

Datum 2022-06-21

FI dnr 20-24442

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

Nya regler om säkerställda obligationer

Sammanfattning

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

Ändringarna innebär bland annat att det införs regler om vilken information som emittentinstitut ska lämna till investerare och vilka uppgifter som instituten ska rapportera till Finansinspektionen. Därutöver görs exempelvis ändringar i bestämmelserna om den oberoende granskarens uppgifter och rapporteringsskyldighet till Finansinspektionen.

Flera av 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.

Finansinspektionen bedömer att 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 föreskrifterna har Finansinspektionen dock,

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.

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 träder i kraft samtidigt som lagändringarna, det vill säga den 8 juli 2022.

Innehåll

1	Utgångspunkter	4
1.1	Bakgrund och målet med regleringen	4
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	5
1.3	Regleringsalternativ	6
1.4	Rättsliga förutsättningar	7
1.5	Ärendets beredning	7
2	Motivering och överväganden	8
2.1	Ändringar av terminologi och andra följdändringar	8
2.2	Derivatavtal och riskexponeringar (4 kap.)	10
2.3	Den oberoende granskaren (6 kap.)	12
2.4	Informationsskyldighet till investerare (7 kap.)	18
2.5	Rapportering till Finansinspektionen (8 kap.)	19
3	Konsekvenser av föreskrifterna	23
3.1	Inledning och problembeskrivning	23
3.2	Alternativa förslag och konsekvenser om inte åtgärder vidtas	24
3.3	Bemyndiganden	26
3.4	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	26
3.5	Konsekvenser för företagen	27
3.6	Företagens anpassning	31
3.7	Konkurrensförhållanden för företagen	32
3.8	Konsekvenser för Finansinspektionen	32
3.9	Andra kostnader	33
3.10	Överensstämmelse med unionsrätten	33
3.11	Speciella informationsinsatser	33
3.12	Övriga konsekvenser	34

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 kallade 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 för att beteckna 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 kallat direktivet) och en förordning⁴ som ändrar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av

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.

förordning (EU) nr 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 görs vissa ändringar i svensk rätt. Riksdagen beslutade den 1 juni 2022 att anta propositionen Ändrade regler om säkerställda obligationer (prop. 2021/22:76, nedan propositionen) som innehåller förslag till ändringar i LUSO. Den 9 juni 2022 beslutade regeringen om ändringar i förordningen (2004:332) om utgivning av säkerställda obligationer, och utökade därmed Finansinspektionens föreskriftsrätt på vissa områden som berör säkerställda obligationer. På grund av detta, och för att i övrigt anpassa regleringen till lagens nya lydelse, behöver Finansinspektionens nuvarande föreskrifter om säkerställda obligationer ändras. Flera av de ändringar som nu beslutas är alltså en del av det svenska genomförandet av EU-regelverket.

Utöver detta gör Finansinspektionen vissa ändringar som inte har något direkt samband med genomförandet. Dessa ändringar rör framför allt den oberoende granskarens uppgifter och rapporteringsskyldighet till Finansinspektionen. Ändringarna beror på att Finansinspektionen har sett ett behov av att förtydliga bestämmelserna samt att säkerställa kvaliteten och strukturen i den oberoende granskarens rapportering till inspektionen. Denna rapportering är en viktig del i Finansinspektionens tillsyn.

Föreskriftsändringarna träder i kraft samtidigt som 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 få 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 enligt LUSO utse en oberoende granskare för varje institut som har fått tillstånd att ge ut säkerställda obligationer.

Sedan LUSO trädde i kraft den 1 juli 2004 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 kallat betänkandet).⁷ Regeringen överlämnade den 16 december 2021 propositionen Ändrade regler om säkerställda obligationer med förslag till bland annat ändringar i LUSO till riksdagen. Som nämns ovan antog riksdagen propositionen den 1 juni 2022.

1.3 Regleringsalternativ

Som nämns ovan är de ändrade föreskrifterna 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.

Vissa av ändringarna ingår inte i genomförandet. Dessa ändringar görs framför allt för 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 området i dag. Ett alternativ vore att på

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).

annat sätt ge vägledning om hur de befintliga bestämmelserna om den oberoende granskaren ska tillämpas. 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 ändringar av föreskrifterna beslutas dels med stöd av befintliga bemyndiganden som framgår av 1 § förordningen om utgivning av säkerställda obligationer och 5 kap. 2 § 17 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse, dels med stöd av nya och ändrade bemyndiganden.

Av de nya bemyndigandena som regeringen har beslutat om i förordningen om utgivning av säkerställda obligationer framgår bland annat att Finansinspektionen ska få meddela föreskrifter om vilken information som ska delges investerarna. Det framgår också att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Det innebär bland annat att de närmare bestämmelserna om hur ofta och på vilket sätt informationen ska tillhandahållas investerarna kan meddelas i form av verkställighetsföreskrifter.

Finansinspektionen har, enligt 5 kap. 2 § 17 förordningen 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 hur uppgifterna ska rapporteras. Föreskrifterna kompletteras därför med allmänna råd som hänvisar till anvisningar på Finansinspektionens webbplats.

1.5 Ärendets beredning

I arbetet med ändrade 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.

