

Datum 2021-11-12

FI dnr 20-24442

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Förslag till ändrade föreskrifter och allmänna råd om säkerställda obligationer

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår ändringar i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:1) om säkerställda obligationer. Därutöver föreslår inspektionen att 3 kap. 4 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar ska upphöra att gälla.

Förslaget innehåller nya regler om vilken information som emittentinstitut ska lämna till investerare och vilka uppgifter som instituten ska rapportera till Finansinspektionen. Det föreslås även ändringar i exempelvis bestämmelserna om den oberoende granskarens uppgifter och rapporteringsskyldighet till Finansinspektionen.

Flera av de föreslagna ändringarna är en del av genomförandet av ett nytt EU-regelverk för säkerställda obligationer. Regelverket består av ett nytt direktiv¹ och ändringar i tillsynsförordningen². Direktivet genomförs i svensk rätt både genom ändringar av lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer och genom ändringar av Finansinspektionens föreskrifter. Arbetet med föreskrifterna löper parallellt med lagstiftningsprocessen och den slutliga utformningen av föreskrifterna kan

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2162 av den 27 november 2019 om utgivning av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer samt om ändring av direktiven 2009/65/EG och 2014/59/EU.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2160 av den 27 november 2019 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller exponeringar i form av säkerställda obligationer.

därför behöva anpassas till ändringar som sker inom ramen för den processen.

Finansinspektionen bedömer att de föreslagna föreskriftsändringarna inte bör påverka emittentinstituten på något påtagligt sätt. Vissa ökade kostnader kan dock uppstå för att instituten ska kunna uppfylla de nya kraven på rapportering till Finansinspektionen och kraven på att information ska lämnas till investerare. Vid utarbetandet av föreskriftsförslagen har Finansinspektionen dock, så långt det är möjligt, tagit hänsyn till vilka uppgifter som emittentinstituten redan i dag lämnar till inspektionen och marknaden, för att minimera de ökade kostnaderna.

Föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som lagändringarna, det vill säga den 8 juli 2022.

Innehåll

1	Utgångspunkter	5
1.1	Bakgrund och målet med regleringen	5
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	6
1.3	Regleringsalternativ	7
1.4	Rättsliga förutsättningar	8
1.5	Ärendets beredning	8
2	Motivering och överväganden	9
2.1	Tillämpningsområde och definitioner	9
2.2	Derivatavtal och riskexponeringar (4 kap.)	9
2.2.1	Derivatavtal och exponeringar mot kreditinstitut	10
2.2.2	Upphävande av bestämmelse om kreditkvalitetssteg 2 för vissa exponeringar	10
2.3	Den oberoende granskaren (6 kap.)	11
2.3.1	Den oberoende granskarers uppgifter	12
2.3.2	Den oberoende granskarers rapporteringsskyldighet	14
2.4	Informationsskyldighet till investerare (7 kap.)	16
2.4.1	Nytt krav på information till investerare	17
2.5	Rapportering till Finansinspektionen (8 kap.)	18
2.5.1	Nytt krav på rapportering till Finansinspektionen	19
2.5.2	Finansinspektionen föreslår inte några föreskrifter om schablonbelopp	20
2.6	Ikraftträdande	21
3	Förslagets konsekvenser	22
3.1	Inledning och problembeskrivning	22
3.2	Alternativa förslag och konsekvenser om inte åtgärder vidtas	22
3.3	Bemyndiganden	24
3.4	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	24
3.5	Konsekvenser för företagen	25
3.5.1	Berörda företag	25
3.5.2	Kostnader för företagen	27
3.5.3	Konsekvenser för små företag	29
3.6	Företagens anpassning	29
3.7	Konkurrensförhållanden för företagen	30
3.8	Konsekvenser för Finansinspektionen	30

3.9	Andra kostnader	31
3.10	Överensstämmelse med unionsrätten.....	31
3.11	Speciella informationsinsatser.....	32
3.12	Övriga konsekvenser.....	32

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund och målet med regleringen

En säkerställd obligation är en obligation som ett kreditinstitut ger ut mot säkerhet i en särskild säkerhetsmassa. Det betyder att borgenären har en särskild förmånsrätt i säkerhetsmassan. Att denna förmånsrätt finns innebär en viktig skillnad jämfört med andra typer av skuldebrev som ett kreditinstitut ger ut för att finansiera sin verksamhet. Dessa andra typer av skuldebrev leder normalt sett endast till en oprioriterad fordran om kreditinstitutet försätts i konkurs.

Säkerställda obligationer är en viktig finansieringskälla för många kreditinstitut och underlättar finansiering av framför allt bostadskrediter. I september 2021 var volymen av utestående säkerställda obligationer cirka 2 500 miljarder kronor, vilket motsvarade omkring halva Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). Det innebär att den svenska marknaden för säkerställda obligationer är systemviktig för Sverige.

Regler om säkerställda obligationer och regler för de kreditinstitut som ger ut dem, emittentinstitutionen, finns i huvudsak i lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer (LUSO) och i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:1) om säkerställda obligationer (nedan de nuvarande föreskrifterna). Det är endast kreditinstitut, det vill säga banker och kreditmarknadsföretag, som har fått särskilt tillstånd enligt LUSO som får ge ut säkerställda obligationer. Vidare får benämningen säkerställd obligation endast användas som beteckning för sådana skuldförbindelser som omfattas av LUSO.

I november 2019 beslutade Europeiska unionen (EU) om ett nytt regelverk för säkerställda obligationer. Regelverket omfattar ett minimiharmoniseringsdirektiv³ (nedan direktivet) och en förordning⁴ som ändrar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2162 av den 27 november 2019 om utgivning av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer samt om ändring av direktiven 2009/65/EG och 2014/59/EU.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2160 av den 27 november 2019 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller exponeringar i form av säkerställda obligationer.

648/2012⁵ (tillsynsförordningen). Direktivet och förordningen som ändrar tillsynsförordningen benämns i denna promemoria gemensamt för EU-regelverket. Målet med EU-regelverket är att säkerställa att de strukturella karaktärsdragen hos säkerställda obligationer i hela unionen motsvarar den lägre riskprofil som ligger till grund för att exponeringar i form av säkerställda obligationer behandlas på ett förmånligt sätt vid beräkning av kreditinstituts kapitalkrav. EU-regelverket syftar också till att stärka skyddet för investerare i säkerställda obligationer.

För att genomföra EU-regelverket behöver vissa ändringar göras i gällande svensk rätt. Regeringen har i en lagrådsremiss den 28 oktober 2021 om ändrade regler om säkerställda obligationer (nedan kallad lagrådsremissen) lämnat förslag på vilka ändringar som ska göras i LUSO. Av lagrådsremissen framgår att vissa delar av direktivet ska genomföras genom föreskrifter på lägre nivå än lag. På grund av detta, och för att i övrigt anpassa regleringen till lagförslagen, behöver Finansinspektionens nuvarande föreskrifter om säkerställda obligationer ändras. Flera av de ändringar som nu föreslås är alltså en del av det svenska genomförandet av EU-regelverket.

Utöver detta föreslår Finansinspektionen vissa ändringar som inte har ett direkt samband med genomförandet. Dessa ändringar rör framför allt den oberoende granskarens uppgifter och rapporteringsskyldighet till Finansinspektionen. Förslagen i denna del har sin grund i att Finansinspektionen ser ett behov av att förtydliga bestämmelserna, och att säkerställa kvaliteten och strukturen i den oberoende granskarens rapportering till inspektionen. Denna rapportering är en viktig del i Finansinspektionens tillsyn. Föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft samtidigt med lagändringarna, det vill säga den 8 juli 2022.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Företag som har tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse kan beviljas tillstånd att ge ut säkerställda obligationer. Förutsättningarna för tillstånd regleras i LUSO.

⁵ 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.

