

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

Yttrande över förslag till föreskrifter om krav på amortering av nya bolån

Ert diarienummer: FI Dnr 14-16628

Sammanfattning

Kammarrätten avstyrker Finansinspektionens förslag eftersom det enligt kammarrätten saknas rättsligt stöd för inspektionen att meddela föreskrifter om tvingande amorteringskrav.

Finansinspektionen grundar de föreslagna föreskrifterna om amorteringskrav på den så kallade sundhetsregeln i 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse. Finansinspektionens förslag skulle få stora konsekvenser för många enskilda låntagare och även påverka bostadsmarknaden i stort. Om sådana krav ska genomföras i form av föreskrifter är det särskilt viktigt att det finns ett tydligt stöd för det i lag och förordning. Enligt kammarrättens mening är det, mot bakgrund av lagbestämmelsens utformning och dess förarbeten, tveksamt om ett sådant stöd går att utläsa av 6 kap. 4 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det innebär att det rättsliga stödet för att införa en reglering om amorteringskrav i myndighetsföreskrifter brister.

Kammarrätten anser också att frågan om tvingande amorteringskrav rymmer en rad olika aspekter och intressen varför saken bör beredas ytterligare och att frågan om en eventuell reglering i vart fall bör avvakta beredningen av det nyligen presenterade betänkandet från Bolåneutredningen.

1. Krav på amortering av bolån

1.5 Nuvarande och kommande regelverk

Frågan om amorteringskrav är komplex och rymmer många aspekter även utanför Finansinspektionens tillsynsområden. Kammarrätten förordar därför att frågan om tvingande amorteringskrav bör utredas ytterligare och då utifrån ett bredare perspektiv än som nu skett.

Bolåneutredningen som omnämns i remisspromemorian har numera överlämnat sitt betänkande *Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden* (SOU 2015:40). Utredningens uppdrag omfattade dels att föreslå hur EU:s direktiv om bostadslåneavtal ska genomföras i svensk rätt, dels överväga vissa andra närliggande frågor, däribland åtgärder för att främja en sund amorteringskultur. Det ingick dock inte i utredarens uppdrag att ge förslag på tvingande amorteringskrav. Kammarrätten anser att det i vart fall finns skäl att invänta beredningen av betänkandet innan det tas ställning till om det finns skäl att gå vidare med tankarna på ett obligatoriskt amorteringskrav för bolån.

1.6.1 Ett amorteringskrav kan grundas på sundhetsregeln

Finansinspektionen grundar de föreslagna myndighetsföreskrifterna om amorteringskrav på sundhetsregeln i 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och tillhörande bemyndigande i 5 kap. 2 § 5 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse.

Enligt 8 kap 2 § Regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser t.ex. förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Rätten att meddela sådana föreskrifter kan dock i vissa fall delegeras till Regeringen, så kallad delegation. Riksdagen kan vidare i vissa fall medge Regeringen att bemyndiga en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet, så kallad subdelegation.

Enligt kammarrättens mening är det utifrån de grundläggande intressen som grundlagen skyddar rimligt att tolka den legala ramen för givna delegationsbestämmelser återhållsamt och på ett sätt som inte riskerar att överskrida lagstiftarens intentioner med delegationen. Kammarrätten anser därför att sundhetsregeln i första hand bör bedömas med utgångspunkt i dess lydelse och förarbeten. Den omständigheten att Finansinspektionen senare, genom en förordning, har fått ett bredare uppdrag bör inte ges någon avgörande betydelse vid tolkningen av lagbestämmelsen. Syftet med sundhetsregeln har angetts vara att instituten ska hålla en sådan kvalitetsnivå i sin rörelse att förtroendet för marknaden kan upprätthållas. Av förarbetena framgår att bestämmelsen i första hand riktas mot förhållanden som helt klart är olämpliga och förtroendskadliga. Ett av de områden som bestämmelsen är avsedd att träffa är bankers eventuella missbruk av sin typiskt sett starkare ställning gentemot enskilda kunder som banken skulle kunna utnyttja otillbörligt. Som exempel nämns att en bank kan ha oskäligt hårda villkor vid borgensförbindelser eller opåkallat infordra kompletterande säkerheter under löpande kreditavtal, se prop. 2002/03:139 s. 281 ff.