Finansinspektionen remitterade den 12 november 2021 förslag till föreskrifter och allmänna råd samt en remisspromemoria. Svar på remissen kom från Sveriges Riksbank (Riksbanken), Riksgäldskontoret, Konkurrensverket, Regelrådet, Bokföringsnämnden, branschorganisationen FAR, Fondbolagens förening, Kommuninvest, Sparbankernas Riksförbund, Svensk Värdepappersmarknad, Näringslivets regelnämnd och ASCB, en sammanslutning inom Bankföreningen som företräder de svenska utgivarna av säkerställda obligationer. Fyra av remissinstanserna har framfört önskemål om att Finansinspektionen ska överväga, motivera och förtydliga vissa av bestämmelserna. Övriga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller inte haft något att invända mot det.

När Finansinspektionen i början av 2022 hade kontakt med Bankföreningen lämnade föreningen kompletterande information om sina remissynpunkter till inspektionen. Finansinspektionen har övervägt remissvaren och den kompletterande information som Bankföreningen lämnade och till viss del beaktat dessa och ändrat i föreskrifterna. Vilka synpunkter som har kommit in från remissinstanserna och hur Finansinspektionen har bemött dem beskrivs i avsnitt 2. Föreskrifterna och de allmänna råden har även bearbetats redaktionellt efter remitteringen.

2 Motivering och överväganden

2.1 Ändringar av terminologi och andra följdändringar

Finansinspektionens ställningstagande: Föreskriftsbestämmelsernas terminologi ändras så att den överensstämmer med den terminologi som finns i LUSO.

Bestämmelsen och de allmänna råden till 3 kap. 1 § föreskrifterna ändras för att anpassas till ändringarna i LUSO och i tillsynsförordningen.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll. Dock innehöll förslaget ingen ändring av 3 kap. 1 § och de allmänna råd som anknyter till den paragrafen.

Remissinstanserna: *Bankföreningen* menar att terminologin och de föreslagna ändringarna bör ses över ytterligare för att se till att de stämmer överens med EU:s tillsynsförordning och de ändringar som föreslås i LUSO. Bankföreningen anser att det inte är relevant eller möjligt att ha med hänvisningar till typkoder i de allmänna råden till 3 kap. 1 § eftersom de inte överensstämmer med de ändrade definitionerna av fastighetslån i LUSO och tillsynsförordningen. Enligt föreningen bör de allmänna råden därför upphävas eller ändras.

Vidare menar Bankföreningen att 3 kap. 5 § föreskrifterna behöver anpassas till den nya lydelsen av 3 kap. 7 § LUSO, eftersom den numera endast hänvisar till tillsynsförordningen och därmed inte längre innehåller rekvisitet "fortlöpande" vad gäller kontroll av marknadsvärden för egendom som utgör säkerhet för hypotekskrediter.

Övriga remissinstanser har inte haft något att invända mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: De ändringar av terminologi som görs i föreskrifterna är en direkt följd av motsvarande ändringar i LUSO.

Enligt den nya lydelsen av 3 kap. 3 § LUSO får en hypotekskredit ingå i säkerhetsmassan till den del krediten i förhållande till säkerheten ligger inom de belåningsgrader som följer av artikel 129.1 d och f i tillsynsförordningen. Det framgår av propositionen att säkerheter för hypotekskrediter i tillsynsförordningen endast motsvaras av en uppdelning i säkerheter för bostadsändamål eller för kommersiella ändamål. Till vilken av dessa två kategorier en säkerhet hör, beror på dess huvudsakliga ändamål (se prop. s. 33). Finansinspektionen delar *Bankföreningens* uppfattning att bestämmelsen i 3 kap. 1 § de nuvarande föreskrifterna och de allmänna råd som hör till bestämmelsen, bör ändras för att spegla de förändringar som gjorts på lag- och förordningsnivå. Syftet med ändringarna är att förtydliga att även om det huvudsakliga ändamålet för säkerheten ska fastställas genom att instituten tillämpar bestämmelserna i tillsynsförordningen, har de vid denna bedömning möjlighet att hämta vägledning i Fastighetsregistrets typkoder för taxeringsuppgifter.

Till skillnad från Bankföreningen bedömer Finansinspektionen att det inte behövs någon ändring i 3 kap. 5 § föreskrifterna. Denna föreskriftsbestämmelse hänvisar till 3 kap. 7 § LUSO som i sin tur, i sin nya lydelse, hänvisar till artikel 129.3 i tillsynsförordningen när det gäller den kontroll av marknadsvärdet som emittentinstitutet ska göra. Hur ofta

marknadsvärdena ska kontrolleras – som ett minimum – framgår alltså av tillsynsförordningen.

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 (övervärde 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 (övervärde 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

Finansinspektionens ställningstagande: Bestämmelserna i 4 kap. 8–11 §§ de nuvarande föreskrifterna upphävs.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Bankföreningen* har inget att invända mot förslaget att upphäva vissa bestämmelser om derivatavtal. Övriga remissinstanser har inte lämnat några synpunkter.

Finansinspektionens skäl: 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 bestämmelser om Finansinspektionens godkännande av derivatavtal med motparter som inte uppfyller kraven (4 kap. 10 §).

Genom de ändringar som görs i 3 kap. 2 § LUSO kommer en ny kategori av tillgångar, exponeringar mot kreditinstitut, att kunna ingå i säkerhetsmassan. Ändringarna innebär också att bestämmelsen tydligare kopplar till tillsynsförordningens bestämmelser om kreditkvalitetssteg, som i sin tur

hänvisar vidare till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/2028⁸. I 3 kap. 2 § andra stycket 2 LUSO anges dessutom att det ska krävas ett godkännande av Finansinspektionen för att vissa fordringar i kreditkvalitetssteg 3 ska få inkluderas i säkerhetsmassan.

