

Lagrådsremiss

Amorteringskrav

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 december 2015

Per Bolund

Göran Haag
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till en ny bestämmelse om amorteringskrav i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Amorteringskravet innebär att kreditinstitut som lämnar bolån till enskilda personer ska tillämpa villkor som i fråga om återbetalning är förenliga med en sund amorteringskultur och inte bidrar till alltför hög skuldsättning hos hushållen. Amorteringskravet syftar till att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker förknippade med hushållens skuldsättning. Det föreslås också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om amorteringskravet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2016.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund	6
4.1	Hushållens skuldsättning	6
4.2	Hushållens amorteringsbeteende	9
5	Införande av en bestämmelse om krav på amortering av nya bolån	10
6	Förslagets konsekvenser	19
6.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	19
6.2	Konsekvenser för berörda företag	21
6.3	Konsekvenser för myndigheter och domstolar	22
7	Ikraftträdandebestämmelser	22
8	Författningskommentar	23
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	24
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	26

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 3 b §, och närmast före 6 kap. 3 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

Amorteringskrav

3 b §

Kreditinstitut som till enskilda personer lämnar krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska tillämpa villkor som i fråga om återbetalning är förenliga med en sund amorteringskultur och inte bidrar till alltför hög skuldsättning hos hushållen.

Lydelse enligt prop. 2015/16:5

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilken information ett kreditinstitut ska lämna till sina kunder eller till dem som institutet erbjuder sina tjänster,

2. de krav som ska gälla för deltagande i ledningen av ett kreditinstitut enligt 3 kap. 2 § första stycket 4 och 5 och 14 kap. 2 § andra stycket 1,

3. vilka poster som får räknas in i startkapitalet enligt 3 kap. 5–7 §§,

4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, sundhet samt riktlinjer och instruk-

4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, *amortering*, sundhet samt riktlinjer

tioner som avses i 6 kap. 1–5 §§, och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§,

5. innehållet i en återhämtningsplan enligt 6 a kap. 1 § och en koncernåterhämtningsplan enligt 6 a kap. 2 §, när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras,

6. innehållet i en ansökan om godkännande av avtal gällande koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 3 § första stycket,

7. vad det beslut som styrelsen i det stödgivande företaget fattar enligt 6 b kap. 8 § ska innehålla,

8. innehållet i en anmälan om givande av koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 11 §,

9. offentliggörandet av information enligt 6 b kap. 16 §,

10. kreditinstituts mångfaldspolicy vid tillsättandet av styrelse samt resurser för introduktion och utbildning av styrelseledamöter,

11. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

12. vilka upplysningar ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet,

13. vad de register som avses i 13 kap. 8 a § ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitut ska ge in registren för olika typer av avtal, och

14. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och under rättelser som avses i 13 kap. 16 §.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

3 Ärendet och dess beredning

I september 2015 remitterade Finansdepartementet en promemoria med titeln ”Amorteringskrav”. I promemorian föreslås införande av en ny bestämmelse om amorteringskrav i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2015/04235/B).

4 Bakgrund

4.1 Hushållens skuldsättning

De svenska hushållens skulder utgörs främst av lån med säkerhet i form av pant i bostad. Från mitten av 1990-talet fram till år 2014 har hushållens skulder ökat betydligt snabbare än deras inkomster. Det återspeglas bl.a. i att skuldkvoten, beräknad som hushållens totala skulder i förhållande till deras disponibla inkomster, har stigit från 95 procent till 173 procent under denna period.

Även bostadspriserna i Sverige har stigit i relativt snabb takt ända sedan mitten av 1990-talet. Priserna har ökat i många länder under denna period men utvecklingen har varit relativt kraftfull i Sverige och till skillnad från i de flesta andra länder skedde ingen betydande pris-korrigerings i Sverige i samband med finanskrisen 2008–2009.

Enligt flera studier kan en stor del av ökningen av bostadspriserna och hushållens skuldsättning sedan mitten av 1990-talet förklaras av strukturella faktorer. Finansinspektionen har analyserat orsakerna till de svenska hushållens ökade skuldkvot under perioden 1994–2010 (Finansinspektionens rapport ”Stabiliteten i det finansiella systemet”, december 2014). Enligt Finansinspektionens studie kan ca 75 procent av skuldökningen under denna period förklaras av strukturella faktorer. De viktigaste orsakerna till skuldkvotsökningen är högre bostadsägarandel (ca 30 procent), lägre boendeskatte (ca 20 procent), lägre bolåneräntor (ca 10 procent) samt övriga faktorer (ca 15 procent). En fjärdedel av skuldkvotsökningen under tidperioden kan dock inte förklaras av strukturella faktorer och vissa av de omnämnda strukturella förklaringsfaktorererna kan också komma att ändras på sikt.

Svenska hushåll bedöms, bl.a. i stresstester utförda av Finansinspektionen, ha marginal för att klara av de löpande ränteutgifterna även i scenarier med höjda räntor, minskade inkomster eller fallande bostadspriser. Mot den bakgrunden bedöms riskerna för den finansiella stabiliteten för närvarande inte vara betydande. Den höga skuldsättningen har framför allt ökat riskerna för den makroekonomiska stabiliteten. En hög och ökande skuldsättning hos hushållen innebär att hushållens känslighet för bl.a. räntehöjningar, inkomstbortfall och prisnedgångar på bostäder ökar. Med snabbt stigande bostadspriser ökar risken för att det

ska ske en korrigerings. En kraftig nedgång i bostadspriserna kan få stor påverkan på hushållens förmögenheter. Det kan i sin tur leda till att hushållen minskar sin konsumtion för att i stället spara och/eller amortera på sina skulder. Ett sådant scenario skulle ha tydligt negativa effekter på den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. Den internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF) har studerat data för avancerade ekonomier under tre årtionden och funnit att vid en recession är en stor skulduppbyggnad hos hushållen förknippad med signifikant större åtstramning i den ekonomiska aktiviteten, med lägre BNP-tillväxt och högre arbetslöshet som följd ("Dealing with Household Debt", World Economic Outlook, IMF, april 2012). Även andra bedömare har funnit att ett kraftigt bostadsprisfall kan få betydande negativa makroekonomiska effekter.

Vidtagna åtgärder

Flera åtgärder har vidtagits under de senaste åren både för att minska de makroekonomiska och finansiella stabilitetsriskerna från hushållens ökande skuldsättning men även för att stärka konsumentskyddet. Finansinspektionen beslutade år 2010 att införa ett allmänt råd om att lån med bostaden som pant inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Bolånetaket har inneburit att utlåning till bolånetagare med belåningsgrader över 85 procent har minskat betydligt. Ett så kallat riskviktsgolvet för bolån infördes 2013 av Finansinspektionen och höjdes sedan år 2014. Riskviktsgolvet innebär att bankerna måste hålla minst ett schablonmässigt beräknat lägsta kapitalbelopp för ett visst värde av bolån. Åtgärden har beräknats låsa in kapital motsvarande drygt 50 miljarder kronor i det svenska banksystemet, och har därmed gjort banksystemet mer motståndskraftigt mot exempelvis eventuella framtida kreditförluster.

Med utgångspunkt i en ny global standard infördes i EU nya kapitaltäckningsregler för kreditinstitut och värdepappersbolag år 2014 (se prop. 2013/14:228). Med införandet av de nya kapitaltäckningsreglerna tillkom, utöver en stärkning av de befintliga kapitalbaskraven, även nya kapitalbuffertkrav. Kapitalbuffertarna avser att hantera systemriskerna av både cyklisk och strukturell karaktär och Finansinspektionen är ansvarig att besluta om nivåer på kapitalbuffertarna. Finansinspektionens uppdrag, utökades 2013 i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen så att myndigheten nu även har ansvar för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Såväl höjningen av riskviktsgolvet som beslut om kapitalbuffertar faller inom Finansinspektionens uppdrag.

Regeringen har föreslagit åtgärder för att öka utbudet av bostäder och på så sätt dämpa prisuppgången och skuldökningen. Målet är att det ska byggas minst 250 000 nya bostäder fram till 2020. Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 (se prop. 2015/16:1 s. 43) föreslagit satsningar som uppgår till 6,1 miljarder kr per år från 2017. För 2016 ska 5,5 miljarder kr satsas på investeringar i bostadssektorn. Regeringen har vidare bl.a. föreslagit att det införs ett investeringsstöd till fastighetsägare som uppför nya bostäder som upplåts med hyresrätt och med rimlig hyra

i områden där det råder bostadsbrist och befolkningstillväxt. Dessutom har regeringen föreslagit att medel ges för att förstärka kommunernas incitament att bidra till ett ökat bostadsbyggande samt till insatser för att stödja byggande av studentbostäder.

Internationellt perspektiv

I landrapporten med fördjupad granskning av åtgärderna för att förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser för Sverige 2015 konstaterar EU-kommissionen att hushållens skulder i Sverige är stora och ökar snabbare än i resten av EU. I rapporten konstateras att flera faktorer ligger bakom den kontinuerliga ökningen av hushållens skuldsättning i Sverige, däribland en svag amorteringskultur som innebär begränsade amorteringar och långa faktiska avbetalningstider. I rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2015 föreslås Sverige hantera hushållens ökande skuldsättning genom att bl.a. öka amorteringstakten på bolån. I rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2014 föreslogs Sverige också dämpa hushållens låneökning och den privata skuldsättningen genom att bl.a. vidta ytterligare åtgärder för att öka amorteringstakten på bolån. Rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2013 innehöll också ett liknande förslag.

Under den s.k. artikel-IV-konsultationen 2014 påpekade IMF att både huspriser och hushållens skuldsättning i Sverige har fortsatt öka från höga nivåer. Under konsultationen rekommenderade IMF att Sverige bl.a. borde vidta åtgärder för att minska hushållens efterfrågan på lån, genom exempelvis amorteringskrav. Under artikel-IV-konsultationen 2015 påpekade IMF att det är viktigt att amorteringskravet införs för att förstärka amorteringskulturen.

Bolånedirektivet

Regeringen beslutade den 6 februari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå hur bolånedirektivet (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) ska genomföras i svensk rätt. I uppdraget ingick även att överväga vissa andra näraliggande frågor, bl.a. åtgärder för att öka konsumenternas insyn i hur bolåneräntan bestäms och för att främja en sund amorteringskultur. Utredningen antog namnet Bolåneutredningen och lämnade den 9 april 2015 sitt betänkande Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden (SOU 2015:40).

För att genomföra bolånedirektivet föreslås i betänkandet en ny lag om kreditgivare och kreditförmedlare av bostadskrediter. Begreppet bostadskrediter föreslås omfatta krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet. Begreppet föreslås också omfatta krediter som en konsument tar i syfte att förvärva eller behålla äganderätt till fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller en befintlig eller planerad byggnad, utom i de fall det handlar om en överbyggingskredit. Den föreslagna lagen inne-

bär bl.a. att alla företag som hanterar bostadskrediter ska ha tillstånd och stå under Finansinspektionens tillsyn. I syfte att stimulera en sundare amorteringskultur föreslås också att en kreditgivare ska vara skyldig att diskutera amortering med konsumenten och presentera en individuellt anpassad amorteringsplan som ligger i konsumentens långsiktiga intresse. Diskussionen föreslås ske och planen läggas fram senast i samband med att kreditgivaren presenterar ett bindande erbjudande om bostadskredit. Konsumenten ska även under bostadskreditavtalets löptid kunna begära att kreditgivaren presenterar en individuellt anpassad amorteringsplan. Förslaget om den individuellt anpassade amorteringsplanen är enligt betänkandet tänkt att komplettera framtida föreskrifter om amorteringskrav på bostadskrediter (SOU 2015:40 s. 284 f.).

Betänkandet är för närvarande föremål för sedvanlig beredning inom Regeringskansliet.

4.2 Hushållens amorteringsbeteende

Finansinspektionen har sedan 2010 årligen publicerat bolåneundersökningar, vilka innehåller analys av ett stickprov av nya bolånetagare. Av bolåneundersökningarna framgår bl.a. nya bolånetagares skuldkvot, belåningsgrad och amorteringsbeteende. Finansinspektionens bolåneundersökningar visar att andelen nya bolånetagare som amorterar har ökat under de senaste åren. År 2011 amorterade fyra av tio nya bolånetagare, medan sju av tio nya bolånetagare amorterade under 2014. Dock skiljer sig amorteringsbeteendet betydligt beroende på hur hög belåningsgrad bolånetagarna har. År 2014 amorterade nio av tio hushåll med belåningsgrader över 70 procent på sina nya bolån. Under samma år amorterade fyra av tio hushåll med belåningsgrader på 50–70 procent på sina nya bolån.

Hushållens skulder innebär risker både för Sveriges ekonomi och för enskilda hushåll. Även om nya låntagare med hög belåningsgrad amorterar i stor utsträckning så amorterar nya låntagare med något lägre belåningsgrader i lägre utsträckning. Det kan innebära att de makroekonomiska riskerna, dvs. risken för negativa effekter på Sveriges ekonomi, ökar. Internationella erfarenheter pekar på att hushåll med relativt höga belåningsgrader, över 40–50 procent, är mer benägna att dra ner på konsumtion vid ekonomiska störningar än hushåll med lägre belåningsgrader, vilket kan fördjupa eventuella konjunkturedgångar. Ökade amorteringar minskar på sikt skuldsättningen, vilken kan mätas t.ex. som belåningsgrad eller skuldkvot, och ökar hushållens motståndskraft mot störningar. En ökad motståndskraft hos hushållen ska minska risken att Sveriges ekonomi påverkas negativt om något oväntat händer i Sverige eller i omvärlden.

Flera faktorer har påverkat amorteringsbeteendet under de senaste åren. Finansinspektionen beslutade år 2010 att införa ett allmänt råd om att lån med bostaden som pant inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Även efter bolånetakets införande har det varit möjligt att låna till mer än 85 procent av bostadens värde genom att ta ett lån utan säkerhet, s.k. blancolån. En majoritet av bankerna som erbjuder

blancolån kräver att dessa ska amorteras av inom 10 år. Bolånetaket har dessutom inneburit att utlåning till bolånetagare med belåningsgrader över 85 procent har minskat.

Branschorganisationen Svenska Bankföreningen utfärdade i december 2010 rekommendationer som innebar att låntagare borde amortera på nya bolån med belåningsgrad överstigande 75 procent. År 2013 utfärdade Bankföreningen en rekommendation till sina medlemmar som innebar att låntagare borde amortera ned sina nya bolån till 75 procent av marknadsvärdet under en 10–15 års period. Därutöver rekommenderade Bankföreningen att det av amorteringsplaner skulle framgå hur amortering borde ske vid belåning under 75 procent. I oktober 2014 aviserade Bankföreningen att den avsåg att utöka sin amorteringsrekommendation till att omfatta alla nya bolån med en belåningsgrad över 50 procent av bostadens marknadsvärde. Konkurrensverket meddelade den 18 oktober 2014 att man inlett en utredning om huruvida Bankföreningen genom utfärdandet av amorteringsrekommendationer till sina medlemmar, överträtt reglerna om konkurrensbegränsande samarbete. Bankföreningen drog därefter tillbaka sin amorteringsrekommendation.

Finansinspektionen aviserade i november 2014 att myndigheten avsåg att införa amorteringsregler där nya bolånetagare ska amortera sina bolån ned till 50 procents belåningsgrad. Den 11 mars 2015 remitterade Finansinspektionen ett förslag till föreskrifter avseende amorteringskrav. Förslaget grundades på den s.k. sundhetsregeln i 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Kammarrätten i Jönköping avstyrkte i sitt remissyttrande Finansinspektionens förslag till föreskrifter om krav på amortering av nya bolån, eftersom domstolen ansåg att det saknades rättsligt stöd för inspektionen att meddela föreskrifter grundat på sundhetsregeln. Efter kritik från flera remissinstanser meddelade Finansinspektionen den 23 april 2015 att myndigheten inte skulle gå vidare med det fortsatta regelarbetet, eftersom rättsläget var osäkert. Finansinspektionen aviserade samtidigt att myndighetens mandat behöver förtydligas, om den i framtiden ska kunna ha möjlighet att meddela föreskrifter om amorteringskrav.

5 Införande av en bestämmelse om krav på amortering av nya bolån

Regeringens förslag: En bestämmelse om amorteringskrav införs i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Kravet på amortering innebär att kreditinstitut som lämnar bolån till enskilda personer ska tillämpa villkor som i fråga om återbetalning är förenliga med en sund amorteringskultur och inte bidrar till alltför hög skuldsättning hos hushållen.

Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om amorteringskrav förs in i samma lag.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är i huvudsak positiva till förslaget, men efterfrågar ytterligare analys. Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Jönköping*, *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund*, avstyrker förslaget att delegera rätten att meddela föreskrifter om amorteringskrav eftersom de anser att det är tveksamt om regeringsformens regler om delegation av föreskriftsrätt tillåter en delegation i enlighet med förslaget. Amorteringskravet bör enligt ett antal remissinstanser i stället regleras genom lag. *Riksbanken* motsätter sig att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna beslutas. Riksbanken anser att undantag från amorteringskravet bör vara begränsade till vissa förutsättningar och vara temporära. Nyproducerade bostäder bör inte undantas från amorteringskravet. *Kammarrätten i Stockholm* noterar att det föreslagna bemyndigandet kommer att få stor betydelse för de kreditavtal som ingås mellan enskilda, varför det skulle kunna hävdas att föreskrifterna avser enskildas ekonomiska förhållanden inbördes. Kammarrätten konstaterar emellertid att den enda följden av att en kreditgivare bryter mot de föreskrifter om amortering som regeringen eller Finansinspektionen meddelar med stöd av bemyndigandet är att kreditgivaren kan bli föremål för ingripande från tillsynsmyndigheten. Med hänsyn till detta och med beaktande av uttalanden i förarbeten, doktrin och Lagrådet ska föreskrifterna inte anses höra till det obligatoriska lagområdet. *Kammarrätten i Jönköping* anser att amorteringskrav innebär en för enskilda så ingripande åtgärd att regleringen om de närmare kraven för detta, oavsett om delegationsrätt föreligger eller inte, ändå bör ges i lagform. Mot bakgrund av de mycket starka intressen som grundlagen syftar till att skydda bör det ske en grundligare genomlysning av dessa aspekter. Kammarrätten efterlyster en bredare genomlysning av amorteringskravets konsekvenser samt Finansinspektionens mandat i ett bredare perspektiv. *Förvaltningsrätten i Stockholm* gör sammanfattningsvis bedömningen att förslaget om delegation torde vara förenligt med bestämmelserna i regeringsformen. *Boverket* anser att ett generellt undantag för nyproduktion kan medföra konsekvenser rörande risk och transparens för köparen jämfört med köp av en bostad i beståndet. *Riksgäldskontoret* understryker vikten av att utformningen blir flexibel och att effekterna av den valda utformningen analyseras noggrant. *Finansinspektionen* anser att det är lämpligt att myndigheten får i uppgift att utarbeta den detaljerade regleringen av ett amorteringskrav, eftersom inspektionen löpande övervakar utvecklingen på de finansiella marknaderna och på kreditmarknaden. Finansinspektionen understryker att undantagsmöjligheterna från amorteringskravet inte innebär någon skyldighet för kreditinstituten att medge att en låntagare ska slippa amortera på sitt bolån och anser att undantag för nyproducerade bostäder endast bör ges för den som ursprungligen förvärvat bostaden och endast under begränsad tid, förslagsvis fem år. *Konkurrensverket* anser att det ur konkurrenssynpunkt vore lämpligare att uppställa ett krav på att varje kreditinstituts samlade kreditstock amorteras i den omfattning som anses nödvändigt för att säkerställa syftet med regleringen. *Riksrevisionen* anser att regeringen eller den myndighet regeringen utser ska ha rätt att även relatera amorteringskravet till andra faktorer än belåningsgrad t.ex. inkomst. *Avdelningen för*

bygg- och fastighetsekonomi, KTH, framför att det är positivt att förvärv av nyproduktion ska undantas från amorteringskrav. För att inte skada bostadsmarknaden och skapa olyckliga inlåsnings effekter förordar *Bostadsrätterna* åtgärder som medför att fler på frivillig väg amorterar och sparar inom såväl bostadssektorn som andra tillgångsslag. *Sveriges Bostadsrättsbildare* anser att amortering inte ska ske genom tvång från det offentliga. Även *Mäklarsamfundet* ser helst att problemen löses på frivillig väg, eftersom ett amorteringskrav får karaktären av ett tvångsparande. *Mäklarsamfundet* anser även att lån för köp av nyproducerade bostäder bör undantas från ett amorteringskrav. *Sparbankernas Riksförbund* anser att frågan borde bli föremål för en statlig utredning. *Svenska Bankföreningen* betonar vikten av att processen sköts skyndsamt och att kravet träder i kraft så snart som möjligt. Den slutliga utformningen av amorteringskravet bör vara enkel att förstå och hantera för både kunder och banker. Vidare måste det finnas utrymme för flexibilitet. Bankföreningen påpekar att den föreslagna bestämmelsen bör ändras så att det möjliggörs för en kund att amortera enbart på en av krediterna i de fall då kunden har ingått flera kreditavtal med fler än ett kreditinstitut inom en och samma koncern, exempelvis både med ett hypoteksbolag och med en bank inom samma koncern. *Svenskt Näringsliv* understryker vikten av att undanta köp av nyproducerade bostäder för att minska risken för att bostadsbyggandet hämmas. *Svensk Hypotekspension AB* anför att kapitalfrigöringskrediter inte behandlas särskilt i remissen och att sådana krediter skulle omfattas av ett amorteringskrav om de hade tillhandahållits av kreditinstitut. *Villaägarnas Riksförbund* anser att den myndighet regeringen bestämmer bör ställa krav på amorteringstakt, skuldsättningsgrad och kreditrisk för hela portföljen hos varje enskild bank. En sådan ordning, med aggregerade krav på bankerna har fördelen att bolån som tecknats före införandet också omfattas av förslaget. Vidare skulle lågt belånade kunder betraktas som mer värdefulla i en bolånestock. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att jord- och skogsbruksfastigheter ska undantas från amorteringskravet, eftersom förslaget innebär ökad administration för att få fram fördelning av ett lånebelopp för en fastighet och det finns en risk att låneandelen på bostadsfastigheten blir oproportionerlig i samband med förvärv av eller investeringar i ekonomibygnader. *Företagarna* anser att ett amorteringskrav bl.a. kan minska möjligheten för enskilda att med bostaden som säkerhet ta lån för att investera i egen näringsverksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

I svensk rätt finns inga näringsrättsliga krav på amortering av bolån. Det har inte heller historiskt sett funnits krav på amortering av bolån i svensk rätt, även om det är framför allt under det senaste årtiondet som amorteringsfria bolån blivit mer vanligt förekommande. Enligt 2 kap. 13 § i den numera upphävda bankrörelselagen (1987:617) fanns en bestämmelse enligt vilken krediter endast fick beviljas om låntagaren på goda grunder kunde förväntas fullgöra låneförbindelsen (trygghetsregeln) och att betryggande säkerhet ställdes för lånet (säkerhetsregeln). Då bankrörelselagen upphävdes och ersattes med lagen (2004:297) om bank-

och finansieringsrörelse, förkortad LBF, anfördes att bestämmelserna om kreditprövning borde ges en mer flexibel utformning i fråga om de faktorer som kunde beaktas vid bedömningen. Således följer numera av 8 kap. 1 § LBF att för att en kredit ska kunna beviljas av ett institut, ska förpliktelse på goda grunder förväntas bli fullgjorda (se prop. 2002/03:139 s. 322 f.).

Finansinspektionen har utfärdat allmänna råd (FFFS 2014:11) om krediter i konsumentförhållanden. Av dessa framgår bl.a. att en kreditgivare ska upprätta en boendekostnads kalkyl som en del i bedömningen av en konsuments återbetalningsförmåga. Kreditgivaren bör även informera konsumenten om syftet med kalkylen samt också informera om att beräkningarna kan påverkas av dels beslutade men ännu inte genomförda ändringar av väsentlig betydelse i skatte- och bidragssystem, dels ändrade räntenivåer.

Amorteringskravets närmare utformning

Enligt det som anförts i avsnitt 4 beträffande hushållens skulder och de risker som uppstått, både för Sveriges ekonomi och för enskilda hushåll, kan de makroekonomiska riskerna, dvs. risken för negativa effekter på Sveriges ekonomi, anses ha ökat de senaste åren. Ett förbättrat amorteringsbeteende minskar på sikt skuldsättningen, vilken kan mätas som t.ex. belåningsgrad eller skuldkvot, och ökar hushållens motståndskraft mot störningar. Eftersom det i dagsläget saknas uttryckliga bestämmelser om amorteringskrav på bolån, samtidigt som det bedöms föreligga ett behov av att införa ett sådant krav, uppkommer frågan om de författningstekniska förutsättningarna för ett införande.

I 6 kap. 1–3 §§ LBF finns det övergripande bestämmelser om kreditinstitutets rörelse. Det är fråga om rambestämmelser vars närmare innebörd i regel framgår av mer detaljerade bestämmelser i andra författningar eller andra kapitel i LBF. Rambestämmelserna avser frågor om soliditet, likviditet, riskhantering och genomlysning. Bestämmelserna är utformade i första hand som handlingsregler för kreditinstituten. Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna följs. Om inspektionen finner att ett institut inte följer bestämmelserna, har inspektionen möjlighet att ingripa med sanktioner. Bestämmelserna utgör alltså självständiga grunder för ingripande (prop. 2002/03:139 s. 530 f.). Samtidigt finns det i 16 kap. 1 § 4 LBF ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§ samma lag. Vidare har Finansinspektionen enligt 5 kap. 2 § 5 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse bemyndigats av regeringen att meddela föreskrifter om samtliga dessa frågor.

Mot bakgrund av det som anförts ovan bör en ny bestämmelse om amorteringskrav föras in i 6 kap. LBF. *Finansinspektionen* och *Kammarrätten i Stockholm* påtalar att placeringen av bestämmelsen inte är helt naturlig och menar att det ligger närmare till hands att placera den i 8 kap. LBF. I 6 kap. LBF återfinns övergripande bestämmelser om

kreditinstituts rörelse samtidigt som 8 kap. enbart avser specifika bestämmelser om hantering av krediter och övriga engagemang. Mot bakgrund av syftet med amorteringskravet är det enligt regeringens mening lämpligare att bestämmelsen placeras i 6 kap. LBF.

Bestämmelsen om amorteringskrav bör utformas så att den enbart träffar kreditgivning som avser bolån till enskilda personer. Amorteringskravet bör träffa de krediter som nu avses i 4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen (2010:1846), dvs. krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet. Sådana krediter, utan motsvarande säkerhet, som tas i syfte att förvärva eller behålla äganderätt till fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller en befintlig eller planerad byggnad och som behandlas av Bolåneutredningen (SOU 2015:40), omfattas alltså inte av det föreslagna amorteringskravet (jfr avsnitt 4.1).

Det nya amorteringskravet syftar till att enbart omfatta nya bolån. På kreditmarknaden är det i dag åtta kreditinstitut som har den helt dominerande andelen av bolånemarknaden, ca 97 procent. Övriga kreditgivare är i princip också kreditinstitut, dock med en bråkdel av marknaden. Vid sidan av kreditinstituten bedriver endast ett fåtal företag i Sverige verksamhet med kreditförmedling av bolån. Kreditgivare vars verksamhet inte omfattas av LBF, regleras normalt i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Eftersom de företag som hamnar utanför LBF:s tillämpningsområde enbart utgör en försumbar del av marknaden, finns det i nuläget inte skäl att låta amorteringskravet omfatta krediter som lämnas av denna typ av företag.

Regeringen föreslår därför att kreditinstitut som lämnar bolån till enskilda personer bör tillämpa villkor i fråga om återbetalning som är förenliga med en sund amorteringskultur. Amorteringskravet ska bidra till att motverka alltför hög skuldsättning hos hushållen som kan medföra makroekonomiska eller finansiella stabilitetsrisker.

Konkurrensverket anser att det från konkurrenssynpunkt vore lämpligare att uppställa ett krav på att varje kreditinstituts samlade kreditstock ska amorteras i en viss omfattning. Även *Villaägarnas Riksförbund* förespråkar en aggregerad ordning där krav på amorteringstakt, skuldsättningsgrad och kreditrisk bör ställas för hela portföljen hos varje enskild bank.

Syftet med ett amorteringskrav är inte primärt att dämpa nivån på den totala genomsnittliga skuldsättningen. Målet med ett amorteringskrav är i stället att säkerställa att de mest känsliga hushållen på sikt ökar sin motståndskraft. En reglering som riktar sig mot institutens bolåneportföljer skulle innebära att det blir mer komplicerat att säkerställa att de mest känsliga hushållen, dvs. de hushåll som behöver förstärka sin motståndskraft, omfattas av amorteringskravet. Ett amorteringskrav som skulle rikta sig mot alla bolån, dvs. även redan ingångna låneavtal, skulle enligt regeringens mening även riskera att få negativa effekter på ekonomin. Eftersom amorteringskravet även får anses ha ett konsumentskyddande syfte, och mot bakgrund av att träffsäkerheten, effektiviteten och kopplingen till den samhällsekonomiska kostnaden i åtgärderna riskerar att minska, finns inte skäl att utforma amorteringskravet på det sätt som Konkurrensverket eller Villaägarnas Riksförbund föreslår.

Svenska Bankföreningen påtalar att bestämmelsen om amorteringskrav bör utformas på så sätt att det möjliggörs för en kund att amortera enbart på en av krediterna i de fall då kunden har ingått flera kreditavtal med fler än ett kreditinstitut, exempelvis både med ett hypoteksbolag och med en bank inom samma koncern eller om flera av varandra oberoende institut lämnar kredit till en kund med samma bostad som säkerhet. Enligt regeringens mening bör en enskild låntagare inte hamna i ett sämre läge än en annan låntagare enbart beroende på hur kreditinstitutet väljer att strukturera sin verksamhet. På samma sätt bör inte heller en kund hamna i ett sämre läge om denne får kredit från två av varandra oberoende institut i stället för ett institut. Amorteringskravet bör beräknas utifrån den totala kredit som lämnas. Varje kreditinstitut som avser att lämna kredit med bostaden som säkerhet bör beakta storleken på tidigare lämnade krediter, den befintliga värderingen av bostaden samt i vilken utsträckning tidigare krediter amorteras.

Föreskrifter om amorteringskrav och förhållandet till regeringsformen

När det gäller den lagtekniska utformningen av amorteringskravet uppkommer även frågan om de närmare villkoren för kravet ska anges i lag eller i föreskrifter från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen, förkortad RF, meddelas föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes genom lag. I bestämmelsens första stycke anges det primära lagområdet i sex olika punkter, dvs. en uppräkningslista av olika ämnen inom ett område vilket normgivningskompetensen i första hand ska ligga hos riksdagen och utövas genom lagstiftning. Genom den första punkten förs hela den civilrättsliga regleringen till det primära lagområdet. Delegering är alltså i princip utesluten med undantag för vad som föreskrivs i 8 kap. 4 § RF om moratorium – anstånd med att fullgöra förpliktelse.

Delegering är däremot enligt 8 kap. 3 § RF i stor utsträckning möjlig i ämnen som faller under 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 RF. För att grundlagsenligheten av en bestämmelse inte ska behöva ifrågasättas är det viktigt att kunna avgöra huruvida viss reglering hör till det obligatoriska lagområdet eller inte. Av särskild betydelse är gränsen mellan civilrätt och offentlig rätt. En vedertagen metod som kan tillämpas vid gränsdragningen av om ett regelsystem är att hänföra till antingen 8 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 RF är att jämföra de inledande formuleringarna i punkterna. Första punkten talar om *enskild* och andra punkten om *det allmänna*. Enligt uttalanden i doktrinen kan med utgångspunkt i dessa formuleringar den slutsatsen dras att en rättsregel som kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild är privaträttslig, medan en regel som kan åberopas endast av eller mot en representant för det allmänna är offentligrättslig (Strömberg, Håkan Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan 1999, s. 174).

Avgörande för om en regel kategoriseras som privaträttslig eller offentligrättslig blir med denna metod således vilken rättsföljd eller sanktion som är direkt knuten till rättsregeln. Om en regel är sanktionerad med t.ex. straff eller av att en tillsynsmyndighet kan gripa in med förbud är regeln offentligrättslig.

Till föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes bör räknas sådana föreskrifter som en enskild person med framgång kan direkt åberopa mot andra enskilda i domstol och som kan leda till att enskilda förpliktas att erlagga exempelvis skadestånd (jfr t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:44 s. 58–61 och 243 f.). Det räcker inte att regeln ålägger en enskild vissa förpliktelser, vilkas fullgörande indirekt har betydelse för andra enskilda (Strömberg, a.a. s. 71 och 174).

Föreskrifter om amorteringskrav på nya bolån kommer att rikta sig direkt till kreditinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn, trots att kravet på amortering som sådant även kommer att få ekonomiska konsekvenser även för enskilda bolånetagare. Om ett kreditinstitut skulle underlåta att tillämpa föreskrifterna har Finansinspektionen möjlighet att ingripa mot institutet. Den direkta rättsföljden av ett ingripande skulle emellertid inte bli att bolåneavtalet mellan kreditinstitutet och den enskilde skulle bli ogiltigt eller att endera parten skulle ha rätt att rikta krav på skadestånd mot den andre. Mot denna bakgrund är regeringens bedömning i likhet med bl.a. *Kammarrätten i Stockholms* att föreskrifter om amortering med angiven utformning är av offentligrättslig art. Detta innebär att delegering av föreskriftsrätt är möjlig.

Även om delegering av föreskriftsrätten enligt regeringens mening således är möjlig så kan frågan ställas om en sådan delegering är lämplig och om de närmare kraven i stället bör preciseras i lag. En del remissinstanser bl.a. *Kammarrätten i Jönköping*, *Advokatsamfundet*, *Uppsala Universitet*, *juridiska fakulteten m.fl.* ifrågasätter, utöver lagenligheten av rätten till delegation, lämpligheten av att inte ange de närmare kraven i lag.

Amorteringskravet syftar till att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker förknippade med hushållens skuldsättning, vilka får anses vara tämligen beständiga syften. Däremot står klart att behovet av närmare preciseringar och undantag kommer att växla över tiden. Behov av anpassningar kan dessutom uppkomma hastigt om förutsättningarna i ekonomin eller på bostadsmarknaden förändras. En ordning som innebär att varje liten justering i det kompletterande regelverket kräver en sedvanlig lagstiftningsprocess framstår därför som mindre flexibel och kan leda till att risker inte motverkas i tid. Förväntningar på ett amorteringskrav och liknande åtgärder som kan ha direkt påverkan på enskilda hushålls ekonomi kan också leda till att hushållens beteenden förändras. Osäkerhet under lång tid om framtida åtgärder kan riskera att skapa svåra beslutssituationer för hushållen. Risk uppstår då för att de obalanser som åtgärderna syftar till att motverka i stället förstärks. Även på grund härav är det viktigt att skapa förutsättningar för en tydlig och skyndsamt framtida 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 genomförda åtgärder behöver justeras, är relativt tidskrävande och komplexa uppgifter. I en sådan analys finns även behov av att väga in övriga omständigheter som kan påverka kreditmarknaden.

Finansinspektionen har ett särskilt ansvar för att analysera risker inom den s.k. makrotillsynen och ska enligt förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av

åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Finansinspektionen har också som beskrivits ovan redan vidtagit ett antal makrotillsyns-åtgärder för att hantera risker kopplade till hushållens skuldsättning, t.ex. bolånetaket och ändrade riskvikter för bolån i kapitaltäckningsregelverket. Den närmare utformningen av amorteringskravet måste ses i ett sammanhang med dessa åtgärder och kan också komma att behöva justeras med hänsyn till ytterligare åtgärder som vidtas av Finansinspektionen inom ramen för nuvarande mandat eller utifrån framtida bemyndiganden i lagstiftningen.

Regeringen bedömer därför att den mer detaljerade regleringen av amorteringskravet bör, liksom i dag när det gäller övriga bestämmelser i 6 kap. LBF, ske på lägre nivå än lag. En sådan ordning följer systematiken i övriga lagar på finansmarknadsområdet, där föreskriftsrätt i stor utsträckning är delegerad till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det huvudsakliga skälet till denna form av lagstiftningsteknik är att det ofta är fråga om detaljerade och tekniskt komplicerade bestämmelser. Sannolikheten är också stor för att regelverket återkommande behöver ändras för att hållas aktuellt samt följa utvecklingen på marknaden. Eftersom amorteringskravet syftar till att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker, kan det på samma sätt inte uteslutas att den närmare tekniska utformningen av amorteringskravet som sådant kan behöva justeras och förändras över tid med särskild hänsyn tagen till just då rådande förhållanden på marknaden. Även mot bakgrund av vad *Svenska Bankföreningen* ovan anfört om situationer där flera kreditinstitut lämnar bolån mot säkerhet i samma bostad, är det enligt regeringens mening lämpligast att närmare föreskrifter om amorteringskrav meddelas på lägre nivå än lag.

Eftersom regeringen inte utan stöd i bemyndigande från riksdagen får meddela föreskrifter på detta område, föreslås därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter såvitt avser krav på amortering av nya bolån.

Undantag från amorteringskravet

Starka skäl talar för att ett amorteringskrav är nödvändigt för att minska riskerna med hushållens skuldsättning, men det finns även skäl som talar för att vissa hushåll med nya bostadslån bör kunna undantas från kraven på amortering. Undantag bör, såsom bl.a. *Riksbanken*, *Finansinspektionen* och *Svenska Bankföreningen* påpekar, kunna beviljas om kreditinstitutet dels finner det lämpligt genom att vissa särskilda skäl föreligger, t.ex. närståendes dödsfall, arbetslöshet, sjukdom eller skilsmässa, dels att undantaget ligger inom ramen för god kreditgivningssed. Ett flertal remissinstanser påpekar dessutom vikten av att kreditinstitutet ges möjlighet att medge undantag från amortering för nyutlåning som avser förvärv av nyproducerade bostäder. *Finansinspektionen* framhåller att undantaget för nyproducerade bostäder bör vara maximalt fem år.

Eftersom amorteringskravet endast omfattar nya bolån anser bl.a. *Bostadsrätterna*, *Boverket*, *HSB*, *Mäklarsamfundet*, *Sveriges bostadsrättsbildare* och *Sveriges Byggindustrier* att det finns en risk att vissa hushålls benägenhet att byta bostad kommer att minska. Regeringen konstaterar att amorteringsbeteendet redan har förstärkts under senare år,

vilket i sig medför att ett amorteringskravs potentiella negativa effekter för rörligheten på bostadsmarknaden också har minskat. Regeringen anser vidare att amorteringskravet över tid kan främja bostadsmarknadens funktionssätt, eftersom kravet motverkar att risker mot den makroekonomiska och den finansiella stabiliteten byggs upp.

När det gäller nyproduktion kan konstateras att historiska data visar att byggandet i Sverige är känsligt för bostadsprisförändringar. Om t.ex. byggföretag bedömer att ett amorteringskrav skulle kunna dämpa bostadsefterfrågan och leda till lägre bostadspriser, skulle detta kunna minska nyproduktionen av bostäder. Samtidigt står klart att det just nu i Sverige finns ett stort behov av ökat byggande. Sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet har, med undantag för 2005–2006, bostadsinvesteringarna legat på en förhållandevis låg nivå, både jämfört med tidigare år och vid en internationell jämförelse. Det märks genom den bostadsbrist som råder framför allt i storstadsregioner. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2016 aviserat en betydande satsning på ökade investeringar i bostadssektorn (se prop. 2015/16:1 s. 43). För att minimera risken att nyproduktion av bostäder i nuläget minskar, bör krediter som lämnas för förvärv av en nyproducerad bostad kunna undantas från amorteringskravet. Undantaget bör gälla utan tidsbegränsning för den som förvärvar bostaden för första gången. Om det införs en begränsning av tiden för amorteringsfrihet innebär det att hushållen redan vid köpetillfället kommer att vara medvetna om att de kommer att behöva amortera i framtiden. Den genomsnittliga tiden som småhusägare bor i sitt hus är ca 30 år och för bostadsrättsägare är den genomsnittliga boendetiden ca 10 år. Många hushåll kan således potentiellt påverkas om ett undantag från amorteringskrav skulle begränsas, som *Finansinspektionen* föreslår, till 5 år. Enligt regeringens mening bör undantag för amortering av bostadslån för nyproducerade bostäder därför inte begränsas i tiden. De närmare föreskrifterna avseende undantag från amorteringskravet vid förvärv av nyproducerade bostäder bör meddelas på lägre nivå än lag.

Lantbrukarnas Riksförbund anser att jord- och skogsbruksfastigheter bör undantas från amorteringskravet, eftersom kravet kan innebära ökad administration och påverka förvärv och investeringar. Regeringen anser att det är en viktig fråga att ta i beaktande, men att det är mer ändamålsenligt att den detaljerade utformningen av ett sådant undantag för jord- och skogsbruksfastigheter liksom andra liknande preciseringar hanteras på lägre nivå än lag. En sådan ordning möjliggör att amorteringskravet vid behov kan justeras för att ta hänsyn till den allmänna utvecklingen på marknaden.

Beredning av myndighetsföreskrifter

Enligt 2 § förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter, ska en förvaltningsmyndighet, innan den beslutar om föreskrifter, inhämta regeringens medgivande om föreskrifterna vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga. Syftet med denna bestämmelse är huvudsakligen att ge regeringen överblick och kontroll över vilka konsekvenser som myndigheters föreskrifter ger upphov till,

allt i ett led att förstärka regeringens möjligheter att bevaka eventuella ekonomiska effekter av statliga myndigheters föreskrifter i syfte att en samlad budgetbehandling ska kunna ske i regeringen och riksdagen. Ett antal remissinstanser bl.a. *Riksbanken*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Advokatsamfundet* och *Riksrevisionen* motsätter sig på olika grunder att regeringens medgivande inhämtas inför beslut om föreskrifter. *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att det i 8 kap. 12 § finns uttryckligt stöd för regeringen att, vid subdelegation, bestämma att föreskrifter som meddelats av den myndighet som regeringen bestämt ska underställas regeringen för prövning.

Givet de potentiellt betydande makroekonomiska effekterna av ett amorteringskrav är det viktigt att åtgärden är väl avvägd både när det gäller utformning och val av tidpunkt för införande. Vissa makrotillsynsåtgärder, såsom amorteringskrav, är kraftfulla instrument med stor potentiell påverkan på svensk ekonomi och de offentliga finanserna. Detta sett tillsammans med att syftet med ett amorteringskrav är att bidra till att motverka alltför hög skuldsättning hos hushållen, som i sin tur kan medföra betydande makroekonomiska eller finansiella stabilitetsrisker – ur ett samhällsekonomiskt perspektiv tveklöst viktiga frågor – gör att det finns skäl för regeringen att vid en delegering till Finansinspektionen av rätten att meddela föreskrifter om amorteringskrav införa ett krav på att inspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna beslutas. Att regeringens medgivande inhämtas är också lämpligt då föreskrifter om amortering kan anses vara ett ingripande i den enskildes ekonomi. Ett krav på inhämtande av regeringens medgivande kan utformas efter mönster i den nämnda förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

6 Förslagets konsekvenser

Den föreslagna bestämmelsen om amorteringskrav är endast en rambestämmelse. Konsekvensanalysen blir därmed kvalitativ. Ytterligare konsekvensanalys ska emellertid genomföras i samband med att detaljerade föreskrifter meddelas på lägre nivå än lag. I det sammanhanget ökar möjligheterna att göra en mer kvantifierad analys, utifrån exempelvis föreslagen amorteringstakt. Det är då viktigt att amorteringskravets närmare utformning, i ljuset av övrig reglering på området, utformas på ett väl avvägt sätt, bl.a. med beaktande av effekten på den ekonomiska utvecklingen.

6.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för enskilda

Ungefär tre miljoner individer eller en och en halv miljon hushåll i Sverige har bolån. Amorteringskravet föreslås inte omfatta befintliga lån, utan endast nya bolån. Finansinspektionen gör årligen en bolåneundersökning och analyserar då bl.a. amorteringsbeteende hos hushåll

med nya bolån. Under 2014 amorterade nio av tio hushåll med belåningsgrader över 70 procent på sina nya bolån. Samma år amorterade fyra av tio hushåll med belåningsgrader mellan 50 och 70 procent på sina nya bolån. Antalet hushåll som påverkas och i vilken utsträckning dessa hushåll påverkas beror på hur amorteringskravet utformas. Dessutom bör vissa hushåll med nya bolån kunna undantas från ett amorteringskrav. Eftersom det i flera av Sveriges regioner råder brist på bostäder, bör sådana undantag exempelvis gälla köp av nyproducerade bostäder. Om dessa bostäder undantas, bör inte nyproduktionen av bostäder påverkas i betydande utsträckning vid införandet av ett amorteringskrav. Undantag bör också ges om vissa särskilda skäl föreligger, t.ex. närståendes dödsfall, arbetslöshet, sjukdom eller skilsmässa.

Ett amorteringskrav kan i ett kortare perspektiv innebära ökade utgifter för vissa hushåll. På längre sikt leder amorteringar dock till lägre lån och därmed lägre ränteutgifter för hushållen. Hushållen påverkas även av amorteringskravets möjliga effekter på samhällsekonomin som beskrivs nedan.

Konsekvenser för samhällsekonomin

Ett amorteringskrav kan väntas dämpa bostadsprisutvecklingen och därmed medföra negativa effekter för den makroekonomiska utvecklingen jämfört med om inget krav hade funnits. Det är viktigt att ekonomin kan hantera de kortfristiga kostnaderna som kan uppkomma av policyåtgärder. På lite längre sikt måste eventuella kortsiktiga makroekonomiska kostnader vägas mot att hushållen blir mer motståndskraftiga och att man undviker en okontrollerad korrigerande av de observerade ökande bostadspriserna. Den osäkerhet som råder kring den ekonomiska återhämtningen i svensk ekonomi innebär att det är centralt med välavvägda åtgärder för att minska riskerna förknippade med hushållens skuldsättning, i syfte att inte utlösa en snabb och okontrollerad nedgång i bostadspriserna med betydande negativa effekter på tillväxt och sysselsättning.

Ett amorteringskrav som riktas mot nya lån kommer med stor sannolikhet leda till att hushåll som planerar köpa en bostad förändrar sitt beteende. Då nya köpare kan sägas utgöra s.k. marginalköpare bedöms ett amorteringskrav som riktas mot nya bolån medföra att efterfrågan på bostäder hos denna grupp minskar, vilket sannolikt dämpar bostadsprisutvecklingen jämfört med om inget krav hade funnits. Det innebär att den reala förmögenheten hos de hushåll som redan äger en bostad utvecklas svagare än de annars skulle ha gjort, vilket bedöms få negativa effekter på den makroekonomiska utvecklingen på kort sikt jämfört med om inget krav hade funnits. Ett krav som enbart träffar nya bolån får alltså implikationer även för befintliga bolånetagare. Regler som endast omfattar nya bolån medför en risk för att de inlåsnings effekter vi ser redan i dag förstärks ytterligare, till följd av att om ett hushåll byter bostad kommer detta hushåll att omfattas av amorteringskravet. Inlåsnings effekter kan försämra bostads- och även arbetsmarknadens funktionssätt och innebär således en samhällsekonomisk kostnad.

Det är av betydande vikt att ett amorteringskrav som riktas mot nya bolån medger ett visst mått av flexibilitet. Konsekvenserna för enskilda

hushåll kan i annat fall bli mycket stora, vilket i förlängningen också kan få oönskade konsekvenser på aggregerad nivå.

Storleken på effekten på bostadspriserna beror givetvis på hur amorteringskravet utformas, men beror också till stor del på hur fördelningen mellan olika typer av hushåll ser ut samt hur deras efterfrågan på bostäder påverkas av ett amorteringskrav. Enligt livscykelhypotesen antas att hushåll kan omfördela konsumtionen över tid, genom att låna under sämre tider med tillfälligt låga inkomster och betala tillbaka under goda tider. Dessa hushåll omfördelar sin konsumtion över sin livscykel och är således framåtblickande. En viss andel av hushållen kan dock antas vara likviditetsbegränsade, vilket innebär att de saknar möjlighet att belåna sina framtida inkomster och förändringar i inkomsterna påverkar därför konsumtionsbeteendet. Vilka antaganden som görs angående andelen likviditetsbegränsade respektive livscykelhushåll är avgörande för hur den aggregerade efterfrågan och därmed bostadspriserna bedöms påverkas av ett amorteringskrav.

Det råder samtidigt stor osäkerhet kring hur hushållen antas agera om utgifterna genom införande av amorteringskrav för bostaden ökar och hur detta kan antas påverka konsumtionen respektive sparande. Ökade utgifter till följd av ett amorteringskrav kan till viss del innebära en omfördelning av konsumtionen i dag till ett senare skede. Svenska hushåll har också ett högt sparande. Det finns skäl att tro att ett amorteringskrav, oaktat utformning, inte får fullt genomslag på konsumtion, utan att en viss del av de ökade utgifterna kompenseras av ett minskat sparande.

6.2 Konsekvenser för berörda företag

Ett amorteringskrav berör kreditinstitut dvs. banker och kreditmarknadsföretag som till enskilda personer lämnar bolån. Totalt omfattas ca 130 företag av förslaget. Bolånemarknaden är dock koncentrerad till ett mindre antal företag; de åtta största aktörerna står för ca 97 procent av den utestående bolånevolymen. De åtta största aktörerna utgörs av sju svenska företag med total balansomslutning på koncernnivå mellan ca 115 och ca 6 370 miljarder svenska kronor, och en filial till ett utländskt företag med balansomslutning på koncernnivå motsvarande ca 4 415 miljarder svenska kronor enligt årsredovisningarna från 2014.

Konkurrensverket anser att det ur konkurrenssynpunkt vore lämpligare att uppställa ett krav på att varje kreditinstituts samlade kreditstock ska amorteras i en viss omfattning, eftersom amorteringsvillkor är ett av få tillgängliga konkurrensmedel i dag på en i hög grad koncentrerad och homogen marknad.

Amorteringskravet kommer visserligen medföra ett krav på en lägsta amorteringstakt, men regeringen bedömer dock att det inte finns något hinder för att amorteringsvillkoren mellan banken och kunden utformas på olika sätt utöver minimikravet. Regeringen anser vidare att möjligheten till beviljande av amorteringsfrihet för bolån inte bör vara en konkurrensfördel, eftersom det inte bidrar till en förstärkning av amorteringskulturen.

Regelrådet anser att förslagets konsekvensutredning inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning bl.a. eftersom redovisning av konkurrensförhållandena mellan berörda företag samt redovisning av särskilda hänsyn till små företag är bristfällig i promemorians konsekvensutredning.

Enligt regeringens mening bör ingen särskild hänsyn tas till företagens storlek vid införande av ett amorteringskrav. Amorteringsfrihet bör inte utgöra en konkurrensfördel för de berörda instituten oavsett om dessa är stora eller små.

De berörda företagen hanterar amorteringar redan i dag, vilket innebär att ett amorteringskrav inte väntas innebära omfattande merkostnader. Vissa engångskostnader kan tillkomma för att anpassa rutiner och system samt utbilda personal. Utöver engångskostnaderna kommer vissa löpande kostnader att tillkomma för företagen. Införande av ett amorteringskrav bedöms inte påverka företagets organisation och system och bedöms inte ha någon betydande påverkan på företagets totala löpande kostnader.

På sikt innebär ett amorteringskrav lägre utlåningsvolym vilket medför lägre ränteintäkter för företagen. Samtidigt betyder ökade amorteringar på sikt att låntagarna blir mindre känsliga för störningar vilket innebär att företagets risker minskar.

6.3 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Ett amorteringskrav innebär merkostnader för Finansinspektionen bl.a. i form av tillsyn över att detta nya krav följs. De merkostnader som ett amorteringskrav medför bedöms rymmas inom Finansinspektionens befintliga budgetramar.

Finansinspektionens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kreditinstitutens möjlighet att överklaga Finansinspektionens beslut om sanktioner medför emellertid endast en helt försumbar ökning av belastningen på domstolarna och den eventuella målökningen ryms därmed inom befintlig ram. Några ytterligare resurser bedöms därför inte behöva tillföras domstolarna på grund av de presenterade förslagen.

7 Ikraftträdandebestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2016.
--

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som det är praktiskt möjligt, vilket bedöms vara den 1 maj 2016. Amorteringskravet syftar till att enbart omfatta nya bolån.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

6 kap.

3 b §

I paragrafen, som är ny, införs övergripande bestämmelser om amorteringskrav.

Med ”kreditinstitut” avses bank och kreditmarknadsföretag. Definitioner av dessa begrepp finns i 1 kap. 5 §.

Rekvisitet ”enskilda personer” avser såväl fysiska personer som juridiska personer. Finansiering av juridiska personers förvärv av bostad för bolagets företrädare eller någon annan i dennes familj omfattas därmed av amorteringskravet.

Bestämmelsen avser att träffa krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet. Amorteringskravet omfattar enbart nya krediter och påverkar således inte redan ingångna kreditavtal.

Bestämmelsen är tillämplig både när kredit lämnas av ett kreditinstitut och då flera kreditinstitut är långivare, förutsatt att krediten lämnas till enskild person med samma bostad som säkerhet. Med ”kreditinstitut” avses i paragrafen således såväl singular- och pluralformen. Se mer om detta i avsnitt 5.

Några remissinstanser har efterfrågat preciseringsåtgärder av vad som är ”sund amorteringskultur” och ”alltför hög skuldsättning”. Dessa rekvisit ska tolkas ur ett såväl makroekonomiskt som finansiellt stabilitetsperspektiv, vars närmare innebörd kan variera över tid. Skuldsättning kan t.ex. uttryckas i såväl belåningsgrad som skuldkvot. Rekvisitet ”alltför hög skuldsättning” har även ett konsumentskyddande syfte, eftersom ökade amorteringar på sikt minskar hushållens skuldsättning och även stärker hushållens motståndskraft mot makroekonomiska chocker t.ex. vid ett boprisfall. ”Sund amorteringskultur” avser att skapa incitament för aktörerna på kreditmarknaden att vid kreditgivning tillämpa villkor som i förlängningen minskar de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

16 kap.

1 §

Med stöd av bemyndigandet i *punkten 4* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om amorteringskrav som avses i 6 kap. 3 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 3 b §, och närmast före 6 kap. 3 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

Amorteringskrav

3 b §

Ett kreditinstitut som till enskilda personer lämnar krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska tillämpa villkor som i fråga om återbetalning är förenliga med en sund amorteringskultur och som inte bidrar till alltför hög skuldsättning hos hushållen.

*Lydelse enligt lagrådsremiss
Genomförande av krishanterings-
direktivet*

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilken information ett kreditinstitut ska lämna till sina kunder eller till dem som institutet erbjuder sina tjänster,

2. de krav som ska gälla för deltagande i ledningen av ett kreditinstitut enligt 3 kap. 2 § första stycket 4 och 5 och 14 kap. 2 § andra stycket 1,

3. vilka poster som får räknas in i startkapitalet enligt 3 kap. 5–7 §§,

4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, sys-

4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, sys-

tem för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§, tem för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, *amorteringskrav*, sundhet, samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§,

5. innehållet i en återhämtningsplan enligt 6 a kap. 1 § och en koncernåterhämtningsplan enligt 6 a kap. 2 §, när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras,

6. kriterier för när kreditinstitut ska kunna undantas från skyldigheten att upprätta en återhämtningsplan eller en koncernåterhämtningsplan,

7. innehållet i en ansökan om godkännande av avtal gällande koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 3 § första stycket,

8. vad det beslut som styrelsen i det stödgivande företaget fattar enligt 6 b kap. 8 § ska innehålla,

9. innehållet i en anmälan om givande av koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 11 §,

10. offentliggörandet av information enligt 6 b kap. 16 §,

11. kreditinstituts mångfaldspolicy vid tillsättandet av styrelse samt resurser för introduktion och utbildning av styrelseledamöter,

12. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

13. vilka upplysningar ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet,

14. vad de register som avses i 13 kap. 8 a § ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitut ska ge in registren för olika typer av avtal, och

15. sådana avgifter som avses i 13 kap. 16 §.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

Förteckning över remissinstanserna

Sveriges riksbank, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten, Boverket, Kommerskollegium, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Fastighetsmäklarinspektionen, Regelrådet, Riksrevisionen, Advokatsamfundet, Avdelningen för bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Bostadsrätterna, Finansbolagens Förening, Finansförbundet, Fondbolagens förening, HSB Riksförbund, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Mäklarsamfundet, Sparbankernas Riksförbund, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Konsumentkreditföretagen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Bostadsrättsbildare, Sveriges Byggindustrier, Svensk Försäkring, Svensk Hypotekspension AB, Sveriges Konsumenter, Villaägarnas riksförbund.

Yttrande har även inkommit från Lantbrukarnas Riksförbund, Företagarna, Trä- och möbelföretagen, Göran Lysén och Näringslivets regelnämnd.