Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2015-00606

ER REF Fi2015/4235

ESTABLISHED 1668

Remissyttrande om Promemorian Amorteringskrav

2015-10-21

Riksbanken välkomnar Finansdepartementets förslag att införa en ny lagbestämmelse om amorteringskrav. Riksbanken har vid tidigare tillfällen, bland annat i sin rapport Finansiell stabilitet 2015:1, understrukit vikten av att ett amorteringskrav införs för att minska riskerna med hushållens höga skuldsättning.

Riksbanken ser betydande risker med hushållens ökade skulder. Det är av stor vikt att nödvändiga åtgärder snabbt genomförs. Ett amorteringskrav är ett steg på vägen, men långtifrån tillräckligt för att minska dessa risker till acceptabla nivåer. En anledning är att amorteringskravet endast berör nya bolån. I enlighet med vad som anges i rapporten Finansiell stabilitet 2015:1 rekommenderar Riksbanken att regering och ansvariga myndigheter snarast vidtar ytterligare åtgärder för att minska riskerna i hushållssektorn.

Promemorians förslag relaterar också till den övergripande viktiga frågan om formuleringen av Finansinspektionens mandat för makrotillsyn. Även detta område berörde Riksbanken i ovan nämnda stabilitetsrapport. Riksbanken rekommenderade där riksdagen och regeringen att snarast förtydliga Finansinspektionens mandat och verktyg för makrotillsyn.

Sverige är sammanfattningsvis i stort behov av ett fungerande ramverk för makrotillsynen. Även om Riksbanken välkomnar lagförslaget i stora drag emotser Riksbanken snarast ytterligare initiativ.

Vad avser promemorians förslag till utformning av och förutsättningar för amorteringskravet har Riksbanken följande synpunkter.

Riksbanken motsätter sig förslaget att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna om amorteringskrav beslutas. Det är viktigt att Finansinspektionen bedriver en makrotillsyn som är operativt oberoende. Riksbanken anser att en sådan otydlig delegation av amorteringskravet riskerar att försvåra såväl genomförandet av kravet som möjligheten till ansvarsutkrävande. Detta försämrar i sin tur förutsättningarna för en långsiktigt god makrotillsyn i Sverige. Det är därför viktigt att riksdag och regering snarast förtydligar Finansinspektionens mandat och verktyg för makrotillsynen.

Enligt Riksbanken bör det tydligt framgå av själva lagtexten att syftet med amorteringskravet är att motverka finansiella och makroekonomiska stabilitetsrisker.

Riksbanken delar promemorians syn på att det kan föreligga särskilda skäl att göra undantag från amorteringskravet. Riksbanken anser dock att möjligheterna för

- *bankerna att bevilja undantag bör vara begränsade till vissa förutsättningar och att undantag ska vara temporära. Mer omfattande undantagsmöjligheter riskerar att undergräva åtgärdernas effektivitet. Det är också viktigt att amorteringskravet utformas som en minsta amorteringsnivå med frihet för kreditinstituten att kräva en snabbare amorteringstakt och att undantagsbestämmelsen utformas som en möjlighet för kreditinstituten att ge undantag, snarare än en rättighet för vissa grupper att kräva undantag.*

  Riksbanken motsätter sig promemorians förslag om att undanta nyproducerade bostäder från amorteringskrav.

Amorteringskrav – ett steg i rätt riktning

Riksbanken har vid flera tillfällen understrukit vikten av att ett amorteringskrav snarast införs, bland annat i sin rapport Finansiell stabilitet 2015:1. Anledningen är de svenska hushållens höga och växande skuldsättning och riskerna kopplade till denna utveckling. En lagändring om ett amorteringskrav är därför nödvändig som ett steg för att hantera riskerna med hushållens höga skuldsättning. Riksbanken välkomnar därför Finansdepartementets förslag att införa en ny lagstiftning om krav på amortering av nya bolån. Det är viktigt för den finansiella och makroekonomiska stabiliteten att amorteringskravet kommer på plats och att det sker så snart som möjligt.

