

2015-11-02

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 Stockholm

FI Dnr 15-12363

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

Promemorian amorteringskrav, Fi2015/4235

Finansinspektionen har fått ovanstående promemoria (förslaget) på remiss och lämnar följande svar.

Inledningsvis (avsnitt 1) finns en sammanfattning av Finansinspektionens synpunkter. Därefter (avsnitt 2) lämnar Finansinspektionen sina synpunkter på bakgrunden till förslaget och till sist (avsnitt 3) kommenterar Finansinspektionen den närmare utformningen av förslaget.

1. Sammanfattning av Finansinspektionens synpunkter

I förslaget föreslås en ny bestämmelse om amorteringskrav i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Därtill föreslås ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om amorteringskravet. Finansinspektionen välkomnar att de rättsliga förutsättningarna att införa ett amorteringskrav förtydligas. Detta säkerställer att ett amorteringskrav kan införas och att kravet, som får påtagliga direkta effekter på hushåll som tar nya bolån, har en demokratisk förankring. Det är lämpligt att Finansinspektionen får i uppgift att utarbeta den detaljerade regleringen av ett amorteringskrav eftersom Finansinspektionen löpande övervakar utvecklingen på de finansiella marknaderna och på kreditmarknaden. Finansinspektionen ansvarar redan för merparten av regelverken som styr kreditmarknaden och kreditinstituten i övrigt och det är rimligt att detta ansvar koordineras med uppgiften att närmare utforma kravet på amortering av bolån. Finansinspektionen har den expertis och den beredskap som krävs för att se till att amorteringskravet, sett i ljuset av övrig reglering, utformas på ett väl avvägt sätt. Dessa förhållanden talar för att det är mer ändamålsenligt att överlämna den närmare regleringen av ett amorteringskrav till Finansinspektionen än att huvudsakligen genomföra kravet i lagstiftningen. Eftersom ett amorteringskrav kan ha långtgående effekter för enskilda hushåll kan det vara rimligt att regleringen ska godkännas av regeringen.

Det finns anledning att komplettera Finansinspektionens övergripande bemyndiganden mot bakgrund av att Finansinspektionen fått ett utökat

uppdrag. Uppdraget omfattar ett ansvar för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden och samtidigt att beakta åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Med nuvarande bemyndiganden är det dock, under vissa förhållanden, oklart om Finansinspektionen har de bemyndiganden som behövs för att kunna fullgöra detta uppdrag. Även om det är bra att de rättsliga förutsättningarna att införa ett amorteringskrav klargörs vore det olyckligt om det i en sådan situation skulle kvarstå osäkerhet om Finansinspektionens bemyndigande att vidta ytterligare åtgärder. Det är därför angeläget att Finansinspektionens bemyndiganden i bredare bemärkelse ses över och kompletteras på ett sätt som säkerställer att Finansinspektionen kan utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Förslaget i promemorian innehåller vissa undantagsmöjligheter från amorteringskravet. Finansinspektionens utgångspunkt är att undantagsmöjligheterna innebär att kreditinstituten under vissa omständigheter får bevilja undantag från amorteringskravet. Undantagsmöjligheterna bör alltså inte innebära någon skyldighet för kreditinstituten att medge att en låntagare ska slippa amortera på sitt bolån. Detta innebär enligt Finansinspektionen en både rimlig och flexibel reglering. Finansinspektionen uppfattar det som att detta också är avsikten med förslaget.

Bland annat föreslås i promemorian att undantag ska vara möjliga för lån som ges för förvärv av nyproducerade bostäder. Finansinspektionen anser att riskerna med relativt högt belånade hushåll är desamma oavsett om man förvärvat en nyproducerad bostad eller en bostad från befintligt bestånd. Utifrån syftet med regleringen anser Finansinspektionen därför att det är tveksamt om sådana undantag bör ges. Om undantag för nyproducerade bostäder ändå ska vara möjligt bör det endast få ges för den som ursprungligen förvärvat bostaden och endast under begränsad tid. Finansinspektionen anser att en rimlig tidsgräns för undantaget är fem år.

Finansinspektionen delar förslagets utgångspunkt att hushåll som drabbas av försämrade ekonomiska förutsättningar på grund av till exempel dödsfall, sjukdom eller arbetslöshet ska kunna beviljas undantag från amorteringskravet. Finansinspektionen tolkar förslaget som att sådana undantag, i linje med Finansinspektionens förslag till föreskrifter om amorteringskrav, ska vara tillfälliga och endast få ges vid oväntade försämringar i hushållets ekonomi, det vill säga inte för omständigheter som föreligger när bostaden förvärvas. Kreditinstituten har stor erfarenhet av att hantera låntagare som hamnat i ekonomiska problem och därmed goda förutsättningar att kunna avgöra om problemen är av en sådan karaktär att en bolånetagare under en begränsad period ska få avstå från att amortera.

2. Bakgrunden till förslaget

2.1 Amorteringskrav i lag eller föreskrifter

Flera olika metoder är tänkbara när det gäller att införa ett amorteringskrav. Det förslag som framförs i promemorian är att en ny övergripande lagbestämmelse om amorteringskrav förs in i 6 kap. LBF. Vidare föreslås att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigas att utforma och, efter regeringens medgivande, besluta den mer detaljerade regleringen av amorteringskravet med beaktande av de motiv som kommer att ges i en kommande proposition.

I promemorian diskuteras om en delegation till en myndighet, i det här fallet Finansinspektionen, är möjlig i ljuset av regeringsformens regler om normgivningsmakten. Finansinspektionen har ingen invändning mot den analys som görs i promemorian och instämmer därför i att det är möjligt för riksdagen att ge regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, behörighet att besluta om föreskrifter med den mer detaljerade regleringen av amorteringskravet.

En alternativ metod för att införa amorteringskravet är att i huvudsak genomföra regleringen genom lagstiftning. Eventuellt skulle denna kunna kompletteras med myndighetsföreskrifter rörande tekniska detaljer. Denna metod säkerställer att regleringen får en demokratisk förankring och ger möjlighet till politiskt ansvarsutkrävande, vilket kan vara betydelsefullt när det gäller regler som direkt och i väsentlig utsträckning påverkar enskilda hushålls ekonomi och styr hushållens ekonomiska prioriteringar. Det finns emellertid nackdelar med detta alternativ, bland annat att lagstiftningsprocessen kan uppfattas som tidskrävande. Detta kan vara problematiskt eftersom åtgärder för att motverka finansiella obalanser, vilket ett amorteringskrav syftar till, kan behöva införas skyndsamt. Det beror på att förväntningar på ett amorteringskrav och andra liknande åtgärder som kan ha direkt påverkan på enskilda hushåll kan leda till att hushålls beteenden förändras. Osäkerhet om framtida åtgärder riskerar att skapa svåra beslutssituationer för hushållen och en vilja att förekomma framtida åtgärder kan i värsta fall leda till att de obalanser som åtgärderna syftar till att motverka istället förstärks. Det är därför viktigt att skapa förutsättningar för en tydlig och skyndsam process.

Att löpande analysera utvecklingen på kreditmarknaden för att kunna bedöma om obalanser uppkommer och att ta ställning till när och vilka åtgärder som behöver vidtas, eller om redan genomförda åtgärder behöver justeras, är relativt tidskrävande och komplexa uppgifter. Ofta finns även ett behov att väga in andra regler som påverkar kreditmarknaden. Finansinspektionen bestämmer inom vissa ramar kapitalkrav för de finansiella företagen, krav som kan samverka med eller motverka de syften som ett amorteringskrav har. Det finns också andra åtgärder som kan vidtas som kan ha effekter som bidrar till att motverka obalanser men som även kan ha motsatt effekt. Detta innebär sammantaget att det är lämpligt att samla uppgiften att vidta åtgärder hos

samma instans. Den närmare utformningen av ett amorteringskrav kan också förutsätta en konkret och detaljerad kunskap om bolåneföretagen och kreditgivningsprocessen. Det kan ifrågasättas om lagstiftningsprocessen är en lämplig väg att gå för att fullgöra dessa uppgifter. Sedvanlig lagstiftning kan alltså i vissa fall passa illa som instrument för att komma tillrätta med obalanser på kreditmarknaden.

Finansinspektionen har den expertis och den beredskap som krävs för att på ett metodiskt och väl avvägt sätt fullgöra de ovan angivna uppgifterna. Finansinspektionen övervakar löpande utvecklingen på de finansiella marknaderna och på kreditmarknaden och ansvarar redan för merparten av regelverken som styr kreditmarknaden och kreditinstituten i övrigt. Finansinspektionen har således den nödvändiga kompetensen för att utvärdera vilka åtgärder som är mest lämpliga för att motverka finansiella obalanser, när de bör vidtas och hur de bör utformas givet övriga regelverk på kreditmarknadsområdet. Dessa förhållanden talar för att det är mer ändamålsenligt att överlämna den närmare regleringen av ett amorteringskrav till Finansinspektionen än att huvudsakligen genomföra kravet i lagstiftningen.

Finansinspektionens uppfattning är alltså att det rättsligt sett står lagstiftaren fritt att välja på vilket sätt ett amorteringskrav ska genomföras. Finansinspektionen har ingen invändning mot den bedömning om hur åtgärderna ska genomföras som framgår av promemorian.

2.2 Finansinspektionens uppdrag och bemyndigande

Finansinspektionen har fått i uppdrag att ansvara för den så kallade makrotillsynen. Uppdraget omfattar att arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende men även ett ansvar för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden och samtidigt att beakta åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Det var i syfte att fullgöra uppdraget att motverka finansiella obalanser som Finansinspektionen den 11 mars 2015 remitterade ett förslag till föreskrifter om amorteringskrav. Finansinspektionen har i dagsläget bemyndiganden att vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att banker och andra kreditinstitut har en god soliditet och riskhantering samt att kreditinstitutens rörelse är sund. Finansinspektionen bedömde att den s.k. sundhetsregeln, mot bakgrund av Finansinspektionens nya uppdrag, även grundar en rätt för Finansinspektionen att genom ett amorteringskrav motverka finansiella obalanser. Vissa remissinstanser, bland andra Kammarrätten i Jönköping, ifrågasatte emellertid om Finansinspektionen har ett bemyndigande att införa ett amorteringskrav på de grunder som Finansinspektionen åberopade i sin remisspromemoria. Mot bakgrund av det oklara rättsläget beslutade Finansinspektionen att inte gå vidare med det fortsatta regelarbetet. Finansinspektionen välkomnar därför att de rättsliga förutsättningarna att införa ett amorteringskrav förtydligas.

Enligt förslaget får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att

uppfylla den föreslagna lagbestämmelsen om amorteringskrav. Detta bemyndigande är alltså specifikt utformat för föreskrifter om ett amorteringskrav. För att kunna fullgöra uppdraget att hantera finansiella obalanser är det emellertid tänkbart att Finansinspektionen i framtiden även behöver vidta andra typer av åtgärder än ett amorteringskrav. Det kan till exempel handla om någon form av begränsning av lånens eller lånebetalningarnas storlek i förhållande till låntagarens inkomster eller en begränsning av lån i utländsk valuta. Andra åtgärder kan också komma ifråga. Även om det är bra att de rättsliga förutsättningarna att införa ett amorteringskrav klargörs vore det olyckligt om det i en sådan situation skulle kvarstå osäkerhet om Finansinspektionens bemyndigande att vidta andra åtgärder. Det är därför ändamålsenligt att generellt sett komplettera Finansinspektionens bemyndiganden i syfte att tydliggöra förutsättningarna för Finansinspektionen att fullgöra sitt uppdrag att motverka finansiella obalanser.

Mot den bakgrunden anser Finansinspektionen att frågan om bemyndiganden för Finansinspektionen behöver hanteras med en bredare ansats. Det som borde förtydligas är att Finansinspektionen får vidta de åtgärder som behövs för att motverka finansiella obalanser som hotar den makroekonomiska stabiliteten och den reala ekonomin och att sådana åtgärder får vidtas även utan att förtroendet för de finansiella företagens överlevnad är hotad eller att de finansiella företagens soliditet eller riskhantering är bristfällig.

Ett tydligt bemyndigande för Finansinspektionen kan vara viktigt inte minst i de fall där ett skyndsamt agerande behövs. Om rättsläget inte hade varit osäkert hade till exempel ett amorteringskrav kunnat vara i kraft redan idag. Det vore olyckligt om framtida åtgärder för att motverka finansiella obalanser skulle försenas p.g.a. att Finansinspektionens bemyndiganden är otydliga. En utdragen process för att få åtgärder på plats riskerar att skapa en långvarig osäkerhet bland låntagare och långgivare om de framtida förutsättningarna, vilket kan ge upphov till beteenden som förstärker de problem som åtgärderna syftar till att motverka. Finansinspektionen anser att det är angeläget att Finansinspektionens bemyndiganden ses över och att detta görs skyndsamt.

Finansinspektionen vill understryka att det arbete rörande bredare bemyndiganden som Finansinspektionen anser är nödvändigt inte bör fördröja det nu aktuella lagstiftningsärendet.

2.3 Regeringens medgivande till föreskrifter från Finansinspektionen

Enligt förslaget finns det skäl för regeringen att vid en delegering av rätten att meddela föreskrifter om amorteringskrav till Finansinspektionen, införa ett krav på att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna beslutas. Anledningen är enligt förslaget de potentiellt betydande makroekonomiska effekterna av ett amorteringskrav och att det därför är viktigt att åtgärden är väl avvägd både när det gäller utformning och val av tidpunkt för införande. Enligt förslaget är makrotillsynsverktyg, såsom ett amorteringskrav, kraftfulla instrument med stor potentiell påverkan på svensk

ekonomi och de offentliga finanserna. Förslaget hänvisar till 2 § förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter enligt vilken en förvaltningsmyndighet, innan den beslutar om föreskrifter, ska inhämta regeringens medgivande om föreskrifterna vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga.

