

2020-04-14

B E S L U T S P R O M E M O R I A



FI Dnr 20-8061

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Allmänna råd om undantag från amorteringskrav på grund av särskilda skäl

Sammanfattning

Finansinspektionen beslutar om nya allmänna råd för att tydliggöra när ett bolåneföretag kan medge undantag från de krav på amortering som finns i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2016:16) om amortering av krediter mot säkerhet i bostad (amorteringsföreskrifterna).

För att skydda den enskilde låntagaren finns det redan i dag en möjlighet för bolåneföretag att medge undantag från amorteringar under en begränsad period om det finns särskilda skäl. Genom de allmänna råden tydliggörs det att en extraordinär omständighet i form av en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi utgör särskilda skäl i den mening som avses i amorteringsföreskrifterna. Detta innebär att ett bolåneföretag kan medge tidsbegränsade undantag från det amorteringskrav som följer av föreskrifterna med hänvisning till den kraftiga ekonomiska nedgång som följer i spåren av coronavirusets spridning. Det tydliggörs också i de allmänna råden att vid en kris av detta slag kan bolåneföretagen medge undantag från amorteringskravet i direkt anslutning till att ett bolån lämnas eller utökas.

Syftet med de allmänna råden är att förtydliga att bolåneföretagen får bevilja undantag från amorteringskravet på grund av en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi av det slag som coronavirusets spridning och åtgärderna mot detta nu medför. I Sverige försämras nu de ekonomiska utsikterna i snabb takt. Då osäkerheten om framtiden är stor upplever många hushåll en oro kring sin egen ekonomi. För att hushållen ska få större handlingsutrymme för att planera och hantera sin ekonomiska situation framgår det av de allmänna råden att i den uppkomna situationen kan ett bolåneföretag medge undantag från amortering även utan att den enskilde låntagarens ekonomiska situation direkt har påverkats. Det är samtidigt upp till bolåneföretagen att besluta om undantag från amorteringsföreskrifterna ska medges. Bolåneföretagen måste även beakta övriga relevanta regelverk, så som konsumentkreditlagen, som bland annat ställer krav på ett företag att ta tillvara konsumenters intressen med tillbörlig omsorg, och regler om kreditprövning i samband med att nya lån lämnas.

De allmänna råden träder i kraft den 14 april 2020. Hur länge coronakrisen varar är i dag svårt att överblicka. Men enligt Finansinspektionens bedömning bör undantag från amortering med hänvisning till krisen i vart fall kunna avse amorteringar fram till och med den 31 augusti 2021.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Regleringsalternativ	5
1.4	Rättsliga förutsättningar	5
1.5	Företag som omfattas av de allmänna råden	5
1.6	Ärendets beredning	6
2	Motivering och överväganden.....	6
2.1	Hur bör begreppet särskilda skäl tolkas i den uppkomna situationen?	7
2.2	När kan undantag medges?	9
2.3	Hur länge kan undantag medges?	10
2.4	Hur bör begreppet särskilda skäl tolkas i andra situationer som medför en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi?	11
3	Regleringens konsekvenser	12
3.1	Konsekvenser för samhället och bolånetagare	12
3.2	Konsekvenser för företagen	16

1 Utgångspunkter

1.1 Målet med regleringen

Finansinspektionen beslutar om nya allmänna råd för att tydliggöra när ett bolåneföretag kan medge undantag från de krav på amortering som ställs i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2016:16) om amortering av krediter mot säkerhet i bostad (amorteringsföreskrifterna). Med *bolåneföretag* avses i denna promemoria sådana företag som omfattas av föreskrifterna.

Coronaviruset och åtgärder för att dämpa dess spridning påverkar hela samhället och de fullständiga konsekvenserna är i dagsläget svåra att överblicka. Viruset innebär ett hot mot människors hälsa och kräver omfattande åtgärder på samhällsnivå, vilket sammantaget skapar stor osäkerhet om de ekonomiska förutsättningarna för enskilda och för samhället i stort. Finansinspektionen vill vara tydlig med att det finns ett stort utrymme för de bolåneföretag som omfattas av amorteringsföreskrifterna att utnyttja de möjligheter till undantag som föreskrifterna ger, nämligen att bevilja tidsbegränsade undantag om det skulle uppstå särskilda skäl för det under kreditens löptid.

Begreppet *särskilda skäl* kan innefatta extraordinära omständigheter som medför en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi, vilket Finansinspektionen anser inkluderar den rådande situationen. Särskilda skäl kan i ett sådant fall anses föreligga även om den enskilde kredittagarens inkomster eller andra ekonomiska förutsättningar inte direkt påverkats.

Vid en mycket kraftig ekonomisk nedgång av detta slag, vars konsekvenser inte går att överblicka, är det även förenligt med amorteringsföreskrifterna att tillämpa dem på så sätt att den pågående krisen anses utgöra särskilda skäl som uppstår under kreditens löptid för såväl befintliga som nya samt utökade bolån. Detta innebär att undantag från amorteringskravet kan medges i direkt anslutning till att ett bolån lämnas eller utökas. Ett bolåneföretag måste dock beakta övriga tillämpliga regelverk när det lämnar krediter, till exempel konsumentkreditlagen (2010:1846), som bland annat ställer krav på långivare att ta tillvara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg (omsorgsplikten).

Tolkningen av begreppet särskilda skäl som anges ovan bör tillämpas så länge som de extraordinära omständigheterna föreligger, i detta fall så länge effekterna av coronaviruset på svensk ekonomi och svenska bolånetagare är kraftiga. För att se till att bolåneföretagen tillämpar begreppet särskilda skäl på ett enhetligt sätt är det angeläget att utfärda allmänna råd till amorteringsföreskrifterna där den nu redovisade tolkningen av särskilda skäl framgår.