Som nämns ovan är en säkerställd obligation en obligation som lämnas mot säkerhet i en särskild säkerhetsmassa. I LUSO finns bestämmelser om vilka tillgångar som får ingå i säkerhetsmassan. Säkerhetsmassan består normalt av krediter som har lämnats mot inteckning i fast egendom eller pant i bostadsrätt. I LUSO finns detaljerade bestämmelser om till vilken del en sådan kredit får ingå i säkerhetsmassan och hur säkerheterna ska värderas. Det finns även så kallade matchningsregler som handlar om att värdet av säkerhetsmassan alltid ska överstiga värdet av de fordringar som kan göras gällande mot institutet på grund av säkerställda obligationer. Finansinspektionen ska utse en oberoende granskare för varje institut som har beviljats tillstånd att ge ut säkerställda obligationer.

LUSO trädde i kraft den 1 juli 2004 och därefter har lagen ändrats flera gånger. Finansinspektionens nuvarande föreskrifter trädde i kraft den 1 juli 2013 och har därefter ändrats vid ett tillfälle.⁶

Med anledning av det nya EU-regelverket om säkerställda obligationer, tillsatte regeringen en utredning som fick i uppdrag att lämna förslag till de ändringar som krävs för att genomföra direktivet i svensk rätt och anpassa svensk rätt till ändringarna i tillsynsförordningen. Utredningen redovisade sitt betänkande i november 2020 (nedan kallad betänkandet).⁷ Det är detta betänkande som regeringens lagrådsremiss bygger på.

1.3 Regleringsalternativ

Som nämns ovan är förslagen till ändrade föreskrifter i hög utsträckning en del av det svenska genomförandet av EU-regelverket. Finansinspektionen bedömer att det inte finns något alternativ till att genomföra dessa delar i form av bindande föreskrifter. I vissa delar kompletteras dock föreskriftsbestämmelserna av allmänna råd.

I vissa delar är dock förslagen inte en del av genomförandet. Här handlar förslagen framför allt om att tydliggöra kraven på den oberoende granskaren, ett område som redan i dag är reglerat genom föreskrifter och allmänna råd. I dessa delar bedömer Finansinspektionen att det mest ändamålsenliga är att följa den ordning som gäller på detta område i dag. Ett alternativ är att på annat sätt ge vägledning om hur de befintliga bestämmelserna om den oberoende granskaren ska tillämpas.

⁶ Föreskrifter (FFFS 2016:17) om ändring i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:1) om säkerställda obligationer.

⁷ Ändrade regler om säkerställda obligationer (SOU 2020:61).

Finansinspektionen bedömer dock att bindande regler är det bästa alternativet för att nå syftet även med denna förändring, eftersom föreskrifter innebär tydliga krav på företagen under tillsyn och på den oberoende granskaren.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Finansinspektionens förslag till ändringar av föreskrifterna lämnas dels med stöd av befintliga bemyndiganden som framgår av 1 § förordningen (2004:332) om utgivning av säkerställda obligationer och 5 kap. 2 § 17 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse, dels med stöd av föreslagna nya och ändrade bemyndiganden.

I lagrådsremissen föreslås att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om vilken information som ska delges investerarna. Bemyndigandena införs enligt förslaget i 6 kap. 3 § 9 LUSO. I lagrådsremissen framgår att de närmare bestämmelserna om hur ofta och på vilket sätt informationen ska tillhandahållas kan meddelas i form av verkställighetsföreskrifter.

Finansinspektionen har, enligt 5 kap. 2 § 17 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse, ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett kreditinstitut eller ett sådant utländskt kreditinstitut som har inrättat filial i Sverige ska lämna till inspektionen för dess tillsynsverksamhet. I Finansinspektionens bemyndigande ingår dock inte att föreskriva om på vilket sätt uppgifterna ska rapporteras. Föreskrifterna kompletteras därför med allmänna råd som hänvisar till anvisningar på Finansinspektionens webbplats.

Vid utarbetandet av föreskriftsförslaget har Finansinspektionen utgått från att inspektionen kommer att få bemyndigande att meddela föreskrifter på de områden som anges i lagrådsremissen och att förordningen om utgivning av säkerställda obligationer kommer att ändras till följd av detta.

1.5 Ärendets beredning

I arbetet med att föreslå ändringar i föreskrifter och allmänna råd om säkerställda obligationer begärde Finansinspektionen i januari 2021 in synpunkter från en extern referensgrupp bestående av representanter från Svenska Bankföreningen (Bankföreningen), Sparbankernas Riksförbund, Fondbolagens förening, Föreningen Svensk Värdepappersmarknad och Svensk Försäkring. Ytterligare ett möte med Bankföreningen hölls i februari

2021. Finansinspektionen har även haft ett möte med personer som i dag är utsedda till oberoende granskare enligt LUSO. Alla möten har ägt rum på distans med digitala hjälpmedel.

Som framgår ovan pågår Finansinspektionens regelarbete parallellt med lagstiftningsarbetet och förslagen har sin utgångspunkt i regeringens lagrådsremiss. Det kan inte uteslutas att det kommer att ske justeringar av lagrådsremissens lagförslag som innebär att även föreskriftsförslagen behöver ändras. Om det blir fråga om större sakliga ändringar kommer Finansinspektionen att skicka ut en tilläggsremiss.

2 Motivering och överväganden

Finansinspektionen redogör nedan för de ändringar och tillägg som föreslås i de nuvarande föreskrifterna om säkerställda obligationer. Redogörelsen följer kapitelindelningen i föreskrifterna. Härutöver har språkliga justeringar gjorts i vissa av de nuvarande bestämmelserna. Dessa ändringar innebär inte någon ändring i sak och berörs därför inte närmare i detta avsnitt. Inte heller beskrivs sådana ändringar som endast är följdändringar till att bestämmelser i LUSO ändras eller upphävs i detalj. Dessa ändringar nämns inte heller i konsekvensanalysen eftersom de inte får några konsekvenser för föreskrifternas tillämpning.

2.1 Tillämpningsområde och definitioner

Tillämpningsområdet för de föreslagna ändringarna är detsamma som för föreskrifterna i övrigt. Förslagen gäller således för kreditinstitut som ansöker om tillstånd att ge ut säkerställda obligationer eller har fått tillstånd att ge ut säkerställda obligationer enligt LUSO.

I lagrådsremissen föreslås vissa ändringar av terminologisk karaktär. Finansinspektionen föreslår att föreskrifterna ändras så att samma terminologi används där som i lagen.

2.2 Derivatavtal och riskexponeringar (4 kap.)

I 3 kap. LUSO finns så kallade matchningsregler, det vill säga bestämmelser om bland annat nominell matchning och nuvärdesmatchning. Enligt den nuvarande lydelsen av 3 kap. 8 § ska det nominella värdet av säkerhetsmassan vid varje tidpunkt överstiga det sammanlagda värdet av de fordringar som kan göras gällande mot emittentinstitutet på grund av

säkerställda obligationer med minst två procent (övertvärde för nominell matchning). Av 3 kap. 9 § framgår att emittentinstitutets krediter och fyllnadssäkerheter i säkerhetsmassan ska ges sådana villkor beträffande valuta, ränta och räntebindningsperiod att en god balans upprätthålls med motsvarande villkor för de säkerställda obligationerna (övertvärde för nuvärdesmatchning). Enligt bestämmelserna får derivatavtal användas för att uppnå matchningen. Ytterligare bestämmelser om hur denna matchning ska ske finns i 4 kap. de nuvarande föreskrifterna.

2.2.1 Derivatavtal och exponeringar mot kreditinstitut

I 4 kap. LUSO och 4 kap. 6–10 §§ de nuvarande föreskrifterna finns bestämmelser om bland annat derivatavtal. Här ingår bland annat bestämmelser om lägsta kreditvärdering för derivatavtal i säkerhetsmassan (4 kap. 8 §), krav på information till Finansinspektionen om kreditvärderingen underskrider nivån i 8 § (4 kap. 9 §) samt om Finansinspektionens godkännande av derivatavtal med motparter som inte uppfyller kraven (4 kap. 10 §).

