

2021-05-18

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



FI dnr 20-22556

FI
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
FI@fi.se
www.fi.se

Ändringar i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag

Sammanfattning

Finansinspektionen inför ett särskilt kapitalkrav för tjänstepensionsföretag som investerar i tillgångar med direkt exponering mot bostadskrediter som uppfyller vissa villkor.

Bestämmelserna införs eftersom sådana investeringar behandlas som mindre riskfyllda vid beräkning av kapitalkravet för försäkringsföretag enligt Solvens 2-förordningen¹.

En målsättning vid det svenska genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet² har varit att harmonisera reglerna för tjänstepension med övrig livförsäkring. Införandet av ett särskilt kapitalkrav även för tjänstepensionsföretagen bidrar till att uppfylla den målsättningen. Det lägre kapitalkravet motiveras av att investeringar i bostadskrediter historiskt sett har inneburit mycket låga kreditförluster.

Finansinspektionen beslutar även att tjänstepensionsföretag inte längre ska omfattas av Finansinspektionens allmänna råd om rapportering av händelser av väsentlig betydelse.

Ändringarna träder i kraft den 1 juni 2021.

¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen	3
1.2	Regleringsalternativ	3
1.3	Rättsliga förutsättningar	3
1.4	Ärendets beredning	4
2	Motivering och överväganden.....	4
2.1	Införandet av ett särskilt kapitalkrav för godkända bostadskrediter	4
2.2	Övriga ändringar	8
2.3	Ikraftträdande	9
3	Konsekvenser	9
3.1	Berörda företag och utgångspunkter för kostnadsberäkningen	10
3.2	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	11
3.3	Konsekvenser för olika delar av det finansiella systemet	12
3.4	Konsekvenser för Finansinspektionen	13
3.5	Konsekvenser och kostnadsanalys för berörda företag	13

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

I Solvens 2-förordningen³, som gäller för försäkringsföretag, finns ett särskilt kapitalkrav för investeringar med direkt exponering mot bostadskrediter (artikel 191). En målsättning vid det svenska genomförandet av det andra tjänstepensionsdirektivet⁴, som gäller för tjänstepensionsföretag, har varit att harmonisera reglerna för tjänstepension med övrig livförsäkring. Att införa ett särskilt kapitalkrav för bostadskrediter som uppfyller särskilda villkor (i fortsättningen kallade godkända bostadskrediter) bidrar ytterligare till att den målsättningen uppfylls.

Utöver införandet av ett särskilt kapitalkrav för godkända bostadskrediter har Finansinspektionen identifierat att ett antal mindre ändringar bör göras i

- Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2018:5) om rapportering av händelser av väsentlig betydelse, och
- vissa av bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar (4 kap.) och kapitalkrav (7 kap.) i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:21) om tjänstepensionsföretag (tjänstepensionsföreskrifterna).

Målet med de mindre ändringarna är bland annat att undvika dubbelreglering samt att minska risken för missförstånd och felaktiga beräkningar.

1.2 Regleringsalternativ

Kapitalkravsregler för investeringar i godkända bostadskrediter kan inte införas på annat sätt än genom föreskrifter. På samma sätt kan rättelser och förtydliganden i befintliga bestämmelser i tjänstepensionsföreskrifterna bara göras genom föreskrifter. Ändringarna i de allmänna råden om rapportering av händelser av väsentlig betydelse kan göras genom allmänna råd.

1.3 Rättsliga förutsättningar

1.3.1 Förtydliganden i bestämmelser om försäkringstekniska avsättningar

Enligt 5 kap. 7 § lagen (2019:747) om tjänstepensionsföretag får regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om försäkringstekniska avsättningars innehåll och beräkning. Finansinspektionen har bemyndigande att meddela sådana föreskrifter i 5 kap. 2 § förordningen (2019:809) om tjänstepensionsföretag. Förtydligandena i 4 kap. 11, 12, 18, 19 och 22 §§ tjänstepensionsföreskrifterna ryms inom detta bemyndigande.

³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.

1.3.2 Kapitalkravsregler

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har enligt 8 kap. 16 § lagen om tjänstepensionsföretag fått bemyndigande att meddela föreskrifter om beräkningen av det riskkänsliga kapitalkravet. Finansinspektionen har motsvarande bemyndigande enligt 5 kap. 2 § förordningen om tjänstepensionsföretag. Bemyndigandet inkluderar kapitalkravsregler för investeringar i godkända bostadskrediter. Även ändringarna i 7 kap. 2, 13, 14, 17, 18, 25 och 36 §§ tjänstepensionsföreskrifterna ryms inom bemyndigandet.