Andra verktyg utöver amorteringskrav är nödvändiga för att minska riskerna med hushållens skuldsättning

De svenska hushållens amorteringsbeteende sticker ut i en internationell jämförelse. I andra länder är det mer vanligt att amortera, och dessutom i en snabbare takt än i Sverige, ofta utan att myndigheterna påtvingat långivarna krav eller rekommendationer. I de flesta länder finns det en tydlig löptid för lånet som anger när skulden ska vara återbetald, ofta mellan 20 och 40 år, samtidigt som andelen amorteringsfria lån ofta är låg. Det förslag till amorteringskrav som Finansinspektionen presenterade i våras, men sedan drog tillbaka, innebar att amortering endast krävdes ner till 50 procent av skulden och under en väsentligt längre period än vad som tillämpas internationellt.[1]

Riksbanken har framfört att regeringen och ansvariga myndigheter snarast bör vidta även andra åtgärder för att minska riskerna med hushållssektorns lån. Amorteringskravet är en åtgärd men det räcker inte för att hantera riskerna med hushållens höga skuldsättning. En anledning är att kravet endast berör nya bolån. Den höga och ökande skuldsättningen innebär risker både för enskilda hushåll och för samhällsekonomin. Andra länder med liknande utveckling har vidtagit flera olika åtgärder för att hantera riskerna med stigande bostadspriser och skulder i hushållssektorn. Vanligt förekommande åtgärder är att avskaffa eller minska ränteavdragen, att införa bolånetak och skuldkvotstak, och att höja riskvikter för bolån. I Sverige har Finansinspektionen vidtagit vissa åtgärder. Men det behövs ytterligare åtgärder inom flera olika politikområden som angriper de bakomliggande orsakerna till den ökade skuldsättningen. Främst avses åtgärder som riktas mot de strukturella problemen på bostadsmarknaden, det vill säga ökar utbudet av bostäder och som minskar incitamenten till skulduppbyggnad.

Viktigt med klart mandat och tydliga verktyg för Finansinspektionen

Riksbanken anser att regeringen och riksdagen bör förtydliga Finansinspektionens mandat och verktyg för makrotillsyn utöver amorteringskrav.

[1] Om ingen omvärdering av bostaden sker, innebar Finansinspektionens förslag till amorteringskrav som presenterades i våras att hushåll med en belåningsgrad på 85 procent skulle behöva amortera ner till en belåningsgrad på 50 procent på 32 år.

Regeringen har i en förordning gett Finansinspektionen huvudansvaret för makrotillsynen. Det har dock visat sig att regelverket inte ger Finansinspektionen ett tillräckligt tydligt uppdrag att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser. Denna otydlighet riskerar att försena och försvåra införandet av nödvändiga åtgärder för att minska riskerna med hushållens skuldsättning och framöver motverka andra finansiella obalanser. Det är därför av stor vikt att Finansinspektionens mandat och verktyg för makrotillsyn förtydligas och preciseras i lag. Det bör tydligt framgå av mandatet att Finansinspektionen kan vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser även när det inte föreligger omedelbara risker för den finansiella stabiliteten, utan snarare risker för den makroekonomiska stabiliteten.

Även om Riksbanken i stora drag alltså ställer sig positiv till det nya lagförslaget har Riksbanken synpunkter på den föreslagna utformningen av och förutsättningarna för amorteringskravet. Motivet bakom synpunkterna handlar i huvudsak om amorteringskravets effektivitet. Amorteringskravet kommer att vara begränsat till endast nya bolån. Det är därför av stor vikt att Finansinspektionen har utrymme och frihet att genomföra amorteringskravet utifrån ett tillräckligt brett och tydligt mandat, att möjligheten till undantag begränsas och att så många bolånegivare som möjligt omfattas, även de utländska institut som lämnar bolån till enskilda personer i Sverige.