I lagrådsremissen föreslås att en ny kategori av tillgångar, exponeringar mot kreditinstitut, ska kunna ingå i säkerhetsmassan (se 3 kap. 2 § LUSO i lydelsen enligt lagrådsremissens förslag). Det föreslås också en tydligare koppling till tillsynsförordningens bestämmelser om kreditkvalitetssteg, som i sin tur hänvisar vidare till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/2028⁸. I lagrådsremissen föreslås dessutom att det ska krävas ett godkännande av Finansinspektionen för att vissa fordringar i kreditkvalitetssteg 3 ska få inkluderas i säkerhetsmassan. För att undvika dubbelreglering föreslår Finansinspektionen därför att 4 kap. 8–10 §§ föreskrifterna upphävs.

2.2.2 Upphävande av bestämmelse om kreditkvalitetssteg 2 för vissa exponeringar

Finansinspektionen föreslår att 3 kap. 4 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar (tillsynsföreskrifterna) upphävs.

⁸ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/2028 av den 29 november 2019 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2016/1799 vad gäller mappningstabeller som anger hur externa kreditvärderingsinstituts kreditriskbedömningar motsvarar de kreditkvalitetssteg som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013.

I artikel 129 i tillsynsförordningen anges de krav som en säkerställd obligation måste uppfylla för att det kreditinstitut som har en exponering i form av en säkerställd obligation ska få behandla exponeringen på ett förmånligt sätt när det beräknar vilket kapitalbaskrav som gäller för institutet. För säkerställda obligationer godtas endast exponeringar mot institut som uppfyller kraven för kreditkvalitetssteg 1 (punkt 1 första stycket led c). De behöriga myndigheterna har dock en möjlighet att, under vissa förutsättningar, tillåta att säkerheten består av exponeringar mot kreditinstitut som endast uppfyller kreditkvalitetssteg 2 (punkt 1 tredje stycket). Finansinspektionen har utnyttjat denna möjlighet genom att införa bestämmelsen i 3 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna.

Som en del av det nya EU-regelverket för säkerställda obligationer upphävs artikel 129.1 tredje stycket i tillsynsförordningen. Det innebär att behöriga myndigheter inte längre har rätt att delvis avstå från att tillämpa punkt 1 första stycket led c i artikel 129 och tillåta kreditkvalitetssteg 2 för vissa exponeringar. Artikel 129 ändras även på så sätt att exponeringar som endast uppfyller kraven för kreditkvalitetssteg 2 framöver regleras direkt i tillsynsförordningen. På grund av dessa ändringar behöver bestämmelsen i 3 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna upphävas.

2.3 Den oberoende granskaren (6 kap.)

Enligt LUSO ska Finansinspektionen utse en oberoende granskare för varje emittentinstitut. Den oberoende granskaren har, enligt 3 kap. 13 § LUSO, bland annat till uppgift att övervaka att registret över de säkerställda obligationerna förs på ett korrekt sätt och enligt bestämmelserna i lagen. Granskaren arbetar på uppdrag av Finansinspektionen och ska vara oberoende gentemot emittentinstitutet. Granskarens rapportering till Finansinspektionen ska vara underlag för inspektionens tillsyn. Arvodet för den oberoende granskaren betalas av det aktuella emittentinstitutet. Bestämmelser om krav på granskarens oberoende, uppgifter och skyldigheter att rapportera till Finansinspektionen finns i 6 kap. de nuvarande föreskrifterna.

I direktivet finns regler som medlemsstaterna kan välja att införa i nationell rätt. En sådan regel är den om övervakare av säkerhetsmassan enligt artikel 13 i direktivet. Uppdraget för en särskild övervakare liknar till stor del den granskning som i Sverige ska utföras av den oberoende granskaren. I övervakarens uppgifter ingår bland annat att övervaka matchningskrav, register och separering av tillgångar. I lagrådsremissen föreslås att reglerna i

LUSO om den oberoende granskaren ska vara oförändrade och att möjligheten att införa krav på en särskild övervakare inte ska utnyttjas (se s. 74). Det ställs därför inga krav på att bestämmelserna om den oberoende granskaren ska anpassas till bestämmelserna i direktivet som gäller för en särskild övervakare.

Av lagrådsremissen framgår dock att det i svensk rätt finns en etablerad ordning för en oberoende granskning av säkerhetsmassan som står i överensstämmelse med direktivet (se s. 75). Finansinspektionen anser mot denna bakgrund att vissa uppgifter som övervakaren enligt direktivet ska utföra bör ingå i den oberoende granskarens uppdrag. De föreslagna ändringarna innebär att det blir tydligt för internationella investerare att den oberoende granskarens uppgifter i viss utsträckning har anpassats till bestämmelserna i direktivet.

Finansinspektionen anser vidare att de oberoende granskarnas rapportering till inspektionen behöver bli mer enhetlig. För att uppnå detta är det nödvändigt att införa tydliga regler om den oberoende granskningen och den information som de oberoende granskarna ska lämna till inspektionen. Tydliga regler om granskningen och rapporteringen bidrar även till att säkerställa kvaliteten och strukturen i granskningsrapporterna.

Mot bakgrund av det som anges ovan föreslår Finansinspektionen nya regler om hur den oberoende granskningen ska utföras och vilken information som de oberoende granskarna ska lämna till inspektionen. Förslagen beskrivs mer i detalj i avsnitt 2.3.1 nedan.

2.3.1 Den oberoende granskarens uppgifter

Finansinspektionen föreslår att bestämmelserna om den oberoende granskarens uppgifter i 6 kap. 2 och 4 §§ föreskrifterna ändras och att två nya bestämmelser införs, 6 kap. 4 a och b §§. Förslagen motiveras i huvudsak av att direktivet ger upphov till ett antal nya krav för emittentinstitut, och att den oberoende granskarens uppgifter därför bör utökas något.

2.3.1.1 Riktlinjer och processer

För att förtydliga den oberoende granskarens uppgifter föreslår Finansinspektionen att en ny bestämmelse införs i 6 kap. 4 a § de nuvarande föreskrifterna. Genom förslaget tydliggörs att emittentinstitutets fastställda riktlinjer och processer för den verksamhet som gäller säkerställda obligationer ska granskas. Den oberoende granskaren kan genom en

granskning av dessa styrdokument bilda sig en uppfattning om hur emittentinstitutets verksamhet med säkerställda obligationer organiseras och drivs. Finansinspektionen bedömer att den föreslagna ändringen inte påtagligt kommer att förändra de oberoende granskarnas nuvarande arbetssätt eller arbetsmetoder, och därmed inte heller mängden arbete.

2.3.1.2 Granskning av information till investerare

Finansinspektionen föreslår att en ny bestämmelse införs i 6 kap. 4 b § föreskrifterna mot bakgrund av de nya bestämmelserna om informationsskyldighet till investerare som föreslås i LUSO och i Finansinspektionens föreskrifter.

Som närmare redogörs för i avsnitt 2.4 föreslår Finansinspektionen nya bestämmelser som reglerar vilken information som emittentinstitut ska delge investerare för att de ska kunna bedöma risker och göra en så kallad due diligence-granskning. Enligt direktivet ska den särskilda övervakaren av säkerhetsmassan ha till uppgift att granska den information som ett emittentinstitut publicerar. Finansinspektionen anser att vissa uppgifter som övervakaren enligt direktivet ska utföra bör ingå i den oberoende granskarens uppdrag. Finansinspektionen föreslår därför en bestämmelse som innebär att den oberoende granskaren ska granska den information som emittentinstitutet ska lämna till investerarna.

Finansinspektionen anser att granskningen ska göras regelbundet, men inte nödvändigtvis varje kvartal. Granskningen kan göras genom stickprov. Hur ofta kontrollen ska göras blir upp till den oberoende granskaren att avgöra, på motsvarande sätt som när det gäller granskarens kontroller av hur matchningskraven uppfylls. Finansinspektionen vill också tydliggöra att de föreslagna bestämmelserna inte innebär att den oberoende granskaren behöver bedöma om innehållet i uppgifterna är korrekt, utan endast om emittentinstituten har publicerat den information som de är skyldiga att göra på sin webbplats.