1.4 Ärendets beredning

Finansinspektionen har i arbetet med att ta fram förslaget till ändrade föreskrifter och allmänna råd begärt in synpunkter från berörda företag och branschorganisationer genom att hålla ett referensgruppsmöte. På mötet fick branschrepresentanterna möjlighet att dels lämna allmänna synpunkter, dels ge sin syn på specifika frågeställningar.

Finansinspektionen remitterade den 5 februari 2021 förslag till ändringar i föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag tillsammans med en remisspromemoria. Svar på remissen har kommit från Arbetsgivarverket, Bolagsverket, Kommerskollegium, Konsumentverket, Pensionsmyndigheten, Regelrådet, Revisorsinspektionen, Statistiska centralbyrån, Sveriges riksbank, Advokatsamfundet, Bosam Group Holding AB, branschorganisationen FAR, Finansförbundet, Fondbolagens förening, Svensk Försäkring, Sveriges Redovisningskonsulters förbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och fackförbundet Unionen.

2 Motivering och överväganden

2.1 Införandet av ett särskilt kapitalkrav för godkända bostadskrediter

Finansinspektionens ställningstagande: Finansinspektionen inför ett särskilt kapitalkrav för bostadskrediter som uppfyller vissa villkor.

Remisspromemorian: Förslaget hade i huvudsak samma innehåll men innehöll inte ett uttryckligt krav på att en egendom som utgör säkerhet för en godkänd bostadskredit ska vara en annan egendom än en näringsfastighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229).

Remissinstanserna: *Svensk Försäkring* har inga invändningar mot att det särskilda kapitalkravet införs. Föreningen anser emellertid att det bör klargöras vilka bostadskrediter som ska omfattas av det nya kapitalkravet och att till exempel lån mot säkerhet i hyresfastigheter omfattas av definitionen av bostadskredit i det remitterade förslaget. Vidare anser föreningen att det även bör förtydligas vilken duration som avses i 7 kap. 19 § vid beräkning av kapitalkrav för ränteskillnadsrisk, i synnerhet vid obligationer med rörlig kupong och räntejusteringslån. *Bosam Group Holding AB* anser att det av förutsebarhetsskäl och ur transparensynpunkt bör klargöras att definitionen av bostadskredit även omfattar kredit utställd till en bostadsrättsförening med pant i en bostadsrättsförenings fastighet.

Finansinspektionens skäl: Av Solvens 2-förordningen följer att försäkringsföretag får tillämpa ett särskilt kapitalkrav för investeringar i krediter som uppfyller ett antal villkor. Till exempel ska de vara säkrade genom panträtt i bostadsfastigheter. Det särskilda kapitalkravet innebär en lättnad i förhållande till hur investeringarna annars skulle ha hanterats. Det lägre kapitalkravet motiveras av att investeringar i bostadskrediter historiskt sett har inneburit mycket låga kreditförluster. Som exempel kan nämnas att bostadskreditinstitutens kreditförluster till allmänheten i Sverige var i genomsnitt 0,04 procent under åren 1996–2018.⁵

Som anges i avsnitt 1.1 har en målsättning i det svenska genomförandet av andra tjänstepensionsdirektivet varit att harmonisera reglerna för tjänstepension med övrig livförsäkring. Införandet av ett mer förmånligt kapitalkrav för dessa investeringar även för tjänstepensionsföretagen, bidrar till att uppfylla detta mål.

En väsentlig del av riskexponeringen mot räntebärande papper för företagen inom tjänstepensionsmarknaden består i dag av så kallade säkerställda obligationer (SOBL) som emitteras av kreditinstitut. Obligationerna har en särskild lagteknisk konstruktion, som följer av lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer (Luso). Benämningen säkerställda kommer av att obligationerna ska vara säkrade genom en underliggande tillgångsmassa. Den viktigaste tillgångskategorin i säkerhetsmassan är i dag bostadskrediter, det vill säga lån som har säkerhet i egendom för bostadsändamål. Bostadskrediter utgör cirka 95 procent av krediterna i säkerhetsmassan.⁶ Marknaden för SOBL är således en viktig finansieringskälla för svenska kreditinstitut, framför allt vad gäller finansieringen av bostadskrediter.

De lån som får ingå i säkerhetsmassan håller generellt en hög kreditkvalitet, bland annat genom begränsningar av hur höga belåningsgraderna får vara. Detta, i kombination med den särskilda reglering som omger SOBL, är en av anledningarna till att investeringar i SOBL har behandlats som mindre riskfyllda vid beräkning av det riskkänsliga kapitalkravet i tjänstepensionsföreskrifterna.