På grund av lagändringarna behöver bestämmelserna i 4 kap. 8–10 §§ de nuvarande föreskrifterna upphävas för att undvika dubbelreglering.

2.2.2 Upphävande av bestämmelse om kreditkvalitetssteg 2 för vissa exponeringar

Finansinspektionens ställningstagande: Bestämmelsen i 3 kap. 4 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar om kreditkvalitetssteg 2 för vissa exponeringar upphävs.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Hade inga synpunkter.

Finansinspektionens skäl: 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). Enligt den nuvarande lydelsen kan dock behöriga myndigheter, 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 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tillsynskrav och kapitalbuffertar (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 kommer att ha rätt att delvis avstå från att tillämpa

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.

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 3 kap. 12 § 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. Enligt 5 kap. 1 § LUSO har Finansinspektionen tillsyn över att emittentinstituten följer bestämmelserna i LUSO och andra författningar som reglerar institutens verksamhet. Finansinspektionen har till sin hjälp en oberoende granskare för varje emittentinstitut (prop. 2002/03:107 s. 111).

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 propositionen anges att reglerna om den oberoende granskaren ska vara oförändrade och att möjligheten att införa krav på en särskild övervakare inte ska utnyttjas (se s. 74). Därför ställs det inga krav på att bestämmelserna om den oberoende granskaren ska anpassas till bestämmelserna i direktivet som gäller för en särskild övervakare. Det framgår dock av propositionen att det i svensk rätt finns en etablerad ordning för en oberoende granskning av säkerhetsmassan som stämmer överens 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.

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. Finansinspektionen inför därför nya regler om hur den oberoende granskningen ska utföras och vilken information som de oberoende granskarna ska lämna till inspektionen. Ändringarna beskrivs mer i detalj i avsnitt 2.3.1 nedan.

2.3.1 Den oberoende granskarens uppgifter

2.3.1.1 Riktlinjer och processer

Finansinspektionens ställningstagande: Den oberoende granskaren ska granska att verksamheten med säkerställda obligationer organiseras på ett sådant sätt att god intern kontroll upprätthålls. I uppgifterna ingår att granska fastställda riktlinjer och processer för verksamheten.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Hade inga synpunkter.

Finansinspektionens skäl: Genom ändringen 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 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

Finansinspektionens ställningstagande: Den oberoende granskaren ska kontrollera att emittentinstitutet följer de krav som anges i 7 kap. föreskrifterna, när det lämnar information till investerarna.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Hade inga synpunkter.

Finansinspektionens skäl: Som närmare redogörs för i avsnitt 2.4 inför 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.

Som Finansinspektionen redogör för ovan anser inspektionen att vissa uppgifter som övervakaren enligt direktivet ska utföra bör ingå i den oberoende granskarens uppdrag. Finansinspektionen inför därför en bestämmelse som innebär att den oberoende granskaren ska granska den information som emittentinstitutet ska lämna till investerarna. Inspektionen 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 den nya bestämmelsen 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 sina respektive webbplatser.

2.3.1.3 Riskbaserad granskning

Finansinspektionens ställningstagande: Vid granskningen ska den oberoende granskaren identifiera om en fördjupad granskning behövs, till exempel mot bakgrund av tidigare iakttagelser, förändringar i verksamheten eller rådande marknadsläge. Om granskningen sker genom att ett urval granskas, exempelvis genom stickprovskontroller, ska den oberoende granskaren redogöra för urvalet och dokumentera det.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: FAR framhåller att föreskriftsförslaget innehåller en redogörelse för att granskningen ska utföras på ett riskbaserat sätt, men menar att omfattningen av granskningen inte framgår. FAR anser att det riskbaserade sättet behöver utvecklas mer.

Finansinspektionens skäl: Av 6 kap. 4 § de nuvarande föreskrifterna framgår att den oberoende granskarens granskning ska vara riskbaserad. Det

innebär att 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 systemrisker ska granskas mer utförligt efter allvarliga incidenter eller större systemuppdateringar.

FAR anser att omfattningen av granskningen inte framgår och att det riskbaserade sättet behöver utvecklas mer. Finansinspektionens syfte med de ändringar som nu införs är att ytterligare förtydliga vad en riskbaserad granskning innebär. Bland annat tydliggörs att den oberoende granskaren ska bedöma om det behövs en fördjupad granskning av vissa områden. En sådan 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. De exempel som anges i bestämmelsen ska dock inte uppfattas som en uttömmande beskrivning av vad som kan anses vara ett riskbaserat sätt. Finansinspektionen anser inte heller att det är lämpligt att ytterligare reglera det riskbaserade sättet, utan bedömer att föreskrifterna ger tillräcklig ledning för de oberoende granskarna.

Föreskriftsändringarna innebär också att det blir tydligt att den oberoende granskaren behöver redogöra för och dokumentera det urval som denne har gjort om granskningen sker genom stickprovskontroller.

2.3.2 Den oberoende granskarens rapporteringsskyldighet

Enligt 6 kap. 5 och 6 §§ de nuvarande föreskrifterna ska den oberoende granskaren lämna en granskningsplan och en granskningsrapport till Finansinspektionen.