2.3.1.3 Riskbaserad granskning

Av 6 kap. 4 § de nuvarande föreskrifterna framgår att granskningen ska vara riskbaserad. Finansinspektionen föreslår att bestämmelsen ändras för att förtydliga vad riskbaserad granskning innebär.

Av de nuvarande föreskrifterna framgår att den riskbaserade granskningen till exempel ska inkludera säkerheter och geografiska områden där prisfall har varit som störst eller där det finns en förhöjd risk för prisfall. Även it-

och systemriskerna ska granskas mer utförligt efter allvarliga incidenter eller större systemuppdateringar.

Finansinspektionen föreslår att det av föreskriftsbestämmelsen även ska framgå att den oberoende granskaren ska bedöma om det behövs en fördjupad granskning av vissa områden. En fördjupad granskning kan till exempel behövas när det finns skäl att följa upp tidigare iakttagelser, när det har skett väsentliga förändringar i verksamheten eller på grund av ett förändrat marknadsläge. Gemensamt för dessa exempel är att det rör sig om faktorer som direkt kan komma att påverka verksamheten med säkerställda obligationer. Finansinspektionen föreslår även ett förtydligande som innebär att när ett visst område granskas, till exempel krediterna i säkerhetsmassan, ska den oberoende granskaren redogöra för grunden till urvalet. Finansinspektionens syfte med förslaget är att den oberoende granskaren ska beskriva hur urvalet har gjorts och varför. Redogörelsen ska även dokumenteras.

2.3.2 Den oberoende granskarens rapporteringsskyldighet

Bestämmelserna om den oberoende granskarens rapporteringsskyldighet finns i 6 kap. 5–9 §§ de nuvarande föreskrifterna. Den oberoende granskaren ska enligt 6 kap. 5 och 6 §§ lämna en granskningsplan och en granskningsrapport till Finansinspektionen. I 6 kap. 7 § finns bestämmelser om vad granskningsrapporten ska innehålla, och i 6 kap. 9 § finns bestämmelser om andra uppgifter som den oberoende granskaren ska lämna till Finansinspektionen.

2.3.2.1 Granskningsplan

Finansinspektionen föreslår att det införs en ny bestämmelse, 6 kap. 5 a §, som beskriver vad som minst ska framgå av granskningsplanen. Därutöver föreslås att den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 5 § ändras så att det tydligt framgår när planen ska vara inspektionen tillhanda.

I de nuvarande föreskrifterna finns inga bestämmelser om vilken information en granskningsplan ska innehålla. Finansinspektionen anser dock att det är viktigt att slå fast en grundläggande nivå för vad en granskningsplan ska innehålla för att rapporteringen ska bli mer enhetlig. Det bidrar till ökad kvalitet och bättre struktur i rapporterna.

De föreslagna bestämmelserna syftar till att säkerställa att den oberoende granskaren beskriver i planen hur granskningsarbetet ska organiseras och utföras, vilka metoder som ska användas samt hur prognosen för tidsplan

och arvode ser ut. Bestämmelserna klargör även att granskningsplanen ska innehålla en redogörelse för den fördjupade granskningen om en sådan granskning ska utföras.

I de nuvarande föreskrifterna framgår inte heller när planen ska skickas in. Finansinspektionen föreslår att granskningsplanen ska vara inspektionen tillhanda senast 30 dagar före årsskiftet. Finansinspektionen bedömer att granskningsplanen behöver lämnas in en viss tid innan kalenderårets slut. Detta för att det ska finnas tid för inspektionen att bedöma granskningsplanen och, vid behov, lämna synpunkter till den oberoende granskaren innan granskningsarbetet för det nya året påbörjas.

2.3.2.2 Granskningsrapport

Finansinspektionen föreslår att 6 kap. 7 § föreskrifterna ändras för att ytterligare förtydliga vilket innehåll som granskningsrapporten ska ha.

Förslaget innebär att de nuvarande bestämmelserna om granskningsrapportens innehåll specificeras ytterligare samt får en tydligare koppling till innehållet i granskningsplanen (se avsnitt 2.3.2.1) och till de bestämmelser som gäller den oberoende granskarens arbetsuppgifter (se avsnitt 2.3.1). Enligt Finansinspektionen bör förslagen bidra till att granskningsrapporterna blir mer strukturerade och enhetliga.

Bland de förändringar som föreslås ingår att granskningsrapporten ska innehålla uppgifter om hur granskningen har gjorts på ett riskbaserat sätt, samt bedömningar och slutsatser för resultatet av granskningen. Dessutom framgår av förslaget att granskningsplanen ska innehålla iakttagelser, bedömningar och slutsatser av den fördjupade granskningen samt en sammanfattning av granskningen. Den oberoende granskaren ska göra bedömningar och dra slutsatser i förhållande till gällande regelverk och avvikelens eventuella utestående risk. Finansinspektionen följer sedan upp de iakttagelser, bedömningar och slutsatser som framkommer i rapporterna i tillsynen av emittentinstitutet.

Finansinspektionen bedömer att de föreslagna ändringarna inte i sig kommer att förändra innehållet i de oberoende granskarnas granskningsrapporter. Förslagen syftar endast till att tydliggöra strukturen i rapporteringen och klargöra vad rapporten minst ska innehålla.

2.4 Informationsskyldighet till investerare (7 kap.)

Det finns i dag inga bestämmelser om att emittentinstitut ska lämna information till investerare. I artikel 14 i direktivet finns dock ett nytt informationskrav. I lagrådsremissen förslås att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om vilken information som emittentinstituten ska tillhandahålla investerare. Finansinspektionen föreslår nu nya bestämmelser om sådan information i ett nytt kapitel (7 kap.) i föreskrifterna.

Det övergripande syftet med det nya informationskravet är enligt direktivet att investerarna och andra relevanta intressenter ska få möjlighet att bedöma de risker som innehav av säkerställda obligationer kan innebära. Emittentinstituten ska därför minst en gång i kvartalet lämna information till investerarna. Informationen ska åtminstone innehålla de uppgifter som räknas upp i artikel 14 i direktivet. Uppgifterna omfattar bland annat information om värdet av säkerhetsmassan och utestående säkerställda obligationer, uppgifter om marknads-, kredit- och likviditetsrisker samt nivåer på matchningskrav.

Även om det i dag inte finns några regler om informationsskyldighet så finns det ett indirekt informationskrav för emittentinstitut som säljer obligationer till andra kreditinstitut. Av artikel 129.7 i tillsynsförordningen följer nämligen att ett kreditinstituts exponeringar i form av säkerställda obligationer är förenade med ett lägre kapitalkrav om institutet kan styrka att det har fått tillgång till viss information om dess innehav av säkerställda obligationer. Det är därför viktigt för investeraren att emittenterna publicerar information om de säkerställda obligationerna. Emittentinstituten använder i dag branschgemensamma mallar när de lämnar sådan information. Det finns två olika mallar, en internationell och en nationell. Den internationella mallen, Harmonised Transparency Template (HTT), är framtagen av den europeiska branschorganisationen European Covered Bond Council (ECBC). Den nationella mallen, National Transparency Template (NTT), har tagits fram av de svenska emittentinstitutens sammanslutning inom Bankföreningen, Association of Swedish Covered Bond issuers (ASCB).

Finansinspektionen bedömer att merparten av den information som anges i artikel 14 ingår i de branschgemensamma mallar som emittentinstituten redan i nuläget publicerar på sina webbplatser. Det är dock frivilligt för emittentinstituten att delge investerare dessa uppgifter. För att genomföra

direktivet i denna del anser Finansinspektionen att det är nödvändigt att införa tvingande regler. Av förslaget framgår också hur ofta och när informationen senast ska publiceras.

2.4.1 Nytt krav på information till investerare

Som beskrivs ovan föreslår Finansinspektionen att de nya bestämmelserna om informationskrav införs i ett nytt kapitel (7 kap.) i föreskrifterna. Vilka uppgifter som ska lämnas framgår av bilaga 1 till föreskrifterna. De föreslagna bestämmelserna överensstämmer med kraven som följer av artikel 14 i direktivet. I promemorian och föreskrifterna används dock begreppet matchning i stället för täckning, som finns i den svenskspråkiga versionen av direktivet.

Enligt artikel 14 ska bland annat att information om ISIN-koder, de säkerställda tillgångarnas geografiska fördelning samt typ, lånestorlek, värderingsmetod, löptidsstruktur och, i tillämpliga fall, en översikt över de utlösande faktorerna för förlängning av löptiden lämnas. Emittentinstituten ska också informera om olika varianter av övervärde. Det ska även finnas uppgifter om lån där fallissemang anses ha inträffat enligt artikel 178 i tillsynsförordningen.

Finansinspektionen anser att några av begreppen i artikel 14 behöver kommenteras särskilt för svenskt vidkommande. Till exempel har begreppet avtalsenligt övervärde inte nödvändigtvis en tydlig motsvarighet i svensk marknadspraxis. Finansinspektionen anser därför att information om avtalsenliga övervärden endast behöver framgå i förekommande fall.

Ett begrepp som inte närmare förtydligas i direktivet är tillgänglig matchning (artikel 14.2 f). Begreppet innebär, enligt Finansinspektionen, den faktiska matchningsnivå som emittentinstitutet har vid beräkning av de olika matchningskraven.

Direktivet och de föreslagna bestämmelserna i föreskrifterna reglerar på en övergripande nivå den information som minst ska delges investerare. Det finns i dag en väl upparbetad branschstandard genom de mallar (se avsnitt 2.4) som branschorganisationerna har utvecklat och som emittenterna i nuläget använder för att delge investerare information. Finansinspektionen ser inget hinder mot att branschen fortsätter att använda dessa mallar under förutsättning att de kompletteras så att de innehåller all den information som ska lämnas.

Finansinspektionen föreslår att informationen som ska delges investerarna ska lämnas kvartalsvis, vilket är minimikravet enligt direktivet.

Inspektionen föreslår också att informationen ska offentliggöras på emittentinstitutets webbplats senast en månad efter balansdagen.

2.4.1.1 Oreglerade lånefordringar

En av punkterna som räknas upp i bilaga 1 till föreskrifterna saknar direkt motsvarighet i artikel 14 i direktivet. Enligt 3 kap. 2 § de nuvarande föreskrifterna får lånefordringar som har varit oreglerade i 60 dagar eller mer inte räknas med i säkerhetsmassan. Enligt artikel 14 i direktivet behöver information om lån för vilka fallissemang anses ha inträffat enligt artikel 178 i tillsynsförordningen och lån som är obetalda mer än 90 dagar efter förfallodagen lämnas till investerare. Begreppet oreglerade lånefordringar är emellertid inte helt jämförbart med begreppet fallerad enligt artikel 178 i tillsynsförordningen. Begreppen mäter dock samma sak, nämligen förhöjd kreditrisk. För att investerare ska kunna bilda sig en uppfattning om säkerhetsmassans riskprofil och dess utveckling, anser Finansinspektionen även att uppgifter om oreglerade lånefordringar i 60 dagar eller mer ska ingå i den information som publiceras till investerarna utöver den information som finns i direktivet.

2.5 Rapportering till Finansinspektionen (8 kap.)

Det finns inga bestämmelser i de nuvarande föreskrifterna som anger att emittentinstituten ska rapportera uppgifter till Finansinspektionen. Inom ramen för tillsynen av instituten begär dock inspektionen in vissa uppgifter om verksamheten med säkerställda obligationer.

I direktivet finns krav på att emittentinstituten regelbundet, och på begäran av myndigheterna, ska lämna information som åtminstone innehåller de uppgifter som räknas upp i artikel 21 i direktivet. Dessa uppgifter omfattar bland annat information om innehållet i säkerhetsmassan och matchningskrav. Finansinspektionen föreslår att nya bestämmelser om sådan rapportering införs i ett nytt kapitel (8 kap.) i föreskrifterna. Det övergripande syftet med det nya rapporteringskravet är enligt direktivet att säkerställa investerarskyddet.

Reglerna i direktivet är detaljerade och omfattande. Förutom krav på vilken information som minst behöver framgå (enligt artikel 21.2), ska medlemsstaterna fastställa regler om information till behöriga myndigheter i

händelse av insolvens eller resolution för ett kreditinstitut som ger ut säkerställda obligationer (enligt artikel 21.3).

Enligt artikel 26 i direktivet ställs även krav på de behöriga myndigheterna att publicera viss information om emittentinstitut och säkerställda obligationer. För att kunna uppfylla detta krav ser Finansinspektionen behov av att få in mer information än de uppgifter som räknas upp i artikel 21. Bland de uppgifter som Finansinspektionen ska offentliggöra ingår en förteckning över de säkerställda obligationer som har benämningen europeisk säkerställd obligation respektive europeisk säkerställd obligation (premium). Även om svenska säkerställda obligationer uppfyller kraven för att få kallas europeisk säkerställd obligation (premium), är ett emittentinstitut inte skyldigt att använda denna benämning. Därför bedömer Finansinspektionen att även sådan information behöver ingå i den rapporteringsskyldighet som nu föreslås.

2.5.1 Nytt krav på rapportering till Finansinspektionen

De föreslagna bestämmelserna om rapportering gäller till stor del sådan information som emittentinstituten redan i dag lämnar till Finansinspektionen inom ramen för tillsynen. Artikel 21 i direktivet innehåller dock ytterligare krav på uppgifter som ska rapporteras till myndigheterna, vilket behöver återspeglas i föreskrifterna. Av artikeln framgår det bland annat att följande ska rapporteras: information om tillgångar och krav på säkerhetsmassan, hur institutet uppfyller matchningskraven, information om den särskilda likviditetsbufferten och i tillämpliga fall villkor för förlängningsbara löptidsstrukturer.

Finansinspektionen anser att emittentinstituten ska lämna fler uppgifter än de som anges i artikel 21. Den tillkommande informationen gäller främst uppgifter som instituten är skyldiga att lämna till investerare enligt artikel 14. Skälet för förslaget är att Finansinspektionen, i likhet med investerarna, behöver viss information för att bedöma den risk som är förknippad med verksamheten för säkerställda obligationer. Eftersom Finansinspektionen behöver få in rapporteringen på ett samlat sätt och i ett visst format är det inte möjligt för inspektionen att hämta in denna information från emittentinstitutens webbplatser.

Finansinspektionen anser bland annat att emittentinstituten i sin rapportering till inspektionen ska lämna uppgifter om värderingsmetoder. Detta för att Finansinspektionen ska kunna göra analyser och riskbedömningar av det

underliggande marknadsvärdet för vissa typer av säkerheter och få information om hur snabbt värdena kan uppdateras. En värdering som grundar sig på generella prisnivåer baseras på statistik över överlåtelse av relevanta bostäder. Finansinspektionen föreslår att företagen ska ange om de har använt en individuell värderingsmetod eller en metod som grundar sig på generella prisnivåer, vilket är en uppdelning som ska göras enligt 3 kap. 4 § LUSO.

Som framgår av avsnitt 2.5 behöver Finansinspektionen även fastställa regler om vilken information emittentinstitut som är på obestånd ska lämna till inspektionen. Med obestånd avses här detsamma som i 1 kap. 2 § andra stycket konkurslagen (1987:672), det vill säga att institutet inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig. Vid en sådan händelse anser Finansinspektionen att emittentinstitutets rapportering till inspektionen behöver intensifieras. Inledningsvis måste Finansinspektionen få en aktuell bild av emittentinstitutets verksamhet och register. Det föreslås därför att ett institut som är på obestånd skyndsamt ska skicka in sådan information som institutet ska rapportera enligt 8 kap. föreskrifterna. Finansinspektionen kan därefter komma att begära tätare informationsinhämtning med stöd av bestämmelsen i 13 kap. 3 § LBF.

