

Datum 2010-07-08

FI Dnr 10-1533

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Allmänna råd om begränsning av lån mot säkerhet i bostad

Sammanfattning

Finansinspektionen beslutar om allmänna råd för kreditinstitut som lämnar krediter med bostaden som säkerhet. Råden innebär att krediter med bostaden som säkerhet sammantaget inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde vid lämnandet av krediten.

Hushållens skuldsättning i förhållande till den disponibla inkomsten har under de senaste 15 åren har ökat kraftigt. I Sverige domineras hushållens skulder av krediter för bostadsändamål och belåningsgraden på bostäderna har stigit under samma period. En alltför hög skuldsättningsnivå och belåningsgrad gör en låntagare sårbar för en situation där fastighetspriserna sjunker eftersom bostaden då inte kan säljas utan att låntagaren får kvar en restskuld.

De allmänna råden syftar till att motverka en osund utveckling på kreditmarknaden där kreditinstitut använder allt högre belåningsgrader som konkurrensmedel vid kreditgivningen avseende bolån och därmed ökar den totala skuldsättningen för konsumenterna. En sådan utveckling riskerar att utsätta konsumenter för oacceptabla risker och på sikt skada förtroendet för kreditmarknaden. En begränsning av belåningsgraden på bolån skapar incitament för låntagare att begränsa sin skuldsättning.

Begränsningen gäller vid lämnande av nya lån, inklusive utökning av befintlig belåning, med bostaden som pant. Omskrivning av befintliga lån eller nya krediter som ersätter krediter som tidigare lämnats av ett annat företag för samma bostad omfattas inte av regleringen, så länge krediten inte utökas.

Finansinspektionen anser att regleringen av institutens kreditgivning ska ha formen av allmänna råd. På så sätt ges de berörda företagen möjlighet att vidta alternativa åtgärder för att uppnå syftet med regleringen. Finansinspektionen bedömer att regleringen inte kommer att medföra några betydande pris effekter på bostadsmarknaden.

De allmänna råden träder i kraft den 1 oktober 2010.

Innehåll

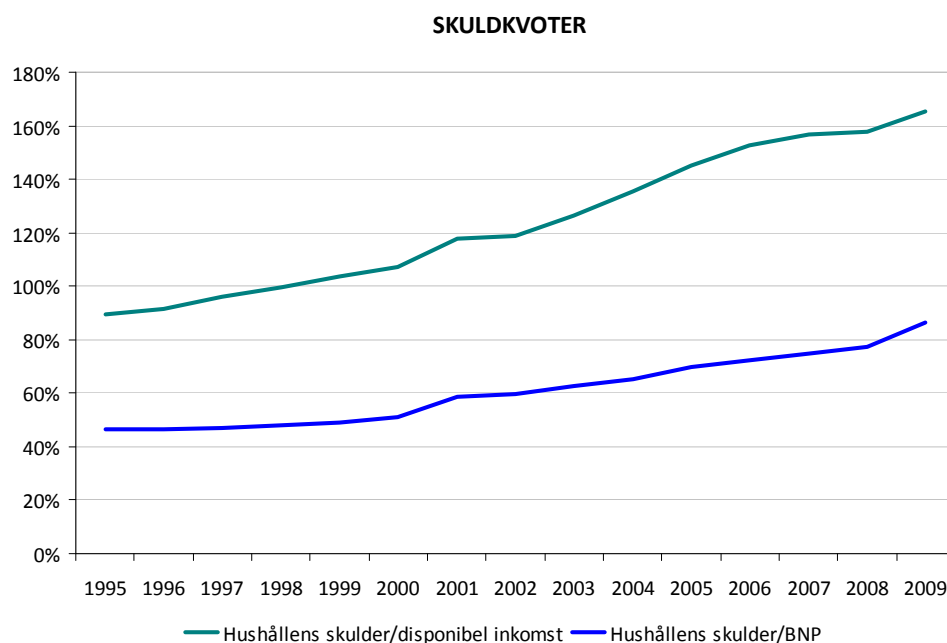
1.	Utgångspunkter för regleringen	3
1.1.	Bakgrund	3
1.1.1.	Stigande skuldkvot och belåningsgrad	3
1.1.2.	Risken för banksektorn är liten, men större för konsumenterna ..	5
1.1.3.	Internationell utblick	6
1.2.	Nuvarande och kommande regler	7
1.3.	Målet med regleringen	7
1.4.	Rättsliga förutsättningar	8
1.5.	Ärendets beredning	8
1.6.	Regleringsalternativ	9
2.	Nya allmänna råd	9
2.1.	Allmänt om reglering av belåningsgraden	9
2.1.1.	Behovet av reglering	9
2.1.2.	Alternativa regleringsvägar	11
2.1.3.	Nivån på regleringen	13
2.2.	Tillämpningsområde och definitioner	14
2.2.1.	Vilka företag bör följa de allmänna råden?	14
2.2.2.	Vilka typer av bostäder omfattas?	15
2.2.3.	Belåningsgrad	16
2.2.4.	Marknadsvärde	17
2.2.5.	Nyutlåning	18
2.3.	Kreditinstruktion	19
2.4.	Ikraftträdande	20
3.	Förslagets konsekvenser	21
3.1.	Ökade kostnader för företagen	21
3.2.	Effekter för konsumenterna	22
3.2.1.	Ränte- och priseffekter	22
3.2.2.	Ökade amorteringskrav	24
3.2.3.	Potentiell utestängning av vissa konsumenter	24
3.2.4.	Topplån från andra företag	25

1. Utgångspunkter för regleringen

1.1. Bakgrund

1.1.1. Stigande skuldkvot och belåningsgrad

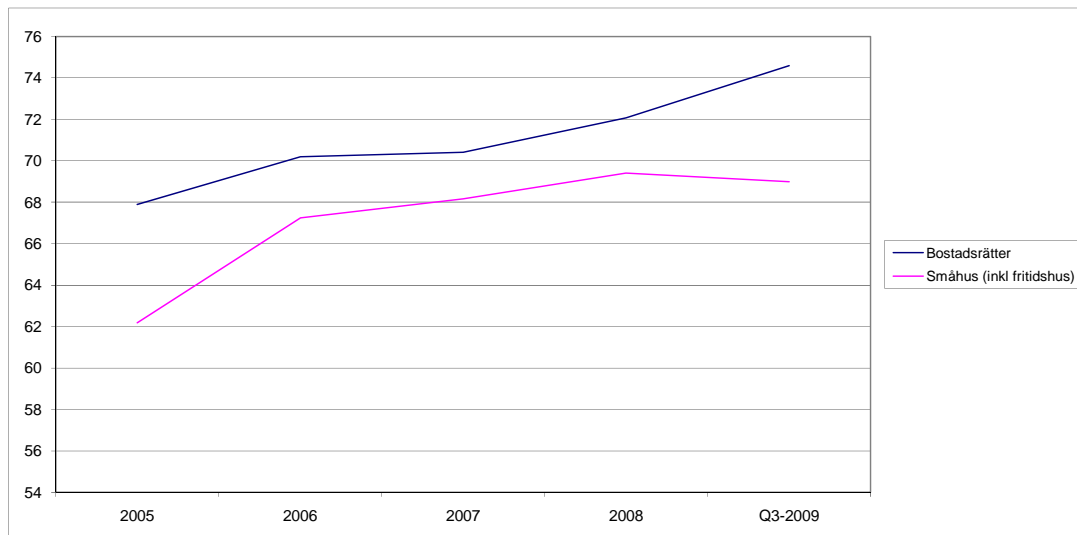
Liksom i många andra länder har hushållens skuldkvot i Sverige ökat stadigt från mitten av 1990-talet. Det gäller både skulder i förhållande till den disponibla inkomsten och skulder i förhållande till BNP, vilket illustreras av Figur 1 nedan. Skulder i förhållande till disponibel inkomst är nu uppe i nästan 170 procent, att jämföra med ungefär 120 procent i samband med 90-talskrisen. Utlåningen till hushållen har de senaste två åren ökat kraftigt trots lågkonjunktur och högre arbetslöshet efter den finansiella krisen. Detta beror till stor del på de stigande bostadspriserna. Även om det har skett stora förändringar i samhällsekonomin under de senaste decennierna vilket gett en lägre inflation och ett ränteläge som medför att hushållen klarar en högre skuldkvot, står det klart att skuldökningen medför risker. Hushållens tillgångar domineras i allt större utsträckning av bostadstillgången, vilken samtidigt i allt större utsträckning finansieras genom lån.



Figur 1: Totala skulder, hushåll inklusive icke-vinstdrivande organisationer i förhållande till disponibel inkomst respektive BNP. Källa SCB.

Ungefär två tredjedelar av Sveriges befolkning bor i eget hus eller bostadsrätt. Av hushållens skulder står bolånen för över 90 procent. De svenska hushållens totala skuldsättning har därmed en nära koppling både till utvecklingen på fastighetsmarknaden och till bankernas praxis vid kreditgivningen för bolån. De nominella huspriserna har stigit med över 7 procent per år sedan 2000-talets början, och denna utveckling har till stor del finansierats med lån.

Belåningsgraden, dvs. lån med säkerhet i bostaden i förhållande till bostadens marknadsvärde, har också fortsatt att stiga. Sedan 2005 har Finansinspektionen sammanställt belåningsgrader för småhus och bostadsrätter. Utvecklingen för nyutlåningen illustreras i Figur 1 nedan.



Figur 2. Genomsnittlig belåningsgrad i nyutlåningen (procent). Volymviktat per rapporterende företag.

Liksom priserna för andra tillgångar varierar bostadspriserna över tiden. I Sverige blev riskerna med bostadsägande tydliga under fastighetskrisen i 1990-talets början, då priserna föll kraftigt under flera år. För genomsnittsvillan i Sverige sjönk värdet till som lägst cirka 80 procent av köpesumman. Figur 3 nedan visar hur många kvartal ett bolån översteg det genomsnittliga marknadsvärdet om bostaden köptes när priserna stod som högst 1991, för olika värden på initial belåningsgrad. Även med tio procents kapitalinsats tog det cirka fem år innan marknadsvärdet i riket översteg eller var lika stort som lånet. För bostäder i storstäderna återhämtade priserna sig ännu senare. I t.ex. Göteborg tog det 4,5 år innan det genomsnittliga marknadsvärdet översteg lånet trots en egen ursprunglig insats på 20 procent. Ett antal hushåll som sålde sin bostad under de här åren blev sittande med en betydande restskuld.

Belåningsgrad ¹	Riket	Storstockholm	Storgöteborg	Stormalmö
100%	29	27	30	26
90%	19	20	25	20
85%	7	19	20	18
80%	1	9	18	6

Figur 3: Antal kvartal som bolånet översteg det genomsnittliga marknadsvärdet om bostaden köptes 1991

¹Anm: Ursprunglig belåningsgrad i procent.

Anm: Även därefter kan finnas något enstaka kvartal där marknadsvärdet understiger bolånet.

1.1.2. Risken för banksektorn är liten, men större för konsumenterna

Till skillnad från kommersiella fastigheter har privatbostäder bara gett upphov till små kreditförluster för den svenska banksektorn och så var det även under 90-talskrisen. Det står i stark kontrast till de betydande kreditförluster som privata bostäder i USA orsakat under den senaste krisen, vilka härstammar både från s.k. subprimelån lämnade till kredittagare med svag betalningsförmåga och från lån till hushåll med god kreditvärdighet. En viktig orsak till de höga kreditförlusterna är att i många amerikanska delstater kan konsumenten göra sig fri från skyldigheten att betala tillbaka sitt bolån genom att avsäga sig äganderätten till bostaden ("lämna in nycklarna"). Ett påtvingat bostadsbyte är naturligtvis förknippat med både ekonomiska och sociala kostnader. Men den amerikanska modellen innebär inte desto mindre ett betydande skydd för konsumenten eftersom den huvudsakliga risken för ett prisfall tas av kreditgivaren. I Sverige, liksom i de flesta andra europeiska länder, har däremot konsumenten normalt ett mer långtgående ansvar för en eventuell restskuld efter att bostaden sålts. Det är gynnsamt för bankerna, men ger inte nödvändigtvis kreditgivarna tillräckliga incitament att begränsa konsumentens skuldsättning.

Hösten 2009 genomförde Finansinspektionen en omfattande undersökning av kreditgivningen för bostadsändamål i Sverige. Resultatet redovisas i rapporten "Den svenska bolånemarknaden och bankernas kreditgivning" (Dnr 09-10849). De kreditinstitut (nedan i dokumentet även kallade banker eller företag) som ingick i undersökningen har tillsammans över 90 procents marknadsandel av den svenska bolånemarknaden. Undersökningen omfattar cirka 6 800 nytagna bolån som tecknades under tiden 28 till 30 september 2009 och innehåller bl.a. information om låntagarnas skulder och disponibla inkomst, bostädernas marknadsvärde och bankernas s.k. kvar-att-leva-på-kalkyler.

Enligt undersökningen är låntagarnas betalningsförmåga överlag god. Finansinspektionen bedömer att bankerna är tillräckligt konservativa i sina bedömningar och tar höjd för tillräckligt höga räntelägen i sina kvar-att-leva-på-kalkyler. De schabloner för levnadsomkostnader som användes var i huvudsak tillräckligt tilltagna. Finansinspektionens stresstester visar också att det skulle krävas ett mycket kraftigt fall i både bostadspriser och hushållens betalningsförmåga för att den finansiella sektorn skulle drabbas av kreditförluster i någon betydande omfattning. Det går därför inte i nuläget att dra slutsatsen att bolånen, eller hushållens skuldsättning generellt, är ett hot mot den finansiella stabiliteten i Sverige.

Men undersökningen bekräftar också bilden av allt högre belåningsgrader och därmed ökande konsumentrisker. I undersökningen hade cirka 12 procent av låntagarna en belåningsgrad på över 90 procent, ungefär 20 procent hade över 85 procent och en tredjedel av låntagarna hade en belåningsgrad på över 80 procent. Företagens egna regler för hur mycket ett bostadsobjekt får belånas varierar mellan 75 och 95 procent av bedömt marknadsvärde. Belåningsgraden och den totala skuldsättningen är av avgörande betydelse för hushållens

motståndskraft för prisfall och det kan konstateras att bufferten för prisnedgångar har minskat.

Hushållens belåningsgrad och skuldsättning, som domineras av bolånen, påverkar även konsumentens känslighet för stigande räntor. Bankernas utlåning till boende har inte bara ökat de senaste åren utan lånevillkoren har även blivit alltmer generösa. Amorteringsfria lån har blivit vanligare samtidigt som andelen hushåll som väljer rörliga räntor ökar. Att bankerna tar tillräcklig höjd i kreditprövningen för att undvika kreditförluster och tvångsförsäljningar innebär inte att räntehöjningar kommer att gå obemärkt förbi, utan kostnadsökningen för många hushåll, särskilt i storstäderna, kan komma att bli betydande. Förutom effekter på efterfrågan och konsumtion ökar detta i sig risken för framtida prisfall.

1.1.3. Internationell utblick

Bostadspriserna har stigit kraftigt det senaste decenniet, både i Sverige och internationellt. I flera länder skedde kraftiga prisfall under den senaste finanskrisen. Ett antal länder har skärpt existerande regler eller infört nya rekommendationer för bolån under de senaste åren. Vissa länder ställer krav på att banken tar ett större rådgivningsansvar och ansvar vid kunders fallissemang. En annan vanlig åtgärd är att begränsa det belopp som kan lånas mot pant i bostaden och att dessutom kräva att lånen amorteras.

I både Norge och Finland har tillsynsmyndigheterna nyligen presenterat rekommendationer för hur bankernas kreditgivning till bolånekunder bör se ut. Enligt det norska Finanstilsynets råd bör ett bolån normalt sett inte uppgå till mer än 90 procent av bostadens marknadsvärde. Vid avsteg från denna norm bör banken antingen se till att det finns tilläggssäkerhet, borgen, eller på annat sätt motivera avsteget.¹ Den finska finansinspektionen gick nyligen ut med en uppmaning till marknaden. Enligt den bör bankerna ta höjd för minst 6 procents boränta och undvika belåningsgrader över 90 procent av marknadsvärdet utom i mycket exceptionella fall.²

Kanada och Hong Kong är exempel på jurisdiktioner som har reglerade belåningsgrader i kombination med obligatoriska låneförsäkringar. I Kanada är belåningsgraden begränsad till 75 procent av fastighetens värde. Om låntagare behöver låna mer får banken endast bevilja lån upp till 95 procent om en försäkring tecknas. Försäkringen täcker hela lånebeloppet om försäkringen garanteras av det statliga försäkringsbolaget.

I Hong Kong har belåningen varit reglerad sedan mitten av 1990-talet, men reglerna skärptes under hösten 2009. I dag kan låntagaren låna motsvarande 70 procent av fastighetens värde. Om bankerna vill låna ut mer kan det ske

¹ Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål, mars 2010.
<http://www.finanstilsynet.no>

² <http://www.rata.bof.fi/se>

under förutsättning att låntagaren tecknar en försäkring i ett statligt försäkringsbolag. På så sätt kan bankerna låna ut ända upp till 90 procent. Försäkringen täcker lån som överstiger 70 procent.

1.2. Nuvarande och kommande regler

Enligt 8 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) ska ett kreditinstitut göra en kreditprövning som innebär att institutet ska bedöma risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Bestämmelsen tar sikte på samtliga krediter, inte bara de som ges till konsumenter. Syftet är att skapa stabila kreditinstitut genom att begränsa risken för kreditförluster.

Motsvarande bestämmelse finns i 5 a § konsumentkreditlagen (1992:830) som tillkom samtidigt med införandet av 8 kap. 1 § LBF. Även här ska kreditgivaren pröva om kredittagaren har förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Genom denna bestämmelse betonas näringsidkarens ansvar för att medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående i förhållande till inkomster och övriga ekonomiska förhållanden (betalningsförmåga). Syftet med denna bestämmelse är, till skillnad från den i LBF, att i huvudsak motverka överskuldsättning och gäller bara för konsumenter. Bestämmelsen gäller å andra sidan alla kreditgivare, inte bara de som omfattas av LBF.

I det nya förslaget till konsumentkreditlag som baseras på det nya EU-direktivet om konsumentkrediter föreslås inga ändringar i kreditprövningsbestämmelserna som har betydelse i detta sammanhang (Prop. 2009/10:242).

Bestämmelserna i 8 kap. 1 § LBF och 5 a § konsumentkreditlagen tar bara sikte på kreditprövning. Även om kreditprövningen i företagen enligt Finansinspektionens allmänna råd om kreditriskhantering ska vara tillräckligt framåtblickande och innehålla en känslighetsanalys av den kreditsökandes återbetalningsförmåga samt en bedömning av risken för en värdeförsämring i förekommande säkerheter, så kan den inte till fullo ta hänsyn till slutresultatet av kraftigt sänkt betalningsförmåga på grund av arbetslöshet eller skilsmässa, och variationer i bostadspriserna.³

I 6 kap. LBF finns övergripande bestämmelser om ett kreditinstituts rörelse. Av 6 kap. 4 § framgår att ett kreditinstituts rörelse ska, även i andra avseenden än vad gäller soliditet, likviditet och riskhantering, drivas på ett sätt som är sunt.

1.3. Målet med regleringen

Målet med den föreslagna regleringen i form av allmänna råd är att motverka en osund kreditgivning på bolånemarknaden och därigenom stärka konsumentskyddet. Finansinspektionen ser en fara i att företagen kan komma att använda

³ Se 16 § FFFS 2004:6 Finansinspektionens allmänna råd om kreditriskhantering i kreditinstitut och värdepappersinstitut.

höga belåningsgrader som konkurrensmedel som i förlängningen kan leda till oacceptabla risker för konsumenter och skada förtroendet för kreditmarknaden.

Genom att rekommendera en begränsning av möjligheterna att använda bostaden som pant antas andelen hushåll med mycket hög skuldsättning minska. Eftersom lån utan säkerhet bör betinga en högre ränta kommer incitamenten att öka för bolåntagare att undvika sådana lån helt eller snabbt amortera dessa lån.

1.4. Rättsliga förutsättningar

I 6 kap. 4 § LBF finns ett allmänt krav på att ett kreditinstituts rörelse ska drivas på ett sätt som är sunt. Syftet med den s.k. sundhetsregeln är att kreditinstituten i sin rörelse ska hålla en sådan kvalitetsnivå att förtroendet för bankmarknaden kan upprätthållas. Bestämmelsen är en kvalitetsregel som är avsedd att tolkas utifrån de mer specialiserade lagbestämmelserna på området, men också förtydligas genom förordningar eller allmänna råd om bestämmelsen.⁴ Finansinspektionen ser bl.a. utifrån resultatet av bolåneundersökningen ett behov av att förtydliga kravet på sundhet i kreditgivning med bostaden som pant. Detta för att motverka risken för att företagen använder höga belåningsgrader som konkurrensmedel och därigenom skapar oacceptabla risker för konsumenter och skadar förtroendet för kreditmarknaden.

En sådan utveckling av kreditförsörjningen för bolån kan inte anses motsvara kravet på sundhet i 6 kap. 4 § LBF. Att motverka överdrivna belåningsgrader bör ligga i företagens gemensamma intresse för att upprätthålla allmänhetens förtroende även i en situation med fallande bostadspriser. När belåningsgraden används som konkurrensmedel kan enskilda företag ha svårt att hävda en praxis som ger förtroende på längre sikt. Mot denna bakgrund och då kravet på sund verksamhet även innefattar att ta skälig hänsyn till kundernas, och då främst konsumenternas, intressen, anser Finansinspektionen att en reglering bör baseras på sundhetsregeln.

Enligt 1 kap. 2 § LBF ska lagen i tillämpliga delar även gälla för utländska företags verksamhet i Sverige. Av förarbetena till lagen framgår att utgångspunkten är att de föreskrifter som i Sverige utfärdats till skydd för insättare, konsumenter och betalningssystemet som sådant ska gälla för alla här verk-samma aktörer. Det gör att även sundhetsregeln kan tillämpas i vissa fall.⁵ Finansinspektionen gör bedömningen att dessa allmänna råd utgör ett sådant fall där regleringen är tillämplig även på utländska företag.

1.5. Ärendets beredning

Finansinspektionen publicerade den 16 februari 2010 rapporten ”Den svenska bolånemarknaden och bankernas kreditgivning”, baserad på en omfattande undersökning av kreditgivningen för bostadsändamål i Sverige. Samtidigt

⁴ Jfr. Prop. 2002/03:139 s. 285.

⁵ Prop. 2002/03:139 s. 510.

förklarade myndigheten att den övervägde att besluta om allmänna råd om begränsning av belåningsgraden för bolån i intervallet 75 till 90 procent.

Finansinspektionen bjöd in företrädare för branschen samt övriga intressenter, bl.a. företrädare för konsumentkollektivet, till referensgruppsmöte den 11 mars 2010 för att diskutera Finansinspektionens överväganden. Sammanfattningsvis ifrågasatte bolåneinstituterna behovet av reglering och vidhöll att de redan lever upp till de krav på begränsning av belåningsgraderna som var uppe för diskussion. Utöver referensgruppsmötet har det vid olika tillfällen även förts diskussioner med olika branschföreträdare kring de allmänna rådens utformning.

Den 5 maj 2010 remitterades förslag till allmänna råd om begränsning av lån mot säkerhet i bostad. Ett drygt trettio-tal organisationer, företag och enskilda har inkommit med remissvar.

1.6. Regleringsalternativ

Alla myndigheter har en allmän rätt att utan särskilt bemyndigande utfärda allmänna råd inom sitt verksamhetsområde i form av generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som t.ex. sundhetsregeln i detta fall.

När det gäller sundhetsregeln i 6 kap. 4 § LBF finns också ett uttryckligt bemyndigande i 5 kap. 2 § 4 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse för Finansinspektionen att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla kraven på sundhet.

Finansinspektionen anser emellertid inte att belåningsgraden för närvarande bör regleras genom föreskrifter. Syftet med begränsningen, att motverka överskuldssättning hos konsumenter, gör att reglerna bör kunna tillämpas med ett visst mått av flexibilitet. Medan en föreskrift innehåller bindande regler ger allmänna råd utrymme för företaget att i stället vidta andra åtgärder som leder till att syftet med den bakomliggande författningen uppfylls. Eftersom det kan finnas alternativa sätt att motverka en osund kreditgivning anser Finansinspektionen att den föreslagna begränsningen bör ges i form av allmänna råd i stället för en bindande föreskrift.

2. Nya allmänna råd

Finansinspektionen redogör nedan för de allmänna råden och kommenterar olika ställningstaganden i fråga om hur regleringen har utformats. I samband med detta behandlas de synpunkter som kommit in från remissinstanserna.

2.1. Allmänt om reglering av belåningsgraden

2.1.1. Behovet av reglering

Finansinspektionens ställningstagande: Behovet av att minska riskerna med höga belåningsgrader och överskuldssättning tillgodoses inte genom nuvarande

reglering på kreditområdet. För att uppnå syftet med att förhindra en osund kreditgivning och samtidigt stärka konsumentskyddet bör det införas en reglering som skapar incitament till ändrat beteende hos såväl banker som låntagare.

Remisspromemorian: Innehöll samma bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar eller har inga synpunkter på Finansinspektionens bedömning att det finns skäl att vidta åtgärder med anledning av utvecklingen på den svenska bostadsmarknaden, med stigande belåningsgrader under de senaste åren och en ökad skuldkvot. Ett antal remissinstanser avstyrker dock en reglering med motiveringen att bankerna, som framgår av Finansinspektionens bolåneundersökning, har goda marginaler i sina kreditprövningar, kreditförlusterna har varit låga och att de allra flesta företag redan följer en praxis med lägre belåningsgrader. Flera remissinstanser tar också upp risken för utestängning av kapitalsvaga grupper (t.ex. ungdomar) från bostadsmarknaden och ökade kostnader för konsumenterna. En remissinstans anser också att det är tveksamt om åtgärden är ändamålsenlig, det vill säga om den skulle stärka allmänhetens förtroende för kreditmarknaden eller stärka konsumentskyddet.