De föreslagna allmänna råden är generellt utformade och kan komma att tillämpas vid andra extraordinära omständigheter som medför en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi. Det är svårt att säga exakt vilka dessa omständigheter kan komma att vara, men en mer konventionell lågkonjunktur utgör inte särskilda skäl i denna mening. I sådana fall kvarstår dock

möjligheten för bolåneföretag att medge undantag för enskilda hushåll som har fått eller kan antas få ett inkomstbortfall.

Amorteringsföreskrifterna ställer minimikrav på amortering som berörda bolåneföretag ska tillämpa. Möjligheterna till undantag som ges i föreskrifterna innebär att företagen får medge att bolånetagare, under en begränsad tid, inte amorterar eller amorterar mindre än minimikravet. Det är dock upp till bolåneföretagen att besluta hur de vill använda sig av möjligheten att bevilja undantag från amorteringskravet.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

Den grundläggande bestämmelsen om amorteringskrav för kreditinstitut finns i 6 kap. 3 b § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Det framgår av bestämmelsen att ett kreditinstitut som till enskilda personer lämnar krediter som är förenade med panträtt i fast egendom m.m., ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen. En motsvarande bestämmelse finns för bostadskreditinstitut i 4 kap. 12 a § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (LVB). Lagbestämmelsernas innebörd preciseras i amorteringsföreskrifterna.

Det så kallade bolånedirektivet¹ innehåller vissa regler om bolån och har genomförts i Sverige i huvudsak genom LVB. Direktivet och lagen, ställer inga krav på amortering av bolån. Genom bolånedirektivet infördes en definition av bostadskrediter i konsumentkreditlagen som innefattar lån som lämnas mot säkerhet i bland annat fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt. Med *bostadskrediter* avses i konsumentkreditlagen även andra lån som tas för att förvärva eller behålla äganderätt till sådan egendom, alltså även så kallade blancolån. I de lagar som ställer krav på amortering, och i amorteringsföreskrifterna som specificerar dessa krav, avses dock med bolån endast lån som lämnas mot säkerhet i en bostad, alltså fast egendom, tomträtt, bostadsrätt et cetera. När begreppet *bolån* används i den här promemorian avses de lån som omfattas av amorteringsföreskrifterna.

Det finns flera regler som företagen som omfattas av amorteringsföreskrifterna behöver förhålla sig till vid sin kreditgivning. De mest centrala näringsrättsliga reglerna för kreditinstituten, som står för den största delen av bolånen i Sverige, finns i 8 kap. LBF. Av dessa bestämmelser framgår bland annat att ett kreditinstitut innan det beslutar att bevilja en kredit ska pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras, och att institutet bara får bevilja en kredit om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda (8 kap. 1 §). Det framgår också att ett kreditbeslut ska dokumenteras så att beslutsunderlaget redovisas och att kreditärendets hantering även i övrigt kan följas (8 kap. 3 §). Regler om kreditprövning och kreditbeslut finns även i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2018:16) om

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet med mera.

hantering av kreditrisker i kreditinstitut och värdepappersbolag. Utöver det som anges ovan behöver kreditinstitutet och andra bolåneföretag alltid förhålla sig till de konsumentskyddande regler som finns i konsumentkreditlagen om bland annat omsorgsplikt, och allmänna råd som har meddelats med utgångspunkt i den lagen.

1.3 Regleringsalternativ

Ett alternativ till att meddela allmänna råd kan vara att ändra i amorteringsföreskrifterna. Ett annat kan vara att på annat sätt än genom allmänna råd kommunicera hur Finansinspektionen tolkar den aktuella bestämmelsen.

Finansinspektionen bedömer dock att de befintliga amorteringsföreskrifterna ger tillräckligt utrymme för att medge den tolkning som myndigheten nu vill kommunicera. Det är därmed inte nödvändigt att ändra föreskrifterna. Finansinspektionen anser även att myndighetens tolkning av bestämmelsen blir tydligare för företagen genom att i stället meddela allmänna råd, snarare än att kommunicera tolkningen på annat sätt.

Sammantaget bedömer således Finansinspektionen att det lämpligaste regleringsalternativet är att meddela allmänna råd. *Sparbankernas riksförbund* har i sitt remissvar invänt mot att Finansinspektionen valt detta regleringsalternativ. Förbundets synpunkt bemöts i avsnitt 2.1.

1.4 Rättsliga förutsättningar

Finansinspektionen har bemyndigande att meddela föreskrifter om hur lagbestämmelserna om amorteringskrav ska tolkas enligt 5 kap. 2 § 5 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse och 12 § 10 förordningen (2016:1033) om verksamhet med bostadskrediter. Innan Finansinspektionen beslutar sådana föreskrifter behöver myndigheten dock ha regeringens medgivande (se 5 kap. 2 a § förordningen om bank- och finansieringsrörelse och 13 § förordningen om verksamhet med bostadskrediter).

För att Finansinspektionen ska kunna meddela allmänna råd inom sitt ansvarsområde krävs dock varken bemyndigande eller medgivande av regeringen.

1.5 Företag som omfattas av de allmänna råden

Amorteringsföreskrifterna gäller för kreditinstitut, det vill säga bankaktiebolag, sparbanker, medlemsbanker, kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsföreningar. Föreskrifterna gäller även för kreditgivare med tillstånd enligt LVB, det vill säga bostadskreditinstitut, när det gäller deras kreditgivning till konsumenter. Dessutom omfattas utländska företag som genom filial eller på annat sätt lämnar bolån i Sverige. De företag som föreskrifterna gäller för kallas med ett gemensamt namn *bolåneföretag* i denna promemoria.

De allmänna råden meddelas för företagens tillämpning av 11 § amorteringsföreskrifterna. Råden kommer därför att gälla för samtliga bolåneföretag som föreskrifterna gäller för.