Även investeringar med direkt exponering mot bostadskrediter görs av företagen som omfattas av tjänstepensionsregleringen. Det kan bland annat röra sig om investeringar i så kallade bolånefonder. Direkt exponering innebär att investeraren är direkt exponerad mot kreditrisken i bostadskrediten. Som tidigare nämnts behandlas investeringar med direkt exponering mot bostadskrediter som mindre riskfyllda vid beräkning av kapitalkravet enligt Solvens 2-förordningen. Sådana investeringar har i stor utsträckning samma typ av underliggande säkerhet som i SOBL, det vill säga egendom för bostadsändamål. Det blir därigenom rimligt att ha säkerställda obligationer som riktmärke snarare än exempelvis onoterade räntebärande investeringar.

⁵ SOU 2020:61, *Ändrade regler om säkerställda obligationer*, s. 102.

⁶ SOU 2020:61 s. 146.

Som nämnts har den svenska målsättningen vid genomförandet av andra tjänstepensionsdirektivet varit att harmonisera regelverket med det som gäller för övrig livförsäkring. Samtidigt har bostadskrediter historiskt sett inneburit mycket låga kreditförluster. Investeringar i dessa bör därför anses som mindre riskfyllda. Mot bakgrund av detta bör ett särskilt kapitalkrav för investeringar som görs med direkt exponering mot bostadskrediter införas i tjänstepensionsföreskrifterna.

Regleringen i Solvens 2-förordningen innebär att investeringar med exponering mot bostadskrediter som uppfyller ett antal villkor ska generera ett lägre kapitalkrav. Även för SOBL ställs krav på de tillgångar som tillåts ingå i säkerhetsmassan. Kraven som följer av de olika regelverken påminner delvis om varandra. Mot bakgrund av detta har Finansinspektionen beaktat de bestämmelser som följer av både Solvens 2-förordningen och Luso i arbetet med att ta fram ett särskilt kapitalkrav. Myndigheten har även beaktat ett förslag till nya bestämmelser i Luso.⁷

Definitionen av bostadskredit bör överensstämma med den som avgör vilka bostadskrediter som får ingå i säkerhetsmassan för SOBL. Det handlar om bostadskrediter som har lämnats mot säkerhet i egendom som är avsedd för bostadsändamål i Sverige. Säkerheten ska i så fall utgöras av en inteckning i en fast egendom, en inteckning i en tomträtt eller en pant i en bostadsrätt. Därutöver tillåts även investeringar i lån som har lämnats mot säkerhet i ett annat land än Sverige inom EES.

Svensk Försäkring och Bosam Group Holding AB har efterfrågat ett klargörande om vilken typ av egendom som kan utgöra säkerhet enligt definitionen av en bostadskredit. Finansinspektionen har därför valt att göra ett förtydligande tillägg i förhållande till det remitterade förslaget. Finansinspektionens avsikt har inte varit att krediter mot säkerhet i näringsfastigheter för bostadsändamål ska kunna vara godkända bostadskrediter. Vad gäller lån mot säkerhet i näringsfastigheter för bostadsändamål saknas tillförlitliga och konsistenta empiriska underlag för att motivera ett lägre kapitalkrav. Mot denna bakgrund anges i 7 kap. 30 a § att egendom som utgör säkerhet för en bostadskredit ska vara en annan egendom än näringsfastighet enligt 2 kap. 14 § inkomstskattelagen för att krediten ska vara en godkänd bostadskredit. Varken investeringar i lån med säkerhet i en hyresfastighet för bostadsändamål eller en bostadsrättsförenings fastighet ingår därmed i begreppet godkända bostadskrediter. Detta då egendomslagen omfattas av definitionen av näringsfastighet enligt inkomstskattelagen. Sådana investeringar omfattas därmed inte av det särskilda kapitalkravet.

Kraven på investeringar med exponering mot bostadskrediter innebär att det ska röra sig om en exponering som sker uteslutande mot bostadskrediter. Investeringar som innebär en viss exponering mot lån med säkerhet i annan egendom än sådan som är avsedd för bostadsändamål, ska därför inte betraktas som godkänd och därmed heller inte generera ett lägre kapitalkrav.

⁷ Se SOU 2020:61.

Vidare ska det finnas en lämplig försäkring för den egendom som utgör säkerhet för bostadskrediterna för att krediterna ska anses vara godkända. Om en sådan försäkring inte har tecknats får det särskilda kapitalkravet alltså inte tillämpas. Kravet på att det ska finnas en lämplig försäkring finns både i Solvens 2-förordningen och i förslaget till nya bestämmelser i Luso.⁸ Vad som anses som en lämplig försäkring beror på vilken egendom som utgör säkerhet och vilka risker som kan påverka egendomens marknadsvärde på ett sådant sätt att värdet inte längre uppgår till storleken på krediten. Det har också betydelse vilket försäkringsskydd som finns tillgängligt på marknaden. I många fall, till exempel när det gäller en villafastighet, behöver byggnaderna på fastigheten omfattas av ett brandskydd eftersom marknadsvärdet kan komma att påverkas avsevärt vid en brand.

