

Stockholm den 28 oktober 2015

R-2015/1553

Till Finansdepartementet

Fi2015/4235

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 4 september 2015 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Amorteringskrav.

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet avstyrker förslaget.

Förslagets konsekvenser för enskilda och deras ekonomi kräver att frågan om införande av ett amorteringskrav bereds på ett betydligt mer genomgripande sätt än genom framtagande av ytterligare en intern promemoria, av mycket begränsad omfattning. Frågan om införande av ett amorteringskrav måste i stället anförtros en utredning, som utreder och analyserar frågan inom ramen för ett betänkande.

### **Allmänna synpunkter**

Som Advokatsamfundet påpekade i sitt tidigare remissvar angående Förslag till nya föreskrifter om krav på amortering av nya bolån (FI Dnr 14-16628) är det angeläget att all normgivning – oavsett om den sker genom riksdagens lagstiftning, regeringens förordningsmakt eller myndigheters föreskriftsrätt – är tillräckligt väl beredd och att alla relevanta argument och omständigheter vederbörligen har beaktats. Även denna gång anser Advokatsamfundet att det finns skäl att upprepa de synpunkter som framfördes i anledning av det tidigare remitterade förslaget om krav på amortering av bolån.

Önskvärdheten och konsekvenserna av olika sätt att få till stånd så ingripande åtgärder som de som Finansdepartementet nu föreslår, torde kräva noggranna överväganden och informationsinhämtande från en rad olika samhällsaktörer. För att säkerställa bästa möjliga beslutsunderlag, torde också krävas att slutsatserna vad gäller önskvärdhet och konsekvenser, liksom åtgärdernas tekniska utformning, kan underställas tillräckligt omfattande diskussioner bland relevanta samhällsaktörer. Advokatsamfundet ifrågasätter huruvida frågan bättre lämpar sig för en mer traditionellt utformad statlig utredning.

Advokatsamfundet ställer sig ytterst tveksamt till huruvida alla relevanta omständigheter och synpunkter har inhämtats och beaktats. Exempelvis förefaller det som om Finansdepartementet har utgått ifrån att bolånemarknaden i riket är helt homogen, dvs. den föreslagna regleringen förefaller inte göra någon skillnad på huruvida lånen hänför sig till fastigheter i tillväxtregioner eller i avfolkningsbygder. I stället förefaller den avses tillämpas generellt utan geografisk differentiering. Det förefaller vara en plausibel hypotes att risken för överbelåning (i betydelsen för högt *loan-to-value*) är lägre i t.ex. Stockholms innerstad eller centrala Göteborg eller Malmö än i t.ex. utkanten av mindre städer.

Det kan också ifrågasättas huruvida den föreslagna regleringen inverkar negativt på nyetablering på bostadsmarknaden och försvårar för den som bor på en ort med låga fastighetspriser att flytta till en ort med högre fastighetspriser (och sannolikt också bättre arbetsmarknad) och därmed lånefinansiera ett bostadsköp på den nya orten. Yngre personer liksom personer ur marginaliserade grupper, kan med de föreslagna reglerna få svårare att etablera sig på bostadsmarknaden för boendeägda bostäder. Detta skulle i sin tur kunna bidra till en bevarad eller t.o.m. förstärkt bostadssegregation.

För särskilt yngre personer finns det en risk att reglerna dessutom kan få fördelningspolitiska effekter. Personer med föräldrar eller andra närstående som äger fastigheter sedan länge, och vars fastigheter därför ofta torde vara lägre belånade, kan den vägen indirekt komma åt finansiering av fastighetsköp – och därmed en central del av hushållens förmögenhetsuppbyggnad – som andra personer, som själva måste lånefinansiera fastighetsköpen, inte har tillgång till.

Arbetskraftens rörlighet torde vara en central makroekonomisk faktor. Denna rörlighet kan redan befaras vara begränsad bl.a. på grund av avsaknaden av hyresrätter i tätorterna, särskilt i tillväxtområdena. Denna tröghet kan förväntas förvärras om det blir svårare att lånefinansiera bostadsköp i tillväxtområden.

## **Föreskrifter om amorteringskrav och förhållandet till regeringsformen**

I promemorian görs bedömningen att föreskrifter om amortering på sätt som föreslås är av offentlighetsrättslig art och att delegering av föreskriftsrätten därför är möjlig enligt regeringsformen.

Advokatsamfundet instämmer inte i denna bedömning, utan avstyrker förslaget att delegera rätten att meddela föreskrifter om amorteringskrav till Finansinspektionen.

Inte heller denna gång är förslaget utrett eller analyserat på ett sådant sätt att det är klart att regeringsformens regler om delegation av föreskriftsrätt medger en delegation på sätt som föreslås i promemorian.

Även om en utredning skulle visa att så är fallet kvarstår dock frågan om det lämpliga i att reglera en för enskilda bolånetagare så ingripande fråga, som krav på amortering av bolån, på annat sätt än genom lag.

Frågan om förslagets förhållande till grundlagen jämte frågan om huruvida ett amorteringskrav ska regleras i lag eller föreskrifter är mycket väl utvecklat och belyst i remissyttrandet från Kammarrätten i Jönköping (diariernr 234-2015/51). Advokatsamfundet instämmer i de synpunkter som Kammarrätten anför.

## **Beredning av myndighetsföreskrifter**

Finansinspektionen ska enligt förslaget inhämta regeringens godkännande av föreskrifterna om amorteringskrav.

Anledningen till detta utvecklas i promemorian enligt bl.a. följande.

”Makrotillsynsåtgärder, såsom amorteringskrav, är kraftfulla instrument med stor potentiell påverkan på svensk ekonomi och de offentliga finanserna. Eftersom syftet med ett amorteringskrav är att bidra till att motverka alltför hög skuldsättning hos hushållen, som i sin tur kan medföra betydande makroekonomiska eller finansiella stabilitetsrisker – ur ett samhällsekonomiskt perspektiv tveklöst viktiga frågor – finns det skäl för regeringen att vid en delegering till Finansinspektionen av rätten att meddela föreskrifter om amorteringskrav införa ett krav på att inspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna beslutas. Att regeringens medgivande inhämtas är också lämpligt då föreskrifter om amortering kan anses vara ett ingripande i den enskildes ekonomi.”

Enligt Advokatsamfundets mening är det bl.a. dessa skäl som gör att ett amorteringskrav ska regleras i lag. Denna brist kan inte läkas genom att kräva regeringens godkännande av Finansinspektionens föreskrifter.

## Övrigt

När det gäller själva förslaget är promemorian synnerligen sparsam vad gäller vägledning om hur den föreslagna bestämmelsen om amorteringskultur och skuldsättning ska förstås och tillämpas. Liten (eller ingen) ledning ges när det gäller vad begreppen en "sund amorteringskultur" respektive "alltför hög skuldsättning hos hushållen" betyder. Det är oklart vad som utgör en "amorteringskultur". Det förefaller oklart om lagstiftning kan eller bör användas för att få fram en viss "kultur". Det är synnerligen oklart vad som avses med en "sund" kultur. Det framgår t.ex. inte om sundheten ska bedömas kvantitativt eller kvalitativt och, om kvantitativt, i förhållande till vilka mått. Att skuldsättningen för hushållen inte ska vara "alltför hög" ger ingen vägledning till Finansinspektionen om hur den rätta nivån ska bedömas. Uttrycket är, menar Advokatsamfundet, för vagt och obestämt för att lämpa sig för lagtext.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg