

2016-04-06

REMISSPROMEMORIA



FI Dnr 16-3060

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Förslag till ändring av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:1) om säkerställda obligationer

Sammanfattning

Säkerställda obligationer regleras i lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer (Luso) och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2013:1) om säkerställda obligationer (föreskrifterna).

I propositionen 2015/16:105 Justerade matchningsregler för säkerställda obligationer, som överlämnades till riksdagen den 25 februari 2016, föreslår regeringen ändringar i Luso. Ändringarna gäller de så kallade matchningsreglerna. Enligt de nya reglerna ska säkerhetsmassan¹ uppgå till minst 102 procent av värdet på skulderna som avser säkerställda obligationer. Detta i stället för mer än 100 procent enligt nuvarande lydelse. De föreslagna lagändringarna innebär alltså att det rättsliga kravet på överhypotek² för svenska utgivare av säkerställda obligationer ändras från det nuvarande kravet på mer än noll procent till minst två procent. Motivet till ändringarna är att derivat som säkrar säkerställda obligationer ska kunna undantas från kravet på central motpartsclearing som annars skulle gälla enligt nya EU-rättsliga krav. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 21 juni 2016.

Föreskrifterna (4 kap. 2 och 4 §§) innehåller ett krav på överhypotek på mer än noll procent. Därför kommer föreskrifterna i dessa delar att avvika från lagens krav på överhypotek när en ändrad lydelse i Luso träder i kraft. Mot denna bakgrund föreslår Finansinspektionen att föreskrifterna anpassas till den föreslagna lagändringen i Luso, så att kravet på överhypotek blir detsamma i lag och föreskrifter. Föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft samtidigt med lagändringarna, det vill säga den 21 juni 2016.

¹ Säkerhetsmassan är de tillgångar (krediter, fyllnadssäkerheter och i registret antecknade medel) i vilka obligationsinnehavarna och utgivarnas motparter i derivatavtal har förmånsrätt.

² Överhypotek är skillnaden mellan värdet på säkerhetsmassan och skulderna som avser säkerställda obligationer.

Innehåll

1. Utgångspunkter	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte med föreskriftsändringarna	3
1.3 Regleringsalternativ	3
1.4 Rättsliga förutsättningar	3
1.5 Ärendets beredning	4
1.6 Ikraftträdande	4
2. Motivering och överväganden.....	5
2.1 Föreslagna lagändringar	5
2.2 Föreslagna föreskriftsändringar.....	5
3. Konsekvensanalys	6
3.1 Konsekvenser för företagen	6
3.2 Konsekvenser för små företag.....	6
3.3 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden	7
3.4 Konsekvenser för konsumenterna, näringslivet och samhället	7
3.5 Konsekvenser för FI och de oberoende granskarna	7

1. Utgångspunkter

1.1 Bakgrund

I propositionen 2015/16:105 Justerade matchningsregler för säkerställda obligationer, överlämnad till riksdagen den 25 februari 2016, föreslår regeringen ändringar i lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer (Luso). Ändringarna gäller de så kallade matchningsreglerna. Enligt de nya reglerna ska säkerhetsmassan uppgå till minst 102 procent av värdet på skulderna som avser säkerställda obligationer. Detta i stället för mer än 100 procent som det står i den nuvarande lydelsen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 21 juni 2016.

Bakgrunden till lagändringarna i Luso är nya EU-rättsliga krav på central motpartsclearing som kan undvikas om det rättsliga kravet på överhypotek skärps från mer än noll procent till minst två procent. I dag finns inget krav på central motpartsclearing av derivat som säkrar säkerställda obligationer. Syftet med lagändringarna är alltså att upprätthålla de villkor som i dag gäller för de svenska utgivarnas riskhantering via derivat kopplade till säkerställda obligationer. I propositionen bedöms ett krav på central motpartsclearing innebära ökade kostnader för utgivarna. Eftersom kostnaderna enligt regeringens uppfattning inte uppvägs av tydliga vinster utifrån ett riskperspektiv bör kravet på central motpartsclearing undvikas.