Finansinspektionen har enligt den av regeringen beslutade instruktionen fått i uppdrag att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. Ett amorteringskrav, liksom andra tänkbara åtgärder som kan behövas för att motverka finansiella obalanser, kan ha långtgående effekter för enskilda hushåll. Med sådana effekter avser Finansinspektionen de åtgärder som får direkta konsekvenser för samtliga berörda hushåll. Amorteringskravet har tveklöst långtgående effekter för ett enskilt hushåll eftersom det styr hur mycket hushållet ska sätta av för att nedbringa skulden, vilket inverkar på hushållets utrymme att använda sina pengar till annat sparande eller till konsumtion. I de fall då Finansinspektionens åtgärder kan ha sådana effekter kan det, i ljuset av den diskussion som Finansinspektionen för ovan i avsnitt 2.1, vara rimligt att åtgärderna ska godkännas av regeringen innan de beslutas.

Det är dock långtifrån alla makrotillsynsåtgärder som är inriktade på att ge långtgående direkta effekter för enskilda hushåll. När Finansinspektionen till exempel ställer krav på kreditinstituten att ha vissa kapitalbuffertar får detta inga direkta konsekvenser på hushållen. Buffertkraven har en indirekt och generellt sett mer svårberäknad påverkan på de ekonomiska förutsättningarna för enskilda hushåll. Vissa åtgärder, inte minst de olika kraven på att företagen ska hålla en viss lägsta nivå på sina kapitalbuffertar, motiveras av makrotillsynsbehov och har till sin natur stora tänkbara samhällsekonomiska effekter. Trots det har riksdag och regering gett Finansinspektionen uppgiften att bestämma buffertkraven utan att behöva begära regeringens medgivande. När det gäller de tillkommande makrotillsynsmotiverade komponenterna av de så kallade pelare 2-kraven är det till och med uttryckligen förbjudet för regeringen att påverka Finansinspektionens ställningstaganden eftersom dessa utgör myndighetsutövning mot enskild. Därför vore det ologiskt med en generell instruktion för Finansinspektionen att alla makrotillsynsåtgärder eller åtgärder som syftar till att motverka finansiella obalanser ska underställas regeringens godkännande.

Vidare ligger det redan idag på Finansinspektionen att beakta eventuella åtgärders effekt på den ekonomiska utvecklingen. Detta följer av Finansinspektionens uppdrag att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. När Finansinspektionen planerar och genomför makrotillsynsåtgärder så görs naturligtvis en utvärdering och bedömning av åtgärdernas förväntade effekter och konsekvenser.

Föreskrifter kan komma att behöva ändras över tid och så även de tänkta föreskrifterna om amorteringskrav. Ett bemyndigande att föreskriva innefattar även ett bemyndigande att ändra beslutade föreskrifter. Det är dock enligt

Finansinspektionens mening oklart om kravet på medgivande från regeringen innan föreskrifterna beslutas även gäller vid ändring i befintliga föreskrifter. Finansinspektionen önskar att detta förtydligas. En rimlig utgångspunkt är att kravet på medgivande även gäller förändringar i kommande föreskrifter, men Finansinspektionen vill framhålla att det bör övervägas om ändringar av mer teknisk karaktär inte ska fordra särskilt medgivande.

2.4 Hushållens skuldsättning och amorteringsbeteende

Finansinspektionen delar i allt väsentligt förslaget syn på hushållens skuldsättning och amorteringsbeteende. En hög skuldsättning innebär inte bara en sårbarhet för fallande bostadspriser utan kan även skapa problem vid andra typer av störningar så som inkomstbortfall, allmänt fallande förtroende för ekonomin eller högre räntor. Även vid sådana störningar finns en risk att högt skuldsatta hushåll gör kraftiga anpassningar av sin konsumtion, vilket kan få allvarliga makroekonomiska konsekvenser. Finansinspektionen bedömer att de högst belånade hushållen är de som är mest känsliga och därmed utgör den största risken. Denna grupp har vuxit de senaste åren. Det har förvisso även amorteringarna bland dessa hushåll gjorts, bland annat till följd av Svenska bankföreningens tidigare rekommendation om amorteringar. Denna rekommendation har dock dragits tillbaka. Utan ett sådant åtagande ser därför Finansinspektionen en risk för att lättnader i amorteringsvillkoren på nytt blir ett viktigt konkurrensmedel för bolåneföretagen. Enskilda företag kan nämligen inte förväntas fullt ut ta hänsyn till de samhällsekonomiska risker som högt belånade hushåll utgör.

Enligt förslaget ska kreditinstituten, när de lämnar bolån, tillämpa villkor som i fråga om återbetalning är förenliga med en sund amorteringskultur och som inte bidrar till alltför hög skuldsättning hos hushållen. Begreppen ”sund amorteringskultur” och ”alltför hög skuldsättning” är otydliga och ger inte tillräcklig vägledning. Finansinspektionen föreslår därför att referenserna till dessa begrepp bör tas bort från motiveringen till förslaget och från den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 3 b § LBF. Hög skuldsättning hos enskilda hushåll är vid vissa tillfällen i livsrytten nödvändigt och inget som i sig ska förhindras. Det viktiga i sammanhanget är att kreditgivningen och skuldsättningen inte bidrar till att bygga upp finansiella obalanser som riskerar att korrigeras vid negativa störningar och därmed skapa eller förstärka konjunkturedgångar. Den föreslagna bestämmelsen bör därför hellre utformas så att den stämmer överens med motivet att ett amorteringskrav syftar till att motverka finansiella obalanser som hotar den makroekonomiska stabiliteten och den reala ekonomin.

