



UPPSALA
UNIVERSITET

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Johanna Andersson Raeder
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 6458

E-post:
johanna.andersson.raeder@uu.se

YTTRANDE

2022-08-22 UFV 2022/786

Finansdepartementet

Startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022: 12)

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerat betänkande.

Universitetet avstyrker utredningens förslag och framför här flera problem som är förknippade med förslaget. Sammanfattningsvis menar universitetet att det är oklart om det är möjligt att uppnå utredningsdirektivens mål.

Remissvaret innehåller både allmänna synpunkter på förslaget som helhet och mer ingående påpekanden om den tekniska utformningen av förordningsförslaget.

Brist på hyreslägenheter

Betänkandet syftar till att föreslå hur ett startlån kan utformas så att det underlättar för personer som inte äger och under de senaste tio åren inte har ägt en bostad att kunna köpa en bostad. Det grundläggande problemet är att det är svårt att ta sig in på bostadsmarknaden i Sverige; i synnerhet för unga vuxna. Grundproblemet ligger i att det är höga priser på bostäder och att det är långa kötider (brist på) till hyreslägenheter i stora delar av landet.

Båda dessa problem skulle kunna lösas genom att utbudet av hyreslägenheter ökade. Då skulle färre se ägd bostad som enda sätt att, inom en rimlig tid, kunna skaffa sig en egen bostad och efterfrågan på ägda bostäder minska och prisuppgången mattas av eller vända. Det huvudsakliga problemet på svensk bostadsmarknad ligger i att det är mycket svårt att få tag på ett förstahandskontrakt på en hyreslägenhet. Detta leder till en rad problem som sedan länge är väl kända, däribland försämrad rörlighet på arbetsmarknaden och stigande priser på ägda bostäder.

Utifrån denna lägesanalys kan betänkandets förslag om startlån för unga endast ses som kortsiktig nödlösning för att hjälpa unga att få en bostad. Förslaget underlättar förvisso för unga att kunna köpa en bostad, men i grunden är argumenten för att unga ska äga en bostad inte särskilt starka. Att lånefinansiera ett bostadsköp innebär en betydande finansiell risk för köparen. Varför sådant risktagande ska uppmuntras är svårt att se. I stället bör en situation på bostadsmarknaden eftersträvas där individer som har en stabil livssituation och ett tydligt önskemål om att kunna äga sin egen bostad ska kunna göra det, men för de flesta andra är hyresalternativ rimligtvis en bättre lösning. De flesta unga lär tillhöra den senare gruppen.

Reglering för att lösa problem med en reglering

Det startlån för unga som föreslås i betänkandet innebär i praktiken att bolånetaket på 85 procent åsidosätts för förstagångsköpare. Det innebär att bolånetaket endast gäller för de som redan äger en bostad. Det är dock oklart om det går att motivera att endast denna grupp bör omfattas av lånetak. När bolånetaket infördes 2010 ansåg Finansinspektionen att det var angeläget att det omfattade alla. Risker finns att de grundläggande problemen på bostadsmarknaden (bristande utbud på hyreslägenheter) hanteras genom ett växande lapptäcke av olika speciallösningar, som var och en skapar nya problem. Innan startlån för unga införs framstår det som angeläget att utreda om bolånetaket bör vara kvar för andra.

Finansiell stabilitet – konsekvensanalys av kraftigt prisfall

I betänkandet beaktas en rad olika konsekvenser av förslaget, däribland risker för ökade priser på bostäder, vilket är föredömligt. En analys av konsekvenser av ett kraftigt prisfall på bostadsmarknaden, t.ex. på 20 eller 30 procent, skulle dock också vara värdefull. En sådan konsekvensanalys skulle behöva beakta konsekvenser både för enskilda (t.ex. de som beviljats startlån), men även för bankerna och statens finanser. Det är svårt att komma ifrån att startlån uppmuntrar till ökat risktagande, när risktagande i stället borde minska.

Synpunkter på betänkandets lagförslag och förslaget till förordning

I det framlagda betänkandet finns dels ett förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), dels ett förslag till en förordning om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare. Uppsala universitet har inga synpunkter på förslaget till ändringen i offentlighets- och sekretesslagen. Däremot finns det anledning att kommentera förslaget till förordning.

I det följande lämnas några synpunkter på enskildheter i förordningsförslaget. De föreslagna reglerna framstår i delar som onödigt krångliga. Enkelhet framförs som argument för utformningen av reglerna,

samtidigt som exempelvis förutsättningarna för att vara berättigad till att få ett lån med garanti är mycket detaljerade. Utformningen bär präg av att för många hänsyn beaktats samtidigt och att det därför inte blivit möjligt att få en samtidigt enkel och tydlig avgränsning av den grupp som ska kunna ges startlån. Uppsala universitet avstår trots detta från att kommentera förordningsförslagets detaljregler om vem som bör vara berättigad att få startlån ytterligare och inskränker synpunkterna till andra delar av förslaget.

Avsaknad av författningskommentar till förordningen

Författningskommentaren i betänkandet avser bara förändringen i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen i lagen är visserligen inte oviktig, men hela förslagets kärna ligger i förslaget till förordning om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare. Det går att försvara detta val med att författningskommentarer paragraf för paragraf inte brukar lämnas för författningar av det här slaget. Emellertid kan regleringen om den genomförs komma att beröra många enskilda och det måste därför ställas särskilda krav på tydlighet i utredningen i övrigt om ingen författningskommentar lämnas till förordningen. Det finns anledning att fästa uppmärksamhet på några delar där förslaget till förordningstext och bakomliggande överväganden kunde förtydligas. Detta är särskilt angelägen, eftersom många av reglerna direkt rör enskilda kredittagares rättigheter och skyldighet.

Ramavtalets funktion och innehåll

Det ramavtal som förutsätts i 2 § av förslaget till förordning behandlas i betänkandet i avsnitt 8.10 (s. 244 och följande). I betänkandet blandas frågor som rör förhållandet mellan å ena sidan garantimyndigheten och kreditgivare och å den andra kreditgivaren och kredittagaren. Det hade enligt Uppsala universitets mening varit bättre att hålla dessa frågor mer åtskilda, för att därigenom skapa större klarhet i ramavtalets tänkta funktion och innehåll. Den rättsliga relationen mellan enskilda kreditgivare och garantimyndigheten behöver regleras och det framstår som ändamålsenligt att detta sker genom ett ramavtal och inte ett avtal för varje lämnad kredit. Ramavtalet bör också som framhålls i betänkandet innehålla regler som förenklar hanteringen av kreditgivningen och i övrigt närmre anger de villkor som gäller i förhållandet mellan garantimyndigheten och den enskilda kreditgivaren.

Det finns emellertid anledning att uppmärksamma att villkoren i ramavtalen så långt som möjligt bör vara lika i förhållande till olika kreditgivare. Gränserna för vilka villkor som kan uppställas av garantimyndigheten för att en kreditgivare ska få tillgång till garantiordningen framstår inte som helt tydliga i betänkandet. Skillnader i olika ramavtal kan medföra att omotiverade marknadsförutsättningar för kreditgivare med olika ramavtal kan uppstå. Innehållet får alltså inte leda

till snedvridning av konkurrens mellan de kreditgivare som ges möjlighet att säkra sina krediter med den statliga garantin.

Ramavtalet ska efter vad som framgår av både förslaget till förordning 6 § punkten 7 och av uttalanden i betänkandet innehålla bestämmelser som är tänkta att bli del av avtalet mellan kreditgivaren och kredittagaren. Detta är en teknik som väcker vissa betänkligheter. Ramavtal bör i största möjliga mån bara innehålla regler som rör förhållandet mellan garantimyndigheten och kreditgivarna och bara undantagsvis sådant som är tänkt att gälla i den privaträttsliga relationen mellan kreditgivare och kredittagare, eftersom ramavtalet bara gäller mellan garantimyndigheten och kreditgivaren. I betänkandet anges trots detta att räntevillkor och överenskommelser om avgifter som exempel på sådana villkor som skulle följa av ramavtalet och i betänkandet anges att garantimyndigheten skulle ges möjlighet att uppställa även andra villkor för krediterna i ramavtalet. Enligt Uppsala universitets mening bör emellertid villkoren i så stor mån som möjligt framgå av själva förordningen och inte i ramavtalet.

En fråga som enligt betänkandet ska regleras i ramavtalet är att kreditgivaren ska överlåta sin rätt avseende startlånet och eventuell ränta mot förstagångsköparen till garantimyndigheten om garantin tas i anspråk. Enligt Uppsala universitets mening vore det lämpligare att detta gjordes till en förutsättning som framgår direkt av förordningen och inte bara i de enskilda ramavtalen. En sådan bestämmelse kunde lämpligen placeras i 17 § 3 st, som då kunde få följande lydelse (tillägget kursiverat):

Om rätt till ersättning föreligger ska ersättning betalas ut med ett belopp som motsvarar det utestående startlånet och obetald ränta enligt 12 §. *Det utestående startlånet och obetald räntefordran mot förstagångsköparen ska överlåtas till Boverket innan ersättningen betalas ut.*

Enligt vad som framgår av avsnitt 8.6.3 (s. 217 och följande) är även vissa frågor om solidariskt ansvar tänkta att regleras i ramavtalet. Frågan ställs i betänkandet om det skulle kunna uppkomma oklarheter vad gäller garantin om även lån för vilka två eller flera skulle vara ansvariga (solidariskt ansvar) kunde täckas.

Med de snäva begränsningarna för att alls beviljas startlån som uppställs i förordningsförslaget, är det svårt att se vari de negativa konsekvenserna som antyds i betänkandet skulle vara av att tillåta att två låntagare ställs som solidariskt ansvariga för startlånet. Solidariskt ansvar innebär nästan alltid att långivarens risk för att lånet inte återbetalas blir lägre och att låntagaren kan få bättre villkor än om en person ensam skulle ha varit ansvarig för lånet. Den lägre risken för att lånet inte återbetalas innebär i sin tur att risken för att den statliga garantin tas i anspråk minskar.

Frågan om solidariskt ansvar och vad som skulle tala emot att någon annan än den som är berättigad till startlånet ställs som solidariskt ansvarig framstår som underanalyserad i betänkandet. Några rekommendationer bör därför enligt Uppsala universitets mening inte utfärdas i denna fråga om inte de negativa konsekvenserna av att fler än en låntagare ställs som ansvarig för startlånet klargörs bättre. Inte heller bör garantimyndigheten uppställa sådana anvisningar i ramavtalet utan en mer omsorgsfull analys. Istället framstår det som lämpligt att sådana villkor hanteras av kreditgivarna, som kan göra en konkret och allsidig bedömning av det lämpliga i att utfärda lån med solidariskt ansvar.

I betänkandet ställs i detta sammanhang frågan om det bör finnas ett krav på att startlånet måste ges som ett separat lån och att särskilt skuldebrev skulle utfärdas för detta lån. Som framgår av 7 § i förordningsförslaget ska garantin endast täcka den del av belåningen som överstiger 85 procent av bostadens marknadsvärde. Av praktiska skäl är nog ett separat skuldebrev den enda möjligheten, eftersom villkoren för startlånen kan förväntas avvika från andra lån som bostadsköparen kommer att uppta för att kunna förvärva bostaden. Någon särskild reglering behövs därför knappast. Någon regel i förordningen eller i ramavtalet bör alltså inte införas.