Finansinspektionens skäl: Som konstaterats ovan utgör lån till bostäderna den absolut största delen av svenska hushålls krediter. Bostadens värde och hushållets belåningsgrad vid en viss tidpunkt är framförallt av betydelse om konsumenten inte kan bo kvar i sin bostad. Av största vikt är därför att långgivarna vid sin kreditprövning fokuserar på låntagarnas återbetalningsförmåga. Som påpekats av flera remissinstanser och som framgår av Finansinspektionens tidigare nämnda rapport om bolånemarknaden är betalningsförmågan hos svenska bolåntagare överlag god och kreditförlusterna har historiskt varit låga. Finansinspektionen fann i undersökningen inte heller några påtagliga brister i det sätt på vilket företagen gör sina kreditprövningar.

Den kreditprövning som görs i enlighet med regleringen i 8 kap. 1 § LBF och 5 a § konsumentkreditlagen innehåller emellertid inte, och ska inte heller innehålla, ett fullständigt beaktande av slutresultatet av en sänkt betalningsförmåga vid livshändelser som skilsmässa, arbetslöshet och sjukdom eller nedgångar i bostadspriserna. Om sådana hänsyn till fullo togs i dessa kalkyler, t.ex. genom att ett gift pars kreditansökan prövades var för sig som om de vore skilda med de ökade kostnader som det innebär eller genom att låntagaren förutsattes ha blivit sjuk och förlorat sitt arbete, skulle möjligheterna att få lån kraftigt begränsas.

Hänsyn till livshändelser och risken för prisnedgångar är dock rimliga att även väga in när det gäller belåningsgraden eftersom pantens värde blir avgörande om bostaden ska säljas och lånen lösas. Finansinspektionen ser med oro på de tendenser som finns till en utveckling på kreditmarknaden där kreditinstitut använder allt högre belåningsgrader som konkurrensmedel. En allt högre skuldsättning bland hushållen riskerar att minska hushållens motståndskraft mot

livshändelser och prisnedgångar och samtidigt leda till mer volatila bostadspriser, eftersom hushållens räntekänslighet ökar. En fortsatt ökning av andelen hushåll med mycket höga belåningsgrader utsätter därför allt fler konsumenter för allt högre risk för förluster. En situation där många hushåll har större lån än bostaden är värd riskerar också att skapa inlåsnings effekter för konsumenter på bostadsmarknaden då bostaden inte kan säljas utan att konsumenten får en restskuld. De konsumenter som tvingas sälja sin bostad på grund av arbetslöshet eller andra livshändelser hamnar i en mycket svår situation när en buffert i belåningen saknas.

Ytterligare ökade belåningsgrader från dagens historiskt redan höga nivåer riskerar inte bara att utsätta konsumenter för oacceptabla risker utan kan skada förtroendet för kreditmarknaden. Att många institut har interna riktlinjer för belåningsgrader har inte varit tillräckligt och risken finns att dessa riktlinjer blir svåra att upprätthålla i framtiden utan reglering. Att motverka överdrivna belåningsgrader och överskudsättning bör ligga i företagens gemensamma intresse för att upprätthålla allmänhetens förtroende även i en situation med fallande bostadspriser. När belåningsgraden används som konkurrensmedel kan emellertid enskilda företag ha svårt att hävda en praxis som egentligen ligger i hela branschens intresse. Det är helt enkelt inte lönsamt att på egen hand försöka stävja en allmänt ökad belåningsgrad, trots att den i förlängningen riskerar att skada förtroendet för banksektorn som helhet.

Finansinspektionen anser därför att en begränsning av belåningsgraden mot säkerhet i form av pant i bostad är motiverad.

Genom att rekommendera en begränsning av bostadens belåningsutrymme antas andelen hushåll med mycket hög skuldsättning minska. Eftersom lån utan säkerhet bör vara mindre tillgängliga och betinga en högre ränta kommer incitamenten att öka för bolåntagare att undvika sådana lån helt eller snabbt amortera dessa lån. Som utvecklas nedan under avsnitt 3.3 potentiella effekter för konsumenterna kan regleringen därmed innebära ökade kostnader för de bolånekunder som väljer att låna mer än 85 procent till sitt bostadsköp och att vissa köpare inte får lån till den bostad de önskar. En grupp som särskilt kan komma att påverkas är unga förstagångköpare. Att unga människor kan finna en bostad är naturligtvis en viktig hänsyn. Bristen på bostäder för bl.a. unga i storstäder är dock ett strukturellt problem som varken kan eller bör avhjälpas genom en osund kreditgivning och allt högre belåningsgrader.

Kredittagare med tillräckliga marginaler bör ha stora möjligheter att få lån även utan säkerhet eller kunna teckna en försäkring som skyddar mot prisfall.

2.1.2. Alternativa regleringsvägar

Finansinspektionens ställningstagande: Finansinspektionen anser att en begränsning av belåningsgraden är det bästa verktyget som myndigheten har att förfoga över i syfte att uppnå målet med regleringen. Eftersom regleringen sker

i form av allmänna råd utesluter detta inte att företagen vidtar andra åtgärder för att uppnå syftet.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser delar Finansinspektionens bedömning. Flera remissvar anser dock att syftet kan uppnås lika bra eller bättre genom krav på amortering, prisfallsförsäkring eller möjligen en begränsning av hushållens totala skuldsättning. I remissvaren tas också frågan upp om regleringen kan anses falla under Finansinspektionens mandat genom sundhetsregeln.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionen anser att det mest ändamålsenliga alternativet för reglering är att rekommendera en begränsning av bankernas möjlighet att lämna krediter mot säkerhet i form av pant i bostad. Genom en begränsning av belåningsgraden på bostäder skapas även incitament för låntagarna att begränsa sin totala skuldsättning. Detta kommer förmodligen att ske genom att företagen kräver tilläggsantern, högre ränta på lån utan säkerhet, eller försäkring mot prisfall på lån över belåningsgränsen (som beskrivs närmare i avsnitt 3.2 nedan). Även om syftet med de allmänna råden är att få en påverkan på hushållens totala skuldsättning är det varken möjligt eller önskvärt att Finansinspektionen reglerar nivån på varje enskilt hushålls totala skuld och direkt reglerar den i förhållande till hushållets tillgångar eller inkomster. Eftersom bolånen utgör en så dominerande del av hushållens skuldsättning bör en begränsning eller snabbare amortering av dessa också leda till lägre total skuldsättning.

Finansinspektionen vill i detta sammanhang framhålla att de föreslagna allmänna råden alltså utgör en rekommendation om hur banker och andra kreditinstitut bör agera i sin kreditgivning. Mot bakgrund av att flera bolåneinstitut i sina remissvar är angelägna om att få vägledning i hur de ska efterleva de allmänna råden bör förtydligas att de allmänna råden i detta fall varken kan, eller ska, i detalj ange hur varje enskild situation bör behandlas. Det är upp till de berörda företagen att avgöra om det i en enskild situation är förenligt med såväl sund kreditgivning som god kreditgivningssed att göra avsteg från de allmänna råden. Sådana avsteg bör bara ske om syftet med de allmänna råden och sundhetsregeln fortfarande är uppfyllt. Som redogjorts för ovan är det behovet av flexibilitet och möjligheten till alternativa åtgärder som ligger till grund för Finansinspektionens beslut att reglera begränsningen genom allmänna råd i stället för genom föreskrifter.

Prisfallsförsäkring

Som nämnts ovan är krav på prisfallsförsäkring för högre belåningsgrader ett regleringsalternativ som används i flera länder. Finansinspektionen ser flera fördelar med en sådan reglering, men bedömer att införande av ett sådant krav i nuläget är en alltför ingripande förändring i förhållande till hur bankernas kreditgivning går till i dag. Utbudet av sådana försäkringar är dessutom ännu begränsat i Sverige. En prisfallsförsäkring eller garanti som svarar mot kravet

på sundhet skulle kunna vara ett alternativ för att uppfylla de allmänna rådens syfte även vid utlåning över 85 procent belåningsgrad.

Amorteringskrav

Ett annat alternativ till den föreslagna regleringen skulle kunna vara att Finansinspektionen sätter en maximal tid för under hur lång tid bolånen får löpa. Finansinspektionen anser att det är angeläget att låntagarna amorterar krediter där belåningsgraden är hög men ser betydande svårigheter i att reglera själva amorteringstiden av följande skäl.

