

2016-02-12

Dnr 2015/1313

Finansinspektionen  
Box 7821  
103 97 Stockholm

## Remissvar angående "Förslag till nya regler om krav på amortering av bolån"

(FI Dnr 14-16628)

*Riksgäldskontoret (fortsättningsvis Riksgälden) välkomnar Finansinspektionens införande av ett amorteringskrav. Mot bakgrund av att hushållens skuldsättning stigit och att andelen hushåll med relativt stora bolån har ökat är denna reglering viktig för att bidra till att dämpa samhällsekonomin's störningskänslighet.*

*I detta remissvar lämnas synpunkter på några av de avvägningar som gjorts kopplade till kravets utformning. Det mest framträdande bland synpunkterna berör de så kallade inlåsnings effekter som uppstår med delar av förslagen.*

### Viktigt att ett amorteringskrav införs

Riksgälden instämmer i att det är lämpligt att minska högt skuldsatta hushålls känslighet för ekonomiska störningar såsom ett bostadsprisfall, en ökad arbetslöshet eller en ränteuppgång. På så vis dämpas samhällsekonomin's störningskänslighet. Denna känslighet har ökat under en tid, främst beroende på stigande skuldsättning och en ökad andel hushåll som är relativt högt belånade. Det är viktigt att bryta denna utveckling, särskilt med tanke på att räntenivåerna varit historiskt låga under en lång tid. Redan en relativt måttlig ränteuppgång kommer att innebära en inte obetydlig omställning för flertalet hushåll med bolån, vilken kan komma att bli svår för den grupp av hushåll som har alltför små marginaler.

Riksgälden delar Finansinspektionens bedömning att amorteringskravet adresserar den tänkta risken, dvs. den makroekonomiska risken till följd av hushållens skuldsättning. Ett amorteringskrav dämpar skuldsättningen då det innebär en förändring av relativpriset på bolån och därmed ger incitament för hushållen att begränsa sin belåning.

I sammanhanget vill Riksgälden nämna att diskussionen om risker kopplade till hushållens skulder inte bör läsas vid utvecklingen av den totala skuldkvoten. Visserligen innebär en högre skuldkvot en ökad känslighet i samhällsekonomin, men den kan samtidigt vara ett tecken på en önskvärd utveckling. Skuldkvoten kommer till exempel allt annat lika att stiga

som en konsekvens av det ökade bostadsbyggandet. Det är mer lämpligt att analysen fortsatt fokuserar på hur känsliga olika hushåll är för olika typer av störningar och hur stor andel av dem som har stora skulder. Detta är exempel på analyser som bör och kan genomföras oberoende av hur den totala skuldkvoten utvecklas.

### **Utformningen av amorteringskravet innebär viktiga avvägningar**

Ett amorteringskrav riktas lämpligast, i enlighet med förslaget, mot de hushåll som har högst känslighet, dvs. de som är högst belånade. Huvudinriktningen på amorteringskravet välkomnas därför.

Samtidigt leder ett amorteringskrav, i likhet med många andra regleringar, ofrånkomligen till oönskade effekter. Sådana bieffekter går inte fullt ut att undvika. Riksgälden anser dock att det är viktigt att den detaljerade utformningen i möjligaste mån konstrueras så att de minimeras – utan att syftet med amorteringskravet för den skull äventyras.

Mot den bakgrunden lämnas ett antal synpunkter på de avvägningar som gjorts kopplade till kravets utformning. Det mest framträdande bland synpunkterna berör de så kallade inlåsnings effekter som uppstår med delar av förslagen.

#### **Skulder som omfattas av kravet**

Sett utifrån de risker som amorteringskravet ska motverka borde hushållens samtliga skulder beaktas vid utformningen av ett amorteringskrav. Bolånen utgör dock huvuddelen av dessa skulder och hamnar därför i fokus för policyåtgärder. Förslaget om att amorteringskravet enbart bör omfatta krediter som är förenade med panträtt avgränsar ytterligare vilka skulder som kravet täcker in, vilket Riksgälden anser motverka syftet med åtgärden. Avgränsningen innebär bland annat att kravet kan kringgås om annan säkerhet lämnas för en kredit som tas i syfte att köpa bostad.