2.3.2.1 Granskningsplan

Finansinspektionens ställningstagande: Den oberoende granskarens granskningsplan ska åtminstone innehålla en

1. övergripande redogörelse för hur granskningsarbetet ska organiseras och utföras,
2. redogörelse för samtliga granskningsområden och de metoder som ska användas för respektive granskningsområde, inklusive eventuella stickprovskontroller,
3. redogörelse för den fördjupade granskningen,

4. tidsplan och prognos för uppskattat antal timmar som det kommer ta att utföra granskningen, fördelat på de olika granskningsområdena, och
5. uppskattning av det totala arvodet för granskningen, fördelat på de olika granskningsområdena och arbetsuppgifterna.

Granskningsplanen ska ha kommit in till Finansinspektionen senast 30 kalenderdagar innan kalenderårets utgång.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: *Riksbanken* tillstyrker förslaget och noterar att ändringarna som avser uppgifter och rapporteringsskyldigheter för de oberoende granskarna är klargörande för att säkerställa kvaliteten och strukturen i avrapporteringen till Finansinspektionen.

Finansinspektionens skäl: De nuvarande föreskrifterna innehåller inga bestämmelser om vilken information en granskningsplan ska innehålla.

Genom föreskriftsändringarna vill Finansinspektionen slå fast en grundläggande nivå för vad en granskningsplan ska innehålla. Syftet med ändringarna är att göra rapporteringen mer enhetlig samt att förbättra kvaliteten och strukturen i rapporterna. Ändringarna innebär att den oberoende granskaren i planen ska beskriva hur granskningsarbetet ska organiseras och utföras, vilka metoder som ska användas samt hur prognosen för tidsplanen och arvodet ser ut. Det klargörs även att granskningsplanen ska innehålla en redogörelse för den fördjupade granskningen om en sådan ska utföras.

I de nuvarande föreskrifterna framgår inte heller när planen ska skickas in. Finansinspektionen inför därför en bestämmelse om att granskningsplanen ska vara inspektionen tillhanda senast 30 dagar före årsskiftet.

Granskningsplanen behöver lämnas in en viss tid innan kalenderårets slut 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

Finansinspektionens ställningstagande: Den oberoende granskaren ska i sin årliga rapport lämna en redogörelse för hur granskningen har gjorts på ett riskbaserat sätt. Rapporten ska innehålla bedömningar och slutsatser av

resultatet av granskningen. Den ska också inbegripa iakttagelser, bedömningar och slutsatser av den fördjupade granskningen samt en sammanfattning av granskningen. Det ska också framgå vilka bedömningar och slutsatser i förhållande till gällande regelverk som den oberoende granskaren har gjort samt eventuella utestående risker med avvikelser.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: *Riksbanken* tillstyrker förslaget och noterar att ändringarna som avser uppgifter och rapporteringsskyldigheter för de oberoende granskarna är klargörande för att säkerställa kvaliteten och strukturen i avrapporteringen till Finansinspektionen. *Bankföreningen* anser att det behöver finnas en tydlig avgränsning mellan vilken granskning den oberoende granskaren ska göra, vad emittenterna ska rapportera till denne, vilken tillsyn som Finansinspektionen utför och vilken information som emittenterna ska rapportera till Finansinspektionen.

Finansinspektionens skäl: Ändringarna 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 ändringarna bidra till att granskningsrapporterna blir mer strukturerade och enhetliga.

Som framgår ovan ska granskningsrapporten innehålla uppgifter om hur granskningen har gjorts på ett riskbaserat sätt, samt bedömningar och slutsatser av resultatet av granskningen. Dessutom framgår 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 samt avvikelserns eventuella utestående risk. I tillsynen av emittentinstituten följer Finansinspektionen sedan upp de iakttagelser, bedömningar och slutsatser som framkommer i rapporterna.

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

I anledning av *Bankföreningens* synpunkter vill Finansinspektionen inledningsvis framhålla att avgränsningen mellan den oberoende

granskarens granskning och inspektionens tillsyn i stor utsträckning bestäms av lag. Genom ändringarna i 6 kap. föreskrifterna vill dock Finansinspektionen tydliggöra den oberoende granskarens uppgifter och vilken avrapportering som bör ske till inspektionen. Det blir därmed även tydligare vilken granskning som inspektionen anser ska utföras. Exakt vilken information som en oberoende granskare ska efterfråga från ett emittentinstitut – för att kunna utföra sitt uppdrag – bestäms dock av granskaren. Eftersom även Finansinspektionen behöver ha tillgång till viss information från emittenterna för att kunna utföra sitt tillsynsuppdrag finns även krav på rapportering till Finansinspektionen, se vidare avsnitt 2.5.

2.4 Informationsskyldighet till investerare (7 kap.)

Finansinspektionens ställningstagande: Ett emittentinstitut ska minst fyra gånger per år publicera information om säkerhetsmassan, de säkerställda obligationerna och, i förekommande fall, om derivatavtal på sin webbplats.

Informationen ska gälla förhållandena på balansdagarna den 31 mars, den 30 juni, den 30 september och den 31 december. Den ska publiceras samma dag som institutet offentliggör sin redovisning för samma period, eller så snart som möjligt därefter.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll. I förslaget angavs dock att informationen senast skulle publiceras en månad efter balansdagen.

Remissinstanserna: *Bankföreningen* har i huvudsak inget att invända mot ändringarna och välkomnar att informationen som emittentinstitut ska lämna till investerarna inte detaljregleras med avseende på formen. Bankföreningen avstyrker dock förslaget att informationen ska offentliggöras senast en månad efter balansdagen. Föreningen framhåller att informationen inte kan publiceras före offentliggörandet av respektive instituts kvartalsrapport och att offentliggörande av information till investerarna ska anpassas till de regler som gäller för rapportering av finansiell information.

Övriga remissinstanser har inte haft något att invända mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: Det nya EU-regelverket har till viss del införts för att stärka investerarskyddet för säkerställda obligationer inom EU. Det övergripande syftet med det informationskrav som finns i artikel 14 i

direktivet är att investerarna och andra relevanta intressenter ska få möjlighet att bedöma de risker som det kan innebära att inneha säkerställda obligationer. Det är därför av yttersta vikt att investerare får korrekt information så fort som den är tillgänglig för att kunna bilda sig en uppfattning om eventuella förändrade risker i ett emittentinstitutets verksamhet med säkerställda obligationer.

De nya föreskriftsbestämmelserna om information till investerarna överensstämmer väl med de krav som följer av artikel 14 i direktivet. Enligt denna artikel ska emittentinstitut bland annat informera investerarna om värdet av säkerhetsmassan och de utestående obligationerna, om ISIN-koder, de säkerställda tillgångarnas geografiska fördelning samt typ, lånestorlek, värderingsmetod och löptidsstruktur. I tillämpliga fall ska emittentinstitutet också lämna en översikt över de utlösande faktorerna för förlängning av löptiden. Emittentinstitutet ska dessutom informera om olika varianter av övervärde. Det ska även finnas uppgifter om lån där fallissemang anses ha inträffat enligt artikel 178 i tillsynsförordningen.

Av artikel 14 i direktivet framgår även att information behöver offentliggöras minst en gång i kvartalet. I artikel 433 i tillsynsförordningen finns bestämmelser om att information som offentliggörs på halvårs- eller kvartalsbasis ska, där det är tillämpligt, göras tillgänglig på samma dag som institutet offentliggör sin redovisning för samma period, eller så snart som möjligt därefter.

Finansinspektionens delar *Bankföreningens* uppfattning att tidpunkten för att publicera av information till investerare bör anpassas till vad som gäller för rapportering av finansiell information enligt tillsynsförordningen. Inspektionen ändrar därför föreskrifterna på det sätt som Bankföreningen har föreslagit.

2.5 Rapportering till Finansinspektionen (8 kap.)

Finansinspektionens ställningstagande: Ett emittentinstitut ska fyra gånger per år lämna uppgifter till Finansinspektionen om säkerhetsmassan, de säkerställda obligationerna och, i förekommande fall, om derivatavtal. Om emittentinstitutet för mer än ett register enligt 5 kap. 5 § ska institutet lämna uppgifterna separat för varje register. Emittentinstitutet bör lämna uppgifterna via Finansinspektionens inrapporteringssystem, på det sätt som närmare anvisas där.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll. Det var dock mer detaljerat när det gäller den geografiska fördelningen och innehöll ingen underkategori för skog och jordbruk inom bostadsfastigheter. Förslaget innehöll även i andra delar i viss mån fler uppgifter. Enligt förslaget skulle, till exempel, återstående tid till nästa ränteändringsdag och nästa villkorsändringsdag anges. Vidare skulle enligt förslaget det första rapporteringstillfället inträffa i oktober 2022.

Remissinstanserna: *Bankföreningen* avstyrker utformningen av de föreslagna kraven på rapportering till Finansinspektionen. De anser att kraven har en detaljeringsgrad som går långt utöver vad direktivet kräver, och att kraven inte står i proportion till det ändamål som information krävs för. Bankföreningen menar att detaljeringsgraden är så långtgående att utgivarna av säkerställda obligationer kan behöva rapportera på enskild kreditnivå. Föreningen anger särskilt att uppgifterna om kreditens valuta, räntebindningstyp, räntebindningstid, kvarvarande räntebindningstid och kvarvarande tid till villkorsändringsdag, amortering samt den geografiska fördelningen behöver ses över. Vidare anser Bankföreningen att ett krav på att begära in uppgifter på kommunnivå innebär en risk för att enskilda kunder identifieras. Föreningen menar att man därför behöver analysera hur kravet förhåller sig till skyddet av enskilda personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Föreningen anmärker också att det saknas en kategori för bostadsfastigheter, då även sådana fastigheter kan omfatta jord- och skogsbruk.

Föreningen anser också att rapporteringskravet bör kunna tillgodoses genom att utgivarna av säkerställda obligationer skickar in den information som enligt branschpraxis lämnas till investerare även till Finansinspektionen. Därtill anser föreningen att nya rapporteringsmallar bör publiceras senast sex månader innan det första rapporteringstillfället.

Näringslivets regelnämnd menar att överimplementering bör undvikas och ställer sig frågande till om det finns risk att Finansinspektionen gör en övertolkning av vilka krav som ställs enligt direktivet. Näringslivets regelnämnd och Bankföreningen ställer sig frågande till att skapa dubbla krav med rapporteringen till både Finansinspektionen och den oberoende granskaren.

Riksbanken tillstyrker Finansinspektionens förslag och välkomnar att de ändrade reglerna ger en god bild av riskerna kopplade till verksamhet med

säkerställda obligationer. Enligt Riksbanken faller de föreslagna föreskriftsändringarna väl i linje med detta.

Övriga remissinstanser har inte haft något att invända mot förslaget.

Finansinspektions skäl: I direktivet finns krav på att emittentinstituten regelbundet ska lämna information till den behöriga myndigheten. Informationen ska åtminstone innehålla de uppgifter som räknas upp i artikel 21.2 i direktivet. Detta innebär att emittentinstituten bland annat ska informera om

- tillgångar och krav på säkerhetsmassan,
- hur institutet uppfyller matchningskraven,
- den särskilda likviditetsbufferten, och,
- i tillämpliga fall, villkor för förlängningsbara löptidsstrukturer.

Denna artikel hänvisar i sin tur till flera andra artiklar i direktivet för att tydliggöra vilken information som instituten ska lämna. Utöver det som framgår av 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).

I artikel 26 i direktivet ställs det också krav på att de behöriga myndigheterna ska publicera viss information om emittentinstitut och säkerställda obligationer. Bland de uppgifter som Finansinspektionen ska offentliggöra ingår en förteckning över de säkerställda obligationer som benämns 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.

Redan de EU-rättsliga reglerna i artikel 21 är således förhållandevis detaljerade och omfattande. Därtill bedömer Finansinspektionen att inspektionen behöver få in mer information än de uppgifter som räknas upp i artikel 21 bland annat för att kunna uppfylla kravet som finns i artikel 26.

Finansinspektionen anser att de rapporteringskrav som nu införs är ändamålsenliga och nödvändiga för att inspektionen ska kunna bedöma riskerna i emittentinstitutens verksamhet med säkerställda obligationer, och därmed kunna utföra sitt tillsynsuppdrag.

Finansinspektionen har dock, med beaktande av *Bankföreningens* synpunkter, tagit bort vissa rapporteringsuppgifter jämfört med det remitterade föreskriftsförslaget. Det gäller bland annat uppgifterna om återstående tid till nästa ränteändringsdag och nästa villkorsändringsdag. Informationen i anvisningarna har ändrats från att hänvisa till det område där krediten är utställd till att hänvisa till det område där säkerheten är belägen. Därutöver har vissa detaljer i anvisningarna i bilaga 3 helt tagits bort.

Finansinspektionen har även gjort andra ändringar för att minska detaljeringsgraden i den information som ska rapporteras in. Exempelvis har den geografiska fördelningen ändrats till län och land i stället för kommun. Med anledning av Bankföreningens synpunkter vill Finansinspektionen även förtydliga att syftet med de nya rapporteringskraven inte är att hämta in uppgifter på enskild kreditnivå. Rapporteringen innehåller inte heller någon information som kan kopplas samman med enskilda kunder, till exempel namn eller andra personuppgifter.

Finansinspektionen instämmer också i Bankföreningens påpekande att det behöver inkluderas information om jord- och skogsbruk när det gäller bostadsfastigheter i anvisningarna till föreskrifterna. Inspektionen har därför lagt till en underkategori – skog och jordbruk – till bostadsfastigheter vid rapportering till Finansinspektionen.

Näringslivets regelnämnd och Bankföreningen anser att de föreslagna föreskrifterna innebär att det blir fråga om en dubbelrapportering till den oberoende granskaren och Finansinspektionen.

Finansinspektionen konstaterar att det sätt på vilket lagstiftaren valt att bygga upp regleringen, innebär att den oberoende granskarens granskning och Finansinspektionens tillsyn i vissa delar överlappar varandra. Den oberoende granskaren har till uppgift att övervaka att registret enligt 3 kap. 10 § LUSO förs på ett korrekt sätt och i enlighet med bestämmelserna i lagen. Finansinspektionen har den övergripande tillsynen över att emittentinstituten följer bestämmelserna i LUSO och andra författningar som reglerar institutens verksamhet. Rapporterna som de oberoende granskarna lämnar ingår som en del i Finansinspektionens tillsyn.

I LUSO finns bestämmelser om att emittentinstitut ska lämna granskaren de upplysningar om sin verksamhet med anknytning till säkerställda obligationer som denne begär. En motsvarande, men mer generell,

skyldighet finns i relation till Finansinspektionen enligt 13 kap. 3 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det är därmed tydligt att lagstiftaren menar att instituten ska förse både de oberoende granskarna och Finansinspektionen med information. Därtill kommer att det endast är i relation till Finansinspektionen som det finns ett bemyndigande att föreskriva om vilka uppgifter som ska lämnas in. Inspektionen har således inte möjlighet att genom föreskrifter styra vilken information som de oberoende granskarna ska begära in från instituten. För att säkerställa att Finansinspektionen får den information som inspektionen behöver för sin övergripande tillsyn behöver det därför finnas regler om rapportering till myndigheten.

Bankföreningen har även anfört att rapporteringskravet bör kunna tillgodoses genom att emittentinstituten skickar in den information som enligt branschpraxis lämnas till investerare även till Finansinspektionen. Finansinspektionen delar i och för sig föreningens uppfattning att en viktig utgångspunkt för rapporteringskraven bör vara vilken information som instituten lämnar till investerare. De nya föreskrifterna har också utformats i linje med detta. För att Finansinspektionen ska kunna använda de inrapporterade uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt i sin tillsyn, behöver de dock lämnas till inspektionen på ett samlat och standardiserat sätt. Inspektionen vidhåller därför att uppgifterna bör lämnas via Finansinspektionens inrapporteringssystem på det sätt som närmare anvisas där.

