

2018-06-21



R E M I S S V A R

Näringsdepartementet
Avdelningen för bostäder och transporter,
Enheten för plan-, bygg- och bostadsfrågor

FI Dnr 18-6478
(Anges alltid vid svar)

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

Betänkande om lån och garantier för fler bostäder, SOU 2017:108

(N2017-07857-BB)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) bedömer att utredningens förslag inte är tillräckligt underbyggda. Det skulle behövas en djupare behovs- och konsekvensanalys för att bedöma om de föreslagna åtgärderna på ett effektivt sätt bidrar till att uppfylla utredningens syfte. Bland annat saknar FI en analys av risker kopplade till ökad belåning av nybyggda bostäder.

FI lämnar även en del synpunkter på författningsförslagets tekniska och juridiska utformning om regeringen väljer att gå vidare med något eller några av förslagen. FI vill särskilt framhålla att de krav som ställs i artikel 215.1.a i tillsynsförordningen¹ måste vara uppfyllda för att en garanti ska betraktas som ett godtagbart kreditriskkydd.

Nuvarande förutsättningar för bostadsbyggande och förslagets konsekvenser

FI anser att utredningens behovs- och konsekvensanalys inte är tillräcklig för att det ska vara möjligt att förstå nuvarande hinder och förutsättningar för bostadsbyggande eller för att kunna bedöma effektiviteten i de föreslagna åtgärderna. FI saknar även en fördjupad analys av snedvridningseffekter och potentiella risker med de föreslagna åtgärderna.

¹ 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.

FI bedömer att förslagen kan leda till att riskmedvetenheten hos byggaktörer och kreditgivare kan försämrats. Sannolikt kommer fördelningen mellan eget kapital från byggaktörer, extern finansiering från kreditgivare och statligt stöd att förändras, och leda till högre belåningsgrader i bostadsprojekt. En högre belåningsgrad och lägre andel eget kapital minskar ett byggprojekts förutsättningar att klara avvikelser från byggkalkyler eller andra oförutsedda händelser. Förslagen bedöms även kunna leda till mindre strikta finansieringsupplägg och lånevillkor som kan öka kreditriskerna.

Förslagen syftar bland annat till att skapa förbättrade förutsättningar för att i svagare bostadsmarknader bygga ekonomiskt överkomliga bostäder som kan efterfrågas av hushåll med låga eller medelhöga inkomster. FI efterfrågar en fördjupad analys av vilka risker förslagen kan medföra för den enskilda konsumenten. Om förslaget gör att det byggs fler bostadsrätter i områden där den långsiktiga efterfrågan är svag, ökar risken för inlåsnings effekter. Det kan exempelvis innebära att bostadsrättsägare tvingas bo kvar eftersom marknadsvärdet vid en försäljning inte skulle räcka för att lösa lånen på bostaden eller måste bära en kapitalförlust om hen flyttar av andra skäl. Förslaget att statliga lån i vissa fall ska kunna ges för att täcka hela finansieringsbehovet (se vidare nedan) framstår som särskilt tveksamt i detta avseende.

FI menar således att underlaget för att gå vidare med förslagen är otillräckligt. I följande avsnitt lämnar FI mer specifika synpunkter på de föreslagna åtgärderna och deras tekniska och juridiska utformning.

Förslag om statlig kreditgaranti

Utredningen föreslår att den nuvarande förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. upphävs och ersätts med en ny förordning. Av förslaget till ny förordning framgår att utredningen föreslår att en statlig kreditgaranti ska kunna lämnas till kreditgivare avseende lån till bland annat ny- och ombyggnation av bostäder.

Av 16 § andra stycket den föreslagna förordningen och författningskommentaren till den bestämmelsen framgår att med begreppet ”ombyggnad” avses nyinvesteringar i eller i anslutning till hus som innebär tillskott av bostäder samt renovering och upprustning av bostadshus. Av författningskommentaren framgår vidare att begreppet ombyggnad inte omfattar underhållsåtgärder som återställer bostaden i dess ursprungliga skick. Definitionen av begreppet är därmed vidare än definitionen i plan- och bygglagen (2010:900), som endast omfattar ombyggnader som innebär en påtaglig förnyelse. FI anser att definitionen av begreppet ombyggnad behöver förtydligas för att säkerställa en enhetlig och lämplig tolkning. Författningsförslaget riskerar annars att leda till att kreditgarantin kommer att omfatta ombyggnationer som inte är angelägna med hänsyn till syftet med den statliga kreditgarantin.

Förslag till statligt topplån

Utredningen föreslår att nya bestämmelser införs i förordningen (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag som innebär att stöd i form av topplån ska få lämnas till fastighetsägare och tomträttshavare för ny- och ombyggnad av hus som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt.

Av författningsförslaget framgår inte vad som avses med begreppet ”topplån”. FI anser därför att förordningen behöver kompletteras med en definition av begreppet.

Författningsförslaget saknar krav på att en kreditprövning ska göras som visar att förpliktelserna i kreditavtalet kan fullgöras. FI anser därför att författningsförslaget behöver kompletteras med en motsvarande bestämmelse som den som finns i 6 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier där bland annat följande framgår. En garanti eller ett lån får endast beviljas den som bedöms vara redbar och kan antas ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin eller lånet avser. En garanti får vidare endast utfärdas om garantitagaren förväntas kunna fullgöra sina skyldigheter enligt garantivillkoren.

Varken av författningsförslaget eller betänkandet i övrigt framgår det om det statliga topplånet är avsett att vara ett lån utan säkerhet eller om säkerheter ska tas ut när sådana finns för att begränsa statens risk. Det framgår inte heller om samtliga villkor, såsom ränta, amortering, löptid och säkerheter, ska vara marknadsmässiga. För att minska statens risk föreslår FI därför att författningsförslaget kompletteras med en motsvarande bestämmelse som den som finns i 9 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier där bland annat följande framgår. Villkoren för lån och garantier ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning.

Av författningsförslaget, 17 §, framgår att stödet i form av topplån får täcka högst 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet, alternativt hela finansieringsbehovet om särskilda skäl föreligger. FI anser att storleken på topplånet i stället ska kopplas till det uppskattade marknadsvärdet på bostäderna med en gräns för belåningsgraden på som högst 85 procent. Det gäller särskilt när det är fråga om bostadsrätter. Att bostadsrättsföreningar ska kunna skuldsätta sig motsvarande hela det uppskattade marknadsvärdet på innebär omotiverade risker för medlemmarna.

Av författningskommentaren framgår att det inte finns någon nedre gräns för topplånets början och inte heller någon fastslagen procentsats av insatsen av eget kapital. Vidare framgår att fördelningen mellan ett möjligt bottenlån från annan kreditgivare, det statliga topplånet och låntagarens egen insats får beslutas i det enskilda låneärendet. FI anser att det finns skäl att införa en nedre gräns för topplånets början eller på annat sätt säkerställa en rimlig fördelning

mellan statligt topplån, eget kapital och extern finansiering från kreditgivare. För att begränsa statens risk anser FI att det finns skäl att sänka hur stor andel av den totala finansieringen som kan bestå av statligt topplån.

Förslag till statlig hyresförlustgaranti

Utredningen föreslår att en ny förordning om statlig hyresförlustgaranti införs. Som FI uppfattar det har hyresförlustgarantin tagits fram för att förbättra marknadens funktionssätt i kommuner med hög vakansrisk.

FI anser att författningsförslaget ska kompletteras med en motsvarande bestämmelse som den som finns i 6 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Det finns en risk att den föreslagna utformningen i författningsförslaget främjar olönsamma investeringar.

Vidare föreslår FI att det införs en begränsning av hyresförlustgarantin, så att den kan infrias först när övriga hyresintäkter inte räcker till för att bedriva den verksamhet som garantin avser. Annars riskerar hyresförlustgarantin att betalas ut till en verksamhet som inte behöver statligt stöd.

Den föreslagna statliga kreditgarantins effekt på kapitaltäckningskrav

Utredningen föreslår att FI får i uppdrag att klargöra den statliga kreditgarantins effekt på ett kreditinstituts kapitaltäckningskrav. Av betänkandet framgår att garantin inte uppfyller kravet i artikel 215.1.a i tillsynsförordningen. FI vill framhålla att de krav som ställs i artikeln måste vara uppfyllda för att en garanti ska betraktas som ett godtagbart kreditriskskydd. Garantin bedöms därför inte ha någon effekt på kreditinstitutens kapitalkrav.

I betänkandet, fotnot 21, finns en hänvisning till FI:s föreskrifter och allmänna råd om kapitaltäckning och stora exponeringar (FFFS 2007:1). Eftersom dessa föreskrifter är upphävda föreslår FI att en hänvisning i stället görs till definitionen av obetalt kreditriskskydd i artikel 4.1.59 i tillsynsförordningen.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Jenny Westin
Senior riskexpert
08-408 985 53