



Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner (LI2025/01122)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

I huvudsak tillstyrks förslaget. I delar finns det emellertid anledning att framföra synpunkt på det framlagda förslaget. Dessa synpunkter utvecklas närmare nedan.

Den föreslagna regleringens räckvidd

Förslaget till förordning syftar huvudsakligen till att möjliggöra subventionering av garantiavgiften vid statligt finansierade garantier, men innebär också att möjligheten att erhålla en statlig garanti utökas något jämfört med vad som följer av befintliga förordningar (se 9 § i förslaget jfr 4 § andra stycket förordning 2020:544). I förordning 2020:544 är huvudprincipen för bedömning av garantiramen (det förväntade) marknadsvärdet. Om produktionskostnaden överstiger marknadsvärdet får dock garanti lämnas med ett belopp som motsvarar 90% av kostnaden, som mest 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Enligt förslaget till den nya förordningen, vars tillämpningsområde dock är begränsad till projekt i etablerings- och omställningskommuner, ska bedömningen uteslutande ske mot bakgrund av produktionskostnaden, med en ram på 90 % av kostnaden uppåt begränsad till 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Både val av princip för bedömning av garantiens ram och det höjda takbeloppet anses vara väl motiverade, och helt nödvändiga om förordningen ska ha potential för att underlätta för nyproduktion av bostäder i de aktuella områdena.

Önskemålet att underlätta för finansiering av bostadsproduktion i är givetvis positivt. Behovet för specialreglering för att underlätta för bostadsproduktion i så kallade etablerings- och omställningskommuner redovisas tydligt i promemorian. Utformningen av regleringen gällande själva subventioneringen, alltså hur garantiavgiften ska beräknas, framstår vidare som förnuftig. Det kan emellertid ifrågasättas om den föreslagna ordningen mer än högst marginellt kan förväntas bidra till ett ökat bostadsbyggande i de aktuella regionerna. De föreslagna åtgärderna



(subventionerad garantiavgift och utökat garantiutrymme) kan visserligen bidra till att reducera *vissa* ekonomiska hinder mot nyproduktion av bostäder i de omfattade områdena, men det är tveksamt om den nya förordningen kommer att få någon större praktisk betydelse.

En av anledningarna till denna farhåga, är att definitionen av *etablerings- och omställningskommun* i utkastets 4 § har utformats så att förordningens räckvidd i två avseenden begränsas på ett sätt som reducerar tillämpligheten. Definitionen som avgränsar förordningens räckvidd är av avgörande betydelse för att avgöra vilka som kan säkerställas med hjälp av en garanti enligt förordningen enligt 1 §. Att förordningens räckvidd måste avgränsas är givet. Det sätt på vilket avgränsningarna nu har gjorts, riskerar emellertid att ge ett onödigt snävt tillämpningsområde och öppnar dessutom för betydande, och delvis helt onödiga, svårigheter vid tillämpningen. Svårigheter med att bedöma förordningens räckvidd och tillämpbarhet i konkreta fall kan leda till höjda transaktionskostnader på byggherrens sida. Det leder i så fall till att nettonyttan med regleringen och den subventionerade garantiavgiften reduceras.

När det gäller förväntade svårigheter avseende tillämpningen, avses för det första formuleringen i 4 § första stycket 1. Här anges att det med en *etablerings- och omställningskommun* menas en kommun där det enligt länsstyrelsen finns *behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner inom FA-regionen*. Enligt förordningstexten, är det alltså behovet för tillskott av bostäder som ska vara *betydande*. När man läser övervägandena bakom förslaget (se s. 18), är det emellertid i första hand förutsättningen om *stora* företagsetableringar och -expansioner som diskuteras, och att det ska handla om *stora investeringar* med *stor effekt*. Det må vara att det lättare uppstår ett behov för *betydande tillskott av bostäder* när det görs *stora företagsetableringar och -expansioner* och det i samband med dessa görs *stora investeringar*, men om man menar att också själva etableringen- eller expansionen och den bakomliggande investeringen och dess effekt ska kvalificeras ("stora"), vore det lämpligt om det framgick av förordningstexten. Som förslaget står nu, verkar det nämligen vara behovet för tillskott av bostäder som ska vara betydande, medan den bakomliggande motiveringen istället främst riktar sig mot investeringen som sådan och dess övriga effekter.