1.2 Syfte med föreskriftsändringarna

I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om säkerställda obligationer finns det i 4 kap. 2 och 4 §§ bestämmelser om nuvärdesberäkning och valutarisk som hänvisar till kravet på överhypotek i Luso. Syftet med ändringarna är att kravet på överhypotek i föreskrifterna ska vara detsamma som det i Luso. Om ändringarna inte görs skulle föreskrifterna ställa ett annat och lägre krav på överhypotek än den nu föreslagna lydelsen av Luso, när lagändringarna träder i kraft.

1.3 Regleringsalternativ

Om föreskrifterna inte ändras kommer de att innehålla ett för lågt rättsligt krav på överhypotek när lagändringarna träder i kraft. Därför finns inget alternativ till att ändra i de befintliga föreskrifterna.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Finansinspektionen får enligt 1 § förordningen (2004:332) om utgivning av säkerställda obligationer meddela föreskrifter i anslutning till vissa angivna

bestämmelser i Luso. Bemyndigandet i 1 § 8 i den nämnda förordningen anknyter uttryckligen till matchningsreglerna i 3 kap. 9 § Luso, där regeringen nu föreslår ändringar. Där anges att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om villkor för derivatavtal samt beräkning av och villkor för riskexponering och räntebetalningar enligt 3 kap. 9 § Luso. Med stöd av detta bemyndigande kan de nu föreslagna föreskriftsändringarna göras.

1.5 Ärendets beredning

Under arbetets gång har Finansinspektionen fört en löpande dialog med Svenska Bankföreningen genom branschorganisationen Association of Swedish Covered Bond Issuers³ (ASCB). Finansinspektionen har bedömt att det inte krävs någon extern referensgrupp i arbetet med att ta fram de nya föreskriftsförslagen eftersom det handlar om begränsade ändringar i föreskrifterna.

1.6 Ikraftträdande

EU-kravet på central motpartsclearing av vissa derivat blir tillämpligt från den 21 juni 2016. För att få tillämpa undantaget från central motpartsclearing kommer lagändringarna i Luso att träda i kraft samtidigt. Föreskriftsändringarna föreslås därför träda i kraft vid samma tidpunkt som ändringarna i Luso, det vill säga den 21 juni 2016.

³ Association of Swedish Covered Bond Issuers (ASCB) är en branschorganisation för de svenska utgivarna av säkerställda obligationer. Svenska Bankföreningen svarar för ASCB:s sekretariat.

2. Motivering och överväganden

2.1 Föreslagna lagändringar

Bakgrunden till de ändringar som regeringen föreslår i Luso är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (Emir), och Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2205 av den 6 augusti 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 vad gäller tekniska standarder för clearingkravet. Den delegerade förordningen grundar sig på bemyndiganden i Emir.

Förordningen medför bland annat krav på central motpartsclearing av vissa OTC-derivat. I artikel 1.2 i den delegerade förordningen finns möjlighet att undanta OTC-derivatavtal som ingås av utgivare av säkerställda obligationer från kravet på central motpartsclearing, om vissa villkor är uppfyllda. Bland annat krävs att säkerhetsmassan, enligt ett rättsligt krav, ska överstiga värdet av skulderna som avser säkerställda obligationer med minst två procent för att ett sådant undantag ska kunna medges.

Syftet med de föreslagna lagändringarna är alltså att ställa ett rättsligt krav på överhypotek som medför att derivat som säkrar säkerställda obligationer ska kunna undantas från kravet på central motpartsclearing, enligt de nyss nämnda bestämmelserna i den delegerade förordningen. Syftet med detta är att de villkor som i dag gäller för de svenska utgivarnas riskhantering via derivat kopplade till säkerställda obligationer ska kunna upprätthållas.

Kraven på central motpartsclearing tillämpas från och med den 21 juni 2016 enligt den delegerade förordningen. Detta är orsaken till att även den svenska lagändringen föreslås träda i kraft då.