Ett krav som riktar sig mot hela bostadskrediten missar regleringens huvudsakliga syfte att minska de allra högsta belåningsgraderna. Det går varken ur ett stabilitets- eller konsumentskyddsperspektiv att motivera att en kund med låg belåningsgrad ska tvingas amortera. Men också krav på amortering av det s.k. topplånet riskerar att motverka sitt syfte (se närmare förklaring av topplån m.m. under avsnitt 3.3 nedan). Om konsumenten har andra krediter t.ex. kreditkortsskulder, med betydligt högre ränta än bostadskrediten, ligger det förmodligen i både bankens och kundens intresse att dessa amorteras först. Om ett krav skulle införas på att t.ex. amortera belåning över 80 procent skulle det kunna leda till att amorteringar på sådana konsumtionskrediter kom i andra hand.

När hushåll har likviditetsproblem är det dessutom vanligt att kreditinstitut ger anstånd med amorteringen av bolånet, en möjlighet som Finansinspektionen inte vill motverka. Ett generellt amorteringskrav som relaterar till en specifik kredit kan även enkelt kringgåas genom att hushållet använder pantutrymmet för att ta upp ny kredit, antingen i sitt befintliga kreditinstitut eller hos ett nytt företag. Syftet med den föreslagna regleringen är att tydliggöra risken i mycket höga belåningsgrader och att ge konsumenter incitament att begränsa sin skuldsättning.

En ytterligare viktig skillnad mellan amorteringskrav å ena sidan och bolånetak och prisfallsförsäkring å andra sidan är att amorteringar ger ett ökat skydd på sikt, men de ger inte motståndskraft för situationer som inträffar kort efter det att lånet tagits.

Enbart det faktum att ett bolån innehåller krav på amortering kan av dessa skäl inte anses uppfylla sundhetsregeln och de allmänna råden.

2.1.3. Nivån på regleringen

Finansinspektionens ställningstagande: Finansinspektionen anser att begränsningen av belåningsgraden i de allmänna råden bör anges till 85 procent av bostadens värde.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser delar Finansinspektionens bedömning. Flera remissvar pekar dock på att andra länder som Norge och Finland har valt en högre gräns och förespråkar en nivå på 90 procent. En remissinstans anser att det är otillfredsställande att Finansinspektionen använder sundhetsregeln för att föreslå så detaljerade regler som en uttalad procent-sats.

Finansinspektionens skäl: En begränsning av belåningsgraden måste beakta både behovet av att öka incitamenten till att undvika hög belåning och de samhällsekonomiska kostnaderna av reglering. Vilken nivå som begränsningen bör läggas på är en avvägningsfråga.

Variationerna i svenska bostadspriser har överlag varit låg under 2000-talet, även under finanskrisen. Företagens fokus på kundernas betalningsförmåga och den mycket begränsade andrahandsuthyrningen i Sverige bidrar troligen till det. Men detta utesluter inte framtida prisfall, i synnerhet om belåningsgraderna fortsätter att stiga. Många länder har under den senaste finanskrisen upplevt prisfall på bostäder på mellan 10 och 20 procent.

De flesta företag i Sverige tillämpar i dag en belåningsgrad för bottenlån på mellan 75 och 90 procent, medan några företag tillåter ännu högre belåningsgrader. En begränsning till 85 procent bedöms vara en proportionerlig åtgärd för att förhindra en osund utveckling och kommer inte att innebära en onödigt stor påverkan på rådande bolånepraxis och på bostadsmarknaden samtidigt som trenden med ökande belåningsgrader bromsas.

När det gäller hänsyn till reglering i andra länder kan konstateras att råden även omfattar utländska företags svenska verksamheter och det därför inte finns anledning till samordning av konkurrensskäl.

2.2. Tillämpningsområde och definitioner

2.2.1. Vilka företag bör följa de allmänna råden?

Finansinspektionens ställningstagande: Alla företag under tillsyn som ägnar sig åt kreditgivning bör tillämpa de allmänna råden.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser pekar på risken för konkurrensproblem om regleringen inte omfattar alla kreditgivare på bolånemarknaden. Dessutom pekas på risken för konkurrenssnedvridningar om inte utländska företag omfattas.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionen delar uppfattningen att en reglering har bäst effekt om den omfattar alla möjliga kreditgivare på bolånemarknaden. Regleringen omfattar därför kreditgivande företag under Finansinspektionens tillsyn. Mot bakgrund av att kreditgivning i sig inte

fordrar tillstånd av Finansinspektionen kommer det att finnas kreditgivande företag som inte omfattas av regleringen, s.k. finansiella institut. Finansiella institut har endast anmält till Finansinspektionen att de ägnar sig åt kreditgivning enligt lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet och står inte under tillsyn. Finansinspektionen saknar därigenom möjlighet att reglera dessa företags verksamhet. Det finnas alltså en risk att företag som inte träffas av regleringen kommer att erbjuda topplån mot pant i bostaden i konkurrens med blancolån. Syftet med regleringen skulle därmed motverkas. Finansinspektionen bedömer dock inte att den risken är överhängande eller så betydande att den motiverar att en reglering inte införs. Skulle effekterna bli besvärande bör i stället regleringsåtgärder som kan träffa även de oreglerade företagens kreditgivning övervägas, vilket kräver ny lagstiftning.⁶

Utgångspunkten är att de föreskrifter som utfärdas i Sverige till skydd för t.ex. 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 t.ex. sundhetsregeln som har ett konsumentskyddande syfte, kan således tillämpas även på utländska företags och filialers verksamhet i Sverige. Eftersom de allmänna råden har just ett sådant konsumentskyddande syfte bör de allmänna råden omfatta även utländska företags verksamhet i Sverige. Om ett utländskt företag skulle agera i strid med de allmänna råden kan Finansinspektionen ingripa enligt de förfaranden som gäller vid andra slags överträdelser av svenska regler som gäller för dess verksamhet i Sverige. På samma sätt som beträffande andra s.k. allmänna bästa-regler gäller dessa utan att det tas in en bestämmelse om det i de allmänna råden.

2.2.2. Vilka typer av bostäder omfattas?

Finansinspektionens ställningstagande: De allmänna råden gäller för en- eller tvåfamiljsbostäder och bostadsrätter för bostadsändamål. Råden omfattar endast bostäder i Sverige. Även s.k. ägarlägenheter för bostadsändamål bör omfattas. Begreppet näringsfastighet, vilket inte heller används i de allmänna råden, bör inte läggas till grund för bestämmandet av tillämpningsområde. Det avgörande bör i stället vara syftet med förvärvet av bostaden. Bostad som skattemässigt anses utgöra näringsfastighet eller näringsbostadsrätt kommer därmed att omfattas under vissa förutsättningar.

Remisspromemorian: Remisspromemorian innehåller inget uttalande om ägarlägenheter. I promemorian konstaterades att näringsfastigheter inte omfattas.

⁶ Regeringen har nyligen gett Finansinspektionen uppdrag att redogöra för och bedöma behovet av ett alternativ till den nuvarande ordningen med att vissa finansiella företag enbart behöver registrera sin verksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2011.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser har påpekat att ägarlägenheter bör omfattas samt pekat på problemet att juridiska personers förvärv av bostad bör omfattas enligt promemorian samtidigt som näringsfastigheter inte omfattas av de allmänna rådens definition av bostad. Vidare efterfrågas om fritidsfastigheter omfattas.

Finansinspektionens skäl: Som tidigare konstaterats är det viktigt att de allmänna råden inte skapar olika förutsättningar på bostadsmarknaden. När det gäller näringsfastigheter kan konstateras att begreppet som sådant definieras i skatterättsliga regelverk. Det är dock inte självklart att regleringen om belåningsgrad ska anpassas till skatterätten eftersom den har ett helt annat syfte. Konstruktioner där bostadsköpare väljer att låta en juridisk person förvärva bostaden kan, om det inte är tydligt för bankerna hur de allmänna råden bör tillämpas i en sådan situation, innebära att dessa ges möjlighet till högre belåningsgrad än den som väljer att förvärva bostaden privat. En sådan utveckling av bolånemarknaden skulle kunna ge privata förvärvare ett annat förhandlingsläge i en budgivningssituation och dessutom motverka målet att stävja en osund kreditgivningsskylt avseende bolån.

Mot denna bakgrund bör banken ta reda på syftet med förvärvet. Om bostaden som förvärvas är avsedd att användas som bostad för den juridiska personens företrädare eller någon annan i dennes familj är det ett förvärv som de allmänna råden avser att reglera. Det saknar således betydelse om bostaden därigenom skulle klassificeras som näringsfastighet eller näringsbostadsrätt endast på den grund att en juridisk person är förvärvare, då det är syftet med förvärvet som är avgörande. Finansiering av juridiska personers förvärv av bostad bör följaktligen i vissa fall omfattas av de allmänna råden. Därigenom kommer prissättningen på bostadsmarknaden inte att bero på om köparen är en fysisk eller juridisk person. Tillämpningsområdet bör alltså inte, som remissinstanserna föreslår, baseras på skatterättsliga definitioner.

Finansinspektionen ser ingen anledning till varför fritidsfastigheter skulle undantas från regleringen då fritidsfastigheter också används för bostadsändamål, låt vara att det inte är för permanent boende, och belåningen kan ha en betydande inverkan på den totala skuldsättningen.

Den förhållandevis ovanliga bostadsformen ägarlägenheter bör som flera remissinstanser påpekat omfattas.

2.2.3. Belåningsgrad

Finansinspektionens ställningstagande: En begränsning av belåningsgraden föreslås omfatta samtliga krediter som har lämnats mot säkerhet i bostaden.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Har inte haft några invändningar mot förslaget.

Finansinspektionens skäl: Att begränsningen omfattar samtliga krediter som har lämnats mot säkerhet i bostaden innebär att krediter som redan har lämnats ska tas med i beräkningen av belåningsutrymmet för den aktuella bostaden. Det finns inga principiella skäl att behandla helt nya krediter annorlunda än en ökning av krediter tagna före den 1 oktober 2010. Ett företag som står i begrepp att lämna en kredit bör således undersöka om bostaden är pantsatt sedan tidigare, och i så fall, hur mycket i förhållande till dagens marknadsvärde, innan kredit lämnas upp till 85 procent.

2.2.4. *Marknadsvärde*

Finansinspektionens ställningstagande: Definitionen av marknadsvärde bör i allt väsentligt överensstämma med den som gäller i andra författningar som reglerar företagens krediter. Att köpeskilling kan användas som underlag för värderingen uttrycks särskilt.

Remisspromemorian: Förslaget innehöll en definition som syftade till att inte införa nya värderingsprinciper för företagen att förhålla sig till, men angav inte uttryckligen att definitionen skulle överensstämma med redan i andra författningar förekommande värderingsprinciper.

Remissinstanserna: Några remissinstanser anser att definitionen av marknadsvärde bör uttryckas på samma sätt som gjorts i andra författningar som innehåller värderingsprinciper.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2008:25) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag, innehåller bl.a. värderingsregler för övertagna fastigheter. Tidigare värderingsregler på området (FFFS 2001:19) låg till grund för värderingsprinciperna i lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer (LUSO). Av 3–5 §§ LUSO framgår att marknadsvärdet ska fastställas genom en individuell värdering. Denna värdering ska utföras av en kompetent värderingsman. Värderingen får dock grundas på generella prisnivåer om den avser fast egendom som utgör bostadsfastighet i en- eller tvåfamiljshus, tomträtt som har upplåtits för bostadsändamål i en- eller tvåfamiljshus eller bostadsrätt som har upplåtits för bostadsändamål. En värdering som grundas på generella prisnivåer ska utföras på ett betryggande sätt. Vidare framgår att det med marknadsvärde avses det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning där skälig tid ges för förhandlingar, och att marknadsvärdet ska bedömas utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden. Motsvarande definition av marknadsvärde finns i 16 kap. 29 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2007:1) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

Finansinspektionen bedömer att det är onödigt att introducera ytterligare värderingsprinciper för företagen att förhålla sig till, varför nämnda regler även bör ligga till grund för hur företagen bör fastställa marknadsvärdet enligt dessa allmänna råd. Detta bör även framgå direkt av de allmänna råden.

Köpeskillingen får normalt anses visa på det aktuella marknadsvärdet för en bostad. Köpeskillingen är dessutom utifrån bostadsköparens perspektiv det värde som finansieringsbehovet sätts i relation till. I de fall det inte är fråga om ett nyligen gjort förvärv eller i andra situationer när köpeskillingen inte är representativ för marknadsvärdet bör företaget göra en värdering. En värdering bör också kunna göras utifrån generella prisnivåer.

Det finns i 8 kap. 3 § LBF ett krav att kreditbeslut ska dokumenteras så att beslutsunderlaget redovisas och att kreditärendets hantering även i övrigt kan följas. Finansinspektionen anser att begreppet ”beslutsunderlag” omfattar dokumentation som utgör underlag för värdering av bostad varför en motsvarande rekommendation är överflödig i dessa allmänna råd. Det kan i sammanhanget nämnas att Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2004:11) om säkerställda obligationer innehåller allmänna råd om att underlag för värderingar som grundas på generella prisnivåer bör dokumenteras. Flertalet aktörer på bolånemarknaden torde följaktligen redan ha rutiner för just detta.

2.2.5. Nyutlåning

Finansinspektionens ställningstagande: Med nyutlåning avses i detta sammanhang lämnande av ny kredit eller utökning av en kredit som kunden tidigare har tagit hos företaget. Vissa undantag bör dock uttryckligen göras för att inte åstadkomma inlåningseffekter.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag, men med mindre vägledning kring olika situationer.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har efterfrågat förtydliganden om vad som bör gälla i ett antal olika situationer då lån tas upp eller ändras och argumenterat för att vissa av dessa bör undantas från tillämpningsområdet. Dessa situationer behandlas nedan.

Finansinspektionens skäl: Avsikten med regleringen är att täcka in lån med säkerhet i bostaden som tas efter den 1 oktober 2010. För att undvika att de allmänna råden får oönskade inlåningseffekter bör de emellertid inte omfatta alla krediter som i strikt mening kan anses vara en ny kredit. När ett företag ersätter krediter som ett annat företag tidigare har lämnat med nya, till beloppet lika krediter, t.ex. till följd av att en kund byter bank, ska det företag som ersätter krediten inte begränsas av att ett företag tidigare har lämnat krediter som överstiger 85 procent av bostadens marknadsvärde (eller att bostadens marknadsvärde fallit sedan krediterna gavs). Följaktligen bör inte heller de allmänna råden innebära en begränsning i företagets möjligheter att förvärva krediter av andra skäl än att kunder flyttar sina engagemang. Inte heller omförhandling av andra villkor än kreditbelopp för tidigare lämnade krediter såsom räntesats, amorteringstakt m.m. (omskrivning), som i formell mening kan anses vara nya krediter, bör omfattas.

En fråga som tas upp av remissinstanserna är hur nya lån vid rekonstruktion, t.ex. s.k. ränteskillnadsersättningslån, ska behandlas. Dessa lån syftar visserligen som några remissinstanser hävdar till att hjälpa konsumenter som inte klarar av sina lån att få en bättre situation, men är samtidigt en utvidgning av den tidigare belåningen som bör omfattas av regleringen. Det är samtidigt möjligt för banken att sänka räntesatsen så att behovet av ränteskillnadsersättning inte uppstår, eller att låna ut pengar mot annan säkerhet eller utan säkerhet, för att hantera s.k. problemkrediter.

En annan fråga som några remissinstanser begärt klargörande i är vad som ska gälla vid bodelning. Som framhållits ovan, går det inte att förutse alla tänkbara situationer och reglera dessa. Eftersom en strikt tillämpning av de allmänna råden kan medföra personliga och sociala problem för den enskilde låntagaren i en bodelningssituation bör det vara möjligt för banken och kredittagaren att finna lösningar som inte leder till att den gemensamma bostaden måste säljas och som samtidigt är förenliga med sund kreditgivning och god kreditgivnings- sed.

Finansinspektionen menar att det är helt klart, vilket en remissinstans begärt ett klargörande av, att lån som övertas av förvärvaren vid ett ägarbyte faller under begreppet nyutlåning eftersom det rör sig om ett helt nytt avtalsförhållande.

Även den situationen då en låntagare förvärvar en ny bostad och vill behålla sina tidigare lån genom att byta säkerhet för lånen (s.k. säkerhetsbyte) bör omfattas av begränsningen då det annars skulle skapa olika förutsättningar på marknaden. En köpare som kan flytta med sig tidigare lån skulle i sådana fall få möjlighet att finansiera sin bostad med lån mot pant i bostaden utan att beakta den begränsning som gäller för övriga eventuella köpare av bostaden, vilket inte är förenligt med de allmänna rådets syfte.

En remissinstans har dessutom föreslagit att begreppen ”lämnande” och ”lämnats” ersätts med ”beviljande” och ”beviljats” då det är oklart vilken tidpunkt som avses med ”lämnande”. Eftersom begreppet ”lämna” används i såväl lagen om utgivning om säkerställda obligationer som FFFS 2007:1 bör det kunna användas även i detta sammanhang. För tydlighets skull kan sägas att det är tidpunkten för avtal om kredit som är avgörande för när krediten ska anses ha lämnats, vilket också torde gälla för begreppet ”beviljats”.

2.3. Kreditinstruktion

Finansinspektionens ställningstagande: Ett företag bör dokumentera sina principer för att tillämpa belåningsbegränsningen i de allmänna råden, eller i förekommande fall alternativa metoder för att uppnå syftet med den bakomliggande regeln. Lämpligen görs det i företagets kreditinstruktion.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag.

Remissinstanserna: Hade inga synpunkter.

Finansinspektionens skäl: Ett företag bör ha lämpliga instruktioner och rutiner som behövs för att uppnå syftet med de allmänna råden, på samma sätt som gäller för företagets verksamhet i övrigt.

2.4. Ikraftträdande

Finansinspektionens ställningstagande: Regleringen ska träda i kraft den 1 oktober 2010. Lånelöften som lämnats och dokumenterats före beslutsdatum för de allmänna råden bör dock kunna infrias även efter den 1 oktober. Med lånelöfte avses, enligt Finansinspektionen, en utfästelse om framtida lämnande av kredit som inte blir bindande förrän avtal om kredit har slutits. Vidare bör s.k. byggnadskrediter för vilka villkoren fastställts innan ikraftträdandet inte omfattas. Vid nybyggnation på tomt som förvärvats innan ikraftträdandet bör det förväntade marknadsvärdet när byggnationen slutförts ligga till grund för belåningsgraden.

Remisspromemorian: Innehöll samma förslag på ikraftträdande, men var mindre tydlig avseende vad som bör gälla för löften och andra överenskommelser som ingåtts dessförinnan.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har efterfrågat vad som bör gälla för lånelöften som lämnats före de allmänna rådets ikraftträdande samt vid pågående nybyggnation och byggnation på redan förvärvat tomt.

Finansinspektionens skäl: Finansinspektionen anser att det är lämpligt att regleringen träder i kraft den 1 oktober 2010. Det bör ge företagen tillräcklig tid att anpassa sina affärsstrategier och att göra de ändringar i sina rutiner och styrdokument, t.ex. kreditinstruktionen, som behövs.

Mot bakgrund av att Finansinspektionen remitterade förslaget på begränsning av belåningsgrad på 85 procent redan den 5 maj i vilket datum för ikraftträdande föreslogs till den 1 oktober, utgår Finansinspektionen från att det inte kommer att finnas någon större mängd lånelöften över 85 procent som behöver infrias efter den 1 oktober. De dokumenterade lånelöften som lämnats före de allmänna råden beslutas bör dock inte omfattas av de allmänna råden. Det innebär att bankerna bör ta regleringen i beaktande vid utformningen av framtida lånelöften så att de inte kommer i konflikt med regleringen när den träder i kraft.

Pågående nybyggnation är en annan fråga som remissinstanserna har undrat över som har samband med frågan om lånelöfte. Till skillnad från allmänna lånelöften kan s.k. byggnadskrediter vid nybyggnationer löpa under en längre tid. Sådana överenskommelser om en del av slutfinansiering bör innebära att den slutliga belåningsgraden hamnar över 85 procent av marknadsvärdet, normalt sett falla utanför begreppet nyutlåning.

I fråga om nybyggnation som inträffar efter den 1 oktober har ett bolåneinstitut, som det får förstås, efterfrågat ett klagörande i situationen då tomt förvärvas separat för att sedan bebyggas. Det är riktigt, som institutet konstaterar, att själva tomtmarken inte omfattas av begränsningen. I och med att nybyggnation påbörjas kommer dock såväl mark som bostadshus att omfattas. Därmed bör det förväntade marknadsvärdet när byggnationen slutförts ligga till grund för belåningsgraden vid finansiering av byggnationen.

3. Förslagets konsekvenser

3.1. Ökade kostnader för företagen

Även om det är ett begränsat antal företag som står för huvuddelen av bolåne marknaden kommer samtliga kreditinstitut att omfattas av de föreslagna allmänna råden. För närvarande finns det 148 kreditinstitut med säte i Sverige (36 bankaktiebolag, 2 medlemsbanker, 53 sparbanker, 56 kreditmarknadsbolag och 1 kreditmarknadsförening). Dessutom finns det 464 utländska kreditinstitut verksamma i Sverige varav 40 har inrättat filial.

Regleringen innebär att bostaden inte bör användas som säkerhet för lån över belåningsgränsen. Andra pantar har ofta lägre kvalitet än säkerhet i bostäder och vid blancolån får kreditgivaren helt förlita sig till kundens betalningsförmåga och får en högre kreditrisk. Det här ökar risken för kreditförluster för lån som tas i syfte att köpa bostäder. Företagen kan antas kompensera sig för denna risk genom högre räntor.

Eftersom belåningsbegränsningen relaterar till bostadens marknadsvärde kommer den säkerhetsmassa som kan utnyttjas att variera med marknadspriserna på bostäder. Det här förväntas öka frekvensen på omvärderingar av bostäder, och utrymmet på pantbrev som kan tas i anspråk av företagen kommer att variera. Både mer frekventa värderingar och administrationen av pantbrev kommer att skapa administrativa kostnader för företagen, i synnerhet i de fall pantbreven inte finns i elektronisk form. Dessa kostnader bedöms dock som små i sammanhanget.

För företag som i dag inte regelmässigt ger blancolån, eller lån mot annan säkerhet än bostäder, kan det krävas nya arbetsrutiner, it-system, anpassningar i kreditriskmodeller och kompetens om företaget vill erbjuda dessa lån. Vissa företag kan därmed få konkurrensnackdelar jämfört med i dag.

Företagen rekommenderas att dels dokumentera sina metoder för marknadsvärdering, dels löpande dokumentera de värderingar som ligger till grund för lämnande av en ny kredit med pant i bostad. Finansinspektionen bedömer dock inte att detta skiljer sig från företagens praxis i dag.

3.2. Effekter för konsumenterna

Kostnaden för boende består av flera poster varav räntekostnaden ofta är en viktig del. I dag är bolånet ofta uppdelat på bottenlån och topplån. Bottenlånet löper med en relativt låg ränta och bidrar också med den största delen av räntekostnaden. Många banker ger topplån med en högre ränta men tar fortfarande fastigheten som pant. Enligt Finansinspektionens bolåneundersökning var den genomsnittliga räntan på bottenlånet 1,65 procent och på topplånet 2,65 procent, dvs. en skillnad på en procentenhet.

Enligt förslaget till reglering bör bostaden inte pantsättas över 85 procent av marknadsvärdet. Den del av köparens lån som överstiger 85 procent kan då komma att finansieras med ett blacolån. I dag ställer bankerna vanligen högre krav på amortering av blacolån än lån med säkerhet. Blacolån löper också vanligtvis med högre ränta än topplån med pant i bostad. Därmed kan både de månatliga utgifterna i form av amortering och räntekostnaden för de hushåll som lånar mer än begränsningen väntas öka. Högre kostnader för lån över belåningsgränsen bör innebära att efterfrågan på dessa lån minskar vilket, allt annat lika, kan väntas resultera i en negativ engångseffekt på prisnivån.

3.2.1. Ränte- och priseffekter

Finansinspektionen bedömer att kostnaden för lån över belåningsgränsen kan stiga med flera procentenheter jämfört med i dagsläget. Men effekten på hushållens totala räntekostnad kommer dock inte att bli särskilt stor, inte ens för de högst skuldsatta hushållen. Regleringen väntas ha en negativ engångseffekt på bostadspriserna men den bör bli mycket begränsad. Effekten kan dock förmodas bli något större i storstadsområden där belåningsgraderna är högst.

Det är inte enkelt att uppskatta de ökade räntekostnaderna för hushållen av regleringen och den potentiella priseffekten på bostäder. Effekterna beror bl.a. på vilken räntesats blacolånen kommer att betinga, vilken långsiktig ränte- och skattesats kunderna utgår ifrån i sina bostadsköp samt hur mycket eget kapital eller annan pant marginalkunden har, dvs. den kund som avgör priset på en viss bostadsmarknad. Marginalkunden skiljer sig troligen betydligt mellan olika regioner och för olika typer av bostäder, och införandet av regleringen avser dessutom förändra marginalkundens beteende. Exempelvis kan fler konsumenter förväntas skaffa sig borgensman eller minska sparandet i finansiella tillgångar, för att öka kapitalinsatsen i boendet. Marknaden för prisfallsförsäkringar kan också utvecklas.

Antaganden om bostadsprisernas långsiktiga utveckling spelar också roll. Bostadspriserna har stigit betydligt snabbare än inflationen det senaste decenniet, men så länge ett hushåll inte kan lämna bostadsmarknaden och t.ex. flytta till en hyresrätt, är det svårt att realisera den värdeökningen. Däremot kan fortsatta prisökningar komma att medföra att belåningsgraden sjunker med tiden, utan att faktiska amorteringar görs. Ökade räntekostnader för belåning ovanför gränsen kommer därmed att avta med tiden. Om bostadspriserna skulle stiga i takt med långsiktiga inflationsförväntningar på två procent, så kommer en

konsument utan egen kapitalinsats att vara nere i 85 procents belåning på sin bostad efter cirka sju år.