1.6 Ärendets beredning

Finansinspektionen remitterade ett förslag till allmänna råd och en remisspromemoria den 3 april 2020. Remissen skickades till sju remissinstanser med svarstid kl. 12 den 8 april 2020. Åtta remissvar har kommit in. Remissinstansernas synpunkter och hur Finansinspektionen bemöter dem, framgår av avsnitt 2. Ett par remissvar tar upp frågor som inte handlar om möjligheten till undantag enligt 11 § amorteringsföreskrifterna. Eftersom det av beredningsskäl inte finns utrymme att göra ändringar i andra bestämmelser än de som Finansinspektionens förslag avser, behandlas dessa synpunkter inte i promemorian.

2 Motivering och överväganden

Amorteringsföreskrifterna infördes för att dämpa riskerna med hushållens skuldsättning och trädde i kraft den 1 juni 2016. Föreskrifterna innebär att en kreditgivare måste kräva att en kredittagare som tar, eller i vissa fall utökar, ett bolån efter det att föreskrifterna trätt i kraft, amorterar enligt kraven i föreskrifterna. Enligt 11 § föreskrifterna får dock en kreditgivare medge att en kredittagare under en begränsad period inte amorterar enligt föreskrifterna om det under kreditens löptid uppstår särskilda skäl för det. Syftet med denna möjlighet till undantag är att skydda både den enskilde låntagaren och samhällsekonomin.

Det anges i förarbetena till bestämmelsen i LBF om sund amorteringskultur att undantag från amortering bör kunna beviljas om kreditinstituten dels finner det lämpligt genom att vissa särskilda skäl föreligger, till exempel sjukdom eller arbetslöshet, dels att undantaget ligger inom ramen för god kreditgivningssed.² Förarbetena ligger till grund för motsvarande bestämmelse i LVB.

Frågan om vad som kan utgöra särskilda skäl enligt Finansinspektionens amorteringsföreskrifter behandlas i den ursprungliga beslutspromemorian för föreskrifterna.³ I promemorian anges att det är alltför svårt att i föreskrifterna försöka att ange alla specifika skäl och omständigheter som kan komma ifråga för att ge undantag, och att det i stället ska finnas utrymme för företagen att avgöra från fall till fall vad som kan anses vara särskilda skäl.

Finansinspektionen anger också i promemorian att det finns många omständigheter och situationer som medför att det kan finnas särskilda skäl att låta en låntagare avstå från att amortera under en period. Typiska situationer som anges är arbetslöshet, längre sjukskrivningsperioder och dödsfall bland närstående.

² Prop. 2015/16:89 s. 18.

³ FI Dnr 14-16628 s. 50 f.

2.1 Hur bör begreppet särskilda skäl tolkas i den uppkomna situationen?

Finansinspektionens ställningstagande: En mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi utgör särskilda skäl i den mening som avses i amorteringsföreskrifterna. Under sådana förhållanden bör undantagsmöjligheten i 11 § föreskrifterna kunna tillämpas även om en enskild bolånetagares inkomster eller ekonomiska situation inte direkt har påverkats.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: *Finansbolagens förening* och *Riksgäldskontoret* tillstyrker förslaget utan närmare kommentarer. *Boverket* anser att det är en rimlig åtgärd och har inga synpunkter på förslaget. *Riksbanken* tillstyrker förslaget men framhåller att amorteringskraven spelar en viktig roll för hushållens långsiktiga motståndskraft och för att motverka de strukturella riskerna med hushållens höga skuldsättning. Riksbanken understryker därför vikten av att undantag från amorteringskrav är temporära. *Svenska bankföreningen* tillstyrker förslaget men framhåller att bolåneföretagen måste kunna använda en förenklad process för att hantera ansökningar. För att uppnå detta anser bankföreningen att varje bolåneföretag bör ges möjlighet att ta ett generellt beslut om hur företaget avser att förhålla sig till enskilda bolånetagares önskemål och inte pröva alla ansökningar individuellt. Bankföreningen framhåller också att ett medgivande om undantag från amortering inte får anses vara en sådan eftergift som leder till att lånet omklassificeras till en högre riskklass. *Sparbankernas riksförbund* anser att det är mycket positivt att Finansinspektionen vidtar åtgärder, men avstyrker förslaget. Riksförbundet anser att möjligheten att ge låntagare amorteringsbefrielse i den utsträckning som Finansinspektionen föreslår, förutsätter att de i dag gällande amorteringsföreskrifterna upphävs. Riksförbundet anför att undantaget från amorteringskraven inte bör baseras på idén om att en omständighet kan utgöra ett (särskilt) skäl, oavsett om den har påverkat den enskildes ekonomi överhuvudtaget. Förbundet skriver också i sitt remissvar att det inte är lämpligt att använda allmänna råd för att, enligt riksförbundet, ändra innebörd av en föreskrift på det sätt som de föreslagna allmänna råden är avsedda att göra just med avseende på termen särskilda skäl.

Finansinspektionens skäl: Det som anges i inledningen till avsnitt 2 om vad som kan utgöra särskilda skäl är alltså giltigt när det gäller möjligheten för ett bolåneföretag att medge undantag när de särskilda skälen har tydlig koppling till en enskild kredittagares individuella situation. Coronaviruset påverkar dock hela samhället och dess fullständiga konsekvenser är svåra att överblicka. Möjligheten att resa, att ordna möten och driva många verksamheter är kraftigt inskränkt eller annars starkt påverkad av virusets spridning. Därmed påverkas såväl utbud som efterfrågan i ekonomin allvarligt och det är oklart hur länge problemen består. Som en följd av dessa störningar har många arbetsgivare varslat eller permitterat anställda, och det är sannolikt att situationen på arbetsmarknaden kommer vara svår under en längre tid.

Sammantaget skapar detta stor osäkerhet för många inkomsttagare om hur de ska planera sin ekonomi. Effekterna kan komma att bestå långt efter att coronavirusets akuta hot mot människors hälsa har avväjts.