Här bör också noteras att definitionen i 4 § första stycket 3 begränsar förordningens räckvidd så att den bara omfattar områden i vilka det finns grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kan förväntas överstiga bostädernas marknadsvärden. Trots noggranna och tydligt redovisade analyser avseende hur detta kan förväntas påverka beräkningen av garantiavgiften, samt hur det påverkar den (teoretiska) ekonomiska modellen för beräkning av statens



potentiella förlust, är det högst oklart om man har reflekterat närmare över hur denna förutsättningen kan förväntas påverka förordningens tillämpningsområde och därmed förordningens potential att ha någon *praktiska nytta* som lösning på det problem man identifierat, och avser att lösa genom förordningen.

Om produktionskostnaderna generellt förutsätts överstiga bostädernas marknadsvärde, kan man fråga sig varför någon byggherre alls skulle vilja genomföra projekt i området. Endast för projekt där själva subventioneringen av garantiavgiften gör att kalkylen för projektet blir tillräckligt positiv, torde den föreslagna regleringen ha potential att bidra till ett ökat byggande, åtminstone när det gäller andra nyttjanderättsformer än hyresrätter (se närmare nedan). Att förlusten med projektet blir *mindre* än den annars hade blivit eller att genomförande av projektet till följd av garantien (antagligt) blir *möjligt*, är normalt en klen (och inte tillräcklig) tröst för kommersiella aktörer vars verksamhet trots allt är beroende av att deras projekt går med vinst, eller i vart fall inte med förlust. Det finns ingen anledning att betvivla att det är i områden där produktionskostnaderna generellt är högre än bostädernas marknadsvärden som det kan behövas stödordningar för att möjliggöra bostadsproduktion, men då behövs andra åtgärder än en utökad garantiram och en subventionerad garantiavgift.

Förslaget utgår visserligen ifrån att det framtida bostadsbehovet ska tillgodoses med i huvudsak hyresrätter (ca 70%). Med hyresrätter finns ofta ett längre perspektiv, vilket innebär att högre byggnationskostnader än förväntad marknadsvärde vid färdigställandet inte nödvändigtvis uppfattas som problematiskt. För hyresrätter finns därtill (med stöd av annan reglering) utsikt att reducera förluster vid vakanser *efter* färdigställandet. För andra boendeformer, såsom exempelvis bostadsrätter, ägarlägenheter eller småhus, får emellertid förhållandet mellan byggnationskostnader och marknadsvärde omedelbar och direkt betydelse.

Mot denna invändning kan hållas att skrivningen finns i en bestämmelse som definierar vad som utgör en etablerings- och omställningskommun. Att det finns grundad anledning att anta att produktionskostnaderna *generellt* är högre än förväntat marknadsvärde, behöver givetvis inte betyda att så alltid är fallet i varje enskilt projekt. Det kan därför inte uteslutas att det är möjligt att ta fram projekt där förväntad marknadsvärde överstiger produktionskostnaderna. För dessa projekt kan förslaget till förordning förväntas göra viss skillnad. Det finns ändå anledning att ifrågasätta om det verkligen är lyckat att begränsa förordningens tillämpningsområde så som nu har gjorts. Osäkerheten avseende den framtida utvecklingen som präglar etablerings- och omställningskommunerna såsom dessa annars definieras i den föreslagna förordningen, är enligt nämndens bedömning i sig tillräckligt skäl för en



reglering med utökad garantiram och möjlighet för subventionerad garantiavgift. Skrivningen om att det ska finnas grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden för att kommunen ska kunna anses som en etablerings- och omställningskommun bör därför enligt vår bedömning strykas.