Av förslaget framgår när och hur ofta informationen ska lämnas. Finansinspektionen föreslår att informationen ska lämnas fyra gånger per år och ska senast vara inspektionen tillhanda 30 dagar efter respektive balansdag. Det framgår också att rapporteringen till Finansinspektionen bör ske på ett visst sätt.

Vilken information som ska rapporteras till Finansinspektionen framgår av bilaga 2 till föreskrifterna. I bilaga 3 till föreskrifterna finns anvisningar för rapporteringen.

2.5.2 Finansinspektionen föreslår inte några föreskrifter om schablonbelopp

Av lagrådsremissen framgår att värdet av säkerhetsmassan även ska täcka kostnader för förvaltning och avveckling av säkerställda obligationer under konkurs. Dessa kostnader får bestämmas till ett schablonbelopp. Det föreslås också ett bemyndigande om hur detta schablonbelopp ska bestämmas. Finansinspektionen ser i nuläget inget behov av att utnyttja detta bemyndigande, men kommer att följa den internationella utvecklingen inom det här området.

2.6 Ikraftträdande

Föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft samtidigt med lagändringarna, den 8 juli 2022.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Inledning och problembeskrivning

Det finns ca 150 kreditinstitut i Sverige. Tolv av dessa har i november 2021 tillstånd att ge ut säkerställda obligationer. Flera av dessa emittentinstitut är dotterbolag inom större koncerner. Storleken på emittentinstitutet skiljer sig åt och deras balansomsättning varierar mellan 20 och 3 000 miljarder (se även tabell 1). Gemensamt för dem är att säkerställda obligationer är en viktig finansieringskälla.

Den svenska marknaden för säkerställda obligationer var 2019 den femte största i världen sett till utestående belopp⁹. I september 2021 var volymen av utestående säkerställda obligationer cirka 2 500 miljarder kronor, vilket motsvarade omkring halva Sveriges BNP. De två viktigaste finansieringskällorna för svenska kreditinstitut är marknadsfinansiering och inlåning. Säkerställda obligationer utgör ungefär hälften av marknadsfinansieringen.¹⁰ Det innebär att den svenska marknaden för säkerställda obligationer är systemviktig för Sverige. Finansinspektionen redogör nedan för de konsekvenser som förslagen bedöms få för samhället, konsumenterna, företagen och Finansinspektionen.

3.2 Alternativa förslag och konsekvenser om inte åtgärder vidtas

Som konstateras ovan är marknaden för säkerställda obligationer viktig för svenska kreditinstituts marknadsfinansiering. För att upprätthålla en välfungerande marknad och ett skydd för investerarna är det därför centralt att det inte finns brister och otydligheter i det svenska regelverket. Det skulle även kunna få negativa konsekvenser för samhället och företagen. Syftet med EU-regelverket är att harmonisera regelverken mellan medlemsstaterna. Många av de föreslagna ändringarna är nödvändiga eftersom de är en del i genomförandet av EU-regelverket i svensk rätt.

Finansinspektionen bedömer att det inte finns några alternativ till att ändra föreskrifterna i de delar där förslagen är en del av införandet av EU-

⁹ Enligt statistik från den europeiska branschorganisationen ECBC mätt som utestående volym av säkerställda obligationer, <https://hypo.org/app/uploads/sites/3/2020/08/ECBC-Fact-Book-2020-Aggregate-Statistics-FOR-DISTRIBUTION-1.xlsx>.

¹⁰ Sammantaget för institut i tillsynskategori 1 och 2.

regelverket eller av andra skäl är en följd av de föreslagna ändringarna i LUSO.

Utöver de ändringar som följer av EU-regelverket och de föreslagna ändringarna i LUSO föreslår Finansinspektionen ändringar i bestämmelserna som rör den oberoende granskaren. Syftet med de föreslagna ändringarna är inte att förändra de oberoende granskarnas arbetssätt på ett omfattande sätt, utan snarare att tydliggöra deras viktiga roll i granskningen av verksamheten med säkerställda obligationer. Ändringarna gör arbetet mer förutsebart för de oberoende granskarna, vilket ökar förutsättningarna för enhetlighet, tydlighet och struktur i rapporteringen till Finansinspektionen.

En ny uppgift för de oberoende granskarna är att kontrollera den information som emittentinstituten ska lämna till investerare. Denna uppgift skulle kunna utföras av Finansinspektionen. Som anges i avsnitt 2.3 anser Finansinspektionen att vissa uppgifter som övervakaren enligt direktivet ska utföra bör ingå i den oberoende granskarens uppdrag. Det är framför allt ur ett gränsöverskridande perspektiv viktigt att likheterna mellan bestämmelserna om granskaren respektive reglerna om övervakaren betonas. Finansinspektionen anser därför att det är mest lämpligt att denna granskning utförs av de oberoende granskarna.

Den oberoende granskaren är en viktig del i Finansinspektionens tillsyn av säkerställda obligationer. Det är därför nödvändigt att de krav som ställs på den oberoende granskaren är tydligt definierade i föreskrifterna. Finansinspektionen anser därmed att det inte finns något alternativ till reglering genom föreskrifter.

Finansinspektionen föreslår att 3 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna upphävs. Bestämmelsen omfattar undantag för exponeringar mot kreditinstitut som uppfyller krav för kreditkvalitetssteg 2. Den nya kategorin i LUSO av tillgångar och exponeringar mot kreditinstitut, samt den tydligare kopplingen till tillsynsförordningens bestämmelser om kreditkvalitetssteg innebär att det inte längre kommer att behövas något undantag för att inkludera sådana exponeringar i säkerhetsmassan. Det betyder att upphävandet av 3 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna inte får några nämnvärda konsekvenser.

3.3 Bemyndiganden

De bemyndiganden som Finansinspektionens föreskriftsrätt grundar sig på beskrivs i avsnitt 1.4 Rättsliga förutsättningar.

3.4 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

De föreslagna bestämmelserna om informationsskyldighet till investerarna skapar transparens och bör leda till att kvaliteten på den publicerade informationen förbättras. Tillgång till bättre information kommer att underlätta för investerarna när de ska bedöma riskprofilen för de säkerställda obligationerna och den tillhörande säkerhetsmassan. Liknande resonemang kan föras för den information som ska rapporteras till Finansinspektionen enligt den föreslagna rapporteringsskyldigheten. Att Finansinspektionen får tillgång till fler uppgifter än i dag och framför allt på ett standardiserat sätt, kommer att möjliggöra bättre analyser av säkerhetsmassans och de säkerställda obligationernas riskprofil.

Tillgång till bättre analysunderlag i rapporter, samt högre kvalitet och regelbundenhet i den information som lämnas till investerarna, bidrar till att konsument- och investerarskyddet förstärks ytterligare. I förlängningen kan detta leda till ett ännu starkare förtroende för säkerställda obligationer och minska risken för störningar på denna systemviktiga finansieringsmarknad. Minskade risker för marknadsstörningar bidrar till minskade risker för finansiella kriser som, om de inträffar, kan få realekonomiska konsekvenser både för samhället i stort och för enskilda hushåll.

Finansinspektionen bedömer att föreskriftsändringarna överlag inte kommer att påverka konsumenterna eller samhället i stort, men de kan bidra till att stärka både investerar- och konsumentskyddet. Finansinspektionen bedömer att föreskriftsändringarna om den oberoende granskaren, som föreslås i avsnitt 2.3, inte påtagligt förändrar eller utökar granskarnas arbetssätt eller arbetsmetoder. De föreslagna ändringarna syftar framför allt till att klargöra de oberoende granskarnas arbetsuppgifter och rapportering till Finansinspektionen. Med detta blir även Finansinspektionens förväntningar på de oberoende granskarna tydligare för samtliga marknadsaktörer.

Det utökade ansvarsområdet som föreslås för den oberoende granskaren omfattar en kontroll av emittentinstitutens informationsgivning till investerarna. Finansinspektionen bedömer att det endast innebär en mindre

ökning av arbetet att kontrollera att emittentinstituten har följt dessa informationskrav. Den oberoende granskaren ska kontrollera att emittentinstituten har publicerat uppgifter enligt bestämmelserna i 7 kap. i föreskrifterna.