Ränta på återbetalningskrav

Av 18 § framgår att återbetalningskravet efter det att garantin betalats ut löper med ränta. Det framgår dock inte av själva förordningstexten hur hög ränta som ska löpa på kravet. Av betänkandet s. 250 (avsnitt 8.11.1) framgår att avsikten är att reglerna om ränta i 6-8 §§ i förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar ska gälla för kravet. Detta bör för tydlighetens skull skrivas ut i själva förordningstexten, eftersom kravet riktas mot konsumenter. Den indirekta hänvisningen i förordningsförslagets § 41 och ett enskilt uttalande i betänkandet framstår som otillräckliga för att klargöra vilken räntenivå som avses i 18 §.

Meddelande om överlåtelse (denuntiation)

Enligt allmänna fordringsrättsliga regler ska en borgenär (kreditgivare) som överlåter sin fordran till ny borgenär meddela (denuntiera) gäldenären (kredittagaren) om att skulden är överlåtten, se 29 och 31 §§ skuldebrevslagen. Genom att kredittagaren får sådan information, kan betalningar till fel borgenär förhindras. När den statliga garantin tas i anspråk, ska kreditgivarens fordran mot kredittagaren i anledning av det utfärdade startlånet överlåtas till garantimyndigheten. Som anförts ovan är det lämpligt att en skyldighet för kreditgivaren att överlåta fordringen på garantimyndigheten görs till en förutsättning för att garantibeloppet ska utbetalas av myndigheten. Som vid andra överlåtelser av fordringar behöver även kredittagaren få information om att fordringen överlåtits. Med förebild i 28 § konsumentkreditlagen förordar Uppsala universitet att en skyldighet för kreditgivaren att underrätta kredittagaren om att den säkrade skulden har överlåtits till staten skrivs in i förordningen. Därtill

bör garantimyndigheten som tagit över kravet åläggas att lämna de uppgifter och praktiska anvisningar som kredittagaren behöver för att kunna fullgöra sin återbetalningsskyldighet för den överlåtna krediten. En sådan bestämmelse förs lämpligen in direkt efter 18 § i förordningsförslaget.

Det kan också anföras här, att det framstår som lämpligt att precisera vilken ersättning som avses i 18 §. Enligt förslaget ska förstagångsköparen vara återbetalningsskyldig för den ersättning som betalats ut från kreditgarantin. Genom att skjuta in en hänvisning till 17 § blir det tydligt att det är ersättning som betalats ut med stöd av den bestämmelsen som kan återkrävas regressivt från kredittagaren.

Avskrivning av skulder

Bestämmelserna i förordningsförslaget 25-27 §§ framstår i vissa avseenden som problematiska. En första fråga är om det är lämpligt att sätta 67 års ålder som gräns för återbetalningsskyldighet. Det framstår som en bättre väg att slopa den absoluta åldersgränsen då skulden skrivs av och istället ha en mer generell regel om avskrivning av betalningsansvar för startlån. En sådan regel skulle kunna bygga på en prognos om framtida betalningsförmåga under den beräknade återstående återbetalningstiden. I en sådan bedömning skulle inte bara åldern som sådan beaktas, utan samtliga ekonomiska förhållanden som är av relevans för personens betalningsförmåga. Den särskilda regeln om avskrivning då det föreligger synnerliga skäl i 25 § sista meningen framstår också som en dubblering av den allmänna möjlighet som ges i 27 §. Den sista meningen bör därför enligt Uppsala universitets mening utgå.

Det är heller inte alldeles klart varför återstående kapitalskuld och upplupen ränta ska avskrivas då den som beviljats ett säkrat lån avlider så som föreslås i 26 §. Skulder hanteras normalt så att samtliga skulder efter den avlidne betalas av tillgångarna i dödsboet. Ingen motivering finns i utredningen för denna regel. Regeln bör enligt Uppsala universitets mening utgå om det inte finns särskild anledning att behandla denna skuld på annat sätt än andra skulder vid gäldenärens död.

Den typ av säkrade lån som det är fråga om kommer ofta att ges till personer med svag ekonomi. Enligt 27 § i förslaget ska hela skulden kunna avskrivas om det föreligger ”synnerliga skäl”. En exemplifiering av vad som menas med ”synnerliga skäl” i själva förordningstexten vore i detta sammanhang önskvärd. Som påpekas på s. 252 (avsnitt 8.11.2) går det inte att ange uttömmande vad som menas med ”synnerliga” skäl. Det bör dock inte hindra att själva förordningstexten förtydligas genom en upplysande exemplifiering. De i utredningen nämnda skälen som kunde utgöra sådana omständigheter som ger rätt till avskrivning framstår emellertid inte som ”synnerliga”. När en person inte klarat av att amortera på lånet så att långivaren kunnat ta garantin i anspråk, kommer det närmast regelmässigt

att vara så att personen har låga inkomster under en lång tid och det lär heller knappast vara ovanligt att personen har och fortsätter att ha svårt att klara andra viktiga hushållsutgifter. Enligt Uppsala universitets uppfattning utgör inte de uppräknade skälen synnerliga skäl av sådant slag som bör leda till befrielse. Nivån för att låta regresskravet helt eller delvis bortfalla kan givetvis sänkas, men då bör en annan formulering användas än ”synnerliga skäl”.

Behålls formuleringen ”synnerliga skäl”, kunde det vara lämpligt att exemplifiera med situationer då den återbetalningsskyldige beviljats skuldsanering, fått varaktigt sänkt arbetsförmåga och liknande omständigheter som gör det antagligt att den återbetalningsskyldiga varaktigt kommer att sakna förmåga att återbetala regresskulden.

Det bör även övervägas i vilken mån regresskulden bör hanteras i särskild ordning vid ett senare skuldsaneringsförfarande. Inget sägs nu i betänkande om detta.

Sammanfattning av förslag till ändringar i förordningsförslaget

17 § 3 st.

Om rätt till ersättning föreligger ska ersättning betalas ut med ett belopp som motsvarar det utestående startlånet och obetald ränta enligt 12 §. Det utestående startlånet och obetald räntefordran mot förstagångsköparen ska överlåtas till Boverket innan ersättningen betalas ut.

18 § Om ersättning från kreditgarantin betalats ut enligt § 17 ska förstagångsköparen vara återbetalningsskyldig för det utbetalade beloppet. Ränta enligt 6-8 §§ i förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar ska utgå på det utbetalade beloppet från dagen för utbetalning till kreditgivaren.

X § [ny bestämmelse efter 18 §] Kreditgivaren ska underrätta kredittagaren om att den säkrade skulden har överlåtits till staten. Boverket ska lämna de uppgifter och praktiska anvisningar som kredittagaren behöver för att kunna fullgöra sin återbetalningsskyldighet av den överlåtna krediten.

§ 25 Fordringar som kvarstår obetalda det år den återbetalningsskyldige fyller 67 år kan skrivas av om den framtida betalningsförmågan bedöms som låg. Vid bedömningen av betalningsförmågan ska hänsyn tas till den återbetalningsskyldiges ålder, ekonomiska förhållanden och andra personliga omständigheter. Avskrivning får dock ske tidigast 20 år efter att garantin infriades och återbetalningsskyldigheten till staten uppstod. Återbetalningsskyldigheten kvarstår dock för påförda men inte betalda årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren.

§ 26 [utgår]

27 § Utöver vad som följer av 25–26 §§ får fordringar skrivas av om den återbetalningsskyldige beviljats skuldsanering, fått varaktigt sänkt arbetsförmåga eller om det annars föreligger synnerliga skäl som gör det antagligt att den återbetalningsskyldige varaktigt kommer att sakna förmåga att återbetala kvarstående skuld. Avskrivning får ske med hela eller del av den aktuella skulden.