Tjänstepensionsföretaget ska dessutom vidta ett antal åtgärder när väl investeringen har gjorts. Det handlar bland annat om att löpande övervaka och minst vart tredje år analysera förändringar av marknadsvärdet på den egendom som utgör säkerhet för krediterna. Tjänstepensionsföretaget får då använda sig av statistiska metoder, vilket är praxis när man värderar sådana tillgångar. Det ställs också krav på att företaget ska dokumentera vilken egendom som utgör säkerhet för krediterna som ingår i investeringen. Marknadsvärde och vilken metod som företaget använder för att övervaka och analysera detta ska också dokumenteras. Åtgärderna är en förutsättning för att företaget ska få tillämpa det särskilda kapitalkravet.

En investering som uppfyller de krav som har ställts får ett lägre kapitalkrav för ränteskillnadsrisk än en onoterad räntebärande investering. Om kraven uppfylls ska kapitalkravet för ränteskillnadsrisk beräknas med tillämpning av kreditkvalitetssteg SOBL. En riskvikt baserad på en särskild formel ska tillämpas på investeringen. Vid en belåningsgrad på upp till 60 procent kommer riskvikten att bli 1,0 och kapitalkravet bli samma som för SOBL. Vid högre belåningsgrader stiger riskvikten successivt över 1 för att återspegla den högre risken vid den högre belåningsgraden. Metoden med en riskvikt, som beräknas med belåningsgrad som utgångspunkt, är en effektiv och relativt enkel metod. Samtidigt är valet att använda SOBL som utgångspunkt rimlig då säkerhetsmassan även där till största del ytterst utgörs av egendom för bostadsändamål.

Svensk Försäkring har framfört ett önskemål om ett förtydligande av vilken duration som avses i 7 kap. 19 §, i synnerhet vid obligationer med rörlig kupong och räntejusteringslån. Finansinspektionen kan konstatera att begreppet duration⁹ är ett vedertaget begrepp, som varken definieras i Solvens 2-förordningen eller i tjänstepensionsregleringen. När det gäller rörlig ränta anges i artikel 176.2 i Solvens 2-förordningen, något förenklat, att durationen för obligationer eller lån med rörlig ränta ska motsvara den modifierade durationen för obligationer eller lån med fast ränta. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i tjänstepensionsregleringen. Eftersom duration är ett

⁸ SOU 2020:61.

⁹ För en nollkupongare är duration och löptid desamma.

allmänt vedertaget begrepp anser inte Finansinspektionen att det finns behov av ytterligare förtydliganden i 7 kap. 19 §.

Tjänstepensionsföretaget ska självt bedöma om villkoren för godkända bostadskrediter är uppfyllda. Någon anmälan eller ansökan om tillstånd för att få kategorisera investeringarna som godkända behöver inte göras. Däremot kommer granskningen av företagets hantering av investeringar i godkända bostadskrediter ingå som en naturlig del av Finansinspektionens tillsyn av bland annat tjänstepensionsföretagets företagsstyrning och riskhantering. Detta är något som redan gäller när kapitalkravet tillämpas enligt Solvens 2-förordningen.

2.2 Övriga ändringar

2.2.1 *Finansinspektionens allmänna råd om rapportering av händelser av väsentlig betydelse*

Finansinspektionens ställningstagande: Tjänstepensionsföretag ska inte längre omfattas av Finansinspektionens allmänna råd om rapportering av händelser av väsentlig betydelse.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget.

Finansinspektionens skäl: I 3 kap. 1–3 §§ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2019:22) om tillsynsrapportering för tjänstepensionsföretag, finns bestämmelser som gör att det inte är motiverat att Finansinspektionens allmänna råd om rapportering av händelser av väsentlig betydelse fortsatt ska gälla för tjänstepensionsföretagen. De allmänna råden, som ges ut på nytt, ändras därför så att tjänstepensionsföretagen inte längre omfattas av dem. Samtidigt görs några redaktionella ändringar som inte innebär någon ändring i sak.

Lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet har nyligen upphävts, men för vissa ekonomiska föreningar och aktiebolag som har registrerats enligt lagen gäller den till utgången av 2021. Om företaget före utgången av 2021 lämnar in en ansökan om tillstånd för bank- eller finansieringsrörelse till Finansinspektionen får företaget fortsätta att driva verksamheten enligt den upphävda lagen till dess att ansökan har prövats slutligt. Finansinspektionen ändrar därför inte nu i de allmänna råden med anledning av att lagen har upphört att gälla, utan har för avsikt att återkomma i frågan.

2.2.2 *Tjänstepensionsföreskrifterna*

Finansinspektionens ställningstagande: Finansinspektionen gör ett antal mindre ändringar i 4 och 7 kap. tjänstepensionsföreskrifterna.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget.