Som Finansinspektionen beskriver ovan ska denna granskning göras regelbundet men inte nödvändigtvis varje kvartal. Arbetstiden som går åt för att utföra denna arbetsuppgift bör därför kunna begränsas till ett fåtal timmar. Om de branschgemensamma mallarna anpassas så att det tydligt framgår vilken information som motsvarar kraven i artikel 14 i direktivet, kommer arbetstiden för kontrollen att kunna minskas.

3.5 Konsekvenser för företagen

De flesta av de föreslagna ändringarna ingår i genomförandet av det nya EU-regelverket för säkerställda obligationer. De föreslagna ändringarna medför främst finansiella kostnader, se vidare avsnitt 3.5.2.

Föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som lagändringarna, det vill säga den 8 juli 2022. Enligt de föreslagna bestämmelserna blir därmed senaste dagen för den första rapporteringen till Finansinspektionen den 30 oktober 2022 och den första publiceringen av information till investerarna den 31 oktober 2022. Vid det första publicerings- och rapporteringstillfället behöver emittentinstituten alltså ta hänsyn till den information som gäller för de säkerställda obligationerna och säkerhetsmassan på balansdagen den 30 september 2022.

3.5.1 Berörda företag

De föreslagna ändringarna i föreskrifterna kommer främst att påverka de svenska emittentinstituten och de investerare som köper säkerställda obligationer.

3.5.1.1 Emittentinstitut

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om säkerställda obligationer tillämpas för banker och kreditmarknadsföretag som har fått tillstånd för utgivning av säkerställda obligationer. Det är i dagsläget tolv¹¹ emittentinstitut som berörs direkt av föreskriftsförändringarna. Av tabellen nedan framgår vilka emittentinstituten är, hur stora tillgångar de har i

¹¹ Källa: Finansinspektionens företagsregister i november 2021. Borgo AB är ett emittentinstitut som fick tillstånd i mars 2021. Uppgifter om Borgo AB finns inte med i tabellen då företaget i september 2021 inte har givit ut någon säkerställd obligation.

säkerhetsmassan, deras utestående volym av säkerställda obligationer, hur stor deras totala balansomslutning är och om de ingår i en koncerngemenskap. Alla institut förutom fem kategoriseras av Finansinspektionen som företag i tillsynskategori 1 eller 2 för 2021.¹² Finansinspektionen gör denna kategorisering för att visa hur företagen prioriteras i tillsynen.

Tabell 1. Emittentinstitut och säkerhetsmassa m.m.

Miljoner kronor per tredje kvartalet 2021

Emittentinstitut	Tillgångar i säkerhetsmassan	Utestående säkerställda obligationer	Total balansomslutning	Ingår i en koncern-gemenskap (Ja/Nej)
Bluestep Bank AB	5 000	3 600	20 045*	Ja
Landshypotek Bank AB	74 078	54 241	95 233*	Ja
Skandiabanken AB	48 803	37 400	89 934*	Nej
Skandinaviska Enskilda Banken AB	688 182	336 484	3 040 432*	Ja
Sparbanken Skåne AB	20 542	15 700	93 242*	Nej
AB Sveriges Säkerställda obligationer	384 443	317 761	407 823	Ja
Danske Hypotek AB	117 850	105 076	123 647	Ja (utländsk)
Länsförsäkringar Hypotek AB	271 383	204 367	279 656	Ja
Nordea Hypotek AB	629 400	361 399	552 160	Ja (utländsk)
Stadshypotek AB	632 558	575 053	1 467 603	Ja
Swedbank Hypotek AB	1 047 006	443 792	1 181 035	Ja
Totalt	3 919 245	2 454 873	7 330 765	

Källa: Finansinspektionens företagsregister och institutens webbplatser. Uppgifterna om balansomslutning avser det fjärde kvartalet 2020.

Anm. * Balansomslutningen avser hela banken och i förekommande fall på koncernnivå.

¹² <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2021/tillsynskategorisering-av-svenska-kreditinstitut-och-utlandska-kreditinstituts-svenska-filialer-for-2022/>

Tillsammans har emittentinstituten cirka 2 500 miljarder kronor utestående i säkerställda obligationer.¹³ Alla emittentinstitut som framgår av tabellen kan klassificeras som stora eller medelstora finansiella företag och flertalet ingår i finansiella koncerner.¹⁴ För en mer ingående beskrivning av dessa institut, se avsnitt 3.2.1 och 16.5.2 i betänkandet.

3.5.1.2 Investerares

Investerares i svenska säkerställda obligationer är främst försäkringsföretag, banker, fondbolag och pensionsinstitut. Merparten av investerares som köper svenska säkerställda obligationer är svenska aktörer men en del utländska investerares förekommer.¹⁵ Banker och i viss mån icke-finansiella företag har behov av likviditetsreserver, som delvis kan utgöras av säkerställda obligationer. För en mer ingående beskrivning av dessa institut, se avsnitt 3.2.2 i betänkandet.

3.5.2 Kostnader för företagen

3.5.2.1 Emittentinstituten

Som beskrivs ovan är det behovet av att anpassa it-system och rapporteringsrutiner som förväntas skapa de största kostnaderna för emittentinstituten. Även dessa kostnader uppskattas dock bli begränsade. De kostnadsmässiga konsekvenserna av de nya bestämmelserna om vilken information som emittentinstitut är skyldiga att lämna till investerares, och vilka uppgifter som ska rapporteras till Finansinspektionen, beskrivs tillsammans i detta avsnitt eftersom de till viss del överlappar varandra.

Enligt Finansinspektionens bedömning ingår merparten av den information som anges i de föreslagna bestämmelserna i de branschgemensamma mallar som emittentinstituten i nuläget publicerar på sina webbplatser. Mallarna innehåller dock inte all information som ska publiceras enligt de föreslagna föreskrifterna. Om emittentinstituten avser att fortsätta använda mallarna för att uppfylla föreskriftsförslaget om information till investerares behöver de anpassa dessa mallar. Enligt Finansinspektionen är det främst information om vissa likviditetsrisker och tillgångarnas värderingsmetod som saknas i

¹³ Alla obligationer är inte denominerade i svenska kronor. Ungefär 25 procent av totalt utestående obligationer är emitterade i en annan valuta, framför allt euro. För ytterligare information se avsnitt 3.2.1 i betänkandet.

¹⁴ Se kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

¹⁵ Ungefär 30 procent av alla svenska säkerställda obligationer ägs av utländska investerares (juni 2020). För ytterligare information se avsnitt 3.2.2 i betänkandet.

dagens mallar. Finansinspektionen bedömer därför att kostnaden för anpassning är begränsad.

Som en följd av att uppdraget för den oberoende granskaren föreslås utvidgas med tillkommande granskningsuppgifter, kan emittentinstituten på marginalen belastas med en högre kostnad för arvudet till den oberoende granskaren.

Finansinspektionen bedömer att även kostnaden för rapportering blir begränsad eftersom emittentinstituten i dag sammanställer och publicerar en stor del av den information som instituten enligt förslaget ska rapportera. Det tillkommer dock kostnader för att göra ändringar i it-system och ta fram nya rapporteringsrutiner. Detta bland annat eftersom emittentinstituten enligt förslaget bör lämna in uppgifterna i ett format som har valts av Finansinspektionen för att inspektionen ska kunna hantera och analysera den data som rapporteras in.

Att anpassa it-system och rapporteringsrutiner är till stor del en engångskostnad. Finansinspektionen uppskattar denna kostnad till cirka 300 000–600 000 kronor per emittentinstitut.¹⁶ Om den utökade kostnaden inkluderas i emittentinstitutens totala upplåningskostnader för säkerställda obligationer, och skulle inkluderas som ett räntepåslag för till exempel bolånetagare, skulle det resultera i höjda bolåneräntor under ett år på cirka 0,002 procentenheter. Finansinspektionen bedömer därmed att kostnadsökningen för systemförändringar är begränsad för emittentinstituten och i sammanhanget försumbar för bolånetagarna. Finansinspektionen har dock, så långt det är möjligt, tagit hänsyn till vilka uppgifter som emittentinstituten redan i dag lämnar till inspektionen och marknaden, för att minimera de ökade kostnaderna.

3.5.2.2 Investerarna

Även om den svenska marknaden redan fungerar väl, bedömer Finansinspektionen att de föreslagna ändringarna är till fördel för de investerare som köper svenska säkerställda obligationer. Det nya EU-regelverket har till viss del införts för att stärka investerarskyddet för säkerställda obligationer inom EU. Finansinspektionen bedömer att de

¹⁶ I exemplet antas att anpassningarna tar cirka 200–400 timmar i anspråk. En personalkostnad per timme uppskattas till cirka 1 500 kronor.

föreskriftsändringar som föreslås inte leder till några kostnader eller får några andra negativa konsekvenser för investerarna.

Finansinspektionen har dock, så långt det är möjligt, tagit hänsyn till vilka uppgifter som emittentinstitutet redan i dag lämnar till marknaden, för att minimera de ökade kostnaderna.

3.5.3 Konsekvenser för små företag

I huvudsak gäller föreskriftsförslaget emittentinstitutets informationsskyldighet och rapportering. Som beskrivs i avsnitt 3.5.1.1 är alla emittentinstitut förutom ett stora eller medelstora finansiella företag. Det finns endast ett emittentinstitut, Borgo AB, som kan anses vara ett litet företag.¹⁷ Borgo AB har dock nyligen beviljats tillstånd att driva finansieringsrörelse och att ge ut säkerställda obligationer.

Uppskattningen av den engångskostnad för att anpassa it-system och rapporteringsrutiner, som beskrivs i avsnitt 3.5.2.1, är uttryckt per emittentinstitut. Det innebär att effekten av denna kostnad kan påverka emittentinstitutet olika beroende på storlek. De större emittentinstituten skulle kunna ha fördelar när det kommer till att anpassa it-system och rapporteringsrutiner på grund av att de ofta har större resurser inom detta område. Å andra sidan kan de också ha en mer komplex systemstruktur, vilket skulle kunna medföra högre kostnader jämfört med mindre institut. Därför står det inte helt klart att mindre institut kommer att få förhållandevis högre initiala kostnader till följd av de nya kraven.

3.6 Företagens anpassning

Finansinspektionen bedömer att emittentinstituten kommer att behöva anpassa sin verksamhet för att uppfylla de föreslagna kraven om information till investerare och rapportering. Som tidigare nämnts föreslås föreskriftsändringarna träda i kraft samtidigt som lagändringarna, det vill säga den 8 juli 2022. Enligt Finansinspektionens förslag kommer rapporteringen till inspektionen och publiceringen av information till investerare att ske första gången i slutet av oktober 2022. Som framkommer i avsnitt 3.5 bedöms emittentinstitutet dock inte behöva förändra sin verksamhet på något betydande sätt. Mot denna bakgrund anser

¹⁷ <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning/utred-konsekvenser/ekonomiska-effekter/konsekvenser-for-foretag/sarskild-hansyn-till-sma-foretag.html>

Finansinspektionen att företagen ändå får en viss tid för att anpassa sin verksamhet till de nya bestämmelserna.

3.7 Konkurrensförhållanden för företagen

Finansinspektionen bedömer att föreskriftsförslagen i stort inte går utöver minimikraven i EU-regleringen. Effekterna för svenska emittentinstitut borde därför inte i någon betydande mån skilja sig från de effekter som det nya EU-regelverket får för institut i övriga medlemsstater.

Eftersom reglerna införs genom ett direktiv och inte genom en förordning kommer det inte att finnas något helt harmoniserat rapporteringsramverk inom unionen. Vissa medlemsstater har redan ett etablerat rapporteringskrav för säkerställda obligationer. Beroende på vilka rapporterings- och informationskrav som finns i olika medlemsstater i dag kan det variera vilka anpassningar som olika institut behöver göra till den nya EU-regleringen. Det finns emittentinstitut som har fått tillstånd att ge ut säkerställda obligationer av en behörig myndighet i annan medlemsstat. I de fall som den andra medlemsstaten redan har krav på rapportering för säkerställda obligationer kan dessa institut redan ha tagit en viss kostnad för rapporteringssystem.

Med hänsyn till de berörda företagens storlek är kostnaderna att betrakta som begränsade och kan inte anses påverka konkurrensförhållandena mellan företagen. Då kostnaden är begränsad bedömer Finansinspektionen att det inte kommer att bli några större skillnader mellan emittentinstitut i olika medlemsstater. Och eftersom kostnaderna för rapportering tillkommer för både etablerade emittentinstitut och nya företag som får tillstånd, bedömer Finansinspektionen att det inte påverkar emittentinstituten på olika sätt. Det borde därför inte heller bli någon nämnvärd effekt på konkurrensförhållandena. Däremot kan det innebära att de initiala kostnaderna ökar något för nya emittentinstitut som etablerar sig på marknaden jämfört med de institut som redan i dag har tillstånd att ge ut säkerställda obligationer.

3.8 Konsekvenser för Finansinspektionen

De föreslagna föreskriftsändringarna bedöms få en viss, men begränsad, påverkan på Finansinspektionens kostnader. I likhet med emittentinstituten behöver Finansinspektionen anpassa sina it-system för att ta emot den nya rapportering som föreslås. Den föreslagna rapporteringen bör ske i ett

specifikt format, vilket innebär att Finansinspektionen behöver utveckla system för att kunna ta emot rapporterna på ett korrekt sätt.

Finansinspektionen bedömer att det tar cirka 430 timmar att anpassa systemen för detta ändamål och att arbetet kan utföras av egen personal.

Inspektionen uppskattar kostnaden för anpassningarna till cirka 650 000 kronor.¹⁸

Finansinspektionen anser att de förslag som handlar om den oberoende granskarens arbetsuppgifter och rapporteringsskyldigheter kommer att ge en tydligare struktur och ett tydligare innehåll i rapporteringen till inspektionen. Dessa ändringar kommer därigenom att underlätta Finansinspektionens tillsyn.

Sammantaget bedömer Finansinspektionen att det tillkommer vissa kostnader för att anpassa it-system för att ta emot ny inrapportering. Andra ändringar påverkar Finansinspektionens kostnader positivt eftersom tillsynen kan utövas på ett effektivare sätt. Finansinspektionen bedömer att de tillkommande kostnaderna ryms inom befintliga budgetramar.

3.9 Andra kostnader

De föreslagna ändringarna påverkar ett avgränsat område.

Finansinspektionen anser därför att det inte tillkommer några nämnvärda kostnader utöver de som redan framgår av konsekvensanalysen.

3.10 Överensstämmelse med unionsrätten

Som framgår ovan görs ändringarna till stor del med anledning av nya EU-regler. Förslaget har i vissa delar mer långtgående krav än vad direktivet kräver. Det är dock fråga om ett minimiharmoniseringsdirektiv och Finansinspektionen har således möjlighet att föreskriva om krav som går utöver vad direktivet kräver. Finansinspektionen bedömer i samtliga fall att regleringen överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

¹⁸ Kostnadsuppskattningen baseras på en genomsnittlig timkostnad för system- och metodutveckling. Se sidan 25 i Finansinspektionens årsredovisning <https://www.fi.se/contentassets/dbba1799617349958abd31d1b5804cba/fi-arsredovisning-2020-ny.pdf>.

3.11 Speciella informationsinsatser

Finansinspektionen kommer att informera om föreskriftsändringarna på inspektionens webbplats när de har beslutats. Om det behövs kommer inspektionen även att hålla någon form av informationsmöte, som branschföreträdare och andra intresserade bjuds in till. Några ytterligare informationsinsatser i samband med ikraftträdandet bedöms inte vara nödvändiga.

3.12 Övriga konsekvenser

Finansinspektionen bedömer att de föreslagna föreskriftsändringarna inte får några särskilda konsekvenser för de övriga områden som omfattas av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.