

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

Yttrande över Finansinspektionens förslag till nya föreskrifter om krav på amortering av nya bolån

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till Finansinspektionens föreskrifter om amortering av krediter mot säkerhet i form av pant eller motsvarande i bostad. Förslaget görs mot bakgrund av att regeringen föreslagit en ny bestämmelse om amorteringskrav i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Förslaget bygger på det förslag som Finansinspektionen remitterade den 11 mars 2015. Regelrådet yttrade sig över detta ärende vid sitt sammanträde den 16 april 2015 (Dnr RR-2015-0120).

I remissen anges att förslaget avser nya bolån som överstiger 50 procent av bostadens marknadsvärde. Sådana lån 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. I remissen föreslås att amorteringstakten tillåts avta när hushållet når en något lägre belåning. Det föreslås även att bolåneföretagen får, om det under kreditens löptid skulle uppstå särskilda skäl, medge att en kredittagare under en begränsad period inte amorterar enligt föreslagna föreskrifter. Exempel på särskilda skäl anges vara arbetslöshet, sjukdom eller dödsfall i familjen. Vidare föreslås det bland annat att ett företag får, vid nyutlåning som avser förvärv av en bostad som är nyproducerad, medge att den kredittagare som förvärvar bostaden för första gången inte amorterar enligt dessa föreskrifter.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges att en 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 sammantaget innebär att ytterligare åtgärder behövs för att dämpa de makroekonomiska riskerna kopplade till hushållens skuldsättning. Finansinspektionen anger att ett amorteringskrav bör riktas mot hushåll med nya bolån som överstiger 50 procent av bostadens värde i syfte att stärka deras motståndskraft och därigenom minska riskerna med deras skuldsättning.

Regelrådet finner redovisningen av syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att en stor andel hushåll med relativt hög belåning utgör en risk för samhällsekonomin. Vidare anges att Finansinspektionen tidigare har 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 anges dock inte i tillräcklig grad ha minskat de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning. Finansinspektionen anger i konsekvensutredningen ett alternativ till förslaget om amorteringskrav på nya bolån. Alternativet innebär i sak att amorteringskravet omfattar alla bolån, inte bara nya bolån. Det anges dock i konsekvensutredningen vara svårt att förutse effekterna av att ändra förutsättningarna för låntagare som redan har belånat sig och köpt bostad utifrån en situation utan amorteringskrav. Sådana förändringar anges kunna slå hårt mot enskilda hushåll och även kunna leda till betydande anpassningar både vad gäller bostadsmarknaden och hushållens konsumtion, vilket i sin tur riskerar att få stora negativa effekter på ekonomin. Vidare redogör Finansinspektionen i konsekvensutredningen för sin bedömning att ett amorteringskrav i dagsläget är det mest ändamålsenliga alternativet för att hantera de makroekonomiska riskerna med hushållens skuldsättning. Detta anges bero på att ett amorteringskrav på sikt kan ha betydelse för hushållens möjligheter att initialt ta stora lån i förhållande till bostadens värde och bedöms därmed ha betydande positiva effekter för den makroekonomiska stabiliteten samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna av regleringen begränsas.

Gällande effekter av om ingen reglering kommer till stånd anger Finansinspektionen att utan amorteringsrekommendationen från Svenska Bankföreningen finns en risk att amorteringsfrihet blir ett nytt viktigt konkurrensmedel för bolåneföretagen och att färre bolånetagare med relativt hög belåningsgrad amorterar.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar för att nå syftet och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU (bolånedirektivet) beslutades i februari 2014. Direktivet anges inte innehålla något krav på amortering av bolån, men hindrar inte en nationell reglering på områden som inte omfattas av direktivet. Finansinspektionen bedömer att förslaget om amorteringskrav är förenligt med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Finansinspektionen föreslår att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 juni 2016. Detta görs mot bakgrund av att den nya lagbestämmelsen om amorteringskrav föreslås träda i kraft den 1 maj 2016 och att det i lagrådsremissen föreslås att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna beslutas. Vidare anges det i konsekvensutredningen att Finansinspektionen avser att i samband med ikraftträdandet anordna ett externt kunskapsseminarium för finansbranschen, ett så kallat FI-forum. Några särskilda informationsinsatser utöver detta bedöms av Finansinspektionen inte nödvändiga.