Syftet med sundhetsregeln är alltså att instituten ska förhålla sig till sina kunder på ett lämpligt sätt och värna om förtroendet för marknaden. Finansinspektionen har inte motiverat förslaget med att bolåneföretagens kreditgivning är äventyrlig. Inte heller framförs att det skulle finnas någon anledning att tro att bolåneföretagens sätt att förhålla sig till sina kunder generellt sett är olämpligt. Med andra ord kan kammarrätten av promemorian inte dra någon annan slutsats än att bolåneföretagen enligt lagens mening synes bedriva sin verksamhet på ett sunt sätt. Amorteringskravet motiveras istället av oron för hushållens höga skuldsättning och hur detta riskerar att påverka ekonomin i stort. Finansinspektionen menar därför att sundhetsregeln numera ska ses ”i ljuset av hur marknaden och Finansinspektionens roll och uppdrag har utvecklats sedan regleringen infördes”. Kammarrätten ställer sig mycket tveksam till en sådan utvidgning/nytolkning av den lagstadgade sundhetsregeln, i synnerhet som detta ska utgöra den rättsliga grunden för de föreslagna, för enskilda mycket ingripande bestämmelserna. Det ska också beaktas att utrymmet för att rättsligt pröva bestämmelserna, om de införs, i praktiken kommer att vara obefintligt.

Finansinspektionens resonemang innebär att myndigheten, genom att göra en vidare tolkning av sundhetsregeln än vad lagstiftaren avsett, ger sig själv ett större utrymme att meddela föreskrifter. Eftersom det inte utifrån de skäl Finansinspektionen åberopar finns ett klart stöd för att ett införande av amorteringskrav går att grunda på sundhetsregeln anser kammarrätten att det rättsliga stödet för de föreslagna föreskrifterna brister. Av den anledningen avstyrker kammarrätten Finansinspektionens förslag.

1.6.2 Hur förhåller sig amorteringskrav till regeringsformen?

Finansinspektionens bedömning är att amorteringskrav rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna eftersom rättsföljden utgörs av att en tillsynsmyndighet kan ingripa med åtgärder. Denna bedömning har stöd i praxis (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 1980 2:69). Regeringsformens bestämmelser borde därmed inte utgöra något hinder mot att förhållandet regleras i föreskrifter, förutsatt att det finns ett lagligt stöd för det (jfr resonemanget ovan under p. 1.6.1).

1.6.3 Hur förhåller sig ett amorteringskrav till annan svensk rätt?

Kammarrätten noterar att förhållandet mellan kortare amorteringstid och 17 § konsumentkreditlagen (2010:1846) är en fråga som behandlas i Bolåneutredningens betänkande.

1.7 Ärendets beredning

Frågan om amorteringskrav är komplex och rymmer många aspekter även utanför Finansinspektionens tillsynsområden. Kammarrätten förordar därför i enlighet med vad som angivits under 1.5 ovan att frågan om tvingande amorteringskrav bör utredas ytterligare och då utifrån ett bredare perspektiv än som nu skett samt att det i vart fall finns skäl att invänta beredningen av Bolåneutred-

ningens betänkande innan det tas ställning till om det finns skäl att gå vidare med tankarna på ett obligatoriskt amorteringskrav för bolån.

2. Motivering till utformningen av amorteringskravet

Kammarrätten har, utifrån de ståndpunkter som domstolen har att beakta, i huvudsak inget att anföra i denna del. Kammarrätten vill dock framhålla att en eventuell reglering kan behöva förtydligas när det gäller värderingen av bostaden och undantagsmöjligheter. Det framgår t.ex. inte vilka krav som ska ställas på värderingen av bostadens marknadsvärde eller under hur lång tid som undantag kan beviljas.

3. Förslagets konsekvenser

Kammarrätten har i sak inget att anföra mot Finansinspektionens konsekvensanalys. I enlighet med vad som har anförts ovan under p. 1.5 och 1.7 anser kammarrätten dock att frågan kräver en bredare genomlysning.

Förslag till författningstext

Se kammarrättens kommentar ovan under p. 2 avseende bostadens marknadsvärde (2 § 3) och undantagsmöjligheter (7 §).

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Stefan Holgersson och tf. kammarrättsassessorn Jenny Forslund (föredragande).


Stefan Holgersson


Jenny Forslund