Synpunkterna behandlas i det följande.

Förslaget om regeringens förhandsmedgivande är inte förenligt med ett operativt oberoende för Finansinspektionen

I promemorian föreslås att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna om amorteringskrav beslutas. Detta motiveras av att det är viktigt att åtgärden är väl avvägd både när det gäller utformning och val av tidpunkt eftersom de makroekonomiska effekterna av ett amorteringskrav potentiellt är betydande. Att regeringens medgivande inhämtas är enligt promemorian också lämpligt då föreskrifter om amortering kan anses utgöra ett ingripande i den enskildes ekonomi.

Riksbanken anser inte att ett förhandsmedgivande från regeringen är förenligt med ESRB:s[2] rekommendation om operativt oberoende.[3]

Makrotillsyn är ett relativt nytt politikområde där många länder ganska nyligen infört organisatoriska och operativa ramverk. Bakgrunden är de brister i tillsynen som den finansiella krisen blottlade. Den traditionella finansiella tillsynen – med fokus på enskilda institut – visade sig vara otillräcklig för att värna stabiliteten i det finansiella systemet. Tillsynen behövde kompletteras med en analys av kopplingarna mellan olika institut och marknader och de spridningsrisker som dessa kan ge upphov till. En sådan tillsyn av systemet som helhet – det vill säga makrotillsyn – kräver en annan typ av analys och ställer andra krav på den institutionella strukturen än den traditionella tillsynen. Inom EU har det arbete som ESRB – EU:s makrotillsynsorgan – bedrivit för att precisera dessa krav kommit att få betydande inverkan på många EU-länders ramverk. Särskilt tongivande har ESRB:s rekommendation om nationella mandat för makrotillsyn varit.

I denna rekommenderas medlemsstaterna att utse ett makrotillsynsorgan som ska ges tydliga mål och kontroll över lämpliga instrument. Det ska också finnas tydliga och snabba förfaranden för att vid behov kunna tilldela makrotillsynsorganet nya instrument. En annan viktig hörnsten är att makrotillsynsorganet ska vara operativt

[2] På engelska ; European Systemic Risk Board, och på svenska; Europeiska systemrisknämnden.
[3] Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 22 december 2011 om de nationella myndigheternas mandat för makrotillsyn (ESRB/2011/3), (2012/C 41/01).

- oberoende – särskilt från politiska organ och finansindustrin – och ytterst ansvarigt inför det nationella parlamentet.

Bakgrunden till ESRB:s betoning av tydliga mål, kontroll över verktyg, operativt oberoende och ansvarigt inför parlamentet är den så kallade ”inaction bias”, det vill säga tendens till inaktivitet, som anses finnas på makrotillsynsområdet.[4] Den beror på att kostnaderna av makrotillsynsåtgärder – lägre kortsiktig tillväxt – märks direkt i ekonomin, medan vinsterna – minskad risk för finansiella kriser och sämre långsiktig tillväxt – tar betydligt längre tid att visa sig och är svårare att mäta. En viss grad av politiskt oberoende på detta område har därför bedömts gynna ländernas långsiktiga ekonomiska utveckling.

Styrning av myndigheterna är nödvändig för att riksdagen och regeringen ska kunna uppfylla det politiska mandat som väljarna gett dem. Riksbanken ser dock problem med en process som kräver ett medgivande i förväg från regeringen så som det föreslås i promemorian. Amorteringskravet är ett verktyg som enligt förslaget ska tilldelas Finansinspektionen. Den föreslagna lagändringen utgör mandatet och därmed gränserna för verktygets användning. Medgivandekravet öppnar för spekulation om en möjlighet för regeringen att påverka det operativa genomförandet av verktyget och på så sätt ta tillbaka delegationen i dessa delar. En sådan otydlig delegation av amorteringskravet riskerar att negativt påverka förtroendet för makrotillsynen och att försvåra såväl genomförandet av åtgärden som möjligheten till ansvarsutkrävande på makrotillsynsområdet.