Enligt Regelrådet framgår det inte av redovisningen Finansinspektionens bedömning om hur tidpunkten för ikraftträdande påverkar företagen och inte heller om det finns skäl att ta hänsyn till den tidpunkten.

Att den informationen inte finns utgör en brist. Behovet av speciella informationsinsatser har däremot redovisats på ett bra sätt.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de företag som berörs direkt av det föreslagna amorteringskravet är kreditinstitut (det vill säga banker och kreditmarknadsföretag) som lämnar bolån. Det anges att detta i dagsläget är 130 företag. Av dessa anges det emellertid vara ett begränsat antal som ger ut bolån i större omfattning. Bolån lämnas i stor utsträckning av bankaktiebolag och sparbanker med tillhörande hypoteksbolag. Totalt anges dessa företag uppgå till omkring 90. De åtta största aktörerna anges vara Danske Bank, Handelsbanken, Länsförsäkringar bank, Nordea, SBAB, SEB, Skandiabanken och Swedbank och dessa anges tillsammans stå för ungefär 95 procent av den totala utestående bolånevolymen och utgör därmed nästan hela marknaden.

Enligt Regelrådet saknas en tillräcklig redovisning av de berörda företagens storlek och finner mot denna bakgrund redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Finansinspektionen uppsattar, efter samråd med Svenska Bankföreningen, att den totala engångskostnaden för hela bolånesektorn uppgår till som mest 122 miljoner kronor. Detta anges utgå från ett antagande om engångskostnader i storleksordningen tre till sju miljoner kronor vardera för de åtta största bolåneföretagen och i genomsnitt som mest en miljon kronor för de mindre bolåneföretagen. Det anges att en del av kostnaderna, som utbildning, beror på storleken av bolåneföretagen och omfattningen av bolåneverksamheten, medan vissa kostnader bör vara relativt lika oavsett bolåneföretagens storlek och verksamhet. Finansinspektionen bedömer att engångskostnaderna sammantaget bör bli lägre för de mindre bolåneföretagen men kan ändå innebära en större börda i förhållande till de mindre bolåneföretagens mindre omsättning.

Utöver engångskostnaderna anges det i konsekvensutredningen att det tillkommer vissa löpande kostnader för bolåneföretagen med regleringen. Dessa består främst i att kraven kan innebära att vissa kundmöten kan ta längre tid att genomföra och att bolåneföretagen behöver mer personal. I samband med byte av långgivare kan det även uppstå behov av ett ökat informationsutbyte mellan bolåneföretagen, till exempel om när den senaste värderingen av bostaden har gjorts. I konsekvensutredningen anges att de löpande kostnaderna beror både på bolåneföretages storlek och affärsmodell och kan därför variera väsentligt mellan olika företag. Finansinspektionen uppskattar att de totala kostnaderna högst kommer att uppgå till knappt 90 miljoner kronor per år för bolåneföretagen. Förutsättningarna för denna beräkning anges vara att den ökade resursåtgången per kundmöte motsvarar 15 minuters personaltid och kostnaden för en personaltimme är 1 300 kronor och att ca 265 000 kundmöten genomförs.

I konsekvensutredningen anges vidare att amorteringskravet på sikt innebär att bolåneföretagens utestående bolånevolym blir lägre än vad den skulle ha varit utan kravet. Det anges sannolikt innebära minskade ränteutgifter för bolåneföretagen, men samtidigt lägre risker för de enskilda bolånen, eftersom låntagarna blir mindre känsliga för störningar. Denna effekt kvantifieras inte. Vidare anges i

konsekvensutredningen att amorteringskravet inte kommer att medföra betydande förändringar av företagets organisation och system då frågan om amortering av bolån redan i dag hanteras inom ramen för bolåneföretagens löpande verksamhet.

Enligt Regelrådet finns det viss information i konsekvensutredningen om vilka aktiviteter som ger upphov till engångskostnaderna. De exempel som nämns är att anpassa rutiner, interna system och utbildning av personal till de nya reglerna. Anpassning av rutiner borde vara en renodlat administrativ kostnad, medan anpassningar av interna system kan innehålla såväl administrativa som andra kostnader. De löpande kostnaderna är såvitt Regelrådet kan bedöma att se som administrativa kostnader. Även kostnaderna för bolåneföretagens rapportering är att se som administrativa kostnader. Engångskostnaderna för utbildning av personal till följd av de nya reglerna är dock inte en administrativ kostnad. Det hade enligt Regelrådet varit önskvärt med en tydligare redovisning av vad som ingår i engångskostnaderna.

Enligt Regelrådets bedömning är de angivna effekterna på bolånevolym och risker med de enskilda lånen att se som faktorer som i viss mån ändrar förutsättningarna för företagets verksamhet.

Trots det angivna finner Regelrådet redovisningen av påverkan på företagets administrativa kostnader och andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att räntenivån är det viktigaste konkurrensmedlet på bolånemarknaden. Vidare anger Finansinspektionen att till skillnad från räntebetalningar är amorteringar inte en kostnad för låntagarna men de innebär en utgift som vissa låntagare kan vilja undvika. Amorteringsvillkor anges därför också vara ett viktigt konkurrensmedel för bolåneföretagen och en reglering som begränsar företagets möjlighet att själva bestämma amorteringsvillkoren kan därför innebära att konkurrensen på bolånemarknaden till viss del försämras. Finansinspektionen bedömer emellertid att utifrån de risker som högt belånade hushåll kan utgöra för ekonomin är det inte önskvärt att bolåneföretag konkurrerar genom att erbjuda amorteringsfrihet till relativt högt belånade hushåll. Vidare anges att amorteringskravet inte väntas hindra nya aktörer att komma in på bolånemarknaden, eftersom det inte bör innebära några väsentliga ytterligare kostnader för att inleda bolåneverksamhet.

Det anges även i konsekvensutredningen att utgångspunkten föreslås vara att låntagare som bor kvar i sin bostad ska tillåtas att byta långgivare utan att ett nytt bolån anses föreligga, förutsatt att krediten inte utökas. Detta för att Finansinspektionen inte vill försämra förutsättningarna för hushållen att gå från en bank till en annan, vilket skulle kunna försämra förutsättningarna för konkurrensen mellan olika långgivare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges i konsekvensutredningen om påverkan på bolåneföretagen i andra avseenden än de som redovisas under övriga rubriker i detta yttrande. Finansinspektionen redogör dock för effekter av regleringen i form av minskad aggregerad efterfrågan på bostäder samt ett minskat utbud av ägda bostäder. Vidare beskrivs potentiella effekter i form av begränsade möjligheter för vissa låntagare att låna och minskad efterfrågan på byggtjänster, som till exempel renoveringar och ombyggnationer, som finansieras med hjälp av nya bolån. Finansinspektionen beskriver även att inlåsnings effekter kan

komma att uppstå till följd av regleringen, vilket skulle innebära en sämre rörlighet på bostadsmarknaden. Inlåsnings effekter bedöms av Finansinspektionen bli begränsade.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen redovisas bedömningar om att de engångskostnader som införandet av amorteringskraven ger upphov till kommer att påverka företag olika beroende på företagets storlek, som nämnts ovan i stycket om påverkan på företagets kostnader. I detta sammanhang anges att en del av kostnaderna, som utbildning, beror på företagets storlek, men andra bör vara relativt lika oavsett företagets storlek och verksamhet. Sammantaget bedömer Finansinspektionen att engångskostnaderna bör bli lägre för de mindre företagen, men kan ändå innebära en större börda i förhållande till dessa företags mindre omsättning. Finansinspektionen bedömer emellertid att regleringen trots denna skillnad inte innebär några större begränsningar för konkurrensen på bolånemarknaden. Detta anges framför allt bero på att engångskostnaderna är små i förhållande till de intäkter som bolån ger upphov till.

Regelrådet uppfattar mot bakgrund av Finansinspektionens konsekvensutredning att bedömningen är att det inte finns skäl att visa särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Det hade enligt Regelrådets uppfattning varit önskvärt om detta hade uttryckts tydligt i konsekvensutredningen. Regelrådet anser emellertid att den redovisning som finns av hur regleringen väntas påverka företag beroende på storlek i sig är tydlig.

Sammantaget anser Regelrådet därför att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen på flertalet punkter är godtagbar, bland annat gällande syftet, alternativa lösningar, berörda företag utifrån antal och bransch samt särskild hänsyn till små företag. Det finns dock brister i hur Finansinspektionen beskrivit berörda företag utifrån storlek samt särskild hänsyn till tiden för ikraftträdandet. Vidare vore det enligt Regelrådet önskvärt med en tydligare redovisning av engångskostnaderna. Regelrådet finner sammantaget att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 3 februari 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Caroline Wigerstad.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Caroline Wigerstad
Föredragande