Finansinspektionen konstaterar att förslaget inte anger konsumentskydd som ett bakomliggande syfte till den föreslagna bestämmelsen. Finansinspektionen förklarar i avsnitt 3.2 vilka konsekvenser detta kan få.

2.5 Bolånedirektivet och betänkandet Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden (SOU 2015:40)

I förslaget nämns det så kallade bolånedirektivet.¹ I februari 2014 beslutade regeringen att utse en särskild utredare att föreslå hur detta direktiv ska genomföras i svensk rätt och att överväga vissa andra näraliggande frågor, bland annat åtgärder för att öka konsumenternas insyn i hur bolåneräntan bestäms och för att främja en sund amorteringskultur. Utredningen avslutade sitt uppdrag i mars 2015 och överlämnade då betänkandet ”Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden” (SOU 2015:40). Betänkandet har betydelse för införandet av ett amorteringskrav framförallt eftersom det i detta dels föreslås en ny lag om kreditgivare och kreditförmedlare av bostadskrediter (se vidare om detta i avsnitt 3.2) och dels eftersom det föreslås ett krav på att upprätta s.k. individuella amorteringsplaner.

Enligt betänkandet ska en näringsidkare senast när ett bindande erbjudande om en bostadskredit lämnas föra en diskussion med konsumenten om amortering och i anslutning till det lägga fram ett förslag till en individuellt anpassad amorteringsplan. Amorteringsplanen ska ligga i konsumentens långsiktiga intresse. Finansinspektionen är positiv till förslaget om individuella amorteringsplaner men anser att det är otillräckligt för att hantera riskerna med hushållens skuldsättning. Finansinspektionen delar bedömningen att förslaget om individuella amorteringsplaner kan samverka med ett amorteringskrav, där amorteringskravet utgör en naturlig nedre gräns för amorteringarnas storlek och den föreslagna amorteringsplanen kan innebära en snabbare amortering om detta ligger i konsumentens långsiktiga intresse.

3. Förslag till ny bestämmelse om krav på amortering av nya bolån

3.1 Bestämmelsens placering

Placeringen av den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. LBF är inte helt naturlig. I detta kapitel finns övergripande bestämmelser om rörelsen i institut. Den föreslagna bestämmelsen är inte någon övergripande bestämmelse utan handlar om specifika villkor för en enskild produkt som instituten erbjuder. En mer naturlig placering av bestämmelsen är i 8 kap. LBF, till exempel som en ny 8 kap. 7 § LBF.

3.2 Vilka företag kommer att omfattas av förslaget

Placeringen av den nya bestämmelsen i LBF påverkar vilka företag som kommer att omfattas av amorteringskravet. LBF är en lag som omfattar kreditinstitut, dvs. banker och kreditmarknadsföretag. Detta innebär att det bara

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning [EU] nr 1093/2010.

är krediter som lämnas av kreditinstitut som kommer att omfattas av amorteringskravet.

Krediter som är förenade med panträtt i till exempel fast egendom eller bostadsrätt kan dock lämnas av fler företag än de som omfattas av LBF. Sådana krediter kan till exempel lämnas av de företag som omfattas av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Eftersom dessa företag enbart står för en försumbar del av marknaden finns det enligt förslaget inte skäl att låta amorteringskravet omfatta krediter som lämnas av dem. Finansinspektionen delar bedömningen att dessa företag i dagsläget står för en försumbar del av marknaden. Det är dock oklart hur deras kreditgivning kommer att utvecklas i framtiden.

Som nämnts i avsnitt 2.5 har det i betänkandet Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden föreslagits en ny näringsrättslig lag om kreditgivare och kreditförmedlare av bolån. Den ska gälla för yrkesmässig verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning i fråga om bostadskrediter till konsumenter. Lagen föreslås också innehålla krav på kreditgivares och kreditförmedlares verksamhet när det gäller bl.a. ersättningssystemen i företagen, kunskap och kompetens hos personal och ledning samt standarder för värdering av en bostad som ska ställas som säkerhet för ett lån. För att driva verksamhet enligt den nya lagen ska det krävas tillstånd av Finansinspektionen. Företagen som ska omfattas av lagen kommer att stå under tillsyn av Finansinspektionen, som kommer att kunna ingripa med sanktioner vid misskötsamhet.

Som Finansinspektionen uppfattar utredningen kommer så kallade bostadskrediter bara att få lämnas av kreditinstitut (vilka alltså har tillstånd enligt LBF) och av företag som har tillstånd enligt den föreslagna lagen om kreditgivare och kreditförmedlare av bolån. Som Finansinspektionen förstår det kommer detta innebära att de företag som omfattas av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter inte längre får lämna krediter mot säkerhet i pant i en bostad.