Frågan om hushållens känslighet inkluderar också de skulder som hushåll med bostadsrätt har genom sin bostadsrättsförening. Även om dessa skulder delas av samtliga medlemmar i föreningen kan de innebära en förhöjd känslighet för enskilda hushåll, framför allt vid ränteuppgångar. Transparensen kring den frågan bör stärkas enligt Riksgälden. I detta har kreditinstitut och fastighetsmäklare en central roll, men det finns också skäl att inkludera bostadsrättsföreningars skulder i ett amorteringskrav.

#### **Undantag för nyproducerade bostäder**

I enlighet med förslaget i den tidigare lagrådsremissen föreslås att krediter som lämnas vid köp av nyproducerade bostäder ska kunna undantas från amorteringskravet. Skälet till undantaget är att minimera risken för att nyproduktion av bostäder minskar i nuläget. Förslaget är också att undantaget inte ska vara tidsmässigt begränsat.

Riksgälden anser att det är tveksamt om denna möjlighet till undantag är lämplig. Förutom att den leder till att stora volymer av nya bolån inte skulle träffas av amorteringskravet,

riskerar den att generera både oklara effekter på prisnivåer och tendenser till inlåsnings.<sup>1</sup> Detta förklaras av att priset på en nyproducerad bostad kan bli dyrare på grund av möjligheten att slippa amortera. En sådan prispremie beror på att undantaget i vissa situationer kan innebära stora skillnader i boendeutgifter mellan nya och redan befintliga bostäder. Köpare av en nyproducerad bostad tar därmed en högre risk eftersom de senare inte kan sälja bostaden med denna prispremie. Utöver ett ökat risktagande resulterar detta i inlåsnings effekter kopplat till nyproducerade bostäder.

Angående syftet med förslaget kan det framhållas som ett tydligt exempel på en fråga där lösningen rimligen ligger inom ett annat område än det som nu diskuteras – vilket Riksgälden även återkommer till avslutningsvis i remissvaret. Utmaningen med att det behöver produceras fler bostäder löses mer effektivt genom att istället åtgärda de underliggande problem som finns på bostadsmarknadens utbudssida.

### **Bedömning av vad som anses vara nyutlåning**

Låntagare som flyttar har ofta möjlighet att behålla sitt befintliga bolån genom att byta ut den gamla bostaden mot den nya bostaden som säkerhet för lånet. Förslaget är att dessa fall ska behandlas som nyutlåning, dvs. att de inte ska vara undantagna ett amorteringskrav. Det innebär att lånet ska börja amorteras enligt de nya reglerna även om det ursprungligen varit undantaget ett amorteringskrav på grund av att det tecknats före kravets införande. Tolkningen gäller även om lånets storlek behålls eller minskar.

Förslaget är bekymmersamt då det skapar en icke önskvärd inlåsnings effekt i form av att vissa hushåll väljer att inte flytta på grund av att det medför ett amorteringskrav – trots att lånets storlek är den samma eller mindre. Vid relativt höga belåningsgrader kan förslagets utformning innebära en avgörande skillnad för ett hushålls boendeutgift. En sådan inlåsnings effekt skulle vara negativ för rörligheten på bostadsmarknaden, vilket skulle förstärka de problem som redan finns på denna marknad. Mot bakgrund av att inlåsnings effekten inte tycks ha vägts in i bedömningen, utöver i mer generella ordalag, är det enligt Riksgälden viktigt att detta görs och att denna specifika utformning därefter prövas på nytt.

### **Undantag vid särskilda skäl**

Det är viktigt att det i vissa situationer finns möjlighet att göra undantag från amorteringskravet. Väl avvägda undantag är nödvändiga för att kunna hantera de förändrade förutsättningar som enskilda hushåll kan komma att utsättas för. Denna flexibilitet minskar risken för att ett amorteringskrav för vissa hushåll får motsatt effekt i form av en ökad känslighet för negativa chocker. I promemorian nämns att undantag bör kunna gälla särskilda skäl såsom närståendes dödsfall, arbetslöshet, och långvarig sjukdom.

Riksgälden ser också positivt på förslaget om att det ska finnas utrymme för bolåneföretagen att från fall till fall kunna avgöra vad som ska anses vara särskilda skäl. Dels

---

<sup>1</sup> Utöver dessa nackdelar uppstår svårigheter med att tydligt avgränsa vad som avses med nyproduktion, exempelvis när bostäder tillkommer utan att det uppförs en helt ny byggnad.

för att det kan finnas andra skäl för undantag än de som nämns i promemorian, dels för att bolåneföretagen generellt har goda förutsättningar att kunna avgöra om en låntagare har problem som faktiskt motiverar ett anstånd från att amortera.

### **Beräkning av amorteringstakt vid tillkommande bolån**

En del av utformningen som bör ses över är reglerna för vad som ska gälla när ett redan befintligt bolån utökas, exempelvis ett lån som tas för att renovera bostaden. Förslaget innebär att den nya delen av lånet omfattas av amorteringskravet, men inte den ursprungliga delen givet att denna upptagits innan kravet trätt i kraft. Däremot föreslås att den totala belåningen ska ligga till grund för beräkning av belåningsgrad och amorteringsbelopp.

I praktiken blir därmed amorteringsbeloppet för det tillkommande lånet, trots att det kan vara relativt litet, lika stort som det hade blivit om hushållets samtliga bolån varit nya. Det kan liknas vid ett retroaktivt amorteringskrav. För att undvika stora marginaleffekter, i form av en hög amorteringstakt, kan hushåll därför komma att ta ett dyrare blancolån istället för ett bolån. Likaså kan hushåll välja att behålla blancolån istället för att göra om dem till bolån i enlighet med reglerna för bolånetaket. Detta vore olyckligt ur flera aspekter och Riksgälden anser därför att Finansinspektionen bör se över möjligheten att hitta en lösning där amorteringstakten på annat sätt relateras till det nya lånet.

### **Behov av noggrann uppföljning**

Riksgälden vill poängtera behovet av att effekterna av amorteringskravet följs upp noggrant. Det beror dels på att det är viktigt att lyckas dämpa den ökade störningskänsligheten som kommer av hushållens skuldsättning, dels att amorteringskravet oavsett utformning kommer att leda till ett antal oönskade effekter som är svåra att bedöma på förhand, exempelvis de inlåsnings effekter som uppstår.

Därtill anser Riksgälden fortsatt att de samlade effekterna av de åtgärder som under de senaste åren riktats mot bolånemarknaden, exempelvis höjda riskvikter för bolån, bolånetaket samt det nya amorteringskravet, noga bör utvärderas.

### **Det behövs åtgärder inom andra områden**

Att det i dag är nödvändigt att införa ett amorteringskrav har huvudsakligen sitt ursprung i en bostadsmarknad som inte fungerar tillfredsställande, vilket leder till risker för strukturella och finansiella obalanser. Riksgälden vill därför, i likhet med flertalet andra bedömare, framhålla att det även behövs åtgärder inom fler politikområden än det som är relevant för denna remiss.<sup>2</sup> Sådana åtgärder skulle, givet att de är väl avvägda, sannolikt ha bättre förutsättningar att råda bot på de grundläggande orsakerna till dagens situation på bolånemarknaden, jämfört med amorteringskravet.

---

<sup>2</sup> Här kan exempelvis nämnas Finanspolitiska rådets rapport från 2014, "Svensk finanspolitik", "OECD Economic Surveys: Sweden 2015" och IMF:s utlåtande "2015 Article IV Consultation with Sweden".

---

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av Magnus Thor.

---

Hans Lindblad, beslutande

---

Magnus Thor, föredragande