Finansinspektionens uppfattning är att ett bolåneföretag under en sådan mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi bör kunna tillämpa undantagsmöjligheten enligt 11 § amorteringsföreskrifterna mer extensivt än vad som tidigare uttryckts och utan att direkt hänvisa till den enskilde kredittagarens situation. Det innebär att det kan finnas särskilda skäl för att bevilja undantag från amorteringskravet även om en bolånetagares inkomster eller ekonomiska situation inte har påverkats. Detta gäller så länge de exceptionella omständigheter föreligger som virusets spridning har orsakat.

När det gäller *Sparbankernas riksförbunds* synpunkter vill Finansinspektionen anföra följande. Utgångspunkten är att bolån ska amorteras enligt de krav som ställs i amorteringsföreskrifterna och att det krävs särskilda skäl för att göra undantag. Det är också innebörden av det krav som följer av 6 kap. 3 b § LBF om en sund amorteringskultur.⁴ Däremot är det enligt Finansinspektionen tydligt att den nu uppkomna situationen kan utgöra särskilda skäl och att det därför finns anledning att förtydliga detta genom allmänna råd, för att säkra en enhetlig tillämpning. Finansinspektionen anser alltså inte att det för att undantag ska kunna medges i den rådande exceptionella situationen krävs att det finns ett sådant samband mellan de särskilda skälen och den enskildes situation som Sparbankernas riksförbund anför. Myndigheten bedömer således att föreskrifterna lämnar utrymme för att, vid en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi, tillämpa undantaget om särskilda skäl även om en viss bolånetagares ekonomiska förutsättningar inte direkt har påverkats. Det bör i sammanhanget även beaktas att ett syfte med föreskrifterna är att minska de makroekonomiska risker som högt belånade hushåll ger upphov till. Mot den bakgrunden finner Finansinspektionen att föreskrifterna lämpligen ska förtydligas genom allmänna råd.

De allmänna råden riktar sig till berörda bolåneföretag och möjliggör för dem att medge undantag från amorteringskravet med hänvisning till en ekonomisk nedgång av den allvarlighetsgrad som coronavirusets spridning orsakar. *Svenska bankföreningen* har anfört att en individuell prövning av alla ansökningar om undantag från amortering riskerar att fördröja implementeringen gentemot bolånetagarna, särskilt om det ställs höga krav på dokumentation. Finansinspektionen vill mot denna bakgrund tydliggöra att en bolånetagares ansökan om undantag från amortering som görs på grund av den mycket kraftiga nedgången i svensk ekonomi inte behöver innehålla en redogörelse för bolånetagarens individuella förutsättningar. Bedömningen kan därmed grundas enbart på det förhållandet att svensk ekonomi genomgår en mycket kraftig nedgång. Det följer av detta att bolåneföretaget inte behöver dokumentera några individuella förhållanden som skulle utgöra särskilda skäl. Däremot behöver bolåneföretaget dokumentera att det har medgett en

⁴ Jfr prop. 2015/16:89 s. 18.

amorteringslättnad för en låntagare för att på detta sätt bland annat skapa förutsättningar att övervaka och hantera kreditrisken i sin bolåneportfölj. Företagen måste även förhålla sig till andra tillämpliga regler om bland annat informationsgivning och god kreditgivningssed.

Svenska bankföreningen anser också att enbart förhållandet att en låntagare medges amorteringsfrihet med hänvisning till en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi inte leder till att lånet betraktas som att en eftergift har lämnats eller som att låntagaren har finansiella svårigheter. Som nämns ovan anser Finansinspektionen att bedömningen av om undantag från amorteringsföreskrifterna på grund av särskilda skäl kan grundas enbart på förhållandet att svensk ekonomi genomgår en mycket kraftig nedgång. Därmed behöver bolåneföretag inte nödvändigtvis göra en individuell bedömning för att medge ett sådant undantag. Ett undantag på de grunderna säger därmed inget i sig om låntagarens ekonomiska förutsättningar. Det kan dock finnas andra förhållanden som föranleder att bolåneföretaget behöver bedöma låntagarens ekonomiska situation. I sådana fall ska bolåneföretaget hantera resultatet av en sådan bedömning precis som vanligt i enlighet med relevanta regelverk.

2.2 När kan undantag medges?

Finansinspektionens ställningstagande: I samband med en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi bör undantag kunna medges för befintliga bolån samt för bolån som lämnas eller utökas. För nya bolån och bolån som utökas bör undantag kunna medges i direkt anslutning till att lånet lämnas eller utökas.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Riksbanken delar Finansinspektionens uppfattning att det vid undantag för nya bolånetagare är viktigt att kreditprövningen tar amorteringar i beaktande och att det framgår av bolåneavtalen att amorteringar normalt ska göras enligt amorteringsföreskrifterna.

Finansinspektionens skäl: Enligt 11 § amorteringsföreskrifterna kan ett företag medge undantag *under kreditens löptid*. Som framgår av den ursprungliga beslutspromemorian innebär detta att utgångspunkten är att de särskilda skälen ska uppstå efter att krediten har lämnats.⁵ En sådan utgångspunkt är fortfarande rimlig under normala förhållanden. Finansinspektionen bedömer dock att det, i en sådan exceptionell situation som den rådande situationen innebär och som kommer att medföra en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi, är möjligt att medge undantag från amortering i direkt anslutning till att bolånet beviljas eller utökas. Detta klargörs därför i de allmänna råden. Att amorteringar normalt ska göras i enlighet med kraven ska dock framgå av bolåneavtalet. Det betyder också att kreditprövningen vid beviljande av nya lån, precis som vanligt, behöver ta amorteringar i beaktande. När den period som undantaget avser har upphört ska

⁵ FI Dnr 14-16628 s. 50 f.

krediterna också amorteras i enlighet med föreskrifterna och det ursprungliga låneavtalet, såvida det inte finns annan grund för att förlänga undantaget.

