

Promemoria

Finansdepartementet  
Finansmarknadsavdelningen

# Amorteringskrav

---

September 2015

## Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse .....	4
2	Bakgrund.....	6
2.1	Hushållens skuldsättning.....	6
2.2	Hushållens amorteringsbeteende.....	8
3	Införande av en bestämmelse om krav på amortering av nya bolån .....	9
4	Förslagets konsekvenser .....	13
4.1	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	13
4.2	Konsekvenser för berörda företag .....	15
4.3	Konsekvenser för myndigheter och domstolar.....	15
5	Ikraftträdandebestämmelser .....	16
6	Författningskommentar.....	16

## Promemorians huvudsakliga innehåll

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

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2016.

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **6 kap.**

### ***Amorteringskrav***

#### *3 b §*

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

*Lydelse enligt lagrådsremiss  
Genomförande av krishanterings-  
direktivet*

*Föreslagen lydelse*

## **16 kap.**

### **1 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Hushållens skuldsättning

De svenska hushållens skulder utgörs främst av lån med säkerhet i form av pant i bostad. Från mitten av 1990-talet fram till år 2010 ökade hushållens skulder snabbare än deras inkomster, vilket återspeglas i form av en stigande skuldkvot under denna period. Skuldkvoten, beräknad som hushållens totala skulder i förhållande till deras disponibla inkomster, motsvarade år 2010 ca 171 procent på aggregerad nivå.

Hushållens skuldkvot motsvarade ca 172 procent vid slutet av år 2014. Stora öknings av hushållens skulder har tenderat att föregå djupare och mer utdragna konjunkturnedgångar. Ökningstakten i hushållens skuldsättning dämpades något efter 2010, men har nu börjat tillta igen. Den årliga tillväxttakten i hushållens skulder var i juli 2015 7,1 procent.

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

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

#### *Internationellt perspektiv*

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

Under den s.k. artikel-IV-konsultationen 2014 påpekade den internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF) att både huspriser

och hushållens skuldsättning i Sverige har fortsatt öka från höga nivåer. Under konsultationen rekommenderade IMF att Sverige bl.a. borde vidta åtgärder för att minska hushållens efterfrågan på lån, genom exempelvis amorteringskrav.

Med snabbt stigande bostadspriser ökar risken för att det ska ske en korrigerande nedgång i bostadspriserna kan få stor påverkan på hushållens förmögenhet. Då hushållens reala förmögenhet minskar finns det risk att hushållen drar ner på konsumtionen för att i stället spara och amortera ned sina skulder i syfte att återställa sina balansräkningar. Ett sådant scenario skulle påverka aggregerad konsumtion, ekonomisk tillväxt och sysselsättning. IMF har studerat data för avancerade ekonomier under tre årtionden och funnit att vid en recession är en stor skulduppbyggnad hos hushållen förknippad med signifikant större åtstramning i den ekonomiska aktiviteten, med lägre BNP-tillväxt och högre arbetslöshet som följd ("Dealing with Household Debt", World Economic Outlook, IMF, april 2012). Även andra bedömare har funnit att ett kraftigt bostadsprisfall kan få betydande negativa makroekonomiska effekter.

#### *Bolånedirektivet*

Regeringen beslutade den 6 februari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå hur bolånedirektivet, (Europaparlamentets och rådets direktiv av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning [EU] nr 1093/2010), ska genomföras i svensk rätt samt att överväga vissa andra näraliggande frågor, bl.a. föreslå åtgärder för att öka konsumenternas insyn i hur bolåneräntan bestäms och för att främja en sund amorteringskultur. Utredningen antog namnet Bolåneutredningen och lämnade den 9 april 2015 sitt betänkande Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden (SOU 2015:40).

För att genomföra bolånedirektivet föreslås i betänkandet en ny lag om kreditgivare och kreditförmedlare av bostadskrediter. Begreppet bostadskrediter föreslås omfatta krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller som är förenad med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet. Begreppet föreslås också omfatta krediter som en konsument tar i syfte att förvärva eller behålla äganderätt till fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller en befintlig eller planerad byggnad, utom i de fall det handlar om en överbrygningskredit. Den föreslagna lagen innebär bl.a. att alla företag som hanterar bostadskrediter ska ha tillstånd och stå under Finansinspektionens tillsyn. I syfte att stimulera en sundare amorteringskultur föreslås också att en kreditgivare ska vara skyldig att diskutera amortering med konsumenten och presentera en individuellt anpassad amorteringsplan som ligger i konsumentens långsiktiga intresse. Diskussionen föreslås ske och planen läggas fram senast i samband med att kreditgivaren presenterar ett bindande erbjudande om bostadskredit. Konsumenten ska även under bostadskreditavtalets löptid kunna begära att kreditgivaren presenterar en individuellt anpassad amorteringsplan. Förslaget om den individuellt anpassade amorterings-

planen är enligt betänkandet tänkt att komplettera framtida föreskrifter om amorteringskrav på bostadskrediter (SOU 2015:40 s. 284 f.).

Betänkandet är för närvarande föremål för sedvanlig beredning inom Regeringskansliet.

## 2.2 Hushållens amorteringsbeteende

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

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

Flera faktorer har påverkat amorteringsbeteendet under de senaste åren. Finansinspektionen beslutade år 2010 att införa ett allmänt råd om att lån med bostaden som pant inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Även efter bolånetaketets införande har det varit möjligt att låna till mer än 85 procent av bostadens värde genom att ta ett lån utan säkerhet, s.k. blacolån. En majoritet av bankerna som erbjuder blacolån kräver att dessa ska amorteras av inom 10 år. Bolånetaket har dessutom inneburit att utlåning till bolånetagare med belåningsgrader över 85 procent har minskat.

Branschorganisationen Svenska Bankföreningen utfärdade i december 2010 rekommendationer som innebar att låntagare borde amortera på nya bolån med belåningsgrad överstigande 75 procent. År 2013 utfärdade Bankföreningen en rekommendation till sina medlemmar som innebar att låntagare borde amortera ned sina nya bolån till 75 procent av marknadsvärdet under en 10–15 års period. Därutöver rekommenderade Bankföreningen att det av amorteringsplaner skulle framgå hur amortering borde ske vid belåning under 75 procent. I oktober 2014 aviserade Bankföre-



ningen att den avsåg att utöka sin amorteringsrekommendation till att omfatta alla nya bolån med en belåningsgrad över 50 procent av bostadens marknadsvärde. Konkurrensverket meddelade den 18 oktober 2014 att man inlett en utredning om huruvida Bankföreningen genom utfärdandet av amorteringsrekommendationer till sina medlemmar, övert rätt reglerna om konkurrensbegränsande samarbete. Bankföreningen drog därefter tillbaka sin amorteringsrekommendation.

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

### 3 Införande av en bestämmelse om krav på amortering av nya bolån

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

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

#### Skälen för promemorians förslag

##### *Bakgrund*

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

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

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

#### *Amorteringskravets närmare utformning*

Enligt det som anförts i avsnitt 2 beträffande hushållens skulder och de risker som uppstått, både för Sveriges ekonomi och för enskilda hushåll, kan de makroekonomiska riskerna, dvs. risken för negativa effekter på Sveriges ekonomi, ha ökat. Ett förbättrat amorteringsbeteende minskar på sikt skuldsättningen och ökar hushållens motståndskraft mot störningar, vilket minskar risken att Sveriges ekonomi påverkas negativt om något oväntat händer i Sverige eller i omvärlden. Eftersom det i dagsläget saknas uttryckliga bestämmelser om amorteringskrav på bolån, samtidigt som det bedöms föreligga ett behov av att införa ett sådant krav, uppkommer frågan om de författningstekniska förutsättningarna för ett införande.

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

Mot bakgrund av det som anförts ovan bör en ny bestämmelse om amorteringskrav föras in i 6 kap. LBF, där övergripande bestämmelser om kreditinstituts rörelse återfinns. Bestämmelsen om amorteringskrav bör utformas så att den enbart träffar kreditgivning som avser bolån till enskilda personer.

Amorteringskravet bör träffa de krediter som nu avses i 4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen (2010:1846), dvs. krediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet. Sådana krediter, utan motsvarande säkerhet, som tas i syfte att förvärva eller behålla äganderätt till fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller en befintlig eller planerad byggnad och som behandlas av Bolåneutredningen (SOU 2015:40), omfattas alltså inte av det föreslagna amorteringskravet (jfr avsnitt 2.1).

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

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

#### *Föreskrifter om amorteringskrav och förhållandet till regeringsformen*

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

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

sentant för det allmänna är offentligrättslig (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan 1999, s. 174).

Försök att hänföra regelsystem till antingen 8 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 RF kan vara svårare än vad som ovan antyds. Avgörande för om en regel kategoriseras som privaträttslig eller offentligrättslig blir vilken rättsföljd eller sanktion som är direkt knuten till rättsregeln. Om en regel är sanktionerad med t.ex. straff eller av att en tillsynsmyndighet kan gripa in med förbud är regeln offentligrättslig.

Till föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes bör räknas sådana föreskrifter som en enskild person med framgång kan direkt åberopa mot andra enskilda i domstol och som kan leda till att enskilda förpliktas att erlagga exempelvis skadestånd (jfr t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:44 s. 58–61 och 243 f.).

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

Den mer detaljerade regleringen av amorteringskravet bör, liksom i dag när det gäller övriga bestämmelser i 6 kap. LBF, ske på lägre nivå än lag. En sådan ordning följer även systematiken i övriga lagar på finansmarknadsområdet, där föreskriftsrätt i stor utsträckning är delegerad till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det huvudsakliga skälet till denna form av lagstiftningsteknik är att det ofta är fråga om detaljerade och tekniskt komplicerade bestämmelser. Sannolikheten är ofta stor för att regelverket återkommande behöver ändras för att hållas aktuellt samt följa utvecklingen på marknaden. Eftersom amorteringskravet syftar till att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker, kan det inte uteslutas att den närmare tekniska utformningen av amorteringskravet som sådant kan behöva justeras och förändras över tid med särskild hänsyn tagen till just då rådande förhållanden på marknaden.

Vissa hushåll med nya bostadslån bör kunna undantas från ett amorteringskrav. Sådana undantag bör exempelvis gälla köp av nyproducerade bostäder. Undantag bör också ges om vissa särskilda skäl föreligger, t.ex. närståendes dödsfall, arbetslöshet, sjukdom eller skilsmässa. Det kan inte heller uteslutas att undantagen från amorteringskravet över tid måste omprövas t.ex. på grund av yttre omständigheter som inte förelåg vid den tidpunkt då undantagen infördes. Samtliga dessa omständigheter talar för att amorteringskravet som sådant bör regleras antingen genom att regeringen reglerar frågan på förordningsnivå eller genom att den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om amorteringskrav.

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

#### *Beredning av myndighetsföreskrifter*

Enligt 2 § förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter, ska en förvaltningsmyndighet, innan den beslutar om föreskrifter, inhämta regeringens medgivande om föreskrifterna vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga. Syftet med denna bestämmelse är huvudsakligen att ge regeringen överblick och kontroll över vilka konsekvenser som myndigheters föreskrifter ger upphov till, allt i ett led att förstärka regeringens möjligheter att bevaka eventuella ekonomiska effekter av statliga myndigheters föreskrifter i syfte att en samlad budgetbehandling ska kunna ske i regeringen och riksdagen.

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

## 4 Förslagets konsekvenser

### 4.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

#### *Konsekvenser för enskilda*

Ungefär tre miljoner individer eller en och en halv miljon hushåll i Sverige har bolån. Amorteringskravet ska dock inte omfatta befintliga lån, utan endast nya bolån. Finansinspektionen gör årligen en bolåneundersökning och analyserar då bl.a. amorteringsbeteende hos hushåll med nya bolån. Under 2014 amorterade nio av tio hushåll med belåningsgrader över 70 procent på sina nya bolån. Samma år amorterade fyra av tio hushåll med belåningsgrader mellan 50 och 70 procent på sina nya

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

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

#### *Konsekvenser för samhällsekonomin*

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

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

Det är av betydande vikt att ett amorteringskrav som riktas mot nya bolån medger ett visst mått av flexibilitet. Konsekvenserna för enskilda hushåll kan i annat fall bli mycket stora, vilket i förlängningen också kan få oönskade konsekvenser på aggregerad nivå.

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

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

#### 4.2 Konsekvenser för berörda företag

Ett amorteringskrav berör kreditinstitut dvs. banker och kreditmarknadsföretag som till enskilda personer lämnar bolån. Totalt omfattas ca 130 företag av förslaget. Bolånemarknaden är dock koncentrerad till ett mindre antal företag; de åtta största aktörerna står för ca 97 procent av den utestående bolånevolymer.

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

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

#### 4.3 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Ett amorteringskrav innebär merkostnader för Finansinspektionen bl.a. i form av tillsyn över att detta nya krav följs. De merkostnader som ett

amorteringskrav medför bedöms rymmas inom Finansinspektionens befintliga budgetramar.

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

## 5 Ikraftträdandebestämmelser

**Promemorians förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2016.

**Skälen för promemorians förslag:** De i promemorian föreslagna lagändringarna, som enbart avser nya bolån, bör träda i kraft så snart som det är praktiskt möjligt, vilket bedöms vara den 1 maj 2016.

## 6 Författningskommentar

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

### 6 kap.

#### 3 b §

I paragrafen, som är ny, definieras och införs termen amorteringskrav. Amorteringskravet omfattar enbart nya krediter och påverkar således inte redan ingångna kreditavtal.

Övervägandena finns i avsnitt 3.

### 16 kap.

#### 1 §

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

Övervägandena finns i avsnitt 3.