Nedan följer två exempel för att illustrera de potentiella effekterna. I det ena fallet är utgångspunkten att konsumenten före reglering betalar tio procent av marknadsvärdet som insats. I det andra fallet har konsumenten inget eget kapital alls. Dessutom antas det att konsumenten inte har några andra tillgångar att pantsätta eller någon borgensman, varför lån över belåningsgränsen behöver tas i form av blancolån. Den långsiktiga bottenlåneräntan antas vara fem procent. Detta motsvarar en neutral reporänta på fyra procent, och ett påslag från banken på en procentenhet. Påslaget för topplån antas vara ytterligare en procentenhet, och påslaget för blancolån antas vara tre procentenheter. Banken antas innan regleringen tillåta bottenlån upp till 85 procent och topplån upp till 100 procent av marknadsvärdet. Avdragsrätten antas vara 30 procent av räntekostnaderna. Andra boendekostnader antas vara oförändrade.

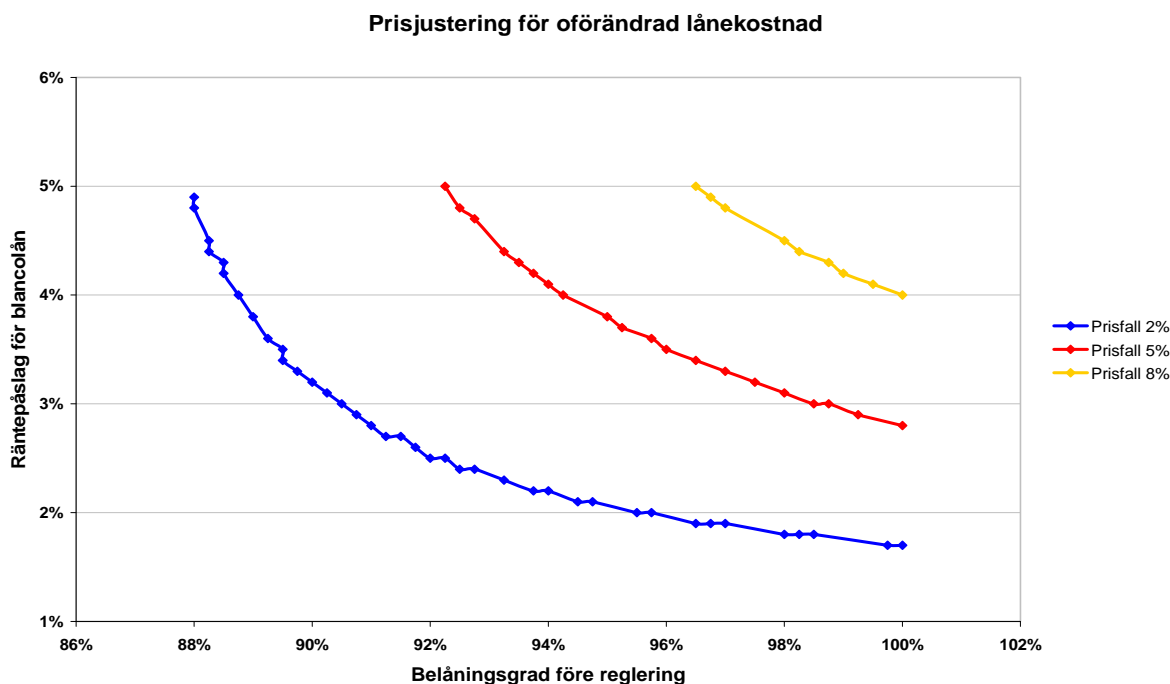
I exemplen görs det förenklande men konservativa antagandet att bostadspriserna är konstanta efter den initiala effekten av regleringen. Mer realistiska antaganden om långsiktig prisstegring (till exempel i takt med inflationen) skulle ge mindre priseffekter än vad som blir fallet nedan. Mer konservativa antaganden om tillåtna belåningsgrader före reglering skulle också resultera i mindre priseffekter. Om kunderna däremot utgår från en lägre långsiktig bottenlåneränta än fem procent så skulle priseffekterna i dessa exempel bli större.

Exempel 1:

En konsument som före regleringen kan betala tio procent av marknadsvärdet som insats har med antagandena ovan en genomsnittlig räntekostnad efter skatt på 3,54 procent före reglering. För denna konsument kommer samma bostadsköp efter reglering innebära att fem procent av marknadsvärdet måste finansieras genom blancolån i stället för topplån med säkerhet i bostad. Med antagandena ovan ger detta en ökning av räntekostnaden till 3,62 procent. För en bostad med ett marknadsvärde på två miljoner kronor innebär detta en ökad årlig kostnad på cirka 1 400 kronor efter skatteavdrag. För att denna konsument ska kunna köpa samma bostad till den ursprungliga kostnaden måste priset gå ned med cirka 1,9 procent från ursprungsläget. (Kunden antas alltså betala 200 000 kronor i insats både före och efter reglering.)

Exempel 2:

För en konsument som inte har någon egen insats alls måste i stället 15 procent av marknadsvärdet finansieras genom blancolån i stället för topplån. Räntekostnaden efter skatt stiger då från 3,61 procent till 3,82 procent. För en bostad med ett marknadsvärde på två miljoner kronor innebär detta en ökad årlig kostnad på cirka 4 200 kronor efter skatteavdrag. För att denna konsument ska kunna köpa samma bostad till den ursprungliga kostnaden måste priset gå ned med cirka 5,5 procent från ursprungsläget. Figur 3 nedan illustrerar priseffekten för olika kombinationer av blancopåslag och belåningsgrad i utgångsläget.



Figur 4. Det prisfall som gör att konsumentens räntekostnad är oförändrad efter reglering, som funktion av bankens påslag för blancokrediter samt kundens belåningsgrad före reglering.

3.2.2. Ökade amorteringskrav

En annan effekt av regleringen är att företagen förväntas komma att kräva att krediter över belåningsgraden amorteras i snabbare takt än vad som är fallet i dag. De högre månadsutgifterna kan ha en effekt på priserna, eftersom vissa kunder – givet den bostad de väljer i dag – riskerar att inte klara bankernas kvar-att-leva-på-kalkyler.

Att beräkna den potentiella priseffekten av ökade amorteringskrav – utöver den eventuella effekten av högre räntekostnader – är ännu svårare. Det beror delvis på hur mycket striktare amorteringskraven blir på blankolån jämfört med dagens topplån. I Finansinspektionens bolåneundersökning från hösten 2009 angav de flesta företag att amorteringstiderna på topplån i dag ligger på mellan 10 och 15 år. Dessutom räknar flera företag med amorteringar på hela bolånet i sina kvar-att-leva-på-kalkyler, även om man sedan inte kräver det i praktiken. Det innebär att de flesta hushåll redan har en buffert för viss amortering. Finansinspektionen bedömer att den sammantagna priseffekten av ökade amorteringskrav också skulle bli mycket liten. Däremot blir effekten att hushållen snabbare kommer ned till lägre belåningsgrader.

3.2.3. Potentiell utestängning av vissa konsumenter

Regleringens syfte är att minska andelen hushåll med mycket hög skuldsättning och öka bufferten mot prisfall. Samtidigt är det inte rimligt att helt reglera

möjligheten för hushåll att ta lån utan säkerhet, s.k. blancolån. Den högre kostnaden för blancolån kommer emellertid sannolikt leda till att vissa hushåll som saknar egen insats eller tilläggspanter väljer ett billigare boende för att minska sin lånebörda. Striktare amorteringskrav på blancolån jämfört med dagens topplån bör också kunna ha den effekten. Detta är alltså regleringens syfte. Däremot ser inte FI någon överhängande risk för att en större grupp hushåll ska bli helt utestängda från bostadsmarknaden, det vill säga inte överhuvud erbjudas finansieringsmöjligheter. Det är t.ex. svårt att se varför inte hushåll som har goda inkomster men litet eget kapital inte skulle erbjudas, och ha råd med, blancolån eller en prisfallsförsäkring som uppfyller regleringens syfte.

3.2.4. Topplån från andra företag

Regleringen innebär att företagen bör ta hänsyn till krediter som redan har lämnats med pant i bostaden. Är bostaden pantsatt till 85 procent av marknadsvärdet finns i så fall inget belåningsbart utrymme kvar. Ytterligare krediter bör antingen lämnas utan säkerhet eller med någon annan pant.

Företag som inte omfattas av Finansinspektionens allmänna råd kommer som beskrivs ovan däremot att kunna lämna krediter mot pant i den del av säkerheten som överskrider 85 procent av marknadsvärdet. Exempel på sådana företag är finansiella institut, som inte står under tillsyn, utan endast har anmält till Finansinspektionen att de ägnar sig åt kreditgivning enligt lagen om anmälningskyldighet avseende viss finansiell verksamhet. Det finnas alltså en risk att företag som inte träffas av regleringen kommer att erbjuda topplån mot pant i bostaden i konkurrens med blancolån. Syftet med regleringen skulle därmed motverkas. Finansinspektionen bedömer dock som beskrivits ovan inte att den risken är överhängande.