Det är därför viktigt att understryka att bolåneföretaget när det beviljar den nya eller utökade krediten måste göra en sedvanlig kreditprövning i enlighet med gällande konsumentskyddande regelverk. Bolånetagaren måste ha ekonomiska förutsättningar för att ta lånet, oavsett om ett tillfälligt undantag från amortering medges eller inte.

2.3 Hur länge kan undantag medges?

Finansinspektionens ställningstagande: Undantag som görs med hänsyn till coronavirusets spridning bör kunna ges från och med att de allmänna råden träder i kraft och kunna gälla i vart fall till och med den 31 augusti 2021.

Remisspromemorian: I promemorian angavs som utgångspunkt att undantag skulle kunna medges till och med den 30 juni 2021.

Remissinstanserna: Svenska bankföreningen framhåller att det finns praktiska hinder med att perioden då bolåneföretag kan medge undantag sluta den 30 juni 2021. Enligt Bankföreningen innebär det att informationsinsatser riktade mot bolånetagare behöver genomföras och att ett stort antal kunder kommer att ha frågor under juni 2021 inför att amorteringar ska återupptas i juli 2021. Det riskerar att skapa en stor administrativ börda för bankerna. Bankföreningen föreslår därför att perioden för vilken undantag ska kunna medges bör sträcka sig till antingen slutet av april 2021 eller slutet av augusti 2021. Bankföreningen anser också att ansvarig myndighet måste besluta om det då fortfarande föreligger exceptionella omständigheter som föranleder denna möjlighet till undantag från amorteringskraven. Detta anser föreningen behövas för att säkerställa en likartad tillämpning hos bolåneföretagen.

Finansinspektionens skäl: Bestämmelsen i 11 § amorteringsföreskrifterna anger att ett undantag kan medges under *en begränsad period*. Det innebär att ett beslut om undantag inte kan vara permanent utan tanken är att kredittagaren efter att undantagsperioden har löpt ut ska återgå till att amortera enligt föreskrifterna och därmed enligt avtalet. Hur lång period undantaget ska avse avgörs normalt efter en bedömning i det enskilda fallet av hur länge de särskilda skälen kan tänkas bestå. Det framgår av den ursprungliga beslutspromemorian till amorteringsföreskrifterna att en sådan period kan vara i flera år.⁶

Finansinspektionens utgångspunkt är att undantag med hänvisning till att särskilda skäl föreligger på grund av coronakrisen ska kunna medges från och med att de allmänna råden börjar gälla. Myndigheten har även övervägt att sätta en bestämd tidsgräns för hur länge sådana särskilda skäl bör anses föreligga. Eftersom det i dagsläget är svårt att överblicka hur länge de mer

⁶ FI Dnr 14-16628 s. 50 f.

akuta konsekvenserna av coronaviruset kommer att finnas kvar, och eftersom tanken är att de allmänna råden ska kunna tillämpas även i andra fall av mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi, har dock myndigheten valt att inte ange en särskild tid i de allmänna råden.

Med beaktande av *Svenska bankföreningens* synpunkt kring hur länge undantag bör kunna beviljas, bedömer Finansinspektion att en rimlig utgångspunkt är att undantag som görs med hänsyn till coronavirusets spridning ska kunna gälla till och med den 31 augusti 2021. Det vill säga undantagen ska kunna avse amorteringar som annars skulle ha gjorts fram till och med det datumet. Det förhindrar de praktiska svårigheterna att amorteringar återupptas under en sommarmånad. Föreligger inte längre de exceptionella omständigheterna vid det datumet, är de särskilda skälen med hänvisning till en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi inte längre tillämpliga. För att undantag från amorteringskravet då ska kunna medges krävs därför att något annat särskilt skäl föreligger, till exempel inkomstbortfall på grund av arbetslöshet.

Svenska bankföreningen påpekar också att beslut om de exceptionella omständigheterna fortfarande föreligger bör tas av Finansinspektionen. Som redan tidigare har kommunicerats kommer Finansinspektionen, om myndigheten bedömer att det är rimligt att bolåneföretag ska kunna medge undantag på grund av coronakrisen även för perioden efter den 31 augusti 2021 eller inte, att informera om detta i god tid innan denna tid löper ut. Finansinspektionen kommer att kommunicera denna bedömning senast den 30 april 2021.

2.4 Hur bör begreppet särskilda skäl tolkas i andra situationer som medför en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi?

Finansinspektionens ställningstagande: De allmänna råden ska kunna tillämpas även i andra situationer som medför liknande ekonomiska effekter som i fråga om coronavirusets spridning.

Remisspromemorian: Förslaget hade samma innehåll.

Remissinstanserna: Hade inga synpunkter.

Finansinspektionens skäl: De allmänna råden ska kunna tillämpas även i andra situationer som medför liknande ekonomiska effekter som i fråga om coronavirusets spridning. Det handlar alltså om andra fall av mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi som berör många hushåll. Exakt vilka situationer detta kan handla om är svårt att förutse, men som anges i avsnitt 1.1 handlar det om samhällsliga, ekonomiska eller finansiella kriser som leder till en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi. Däremot utgör en mer konventionell lågkonjunktur inte särskilda skäl i denna mening. Som nämns ovan kvarstår dock i dessa fall möjligheten till undantag för enskilda hushåll som har fått eller kan befaras få ett inkomstbortfall.