Med beaktande av Bankföreningens synpunkter ändrar Finansinspektionen tidpunkten för det första rapporteringstillfället till den 31 januari 2023. Den första rapporteringen ska därmed omfatta uppgifter för balansdagen 31 december 2022. I samband med, eller i nära anslutning till, ikraftträdandedatumet för föreskrifterna kommer Finansinspektionen att publicera en teknisk beskrivning som gör det möjligt för instituten att i detalj utläsa hur rapporteringsinformationen bör levereras.

3 Konsekvenser av föreskrifterna

3.1 Inledning och problembeskrivning

Det finns cirka 150 kreditinstitut i Sverige. Tolv av dessa hade i juni 2022 tillstånd att ge ut säkerställda obligationer. Flera av dessa emittentinstitut är dotterbolag inom större koncerner. Storleken på emittentinstituten skiljer sig

åt och deras balansomslutning 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 ändringarna bedöms få för samhället, konsumenterna, företagen och Finansinspektionen.

Med anledning av remissinstansernas synpunkter har detaljeringsgraden minskats gällande vilken information som emittentinstituten ska rapportera in till Finansinspektionen enligt 8 kap. föreskrifterna. Finansinspektionen uppskattar att dessa justeringar innebär att institutens it-kostnader skulle kunna minska något jämfört med de kostnader som angavs i remisspromemorian. Eftersom kostnadsuppskattningarna är något osäkra anser inspektionen dock att det inte är motiverat att justera dem mot bakgrund av ändringarna i föreskrifterna.

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. Detta 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.

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.

Finansinspektionen bedömer att det inte finns några alternativ till att ändra föreskrifterna i de delar där ändringarna är en del av införandet av EU-regelverket eller av andra skäl är en följd av de ändringarna i LUSO.

Utöver de ändringar som följer av EU-regelverket och de föreslagna ändringarna i LUSO ändrar Finansinspektionen bestämmelser som rör den oberoende granskaren. Syftet med dessa ändringar 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. Men 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 betona likheterna mellan bestämmelserna om granskaren och reglerna om övervakaren. 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 att reglera genom föreskrifter.

Finansinspektionen upphäver 3 kap. 4 § tillsynsföreskrifterna. 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 nya 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 nya rapporteringsskyldigheten. Att Finansinspektionen får tillgång till fler uppgifter än i dag och framför allt på ett standardiserat sätt, kommer att möjliggöra bättre analyser av riskprofilen för säkerhetsmassan och de säkerställda obligationerna.

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 det 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. Inspektionen bedömer att föreskriftsändringarna om den oberoende granskaren, som beskrivs i avsnitt 2.3, inte påtagligt förändrar eller utökar granskarnas arbetssätt eller arbetsmetoder. Ändringarna syftar framför allt till att klargöra de oberoende granskarnas arbetsuppgifter och rapportering till Finansinspektionen. Med detta blir även inspektionens förväntningar på de oberoende granskarna tydligare för samtliga marknadsaktörer.

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

arbetet med att kontrollera att emittentinstituten har följt dessa informationskrav. Den oberoende granskaren ska kontrollera att emittentinstituten har publicerat uppgifter enligt bestämmelserna i 7 kap. 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 ändringarna ingår i genomförandet av det nya EU-regelverket för säkerställda obligationer. Ändringarna medför främst finansiella kostnader, se vidare avsnitt 3.5.2.

Föreskriftsändringarna träder i kraft samtidigt som lagändringarna, det vill säga den 8 juli 2022. Första gången som emittentinstituten publicerar information till investerarna är den 31 oktober 2022, och den första rapporteringen till Finansinspektionen sker med balansdag den 31 december 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, respektive den 31 december 2022.

3.5.1 Berörda företag

Ändringarna 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 att ge ut säkerställda obligationer. Det är i dagsläget tolv¹¹ emittentinstitut som berörs direkt av föreskriftsändringarna. Av tabellen nedan framgår vilka emittentinstituten är, hur stora tillgångar de har i säkerhetsmassan, deras utestående volym av säkerställda obligationer, hur stor deras totala balansomslutning är och om de ingår i en

¹¹ Källa: Finansinspektionens företagsregister i juni 2022. Borgo AB är ett emittentinstitut som fick tillstånd i mars 2021.

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 första kvartalet 2022

Emittentinstitut	Tillgångar i säkerhetsmassan	Utestående säkerställda obligationer	Total balansomslutning	Ingår i en koncern-gemenskap (Ja/Nej)
Borgo AB ¹³	11 307	8 500	N/A	Nej
Bluestep Bank AB	6 500	5 300	20 777*	Ja
Landshypotek Bank AB	98 992	79 086	106 018*	Ja
Skandiabanken AB	52 909	39 900	97 074*	Nej
Skandinaviska Enskilda Banken AB	696 524	321 314	3 304 230*	Ja
Sparbanken Skåne AB	27 590	20 200	101 364*	Nej
AB Sveriges Säkerställda obligationer	424 780	325 990	447 574	Ja
Danske Hypotek AB	127 993	100 359	131 228	Ja (utländsk)
Länsförsäkringar Hypotek AB	280 223	222 918	297 646	Ja
Nordea Hypotek AB	650 908	353 704	696 458	Ja (utländsk)
Stadshypotek AB	649 275	590 250	1 547 343	Ja
Swedbank Hypotek AB	1 069 209	465 039	1 136 166	Ja
Totalt	4 096 210	2 532 560	7 885 878	

Källa: Finansinspektionens företagsregister och institutens webbplatser. Uppgifterna om balansomslutning avser det fjärde kvartalet 2021. 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/>.

