

Datum 2018-07-05

FI Dnr 18-12623

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

Förutsättningar för verksamhet med bostadskrediter

Efter tidpunkten för utgivningen av denna promemoria har FI vidareutvecklat sin syn på förutsättningar för verksamhet med bostadskrediter och utgivit en uppdaterad promemoria (dnr 19-1738) som publicerades den 25 januari 2019.

Sammanfattning

Den traditionella bankbaserade modellen i Sverige för att ge och finansiera bolån utmanas av aktörer med alternativa finansieringsmodeller. Ökad konkurrens på bolånemarknaden är i grunden positivt. Det får dock inte ske på bekostnad av de konsument- och stabilitetsintressen som regelverket är avsett att tillvarata och som FI som tillsynsmyndighet har i uppdrag att övervaka.

I denna promemoria beskriver Finansinspektionen (FI) några grundläggande förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att nya bolåneaktörer inte ska bidra till ökade risker för enskilda konsumenter eller det finansiella systemet.¹ FI kommer särskilt att beakta dessa förutsättningar vid tillståndsprövning och i tillsynen av aktörer på bolånemarknaden.

En utgångspunkt är att bolån är stora och viktiga åtaganden för konsumenter. En väl fungerande bolånemarknad kräver därför ansvarsfulla aktörer som kommer att finnas där för sina kunder under lång tid framöver. Banker, som i dag är de som ger bolån, har relativt kort löptid på sin finansiering. Banker tar på så sätt refinansieringsrisk, men den begränsas genom regler om att de måste uppfylla kapital- och likviditetskrav. Deras verksamhet omfattas också av ingående tillsyn, resolution och andra skyddsregler.

Konsumentskyddsreglerna, inklusive kravet att bolåneavtal i normalfallet ska vara långfristiga, gäller även för nya bolåneaktörer. De omfattas däremot inte av kapital- och likviditetskrav och det övriga regelverk som omger banker. Kravet på långsiktighet och robusthet måste uppfyllas på annat sätt. FI bedömer att det behöver ske genom att aktörernas refinansieringsrisker begränsas. I praktiken löser många låntagare sina bolån i förtid, t.ex. när de köper en ny bostad. Men ett beslut att lösa lånet ska vara en möjlighet för

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

låntagaren, inte ett tvång. FI:s utgångspunkt är därför att den genomsnittliga löptiden på finansieringen för nya bolåneaktörer bör spegla bolånens förväntade löptid.

FI bedömer att finansieringslösningar med lång löptid bör stå att finna. Det finns investerare som har långa skulder och som därmed har kapacitet att hålla långa (och mindre likvida) tillgångar, inte minst försäkringsbolag och pensionsförvaltare. Genom att vända sig till sådana investerare kan bolåneaktörer skaffa finansiering som speglar den förväntade löptiden på bolånen. Det skulle samtidigt – om verksamheten framöver får större omfattning – kunna minska löptidsobalanserna i det finansiella systemet och därmed systemriskerna.

Inledning

Bolånemarknadens funktionssätt är av avgörande betydelse för samhälls-ekonomin. För de flesta svenska hushåll utgör bostäder den viktigaste tillgången och bolån den enskilt största skulden. Förutsägbar och tillförlitlig tillgång till kredit i form av bolån är därför en samhällsviktig funktion. En central fråga i detta avseende är hur bolåneverksamhet finansieras.

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

Den traditionella modellen i Sverige är att bolån ges ut av banker och behålls på balansräkningen. Banker omfattas av reglering och tillsyn i syfte att säkerställa att de samhällsviktiga funktioner som de utför kan upprätthållas även i kriser, till exempel krav på förlustbärande kapital, stabil finansiering och likviditetsbuffertar. Nu utmanas den rådande ordningen av nya aktörer med alternativa finansieringsmodeller.

Reglering ur ett konsumentskyddsperspektiv gäller oavsett vilken aktör som lämnar bolån. Till skillnad från banker är däremot regleringen av nya bolåneaktörer ur ett stabilitetsperspektiv mindre utbyggd, vilket indirekt kan medföra att även låntagare utsätts för större risker.

I denna promemoria beskriver FI några grundläggande förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att nya bolåneaktörer inte ska bidra till ökade risker för enskilda konsumenter eller det finansiella systemet. FI kommer särskilt att beakta dessa förutsättningar vid tillståndsprövning och i tillsynen av aktörer på bolånemarknaden.

Grundläggande konsumentskyddsregler gällande bolån

Företag som lämnar bolån måste ha tillstånd från FI enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter eller lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I dessa regelverk finns ett antal regler som syftar till att skydda konsumenternas intressen. Därutöver finns det konsumentskyddande regler i konsumentkreditlagen (2010:1846).

Bolånegivande företag ska driva sin verksamhet på ett sätt som är sunt. Det innebär bl.a. att företaget ska handla hederligt, rättvist, transparent och professionellt med beaktande av konsumentens intressen och rättigheter. Verksamheten ska grunda sig på information om konsumentens förhållanden och särskilda krav samt rimliga antaganden om de risker för konsumenten som kan komma att uppstå under kreditavtalets löptid. Företaget ska även upprätthålla en sådan kvalitetsnivå i sin rörelse att förtroendet för marknaden kan upprätthållas, vilket innebär att rörelsen ska organiseras och drivas på ett sådant sätt att företagets struktur och ställning kan överblickas.

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

Ett annat krav i konsumentkreditlagen är att långgivaren måste säkerställa att konsumenten har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka lånet enligt kreditavtalet. Det betyder bl.a. att löptiden på ett bolån måste vara så pass lång att den enskilda låntagaren har möjlighet att betala tillbaka lånet under lånets löptid, utan att behöva sälja panten (bostaden) eller låna upp pengarna hos en annan kreditgivare. För de flesta nya bolån innebär det en lång avtalsmässig löptid. Praxis i Sverige är 30–50 år.

I praktiken löser många låntagare sina bolån i förtid, t.ex. när de köper en ny bostad. Men ett beslut att lösa lånet ska vara en möjlighet för låntagaren, inte ett tvång.

Räntebindningstiden är med få undantag kortare än löptiden på lånet. Av konsumentskyddsskäl är det därför viktigt att begränsa långgivarens möjlighet

att ensidigt höja räntan i samband med räntejusteringar. I annat fall kan låntagaren bli pressad att lösa lånet i förtid.

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

Nuvarande marknadsstruktur

Strukturen på den svenska bolånemarknaden har under många år varit relativt oförändrad. Det är huvudsakligen banker som har gett ut bolån som de sedan behåller på balansräkningen. Bankernas bolån finansieras till stor del genom utgivning av säkerställda obligationer, som normalt har en löptid på fem år. Att bankernas finansiering (skulderna) har kortare löptid än lånen (tillgångarna) innebär att de ägnar sig åt löptidsomvandling.

Att banksystemet bedriver löptidsomvandling ger i normalfallet ett större utbud av krediter, vilket kan öka aktivitetsnivån i ekonomin och därmed skapa ett samhällsekonomiskt mervärde. Samtidigt innebär löptidsomvandling en sårbarhet genom att banker utsätter sig för refinansieringsrisk, det vill säga är beroende av att löpande förnya sina förfallande skulder och behålla inlåning.

För att öka motståndskraften i samhällsviktiga funktioner som banker bedriver omfattas de därför av särskild reglering i form av exempelvis kapital- och likviditetskrav. Dessutom har banker tillgång till normalt stabila finansieringskällor på grund av insättningsgaranti, likviditetsstöd från centralbanker² och särskild förmånsrätt för investerare i säkerställda obligationer. Skulle dessa förebyggande åtgärder inte räcka till och en bank fallerar, finns resolutionsregler som säkerställer att bankens väsentliga funktioner kan hållas i gång.

En mindre bankberoende bolånemarknad

Stabila och effektiva marknader förutsätter inte nödvändigtvis att just banker måste utföra de finansiella funktioner som är viktiga för samhällsekonomin, såsom betalningar, investeringar och kreditgivning. Även andra aktörer – med andra sätt att producera tjänster – kan utföra dessa funktioner.

Under det senaste året har det presenterats flera nya affärsmodeller för att finansiera och distribuera bolån i Sverige. Gemensamt för de nya bolåneaktörerna är att de inte är banker. Det finns flera anledningar till att det just nu etableras nya affärsmodeller på bolånemarknaden. Att nya bolåneaktörer inte

² Även andra aktörer än banker som står under FI:s tillsyn skulle kunna bli föremål för likviditetsstöd från Riksbanken, beroende på situationens art.

omfattas av kapital- eller likviditetskrav innebär att de slipper de kostnader som dessa krav medför. De omfattas inte heller av regler om resolution och betalar därmed ingen resolutionsavgift. Andra viktiga drivkrafter är sannolikt hög kreditefterfrågan, det låga ränteläget som bankerna kompenserar för genom höga utlåningsmarginaler och god tillgång till riskvilligt kapital och finansiering. Det pågår även en tilltagande standardisering av bolån som produkt, som i kombination med digitalisering och förändrat kundbeteende ger möjlighet att producera bolån på nya sätt.

Nya bolåneaktörer står fortfarande för en mycket marginell del av nyutlåningen, men intresset från såväl hushåll som företag – nya och etablerade – med avsikt att söka tillstånd har varit stort. Under vissa förutsättningar kan en förändrad marknadsstruktur skapa fördelar för såväl enskilda låntagare som samhällsekonomin i stort. Ökad konkurrens kan leda till högre kundnytta, exempelvis genom effektivare distribution och förbättrade villkor. Detta förutsätter dock en sund konkurrens, med nya affärsmodeller som är hållbara även i ett sämre marknadsläge.

Ur ett systemperspektiv finns sårbarheter med att kreditgivningen är starkt beroende av banksektorn, framför allt när denna som i Sverige är mycket koncentrerad. En större andel kreditgivning genom nya bolåneaktörer skulle kunna öka diversifieringen på marknaden. Genom att kreditrisker och finansieringsrisker fördelas på fler och mer heterogena aktörer, skulle i förlängningen systemriskerna kunna minska och det finansiella systemets motståndskraft i kriser öka. Bankerna skulle bli mindre systemviktiga än tidigare och tillgången till kredit skulle i stället vara beroende av värdepappersmarknaden och andra typer av finansiella företag.

Men en mer marknadsbaserad bolånemarknad kan också innebära risker. Den senaste finanskrisen illustrerade riskerna med vidareförsäljning och ompaketering av lån, om marknad och investerare inte har tillräckligt bra förståelse för riskerna. Nya bolåneaktörer kan även tänkas ha en annan relation till låntagaren jämfört med banker, som även erbjuder en rad andra produkter och tjänster. Den långsiktiga affärsrelationen med låntagare riskerar därför att försvagas, eftersom det inte är givet att nya bolåneaktörer har samma incitament och tradition att vårda en långsiktig relation med låntagarna.

Risker med nya bolåneaktörers affärsmodeller

För såväl enskilda hushåll som samhället i stort är långsiktighet och förutsägbarhet på bolånemarknaden av stor vikt. Det innebär i första hand att tillgång till kredit inte ska brytas av finansiella störningar.

Refinansieringsrisker för banker som uppstår på grund av löptidsomvandling kan vara motiverade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är också en identifierad risk. Den hanteras med hjälp av kapital- och likviditetskrav och

den övriga rörelseregleringen för banker. Det finns även särskilda skyddsmekanismer för att upprätthålla systemviktiga funktioner i banker även i kristider, t.ex. insättningsgaranti och regler om resolution av banker i kris.