Finansinspektionens skäl: I 4 kap. 11, 12, 18, 19 och 22 §§ förtydligas att den långsiktiga terminsräntan gäller för ett visst beräkningsår, y, i stället för durationen, t. Motivet till ändringen är att det ska bli tydligt för företagen hur försäkringstekniska avsättningar ska beräknas. Detta för att minska risken för missförstånd och felaktiga beräkningar.

Även i 7 kap. 13, 14, 17, 18, 25 och 36 §§ görs några mindre ändringar. I 13 § görs ett par redaktionella ändringar. De ändringar som görs i 14, 17, 18 och 25 §§ syftar till att klargöra att de olika kapitalkraven inte ska hänvisa till kapitalbasen. Detta då det i tjänstepensionsregleringen, till skillnad från i Solvens 2-regleringen, inte finns någon särskild balansräkning för solvensändamål. Därmed påverkas inte kapitalbasen direkt av de stresser som genomförs i kapitalkravsberäkningen. I stället för att uttrycka kapitalkraven som en *minskning av kapitalbasen*, ska kapitalkravet för olika risker därför uttryckas på följande sätt.

Kapitalkravet för

- ränterisk (14 §) uttrycks som *den största ökningen av skillnaden mellan de försäkringstekniska avsättningarna och de räntekänsliga tillgångarna efter avdrag för finansiella skulder*,
- aktiekursrisk (17 §) uttrycks som *värdeminskningen*,
- fastighetsprisrisk (18 §) uttrycks som *värdeminskningen*, och
- valutakursrisk (25 §) uttrycks som *ökningen av skillnaden mellan de försäkringstekniska avsättningarna och de valutakänsliga tillgångarna efter avdrag för finansiella skulder*.

Vidare förtydligas i 36 § att beräkningen av kapitalkravet för sjuklighetsrisk ska göras genom att de tre olika antagandena stressas samtidigt och inte var för sig.

2.3 Ikraftträdande

Finansinspektionens ställningstagande: Ändringarna träder i kraft den 1 juni 2021.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget.

Finansinspektionens skäl: Ändringarna är av begränsad omfattning och bör träda i kraft den 1 juni 2021.

3 Konsekvenser

Nedan redogör Finansinspektionen för vilka företag som kommer att kunna omvandlas till tjänstepensionsföretag och som därmed ska tillämpa de ändrade föreskrifterna. Finansinspektionen tar också upp utgångspunkterna för att beräkna eventuella kostnader för dessa företag. Vidare redogör myndigheten för vilka konsekvenser ändringarna väntas få för samhället och konsumenterna, för olika delar av det finansiella system samt för Finansinspektionen. Till sist

presenteras en kostnads- och konsekvensanalys för de företag som kommer att omvandlas till tjänstepensionsföretag.

En beskrivning av vad Finansinspektionen vill uppnå med regleringen finns i avsnitt 1 Utgångspunkter. Där beskrivs även de normgivningsbemyndiganden som finns.

Finansinspektionen bedömer att regleringen överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Ändringarna bedöms heller inte vara av den omfattning att företagen behöver en längre förberedelsestid än den som tiden för ikraftträdandet ger. Det bedöms heller inte behövas fler informationsinsatser än publiceringen på myndighetens webbplats. Vidare finns inga små företag, enligt EU:s definition av små- och medelstora företag, som berörs av föreskrifterna och som därför behöver behandlas särskilt i analysen.

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen att ändringarna inte kommer att medföra några nämnvärda kostnadsökningar för tjänstepensionsföretagen. För tjänstepensionsföretagen kan ändringarna i föreskrifterna komma att bidra till högre avkastning och möjligen en bättre löptidsmatchning mellan investeringar och skulder. De ändringar som genomförs i de allmänna råden påverkar heller inte tjänstepensionsföretagen.

3.1 Berörda företag och utgångspunkter för kostnadsberäkningen

Finansinspektionen gör följande uppdelning över grupper av företag som redan har eller kan komma att omvandlas till tjänstepensionsföretag och som därmed omfattas av ändringarna i föreskrifterna:

- *Solvens 2-företag*: Försäkringsföretag som följer Solvens 2-regelverket. Finansinspektionen bedömer att tre företag kan tänkas omvandla sig.
- *Blandade livförsäkringsföretag*: Försäkringsföretag som driver tjänstepensionsverksamhet och följer försäkringsrörelselagen (2010:2043) i dess lydelse före den 1 januari 2016 för den delen av verksamheten under en övergångsperiod. När det gäller regler om företagsstyrning, associationsrätt, överlåtelse av försäkringsbestånd, lämplighetsprövning av ägare i försäkringsaktiebolag och grupp tillsyn tillämpar dessa företag 10–15 och 19 kap. försäkringsrörelselagen (2010:2043) i dess nuvarande lydelse i tillämpliga delar (jfr Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2015:21] om övergångsreglering för försäkringsrörelse). Finansinspektionen bedömer att tre företag kan tänkas omvandla sig.
- *Ringaföretag*: De försäkringsföretag som driver tjänstepensionsverksamhet och som maximalt har fem procent övrig livförsäkringsverksamhet. Dessa företag tillämpar försäkringsrörelselagen (2010:2043) i dess lydelse före den 1 januari 2016. När det gäller regler om företagsstyrning, associationsrätt, överlåtelse av försäkringsbestånd, lämplighetsprövning av ägare i försäkringsaktiebolag och grupp tillsyn tillämpar dessa företag 10–15 och 19 kap. försäkringsrörelselagen (2010:2043) i dess nuvarande lydelse i tillämpliga delar (jfr

Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2015:21] om övergångsreglering för försäkringsrörelse). Finansinspektionen bedömer att samtliga fem företag kan tänkas omvandla sig.

- *Tjänstepensionsföretag*: Företag som driver tjänstepensionsverksamhet enligt lagen om tjänstepensionsföretag. Det finns i dag sju tjänstepensionsföreningar som har omvandlats från tjänstepensionskassor, samt ett tjänstepensionsaktiebolag som har omvandlats från försäkringsaktiebolag. Det finns en tjänstepensionskassa och ett försäkringsföretag (ett av ringaföretagen) som har ansökt om att omvandlas till tjänstepensionsförening.

I tabellen nedan redovisas de 20 företag som Finansinspektionen bedömer berörs av föreskrifterna. Företagens sammanlagda premieinkomst för år 2020 är 114 miljarder kronor. De har tillsammans fördelade tillgångsvärden på 2 085 miljarder kronor och totala tillgångar på 2 913 miljarder kronor vid utgången av år 2020.

Tabell 3.2.7. Premieinkomst, fördelade tillgångsvärden och totala tillgångar (miljarder kronor)

	<i>Antal företag</i>	<i>Premieinkomst (tjänstepension)</i>	<i>Fördelade tillgångsvärden (tjänstepension)</i>	<i>Totala tillgångar – ofördelade (även övrig liv)</i>
Solvens 2-företag	3	1		209
Blandade företag	3	6	167	432
Ringaföretag	5	97	1 733	2 034
Tjänstepensionsföretag	8	9	180	232
Tjänstepensionskassor	1	0,1	5	7
Summa berörda företag	20	114	2 085	2 913
Företag som inte omvandlar sig	24	114	1 556	2 589
Summa alla företag	44	228	3 641	5 503

Anmärkning: I totala tillgångar ingår också tillgångarna hos två skadeförsäkringsföretag som i dag följer Solvens 2-regelverket.

3.2 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

I detta avsnitt redovisar Finansinspektionen hur ändringarna kan påverka samhället och konsumenterna. Isolerat bedöms införandet av ett särskilt kapitalkrav få liten effekt för samhället och konsumenterna. Effekten beror också på förändringar i marknadsförutsättningar och marknadsaktörers agerande.

Den marknad för bostadskrediter utanför banksektorn som har börjat växa fram de senaste åren skapar alternativ för konsumenter och även en ökad konkurrens mellan företagen. Detta kan i sin tur leda till något lägre räntor för konsumenter.

I en forskningsrapport¹⁰ gjordes en grov uppskattning att bolånefonder på sikt kan pressa ned bolåneräntorna med 0,2–0,4 procentenheter. Även om detta enbart är en grov uppskattning, som också är beroende av den rådande räntenivån, är det en rimlig bedömning att den ökade konkurrensen leder till något lägre räntor på bostadskrediter för konsumenterna. Lägre räntor på bolån kan även i viss utsträckning leda till högre priser och ökad belåning på bostäder. Men denna effekt motverkas delvis av att föreskrifterna fortfarande innebär ett högre kapitalkrav för belåningsgrader på över 60 procent. Hårdare konkurrens på bolånemarknaden kan vara positivt för konsumenten och samhället i stort, främst genom att det uppstår fler och billigare lånealternativ, så länge konsumentskyddet i övrigt upprätthålls.¹¹

Kunder till tjänstepensionsföretagen förväntas bli marginellt positivt påverkade av att det särskilda kapitalkravet införs eftersom det innebär ett ökat utbud av bolån på marknaden. Att tjänstepensionsföretag kan få något högre avkastning utan motsvarande höjning av risken ger möjlighet till högre pension för kunderna. Förbättringen i matchningen mellan placeringstillgångar och åtaganden är också positiv för tjänstepensionsföretagen eftersom omplaceringsriskerna minskar. Eftersom löptiden på finansieringen i nya bolånestrukturer är längre än den löptid som traditionella bolåneinstitut finansierar sig på, minskar också löptidsomvandlingen i det finansiella systemet.