3 Regleringens konsekvenser

För att stärka konsumentskyddet på bolånemarknaden och för att motverka finansiella obalanser har Finansinspektionen under de senaste tio åren infört tre regleringar som direkt påverkar bolånetagare. Bolånetaket från 2010 innebär att hushåll inte får låna mer än 85 procent av bostadens värde med bostaden som säkerhet. År 2016 införde Finansinspektionen det första amorteringskravet som innebär att hushåll som lånar mer än 50 procent av bostadens värde behöver amortera minst 1 procent av det ursprungliga lånet per år. De som lånar mer än 70 procent av bostadens värde behöver amortera minst 2 procent per år. Under 2018 skärpte Finansinspektionen amorteringsföreskrifterna. Skärpningen innebär att hushåll som tar bolån som är större än 4,5 gånger inkomsten före skatt ska amortera 1 procentenhet utöver det första amorteringskravet.

Myndighetens utvärderingar visar att alla tre regleringarna har dämpat de nya bolånetagarnas bolån och även haft en viss dämpande effekt på bostadspriserna.⁷ Amorteringskraven har också inneburit att bolånetagare amorterat mer på sina lån och därmed ytterligare minskat sin lånebörda.⁸ Att hushållen har mindre lån har inneburit att deras räntekostnader är lägre vad de annars hade varit. De nya allmänna råden klargör att ett bolåneföretag kan medge en bolånetagare undantag från amortering under extraordinära omständigheter som medför en mycket kraftig nedgång i svensk ekonomi.

3.1 Konsekvenser för samhället och bolånetagare

Hushållens bolån uppgår totalt till knappt 3 500 miljarder kronor. Varje år amorterar hushållen ungefär 60 miljarder kronor på dessa lån.⁹ Av de 60 miljarder som hushållen amorterar i dagsläget är det endast en viss del som direkt beror på amorteringsföreskrifterna. Den siffran rymmer även amorteringar som är avtalade med bolåneföretaget men inte följer av amorteringskraven, och sådana amorteringar som hushållet gör utöver det kontrakt det har med bolåneföretaget. Samtidigt hade många bolånetagare som i dag omfattas av amorteringskraven också behövt amortera även om kravet inte funnits, men i lägre utsträckning.

Vad den utökade möjligheten till lättnader i amorteringskravet betyder aggregerat och för enskilda hushåll beror på vilken lättnad bolåneföretagen medger och hur hushållen agerar. Vissa hushåll kan vilja stoppa amorteringarna helt under uppskovsperioden och andra hushåll kan vilja fortsätta att amortera enligt bolåneavtalet. Sedan finns det hushåll som kan

⁷ Se Finansinspektionen, "Amorteringskravet har minskat hushållens skulder", 2017, *FI-Analys 10*; Andersson, M., T. Aranki, M. Gjirja och N. Olsén Ingefäldt, 2018, "Bolånetaket har dämpat hushållens skulder", *FI-analys 12*, Finansinspektionen och Andersson och Aranki, "Färre sårbara hushåll efter skärpt amorteringskrav", 2019, *FI-analys 17*, Finansinspektionen.

⁸ Se Finansinspektionen, *Den svenska bolånemarknaden*, 2020.

⁹ Av det amorteras 15–25 miljarder av de hushåll som omfattas av amorteringskraven. Utan amorteringskraven hade de hushållen amorterat ungefär 40 procent mindre, om vi antar att de amorterat som 2015.

välja att amortera lite mindre. Nedan finns beräkningar som utgår från några olika tänkbara beteenden från hushåll och bolåneföretag.

3.1.1 Konsekvenser för olika typer av bolånetagare

Det här avsnittet visar hur olika hushållstyper kan komma att påverkas av en generell lättnad i amorteringskravet. Beräkningarna avser bara bolånetagare som omfattas av amorteringskraven.¹⁰ Ett genomgående antagande är att de inte har blivit arbetslösa, eftersom de i så fall kan medges undantag från amorteringar av den anledningen. Här finns inget antagande om hur mycket de olika hushållen skulle amortera om de tar del av ett generellt undantag. Beräkningarna visar i stället hur stor andel av hushållen som finns i olika amorteringsspann.¹¹ Beräkningarna ger en indikation på vilka hushåll som skulle få mest pengar frigjorda om banker beviljar undantag fullt ut.

Av samtliga låntagare amorterar 27 procent mindre än 2 000 kronor i månaden (tabell K1). Den största andelen hushåll, 56 procent, amorterar mellan 2 000 och 6 000 kronor. Lägst amortering finns i kategorin Övriga landet. Där amorterar var tredje låntagare mindre än 2 000 kronor i månaden. De största amorteringarna finns i Stockholm. Där amorterar nästan 40 procent mer än 4 000 kronor i månaden.

Sett till ålder är det hushåll med låntagare som är mellan 31 och 65 år som skulle få störst lättnader mätt i kronor. Höginkomsttagare skulle få större lättnader än hushåll med lägre inkomster. Drygt hälften av hushållen i inkomstdecil 1–3 amorterar mindre än 2 000 kronor. Bland inkomster i decil 8–10 amorterar 37 procent mer än 6 000 kronor i månaden. Sett till andel av inkomsten är skillnaderna mindre.

Ensamboende amorterar mindre än hushåll med två vuxna. Bland dessa amorterar nästan 80 procent mindre än 4 000 kronor i månaden. Motsvarande andel för hushåll med två vuxna är runt 50 procent.

¹⁰ Datamaterialet består av ett stickprov av nya bolånetagare från 2016–2019. Deras bolån har justerats med avtalade amorteringar och deras inkomster med genomsnittliga inkomstökningar under perioden.

¹¹ Det sista spannet är de som i amorterar mer än 8 000 kronor i månaden. Vid 2 procents årlig amortering motsvarar det att det ursprungliga bolånet var 4,8 miljoner.