Betalningskrav mot garantitagaren

I 12 § föreslås en regel som innebär att garantitagaren (kreditgivaren) i vissa fall kan åläggas betalningsskyldighet för den del av garantiavgiften som har subventionerats. Vid första anblick kan det tyckas rimligt att garantitagaren i vissa fall ska åläggas ett sådant ansvar, men i delar har den föreslagna regeln fått en utformning som är problematisk.

Alternativet i punkten 4 föranleder inga närmare kommentarer. Däremot finns anledning att rikta delvis allvarliga invändningar mot de förslag som finns i 12 § första stycket 2 och 3. Det finns också anledning att ifrågasätta utformningen av 12 § första stycket 1, då denna lämnar frågetecken avseende ansvarets omfattning.

Särskilt problematiskt är den föreslagna regeln i 12 § första stycket 3, som innebär att kreditgivaren åläggs ett strikt ansvar för det fall krediten inte används enligt förutsättningarna. Till en början kan noteras att *lender liability* är ett komplext ämne som i svensk rätt närmast utforskat. Ska man ändå försöka säga något om svensk rätts inställning till konceptet, är det att utrymmet för att ålägga kreditgivaren ansvar för kredittagarens verksamhet eller användning av kreditbelopp torde vara helt begränsad, om inte rentav obefintligt. Den föreslagna regleringen är därmed uppseendeväckande. Enligt nämndens uppfattning, är det direkt olämpligt att göra långgivaren ansvarig för den subventionerade avgiften utan hänsyn till garantitagarens egna agerande.

En liknande invändning kan riktas mot 12 § första stycket 2. Mot detta alternativ kan också invändas att dess utformning riskerar att leda till höjda transaktionskostnader och reducerad vilja att alls bevilja krediter för de projekt som man vill gynna med den nu föreslagna förordningen. I bestämmelsen anges att betalningsskyldighet kan åläggas garantitagaren om garantiavgiften av *någon annan orsak* subventionerats på *felaktig grund* eller *med för stort belopp* och *garantitagaren borde ha insett detta*. Skrivningen "annan orsak" verkar syfta tillbaka på 12 § första stycket 1, där betalningsskyldighet kan uppkomma om garantitagaren själv har lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att garantiavgiften har subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Även om önskemålet att reducera möjligheten för missbruk är legitimt och beaktansvärt, innebär förslaget i punkten 2 i realiteten att man i olika



avseenden riskerar att öka garantitagarens ansvar långt utöver vad som är vanligt för kreditgivare annars. Såsom förslaget har skrivits, kan det nämligen omfatta *vad som helst* som inneburit att garantiavgiften subventionerats i för stor utsträckning, oavsett om felaktigheten beror på omständigheter på kreditgivarens, låntagarens eller även *myndigheternas* sida.¹ Att garantitagarens ansvar i detta sammanhang uppkommer redan vid *borde*-kunskap, kan dessutom innebära betydligt höjda transaktionskostnader eller även reducerad vilja att bevilja krediter, eftersom kreditgivaren inte längre kan nöja sig med att granska projektet ur finansieringssynvinkel, utan också riskerar behöva göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för subventionerad garantiavgift verkligen är uppfyllda eller inte.

När det gäller utformningen av 12 § första stycket 1, är det oklart om tanken är att garantitagaren endast svarar för felaktiga uppgifter som härrör från och har tagits fram av garantitagaren själv, eller om garantitagaren också är tänkt att svara för riktigheten av uppgifter som kommer från byggherren (låntagaren). Det finns inga överväganden i promemorian som ger bidrag till hur regeln ska förstås. Läggs det första tolkningsalternativet till grund, vilket *torde* vara det mest närliggande, framstår regeln som förnuftig. Läggs däremot det andra tolkningsalternativet till grund, vilket har stöd i en kontextuell tolkning och i ljus av utformningen av övriga alternativ i bestämmelsen, aktualiseras även här samma invändningar som utvecklats ovan i anslutning till 12 § första stycket 2 och 3.