Om regleringen inte kommer till stånd skulle marknaden för bostadskrediter utgivna utanför banksektorn växa långsammare. En annan konsekvens av en utebliven reglering skulle vara att bolånemarknaden blev något mindre konkurrensutsatt. Detta då denna typ av investeringar skulle få ett högre kapitalkrav, något som i viss utsträckning kan avhålla tjänstepensionsföretagen från att investera i dessa produkter.

Övriga ändringar i föreskrifterna och de allmänna råden får inga konsekvenser för samhället och konsumenterna.

3.3 Konsekvenser för olika delar av det finansiella systemet

Införandet av det särskilda kapitalkravet bedöms inte påverka det finansiella systemet i någon större utsträckning. Eftersom föreskrifterna kan leda till en viss ökning av investeringar i bostadskrediter utanför kreditinstituten, kan en ökad konkurrens leda till något lägre utlåningsvolym för dessa än vad som annars skulle vara fallet. Den sammantagna effekten bedöms dock bli liten då marknaden för bostadskrediterna utanför kreditinstituten i dagsläget är begränsad. Kreditinstituten bedöms också i fortsättningen dominera som utgivare av bostadskrediter. Att bostadskrediter finansieras med längre löptid kan också minska löptidsomvandlingen i det finansiella systemet, vilket kan bidra positivt till den finansiella stabiliteten. Se även om marknaden för

¹⁰ Kan bolånefonder öka konkurrensen på bolånemarknaden? Av Tomas Pousette på uppdrag av Konkurrensverket – Uppdragsforskningsrapport 2018:2.

¹¹ Det bör tilläggas att även banker kan komma att etablera bolånestrukturer utanför den egna koncernstrukturen.

bostadskrediter i avsnittet Konsekvenser och kostnadsanalys för berörda företag.

3.4 Konsekvenser för Finansinspektionen

Eftersom det inte föreslås något tillståndskrav för att en bostadskredit ska räknas som godkänd behöver Finansinspektionen inte avsätta resurser för eventuella tillståndprocesser. Att kontrollera att föreskrifterna följs – och att tjänstepensionsföretagen och de investeringar som företagen gör uppfyller kraven för att det särskilda kapitalkravet ska bli tillämpligt – är en del av Finansinspektionens löpande tillsyn. Beroende på utvecklingen av marknaden och företagens investeringar, kan också riktade undersökningar bli aktuella i framtiden.

Finansinspektionen bedömer sammanfattningsvis att det inte blir några ökade kostnader för myndigheten för att det nya kapitalkravet införs. De övriga föreskriftsändringarna innebär heller inga kostnader för Finansinspektionen.

3.5 Konsekvenser och kostnadsanalys för berörda företag

I detta avsnitt redogörs för vilka konsekvenser och kostnader som Finansinspektionens föreskrifter väntas få för de företag som berörs av föreskrifterna.

3.5.1 Särskilt kapitalkrav för godkända bostadskrediter

Införandet av ett särskilt kapitalkrav för investeringar i godkända bostadskrediter kommer att innebära att det totala kapitalkravet blir lägre för de tjänstepensionsföretag som gör den typen av investeringar. Detta motiveras av att den faktiska risken med sådana investeringar bedöms vara lägre än med motsvarande krediter utan säkerhet, eftersom de har en underliggande säkerhet i egendom avsedd för bostadsändamål.

Exemplen nedan illustrerar hur kapitalkravet för ränteskillnadsrisk skulle beräknas vid en investering på 10 mnkr.

Kreditkvalitetssteg	Duration	$a + b \times (\text{dur}_i - 5)$ = stress %	Kapitalkrav tkr
Inget kreditbetyg	10	$0,6 \% + 10 \% \times (10-5)$	1300
SOBL	10	$0,6 \% + 4,5 \% \times (10-5)$	760
Differens			540

Som framgår av tabellen blir skillnaden 540 000 kronor om ett särskilt kapitalkrav kan tillämpas, jämfört med om investeringen görs utan det särskilda

kapitalkravet. Det är alltså en avsevärd skillnad i kapitalkrav för ränteskillnadsrisk för en godkänd bostadskredit jämfört med om ett särskilt kapitalkrav inte skulle införas.

När tjänstepensionsföretag investerar i godkända bostadskrediter får de också en förbättrad matchning mellan skulder och tillgångar eftersom löptiden är längre för godkända bostadskrediter än alternativet till dessa investeringar. Säkerhetsmassan i SOBL består av bostadskrediter som har liknande säkerheter som godkända bostadskrediter, men där SOBL har betydligt kortare löptid.