Den nya lagen (om kreditgivare och kreditförmedlare av bolån) ska generellt sett inte gälla för svenska och utländska banker och andra kreditinstitut som bedriver verksamhet i enlighet med LBF. Kreditinstituten kommer dock att vara skyldiga att tillämpa den nya lagens bestämmelser rörande ersättningssystem, kunskap och kompetens samt bostadsvärdering i sin verksamhet med bolån. Den nya lagen föreslås dock inte innehålla något krav på amortering av bolån. Om utredningens förslag genomförs kommer det alltså, när det gäller amorteringskrav, att finnas en skillnad mellan LBF och den nya lagen och följaktligen mellan kreditinstitut och de nya bolåneföretagen. Företag som kommer att bedriva verksamhet enligt den nya lagen kommer inte att omfattas av ett amorteringskrav medan företag som bedriver rörelse enligt LBF kommer att omfattas av ett sådant krav.

Frågan är vad konsekvenserna av detta kommer att bli. En risk är att företag som vill lämna bolån väljer att bedriva sin rörelse enligt den nya lagen i stället för enligt LBF och därigenom undgår kravet på amortering av bolån. Även om kreditinstituten i dagsläget står för nästan all bostadsutlåning är det inte otänkbart att de företag som får tillstånd enligt den nya lagen i framtiden kommer att bedriva en verksamhet som är väsentlig. Detta riskerar att minska effekten av och förtroendet för det amorteringskrav som nu föreslås. Finansinspektionen anser därför att det bör säkerställas att även de bolån som lämnas av företag som omfattas av den föreslagna nya lagen omfattas av ett amorteringskrav.

I förslaget anförs inte konsumentskydd som ett bakomliggande skäl för den nya bestämmelsen om amorteringskrav. Frågan om en regel har ett delvis konsumentskyddande syfte eller inte påverkar vilka företag som omfattas av regeln. För utländska företag som driver verksamhet i Sverige (antingen genom att etablera filial här eller genom gränsöverskridande verksamhet) gäller att deras verksamhet i huvudsak faller under hemlandets regler. Utgångspunkten är dock att föreskrifter som utfärdats i Sverige till skydd för insättare, konsumenter och betalningssystemet som sådant ska gälla för alla i Sverige verksamma aktörer. Av denna anledning kan bland annat den så kallade sundhetsregeln, som har ett delvis konsumentskyddande syfte, tillämpas på utländska företags verksamhet i vissa fall.

Finansinspektionen anser att ett amorteringskrav framförallt är motiverat av hänsyn till behovet av att motverka finansiella obalanser och risken för att dessa underminerar det allmänna förtroendet för det finansiella systemets förmåga att bidra till en stabil och gynnsam samhällsutveckling. Finansinspektionen ansåg i sitt förslag dock även att amorteringskravet i förlängningen kan ha ett konsumentskyddande syfte. Mot den bakgrunden var Finansinspektionens bedömning att amorteringskravet även skulle gälla för utländska företags verksamhet i Sverige.

Såsom lagförslaget är motiverat finns en risk för att bestämmelsen, och de eventuella föreskrifter som genomförs med stöd av bestämmelsen, inte kommer att vara tillämplig på utländska företags verksamhet här i Sverige. De utländska företagens verksamhet i Sverige är inte oväsentlig och kan komma att bli ännu mer omfattande. Om dessa inte behöver ställa krav på amortering av bolån, som svenska kreditinstitut föreslås behöva göra, kan de få en konkurrensfördel gentemot de svenska företagen. Det finns alltså en risk att bolånetagare skulle ansöka om bolån hos de utländska kreditinstituten som är verksamma här i syfte att undvika att amortera på sina bolån.

3.3 Krediter som kommer att omfattas av amorteringskravet

Syftet med förslaget är att amorteringskravet ska omfatta bolån till enskilda personer. Finansinspektionen utgår från att detta avser både fysiska och juridiska personer. Detta anser Finansinspektionen är bra eftersom sådana krediter som lämnas till bolag i syfte att bolagets ägare ska kunna bo i en

bostad som förvärvas av bolaget bör omfattas av ett amorteringskrav. Den föreslagna bestämmelsen bör alltså inte begränsas till att bara avse konsumenter. Vidare bör regleringen fånga de krediter som lämnas för förvärv av lantbruks- och skogsfastigheter på vilka det finns en bostad. I dessa fall bör lån som hänför sig till bostadsdelen av sådana fastigheter omfattas av amorteringskravet. I förslaget behöver detta dock tydliggöras.

Finansinspektionen delar uppfattningen att ett amorteringskrav bör omfatta krediter som lämnas mot säkerhet i form av pant i bostad. Förslaget till ny bestämmelse i LBF har dock formulerats så att den ska gälla för kreditinstitut som till enskilda personer lämnar krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt, bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet. Denna formulering torde enligt Finansinspektionens bedömning fånga de bolån som kreditinstituten lämnar men skulle även kunna anses omfatta andra typer av krediter.

Det är nämligen inte bara bolån som är förenade med panträtt i till exempel fast egendom. Även andra låntagare än bostadsköpare, till exempel fastighetsbolag, pantsätter fast egendom som säkerhet för en kredit. Den föreslagna bestämmelsen i LBF skulle alltså kunna tolkas så att de krediter som lämnas till fastighetsbolag som förvärvar kommersiella fastigheter mot säkerhet i pant i fastigheten omfattas av amorteringskravet. Även om det är tydligt att syftet med förslaget är att amorteringskravet ska omfatta bolån är det olyckligt om lagbestämmelsen i sig inte ger uttryck för detta syfte utan kan förstås på ett annat sätt.

Finansinspektionen föreslår att den nya bestämmelsen i LBF ska formuleras på motsvarande sätt som Finansinspektionens remissförslag daterat den 11 mars 2015. Enligt detta förslag gäller amorteringskravet för krediter som lämnats mot säkerhet i form av pant i en bostad. En bostad anges i förslaget vara en fastighet eller tomträtt som är avsedd för bostadsändamål för en eller två familjer och bostadsrätt eller ägarlägenhet som är avsedd för bostadsändamål. Kravet riktas därmed uttryckligen mot bolån.

3.4 Undantagsmöjligheterna

Enligt förslaget bör låntagare i vissa situationer kunna undantas från kravet på att amortera på bolån. I förslaget anges vissa situationer i vilka undantag från kravet på att amortera bör gälla. Enligt förslaget kan det inte heller uteslutas att undantagen från amorteringskravet över tid måste omprövas till exempel på grund av yttre omständigheter som inte förelåg vid den tidpunkt då undantagen infördes. I förslaget är det emellertid inte helt tydligt om syftet är att undantag ska ges i vissa situationer eller om avsikten är att kreditinstituten får bevilja undantag, om de bedömer att det är lämpligt. I Finansinspektionens förslag från våren 2015 var utgångspunkten var att ett bolåneföretag får medge att en bolånetagare inte amorterar under en begränsad tid. Utgångspunkten att kreditinstituten i vissa omständigheter får bevilja undantag från amorteringskravet innebär enligt Finansinspektionen en både rimlig och

flexibel reglering. Finansinspektionen uppfattar det som att detta också är avsikten med förslaget. Kreditinstituten har stor erfarenhet av att hantera låntagare som hamnat i ekonomiska problem och har därmed goda förutsättningar att kunna avgöra om problemen är av en sådan karaktär att en bolånetagare under en begränsad period ska få avstå från att amortera.

Till de fall när undantag från amortering kan behövas hör enligt förslaget de situationer som kan innebära att ett hushålls ekonomiska förutsättningar försämras, till exempel närståendes dödsfall, arbetslöshet, sjukdom eller skilsmässa. Finansinspektionens delar förslagets utgångspunkt att sådana undantagsmöjligheter behövs och Finansinspektionens förslag till föreskrifter innehöll liknande undantagsmöjligheter.

Enligt Finansinspektionens förslag till föreskrifter om amorteringskrav var utgångspunkten att liknande omständigheter som föreligger när bostaden förvärvas och ett nytt lån lämnas inte skulle kunna berättiga till ett undantag. Istället var Finansinspektionens utgångspunkt att de omständigheter som kan berättiga till undantag inträffar efter att ett bolån lämnats och alltså inte finns när lånet beviljas. Syftet med undantagen i Finansinspektionens förslag var att mildra konsekvenserna för enskilda låntagare vid oväntade försämringar av deras ekonomiska förutsättningar efter det att lånen tagits. Dessa undantag omfattade inte omständigheter som är kända redan när krediten upptas. Finansinspektionen uppfattar det som att detta är avsikten även i det förslag som nu lagts fram.

Finansinspektionens förslag var vidare att, även om de ändrade förutsättningar som låntagare kan drabbas av kan vara av permanent karaktär, ska undantag från ett amorteringskrav endast vara tillfälliga och regelbundet utvärderas av långivaren. Undantagen syftade alltså till att hantera oförutsedda störningar och inte till att underlätta skuldsättning för hushåll som permanent har svaga kassaflöden. Syftet med amorteringskravet är att minska de makroekonomiska riskerna med relativt högt belånade hushåll. Att tillåta högt belånade hushåll att få permanenta undantag från amorteringskravet skulle motverka detta. Finansinspektionens förslag var emellertid att undantag bör kunna beviljas under ett flertal år beroende på hushållets situation och om skälen kvarstår. Förslaget preciserar inte huruvida undantag ska kunna vara permanenta eller tillfälliga. Finansinspektionen uppfattar det som att avsikten med förslaget överensstämmer med Finansinspektionens förslag.

Enligt förslaget bör vissa hushåll med nya bostadslån kunna undantas från ett amorteringskrav. Sådana undantag föreslås gälla för köp av nyproducerade bostäder. Syftet med detta är att undvika att nyproduktionen av bostäder påverkas negativt av amorteringskravet. Mot bakgrund av att syftet med förslaget är att motverka en uppbyggnad av obalanser på kreditmarknaden anser Finansinspektionen emellertid inte att det finns skäl att särbehandla krediter som lämnas i samband med att låntagarna förvärvar nyproducerade bostäder. Det beror på att Finansinspektionen bedömer att de hushåll som förvärvar nyproducerade bostäder utgör minst lika stora makroekonomiska

risker som de hushåll som förvärvar en bostad ur befintligt bestånd, och att Finansinspektionen bedömer att den negativa effekten av ett amorteringskrav på nyproduktionen av bostäder bör bli begränsad. Om något är det möjligt att riskerna med bolån som avser nyproducerade bostäder kan vara högre än för lån som avser förvärv av befintliga bostäder. Det kan till exempel råda en större osäkerhet om marknadsvärdet på nybyggda bostäder, vilket framförallt vid ogynnsam prisutveckling kan bidra till ökad osäkerhet för hushåll som förvärvat en sådan. Vidare kan den indirekta skuld som en köpare av en nyproducerad bostadsrätt tar på sig vara högre eftersom nya bostadsrättsföreningar tenderar att vara högre belånade än äldre bostadsrättsföreningar.

Även hushåll som tar lån för att finansiera nybyggnation av småhus kan vara mer känsliga än andra hushåll. Detta eftersom det under byggprocessen råder en osäkerhet om den slutliga kostnaden. Om kostnaderna blir högre än man ursprungligen tänkt finns en risk att lånens storlek i förhållande till marknadsvärdet blir större än man ursprungligen planerat. Därmed kan vissa hushålls marginaler bli lägre än planerat och deras känslighet för en oväntad ekonomisk störning större.

Om undantag ska göras för lån som lämnas för förvärv av nyproducerade bostäder krävs en relativt detaljerad reglering. Bland annat behöver det fastställas under hur lång tidsperiod som undantaget är tänkt att gälla. Eftersom högt belånade hushåll utgör samma risk oavsett om de köpt en nyproducerad bostad eller en äldre anser Finansinspektionen inte att det är rimligt med en i tiden obegränsad amorteringsfrihet. Ett undantag för nyproduktion borde därför innehålla en tidsgräns för när bolånet ska börja amorteras. Finansinspektionen anser att en sådan gräns bör sättas till maximalt fem år.

En ytterligare anledning till att ha ett relativt kortvarigt undantag för nyproduktion är att ett sådant undantag skapar inlåsnings effekter. Detta eftersom låntagare som förvärvat en nyproducerad bostad, och därmed undantas från amorteringskravet, kommer att ha incitament att inte flytta till en bostad ur befintligt bestånd så länge undantaget gäller. Finansinspektionen utgår nämligen från att om säkerheten för ett bolån byts från en nyproducerad bostad till en bostad ur befintligt bestånd så ska undantaget inte längre gälla. Sådana inlåsnings effekter försämrar bostadsmarknadens funktion och leder till ett ineffektivt utnyttjande av bostadsbeståndet. Genom att tidsbegränsa undantaget för krediter som används till förvärv av nyproducerade bostäder kan inlåsnings effekten minskas. Ju längre undantaget är desto kraftigare blir inlåsnings effekten. En tidsgräns på fem år framstår som väl avvägd även i detta perspektiv.

En annan sak som behöver fastställas är vad som ska anses vara en nyproducerad bostad eller annorlunda uttryckt för vilka låntagare undantag för nyproducerade bostäder kan beviljas. Finansinspektionen anser att grundprincipen bör vara att endast den som först förvärvar en nyproducerad bostad kan beviljas sådant undantag från amorteringskravet. Det innebär att

andrahandsköparen inte är berättigad till undantag från amorteringskravet även om säljaren som ursprungligen förvärvat den nyproducerade bostaden säljer den en kort tid efter färdigställandet. På marknaden används även så kallade förhandsavtal. Detta är ett avtal enligt vilket en köpare i förväg förbinder sig att förvärva till exempel en lägenhet innan den är färdigställd. Sådana förhandsavtal kan överlåtas innan tillträde till bostaden har skett. Sådana överlåtelser kan ske i samband med spekulation, vilket inte bör underlättas av hur amorteringskravet utformas. Finansinspektionen anser därför att överlåtna förhandsavtal inte heller bör omfattas av undantaget.

FINANSINSPEKTIONEN

Per Håkansson
Chefsjurist

Markus Ribbing
Senior jurist
Bankrätt