För nya bolåneaktörer finns inte motsvarande regler och verktyg för att motverka refinansieringsrisker och hantera störningar. Som nämns ovan är det en av drivkrafterna bakom intresset att etablera nya affärsmodeller på bolånemarknaden. Beroende på hur stora refinansieringsrisker som dessa aktörer tar genom sin finansiering, kan både låntagare och det finansiella systemet därför utsättas för högre risker än i dagens bankbaserade system.

Nya bolåneaktörer har normalt en affärsmodell som är hårt nischad, såväl avseende intjäning som finansiering. Det kan medföra att de är mer sårbara för en ekonomisk nedgång om förfallande finansiering behöver förnyas i ett läge med allvarliga störningar och riskaversion på finansieringsmarknaden. Denna refinansieringsrisk är större vid kortfristig finansiering.

Refinansieringsproblem för långgivaren kan hota låntagarens fortsatta tillgång till lån. Om bolåneaktörens finansieringskostnader ökar kan det leda till att låntagarna får kraftigt försämrade räntevillkor. I en kris som gör att en bolåneaktör inte på rimliga villkor kan låna upp de medel som behövs för att täcka de utestående bolånen, kan bolåneaktören bli tvungen att säga upp lånen till betalning. Det kan leda till att enskilda låntagare drabbas om de, t.ex. på grund av en försämrad ekonomi, inte kan få ett nytt bolån hos en annan aktör.

Problem kan även uppstå på samhällsekonomisk nivå. Om flera långgivare skulle behöva säga upp sina bolåneavtal och sluta med nyutlåning, kan det leda till att tillgången på krediter stryps. Om banker i det läget skulle ta över låntagare eller hela bolåneportföljer från nya bolåneaktörer, ökar deras kapitalbehov. I ett läge med störningar på finansiella marknader är det inte självklart att bankerna har finansiell kapacitet att ta över krediter. Detta skulle riskera att strama åt kreditutbudet ytterligare i ett redan svagt marknads läge, och fördjupa en ekonomisk nedgång. Det skulle också kunna leda till att många låntagare inte får nya lån för att finansiera sina bostäder.

Möjligheten att upprätthålla en förutsägbar tillgång till bolån, som är en samhällsviktig funktion, skulle alltså kunna försvagas om nya bolåneaktörer har affärsmodeller som inte är robusta och hållbara på sikt. Om omfattande kreditvolymerna finansieras via sådana affärsmodeller, kan refinansieringsproblem leda till att stabiliteten i kreditförsörjningen minskar.

Riskreducerande åtgärder för nya bolåneaktörer

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

I ett system där bankerna står för kreditgivning i form av bolån har det inte behövts särskilda krav för att begränsa aktörers refinansieringsrisker hänförliga till just bolån, utöver de allmänna likviditetskrav som redan ställs på bankerna. Dessa risker täcks av de generella reglerna. I ett mer marknadsbaserat system där bolån ges ut av och överförs till nya bolåneaktörer som inte omfattas av mekanismer som begränsar refinansieringsrisker, behöver dock sårbarheten med sådana affärsmodeller hanteras särskilt.

Som nämns ovan finns det konsumentskyddsregler som gör att bolån i normalfall har långa avtalsmässiga löptider. Låntagaren har *möjlighet* att förtidslösa före avtalsmässigt förfall, för att exempelvis byta bank eller byta bostad, men *rätt* att ha kvar lånet till förfall. Det är därför viktigt att en bolåneaktör har en finansieringsmodell som är robust, så att låntagaren kan lita på att lånet kan finansieras under hela löptiden. Den refinansieringsrisk som uppstår för nya bolåneaktörer är i första hand kopplad till den faktiska förväntade löptiden på låntagarnas bolåneavtal.