Tabell K1. Fördelning över amortering med krav för olika typer av hushåll

		Amortering per månad (tkr)				
		0-2	2-4	4-6	6-8	>8
Alla		27	36	20	9	8
Region	Malmö	18	36	24	11	10
	Göteborg	27	35	20	9	8
	Stockholm	18	34	23	12	13
	Övr. landet	34	36	18	7	5
	Övr. städer	27	37	20	9	6
Ålder	-30	33	39	18	7	4
	31-50	21	35	23	11	10
	51-65	29	34	19	9	10
	66-	50	30	11	5	5
Inkomst	Decil 1-3	51	38	9	2	1
	Decil 4-7	21	40	25	9	5
	Decil 8-10	12	27	24	17	20
1 vuxen	Utan barn	44	38	12	3	3
	Med barn	39	39	14	4	4
2 vuxna	Utan barn	22	34	23	11	9
	Med barn	15	34	26	13	12

Källa: FI.

Anm.: Varje rad summerar till 100 procent. Tabellen visar alltså hur amorteringarna fördelar sig inom varje kategori.

3.1.2 Konsekvenser för hushåll som medges undantag

Nästa steg i konsekvensanalysen är att beräkna hur hushåll som omfattas av amorteringskraven påverkas av ett tillfälligt undantag från dessa. Effekterna redovisas per månad och är därför giltiga oavsett hur många månader undantaget gäller. Första analysen visar fördelningen av månadsamorteringar för hushåll som amorterar enligt kraven i föreskrifterna. Sedan visas amorteringarna i relation till inkomst och nödvändiga kostnader.¹² Slutligen har Finansinspektionen räknat på hur mycket hushållens kvar-att-leva-på-

¹² Finansinspektionen har beräknat kostnaderna som genomsnittet av bankernas levnadskostnader i kreditprövningen plus räntekostnader vid nuvarande ränta.

beräkning¹³ (KALP) förbättras, i procent, vid undantag från amortering enligt föreskrifternas krav. KALP-beräkningen använder dagens räntenivå, inte den så kallade kalkylräntan, eftersom det är befintliga bolånetagares kassaflöde som analyseras. Hushållen i bolåneundersökningar från 2016–2019 ligger till grund för beräkningarna.

I analysen kan hushåll och bolåneföretag agera på tre olika sätt till följd av de utökade möjligheterna för tillfälligt undantag från amorteringskrav, enligt nedan exempel:

1. Hushållen amorterar inte alls så länge undantaget gäller
2. Hushållen amorterar enligt de nivåer som gällde före kraven¹⁴
3. Hushållen amorterar 1 procent mindre av lånet (per år).

Exempel 1 frigör mest pengar för hushållen och exempel 3 frigör minst.

Om hushåll med amorteringskrav inte amorterar alls till följd av undantaget kommer medianhushållet att ha 3 200 kronor mer över efter utlägg i månaden (diagram 1, panel 1).¹⁵ Medianhushållet som amorterar enligt nivån före amorteringskraven kommer att ha 1 500 kronor mer över i månaden och medianen för hushåll som amorterar 1 procent mindre av lånet kommer ha 1 800 kronor mer över. Helt utan amortering kommer vart fjärde hushåll att ha mer än 5 000 mer över varje månad. För hushåll som inte amorterar någonting alls får hälften mer än 8 procent av sin inkomst efter skatt varje månad (diagram 1, panel 2). Hälften av de hushåll som amorterar 1 procentenhet mindre får 4,5 procent eller mer kvar av den disponibla inkomsten. Det är liten skillnad mellan att amortera 1 procent mindre av lånet eller att amortera som före kraven, men fördelningsprofilen skiljer sig något.

Amorteringslättnaderna, och ökningen i handlingsutrymmet, kan även relateras till hushållets marginaler mätt som förbättringen i resultatet av KALP-beräkningen. För hälften av hushållen förbättras KALP-resultatet med mer än 20 procent om de inte amorterar alls (diagram 1, panel 3). Och vart tionde hushåll får minst 50 procent i KALP-förbättring. Det betyder att medianhushållet kan spara 17 procent av sina kostnader varje månad som det får undantag från amorteringskravet (diagram 1, panel 4).

Undantag för kravet på att amortera innebär att bolånen inte minskar under den tid undantaget varar. Om undantaget varar i ett år och hushållen inte amorterar kommer de som omfattas av amorteringskraven i genomsnitt ha 44 000 kronor större lån efter det året än om de hade amorterat. Vid dagens ränta motsvarar det 550 kronor mer i årlig ränteutgift efter skatteavdrag. Hushåll som har en skuldkvot över 450 procent och en belåningsgrad över 70 procent skulle i

¹³ I kvar-att-leva-på-beräkningen dras levnadsomkostnader och ränteutgifter (vid nuvarande ränta) bort från hushållets disponibla inkomst.

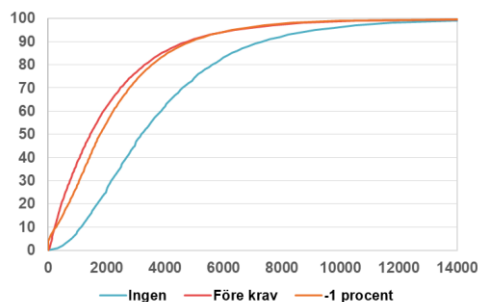
¹⁴ Finansinspektionen har utgått från nivån på amorteringstakter 2015, uppdelat på belåningsgrad, skuldkvot och KALP-resultat.

¹⁵ Medianhushållet har hälften av hushållen under sig i fördelningen och hälften över.

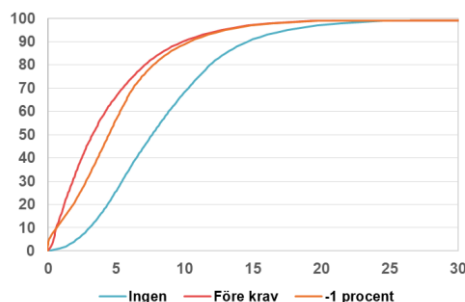
genomsnitt ha 80 000 kronor mer i lån efter ett år om de inte alls behöver amortera. Det motsvarar 900 kronor mer i årlig ränta efter skatteavdrag.

Diagram 1. Kumulativa fördelningar.

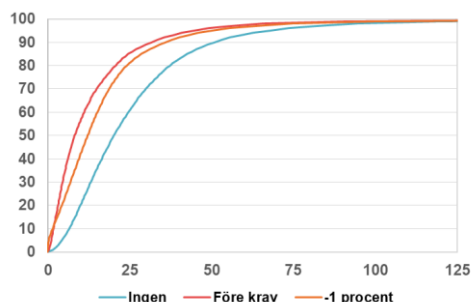
1: Amortering per månad



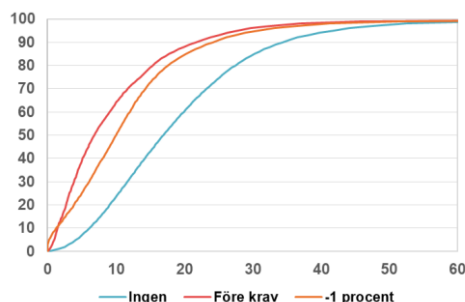
2: Amortering, andel av inkomst



3: KALP-förbättring



4: Amortering, andel av kostnader



Källa: FI.

Anm.: De som inte omfattas av amorteringskraven är inte med i fördelningen. X-axeln visar värden för variabeln och Y-axeln visar hur stor andel av låntagarna som har ett lägre värde än värdet på X-axeln. "Ingen" betyder amorteringsfritt, "före krav" betyder amorteringsnivån före kraven och "-1 procent" betyder minskade amorteringar med 1 procent av lånet. Till exempel, utgå från diagram 1, amortering per månad. Välj 4 000 kronor per månad och läs av Y-axeln på den blå kurvan – 62 procent. Det betyder att 62 procent av de som amorterar med krav har en amortering som är mindre än 4 000 kronor per månad.

3.2 Konsekvenser för företagen

3.2.1 Berörda företag

Flera företagstyper omfattas av amorteringsföreskrifterna och därmed av de allmänna råden. Däribland finns kreditinstitut – banker och kreditmarknadsföretag – verksamma i Sverige. Det finns för närvarande 116 kreditinstitut med tillstånd i Sverige. Av dessa är 88 banker (inklusive 45 sparbanker och 2 medlemsbanker) och 28 kreditmarknadsföretag. De allmänna råden omfattar även 36 utländska företag som, genom filial eller på

annat sätt, ger ut bolån i Sverige. Det finns även 18 bostadskreditinstitut som omfattas. Utöver detta finns det 535 utländska banker som driver någon typ av verksamhet i Sverige utan dotterbolag eller filialer. Dessa har en mycket liten bolåneverksamhet i Sverige.

Det är många kreditinstitut som har en annan kärnverksamhet än att ge ut bolån. Dessa omfattas av förslaget till allmänna råd, men påverkas inte direkt. Sådana företags huvudsakliga verksamhet är ofta att lämna konsumtionskrediter (till exempel vid köp av bilar), möjliggöra värdepappershandel, ge lån utan säkerheter eller att hjälpa till med finansiering för offentliga ändamål.

3.2.2 Kostnader för företagen

Finansinspektionen bedömer att processer och rutiner för att hantera ansökningar som avser tillfällig amorteringsfrihet på grund av särskilda skäl redan är upprättade och införda hos bolåneföretagen. Däremot finns det en risk att dessa inte är anpassade för ett kraftigt ökat antal ansökningar under en begränsad period. Företagen kan därmed behöva extra handläggningstid för att hantera det ökade flödet. Det kan också medföra en ökning av handläggningstiden i samband med att de ordinarie amorteringarna återförs.

Alla låntagare som amorterar omfattas inte av amorteringskravet. Det är emellertid tänkbart att även vissa som inte omfattas av amorteringskravet kommer att ansöka om tillfällig amorteringsfrihet, och att processerna hos bolåneföretagen är likartad för båda grupperna. I dagsläget amorterar ungefär tre fjärdedelar av alla bolånetagare på sina bolån oavsett om de omfattas av amorteringskrav eller inte.¹⁶ Under antagandet att 20 procent av de låntagarna ansöker om tillfällig amorteringsfrihet, leder det till en uppskattad högsta sammanlagd kostnad på 122 miljoner kronor för alla bolåneföretag. Det baseras på att det stora antalet ansökningar uppskattningsvis totalt kräver 15 minuters handläggningstid per ärende där kostnaden för en personaltimme är 1300 kronor samt att det finns totalt cirka 2,5 miljoner hushåll med bolån i Sverige.

Det kan också krävas engångskostnader för att upprätta effektiva och tillförlitliga system för att hantera ett stort flöde av ansökningar. Dessa kostnader kan emellertid minska handläggningstiden som krävs för ett ärende, och därmed minska de löpande kostnaderna som under begränsade perioder kan antas öka. Det kan också tillkomma kostnader för att se över rutin- och processbeskrivningar samt genomföra dessa i verksamheten. Sådana kostnader bedöms dock vara små och variera mellan olika bolåneföretag. Eftersom engångskostnaderna överlag förväntas minska handläggningskostnaderna bedömer Finansinspektionen att de totala kostnaderna för alla företag inte kommer att överstiga 122 miljoner kronor.

¹⁶ Bolåneundersökningen 2019.

3.2.3 Konsekvenser för små företag

För små företag väntas kostnaderna vara lägre än för stora företag. Det beror primärt på att färre ärenden sannolikt kommer handläggas för bolåneföretag med färre kunder. I övrigt skiljer sig förutsättningarna åt för olika mindre företag, och det är därmed svårt att uppskatta kostnaderna för systemutveckling samt tillströmningen av förfrågningar i fråga om amorteringsfrihet.