Att det behövs ett beslut från Boverket om att betalningsplikt ska åläggas (13 §) och att det föreslås en jämningsmöjlighet (14 §) är i detta sammanhang av helt begränsad betydelse, och kan inte lindra de principiella invändningarna som framförts ovan. Fråga om betalningsskyldighet för en garantitagare bör inte överhuvudtaget överlämnas till förvaltningens fria skön. Ordningen med att ålägga kreditgivaren ett självständigt betalningsansvar för något som bara kommer kredittagaren till godo bör enligt nämndens uppfattning helt undvikas, förutom i fall än de då det är just garantitagaren själv som orsakat felaktigheterna.

Allmänna noteringar och övriga synpunkter på förslaget

Trots att förslaget till förordning inte i sig innehåller särskilt många regler av *fordringsrättslig* karaktär, exempelvis avseende hur garantien ska utformas eller hur den ska hanteras när den väl har ställts, finns slutligen anledning att påpeka att en del av bakgrundsinformation och övervägandena som görs i promemorian, verkar bygga på en bristfällig

¹ Jfr MÖD M-4663-20, 22 juli 2020, som exempel på de risker en sådan regelkonstruktion kan leda till.



förståelse av grundläggande fordringsrättsliga regler avseende garantier och borgensåtaganden.

Exempelvis kan noteras uttalandena på s. 10 i anslutning till kreditgarantins nuvarande utformning som en enkel borgen eller en efterborg. Här påstås att en enkel borgen eller en efterborg infrias först efter att övriga säkerheter har *realiserats* och att *långgivaren* behöver försätta låntagaren i *konkurs* eller driva frågan om realisering av panten och avvakta tills det går att se hur mycket som fattas för att banken (långgivaren) ska bli fullt kompenserad (nämndens kursiveringar). Att en enkel borgen eller efterborg förutsätter en bedömning av gäldenärens betalningsförmåga för att avgöra hur mycket som fattas för att långgivaren ska få fullt betalt, är givetvis korrekt. Det finns emellertid inget krav om att gäldenären måste försättas i konkurs för att visa bristande betalningsförmåga (flera resultatlösa försök på utmätning kan också räcka), och det finns heller inget rättsligt stöd för att det i så fall skulle behöva vara just *långgivaren* som begär att låntagaren försätts i konkurs. Inte heller är det per automatik *nog* att gäldenären försätts i konkurs, utan även då måste först en bedömning göras av vilka utsikter som finns för att borgenären på annat sätt ska få täckning för sin fordran. Även när det gäller beskrivningen av hur en proprieborgen fungerar, finns liknande brister i precision. Betalning med stöd av ett proprieborgensåtagande kan utkrävas så snart som förfallotid passerats och betalning uteblivit. Orsaken till att betalning uteblivit är utan betydelse, och det krävs alltså inte att låntagaren ”inte kunnat” fullgöra sina åtaganden såsom promemorian verkar utgå ifrån (s. 10).

Förslaget innehåller inte i sig själv regler avseende hur garantien när den väl har utställts ska hanteras, utan ansluter till övrig och befintlig reglering av statliga garantier. Här kan dock noteras, att de mer fordringsrättsliga frågorna som aktualiseras inte heller har hanterats uttryckligt i den övriga regleringen, utan det som finns är i första hand uppfattningar på berörda myndigheter om hur man brukar göra, eller att något ”förutsätts” i annan reglering (se promemorian s. 21). Allmänt kan man ifrågasätta tekniken med att på detta vis hänvisa till annan och tidigare reglering, eftersom det försvårar för den som vill försöka få överblick över vad som gäller. Särskilt gäller det när det inte tydligt framgår av den tidigare regleringen själv vad som egentligen är tänkt att gälla. Tekniken leder då till att brister som finns i en tidigare reglering följer med till ny reglering.