¹³ Borgo emitterade sin första egna säkerställda obligation i mars 2022.

Tillsammans har emittentinstituten cirka 2 500 miljarder kronor utestående i säkerställda obligationer.¹⁴ Alla emittentinstitut i tabellen kan klassificeras som stora eller medelstora finansiella företag och de flesta ingår i finansiella koncerner.¹⁵ För en mer ingående beskrivning av dessa institut, se avsnitt 3.2.1 och 16.5.2 i betänkandet.

3.5.1.2 Investerare

Investerare i svenska säkerställda obligationer är främst försäkringsföretag, banker, fondbolag och pensionsinstitut. Merparten av investerarna som köper svenska säkerställda obligationer är svenska aktörer men en del utländska investerare förekommer.¹⁶ 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 medföra de största kostnaderna för emittentinstituten. Även dessa kostnader uppskattas dock bli begränsade. De kostnadsfylliga konsekvenserna av de nya bestämmelserna om vilken information som emittentinstitut är skyldiga att lämna till investerare, och vilka uppgifter som ska rapporteras till Finansinspektionen, beskrivs tillsammans i detta avsnitt eftersom de till viss del överlappar varandra.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Se kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

¹⁶ Ungefär 30 procent av alla svenska säkerställda obligationer ägs av utländska investerare (juni 2020). För ytterligare information se avsnitt 3.2.2 i betänkandet.

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

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

Finansinspektionen bedömer att även kostnaden för rapportering blir begränsad, eftersom emittentinstituten redan i dag sammanställer och publicerar en stor del av den information som instituten enligt bestämmelserna ska rapportera. Det tillkommer dock kostnader för att göra ändringar i it-system och ta fram nya rapporteringsrutiner. Detta bland annat eftersom emittentinstituten 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 och Finansinspektionen uppskattar den till cirka 300 000–600 000 kronor per emittentinstitut.¹⁷ 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 på cirka 0,002 procentenheter under ett år. Finansinspektionen bedömer därmed att kostnadsökningen för systemförändringar är begränsad för emittentinstituten och i sammanhanget försumbar för bolånetagarna. Inspektionen 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 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 föreskriftsändringarna inte leder till några kostnader eller får några andra negativa konsekvenser för investerarna.

¹⁷ I exemplet antas att anpassningarna tar cirka 200–400 timmar i anspråk. En personalkostnad per timme uppskattas till cirka 1 500 kronor.

3.5.3 Konsekvenser för små företag

I huvudsak gäller ändringarna emittentinstitutens 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.¹⁸ Borgo AB har relativt 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 emittentinstituten 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 de som mindre institut har. 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 nya kraven som gäller information till investerare och rapportering till Finansinspektionen. Som tidigare nämnts träder ändringarna i kraft samtidigt som lagändringarna, det vill säga den 8 juli 2022. Rapportering till inspektionen och publiceringen av information till investerare ska ske första gången för balansdagen den 31 december 2022 respektive den 30 september 2022. Som framkommer i avsnitt 3.5 bedömer dock Finansinspektionen att emittentinstituten inte kommer behöva förändra sin verksamhet på något betydande sätt. Finansinspektionen har därtill, jämfört med det remitterade föreskriftsförslaget, flyttat fram tidpunkten för det första rapporteringstillfället. Mot denna bakgrund anser Finansinspektionen att företagen får tillräckligt med tid i relation till de synpunkter som inkommit för att anpassa sin verksamhet till de nya bestämmelserna.

¹⁸ <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning/utred-konsekvenser/ekonomiska-effekter/konsekvenser-for-foretag/sarskild-hansyn-till-sma-foretag.html>.

3.7 Konkurrensförhållanden för företagen

Finansinspektionen bedömer att regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och går inte utöver dessa. Ändringarna som görs för de oberoende granskarna har inte ett direkt samband med genomförandet av direktivet, men görs för att tydliggöra detaljer i den ordning som redan finns i svensk rätt. 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

Föreskriftsändringarna bedöms få en begränsad påverkan på Finansinspektionens kostnader. I likhet med emittentinstituten behöver inspektionen anpassa sina it-system för att ta emot den nya rapporteringen. Rapporteringen bör ske i ett specifikt format, vilket innebär att inspektionen

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.¹⁹

Finansinspektionen anser att de ändringar 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

Ändringarna i föreskrifterna 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. Det är dock fråga om ett minimiharmoniseringsdirektiv och Finansinspektionen har alltså 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.

3.11 Speciella informationsinsatser

Finansinspektionen kommer att publicera de beslutade föreskrifterna på inspektionens webbplats. Om det behövs kommer inspektionen även att hålla någon form av informationsmöte, som branschföreträdare och andra

¹⁹ 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>.

intresserade bjuds in till. Några ytterligare informationsinsatser i samband med ikraftträdandet bedöms inte vara nödvändiga.

3.12 Övriga konsekvenser

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