2.2 Föreslagna föreskriftsändringar

I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om säkerställda obligationer finns det i 4 kap. 2–4 §§ föreskrifter om nuvärdesberäkning, ränterisk och valutarisk som anknyter till matchningsreglerna i 3 kap. 9 § Luso. I 4 kap. 2 §, som behandlar nuvärdesberäkning och i 4 §, som behandlar valutarisk används dagens rättsliga krav på överhypotek, dvs. mer än noll procent. Det innebär att värdet på säkerhetsmassan ska överstiga skulderna. Med anledning av de föreslagna ändringarna i Luso behöver 2 och 4 §§ ändras. Detta för att undvika att det angivna kravet på överhypotek i föreskrifterna avviker från det krav på överhypotek som kommer att gälla enligt den nya lydelsen av Luso. Utöver detta föreslår Finansinspektionen vissa språkliga och redaktionella ändringar av föreskrifterna. Föreskriftsändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som lagändringarna, det vill säga den 21 juni 2016.

3. Konsekvensanalys

Som framgår i avsnitt 1.2 är syftet med Finansinspektionens föreskriftsändringar endast att få föreskrifterna att överensstämma med Luso. Sammantaget antas ändringarna av föreskrifterna inte innebära några ytterligare kostnader utöver de som följer av de föreslagna lagändringarna.

3.1 Konsekvenser för företagen

I dag har åtta företag (Swedbank, Handelsbanken, SEB, Nordea, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank, SBAB och Skandiabanken)⁴ tillstånd att ge ut säkerställda obligationer. Det är dessa företag som berörs av lag- och föreskriftsändringarna. Samtliga använder sig i stor utsträckning av säkerställda obligationer som finansieringskälla.

Trots att lagändringarna innebär ett ökat krav på överhypotek instämmer Finansinspektionen i regeringens bedömning att lagändringarna inte innebär ökade kostnader för svenska utgivare av säkerställda obligationer. Anledningen är att alla utgivares överhypotek i nuläget redan ligger på en betydligt högre nivå än två procent. Vid årsskiftet 2015–2016 uppgav utgivarna att det fanns ett överhypotek på mellan 14 och 58 procent i de utgivna säkerställda obligationerna. Enligt Finansinspektionens beräkningar låg överhypoteket i genomsnitt på 37 procent.

Ett ökat krav på överhypotek kan dock innebära administrativa kostnader i form av ändringar av rutiner och uppdatering av system, som Regelrådet har framhållit i sitt remissyttrande till regeringskansliet. Finansinspektionen delar regeringens bedömning att dessa kostnader kan antas vara begränsade och av engångskaraktär. Kostnaderna är dessutom en direkt följd av lagen, inte av Finansinspektionens ändrade föreskrifter. Föreskriftsändringarna i sig innebär därför ingen kostnad för företagen, eftersom de endast syftar till att få föreskrifterna att överensstämma med lagen.

Om föreskriftsändringarna inte görs strider föreskrifterna mot den nya lydelsen i Luso. Detta kan leda till att omvärlden uppfattar att det finns brister i det svenska regelverket för säkerställda obligationer, vilket skulle kunna få negativa konsekvenser för finansiella företag i Sverige.

3.2 Konsekvenser för små företag

Även om dagens utgivare skiljer sig åt i storlek ger inga små företag ut säkerställda obligationer under Luso. Därför har varken lag- eller föreskriftsändringarna konsekvenser för sådana företag. För företag som avser att bli utgivare borde lag- och föreskriftsändringarna inte heller innebära att inträdet på den marknaden påverkas i någon väsentlig mån.

⁴ I ett flertal fall är det dotterbolag till dessa företag som har fått tillstånd att ge ut säkerställda obligationer.

3.3 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

Finansinspektionen bedömer att föreskriftsändringarna inte påverkar marknaden och konkurrensen utöver den eventuella påverkan som följer av lagändringarna.

3.4 Konsekvenser för konsumenterna, näringslivet och samhället

Finansinspektionen bedömer att föreskriftsändringarna inte påverkar konsumenterna, näringslivet och samhället utöver den eventuella påverkan som följer av lagändringarna. Däremot skulle det kunna vara negativt för finansiella företag i Sverige om lagändringarna görs utan att föreskrifterna ändras, som nämnts i avsnitt 3.1.

3.5 Konsekvenser för FI och de oberoende granskarna

Varken lag- eller föreskriftsändringarna medför ökade krav på Finansinspektionens tillsyn eller tillståndsgivning. Ändringarna torde därför inte innebära några ökade kostnader vare sig för inspektionen eller för de oberoende granskarna som bistår Finansinspektionen i tillsynen över regelverket.