Ett exempel finns i promemorians avsnitt 2.5 som gäller villkor vid utfärdande av garantier. Här anges att en garanti ska förenas med villkor i syfte att begränsa statens risk, men utan att det finns någon specifik bestämmelse vare sig i den nu föreslagna förordningen eller annan tillämplig reglering som uttryckligt hanterar just frågan om villkor. Här vore förstås möjligt att i promemorian ge närmare vägledning till vad



som avses. Det som framgår i avsnitt 2.5, kan emellertid inte sägas vara särskilt klagörande. Snarare leder avsnittet till betydande osäkerhet avseende hur det hela är tänkt att fungera. Därtill förstärks intrycket av att regleringen avser att ålägga kreditgivaren ett långtgående ansvar för projektets genomförande. Av denna orsak, finns anledning att något närmare granska och kommentera, de uttalanden som görs i promemorian, trots att dessa alltså inte anknyter till något ett konkret förslag till förordningstext.

På s. 21–22 anges att statens risk ska begränsas genom villkor som syftar till att begränsa möjligheten att (i) använda en garanti för annat än det avsedda syftet och (ii) i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för en utställd garanti. Till en början kan noteras att det är oklart vad som åsyftas med ”kostnaden för en utställd garanti”. Det kan vara garantiavgiften (vilken dock torde fastställas definitivt redan vid tidpunkten som garantin blir utställd) eller det belopp som senare faktiskt betalas ut. Eftersom garantin förutsätts vara beloppsbegränsad (vilket alltså i sig är att anse som ett villkor som begränsar statens risk för kostnadshöjande åtgärder under projektets gång), måste det i så fall handla om omständigheter som inträffar *efter* att garantin har utställts och som påverkar risken för att garantien alls ska behöva *påkallas*. Att det är sådant som har avsetts, får stöd i påföljande stycke där det redogörs för att garantitagaren på begäran från Boverket förväntas lämna aktuell information om exempelvis ”hur byggandet fortskrider och uthyrningsgrad eller vakansgrad, och vilka åtgärder som garantitagaren gör för att säkerställa projektet, exempelvis för att säkra hyreskontrakt för alla lägenheter.”

Normalt har dock en kreditgivare (vilken alltså här är garantitagaren) inget med själva projektets genomförande eller senare drift att göra. Kreditgivaren beviljar krediten och är, av hänsyn till den egna riskexponeringen, intresserad av att projektet kommer i mål, men har normalt sett inga möjligheter till, eller förutsättningar för, att involvera sig i projektet som sådant. Att det inte är garantitagaren, utan byggherren, som sitter med kunskapen, läggs också till grund i promemorian. Konsekvensen av detta, enligt promemorian, är emellertid att det måste understrykas att informationsplikten *även* gäller *låntagaren*. Det bör dock i så fall lämpligen ske genom att Boverket och byggherren sluter ett separat avtal vid sidan om, i kombination med en klausul i *kreditavtalet* som ger kreditgivaren rätt att säga upp detta om byggherren brister i att fullgöra sin informationsskyldighet till Boverket. Reflektioner om huruvida det *alls* är lämpligt att ålägga *garantitagaren* långtgående ansvar för det finansierade projektets genomförande (och senare drift), saknas helt i promemorian. Det finns betydande risk för att villkor som ålägger kreditgivaren ansvar för projektet kommer reducera viljan att alls finansiera projekt som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Att inta villkor i själva garantin som på olika sätt



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

8 (8)

2025-08-07

JURFAK 2025/35

anknyter till vad som händer i projektet efter att krediten har beviljats, gör dessutom allmänt att den riskerar att bli betydligt mindre attraktiv som säkerhet för kreditgivaren och riskerar att vara processdrivande. Dylika villkor bör därför enligt fakultetsnämndens uppfattning helt undvikas.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Marianne Rödvei Aagaard. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer