

Förslag till nya regler om krav på amortering av bolån

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår nya föreskrifter om krav på amortering av krediter som lämnas mot säkerhet i form av pant i bostad (bolån). Föreskrifterna omfattar bolån som lämnas av kreditinstitut, det vill säga banker och kreditmarknadsföretag (bolåneföretag). De nya reglerna föreslås gälla från och med den 1 augusti 2015.

Bolån fyller en viktig funktion i ekonomin genom att göra det möjligt för hushåll att förvärva en bostad och att använda framtida inkomster för att betala av lånet. Därigenom slipper hushåll spara till hela utgiften för en bostad innan förvärvet kan ske. Hushållens skuldsättning, som till största delen består av bolån, utgör dock risker för den svenska samhällsekonomin. Internationella erfarenheter tyder på att hushåll med relativt hög belåningsgrad är mer benägna att väsentligt ändra sitt konsumtionsbeteende vid ekonomiska störningar vilket i sin tur kan skapa och förstärka lågkonjunkturer. Det beror på att dessa hushåll kan vara känsliga för störningar, som till exempel högre räntor, bostadsprisfall eller inkomstbortfall. Finansinspektionen bedömer att hushåll som har skulder som överstiger 50 procent av bostadens värde, utgör de största riskerna. En stigande andel nya bolånetagare i Sverige tar bolån som överstiger 50 procent av bostadens värde. Samtidigt är det vanligt med amorteringsfria bolån för de med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent. Finansinspektionen bedömer därför att de makroekonomiska riskerna kopplade till hushållens skuldsättning för närvarande ökar. En ökad amortering av bolån säkerställer att dessa relativt högt belånade hushåll på sikt minskar sin belåning. Därigenom minskar även riskerna.

Finansinspektionen föreslår att nya bolån som överstiger 50 procent av en bostads värde ska omfattas av ett amorteringskrav. Med nya bolån avses lån som lämnas mot säkerhet i en bostad i Sverige efter att de föreslagna föreskrifterna börjat gälla. Eftersom riskerna stiger ju högre belåning ett hushåll har på sitt bolån är det motiverat att utforma amorteringskravet progressivt, så att amorteringstakten tillåts avta när hushållet når en något lägre belåning. Enligt förslaget ska nya bolån som överstiger 70 procent av bostadens värde amorteras med minst 2 procent (av de totala bolånen) per år och minst 1 procent (av de totala bolånen) per år när lånen uppgår till mellan 50 och 70 procent av bostadens värde. Värderingen av bostaden ska utgå från

marknadsvärdet. En kontinuerlig marknadsvärdering kan dock innebära att regleringen riskerar att ha procykliska effekter, det vill säga att den förstärker konjunktur- och marknadssvängningar genom att amorteringarna minskar vid bostadsprisuppgångar och ökar i bostadsprisnedgångar. För att minska denna risk ska en omvärdering av en bostad inte få göras oftare än vart femte år. Därutöver ska en omvärdering endast få göras vid avsevärda värdeförändringar som inte beror på den allmänna prisutvecklingen på bostadsmarknaden, till exempel en värdestegring som skett på grund av omfattande renoveringar eller ombyggnad och tillbyggnad av bostaden.

Av flera anledningar behöver möjligheter till undantag från amorteringskravet finnas i vissa situationer. Finansinspektionen föreslår därför att bolåneföretagen får medge att en bolånetagare inte amorterar under en begränsad period om det finns särskilda skäl. Typiska situationer när detta är tänkt att kunna medges är arbetslöshet, sjukdom och dödsfall i familjen. Även andra omständigheter kan dock utgöra särskilda skäl.

Kravet kommer att få vissa konsekvenser för de företag som berörs, bland annat kommer det att innebära vissa kostnader för att anpassa rutiner och interna system och för att utbilda personal. Kravet får även konsekvenser för samhället och för Finansinspektionens verksamhet. Ingen av dessa konsekvenser bedöms vara så stor att den föreslagna regleringen inte bör införas.

Innehåll

1	Krav på amortering av bolån.....	4
1.1	Risker med hushållens skuldsättning.....	4
1.2	Alternativa åtgärder för att hantera riskerna med hushållens skuldsättning.....	9
1.3	Närmare om målet med och effekterna av ett amorteringskrav	12
1.4	Regleringsalternativ	17
1.5	Nuvarande och kommande regelverk	18
1.6	Rättsliga förutsättningar att införa ett amorteringskrav	20
1.7	Ärendets beredning.....	24
2	Motivering till utformningen av amorteringskravet.....	25
2.1	Huvuddragen i förslaget till amorteringskrav.....	25
2.2	Vilka ska omfattas av regleringen?	26
2.3	Amorteringskrav föreslås baseras på lånens storlek i förhållande till bostadens värde	26
2.4	Amorteringskravet föreslås gälla för nya bolån	28
2.5	Värderingen av bostaden	32
2.6	Undantagsmöjligheter.....	37
2.7	Hur förhåller sig förslaget till de överväganden som gjordes i samband med införandet av bolånetaket?	38
3	Förslagets konsekvenser.....	39
3.1	Konsekvenser för bolåneföretagen	39
3.2	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	41
3.3	Konsekvenser för Finansinspektionen.....	48
	 Bilaga 1 – Effekter för olika låntagargrupper	 49

1 Krav på amortering av bolån

1.1 Risker med hushållens skuldsättning

1.1.1 Allmänt om riskerna

De svenska hushållens skuldsättning, beräknat som lån i förhållande till disponibel inkomst, är hög i en internationell och historisk jämförelse. Högt skuldsatta hushåll kan innebära en risk, både för den finansiella stabiliteten och för den svenska ekonomin som helhet. Om hushållen inte kan betala tillbaka sina skulder kan de företag som lämnar lån till hushållen, främst banker och kreditmarknadsföretag (bolåneföretag), göra förluster vilket kan hota den finansiella stabiliteten. Finansinspektionen bedömer dock att en övervägande del av hushållen med lån som lämnats mot säkerhet i form av pant i en bostad (bolån) har en god motståndskraft mot ekonomiska störningar. Vidare har svenska låntagare jämfört med till exempel i USA ett långtgående betalningsansvar för sina bolån. Risken för att hushållen inte ska klara av att betala sina bolån och att företagen som lämnar lånen ska drabbas av väsentliga kreditförluster är därmed begränsad i nuläget.

Finansinspektionens uppdrag är dock även att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden.¹ En obalanserad utveckling på kreditmarknaden kan orsaka stora svängningar i ekonomin som i sin tur kan leda till betydande samhällsekonomiska kostnader. Det kan både handla om att sådana obalanser ökar risken för att det sker väsentliga anpassningar av priset på tillgångar, till exempel prisfall på bostäder, och att hushåll kraftigt drar ned på sin konsumtion av varor och tjänster.

Ökande skuldsättning och stigande bostadspriser har förvärrat konjunktturnedgångar bland annat i länder som Spanien, Irland, USA, Danmark, Storbritannien och Nederländerna under den senaste finanskrisen. De internationella erfarenheterna pekar på att det främst är relativt högt belånade hushåll som är känsliga, och att dessa hushåll kan minska sin konsumtion kraftigt vid störningar.² Bland annat visar Andersen m.fl. (2014) att danska hushåll med belåningsgrader (här avses relationen mellan hushållets bolån och bostadens värde) över 40 procent, minskade sin konsumtion betydligt mer än vad lägre belånade hushåll gjorde under den senaste konjunktturnedgången.

Det finns flera möjliga orsaker till att relativt högt belånade hushåll visat sig vara mer känsliga och reagerat mer kraftfullt än lägre belånade hushåll. För det första kan vissa av de högt belånade hushållen ha haft överdrivet optimistiska

¹ Se förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Se även Finansinspektionens promemoria "Finansinspektionen och finansiell stabilitet", Dnr 14-16747.

² Se till exempel Dynan (2012) "Is a Household Debt Overhang Holding Back Consumption?", Brookings Papers on Economic Activity, Andersen m.fl. (2014) "Household debt and consumption during the financial crises", WP 89, Danmarks Nationalbank, samt Bunn och Rostom (2014), "Household Debt and Spending", Bank of England Quarterly Bulletin 2014:3.

förväntningar på bostadsprisutvecklingen och därför, utifrån sin framtida inkomst, sparar för lite och konsumerar för mycket innan bostadspriserna fallit. När förväntningarna på bostadspriserna inte infrias väljer dessa hushåll att i stället lägga en större del av sin inkomst på sparande, till exempel genom att amortera sina skulder. För det andra kan det även ha funnits högt belånade hushåll som sparar mycket, men valt att spara i finansiella tillgångar som till exempel aktier och fonder i stället för att amortera och därmed ökat sina totala tillgångar i stället för att minska sina skulder. Eftersom värdet på finansiella tillgångar tenderar att sjunka vid kraftiga konjunktunedgångar påverkas förmögenheten för hushåll med stora finansiella tillgångar mer än för hushåll som valt att spara genom att amortera på sina skulder. För det tredje är det vanligt att arbetslösheten stiger vid stora konjunktunedgångar, vilket innebär lägre inkomster för de som drabbas. Högt belånade hushåll kan, till skillnad från hushåll med lägre belåning, vara mer känsliga för inkomstbortfall och därför tvingas till att göra större anpassningar i sådana scenarion.

När många hushåll samtidigt drar ned på sin konsumtion, får detta stora effekter på den ekonomiska utvecklingen i allmänhet. Enskilda hushålls beteenden riskerar därmed sammantagna att bidra till att skapa och förstärka en lågkonjunktur. Det innebär att det finns en risk för samhällsekonomiska kostnader som ofta är större än den risk som det enskilda hushållet upplever. Eftersom enskilda hushåll inte tar hänsyn till den samhällsekonomiska risken vid valet av belåningsgrad uppstår en så kallad extern effekt i form av en risk för samhällsekonomin.

I Sverige har bostadspriserna och hushållens skuldsättning stigit kraftigt sedan mitten av 1990-talet, samtidigt som räntorna som hushållen betalar på bolånen har varit, och är, låga i en historisk jämförelse. Det finns därför en risk för att vissa hushåll har överdrivet optimistiska förväntningar på framtida bostadspriser och räntenivåer. Även om det i stor utsträckning finns strukturella förklaringar till den högre aggregerade skuldsättningen, främst att allt fler hushåll äger i stället för att hyra en bostad, ser Finansinspektionen en risk för att sårbarheter byggts upp. En utveckling med fortsatt stigande bostadspriser och stigande skuldsättning kan innebära att riskerna ökar ytterligare.

Utifrån de internationella erfarenheterna bedömer Finansinspektionen att riskerna framförallt är kopplade till hushåll med en relativt hög belåning. Exakt var gränsen mellan hög och låg belåning går är svårt att avgöra. I Danmark visade sig hushåll med en belåningsgrad över 40 procent vara mer känsliga. Samtidigt är hushållens sparande högre i Sverige än det var i Danmark. Det talar för att gränsen mellan lågt och högt belånade hushåll antagligen är något högre i Sverige. Finansinspektionen bedömer att de makroekonomiska riskerna är högre för hushåll med bolån som är högre än 50 procent av bostadens värde. Denna grupp av hushåll ökar i dagsläget, samtidigt som det är mindre än hälften av hushållen med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent som amorterar (se avsnitt 1.3.2).

1.1.2 Tidigare åtgärder för att hantera riskerna med hushållens skuldsättning har inte varit tillräckliga

Finansinspektionen har tidigare vidtagit flera åtgärder för att hantera riskerna med hushållens skuldsättning. Sedan 2010 har Finansinspektionen bland annat infört det så kallade bolånetaket, höjt kapitalkraven för bolån och på regeringens uppdrag tagit fram ett förslag om individuella amorteringsplaner. Dessa åtgärder har inte i tillräcklig grad minskat de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning.

Bolånetaket

Finansinspektionen beslutade 2010 att införa det så kallade bolånetaket.³ Bolånetaket innebär att ett företag som lämnar kredit mot säkerhet i form av pant i bostad bör begränsa krediten, så att belåningsgraden för bostaden inte överstiger 85 procent av bostadens marknadsvärde. Målet med bolånetaket var när det infördes och är än i dag att motverka en osund kreditgivning på bolånemarknaden och därigenom minska riskerna för enskilda låntagare. Avsikten med regleringen är också att minska andelen hushåll med mycket hög belåning. En utveckling där bolåneföretag använder höga belåningsgrader som konkurrensmedel kan skapa oacceptabla risker för konsumenter och skada förtroendet för kreditmarknaden. En sådan utveckling ansågs inte vara i linje med kravet på sundhet i den så kallade sundhetsregeln i 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF).

Finansinspektionen har regelbundet undersökt i vilken grad som bolåneföretagen följer bolånetaket och kan konstatera att efterlevnaden är tillfredsställande. Finansinspektionens senaste årliga bolåneundersökning (som publicerades i april 2014) bekräftade att bolånetaket fortsatt fungerar. Få hushåll tar lån över taket, det vill säga mer än 85 procent av marknadsvärdet, samtidigt som de som belånar sig högt amorterar i högre utsträckning. Undersökningen visade också att så gott som alla hushåll med belåning över taket amorterar.⁴ Bolånetaket har därför, enligt Finansinspektionens bedömning, haft en dämpande effekt på den tidigare trenden med stigande belåningsgrader samtidigt som andelen nya låntagare med riktigt höga belåningsgrader har minskat.⁵ Internationella utvärderingar visar också att åtgärder liknande bolånetaket generellt tycks ha en dämpande effekt på skuldsättningen.⁶

Bolånetaket riktar sig främst mot de ekonomiska riskerna för enskilda hushåll. Även om bolånetaket överlag innebär att hushållen har en viss buffert mot sjunkande bostadspriser medför det inte att hushållen på sikt minskar sin

³ Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2010:2) om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad.

⁴ I bolåneundersökningen beräknas belåningsgrader inklusive blancolån. Att vissa hushåll har en belåningsgrad över 85 procent innebär således inte att långivarna inte följer de allmänna råden om bolånetaket.

⁵ Se Finansinspektionens rapport "Den svenska bolånemarknaden 2014", 10 april 2014.

⁶ Se Kuttner och Shim (2013) "Can non-interest rate policies stabilise housing markets? Evidence from a panel of 57 economies", BIS Working papers no 433.

belåning. Bolånetaket innebär därför bara ett begränsat skydd mot att hushåll väsentligt ändrar sitt konsumtionsbeteende vid ekonomiska störningar. Åtgärden har därför inte i tillräcklig utsträckning dämpat de risker som relativt högt belånade hushåll utgör för den makroekonomiska stabiliteten.

Individuella amorteringsplaner

Den 14 oktober 2013 publicerade Finansinspektionen rapporten "Individuellt anpassad amorteringsplan".⁷ Detta skedde mot bakgrund av att Finansinspektionen fått i uppdrag av regeringen att stärka grunden för en sund amorteringskultur och utreda förutsättningarna för en lämplig reglering för att bolåneföretagen ska ge nya bolånekunder eller befintliga kunder som ökar sina lån, förslag till en individuellt anpassad amorteringsplan.

Mot bakgrund av hushållens höga skuldsättning och uppdraget från regeringen föreslog Finansinspektionen att bolåneföretagen skulle ge, och för konsumenten motivera, en individuellt anpassad amorteringsplan. Syftet var att öka konsumenternas medvetenhet och kunskap om betydelsen av att amortera och därigenom främja sundhet och stabilitet på de finansiella marknaderna.

Finansinspektionens förslag innebar att bolåneföretagen skulle diskutera alternativa amorteringsplaner med kunden. Ett företag skulle med hjälp av tydliga räkneexempel visa hur amortering påverkar hushållets ekonomi. Företaget skulle till sist föreslå en amorteringsplan och motivera på vilket sätt denna låg i kundens intresse att följa på lång sikt. Konsumenten skulle enligt förslaget ta ett aktivt beslut om att tacka ja eller nej till planen. Förslaget innebar dock inte något tvingande krav på amortering av bolån för kunden.

I rapporten gjorde Finansinspektionen bedömningen att det krävs en ändring av konsumentkreditlagen (2010:1846) innan förslaget skulle kunna genomföras i Finansinspektionens föreskrifter. Någon sådan lagändring har inte genomförts. Svenska Bankföreningen beslutade dock att rekommendera sina medlemmar att från och med den 1 juli 2014 ge alla nya bolånekunder en individuell amorteringsplan.

Även om Svenska Bankföreningens rekommendation till medlemmarna om individuella amorteringsplaner kvarstår, har föreningen dragit tillbaka sin generella rekommendation till bolåneföretagen att se till att bolån amorteras ned till en viss belåningsgrad (se mer om detta i avsnitt 1.5).

Finansinspektionen bedömer mot bakgrund av detta att enbart föreningens rekommendation om individuella amorteringsplaner inte är tillräckligt för att säkerställa att de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning minskar. Individuella amorteringsplaner kan dock fungera väl genom att de ger låntagare bättre förutsättningar att besluta om och hur mycket de vill amortera på sina bolån.

⁷ Se Finansinspektionens rapport "Individuellt anpassad amorteringsplan", Dnr 13-8919

Höjda kapitalkrav på bolån

För att säkerställa att bankernas interna modeller för beräkning av kapitalkraven inte underskattar kreditrisken i bolåneportföljerna införde Finansinspektionen under 2013 ett riskviktsgrolv för bolån på 15 procent. Under 2014 höjdes riskviktsgrolv från 15 till 25 procent för att även ta hänsyn till de systemriskerna som bolånen ger upphov till. Därutöver har Finansinspektionen infört högre övergripande kapitalkrav och buffertkrav.

De kapitalkrav som Finansinspektionen ställer på bankerna ska se till att bankerna har tillräckligt med kapital för att klara störningar. De har dock begränsad påverkan på utvecklingen av skuldsättningen hos hushållen och dämpar därför inte tillräckligt de makroekonomiska riskerna som relativt högt belånade hushåll utgör.

1.1.3 Slutsats

En obalanserad utveckling på kreditmarknaden kan orsaka stora svängningar i ekonomin som är förknippade med betydande samhällsekonomiska kostnader. När många hushåll samtidigt drar ned på sin konsumtion, får detta stora effekter på den ekonomiska utvecklingen. De enskilda hushållens beteende riskerar därmed att bidra till att skapa och förstärka en lågkonjunktur. Finansinspektionens bedömning är att de makroekonomiska riskerna är störst med hushåll vars belåningsgrad är högre än 50 procent. Denna grupp av hushåll växer i dagsläget, samtidigt som det är mindre än hälften av hushållen med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent som amorterar. En utveckling med fortsatt stigande bostadspriser och stigande skuldsättning skulle innebära att riskerna ökade ytterligare.

Finansinspektionen har sedan tidigare uppdraget att arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende. Myndigheten har även fått ett utvidgat uppdrag att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. Finansinspektionens preliminära analys av effekterna av de tidigare åtgärderna tyder på att amorteringarna har ökat mellan 2013 och 2014. Finansinspektionen bedömer därför att de har bidragit till att dämpa skuldutvecklingen i hushållssektorn. Tillväxten i utlåningen till svenska hushåll har de senaste åren varit lägre än den var under början av 2000-talet. Dock har den ökat sedan mitten av 2012, och på några års sikt kan stigande bostadspriser och låga räntor driva upp utlåningstillväxten och andelen relativt högt belånade hushåll ytterligare. Det kan medföra att sårbarheter byggs upp. Ökande utlåningstillväxt, en stigande andel nya bolånetagare som har en belåningsgrad över 50 procent och Svenska Bankföreningens beslut i november 2014 att dra tillbaka sin amorteringsrekommendation, innebär sammantaget att ytterligare åtgärder som kan dämpa de makroekonomiska riskerna kopplade till skuldsättningen behövs.

1.2 Alternativa åtgärder för att hantera riskerna med hushållens skuldsättning

1.2.1 Inledning

Det finns flera åtgärder, både inom och utanför Finansinspektionens ansvarsområde, som skulle kunna tänkas bidra till att dämpa de olika risker som en hög skuldsättning bland hushåll medför. De olika riskerna utgörs av konsumentrisker, risk för kreditförluster för långgivare och makroekonomiska risker. Valet av åtgärd bör anpassas till vilken risk man i huvudsak vill adressera. Finansinspektionen bedömer för närvarande att de utestående riskerna med hushållens skuldsättning främst är makroekonomiska risker kopplade till den höga andelen hushåll med belåningsgrader över 50 procent av bostadens värde.

Nedan redogörs för ett antal tänkbara åtgärder för att minska riskerna med hushållens skuldsättning. Finansinspektionen har dock inte bedömt de rättsliga förutsättningarna att genomföra alla alternativa åtgärder.

1.2.2 Alternativa åtgärder

Ett sätt att hantera riskerna med många högt belånade hushåll är att se till att deras belåning minskar på sikt genom att kräva att de amorterar, det vill säga genom ett amorteringskrav. Ett amorteringskrav utgör inget direkt hinder mot hög belåning för enskilda hushåll. Därmed kommer det med ett amorteringskrav att finnas hushåll som är högt belånade, men då de på sikt minskar sin belåning kommer antalet högt belånade hushåll och den genomsnittliga belåningen att vara lägre än vad som vore fallet utan ett sådant krav. Eftersom hushållens sårbarhet mot störningar, och den risk de utgör för makroekonomin, minskar i takt med belåningen skulle ett amorteringskrav bidra till att totalt sett minska de makroekonomiska riskerna. Ett amorteringskrav innebär även att de enskilda hushållens motståndskraft mot till exempel inkomstbortfall eller högre räntor ökar på sikt.

Ett alternativ till ett amorteringskrav är att Finansinspektionen skulle sänka nivån på det befintliga bolånetaket till en nivå under 85 procent. Det nuvarande bolånetaket verkar ha dämpat skuldsättningen och det har blivit mindre vanligt med belåningsgrader över 85 procent. Detta beror sannolikt på att taket blivit normerande, det vill säga att hushåll helst undviker att belåna sig högre än så, vilket bidrar till en lägre skuldsättning. Bolånetaket innebär även att de hushåll som tar lån över taket tvingas ta blancolån.⁸ Blancolån har vanligtvis högre ränta än bolån och omfattas normalt av amorteringskrav från långgivaren, vilket innebär en snabb nedgång i skuldsättningen. En sänkning av bolånetaket skulle därmed leda till större amorteringar och innebära att andelen hushåll med höga belåningsgrader minskade på sikt, även om hushållen inte förändrar sin initiala belåning.

⁸ Ett blancolån är ett lån utan säkerhet.

Sedan bolånetaket infördes är det endast en liten del av de nya låntagarna som tar ett blacolån utöver de lån som tas med säkerhet i bostaden. I den mån detta beror på att låntagarna anser att det är för dyrt med blacolån eller på att bolåneföretagen ställer högre krav på låntagarna för att bevilja blacolån innebär detta inträdeshinder till bostadsmarknaden för hushåll som inte har tillräckligt mycket sparat kapital. Det finns med andra ord tydliga nackdelar med ett alltför lågt bolånetak. Finansinspektionens bedömning är att bolånetaket på sin nuvarande nivå har brutit trenden med en ökande andel nya låntagare med belåningsgrader över 85 procent. Därmed har det bidragit till att motverka en osund kreditgivning på bolånemarknaden och till att minska riskerna för enskilda hushåll. På grund av de ökade inträdeshinder som en sänkning av bolånetaket sannolikt skulle innebära anser Finansinspektionen i nuläget dock inte att en sådan åtgärd är motiverad för att adressera de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning.

En annan möjlig åtgärd är att införa en begränsning av hur mycket hushållen kan låna i förhållande till deras inkomst. Det kan göras på flera sätt. Ett sätt är genom att införa ett så kallat skuldkvotstak. Ett skuldkvotstak skulle säkerställa att ett hushålls skulder inte överskrider en viss proportion av hushållets inkomster. Man kan även tänka sig att i stället begränsa hur mycket ett hushåll får låna genom att sätta ett tak för hur stora hushållets ränte- och amorteringsutgifter får vara i förhållande till dess inkomster, ett tak för den så kallade skuldbetalningskvoten.

En alternativ åtgärd som också skulle inriktas på att begränsa hur mycket en låntagare får låna vid en viss inkomst, är att reglera de så kallade ”kvar att leva på”-kalkylerna som bolåneföretagen använder i sin kreditprövning. En sådan reglering ökar kraven på vilka ekonomiska marginaler hushållen behöver ha för att få låna ett visst belopp. Till skillnad från de mer generella gränserna som ett skuldkvotstak eller ett tak för skuldbetalningskvoten utgör, skulle en reglering av ”kvar att leva på”-kalkylerna leda till att begränsningen av lånemöjligheterna anpassas mer efter det enskilda hushållets förutsättningar. Finansinspektionen ser dock vissa problem med en sådan reglering, bland annat att ett flertal faktorer som används i kalkylen kan vara svåra att fastställa genom reglering. Finansinspektionen följer dessutom upp bolåneföretagens kreditprövningar regelbundet och gör för närvarande bedömningen att de generellt sett håller tillräckligt god kvalitet.

Bolånetak, skuldkvotstak, ett tak för skuldbetalningar eller mer restriktiva ”kvar att leva på”-kalkyler innebär alla någon form av begränsning för hur stora lån ett hushåll kan ta vid lånetillfället och påverkar låntagarnas skuldsättning vid lånetillfället. Efter att lånet tagits är effekten dock begränsad. Därmed måste sådana regleringar kraftigt begränsa hushållens lånemöjligheter för att till exempel påverka andelen hushåll med belåningsgrader över 50 procent. Så kraftiga begränsningar i möjligheterna att belåna sig kan dock få stora konsekvenser för låntagare, då det kan finnas goda skäl för vissa hushåll att tillfälligt vara högt belånade. Till exempel kan hushåll som består av unga personer som är nya på arbetsmarknaden ha behov av att belåna sig relativt

högt när de köper sin första bostad, framförallt i storstadsområden där priserna generellt är högre. Det är därför inte önskvärt att begränsa hushållens lånemöjligheter alltför kraftigt. Dessa alternativa åtgärder är primärt lämpade för att motverka att hushåll får betalningsproblem. I nuläget bedömer Finansinspektionen att endast en mindre andel av bolånetagarna riskerar att få betalningssvårigheter vid försämrade ekonomiska förutsättningar.

En annan möjlig åtgärd, som liknar alternativet att införa ett skuldkvotstak för enskilda hushåll, är att införa begränsningar av delar av en långivares totala utlåning. I oktober 2014 valde den brittiska centralbanken Bank of England att sätta en gräns för hur mycket av en banks nyutlåning som får gå till hushåll med en hög skuldkvot.⁹ Regleringen innebär att maximalt 15 procent av en banks nya lån får ges till bolånetagare där lånet är större än 4,5 gånger låntagarnas inkomst. Genom att denna begränsning inte gäller alla låntagare utan endast en viss andel av bankernas nya lån kan en sådan reglering vara mindre hämmande för till exempel förstagångsköparens möjligheter att ta sig in på bostadsmarknaden än ett generellt skuldkvotstak för utlåning till alla hushåll, eftersom bankerna kan välja att undanta vissa hushåll. Samtidigt innebär regleringen en begränsning av det totala antalet hushåll som kan skuldsätta sig högt. Eftersom regleringen endast gäller nyutlåning påverkar den, i likhet med flera av de alternativ som diskuterats ovan, däremot i liten utsträckning hur låntagares skulder utvecklas efter att lånen är tagna. Dessutom finns det en risk att en sådan åtgärd kommer att medföra att bolåneföretagen väljer att bevilja lån som är större än 4,5 gånger låntagarnas inkomst framförallt till hushåll med höga inkomster eller med en viss förmögenhet. Detta skulle kunna bidra till ökade olikheter i hur olika hushåll bemöts beroende på deras inkomster och förmögenhet.

Det finns även en möjlighet att införa krav på hushållens räntebindningstid, exempelvis genom att reglera andelen lån med så kallad rörlig ränta (eller ränta som är bunden i tre månader), antingen på hushållsnivå eller utifrån långivarens samlade utlåning. Det har blivit allt vanligare med rörliga räntor för svenska bolånetagare. Det ökar deras känslighet för ränteuppgångar och kan vara förknippat med risker för överskuldsättning om hushållen tar den nuvarande låga räntenivån för given. Genom att begränsa antalet lån som tas till rörliga räntor skulle förutsägbarheten och stabiliteten i hushållens ränteutgifter öka, vilket kan minska risken för att hushållen plötsligt tvingas anpassa sig till oväntade ränteförändringar. Samtidigt kan rörliga räntor vara fördelaktigt när konjunkturen är sämre, eftersom räntorna normalt är lägre då. En begränsning av andelen lån med rörlig ränta påverkar inte heller direkt nivån på hushållens belåning och bedöms därmed inte vara en effektiv åtgärd för att motverka de makroekonomiska stabilitetsrisker som hushållens skuldsättning innebär.

⁹ Se Bank of England, Policy Statement | PS9/14, "Implementing the Financial Policy Committee's recommendation on loan to income ratios in mortgage lending", Oktober 2014

Som tidigare nämnts publicerade Finansinspektionen under 2013 en rapport om individuella amorteringsplaner. De individuella planerna skulle kunna bidra till att öka amorteringarna genom att låntagarna blir medvetna om effekten av ökad amortering och att det skulle krävas ett aktivt val att inte amortera. En liknande åtgärd skulle vara en reglering som tvingar bolåneföretagen att för bolånetagarna föreslå ett standardiserat låneavtal som innehåller villkor om regelbunden amortering. Det skulle dock inte finnas något krav på att använda avtalet med villkor om amortering. Finansinspektionen bedömer dock att en reglering av individuella amorteringsplaner eller standardiserade låneavtal inte är tillräckligt för att säkerställa att de makroekonomiska riskerna med relativt högt belånade hushåll minskar. Detta beror på att bolåneföretagen kan ha starka incitament att få kunderna att välja amorteringsfria lån, både genom att bolåneföretagen då får större ränteintäkter och att möjligheterna att sälja andra finansiella produkter ökar. I och med att Svenska Bankföreningen dragit tillbaka sin rekommendation om att amortering bör ske ner till en viss nivå, saknas ett åtagande från bolåneföretagen att verka för ökade amorteringar. Utan ett sådant åtagande ser Finansinspektionen en risk för att lättnader i amorteringsvillkoren blir ett konkurrensmedel för bolåneföretagen vilket riskerar att begränsa eventuella positiva effekter av individuella amorteringsplaner eller standardiserade låneavtal.

1.2.3 Amorteringskrav är den mest lämpliga åtgärden

Sammanfattningsvis anser Finansinspektionen att det finns flera olika åtgärder som kan bidra till att hantera riskerna med hushållens skuldsättning. Ett amorteringskrav av bolån är dock det i dagsläget mest ändamålsenliga alternativet för att hantera de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning. Det beror framförallt på att ett amorteringskrav på sikt kan ha betydande effekter på hushållens motståndskraft mot störningar utan att innebära allt för omfattande begränsningar för hushållens möjligheter att tillfälligt belåna sig relativt högt. Ett sådant krav bedöms därmed ha betydande positiva effekter för den makroekonomiska stabiliteten samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna av regleringen begränsas.

1.3 Närmare om målet med och effekterna av ett amorteringskrav

1.3.1 Målet med ett amorteringskrav

Som tidigare nämnts tar en stigande andel nya bolånetagare i Sverige bolån som överstiger 50 procent av bostadens värde. Samtidigt är det vanligt med amorteringsfria bolån för låntagare med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent. Eftersom sådana relativt högt belånade hushåll är känsliga för störningar och kan utgöra en makroekonomisk risk bedömer Finansinspektionen att det behövs ytterligare åtgärder för att öka hushållens motståndskraft och därigenom minska denna risk. Ett amorteringskrav bedöms som tidigare angetts i dagsläget vara den mest ändamålsenliga åtgärden för detta syfte. Målet med regleringen är att hushåll med belåningsgrader över 50 procent på sikt ska minska sin belåning.

I dagsläget amorterar redan många hushåll med belåningsgrader över 70 procent. Däremot är det mindre vanligt med amorteringar för hushåll med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent. Amorteringskravet bör riktas mot belåning inom båda dessa intervall, det vill säga både mot belåning som överstiger 70 procent av bostadens värde och mot belåning som uppgår till 50–70 procent av bostadens värde. Genom detta vill Finansinspektionen för det första uppnå att de högst belånade hushållen fortsätter att amortera och ökar sin motståndskraft mot störningar. Utan amorteringsrekommendationen från Svenska Bankföreningen (se ovan i avsnitt 1.1.2 och vidare i avsnitt 1.5) finns annars en risk att amorteringsfrihet på nytt blir ett viktigt konkurrensmedel för bolåneföretagen och att färre bolåntagare med belåningsgrader över 70 procent amorterar. För det andra kommer låntagare med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent att amortera i högre utsträckning än i dag, vilket gör att deras belåning därmed minskar snabbare.

Det är dock viktigt att regleringen innehåller möjligheter till undantag så att bolåneföretagen under en begränsad period kan medge att hushåll som drabbas av ekonomiska störningar inte behöver amortera. I annat fall riskerar de ökade skuldbetalningar som ökade amorteringar innebär att göra att hushållens motståndskraft mot störningar minskar, vilket kan öka de makroekonomiska riskerna.

Vidare är en övergripande målsättning att undvika att konkurrensen på bankmarknaden försämras till följd av amorteringskravet. Därför bör kravet i möjligaste mån utformas så att förutsättningarna för byte av långgivare inte försämras.

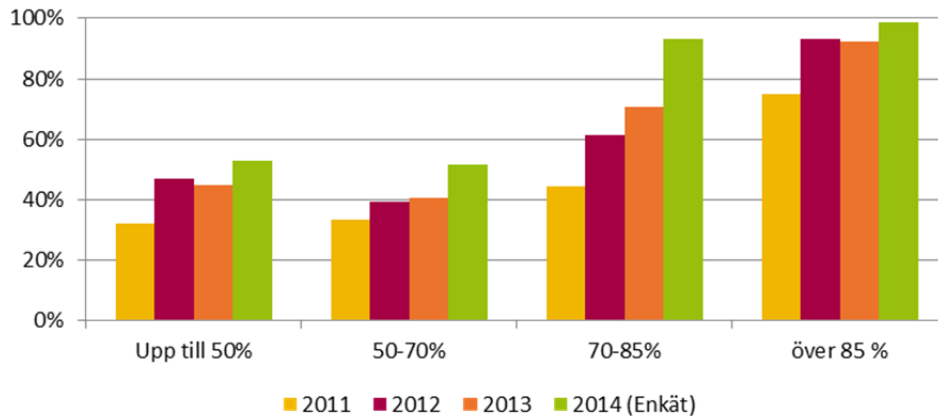
1.3.2 Tidigare och nuvarande amorteringsbeteende

Amorteringsbeteenden skiljer sig väsentligt åt mellan olika länder. I många europeiska länder amorteras ett typiskt bolån över ungefär 30–40 år vilket gör att det är ovanligt med amorteringsfria lån. Detta beteende existerar ofta trots avsaknad av reglering. Samtidigt är det vanligt i många av dessa länder att hushåll tar ut nya lån med säkerhet i sin bostad när lånebehov uppstår. Historiskt sett har det varit vanligt med amorteringar även i Sverige men under inledningen av 2000-talet blev det vanligare att låntagare beviljades amorteringsfrihet. En liknande utveckling skedde även i vissa andra länder, som Danmark och Nederländerna. Sedan bolånetaket infördes 2010 har Finansinspektionen arbetat för att öka andelen hushåll som amorterar i Sverige vilket bidragit till att allt fler nya låntagare väljer att amortera.

I Finansinspektionens bolåneundersökning samlas uppgifter om låntagare och deras amorteringsbeteenden in. För att få en snabb bild av amorteringsbeteendena efter Svenska Bankföreningens rekommendation om individuella amorteringsplaner infördes genomförde Finansinspektionen en mindre enkätundersökning under hösten 2014. Eftersom enkätundersökningen dels var begränsad i omfattning, dels endast riktade sig mot låntagare som erbjudits en amorteringsplan bör resultaten från den tolkas med försiktighet. År 2013, som är det senaste år för vilket det finns kvalitetssäkrad data från den

större bolåneundersökningen, amorterade ungefär 60 procent av alla låntagare med nya lån.¹⁰ I hela bolånestocken, det vill säga alla hushåll som har bolån, amorterade också omkring 60 procent.

Diagram 1. Andel låntagare med nya bolån som amorterar vid olika belåningsgrader, procent

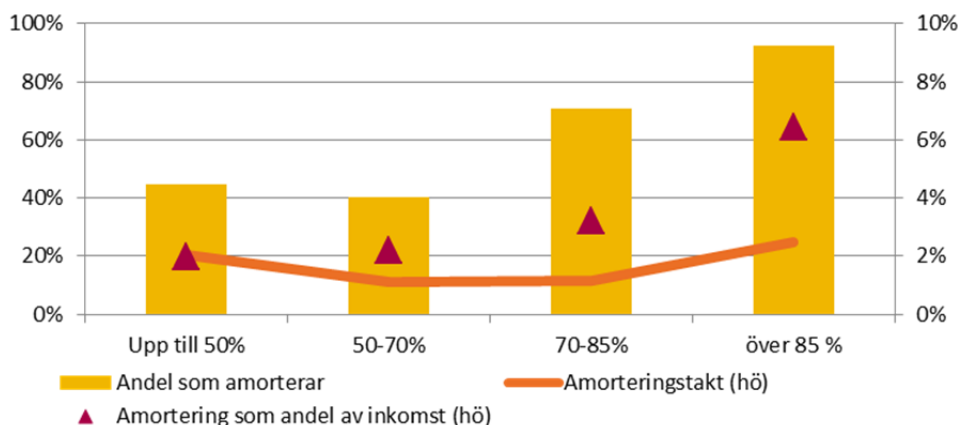


Källa: Finansinspektionens bolåneundersökningar.

Amorteringar är vanligare bland låntagare med höga belåningsgrader (diagram 1). Drygt 7 av 10 nya låntagare med belåningsgrader över 70 procent amorterar vilket nästan är dubbelt så stor andel jämfört med nya låntagare med lägre belåningsgrader. Vissa skillnader finns även i hur stora amorteringarna i genomsnitt är i förhållande till låntagarens inkomst eller i förhållande till storleken på lånet. I genomsnitt lägger de nya låntagarna 3 procent av sin inkomst efter skatt på amorteringar vilket i genomsnitt motsvarar ungefär 1,5 procent av det totala lånebeloppet per år (diagram 2). Eftersom låntagare med lägre belåningsgrader generellt har mindre lån än vad låntagare med höga belåningsgrader har, amorterar de något mer i förhållande till sin totala lånestorlek. Låntagare med en belåningsgrad över 85 procent, det vill säga i princip låntagare med så kallade blancolån, amorterar klart mer i förhållande till sina inkomster än låntagare med lägre belåningsgrader.

¹⁰ Med nya bolån avses i undersökningen lån med säkerhet i form av pant i bostad som tagits av låntagare som förvärvat en ny bostad eller befintliga låntagare som har tagit ett nytt lån på befintlig bostad. Nya lån som uppkommit genom byte av bank omfattas också.

Diagram 2. Amortering vid olika belåningsgrader 2013, nya lån¹¹



Källa: Finansinspektionens bolåneundersökning 2013.

Sammanfattningsvis amorterar de flesta nya låntagare med belåningsgrader över 70 procent. Hushåll med belåningsgrader under 70 procent amorterar dock i lägre grad. Högre amorteringar bland hushåll med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent kan därför bidra till att minska dessa hushålls känslighet för störningar och därmed de makroekonomiska riskerna kopplade till hushållens skuldsättning.

1.3.3 Effekterna av ett amorteringskrav

Det finns som tidigare nämnts internationella erfarenheter som tyder på att relativt högt belånade hushåll minskar sin konsumtion mer vid ekonomiska störningar än vad lägre belånade hushåll gör. Ett amorteringskrav kan minska de makroekonomiska riskerna kopplade till dessa hushåll på flera sätt.

Den mest direkta effekten av ett amorteringskrav är att hushållens skulder minskar snabbare än vad de annars skulle göra. Lägre skulder gör att hushållens räntebetalningar blir lägre än vad de annars skulle bli. Därmed motverkas risken för att vissa hushåll underskattar effekterna på sin ekonomi av framtida ränteuppgångar eller av lägre inkomster till följd av till exempel pensionering och därför inte skapar sig tillräckliga marginaler i sin ekonomi. Större marginaler ökar även hushållens möjligheter att hantera även oväntade störningar såsom arbetslöshet eller stora utgifter.

Samtidigt leder ett amorteringskrav inledningsvis till högre skuldbetalningar, det vill säga summan av ränta och amortering. Utan flexibilitet kan ett amorteringskrav därmed bidra till att minska hushållens motståndskraft. Det är därför viktigt att föreskrifterna utformas så att bolåneföretagen får medge att bolånetagare som drabbas av ekonomiska störningar inte amorterar under en

¹¹ Siffrorna för amortering som andel av inkomst respektive amorteringstakt avser genomsnitt för samtliga nya låntagare och återspeglar därför även hushåll som inte amorterar. Amorteringstakt mäts som amorteringarna per år i förhållande till total lånevolym, det vill säga årlig amortering/totala bolån.

begränsad period. I annat fall riskerar hushållens motståndskraft mot störningar att minska.

Ökade amorteringar kan även bidra till att motverka risker kopplade till hushåll med överdrivet optimistiska förväntningar på bostadspriser och räntor. Hushåll som konsumerar mycket i tron att bostadsprisökningar och/eller låga räntor framöver innebär att det inte finns något behov att spara kan förväntas reagera mer drastiskt om deras förväntningar inte uppfylls. Genom att se till att relativt högt belånade hushåll på sikt minskar sina skulder kan ett amorteringskrav minska dessa reaktioner. Därmed kan eventuella anpassningar genom minskad konsumtion också bli mindre dramatiska. Ett amorteringskrav begränsar alltså riskerna för att en period med överdriven skuldsättning och konsumtion ska skapa och förstärka kraftiga konjunkturedgångar.

Det är rimligt att anta att ett amorteringskrav ökar sparandet för en del av de hushåll som berörs. Det kan dock finnas hushåll som planerat att spara mycket i andra former än genom amorteringar. För sådana hushåll kan sparande genom amorteringar komma att ersätta annat sparande. Därmed ökar inte nödvändigtvis deras sammanlagda sparande och inte heller nödvändigtvis deras motståndskraft. När annat sparande vägs mot amorteringar är det dock viktigt att även ta hänsyn till hur de olika sparformerna påverkar förhållandet mellan hushållens totala tillgångar och skulder (både bostadstillgångar och finansiella tillgångar). Ett hushåll som väljer att spara i finansiella tillgångar i stället för att amortera får större totala tillgångar men även högre skulder än ett hushåll som amorterar. Eftersom värdet på bostäder och finansiella tillgångar kan väntas röra sig i samma riktning påverkas det högre belånade hushållets nettoförmögenhet, det vill säga skillnaden mellan tillgångar och skulder, mer av en prisnedgång än ett lägre belånat hushåll. Samtidigt gäller det omvända vid en prisuppgång, det vill säga det högre belånade hushållets nettoförmögenhet ökar mer. Genom ökade amorteringar bidrar ett amorteringskrav till att begränsa hushållens totala tillgångar och skulder och därmed fluktuationen i hushållens nettoförmögenhet. Detta medför att motståndskraften mot en negativ prisutveckling ökar, vilket minskar riskerna för den makroekonomiska stabiliteten. Detta sker dock till priset av att hushållen inte heller gynnas i lika hög utsträckning av en prisuppgång på finansiella tillgångar. Finansinspektionen återkommer till detta i konsekvensanalysen (avsnitt 3).

Ett amorteringskrav kan även ha indirekta effekter på de risker som är kopplade till hushållens skuldsättning och bostadsmarknaden genom att det förändrar hushållens och bolåneföretagens beteenden.¹² De högre boendeutgifter ett amorteringskrav medför gör det mindre attraktivt för hushållen att skuldsätta sig högt, eftersom det innebär att utrymmet för konsumtion eller annat sparande minskar. Detta kan dämpa efterfrågan på bostäder och bolån, vilket innebär att bostadsprisutvecklingen dämpas och

¹² Detta diskuteras mer ingående i Finansinspektionens promemoria ”Åtgärder mot hushållens skuldsättning – amorteringskrav”, Finansinspektionen Dnr 14-15503.

därmed även behovet att låna för att köpa en given bostad. Dämpade bostadspriser kan också minska risken för ett stort bostadsprisfall. Även utbudet av krediter kan dämpas eftersom ökade boendeutgifter påverkar hur mycket banken tillåter en låntagare att låna vid en given inkomst. Ett amorteringskrav kan således även ha en viss åtstramande effekt på kreditutbudet.

1.4 Regleringsalternativ

1.4.1 Reglering genom föreskrifter eller allmänna råd

Finansinspektionen kan införa regler genom föreskrifter eller allmänna råd. Alternativet att använda föreskrifter förutsätter att det finns ett bemyndigande från regeringen att meddela föreskrifter.

Att införa ett amorteringskrav genom föreskrifter innebär en striktare reglering. Ett bolåneföretag som omfattas av föreskrifterna måste tillämpa och följa dessa som de utformats. Allmänna råd är en rekommendation om hur ett företag bör agera för att uppfylla ett krav som finns i en överordnad bestämmelse, till exempel i lag eller i myndighetsföreskrifter. Om ett företag kan visa att det uppfyller syftet med regleringen på annat sätt än vad som framgår av de allmänna råden är det acceptabelt ur tillsynssynpunkt.

Att reglera amorteringsfrågan genom föreskrifter innebär därmed en större harmonisering av hur bolåneföretagen kommer att tillämpa bestämmelserna än om regleringen införs genom allmänna råd. Att välja föreskrifter gör även att förutsägbarheten blir större och möjligen att det blir enklare att upptäcka och ingripa mot överträdelser av regleringen. Detta eftersom bolåneföretag inte får göra avsteg från föreskrifterna utan att ha stöd för det i regleringen.

Som nämnts tidigare infördes bolånetaket i form av allmänna råd. En anledning till detta var att Finansinspektionen ville ge utrymme för alternativa sätt att uppnå syftet med regleringen. Bland annat var tanken att inte stänga möjligheten för att det på bolånemarknaden skulle kunna etableras försäkringslösningar som skyddar mot prisfall. När det gäller den nu föreslagna regleringen bedömer dock Finansinspektionen att det inte på motsvarande sätt går att uppnå syftet med regleringen på annat sätt än vad som föreslås. Detta talar för att amorteringskravet ska regleras genom föreskrifter.

Finansinspektionens samlade bedömning är att den föreslagna regleringen ska införas genom föreskrifter. I sådant fall är det dock särskilt viktigt att reglerna utformas på ett ändamålsenligt sätt och att de tar hänsyn till de speciella omständigheter och särskilda fall som kan finnas på bolånemarknaden. Ett led i att säkerställa detta är förslaget om att ett bolåneföretag, om det finns särskilda skäl, ska ha möjlighet att medge att en bolåntagare inte amorterar under en begränsad period utan att företaget därmed ska anses bryta mot föreskrifterna. Finansinspektionen återkommer till undantagsmöjligheterna i avsnitt 2.6.

1.4.2 Tidpunkten för när föreskrifterna ska börja gälla

Finansinspektionen föreslår att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 augusti 2015. Aktiviteten på bostadsmarknaden är vid denna tidpunkt vanligtvis relativt låg. I jämförelse med om regleringen skulle börja gälla under en period med hög aktivitet bör den föreslagna tidpunkten underlätta för bolåneföretagen att inrätta sina rutiner efter de nya kraven.

1.5 Nuvarande och kommande regelverk

Det finns för närvarande inte något näringsrättsligt krav på amortering av bolån. Något sådant krav fanns inte heller i den lagstiftning som föregick LBF. I 2 kap. 13 § bankrörelselagen (1987:617) fanns en bestämmelse som angav att krediter fick beviljas endast om låntagaren på goda grunder kunde förväntas fullgöra låneförbindelsen (trygghetsregeln) och att betryggande säkerhet ställdes för lånet (säkerhetsregeln). När bankrörelselagen upphävdes och ersattes med LBF anfördes att bestämmelserna om kreditprövning borde ges en mer flexibel utformning i fråga om de faktorer som kan beaktas vid bedömningen. Mot den bakgrunden anges nu i LBF (8 kap. 1 §) att för att en kredit ska få beviljas, ska förpliktelsena på goda grunder förväntas bli fullgjorda. Av Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2014:11) om krediter i konsumentförhållanden framgår bland annat att en kreditgivare bör upprätta en boendekostnads kalkyl som en del i sin bedömning av en konsuments återbetalningsförmåga.

Tidigare fanns en rekommendation från Svenska Bankföreningen till sina medlemmar om att bolån skulle amorteras. Från våren 2014 innebar rekommendationen att bolån skulle amorteras ned till 70 procent av bostadens marknadsvärde inom en period på 10–15 år. Samtidigt rekommenderade föreningen medlemmarna att ta fram individuella amorteringsplaner till nya bolånekunder. Den 7 oktober 2014 meddelade Svenska Bankföreningen att dess styrelse beslutat att ytterligare skärpa föreningens amorteringsrekommendation. Bankföreningen avsåg att rekommendera att alla nya lån med en belåningsgrad över 50 procent av bostadens marknadsvärde skulle amorteras. Den slutliga formuleringen av den nya rekommendationen var dock vid det tillfället ännu inte beslutad av föreningens styrelse.

Konkurrensverket uppmärksammade den information som Svenska Bankföreningen lämnade den 7 oktober 2014 och noterade att den dels innebar en skärpning i förhållande till vad som tidigare gällt och dels att den berörde en större del av lånestocken än vad som tidigare var fallet. Konkurrensverket beslutade att utreda om Svenska Bankföreningens utfärdande av amorteringsrekommendationer till medlemmarna kunde strida mot reglerna om konkurrensbegränsande samarbete.

Den 7 november 2014 valde Konkurrensverket, mot bakgrund av det stora intresset för frågan, att redogöra för de bedömningar som verket har i uppdrag att göra och för den preliminära analys som myndigheten meddelat Svenska Bankföreningen. Konkurrensverket konstaterade att Bankföreningens

amorteringsrekommendation innebar att medlemsföretagen borde agera på ett visst sätt på marknaden vilket riskerade att märkbart begränsa konkurrensen. Bankföreningens rekommendation kunde därmed enligt Konkurrensverkets preliminära analys utgöra ett beslut av en företagssammanslutning som kunde strida mot konkurrensreglerna.¹³

Konkurrensverket uttalade också att konkurrensen fungerar bäst om varje företag självt bestämmer egna strategier och kunderbjudanden. Om det är påkallat med en begränsning av företags frihet att utforma sitt kunderbjudande är det Konkurrensverkets uppfattning att detta i första hand bör ske genom en offentlig reglering. Denna uppfattning bygger på att offentliga regleringar kan och bör utformas med utgångspunkt från att så långt det är möjligt behålla företagens utrymme och drivkrafter att konkurrera med varandra. När branschorganisationer själva tar fram en reglering finns det större risk att den utformas på ett sätt som gynnar de inblandade företagen och skadar konkurrensen.

Mot bakgrund av Konkurrensverkets preliminära analys beslutade Svenska Bankföreningen att dra tillbaka sin rekommendation. Eftersom föreningen upphävt sin rekommendation om amortering avslutades också Konkurrensverkets utredning av denna. Bankföreningens rekommendation till sina medlemmar att ta fram individuella amorteringsplaner finns dock kvar.

På EU-nivå har man beslutat om det så kallade bolånedirektivet.¹⁴ Direktivet innehåller inget krav på amortering av bolån, men hindrar inte en nationell reglering på områden som inte omfattas av direktivet. Finansinspektionen bedömer därför att direktivet inte kommer att påverka den nu föreslagna regleringen. Det finns dock i dag inte något färdigt förslag på hur bolånedirektivet ska genomföras i svensk rätt. Den utredning som fått i uppdrag att ta fram ett sådant förslag ska enligt regeringens direktiv lämna sitt betänkande senast den 16 mars 2015.¹⁵

Det finns civilrättsliga lagar som reglerar de ekonomiska förhållandena mellan personer som sammanbor eller samäger en bostad. Det kan handla om personer som ingått äktenskap eller samboskap eller om släktingar som till exempel förvärvat en sommarbostad tillsammans. Även om det föreslagna amorteringskravet påverkar amorteringen av de lån som eventuellt tas för att förvärva en bostad, ändrar eller påverkar det inte de civilrättsliga regler som gäller för personer som tillsammans äger eller bor i en bostad.

¹³ Se Konkurrensverket, "Fakta: Konkurrensverkets utredning av Svenska Bankföreningens amorteringsrekommendation", Dnr 674/2014

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet.

¹⁵ Se Kommittédirektiv 2014:13, Genomförande av EU-direktiv om bostadslåneavtal.

1.6 Rättsliga förutsättningar att införa ett amorteringskrav

1.6.1 Ett amorteringskrav kan grundas på sundhetsregeln

Av 6 kap. 4 § LBF (den så kallade sundhetsregeln) framgår att ett kreditinstituts rörelse ska, även i andra avseenden än vad gäller soliditet, likviditet och riskhantering, drivas på ett sätt som är sunt. Finansinspektionen har enligt 5 kap. 2 § 5 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse bemyndigande att meddela föreskrifter om sundhetsregelns tillämpning och tolkning.

Förarbetena till LBF tar för sin diskussion om sundhetsregeln sin utgångspunkt i äldre förarbeten.¹⁶ Enligt dessa, som i princip var vägledande för och återspeglade synen på sundhet i bankrörelse även om de formellt avsåg kreditmarknadsföretag, fanns två bärande motiv bakom sundhetsregleringen. Poängen kan kortfattat sägas vara att bankerna skulle behandla sina kunder väl och att de enskilda bankerna och det finansiella systemet skulle vara stabila. I förarbetena till LBF¹⁷ analyserades ett utredningsförslag enligt vilket sundhetsregeln skulle ersättas av ett krav på god bankstandard som i princip skulle ta sikte på konsumentskyddsaspekten, medan stabilitetsaspekten skulle tas om hand av särskilda regler om soliditet och likviditet, riskhantering och genomlysning. Lagstiftaren valde emellertid att behålla sundhetsregeln. Lagstiftaren ansåg det inte möjligt att uttömmande ange vilka krav sundhetsregeln ställer på företagen. Bedömningen får göras med utgångspunkt från syftet med paragrafen, det vill säga att företagen ska hålla en sådan kvalitetsnivå i sin rörelse att förtroendet för marknaden kan upprätthållas.

Sedan sundhetsregeln formulerades och dess innebörd och betydelse diskuterades i förarbetena har en ny finanskris inträffat som inte minst gjort det finansiella systemets totala inverkan på samhällsekonomin tydligare. Finanskrisen har, särskilt på sina håll, dramatiskt illustrerat att även om enskilda företag inte kan lastas för problematiska effekter måste finanstillsynen spela en aktiv roll för att bemästra de obalanser i samhällsekonomin som drivs fram av den finansiella sektorns kollektiva agerande. Sundhetsregeln bör därför numera ses i ljuset av hur marknaden och Finansinspektionens roll och uppdrag har utvecklats sedan regleringen infördes.

Den nuvarande utvecklingen på bolånemarknaden innebär en relativt liten risk för bolåneföretagens soliditet. Det går alltså inte att säga att bolåneföretagens kreditgivning är äventyrlig. Inte heller finns det någon anledning att tro att bolåneföretagens sätt att förhålla sig till sina kunder generellt sett är olämpligt – enligt Finansinspektionen uppfattning finns det inget som tyder på att företagen i allmänhet ger krediter som skulle vara olämpliga för de enskilda konsumenterna eller erbjuder villkor som inte borde förekomma. Däremot innebär hög skuldsättning att ett hushåll är känsligt för störningar. En obalanserad utveckling på kreditmarknaden kan orsaka stora svängningar i

¹⁶ Prop. 1992/93:89 s. 153 f.

¹⁷ Prop. 2002/03:139 s. 280 ff.

ekonomin som är förknippade med betydande samhällsekonomiska kostnader. När många hushåll samtidigt drar ned på sin konsumtion, får detta stora effekter på den ekonomiska utvecklingen i allmänhet. De enskilda hushållens belåning och beteende riskerar därmed att skapa eller förstärka en lågkonjunktur. En hög belåning ökar också risken för framtida kraftiga prisfall på bostäder. Det finns alltså en risk för att denna obalans ska skapa eller förstärka en lågkonjunktur i Sverige.

Finansinspektionen har nyligen fått ett utökat ansvar för den så kallade makrotillsynen och, mer specifikt, ett ansvar för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden och samtidigt att beakta åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Det är Finansinspektionens skyldighet att inom ramen för den reglering som finns – inklusive sundhetsregeln – verka för att det finansiella systemet inte bidrar till att bygga upp skadliga obalanser på kreditmarknaden. Sådana obalanser riskerar att underminera det allmänna förtroendet för det finansiella systemets förmåga att bidra till en stabil och gynnsam samhällsutveckling. Att med Finansinspektionens makrotillsynsuppdrag som utgångspunkt införa en reglering om amorteringskrav ligger väl i linje med de syften som sundhetsregeln är tänkt att uppnå.

Finansinspektionen bedömer sammanfattningsvis att det finns förutsättningar att med utgångspunkt från sundhetsregeln föreskriva om ett amorteringskrav på nya bolån.

1.6.2 Hur förhåller sig ett amorteringskrav till regeringsformen?

Enligt 8 kap. 2 § första stycket regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden (punkten 1) eller förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (punkten 2). Enligt 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen kan dock riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket punkten 2 (så kallad delegation). Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också enligt 8 kap. 10 § regeringsformen medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet (så kallad subdelegation).

En förutsättning för att införa amorteringskravet genom föreskrifter är därför att dessa, enligt 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, anses omfatta ”förhållandet mellan enskilda och det allmänna” (det vill säga är offentligrättsliga), och inte förhållandet mellan enskilda (då de vore privaträttsliga). En regel som kan åberopas av en enskild mot en annan enskild är privaträttslig medan en regel som kan åberopas endast av eller mot en representant för det allmänna är offentligrättslig. Det räcker inte att reglerna ålägger en enskild vissa förpliktelser vilkas fullgörande indirekt har betydelse för andra enskilda, för att en regel ska anses kunna åberopas av en enskild mot en annan enskild. Detta innebär att den rättsföljd eller sanktion som är knuten till regeln har betydelse.

Om rättsföljden är att ett avtal blir ogiltigt eller att skadeståndsskyldighet inträder för en enskild mot en annan enskild kan reglerna återopas av en enskild mot en annan enskild, och den är därmed privaträttslig enligt 8 kap. 2 § regeringsformen. Om rättsföljden däremot endast utgörs av att en tillsynsmyndighet kan ingripa med förbud, föreläggande, återkallelse av tillstånd eller liknande åtgärder, anses reglerna offentlighetsrättsliga enligt 8 kap. 3 § regeringsformen och delegation (och subdelegation) är således möjlig.¹⁸

De föreslagna föreskrifterna om amorteringskrav på nya bolån riktar sig mot bolåneföretag som står under Finansinspektionens tillsyn även om den också får konsekvenser för bolånetagarna. Om ett företag inte skulle följa bestämmelserna i föreskrifterna kommer Finansinspektionen ha möjlighet att ingripa mot företaget. Följden skulle dock inte bli att bolåneavtal mellan företaget och låntagare blir ogiltiga eller att skadeståndskrav kan ställas av någon av dem mot den andre. De föreslagna föreskrifterna kommer således att vara av offentlighetsrättslig karaktär, och är därför möjliga för Finansinspektionen att utfärda.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen har funnits länge i regeringsformen och har ändrats bland annat under 1994 i syfte att närmare precisera det egendomsskydd som Europakonventionen anger. De ingrepp som omfattas av skyddet är expropriation och annat sådant förfogande. Härunder faller tvångsövertagande av förmögenhetsrätt (äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde), däremot inte annan tvångsavhändelse, till exempel förstöring av egendom på grund av risk för smitta. Som exempel på förfoganden som är likställda med expropriation har nämnts nationalisering och socialisering av egendom.¹⁹

Ett amorteringskrav får till följd att den enskilde måste återbetala en del av en skuld som denne har. Detta innebär att skulden minskar och att den enskilde får ett ökat värde i bostaden/säkerheten efter avdrag för skulden. Ett amorteringskrav innebär därmed inte att någon enskild tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Finansinspektionen bedömer därför att ett amorteringskrav på nya bolån inte strider mot 2 kap. 15 § regeringsformen eller mot Europakonventionen.

¹⁸ Se bland annat prop. 1994/95:50 s. 283 ff. och i den juridiska litteraturen särskilt Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1989, s. 183.

¹⁹ Stjernquist m.fl., Grundlagarna, 2 u., 2006, s. 167.

1.6.3 Hur förhåller sig ett amorteringskrav till annan svensk rätt?

I 8 kap. LBF och i konsumentkreditlagen finns det regler om kreditprovning och kreditgivning. I rapporten om individuellt utformade amorteringsplaner ansåg Finansinspektionen att den specialreglering som finns för bolån i 8 och 16 §§ konsumentkreditlagen utgjorde ett hinder för att genomföra förslaget om att bolåneföretagen skulle upprätta och tillhandahålla en individuell amorteringsplan. Dessa bestämmelser anger att konsumenten har rätt till viss information om avbetalningarnas storlek, antal och förfallotidpunkter samt till en betalningsplan. För bolån finns dock undantag som innebär att bestämmelserna inte gäller.

Finansinspektionen bedömer att det faktum att bolån är undantagna från de informationskrav som finns i ovan nämnda bestämmelser inte hindrar att det införs ett näringsrättsligt krav på amortering. De problem och de mål som amorteringskravet tar sikte på handlar inte om information till konsumenter eller om brist på sådan information utan syftar till att dämpa de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning. Reglerna i konsumentkreditlagen är inte avsedda att begränsa förutsättningarna att vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå detta. Att ett amorteringskrav i praktiken leder till att amorteringar kommer att ske på ett visst bestämt sätt och i en viss takt ändrar inte denna bedömning.

Utgångspunkten i konsumentkreditlagen är att långivaren inte ska kunna ändra lånevillkoren (till exempel räntan) ensidigt under avtalets löptid. Lagstiftaren har emellertid i 17 § konsumentkreditlagen gett en kreditgivare rätt att under vissa förutsättningar ändra räntesatsen på bland annat bolån. För detta krävs bland annat att bolånet har en sammanlagd löptid på minst 30 år. Det amorteringskrav som nu föreslås gäller bara för den del av krediten som överstiger 50 procent av värdet på bostaden. Det föreslagna amorteringskravet hindrar alltså inte ett bolåneföretag att lämna ett bolån med en sammanlagd löptid om mer än 30 år och påverkar därmed inte tillämpningen av 17 § konsumentkreditlagen.

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen att det i dagsläget inte finns någon lagstiftning eller annan reglering som hindrar införandet av det föreslagna amorteringskravet. Enligt vad Finansinspektionen känner till skulle en reglering inte heller stå i strid med de regler som kan införas i Sverige när bolånedirektivet genomförs. Arbetet med att genomföra direktivet i Sverige är dock inte avslutat och Finansinspektionen kan därför behöva återkomma till frågan i ett senare skede.

1.6.4 Utländska företag

Utgångspunkten är att de föreskrifter som utfärdas i Sverige till skydd för till exempel konsumenter ska gälla för alla aktörer som är verksamma i landet. Av 1 kap. 2 § LBF framgår att för utländska filialers verksamhet i Sverige gäller bestämmelserna i LBF i tillämpliga delar. Vissa svenska rörelseregler, som till exempel sundhetsregeln i 6 kap. 4 § LBF, har ett konsumentskyddande syfte.

Regler som meddelas med stöd av sådana regler kan således tillämpas även på utländska företags och filialers verksamhet i Sverige.

Ett amorteringskrav kan alltså införas med stöd av sundhetsregeln. Syftet med amorteringskravet är i första hand att på en makronivå hantera riskerna med hushållens skuldsättning. Amorteringskravet kan dock även i förlängningen sägas ha ett konsumentskyddande syfte. Mot den bakgrunden kommer amorteringskravet gälla även utländska företags verksamhet i Sverige. Om ett utländskt företag skulle agera i strid med de föreslagna föreskrifterna kan Finansinspektionen ingripa enligt de förfaranden som gäller vid andra slags överträdelse av svenska regler som gäller för dess verksamhet i Sverige. På samma sätt som beträffande andra så kallade allmänna bästa-regler gäller de utan att det tas in en bestämmelse om det i föreskrifterna.

1.7 Ärendets beredning

Vid det Finansiella stabilitetsrådets²⁰ möte den 11 november 2014 diskuterade rådets medlemmar stabilitetsläget i den svenska finansiella sektorn och konstaterade att även om motståndskraften bedömdes som god, fanns en gemensam oro – om än i något olika grad – för den höga och stigande skuldsättningen i hushållssektorn.²¹ Finansinspektionen lade fram ett förslag om krav på amortering av bolån. Förslaget innebar att hushållen årligen skulle amortera motsvarande 2 procent av det initiala lånet per år till dess belåningsgraden är 70 procent, och därefter 1 procent till dess belåningsgraden är 50 procent. Förslaget var att kravet skulle gälla nya bolån.

Det Finansiella stabilitetsrådet välkomnade Finansinspektionens analys och förslag kring hur hushållens amorteringsbeteende skulle kunna förstärkas. Sveriges riksbank ansåg att Finansinspektionens förslag är ett steg i rätt riktning, men att det är otillräckligt för att hantera problemen med hushållens skuldsättning. Riksbanken betonade därför behovet av fortsatta åtgärder för att hantera hushållens höga skuldsättning. Finansdepartementet och Riksgäldskontoret underströk i stället att det är viktigt att de åtgärder som nu övervägs inte får hota den sköra ekonomiska återhämtningen och därmed den finansiella stabiliteten och att man därför behöver ta ett steg i taget och noga utvärdera effekterna av hittills vidtagna åtgärder.

Finansinspektionen har i arbetet med att ta fram de nya föreskrifterna konsulterat en extern referensgrupp som består av representanter från Konsumentverket, Konkurrensverket och Svenska Bankföreningen. Finansinspektionen har haft flera möten med denna grupp.

²⁰ Det Finansiella stabilitetsrådet är ett mötesforum som består av företrädare för regeringen, Sveriges riksbank, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret. I rådet diskuteras frågor om finansiell stabilitet och behovet av att vidta åtgärder för att motverka att finansiella obalanser uppstår. I händelse av en finansiell kris diskuteras även behovet av att vidta åtgärder för att hantera en sådan situation.

²¹ Se sammanfattning och länk till protokollet från mötet på regeringens webbplats: <http://www.regeringen.se/sb/d/18209/a/250363>.

2 Motivering till utformningen av amorteringskravet

2.1 Huvuddragen i förslaget till amorteringskrav

Finansinspektionen föreslår att det är kreditinstitut, det vill säga banker och kreditmarknadsföretag (bolåneföretag), som ska omfattas av den föreslagna regleringen. Förslaget utvecklas i avsnitt 2.2.

Finansinspektionens förslag är att amorteringskravet ska omfatta bolån som överstiger 50 procent av bostadens värde. Mot bakgrund av att Finansinspektionen bedömer att riskerna är större ju högre belåningen är föreslås att amorteringstakten ska vara högre för hushåll med hög belåning. Amorteringarna föreslås bestämmas som en andel (1 eller 2 procent) av den totala belåningen. Detta ställningstagande utvecklas i avsnitt 2.3.

Finansinspektionen föreslår att amorteringskravet endast ska omfatta nya bolån. Med detta avses som utgångspunkt bolån som följer av låneavtal som ingåtts efter att föreskrifterna börjat gälla. Se vidare om detta ställningstagande i avsnitt 2.4.

Förslaget är att den totala belåningen, det vill säga även befintliga lån, ska ligga till grund för beräkningen av belåningsgraden. För att beräkna belåningsgraden måste den totala belåningen ställas mot värdet på bostaden. Finansinspektionens förslag är att amorteringskravet ska utgå från bostadens marknadsvärde. En viktig fråga är därför i vilken utsträckning som en omvärdering av bostadens marknadsvärde ska få ligga till grund för beräkningen av belåningsgraden. Förslaget är att en omvärdering av bostaden ska vara tillåten, dock inte oftare än vart femte år. Därutöver ska omvärdering vara tillåten om bostadens värde stigit avsevärt av annat skäl än den allmänna prisutvecklingen på bostäder. Det som närmast kan komma i fråga är värdestegring till följd av omfattande renoveringar, ombyggnad eller tillbyggnad av bostaden. Det innebär att framtida omvärderingar av bostaden kan påverka amorteringsskyldigheten och hur stora amorteringarna ska vara. Finansinspektionen utvecklar sitt ställningstagande i avsnitt 2.5.

Ett amorteringskrav innebär att hushållens totala skuldbetalningar ökar, det vill säga totala utgifter för ränta och amortering. Ett amorteringskrav utan undantagsmöjligheter kan därmed minska hushållens motståndskraft mot störningar och därför öka riskerna både för enskilda hushåll och makroekonomin. Finansinspektionen föreslår därför att det ska finnas möjlighet för ett bolåneföretag att medge att hushåll som drabbas av ekonomiska problem under viss tid inte ska amortera. Ställningstagandet utvecklas i avsnitt 2.6.

Vid utformningen av förslaget till amorteringskrav har Finansinspektionen beaktat de överväganden som gjordes i samband med att bolånetaket infördes. I avsnitt 2.7 redogörs för hur förslaget förhåller sig till dessa överväganden.

2.2 Vilka ska omfattas av regleringen?

Finansinspektionen föreslår att det är kreditinstitut, det vill säga banker och kreditmarknadsföretag (bolåneföretag), som ska omfattas av den föreslagna regleringen. Anledningen till att regleringen riktas mot bolåneföretagen är att de lämnar nästan alla bolån i Sverige. Detta beror framförallt på att dessa företag till ett relativt lågt pris har tillgång till de stora mängder kapital som krävs för att vara verksamma på bolånemarknaden. Lån som tas för att bekosta en bostad är oftast stora, i vart fall i förhållande till de krediter som beviljas för att låntagare ska kunna köpa varor och tjänster. Bolåneföretagen har, till en relativt begränsad kostnad, tillgång till större mängder kapital bland annat eftersom det bara är dessa som har rätt att i större omfattning ta emot inlåning från allmänheten.

2.3 Amorteringskrav föreslås baseras på lånens storlek i förhållande till bostadens värde

Finansinspektionens föreslår att amorteringskravet ska omfatta nya bolån om de totala bolånen (både nya och befintliga) innebär en belåningsgrad på över 50 procent. Erfarenheterna från flera länder tyder på att hushåll med en relativt hög belåning tenderar att reagera mer på ett bostadsprisfall än vad lågt belånade hushåll gör (se avsnitt 1.1.1). Exakt var gränsen mellan en låg och en relativt hög belåning går är svårt att säga. I Danmark var det i samband med den senaste finanskrisen ungefär hälften av hushållen som drog ner sin konsumtion mer än vad respektive hushålls inkomst föll. Detta talar för att den relevanta belåningsgraden ur ett samhällsperspektiv sammanfaller ungefär med den genomsnittliga belåningsgraden i hela bolånestocken. Amorteringskravet bör därmed omfatta en relativt stor andel av de nya bolånen.

Finansinspektionen anser att det lämpligaste sättet att avgöra vilka hushåll som ska omfattas av kravet är genom att se till storleken på hushållets bolån i förhållande till bostadens värde. Detta ligger väl i linje både med praxis i andra länder med amorteringskrav²² och hur Svenska Bankföreningens tidigare amorteringsrekommendation var utformad. Finansinspektionen har vid utformningen av den föreslagna regleringen beaktat den tidigare amorteringsrekommendationen från Bankföreningen. Den innebar att bolån skulle amorteras ned till en belåningsgrad på 70 procent efter 10–15 år. Finansinspektionen anser emellertid att det är nödvändigt att ställa något mer långtgående krav än så och att amorteringskravet därför bör omfatta lån som innebär belåning över 50 procent av bostadens värde.

²² I till exempel Danmark finns riktlinjer om att som mest 55 procent av alla bolån med en belåningsgrad över 75 procent bör vara amorteringsfria år 2020. Se "More robust property financing", the Danish FSA, september 2014.

Eftersom hushåll med en belåningsgrad i intervallet 50–70 procent amorterar i väsentligt lägre utsträckning än hushåll med högre belåning kommer amorteringskravet framförallt att öka andelen som amorterar i den förra gruppen (Se diagram 3 i bilaga 1). Finansinspektionen återkommer i avsnitt 2.5 till vilket värde på bostaden som ska ligga till grund för beräkningen av amorteringskravet och vid vilken tidpunkt som värderingen ska göras.

Jämfört med ett allomfattande krav på amortering av bolån, innebär förslaget att hushåll vars belåning understiger 50 procent av bostadens värde inte behöver amortera och därmed har större frihet att konsumera eller spara på annat sätt. Det innebär också att hushåll som i dag till stora delar har amorterat av sitt bolån kan förvärva en bostad för motsvarande värde utan att behöva omfattas av amorteringskravet. Ett hushåll kan naturligtvis även välja att fortsätta amortera på sitt bolån och ett bolåneföretag kan alltid kräva amortering enligt de förutsättningar som framgår av bolåneavtalet. Ytterligare flexibilitet åstadkoms genom att förslaget innehåller vissa undantagsmöjligheter även för högt belånade hushåll. Förutsättningarna för undantag redovisas i avsnitt 2.6.

Även ett amorteringskrav som endast omfattar bolån som är större än 50 procent av bostadens värde kan få betydande effekter på bostadsmarknaden och samhällsekonomin. Effekterna beror i stor utsträckning på vilken amorteringstakt som väljs. Det talar för att inte ställa ett alltför hårt krav utan hellre vid behov anpassa amorteringskravet i ett senare skede. Enligt Finansinspektionens uppfattning är riskerna med bolån som överstiger 70 procent av bostadens värde förhöjda varför det är rimligt att amorteringstakten för dessa är högre. Om belåningen däremot understiger 70 procent av värdet på bostaden kan amorteringstakten vara något lägre. Amorteringskravet bör således utformas progressivt så att amorteringstakten tillåts avta när hushållet når en något lägre belåning.

Finansinspektionen föreslår att om storleken på de lån som totalt sett lämnats mot säkerhet i samma bostad överstiger 70 procent av värdet på bostaden ska amortering ske årligen med ett belopp som motsvarar 2 procent av den totala belåningen vid tidpunkten då det senaste lånet togs. Från det att belåningen motsvarar 70 procent till dess att den motsvarar 50 procent av värdet på bostaden ska den årliga amorteringen vara 1 procent av den totala belåningen vid tidpunkten då det senaste lånet togs. Amorteringsbeloppet ska räknas om när ny belåning lämnas. Amorteringsbeloppet får även räknas om när bostaden omvärderas. Omvärdering av bostaden får ske enligt vad som framgår av avsnitt 2.5. Bolån som motsvarar eller understiger 50 procent av bostadens värde vid den senaste värderingen behöver inte amorteras.

Det har ingen betydelse vilka låntagarna på ett lån är eller hur många de är. Amorteringstakten beräknas utan sådan hänsyn. Exempelvis påverkas inte solidariska bolån av förslaget. Vid sådana lån står det låntagarna och bolåneföretagen fritt att fördela amorteringarna mellan låntagarna på det sätt

som de överenskommer. Om flera låntagare har individuella lån som lämnats mot säkerhet i samma bostad, fördelas amorteringsbeloppet av den totala belåningen proportionerligt efter respektive låntagares andel av den totala belåningen. De totala amorteringarna måste dock alltid uppgå till minst det belopp som amorteringskravet innebär. Vid ny eller utökad belåning gäller att amorteringen av denna ska beräknas utifrån den totala belåning som belastar samma bostad jämförd med bostadens värde.

Finansinspektionens förslag innebär inga hinder mot att låntagare amorterar mer eller snabbare än vad som följer av amorteringskravet. Emellertid föreslås inte att sådan amortering ska kunna leda till en efterföljande amorteringsfri period. I stället föreslås att amortering ska fortsätta med minst det årliga beloppet så länge som belåningsgraden överstiger 50 procent. Det skulle annars vara möjligt att – inom ramen för eventuella begränsningar som följer av bolånetaket – skapa en period av amorteringsfrihet genom att initialt ta upp större lån än vad som behövs för att kort därefter återbetala en del av lånet. Vid de tillfällen som amorteringar utöver kravet innebär att belåningsgraden hamnar under något av tröskelvärdena 70 respektive 50 procent får det årliga amorteringsbeloppet dock justeras i enlighet med kravet. Det står även låntagaren och bolåneföretaget fritt att dela upp den årliga betalningen i till exempel månatliga betalningar eller med annan periodicitet kortare än ett år. Finansinspektionens förslag innebär vidare ingen begränsning av bolåneföretagens rätt att kräva amortering utöver det som anges i föreskrifterna.

2.4 Amorteringskravet föreslås gälla för nya bolån

2.4.1 Allmänt

Ett amorteringskrav får störst effekt på skuldsättningen om det omfattar alla bolån, och inte bara nya bolån. Det är dock svårt att förutse effekterna av att ändra förutsättningarna för låntagare som redan har belånat sig och köpt bostad utifrån en situation utan ett amorteringskrav. Sådana förändringar skulle kunna slå hårt mot enskilda hushåll och även kunna leda till betydande anpassningar både vad gäller bostadsmarknaden och hushållens konsumtion. Därmed riskerar ett amorteringskrav som riktar sig mot alla bolån att få stora negativa effekter på ekonomin. Vidare bedömer Finansinspektionen att motståndskraften bland befintliga svenska bolånetagare är god och att skuldtiltväxten inte är alarmerande i nuläget. Sammantaget är det därför lämpligt med ett amorteringskrav som endast riktas mot nya bolån. Mot bakgrund av detta har Finansinspektionen inte tagit ställning till om det finns rättsliga förutsättningar för myndigheten att införa ett amorteringskrav som omfattar hela bolånestocken.

En viktig fråga är vad som ska betraktas som ett nytt lån. Ett bolån är som huvudregel att betrakta som nytt om det lämnas genom ett låneavtal som ingås efter det att föreskrifterna börjat gälla. Dock gäller att låneavtal som ingås efter denna tidpunkt och i syfte att bekosta förvärvet av bostaden är undantagna om

bostaden förvärvats, det vill säga att bindande avtal om förvärv har ingåtts, innan reglerna börjat gälla.

För att undvika att konkurrensen på bankmarknaden försämras till följd av amorteringskravet bör inte låntagare som bor kvar i sin bostad och inte vill utöka bolånet omfattas av ett amorteringskrav om de byter långgivare. Att tidigare krediter ersätts av nya krediter hos en annan långgivare ska därför inte anses innebära att nyutlåning föreligger. För att det ska vara tydligt vad som är att betrakta som nya lån redogör Finansinspektionen nedan för hur vissa situationer ska bedömas och när nyutlåning ska anses föreligga.

2.4.2 Låntagaren bor kvar men vill byta långgivare

Utgångspunkten föreslås vara att låntagare som bor kvar i sin bostad ska tillåtas att byta långgivare utan att ett nytt bolån ska anses föreligga. Finansinspektionen ser positivt på att hushåll prövar de olika villkor som olika bolåneföretag kan erbjuda och vill inte försämra förutsättningarna för hushållen att gå från en bank till en annan. Det vore därför negativt om ett byte av långgivare skulle innebära amorteringsskyldighet för bolåntagare som annars inte skulle träffas av amorteringskravet. Detta skulle kunna försämra förutsättningarna för konkurrensen mellan olika långgivare. Mot den bakgrunden föreslås att ett byte av långgivare inte ska betraktas som nyutlåning. Detta förutsätter att krediten inte utökas. Om krediten endast utökas för att betala ränteskillnadsersättning i samband med bankbyte, ska dock lånet inte heller betraktas som ett nytt lån.

2.4.3 Låntagaren byter bostad och vill ha kvar befintlig kredit

Bolåntagare som flyttar kan ibland ha möjlighet att behålla det befintliga bolånet men byta ut den gamla bostaden mot den nya bostaden som säkerhet för lånet. Om hushållet flyttar till en ny bostad och säkerheten för bolånet därmed ersätts med en ny säkerhet, ska det behandlas som nyutlåning. Detta gäller även om lånets storlek minskar eller bibehålls. Finansinspektionen anser att det inte vore rimligt att undanta hushåll som flyttar till en ny bostad. Detta skulle nämligen i väsentlig mån motverka syftet att dämpa riskerna med hushållens skuldsättning. Att inte tillämpa föreskrifternas bestämmelser vid byte av säkerhetsobjekt skulle även kunna skapa orimliga situationer, där vissa spekulanter på en bostad måste räkna med att amortera i viss utsträckning, medan andra skulle kunna slippa omfattas av amorteringskravet även om deras respektive belåningsgrad vore densamma.

2.4.4 Förvärvaren av en bostad övertar befintliga bolån på bostaden

Det kan förekomma att den som förvärvar en bostad erbjuds att överta de bolån som den tidigare innehavaren av bostaden hade. Om så sker ska de övertagna lånen betraktas som nya lån och omfattas av amorteringskravet.

2.4.5 En långgivare förvärvar en kreditstock från en annan långgivare

I de fall en långgivare förvärvar en kreditstock från en annan långgivare sker ingen förändring av amorteringsskyldigheten. Förutsättningarna för befintliga bolån i bolånestocken som inte omfattas av amorteringskravet förändras alltså inte.

2.4.6 Ändring av villkor (till exempel avseende ränta eller frivillig amortering) för ett bolån som inte omfattas av amorteringskrav

Vissa av villkoren för bolån ändras relativt frekvent. Det gäller till exempel räntan. I sådana situationer ska utgångspunkten vara att något nytt lån inte föreligger.

2.4.7 Förvärv av bostad innan amorteringskravet börjat gälla

I de fall där ett bindande avtal om förvärv av en bostad ingås innan amorteringskravet börjat gälla omfattas inte de bolån som senare lämnas åt förvärvaren vid tillträdet till bostaden. Detta innebär bland annat att den som, innan föreskrifterna börjat gälla, ingår ett bindande avtal om förvärv av en bostad som ännu inte är byggd inte kommer träffas av amorteringskravet även om tillträdet till bostaden och ingåendet av låneavtalet sker efter denna tidpunkt.

2.4.8 Lånelöfte inhämtas innan amorteringskravet börjat gälla

Det kan uppstå situationer där ett lånelöfte lämnas innan föreskrifterna träder i kraft men där bostaden förvärvas och låneavtalet ingås efter ikraftträdandet. Lånelöftet har emellertid inte någon självständig betydelse, utan dessa lån omfattas av amorteringskravet.

2.4.9 Byggnadskreditiv

Ett hushåll som har för avsikt att låta uppföra ett småhus kan beviljas krediter som kallas byggnadskreditiv. Krediterna används för att bekosta byggnationen av huset. Dessa krediter tas normalt sett inte med säkerhet i någon fastighet eftersom det ännu inte finns någon bostad på fastigheten. Byggnadskreditiv som följer denna princip kommer därför inte att omfattas av amorteringskravet.

När huset väl är färdigställt finns det en bostad som kan tjäna som säkerhet för ett bolån. Normalt sett omvandlas eller ersätts ett byggnadskreditiv av ett bolån för vilket bostaden tjänar som säkerhet. När ett bolån med säkerhet i bostaden finns på plats ska det räknas som nyutlåning och omfattas av amorteringskravet.

Det kan ta väsentlig tid att uppföra ett småhus. Finansinspektionen anser inte att de som tar ett byggnadskreditiv avseende nybyggnation innan föreskrifterna trätt i kraft senare ska drabbas av ett amorteringskrav som varit svårt att förutse. Om ett byggnadskreditiv lämnats innan föreskrifterna börjat gälla anses därför inte det bolån som uppstår när byggnadskreditivet omvandlas till ett bolån vara ett nytt lån och omfattas således inte av föreskrifterna.

2.4.10 Utökning av befintligt bolån

Om en bolånetagare utökar sitt befintliga bolån efter det att amorteringskravet har trätt i kraft ska den nya delen av lånet omfattas av kravet. Den del av det totala lånet som tagits före ikraftträdandet omfattas då inte av amorteringsskyldighet. Däremot är det den totala belåningen (det vill säga

befintlig belåning sammantaget med utökningen av krediten) som ska ligga till grund för beräkningen av belåningsgraden och amorteringsbeloppet.

En utökning av bolån som kan vara särskilt värd att nämna är så kallade seniorlån. Ett seniorlån kan utformas på olika sätt men är ofta ett lån som tas mot säkerhet i en bostad och för vilket låntagaren inte löpande betalar någon ränta eller amortering. Finansinspektionen anser inte att det finns skäl för att sådana lån ska betraktas annorlunda än andra bolån. I den mån som dessa lån medför att den totala belåningen överstiger 50 procent av bostadens värde ska de alltså amorteras enligt de föreslagna föreskrifterna. I många fall har dock de som beviljas seniorlån sannolikt en lägre belåningsgrad än så och påverkas därför inte av amorteringskravet. Seniorlån som lämnas genom avtal som ingår före föreskrifterna börjat gälla, men som utnyttjas efter denna tidpunkt, är inte att betrakta som ett nytt bolån och ska således inte omfattas av amorteringskravet.

En annan utökning av befintligt bolån kan uppstå om blacolån omvandlas till lån mot säkerhet i bostaden. Detta är som regel möjligt under de förutsättningar som framgår av bolånetaket. Om en sådan omvandling sker efter att föreskrifterna börjat gälla, kommer den nya delen av bolånet omfattas av regleringen. Detta gäller oavsett om blacolånet lämnades innan regleringen trädde i kraft.

2.4.11 Separationer

En separation eller liknande omständigheter kan leda till att någon som ingår i ett hushåll och som var med och bekostade bostaden lämnar den. Någon av de personer som delade bostaden kan då komma att ensam bo kvar i bostaden. Sådana situationer kan, efter till exempel en bodelning, leda till att bolånet behöver utökas och därmed till ett krav på amortering.

I de fall där den kvarboende endast övertar den andra partens del av det befintliga bolånet uppstår ingen nyutlåning. Förutsatt att det övertagna bolånet togs innan föreskrifterna trädde i kraft aktualiseras inte något amorteringskrav. Detta förutsätter dock att bolånet totalt sett inte utökas.

I de fall där den kvarboende övertar den andra partens del, men även utökar det totala bolånet (till exempel för att kompensera den som flyttar för ett övervärde som skapats i bostaden) är utökningen att betrakta som nyutlåning som omfattas av amorteringskravet.

2.4.12 Tillkommande bolånetagare

Det kan uppstå situationer då en person först har förvärvat en bostad och en annan person därefter, i syfte att varaktigt samäga med den förstnämnda personen, förvärvar en andel av bostaden.

Om den tillkommande personen förvärvar en del av bostaden genom att ta över en del av den första personens lån, och ingen av dem tar något lån som ökar det totala bolånet, ska ingen nyutlåning anses föreligga. Detsamma gäller om den

tillkommande personen tar upp ett eget bolån och detta lån ersätter en del av den förste personens lån (den totala belåningen förblir densamma). Något krav på amortering föreligger då inte heller.

Om förvärvet sker genom att den andre personen tar ett lån mot säkerhet i bostaden som ökar det totala bolånet föreligger det nyutlåning som omfattas av amorteringskravet. Liksom i andra fall gäller att det bara är den nya delen av den totala belåningen som omfattas av amorteringskravet.

2.5 Värderingen av bostaden

2.5.1 Olika möjliga utgångspunkter för värderingen av bostaden

Mot bakgrund av att Finansinspektionen bedömer att det är bolån som överstiger 50 procent av en bostads värde som främst behöver amorteras är en viktig utgångspunkt vilket värde på bostaden som används. Det finns olika alternativ till vilket värde som ska användas och vid vilken tidpunkt som värderingen ska göras.

Finansinspektionen har vägt två huvudsakliga alternativ mot varandra. Det första alternativet är att tillåta att bostadens föränderliga marknadsvärde får ligga till grund för beräkningen av amorteringskravet och därmed tillåta att amorteringsskyldigheten och amorteringstakten kan påverkas av förändringar i bostadspriserna. Det andra alternativet är att använda marknadsvärdet på bostaden vid tidpunkten för varje nytt lån och därefter inte tillåta att en omvärdering av bostaden på något sätt påverkar amorteringen av lånen.

Det första alternativet, att använda bostadens föränderliga marknadsvärde för beräkningen av amorteringskravet, innebär att förändringar i bostadspriserna kan påverka storleken på framtida amorteringar. För de som vill minska sin amortering skulle det, förutsatt att priserna på bostäder fortsätter stiga, kunna vara fördelaktigt att omvärdera sin bostad och därmed få en lägre belåningsgrad. Den som önskar minska sin amorteringstakt kan i vissa fall genom en omvärdering sänka belåningsgraden till under 70 procent. På motsvarande sätt kan en omvärdering leda till att kravet på amortering bortfaller.

Det finns ett antal risker med ett sådant system. Att basera amorteringskravet på ett föränderligt marknadsvärde kan innebära att amorteringarna minskar om bostadspriserna stiger. Det innebär att hushållens totala skulder blir högre än om ingen omvärdering tillåts. Denna lösning kan även vara svårare för hushållen att förhålla sig till när de planerar sin ekonomi, eftersom de inte på förhand kan känna till den framtida bostadsprisutvecklingen. Om hushåll skulle utgå från att stigande bostadspriser på sikt ska minska behovet av amortering finns en risk att de minskar sin konsumtion om dessa förväntningar inte uppfylls på grund av att bostadspriserna stagnerar eller faller. Omvänt gäller att en större ökning i bostadspriser än förväntat skulle kunna leda till en ökad konsumtion eftersom kravet på att amortera skulle kunna minska. Ett amorteringskrav baserat på bostädernas föränderliga marknadsvärden riskerar

därmed att ha procykliska effekter, det vill säga att konjunkturförändringar förstärks.

Om det som villkor för omvärdering av bostaden ställs krav på att en viss minsta tidsperiod ska ha passerats sedan den senaste värderingen eller att bostadens värde förändrats avsevärt av annat skäl än allmän prisutveckling på bostäder, begränsas de procykliska riskerna. En viss tröghet byggs in i systemet. Ett sådant villkor skulle minska risken för att kraftiga men kanske tillfälliga prisökningar på bostäder reducerar amorteringskravet.

Det andra alternativet är att använda marknadsvärdet på bostaden vid tidpunkten för varje nytt lån och därefter inte tillåta att något nytt värde på bostaden används för beräkningen av amorteringskravet på det lånet. För de bolån som lämnas när en bostad förvärfvas bestäms amorteringarna i samband med förvärvet och grundas på marknadsvärdet vid förvärvstidpunkten, i de allra flesta fall anskaffningsvärdet på bostaden. Dessa amorteringar ligger sedan fast och påverkas inte av framtida omvärderingar av bostaden. På motsvarande sätt bestäms amorteringen för eventuella tillkommande lån av den totala belåningen och bostadens marknadsvärde vid det tillfället. Att utgå från marknadsvärdet vid tidpunkten då lånet lämnas innebär att ett hushåll på förhand kommer att känna till hur stora amorteringarna på det lånet kommer att vara fram tills de upphör. Denna utgångspunkt ger alltså långsiktiga och förutsebara förutsättningar för vilka amorteringar som ska göras. Den innebär att riskerna för procyklikalitet kommer att vara kraftigt begränsade eftersom bostadsprisutvecklingen inte tillåts påverka amorteringen av befintliga lån. Detta alternativ innebär dock också, förutsatt att priserna på bostäder fortsätter att stiga, att regleringen i praktiken kan komma att ställa krav på amortering till dess att belåningsgraden är lägre än 50 procent av marknadsvärdet på bostaden. Detta beror på att prisutvecklingen under ett låns löptid kan komma att medföra en betydande ökning av marknadsvärdet på bostaden. Den värdering som ligger till grund för beräkningen av amorteringen av ett bolån kan vara avsevärt lägre än det faktiska marknadsvärdet, framförallt för bostäder som förvärvats långt tillbaka i tiden.

Det finns även andra aspekter med detta alternativ. En omständighet är att lån tagna vid olika tidpunkter får olika "fastlåsta" amorteringsvillkor och därför av administrativa skäl förmodligen måste hållas isär och inte kan sammanläggas. Ett lån kan naturligtvis fortfarande delas upp på olika delar (dock med samma amorteringsvillkor) men att lägga ihop lån med olika amorteringsvillkor torde vara problematiskt. Detta innebär att vid till exempel ett bankbyte måste lånestrukturen och amorteringsprofilen på de befintliga lånen överföras till lånen hos den nya långgivaren. En nackdel med att amorteringen av olika krediter ligger fast är att låntagaren inte kan styra amorteringar till de bolån som har högst ränta. Om låntagaren väljer att amortera mer än vad som följer av amorteringskravet kan dessa amorteringar naturligtvis styras mot vissa lån, under de förutsättningar som gäller under respektive låneavtal. Under alternativet där omvärdering tillåts kommer det inte spela någon roll när olika delar av bolånet togs. Utifrån den senaste värderingen kommer alla delar av

bolånet att omfattas av samma amorteringsvillkor. Det kommer alltså inte att spela någon roll om amorteringarna görs på gamla eller nya delar av belåningen.

2.5.2 Finansinspektionens förslag och innebörden av det

Vid en samlad bedömning av de olika alternativen föreslås att amorteringskravet ska utgå från bostadens föränderliga marknadsvärde. För att åstadkomma en viss tröghet, och därmed reducera de procykliska riskerna, föreslås att omvärdering av en bostad inte får göras oftare än vart femte år. Förslaget innebär att det tidigast fem år efter förvärvet av en bostad ska vara tillåtet att värdera om bostaden och utifrån den nya värderingen ändra amorteringstakten på lånet. Omvärdering ger en möjlighet för bolåneföretaget att ändra amorteringsvillkoren, förutsatt att låntagaren begär det. Bolåneföretaget ska dock varken vara skyldigt att acceptera en viss värdering av bostaden eller att bekosta den. För hushåll som förvärvat sin bostad innan amorteringskravet trätt i kraft gäller att en omvärdering av bostaden får göras om och när bolånet utökas, oavsett om det gått fem år sedan bostaden förvärvades.

Utöver möjligheten att omvärdera vart femte år föreslår Finansinspektionen att omvärdering ska vara tillåten om det skett en avsevärd förändring av värdet på bostaden som inte beror på den allmänna prisutvecklingen på bostäder i landet eller lokalt. Förhållanden som kan ge upphov till en sådan värdeförändring är till exempel att det sker omfattande renoveringar, ombyggnad eller tillbyggnad av bostaden. Det ska alltså vara fråga om omfattande förändringar som avsevärt ändrar värdet på bostaden. Renovering av enstaka rum, tillbyggnad av till exempel en balkong eller altan eller byggande av carport eller indragning av bredband skapar generellt sett inte en sådan värdeökning. När det gäller värdehöjande arbeten på bostaden är det inte kostnaden för att utföra arbetena som ska räknas, utan det värde som arbetena förväntas ha på marknadspriset på bostaden. För att ge möjlighet till en omvärdering ska förändringen relativt specifikt avse den aktuella bostaden.

Efter att föreskrifterna trätt i kraft ska hushåll som förvärvar en bostad amortera sina bolån baserat på marknadspriset på bostaden vid förvärvstillfället (vilket kan kallas för den ursprungliga värderingen). En ny värdering ska självklart alltid gälla när helt nya ägare förvärvar en bostad. Omvärdering av bostaden får ske tidigast fem år efter förvärvet. Om bolånet utökas eller om ett nytt lån lämnas med samma bostad som säkerhet ska eventuell amorteringsskyldighet av den nya belåningen beräknas utifrån den senaste gjorda värderingen (som kan vara förvärvstillfället). Någon omvärdering av bostaden får alltså inte göras vid ny belåning om inte fem år passerat sedan den senaste värderingen. Däremot ska, som ovan nämnts, omräkning av belåningsgraden och amorteringsbeloppet göras om bolånet utökas. När det gått fem år efter den senaste värderingen, eller efter att omfattande värdehöjande arbeten utförts på bostaden, får en omvärdering göras och denna kan påverka amorteringen av såväl de ursprungliga som de nya delarna av bolånet.

För hushåll som förvärvat sin bostad innan föreskrifterna trätt i kraft gäller att amorteringskravet får beräknas utifrån en ny värdering, även om det inte gått fem år sedan bostaden förvärvades. Om den totala belåningen överstiger 50 procent av marknadsvärdet på bostaden ska den nya belåningen amorteras. Därefter gäller de vanliga reglerna för när omvärdering får ske.

Om bostadspriserna sjunker kan en omvärdering av bostaden leda till att amorteringskravet skärps, till exempel om belåningsgraden skulle stiga över 70 procent av marknadsvärdet. Eftersom det inte föreslås något krav på omvärdering av bostaden, kommer dessa situationer sannolikt att vara sällsynta och möjliga att undvika för låntagare som inte vill amortera mer än de redan gör. Föreskrifterna inskränker dock inte långgivarens kontraktsenliga rätt att kräva amortering, vilket långgivaren kan önska göra till exempel om bostadens värde har minskat.

Kravet på att det måste gå minst fem år mellan omvärdering av en bostad gäller för respektive bostad. Samma värdering ligger alltså till grund för beräkningen av amorteringar för samtliga som tagit lån med säkerhet i bostaden. Omvärdering får inte göras om en andel av bostaden säljs/förvärvas eller vid en omfördelning av ägandet mellan befintliga ägare. För möjligheten till en ursprunglig värdering, det vill säga den värdering som helt nya ägare till en bostad kan göra, krävs således att alla de tidigare delägarna i bostaden sålt sina respektive andelar.

När det gäller blancolån som omvandlas till bolån kan detta få till följd att belåningsgraden överstiger 85 procent av värdet på bostaden enligt den senaste värderingen som gjordes inom ramen för den föreslagna regleringen. Detta beror på att omvandling av blancolån till bolån kan ske under de förutsättningar som framgår av bolånetaket, vilket omfattar en möjlighet att när som helst omvärdera bostaden. Om en omvandling av blancolån till bolån medför att belåningen blir högre än när amorteringsbeloppet räknades fram, ska detta belopp räknas om utifrån den nya totala belåningen. Årlig amortering ska ske med 2 procent av den totala belåningen när den var som störst. Detta gäller alltså även om belåningsgraden skulle överstiga 85 procent enligt de föreslagna föreskrifterna.

De värderingar som görs för att beräkna amorteringskravet ska inte förändra bolåneföretagens skyldigheter och möjligheter att i andra sammanhang och för andra syften värdera låntagarnas bostäder. Det är självklart att en omvärdering som görs för att beräkna amorteringskravet även får användas för andra syften, förutsatt att värderingen uppfyller alla de krav som ställs för dessa syften.

2.5.3 Vilka bostäder föreslås omfattas?

Kravet bör endast omfatta bostäder i Sverige. Detta gäller redan avseende bolånetaket. Amorteringskravet kommer därför inte att omfatta lån som lämnas mot säkerhet i en bostad i utlandet. Detta kan möjligen komma att innebära att en viss del av hushållens skuldsättning som är hänförlig till bostäder inte berörs

av amorteringskravet. Finansinspektionen bedömer dock att omfattningen av dessa lån, i förhållande till de totala bolånen, är begränsad och att riskerna förknippade med dessa lån därför totalt sett är små. Det är därför inte påkallat att utsträcka amorteringskravet till lån som lämnas mot säkerhet i bostad i utlandet.

Som bostad bör gälla en- eller tvåfamiljsbostäder och bostadsrätter för bostadsändamål. Även så kallade ägarlägenheter för bostadsändamål föreslås omfattas. På samma sätt som gäller under bolånetaket, bör inte den skatterättsliga definitionen av en bostad eller fastighet tillmätas någon avgörande betydelse. Konstruktioner där bostadsköpare väljer att låta en juridisk person förvärva bostaden ska inte omfattas av andra regler än vad som gäller för bostadsmarknaden i övrigt. Kraven på amortering ska inte ställas lägre än för den som förvärvar bostaden privat.

Om bostaden som förvärvas är avsedd att användas som bostad för en juridisk persons företrädare eller någon annan i dennes familj är det ett förvärv som ska omfattas av amorteringskravet. Det saknar således betydelse om bostaden därigenom skulle klassificeras som näringsfastighet eller näringsbostadsrätt på grund av att den förvärvas av en juridisk person. Finansiering av juridiska personers förvärv av bostad bör följaktligen omfattas av amorteringskravet. Därigenom kommer prissättningen på bostadsmarknaden inte att bero på om köparen är en fysisk eller juridisk person.

I likhet med vad som gäller för bolånetaket bör fritidshus och fritidsfastigheter omfattas. Finansinspektionen ser ingen anledning till varför fritidsfastigheter skulle undantas från föreskrifterna då fritidsfastigheter också används för bostadsändamål, även om det inte är för permanent boende, och belåningen kan ha en betydande inverkan på den totala skuldsättningen.

En särskild fråga är vad som ska gälla för fastigheter där det kan bedrivas jordbruks- eller skogsverksamhet, men som också omfattar en bostad för den som äger fastigheten eller för denne närstående personer. Finansinspektionen anser att lån som hänför sig till bostadsdelen av sådana fastigheter ska omfattas av amorteringskravet. I dessa fall finns det enligt Finansinspektionens bedömning anledning att använda en skatterättslig utgångspunkt. Skatteverket delar in fastigheter i olika taxeringsenheter. En sådan enhet kallas lantbruksenhet och omfattar ekonomibyggnader, åkermark, betesmark, produktiv skogsmark och skogligt impediment samt även småhus och tomtmark till småhus som ligger på lantbruksfastighet. Jordbruks- och skogsfastigheter som överstiger två hektar, och som omfattar en bostad som används av fastighetsägaren eller av denne närstående personer, delas enligt Skatteverket skatterättsligt upp i en näringsdel och en bostadsdel. Uppdelningen framgår av den regelbundna taxering som sker med några års mellanrum. Enligt Skatteverket styr denna uppdelning bland annat hur fastighetsägarens räntor för de lån som tagits för att förvärva fastigheten får beskattas. När en ny ägare förvärvar fastigheten kan denna begära omprövning av uppdelningen mellan närings- och bostadsdel.

Finansinspektionen föreslår att den skatterättsliga uppdelning som görs av jordbruks- och skogsfastigheter också ska styra amorteringen av de lån som lämnas för att förvärva fastigheten. Ett lån som lämnas med fastigheten som säkerhet ska delas upp på andelar som motsvarar förhållandet mellan näringsdelen respektive bostadsdelen av fastigheten. Endast den andel av lånet som avser bostadsdelen av fastigheten ska omfattas av amorteringskravet. Denna del av lånet ska jämföras med marknadsvärdet på bostadsdelen av fastigheten och denna beräkning ska vara styrande för om lånet som löper på bostadsdelen ska amorteras och hur stora amorteringarna ska vara. Detta innebär i och för sig att lån som tas upp bara för bostadsdelen, till exempel för renovering av bostaden, kommer att vara amorteringsfritt till den del som beräknas motsvara fastighetens övriga delar. Finansinspektionen anser dock att det är svårt att konstruera en regel som undanröjer denna konsekvens.

2.6 Undantagsmöjligheter

Utgångspunkten för förslaget är att ett bolåneföretag ska kunna medge att en bolånetagare under en begränsad period inte amorterar enligt föreskrifterna om dennes ekonomiska förutsättningar väsentligt försämras. Om det skulle saknas möjlighet att medge amorteringsfrihet finns en risk att hushållen blir mindre motståndskraftiga mot negativa störningar. På en aggregerad nivå kan detta innebära ökade makroekonomiska risker. Detta skulle motverka syftet med föreskrifterna som är att minska de makroekonomiska risker som relativt högt belånade hushåll ger upphov till. Finansinspektionen föreslår att ett bolåneföretag under en begränsad period ska kunna låta en låntagare avstå från att amortera om det finns särskilda skäl.

Det vore alltför svårt att i föreskrifterna försöka ange alla de specifika skäl och omständigheter som gör att ett undantag kan komma ifråga. Varje hushåll har sina specifika förutsättningar vilket gör att olika tänkbara negativa scenarion har olika allvarlig påverkan på hushållens ekonomiska förutsättningar. Därför föreslår Finansinspektionen att det ska finnas utrymme för bolåneföretagen att avgöra vad som ska anses vara särskilda skäl från fall till fall. Bolåneföretagen har stor erfarenhet av att hantera låntagare som hamnat i ekonomiska problem och har därmed goda förutsättningar att kunna avgöra om problemen är av sådan karaktär att en bolånetagare under en begränsad period ska få avstå från att amortera. Amorteringskravet och möjligheterna till undantag från detta bör inte på något betydande sätt förändra hur bolåneföretagen hanterar denna typ av lån och låntagare med ett svagt kassaflöde jämfört med i dag.

Det finns många omständigheter och situationer som gör att det kan finnas särskilda skäl att låta en låntagare avstå från att amortera under en period. Typiska situationer är arbetslöshet, längre sjukskrivningsperioder och dödsfall bland närstående. Även om de ändrade förutsättningar som låntagare kan drabbas av kan vara av permanent karaktär ska undantag från amorteringskravet vara tillfälliga och regelbundet utvärderas av långivaren. 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. Undantag bör dock kunna beviljas under ett flertal år om skälen kvarstår. Utgångspunkten är vidare att de omständigheter som kan utgöra särskilda skäl inträffar efter att ett bolån lämnats och alltså inte finns när lånet beviljas.

2.7 Hur förhåller sig förslaget till de överväganden som gjordes i samband med införandet av bolånetaket?

I samband med att bolånetaket togs fram övervägde Finansinspektionen som ett alternativ att införa ett amorteringskrav. Det fanns då flera remissinstanser som ansåg att syftet med den regleringen kunde uppnås lika bra eller bättre genom krav på amortering. Det anges i beslutspromemorian till bolånetaket att ett amorteringskrav som riktar sig mot hela bolånet skulle missa regleringens huvudsakliga syfte att minska de allra högsta belåningsgraderna. Finansinspektionen bedömde att det varken ur ett stabilitets- eller konsumentskyddsperspektiv gick att motivera att en kund med låg belåningsgrad skulle tvingas amortera, eftersom ett syfte med regleringen var att åstadkomma en buffert för enskilda låntagare och därigenom försöka skydda dem mot risken för att bostadens värde blir lägre än bolånet. Detta ligger väl i linje med Finansinspektionens nuvarande förslag att ett amorteringskrav bör riktas mot de bolån som överstiger 50 procent av bostadens värde.

När bolånetaket infördes skrev Finansinspektionen vidare i beslutspromemorian att amorteringskrav på bolån riskerar att motverka sitt syfte om konsumenten har andra krediter, till exempel kreditkortsskulder (som är en typ av blancolån), med betydligt högre ränta än bolånet. I dessa fall skulle det ekonomiskt vara mer fördelaktigt för låntagaren att amortera kreditkortsskulderna först. Finansinspektionen gör nu ingen annan bedömning. Förslaget är dock att föreskrifterna ska omfatta nya bolån. Kravet innebär att låntagare vid lånetillfället kommer att kunna utgå från och känna till vilken amortering av bolånet som kommer att krävas. Ett hushåll har därefter möjlighet att även ta så kallade blancolån om de och långivaren anser att hushållet kan klara detta utifrån hushållets förutsättningar. Om hushållet har svaga förutsättningar att amortera på sitt bolån kommer sannolikt låntagaren och inte minst bolåneföretaget att närmare överväga förmågan hos låntagaren att fullgöra sina förpliktelser innan det blir fråga om ett nytt blancolån. Att det finns en risk att hushåll utöver ett bolån dessutom tar upp blancolån utgör därför inte skäl nog att avstå från att införa ett amorteringskrav av nya bolån.

Finansinspektionen framhöll i beslutspromemorian till bolånetaket att hushåll som får problem med att klara sina betalningar kan beviljas anstånd med amorteringen av bolånet av långivaren. Finansinspektionen angav då att detta var en möjlighet som myndigheten inte ville motverka. I de nu förslagna föreskrifterna finns möjligheter till undantag från amorteringskravet. Därmed har Finansinspektionen säkerställt att regleringen tar hänsyn till situationer där hushåll kan få problem med sina betalningar.

I beslutspromemorian till bolånetaket berördes även möjligheten att ett amorteringskrav kan kringgå genom att hushållet använder övertärdet i bostaden för att ta upp nya lån, antingen i sitt befintliga kreditinstitut eller hos ett nytt företag. Finansinspektionens förslag är att eventuella förskottsamorteringar inte ska berättiga till en amorteringsfri period, utan att de årliga amorteringarna ska fortsätta. Detta bör motverka en utveckling där ett hushåll tar lån i syfte att använda dessa för att fullgöra de amorteringar som följer av den föreslagna regleringen.

I beslutspromemorian till bolånetaket framhölls vidare att en skillnad mellan bolånetaket och ett amorteringskrav är att amorteringar ger ett ökat skydd på sikt, men att de inte ger motståndskraft för situationer som inträffar kort efter det att lånet tagits. Finansinspektionen gör i dag ingen annan bedömning i sak. Att ett amorteringskrav först på sikt får effekt i form av lägre skuldsättning är dock inget skäl för att inte införa ett amorteringskrav. Ju tidigare ett amorteringskrav införs, desto snabbare får det också effekt.

Det bör även framhållas att förutsättningarna för en reglering om amorteringar väsentligt har förändrats sedan bolånetaket infördes. Finansinspektionen har fått ett utvidgat uppdrag att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden. Detta innebär att Finansinspektionen tar större hänsyn till makroekonomiska risker som byggs upp på finansiella marknader. Sedan tidigare har myndigheten uppdraget att arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende. Som tidigare nämnts har Svenska Bankföreningens amorteringsrekommendation också dragits tillbaka. Mot bakgrund av detta är det viktigt att se till att öka hushållens motståndskraft mot störningar och att dämpa de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning. Ett amorteringskrav är ett sätt att åstadkomma detta.

3 Förslagets konsekvenser

Finansinspektionen redogör nedan för de konsekvenser som de föreslagna föreskrifterna bedöms få för bolåneföretagen, samhället och konsumenterna samt för Finansinspektionen.

3.1 Konsekvenser för bolåneföretagen

De företag som berörs direkt av det föreslagna amorteringskravet är kreditinstitut (det vill säga banker och kreditmarknadsföretag) som lämnar bolån. I dagsläget är detta omkring 130 företag. Av dessa är det dock ett begränsat antal som ger ut bolån i större omfattning. Bolån lämnas nämligen i stor utsträckning av bankaktiebolag och sparbanker med tillhörande hypoteksbolag. Totalt uppgår dessa till omkring 90 företag. De åtta största aktörerna; Danske bank, Handelsbanken, Länsförsäkringar bank, Nordea, SBAB, SEB, Skandiabanken och Swedbank, står tillsammans för ungefär 95

procent av den totala utestående bolånevolymen och utgör därmed nästan hela marknaden.²³

Finansinspektionen bedömer att de föreslagna föreskrifterna kommer att innebära något högre kostnader för bolåneföretagen i förhållande till de redan befintliga kostnaderna och till intäkterna från bolånen. Att kostnaderna blir begränsade beror framförallt på att amorteringar är något som bolåneföretagen hanterar redan i dag. Amorteringskravet väntas därför inte innebära några omfattande anpassningar för företagen, även om vissa kostnader kan tillkomma för att anpassa rutiner, interna system och utbildning av personal till de nya reglerna. Finansinspektionen uppskattar, efter samråd med Svenska Bankföreningen, att amorteringskravet ger upphov till engångskostnader i storleksordningen tre till sju miljoner kronor vardera för de åtta största bolåneföretagen. En del av kostnaderna som utbildning, beror på storleken på bolåneföretagen och omfattningen av bolåneverksamheten, medan vissa kostnader bör vara relativt lika oavsett bolåneföretagets storlek och verksamhet. Sammantaget bör engångskostnaderna därför bli lägre för de mindre bolåneföretagen, men kan ändå innebära en större börda i förhållande till dessa företags mindre omsättning. Finansinspektionen uppskattar att engångskostnaderna för de mindre bolåneföretagen i genomsnitt är som mest en miljon kronor. Sammantaget bedömer Finansinspektionen att den totala engångskostnaden för hela bolånesektorn uppgår till som mest 122 miljoner kronor.²⁴ Dessa uppskattningar är dock föremål för stor osäkerhet och den faktiska kostnaden kan komma att understiga denna uppskattning.

Trots att engångskostnaderna kan utgöra en större börda för de mindre bolåneföretagen bedömer Finansinspektionen att regleringen inte innebär några större begränsningar för konkurrensen på bolånemarknaden. Det beror framförallt på att engångskostnaderna är små i förhållande till de intäkter som bolån ger upphov till. Vidare väntas amorteringskravet inte hindra nya aktörer att komma in på bolånemarknaden, eftersom det inte bör innebära några väsentliga ytterligare kostnader för att inleda bolåneverksamhet.

Utöver dessa engångskostnader tillkommer med regleringen även vissa löpande kostnader för bolåneföretagen. Dessa består främst i att kraven kan innebära att vissa kundmöten kan ta längre tid att genomföra och att bolåneföretagen därför behöver mer personal. I samband med byte av långivare kan det även uppstå behov av ett något ökat informationsutbyte mellan bolåneföretagen, till exempel om när den senaste värderingen av bostaden har gjorts. De löpande kostnaderna beror både på bolåneföretagets storlek och affärsmodell och kan därför variera väsentligt mellan olika företag. Finansinspektionen uppskattar att de totala kostnaderna högst uppgår till knappt 90 miljoner kronor per år för bolåneföretagen. Uppskattningen baseras på data från Bolåneundersökningen 2013 då de åtta största bolåneföretagen under året upprättat nya bolåneavtal om

²³ Det är dessa åtta banker som ingår i Finansinspektionens bolåneundersökning.

²⁴ Med ett antagande om ett maximalt genomsnitt på 5 miljoner kronor för de åtta största företagen blir den totala summan: $8 \times 5 \text{ miljoner} + 82 \times 1 \text{ miljon} = 122 \text{ miljoner kronor}$.

totalt knappt 380 miljarder kronor. Genomsnittlig lånestorlek var ungefär 1,5 miljoner kronor vilket innebär omkring 250 000 kundmöten. För hela bolånemarknaden blir det då ungefär 265 000 kundmöten. I beräkningen har Finansinspektionen antagit att amorteringskravet innebär en ökad resursåtgång motsvarande 15 minuters personaltid och att kostnaden för en personaltimme är 1 300 kronor.

I samband med att ett bolån lämnas torde frågan om amortering av lånet ofta diskuteras mellan bolåneföretaget och låntagaren. Frågan om amortering av bolån hanteras därför redan i dag inom ramen för bolåneföretagens löpande verksamhet. Detta bör innebära att amorteringskravet inte kommer att medföra betydande förändringar av företagets organisation och system. Finansinspektionens uppskattningar av kostnaderna för företagen bör därför ses som en ungefärlig övre gräns.

På sikt innebär amorteringskravet även att bolåneföretagens utestående bolånevolym blir lägre än vad den skulle ha varit utan kravet. Det innebär sannolikt minskade ränteintäkter för bolåneföretagen, men samtidigt lägre risker för de enskilda bolånen eftersom låntagarna blir mindre känsliga för störningar.

Räntenivån är det viktigaste konkurrensmedlet på bolånemarknaden. Till skillnad från räntebetalningar är amorteringar inte en kostnad för låntagarna men de innebär en utgift som vissa låntagare kan vilja undvika. Amorteringsvillkor kan därför också vara ett viktigt konkurrensmedel för bolåneföretagen. En reglering som begränsar företagets möjlighet att själva bestämma amorteringsvillkoren kan därför innebära att konkurrensen på bolånemarknaden minskar till viss del. Utifrån de risker som relativt högt belånade hushåll kan utgöra för ekonomin anser Finansinspektionen dock inte att det är önskvärt att bolåneföretag konkurrerar genom att erbjuda amorteringsfrihet till relativt högt belånade hushåll.

Amorteringskravet förväntas inte ge upphov till några betydande kostnader i form av ytterligare rapportering för bolåneföretagen. De största företagen som ger bolån rapporterar årligen data till Finansinspektionen inom ramen för den så kallade Bolåneundersökningen. Resultatet av undersökningen används för att säkerställa att bolånetaket efterlevs och för att analysera riskerna med hushållens skuldsättning. Finansinspektionen avser att i framtiden även utsträcka bolåneundersökningen till att omfatta efterlevnaden av de föreslagna föreskrifterna om amorteringskrav.

3.2 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

3.2.1 Ökade amorteringar

Finansinspektionens förslag är att införa en lägsta amorteringstakt för bolån som överstiger 50 procent av bostadens värde. Hushåll med en sådan belåning bedöms kunna reagera starkare på negativa störningar i ekonomin och kan därför skapa eller förstärka en lågkonjunktur. Genom att se till att dessa hushåll

på sikt minskar sin belåning bidrar ett amorteringskrav till målet att dämpa de makroekonomiska risker som relativt högt belånade hushåll utgör (se mer om detta i avsnitt 1).

För att bedöma hur amorteringskravet kommer att påverka låntagarnas amorteringar har Finansinspektionen gjort uppskattningar utifrån det stickprov av nya lån som årligen samlas in genom bolåneundersökningen. Uppskattningarna bygger på data från 2013 och tar inte hänsyn till eventuella beteendeeffekter, det vill säga att låntagare efter att kravet har införts kan välja att belåna sig lägre än tidigare. Kalkylerna tar inte heller hänsyn till eventuella effekter på bostadspriserna. Eftersom amorteringarna verkar ha ökat något sedan 2013 kommer effekterna troligtvis att bli något mindre än vad som visas nedan.²⁵

De föreslagna föreskrifterna skulle innebära att andelen hushåll med nya bolån som amorterar skulle öka från ungefär 60 till drygt 85 procent. Det genomsnittliga amorteringsbeloppet i förhållande till inkomsterna skulle öka från 2,7 till 5,7 procent. För låntagare med en belåningsgrad över 50 procent, det vill säga om man endast ser till de som träffas av kravet, skulle amorteringskravet innebära att amorteringarna i genomsnitt skulle öka från ungefär 1 100 kronor till 2 600 kronor per månad, eller med i genomsnitt 136 procent. Eftersom låntagare med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent i nuläget amorterar i mindre utsträckning än låntagare med belåningsgrader över 70 procent, skulle den relativa förändringen av andelen låntagare som amorterar bli störst för dessa låntagare (diagram 3–5 i bilaga 1).²⁶

Låntagare med belåningsgrader över 85 procent, det vill säga låntagare med blancolån, amorterar klart mer än andra låntagare. Det beror sannolikt främst på att bolåneföretagen ställer högre krav på amortering av lån utan säkerhet. När Finansinspektionen bedömt effekterna av amorteringskravet för dessa låntagare har de amorteringar som följer av amorteringskravet lagts ihop med de amorteringar som i ursprungsläget görs på blancolån. Det innebär att amorteringarna för dessa låntagare ökar tydligt till följd av amorteringskravet, från i genomsnitt knappt 6,5 procent av inkomsterna till knappt 10 procent av inkomsterna. Denna beräkning baseras på antagandet att blancolånen kommer att amorteras i samma takt även efter de föreslagna föreskrifterna börjat gälla.

Lån utan säkerhet, som till exempel konsumtionskrediter eller blancolån som tagits i samband med bostadsfinansiering, är oftast förknippade med högre ränta än bolån. Det vore därför bättre för hushåll med sådana lån att amortera på dessa i stället för på sina bolån. Det är ovanligt att långivare ger blancolån

²⁵ Se Finansinspektionens promemoria ”Bolånetagarnas amorteringar har ökat sedan införandet av individuella amorteringsplaner”, Finansinspektionen Dnr 14-15503.

²⁶ Se Finansinspektionens promemoria ”Åtgärder mot hushållens skuldsättning – amorteringskrav”, Finansinspektionen Dnr 14-15503, för en mer detaljerad analys av effekterna av olika amorteringskrav.

utan att kräva amorteringar. Amorteringskravet kommer därför sannolikt inte att tränga undan amorteringar på andra lån i någon större utsträckning. Det är dessutom oklart i vilken utsträckning låntagare med bolån har blancolån. Det beror på att låntagare med låneutrymme i sin bostad normalt har goda skäl att samla alla sina skulder i sitt bolån eftersom bolån generellt har bättre villkor. Totalt sett utgör blancolånen ungefär tio procent av hushållens totala skulder. Sammantaget gör Finansinspektionen därför bedömningen att eventuella högre räntekostnader till följd av att hushåll amorterar på bolånen i stället för på sina övriga lån borde vara små och endast omfatta ett begränsat antal hushåll. Det går dock inte att utesluta att vissa låntagare minskar amorteringar på lån utan säkerhet till följd av amorteringskravet och därmed får något högre sammanlagda räntekostnader.

Det är svårt att på ett ändamålsenligt sätt även reglera lån utan säkerhet inom ramen för ett amorteringskrav. Finansinspektionen bedömer därför att amorteringskravet bör riktas endast mot lån mot säkerhet i bostad även om det innebär att vissa låntagare kan komma att amortera på flera lån samtidigt, och därmed eventuellt få högre sammanlagda räntekostnader.

Med det föreslagna amorteringskravet bör det dock finnas förutsättningar för låntagaren att i första hand, under de förutsättningar som framgår av låneavtalet, amortera på de delar av bolånet som har relativt högre ränta.

Om man ser till hur andra grupper av låntagare och deras amorteringsbeteende skulle förändras till följd av ett amorteringskrav så påverkas de med de högsta och lägsta inkomsterna något mer än de mellersta inkomstskikten sett till andelen som amorterar. Om man i stället ser till amorteringarnas storlek i förhållande till låntagarens inkomster blir förändringen störst för de med högst inkomster (diagram 6–8 i bilaga 1). Detta beror till stor del på att många låntagare med lägre inkomster redan avsätter en större del av sin inkomst för amorteringar än låntagare med högre inkomster. Förändringen i amorteringsbeteendet blir störst i storstäder medan låntagare i övriga landet inte påverkas i lika stor omfattning (diagram 9–11 i bilaga 1). Det beror dels på att det i nuläget är vanligare med amorteringar i övriga landet, dels på att låntagare i övriga landet inte har lika stora skulder i förhållande till sina inkomster som de som bor i storstäder.

Det är i nuläget klart vanligare att yngre låntagare amorterar än äldre. Amorteringskravet innebär därför störst förändring i andelen som amorterar i de äldre åldersgrupperna. Förändringen i amorteringar som andel av inkomst blir störst för låntagare i åldersgrupperna 36–50 år och för de över 65 år, medan den är minst för låntagare upp till 25 år (diagram 12–14 i bilaga 1). Slutligen visar Finansinspektionens analys att amorteringskravet påverkar olika familjetyper relativt lika. Det är i ursprungsläget inga större skillnader mellan hushåll med en eller två vuxna, oavsett om man ser till hushåll med eller utan barn. Sett till hur stor del av inkomsterna som används till amorteringar, innebär detta att ensamstående i dagsläget amorterar något mer än hushåll med

två vuxna, och att de fortsätter att göra det även efter att amorteringskravet trätt i kraft (diagram 15–17 i bilaga 1).

3.2.2 Makroekonomiska effekter

Det är svårt att exakt bedöma de makroekonomiska effekterna av de föreslagna föreskrifterna. Finansinspektionen har uppskattat vilka effekter det föreslagna amorteringskravet skulle ha på den aggregerade belåningsgraden och skuldkvoten givet ett oförändrat beteende för nya låntagare jämfört med det beteende som fanns 2013. Uppskattningarna tyder på att amorteringskravet på sikt medför att den totala belåningsgraden för alla hushåll med bolån sjunker med ungefär 4 procentenheter jämfört med om inget amorteringskrav införs. Det innebär att andelen låntagare med belåningsgrader över 50 procent minskar, men eftersom Finansinspektionens uppskattningar är gjorda på en total nivå för alla hushåll med bolån går det inte att avgöra exakt i vilken utsträckning. Finansinspektionens uppskattning visar även att amorteringskravet leder till en långsiktig minskning i den totala skuldkvoten för hushåll med bolån med omkring 18 procentenheter jämfört med om inget amorteringskrav införs.

Finansinspektionen har även bedömt hur bostadspriser och konsumtion kan komma att påverkas av ett amorteringskrav. Dessa bedömningar präglas av stor osäkerhet eftersom sambanden är komplexa och beroende av flera antaganden. Med utgångspunkt från antaganden om olika hushålls ekonomiska förutsättningar och betalningsvilja för sitt boende går det att bedöma hur amorteringskravet påverkar bostadspriserna. Framför allt är det hushåll med begränsade likvida medel och hushåll med en kort planeringshorisont som kommer att justera ned sin efterfrågan på bostäder. Sammantaget bedöms amorteringskravet leda till att den aggregerade efterfrågan på bostäder minskar med ungefär 5 procent. Vid ett oförändrat utbud av ägda bostäder är det rimligt att förvänta sig att efterfrågebortfallet får fullt genomslag i priserna, vilket därmed kan hålla tillbaka prisutvecklingen under några år. Utbudet av ägda bostäder kan dock komma att minska som en följd av den lägre efterfrågan. Därmed skulle priset effekten sannolikt bli något lägre på längre sikt. Dämpade bostadspriser innebär att den som redan äger en bostad får en lägre förmögenhetsutveckling, samtidigt som det blir billigare att köpa en bostad för den som flyttar och för den som för första gången tar sig in på bostadsmarknaden. Sammantaget väntas den lägre förmögenhetsutvecklingen dämpa konsumtionen något. Dämpningen i konsumtionen väntas vara som störst inom ett par år då den uppgår till som mest 0,5–1 procent jämfört med om inget krav införs.²⁷

Finansinspektionens föreslagna amorteringskrav ökar boendeutgifterna för relativt högt belånade låntagare vilket har en viss dämpande effekt på efterfrågan på bostäder. Även efterfrågan på byggtjänster (till exempel

²⁷ Se Finansinspektionens promemoria ”Åtgärder mot hushållens skuldsättning – amorteringskrav”, Finansinspektionen Dnr 14-15503, för en mer detaljerad beskrivning av Finansinspektionens uppskattningar.

renoveringar och ombyggnationer) kan påverkas, i de fall dessa finansieras med hjälp av nya bolån. Amorteringskravet kan dock även innebära att efterfrågan på renoveringar och ombyggnationer ökar eftersom det kan ses som mer förmånligt att renovera eller bygga till jämfört med att flytta. I den mån som amorteringskravet har en dämpande effekt på bostadspriserna generellt kan det även ha en något dämpande effekt på bostadsutbudet. Det har länge uppmärksammats att det finns betydande strukturella problem på den svenska bostadsmarknaden som bidragit till att det har byggts för lite.

Finansinspektionens bedömning är att eventuella effekter på bostadsutbudet till följd av amorteringskravet är marginella i förhållande till de strukturella problem som fortfarande finns på bostadsmarknaden. Att försöka kompensera för de utbudshinder som tycks finnas på bostadsmarknaden genom att upprätthålla efterfrågan på bostäder, och därigenom bidra till en skuldökning som riskerar att skapa betydande problem för samhällsekonomin, är dock inte rimligt.

3.2.3 Inlåsnings effekter

Ett amorteringskrav som endast omfattar nya bolån skapar ofrånkomligen en viss inlåsnings effekt på bostadsmarknaden. Detta eftersom hushållen, i den mån de bedömer att deras önskade konsumtionsnivå över tiden påverkas av amorteringskravet, inte väljer att flytta i samma utsträckning som annars. Dessa hushåll kan i viss mån välja att inte byta bostad för att slippa att omfattas av amorteringskravet. Sådana inlåsnings effekter innebär en sämre rörlighet på bostadsmarknaden och en samhällsekonomisk kostnad. Finansinspektionen anser dock att denna effekt borde vara begränsad och att den är att föredra jämfört med alternativet att amorteringskravet även omfattar befintliga bolån. Inlåsnings effekten kommer dessutom att minska över tid, allt eftersom fler hushåll flyttar och tar nya bolån som omfattas av amorteringskravet.

Inlåsnings effekten borde framförallt påverka hushåll som planerar att flytta till ett dyrare boende, eftersom det främst är dessa hushåll som kan väntas ha ett behov av att belåna sig högt. Hushåll som planerar att flytta till billigare boenden borde i större utsträckning kunna finansiera bostadsköpet med eget kapital snarare än lånat kapital, även om lånebehov fortfarande kan finnas.

Amorteringar ökar hushållens boendeutgifter men är i grunden ett sparande. Det talar för att inlåsnings effekten till följd av amorteringskravet inte borde bli lika stark som om det vore en kostnad. Inlåsnings effekter handlar nämligen ofta om ett beteende som syftar till att undvika kostnader, till exempel ett hushåll som väljer att bo kvar i sin bostad för att undvika att betala skatt på realisationsvinsten när det säljer bostaden. Eftersom amorteringar är en sorts sparande borde viljan hos hushållen att undvika att amortera vara betydligt mindre än till exempel viljan att undvika att betala skatt. Starkast blir inlåsnings effekten som uppstår till följd av amorteringskravet sannolikt för hushåll som i ursprungsläget endast sparar lite eller inget av sin månadsinkomst och därmed måste avstå konsumtion snarare än att byta sparform om de skulle behöva amortera i högre utsträckning.

3.2.4 Begränsade lånemöjligheter

Finansinspektionens amorteringskrav kan innebära att vissa låntagares möjligheter att låna begränsas. Det beror på att ökade amorteringar innebär högre månatliga boendeutgifter vilket kan påverka bolåneföretagens ”kvar att leva på”-kalkyler. Dessa kalkyler är en del av bolåneföretagens kreditprövning och påverkar hur mycket en låntagare får låna. Högre boendeutgifter kan innebära att låntagarna inte får låna lika mycket som om boendeutgifterna vore lägre. Detta kan framförallt tänkas påverka låntagare som är i behov av att belåna sig högt och behöver ta bolån som är stora i förhållande till låntagarnas inkomster. Ett begränsat låneutrymme kan innebära att vissa förstagångsköpare får det svårare att ta sig in på bostadsmarknaden. Svenska Bankföreningens tidigare amorteringsrekommendationer har dock inneburit att högt belånade låntagare i nuläget redan amorterar i hög utsträckning. Det amorteringskrav som Finansinspektionen föreslår borde därför endast innebära marginellt minskade lånemöjligheter för dessa låntagare. Vidare kan amorteringskravet även tänkas ha en dämpande effekt på bostadspriserna vilket gynnar förstagångsköpare. Således är det inte entydigt hur amorteringskravet kommer att påverka förstagångsköparens möjlighet att köpa bostad.

I stället är det sannolikt främst yngre storstadshushåll som har varit etablerade på bostadsmarknaden i några år och vill byta till ett dyrare boende, till exempel till följd av att de bildar familj, som kan uppleva en begränsning av lånemöjligheterna till följd av amorteringskravet. Sådana hushåll har på grund av de senaste årens stigande bostadspriser ofta inget problem med att betala kapitalinsats till sitt nya boende, och behöver därför sällan låna upp till gränsen för bolånetaket. Därför har de tidigare sannolikt inte amorterat i lika hög utsträckning som högre belånade hushåll. Däremot kan de behöva ta stora lån i förhållande till sina inkomster för att ha råd med ett större boende om de vill bo kvar i ett attraktivt område i en storstad. Eftersom denna grupp av hushåll kan väntas behöva öka sina amorteringar till följd av amorteringskravet är det också sannolikt att de kommer att uppleva en viss begränsning i sitt låneutrymme. Det kan innebära att de tvingas att bo kvar i sitt gamla boende längre eller att de får välja ett billigare nytt boende än vad de annars skulle ha valt.

3.2.5 Begränsningar i hushållens valfrihet av sparformer

Ett amorteringskrav innebär ett ingrepp i hushållens frihet att själva välja sparform. För vissa hushåll kommer det att innebära att de amorterar mer än vad de annars skulle ha gjort. Det kan innebära att de minskar sin konsumtion eller att de minskar sitt övriga sparande. För hushåll som ersätter annat sparande med amorteringar till följd av kravet kan den sammantagna framtida avkastningen bli lägre än vad den skulle bli utan ett amorteringskrav. Det beror på att bolåneräntor, framförallt efter ränteavdrag, generellt är lägre än förväntad avkastning på många andra sparformer. Samtidigt minskar dock även risken i hushållens sparande eftersom värdet på annat sparande som aktier och fonder kan variera mycket. En amortering innebär alltid en säker besparing i form av minskat bolån och minskade räntebetalningar framöver medan sparande i andra sparformer generellt innebär en möjlighet till högre

avkastning men också en risk för att man gör en förlust. Med hänsyn tagen till risken i olika sparformer, behöver amortering således inte vara en sämre sparform än ett mer riskfyllt sparande.

Andra sparformer än amorteringar har dock generellt den fördelen att pengarna är tillgängliga om de skulle behövas, till exempel vid negativa störningar såsom ett inkomstbortfall. I ett sådant läge kan det vara svårt för låntagare att få nya lån motsvarande tidigare gjorda amorteringar för att tillfälligt täcka sina utgifter medan aktier eller fonder kan säljas och pengar på sparkonton kan tas ut. Därför kan ett amorteringskrav öka somliga hushålls sårbarhet. Samtidigt kommer många hushåll som för närvarande sparar lite att få ökad motståndskraft mot störningar genom ökade amorteringar. Eftersom Finansinspektionen föreslår undantagsmöjligheter för hushåll som drabbas av ekonomiska problem är risken att hushållens motståndskraft försämras till följd av amorteringskravet begränsad. Effekterna av ett något minskat likvitt sparande, borde sammantaget vägas upp av att skuldsatta hushåll överlag får lägre räntebetalningar till följd av de ökade amorteringarna, vilket ökar motståndskraften.

3.2.6 Amorteringskravet kan framstå som krångligt

Ett amorteringskrav kan framstå som krångligt och svårt att beräkna för vissa låntagare. Bolåneföretagen har här en viktig roll i att beräkna och förklara de amorteringar som ska betalas av låntagaren.

3.2.7 Undantag som är tidsbegränsade kan innebära att låntagare tvingas att flytta

Enligt Finansinspektionens förslag ska bolåneföretag, om det föreligger särskilda skäl, kunna medge låntagare att avstå från att amortera. Detta ska dock endast kunna gälla under en begränsad period. Därefter ska bolåneföretaget inte längre kunna medge låntagare att avstå från att amortera vilket innebär att låntagaren ska återuppta sina amorteringar. Det finns en risk för att vissa låntagares månatliga boendeutgifter, på grund av amorteringskravet, blir så höga att de tvingas lämna sin bostad om de drabbas av till exempel ett inkomstbortfall. Att flytta kan vara en omständlig process som är förknippad med kostnader. Finansinspektionens föreslagna amorteringskrav borde dock inte innebära några dramatiska utgiftsökningar för låntagare. De motsvarar som mest en uppgång i räntorna med drygt två procentenheter, vilket de flesta låntagare borde ha marginaler för att klara av, även om de drabbas av störningar. I de fall dessa marginaler saknas är det tveksamt om låntagaren hade haft möjlighet att bo kvar även utan amorteringskravet.

Det är viktigt att bolåneföretagen har en dialog med sina låntagare om deras långsiktiga ekonomiska situation. I de fall där låntagaren drabbas av störningar och under viss tid medges att avstå från att amortera är det särskilt viktigt att de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna diskuteras. På så sätt underlättas det för låntagarna att under den period då de inte amorterar överväga om de vill eller kommer att ha behov av att anpassa sin boendesituation framöver.

3.3 Konsekvenser för Finansinspektionen

Finansinspektionen genomför årligen en undersökning av nya bolån där bland annat efterlevnaden av bolånetaket följs upp och där riskerna med hushållens skuldsättning analyseras. Inom ramen för undersökningen får Finansinspektionen även data som kan användas för att följa upp i vilken utsträckning ett amorteringskrav efterlevs. Även om det kommer att kräva något mer resurser att följa upp amorteringskravet så väntas därför inte det föreslagna kravet leda till några större förändringar för Finansinspektionen.

Bilaga 1 – Effekter för olika låntagargrupper

Utifrån bolånedata från 2013²⁸ har Finansinspektionen uppskattat hur den föreslagna regleringen påverkar olika grupper av låntagare. Uppskattningarna avser låntagare med nya bolån. Alla siffror avser genomsnitt för respektive låntagargrupp.

Effekter för låntagare med olika belåningsgrader

Diagram 3 Andel som amorterar per belåningsgradsintervall

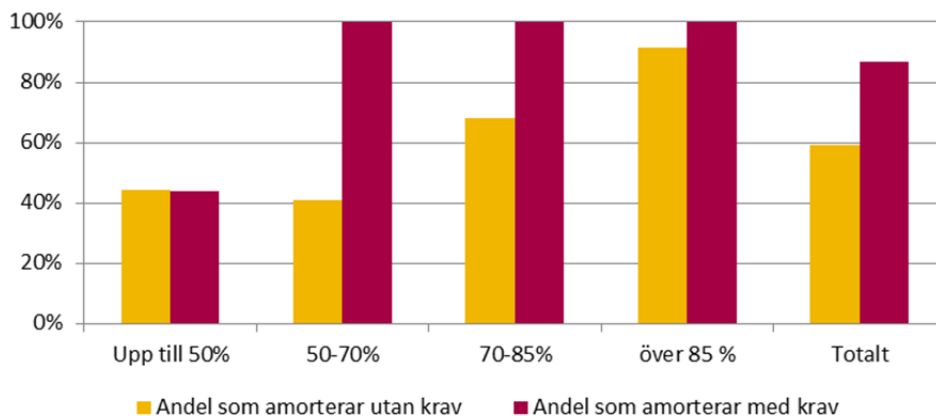
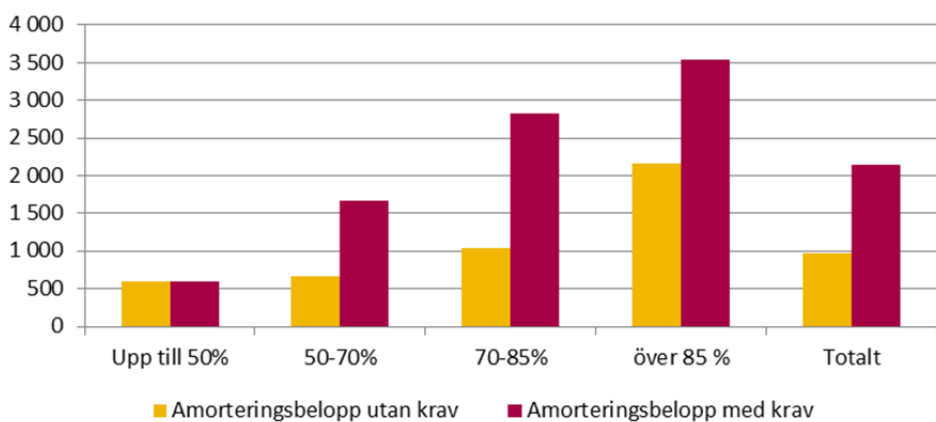
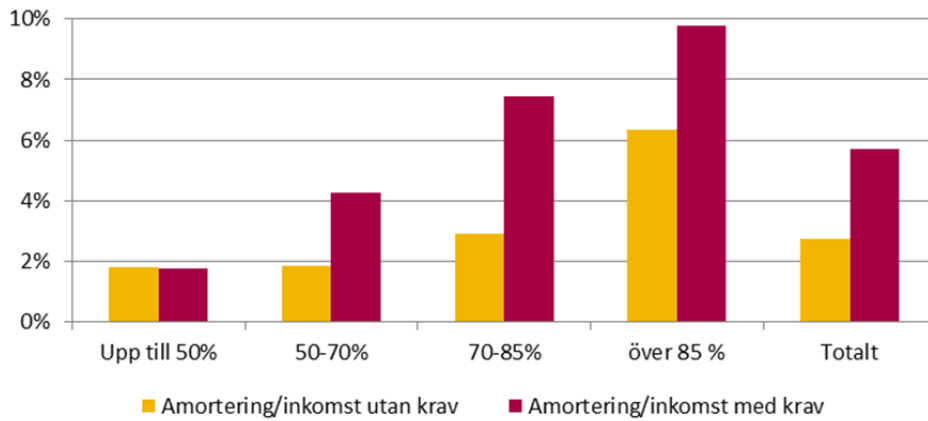


Diagram 4 Genomsnittligt amorteringsbelopp per belåningsgradsintervall (kr/mån)



²⁸ Se Finansinspektionens rapport ”Den svenska bolånemarknaden 2014”, 10 april 2014 för en mer utförlig beskrivning av datamaterialet.

Diagram 5 Amortering som andel av inkomst per belåningsgradsintervall

Effekter för olika inkomstgrupper²⁹

Diagram 6 Andel som amorterar per inkomstdecil

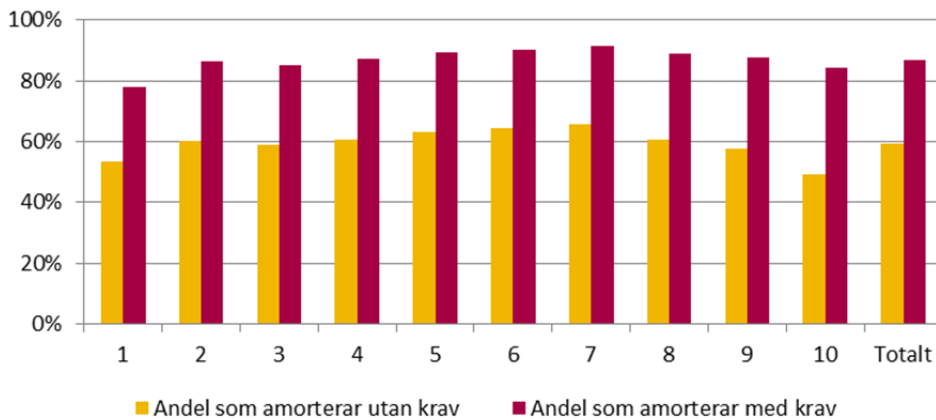


Diagram 7 Genomsnittligt amorteringsbelopp per inkomstdecil (kr/mån)

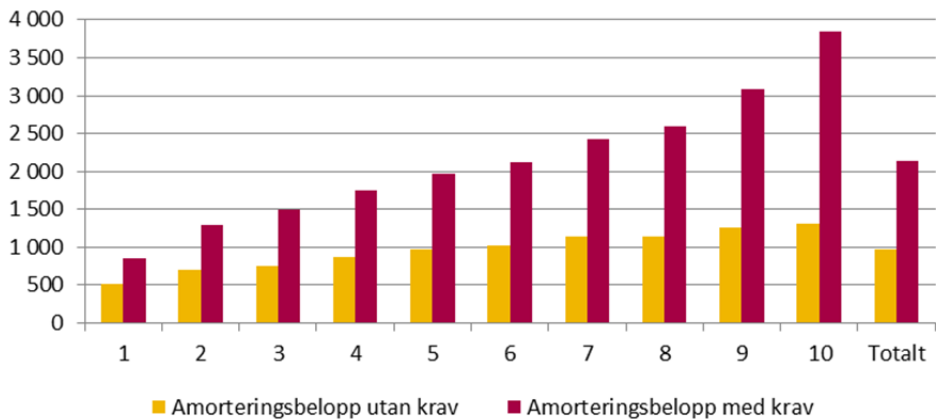
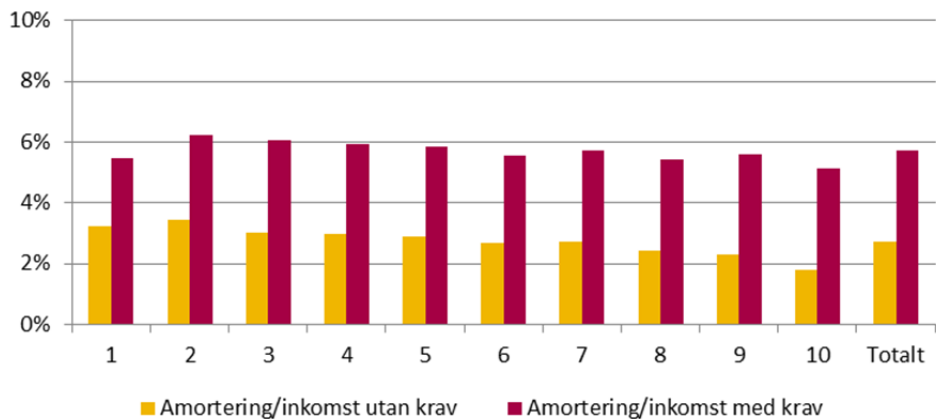


Diagram 8 Amortering som andel av inkomst per inkomstdecil



²⁹ Inkomstgrupperna är inkomstdeciler där grupp 1 är hushåll med månadsinkomster efter skatt mellan 0–18 624 kr, grupp 2 mellan 18 624–22 445 kr, grupp 3 mellan 22 445–26 810 kr, grupp 4 mellan 26 810–31 490 kr, grupp 5 mellan 31 490–35 937 kr, grupp 6 mellan 35 937–40 200 kr, grupp 7 mellan 40 200–44 770 kr, grupp 8 mellan 44 770–50 710 kr, grupp 9 mellan 50 710–60 354 kr och grupp 10 mellan 60 354–855 566 kr.

Effekter för olika åldersgrupper

Diagram 9 Andel som amorterar per åldersgrupp

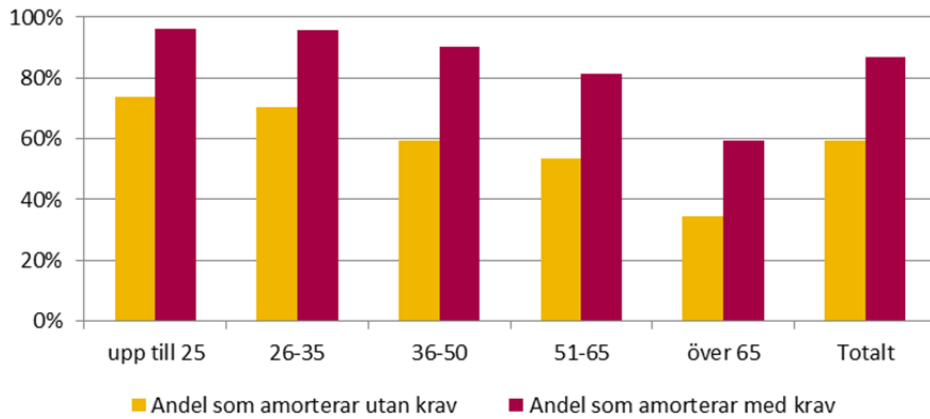


Diagram 10 Genomsnittligt amorteringsbelopp per åldersgrupp (kr/mån)

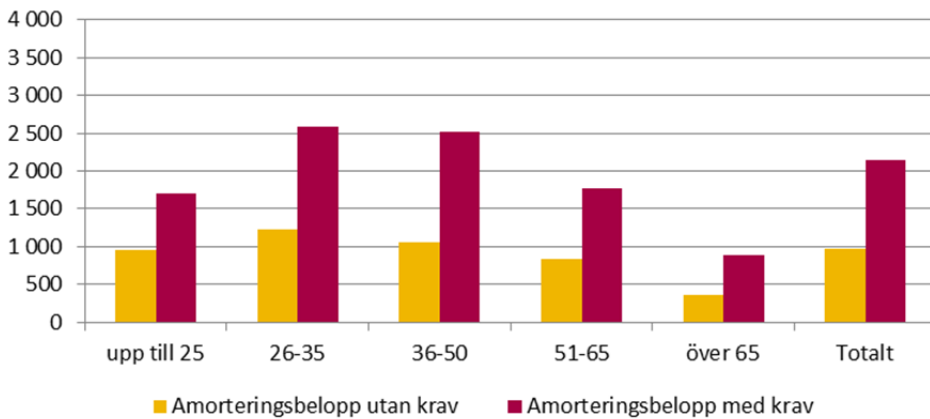
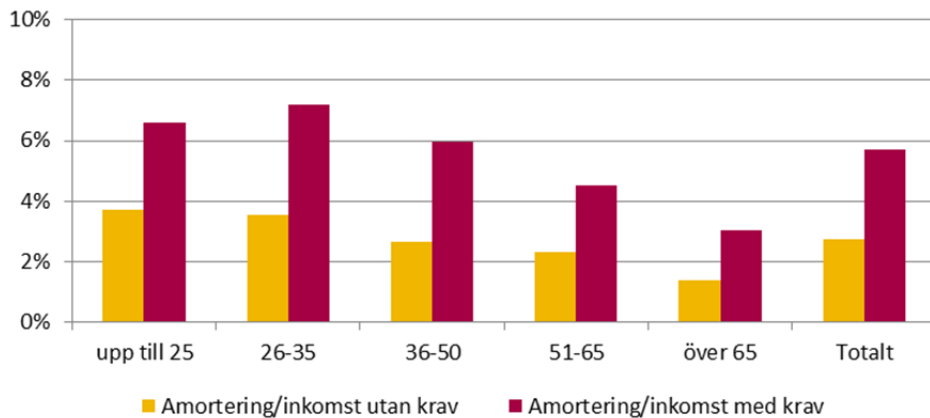


Diagram 11 Amortering som andel av inkomst per åldersgrupp



Effekter för olika regioner

Diagram 12 Andel som amorterar per region

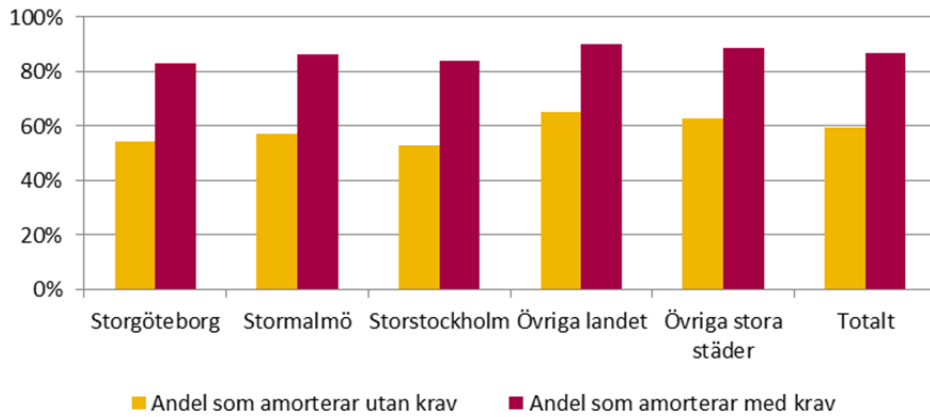


Diagram 13 Genomsnittligt amorteringsbelopp per region (kr/mån)

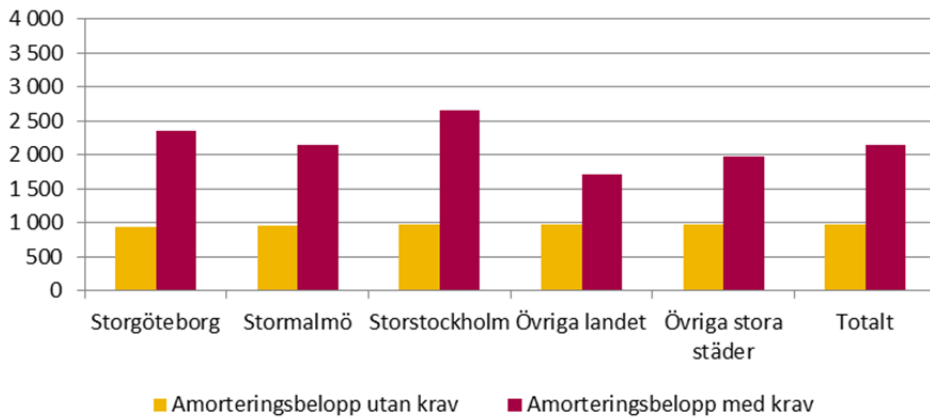
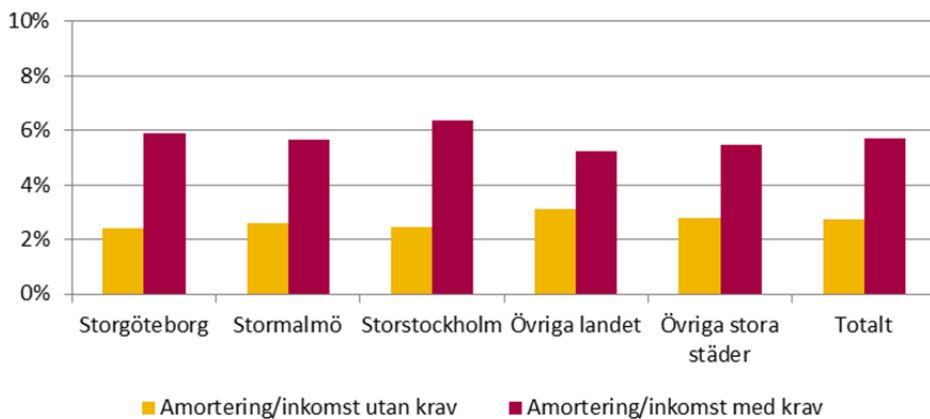


Diagram 14 Amortering som andel av inkomst per region



Effekter för olika familjetyper

Diagram 15 Andel som amorterar för olika familjetyper

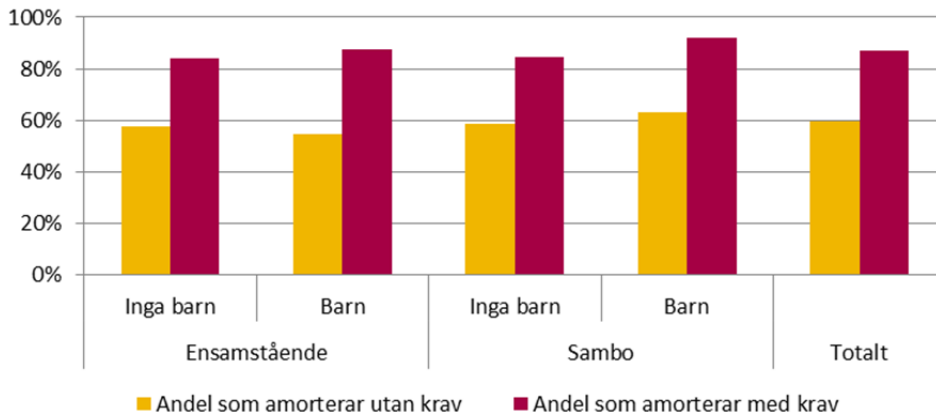


Diagram 16 Genomsnittligt amorteringsbelopp för olika familjetyper (kr/mån)

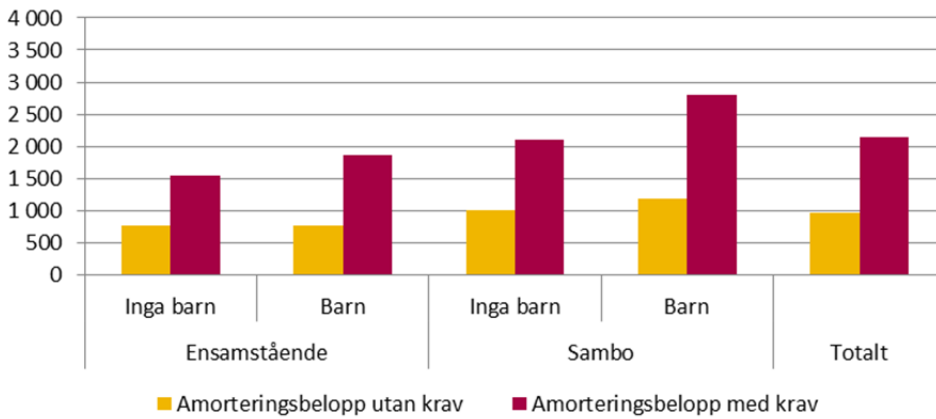


Diagram 17 Amortering som andel av inkomst för olika familjetyper