Eftersom investeringar i godkända bostadskrediter ökar, stärks även finansieringen för de institut som tillhandahåller bostadskrediterna. I förlängningen kan detta bidra till ökad konkurrens på bolånemarknaden, något som kan vara positivt för konsumenterna. Antal företag som har tillstånd enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (LVB) (så kallade bostadskreditinstitut), var elva stycken den 1 december 2020.¹² Särskilda kapitalkrav för godkända bostadskrediter bör påverka dessa företag positivt eftersom tjänstepensionsföretagen kan väntas öka sina investeringar i bostadskrediter utgivna av dessa bolag. Ett kapitalkrav som beräknas enligt blir betydligt lägre än om ändringarna inte görs.

Företag med tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, så kallade monetära finansinstitut¹³ (MFI) har rätt att ge ut bostadskrediter och är också dominerande på bolånemarknaden. Dessa företag, i huvudsak banker och bankägda hypoteksinstitut, bedöms bli marginellt påverkade av regleringen. Den 30 september 2020 var bostadskrediter¹⁴ utgivna av bostadskreditinstitut cirka 26 miljarder kronor, att jämföra med krediter för cirka 3 584 miljarder kronor som var utgivna av MFI.¹⁵

För de företag som Finansinspektionen bedömer berörs av förslaget var investeringarna i bostadskrediter utgivna av bostadskreditinstitut drygt 12 miljarder kronor den 30 september 2020. Sett till att dessa berörda företag sammanlagt har totala tillgångar (tjänstepension) på över 2 200 miljarder är investeringarna fortfarande en mycket liten andel eller cirka en halv procent.

Ett lägre kapitalkrav skapar incitament för tjänstepensionsföretagen att öka sitt innehav i bostadskrediter. I nuläget görs investeringar med exponering mot bostadskrediter nästan uteslutande via SOBL. Godkända bostadskrediter kan ses både som ett komplement och alternativ till SOBL, eftersom löptiden är mycket lång samtidigt som investeringen innebär låg likviditet. De företag som i dag dominerar marknaden för bostadskrediter utanför banksektorn har en löptid på investeringarna på minst tio år. I en promemoria¹⁶ från 2019 skriver

¹² Det bör tilläggas att även banker kan komma att etablera bolånestrukturer utanför den egna koncernstrukturen.

¹³ Monetära finansinstitut (MFI) innefattar banker, bostadsinstitut, finansbolag, kommun- och företagsfinansierande institut, monetära värdepappersbolag och monetära investeringsfonder (penningmarknadsfonder).

¹⁴ Avser bostadskrediter till hushåll med bostad som säkerhet.

¹⁵ Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

¹⁶ Promemorian FI:s syn på förutsättningarna för verksamhet med bostadskrediter, Dnr 19-1738.

Finansinspektionen att löptiden på finansieringen i nya bolånestrukturer bör vara minst tio år. Eftersom de olika investeringsprodukterna har stora likheter och kommer att ha liknande kapitalkrav, bedöms effekterna av att införa ett särskilt kapitalkrav för godkända bostadskrediter som små.

Det kommer inte finnas något krav på tillstånd eller anmälan för att en bostadskredit ska räknas som godkänd och åtnjuta ett kapitalkrav enligt en särskild beräkning. Tjänstepensionsföretaget ska självt bedöma om villkoren för godkända bostadskrediter är uppfyllda. Den extra kostnad för resurser som detta kräver måste ställas mot fördelarna med investeringen. Investeringen bör förväntas ge en något högre avkastning än motsvarande investering i det närmaste alternativet, SOBL. Samtidigt ger investeringen en riskspridning och möjligen även en förbättrad löptidsmatchning.

Finansinspektionen ändrar inte i några rapporteringsföreskrifter med anledning av det särskilda kapitalkravet, och ingen löpande rapportering påverkas.

Sammantaget behöver tjänstepensionsföretagen endast överväga att uppfylla kraven för att kunna beräkna kapitalkrav enligt villkoren för godkända bostadskrediter. Ett tjänstepensionsföretag kan även investera i bostadskrediter och i stället underlåta att bedöma om villkoren för att sådana investeringar kan vara godkända bostadskrediter. I så fall får bostadskrediterna bedömas på sedvanligt sätt.

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen att det inte blir någon större kostnadsökning för företagen att införa ett särskilt kapitalkrav för bostadskrediter.

3.5.2 Övriga ändringar

Av föreskrifterna framgår hur de försäkringstekniska avsättningarna ska beräknas. Föreskrifterna innehåller en metodik för att dels beräkna diskonteringsräntekurvan, dels bestämma den långsiktiga terminsräntan (ultimate forward rate, UFR) till diskonteringsräntekurvan.

Finansinspektionen bedömer att det inte blir några ökade kostnader för företagen på grund av de rättningar som görs. Tvärtom borde rättningarna öka möjligheten att företagen rapporterar rätt.