Den genomsnittliga faktiska löptiden för svenska bolån har de senaste åren legat på ca sju år. Att det är fråga om ett genomsnitt och avser en period med hög ekonomisk tillväxt och en stark bostadsmarknad innebär två viktiga saker. För det första att det finns låntagare som behåller sitt lån längre än så. För det andra att det är sannolikt att den genomsnittliga löptiden på bolån är betydligt längre i nedgångsperioder. Omsättningen på bostadsmarknaden kan då minska, till följd av allmän osäkerhet och begränsningar för låntagare till följd av lägre bostadspriser, vilket ökar den genomsnittliga löptiden på bolånen.

För att inte försvaga bolånemarknadens funktion i nedgångsperioder behöver därför den genomsnittliga löptiden på finansieringen för nya bolåneaktörer spegla bolånens förväntade löptid och ta hänsyn till att löptiden kan förlängas vid en nedgång i ekonomin och bostadspriserna.

FI anser att verksamhet hos nya bolåneaktörer alltså inte bör baseras på så långtgående löptidsomvandling att låntagare och det finansiella systemet exponeras för ökade risker till följd av affärsmodeller med påtaglig risk för utebliven refinansiering i en vikande marknad.

Det positiva är att finansieringslösningar med lång löptid *både* reducerar stabilitetsriskerna och skyddar låntagarna. Och sådana lösningar bör stå att finna. Det finns investerare som har långa skulder och som därmed har kapacitet att hålla långa (och mindre likvida) tillgångar, inte minst försäkringsbolag och pensionsförvaltare. Genom att vända sig till sådana investerare kan bolåneaktörer skaffa finansiering som speglar den förväntade löptiden på bolånen. Det skulle samtidigt – om verksamheten framöver får större omfattning – kunna minska löptidsobalanserna i det finansiella systemet och därmed systemriskerna.

Slutsatser

En ökad konkurrens på bolånemarknaden är i grunden positivt. En sådan utveckling får dock inte ske på bekostnad av de stabilitets- och konsumentintressen som regelverket kring bolånemarknaden är avsett att tillvarata. En väl fungerande bolånemarknad kräver ansvarsfulla aktörer som kommer att finnas där för sina kunder under lång tid framöver.

Nya aktörer på bolånemarknaden ska följa samma konsumentskyddsregler som traditionella aktörer. För att värna konsumentskyddet – och motverka att det finansiella systemet utsätts för ökade risker – behöver nya bolåneaktörers finansiering spegla bolånens förväntade löptid och ta hänsyn till att löptiden kan förlängas vid en nedgång. Nya bolåneaktörer bör därför tydligt beskriva hur deras refinansieringsrisker begränsas och hanteras.

För att säkerställa att nya bolåneaktörer lever upp till övriga krav i konsumentskyddsregelverket bör de exempelvis även förklara hur låntagare informeras om eventuella överlåtelser, på vilket sätt de avser att överlåta lånen till andra aktörer samt hur kreditärenden följs upp efter att lånen har överlåtits. Även hur omsorgsplikten värnas vid överlåtelser av lån behöver beskrivas.

Regler för bolån syftar till att främja en bolånemarknad med högt konsumentskydd, kontrollerat risktagande och stabilitet i kreditutbudet, även i tider av finansiell oro. FI kommer därför att verka för att samtliga aktörer på bolånemarknaden undviker att ta risker som kan medföra oönskade konsekvenser för enskilda låntagare eller bolånemarknaden i stort. De grundläggande förutsättningar som redovisas i denna promemoria kommer att vara i fokus vid tillståndsprövningar och i tillsynen av bolåneaktörer.

Nya bolåneaktörer och alternativa affärsmodeller för bolån kan även öka behovet av tillsyn för att säkerställa att övriga skyddsregler följs. Som exempel kan nämnas vikten av att god kreditprövning och omsorgsplikten upprätthålls även vid överlåtelser av krediter, eventuellt i flera led, och när den ursprungliga kreditgivaren inte bär någon egen risk. FI kommer därför att noga följa enskilda aktörer och utvecklingen av marknaden.