Det sätter också ett olyckligt prejudikat för oberoendefrågan för andra makrotillsynsåtgärder och minskar förutsättningarna för en långsiktigt god makrotillsyn i Sverige. Det finns sammanfattningsvis goda skäl att makrotillsynsinstrument med syfte att bidra till långsiktig finansiell och makroekonomisk stabilitetet i möjligaste mån hålls opåverkade av mer kortsiktiga hänsyn. Det sagda hindrar inte att regeringen uppdrar åt Finansinspektionen att i efterhand utvärdera genomförandet av makrotillsynsinstrumenten och återrapportera till regeringen.

Syftet med amorteringskrav bör framgå av lagtexten

Enligt förslaget till lagtext ska kreditinstitut tillämpa villkor som i fråga om återbetalning är förenliga med en sund amorteringskultur och som inte bidrar till alltför hög skuldsättning. Syftet att motverka finansiella och makroekonomiska stabilitetsrisker återfinns endast i promemorians beskrivning av skälen som kommer att utgöra förarbeten till lagbestämmelsen. Eftersom bestämmelsen är utformad som en handlingsregel för kreditinstitut, och dessutom ska utgöra grunden för Finansinspektionens mandat för att införa amorteringskrav, är det önskvärt att syftet att motverka finansiella och makroekonomiska stabilitetsrisker framgår av själva lagtexten.

Möjlighet till undantag bör finnas om särskilda skäl föreligger men det är viktigt att amorteringskravet inte urholkas

Enligt ett förslag i promemorian bör vissa hushåll under vissa omständigheter kunna undantas från amorteringskravet. Sådant undantag ska enligt förslaget ges om vissa särskilda skäl föreligger, till exempel närståendes dödsfall, arbetslöshet, sjukdom eller skilsmässa och inträffar efter att bolånet har tagits.

Riksbanken delar promemorians syn på att det kan föreligga särskilda skäl till att göra undantag från amorteringskravet.

[4] För mer information om ”inaction bias”, se Goodhart, Charles A.E. (2011), The Macro-Prudential Authority: Powers, Scope and Accountability, *OECD Journal: Financial Market Trends*, Volume 2011/2, Paris samt Borio, Claudio (2014), Macroprudential frameworks: (too) great expectations?, in D. Schoenmarker (Ed.), *Macroprudentialism,* pp. 29-46, London: CEPR Press.

Det är mycket viktigt att kommande regler utformas som en minsta amorteringsnivå med frihet för kreditinstituten att kräva en snabbare amorteringstakt och att undantagsbestämmelsen utformas som en möjlighet för kreditinstituten att ge undantag, snarare än en rättighet för enskilda hushåll att kräva undantag. På så sätt kan kreditinstituten väga ett undantag mot andra hänsyn, exempelvis den egna kreditexponeringen, i stället för att vara tvingade att acceptera risker med ökad sårbarhet som följd.

Samtidigt som det är viktigt att möjlighet till lättnad finns när särskilda skäl föreligger för hushållet är det också viktigt att effekten av amorteringskravet inte urholkas av omfattande undantag. Därför anser Riksbanken att man begränsar möjligheten till undantag till särskilda skäl, att undantaget bör vara temporärt och att de underliggande skälen regelbundet omprövas. För att inte förlora syftet med undantaget anser Riksbanken även att Finansinspektionen dessutom löpande bör följa i vilken mån möjligheten att bevilja undantag utnyttjas av bankerna, vilka skäl som anges vid beviljande av undantaget och för hur långa perioder bankerna beviljar undantag.

Undantag för nyproducerade bostäder bör inte ges

I promemorian föreslås vidare att köp av nyproducerade bostäder ska utgöra en annan grund till undantag. Några motiv till förslaget eller någon analys av dess konsekvenser redovisas inte i promemorian.

Riksbanken anser att det inte är lämpligt att undanta nyproducerade bostäder från amorteringskrav.

Enligt Riksbankens bedömning finns det ett stort behov av ett ökat bostadsbyggande i Sverige. En anledning är att öka den geografiska rörligheten så att det ska vara lätt att flytta till orter där det finns jobb eller utbildningar. En annan är att stävja en osund prisutveckling på bostadsmarknaden och därmed minska riskerna förknippade med hushållens höga skuldsättning. Men det finns i dag flera underliggande strukturella problem på den svenska bostadsmarknaden som hämmar bostadsbyggandet. Det handlar till exempel om krävande mark- och planeringsprocesser, kommunernas planmonopol, liten tillgång till byggklar mark, bristande konkurrens inom anläggningsbranschen och byggsektorn, reglerna på hyresmarknaden och gällande lagstiftning som underlättar överklaganden och ställer höga kvalitetskrav på de bostäder som byggs.[5]

Om de underliggande problemen på utbudssidan inte åtgärdas finns en risk för att undantaget från krav på amortering för nyproducerade bostäder i huvudsak leder till att efterfrågan på nyproducerade bostäder ökar utan att utbudet ökar nämnvärt. En sådan situation kan medföra att riskerna med hushållens skuldsättning ökar ytterligare, vilket är motsatsen till den effekt amorteringskravet förväntas leda till.

Om syftet med förslaget att undanta nyproducerade bostäder från amorteringskravet är att stimulera bostadsbyggandet, anser Riksbanken att det är bättre att införa andra tydligt riktade åtgärder, som exempelvis förändringar i skattesystemet eller strukturella åtgärder som förbättrar förutsättningarna för byggandet, än användande av makrotillsynsinstrument. Även om just nyproducerade bostäder utgör en mindre del av det totala bostadsbeståndet riskerar användandet av amorteringskravet för andra syften än de avsedda att minska kravets effektivitet.

[5] Se bland annat Bergendahl, Per-Anders, Monika Hjeds Löfmark och Hans Lind (2015), "Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen", Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015 SOU 2015:48, Emanuelsson, Robert (2015), "Utbudet av bostäder i Sverige", *Sveriges Riksbank Penning- och valutapolitik* 2: 47-73, och Bokriskommittén (2014), *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda*, samt Nybyggarkommissionen (2014), *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande.*

- Genomförandet av ett sådant undantag innebär dessutom en mängd svåra gränsdragningar, exempelvis hur länge en bostad ska betraktas som nyproducerad och därmed kunna undantas av amorteringskravet, om det endast är den första köparen som ska få ta del av undantaget eller om alla potentiella köpare under en viss tidsperiod ska kunna ta del av undantaget och om ett undantag skulle kunna minska incitamentet att bygga hyresrätter.

  En annan fråga som bör utredas är om de risker amorteringskravet ska åtgärda i själva verket är större för hushåll som köper nyproducerade bostäder. Eftersom nyproducerade bostäder oftast är dyrare än andra bostäder är det rimligt att anta att ett hushåll som köper en sådan bostad är högre belånat än andra hushåll, i relation både till bostadens värde och till hushållets inkomst. Högt belånade hushåll bedöms vara mer utsatta för risker och reagera starkare på förändrade ekonomiska förhållanden. Vid köp av en nyproducerad bostadsrätt är dessutom bostadsrättsföreningen högt belånad med följden att innehavaren av bostadsrätten får en ännu högre riskexponering. Att undanta högt belånade hushåll kan sammanfattningsvis gå emot syftet med amorteringskravet.

På direktionens vägnar

Stefan Ingves

Kerstin Haglund

I direktionens beslut har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Martin Flodén, Per Jansson, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Magnus Georgsson.