

Regeringens proposition

1990/91: 193

om ändrade villkor för vissa bostadslån



Prop.
1990/91: 193

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 2 maj 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Ulf Lönnqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att låntagare med bostadslån i Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, utbetalade före den 1 juli 1988, skall betala en ränteskillnadsersättning enligt samma principer som gäller för motsvarande lån, utbetalade från och med detta datum, om lånet löses in i förtid.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade
betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. skall införas två nya paragrafer, 1 a och 3 §§, av följande lydelse.

1 a § Denna lag gäller också bostadslån som Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, har betalat ut före den 1 juli 1988.

3 § Om en låntagare säger upp ett sådant bostadslån som anges i 1 a § till omedelbar betalning eller gör inbetalning utöver föreskriven amortering, har SBAB rätt att av låntagaren ta ut ersättning för skillnaden mellan räntan på lånet och räntan på nya lån.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 maj 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, G. Andersson, Lönnqvist, Freivalds, Wallström, Lööw, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Lönnqvist

Proposition om ändrade villkor för vissa bostadslån

1 Inledning

Riksdagen har nyligen fattat beslut om ett nytt system för bostadsfinansiering (prop. 1990/91:34, BoU4, rskr. 92). Som en följd av det nya systemet har jag funnit att en justering av villkoren för vissa äldre bostadslån blivit nödvändig.

Regeringen beslutade den 25 april 1991 att inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. Det till lagrådet remitterade lagförslaget bör fogas till protokollet som *bilaga 1*.

Lagrådet har godtagit förslaget i sak, men haft synpunkter på lagförslagets utformning. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Jag återkommer till lagrådets synpunkter i specialmotiveringen.

2 Bakgrund

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, finansierar sedan den 1 juli 1985 bostadslån för ny- och ombyggnad av bostäder. Handläggnings- och förvaltningsbestämmelser beträffande dessa lån, som fortsättningsvis kallas SBAB-lån, finns i förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag. Lånebesluten fattas av de statliga lånemyndigheterna, i huvudsak länsbostadsnämnderna. Lånevillkoren regleras i avtal mellan SBAB och låntagaren, men bestäms indirekt av bestämmelser i den nämnda förordningen. En låntagare kan enligt nuvarande bestämmelser få räntebidrag endast om han har ett SBAB-lån och SBAB är skyldigt att lämna de bostadslån som lånemyndigheterna beslutar om.

SBAB-lånen löper med fast ränta. Räntejustering sker i princip vart femte år. SBABs refinansiering sker på den allmänna kreditmarknaden med motsvarande bindningstider vad beträffar ränta.

Enligt tidigare bestämmelser i förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag kunde en låntagare avgiftsfritt när som helst lösa in ett SBAB-lån. För lån som har betalats ut efter den 30 juni 1988 är emellertid låntagaren, om han vill lösa in lånet i förtid, skyldig att betala ränteskillnadsersättning, om den ränta som har fastställts för lånet överstiger de utlåningsräntor som gäller vid inlösenstillfället. För lån som har betalats ut efter den 15 februari 1991 gäller denna skyldighet även när förtida inlösen sker efter uppsägning av länsbostadsnämnderna. För de äldsta SBAB-lånen, dvs. lån utbetalade under tiden den 1 juli 1985 – den 30 juni 1988, gäller fortfarande avgiftsfrihet vid förtida inlösen.

3 Ett nytt bostadsfinansieringssystem

Enligt riksdagens beslut skall ett nytt system för bostadsfinansiering införas (prop. 1990/91:34, BoU4, rskr. 92). I huvudsak innebär detta att det nuvarande låne- och räntebidragssystemet vid ny- och ombyggnad av bostadshus ersätts av ett system som bygger på att hela lånefinansieringen sker på den allmänna kreditmarknaden och att en del av låneräntorna omfördelas över tiden med hjälp av räntelån som också de tas upp på denna marknad. Den nuvarande kopplingen mellan räntesubventioner och SBAB-lån upphör. SBAB jämföras med övriga bostadsinstitut när det gäller lån för bostadsändamål. Dess särställning som ensam långivare i säkerhetsläge mellan 70 och 100 % av låneunderlaget upphör och SBAB skall fortsättningsvis i konkurrens med andra bostadsinstitut lämna lån på samma villkor och utifrån samma åtaganden som dessa.

4 Förväntade effekter av att kopplingen räntebidrag–SBAB-lån upphör

Som jag tidigare anfört gäller, beträffande de SBAB-lån som utbetalats t.o.m. den 30 juni 1988, att låntagaren utan avgift när som helst kan lösa in lånet helt eller delvis. Andra bostadsinstitut har i sina lånevillkor bestämmelser om att låntagaren är skyldig att betala ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen. Därigenom skyddas bostadsinstitutet mot den finansiella risk som kan uppstå vid förtidsinlösen. Även SBAB tillämpar sådana regler för lån som har lämnats fr.o.m. den 1 juli 1988. Ränteskillnadsersättningens storlek är beroende av dels hur lång tid som återstår till nästa räntejusteringstillfälle, dels skillnaden mellan den avtalade räntan och ränteläget vid den tidpunkt förtidsinlösen sker. Skyldigheten att betala ränteskillnadsersättning bidrar starkt till att marginalerna mellan upp- och utlåning kan hållas på en låg nivå och har sedan länge haft stöd av riksbanken och bankinspektionen.

Benägenheten att vid fallande marknadsräntor lösa in lånet i förtid torde i det nuvarande systemet i hög grad ha motverkats av det faktum att låntagaren, om han löser in lånet, förlorar hela sitt räntebidrag. När räntebidragssystemet

upphör försvinner den spärren. Detta innebär att risken ökar för att de låntagare som har möjlighet till det väljer att lösa in sina SBAB-lån om marknadsräntorna faller.

Mot denna bakgrund har jag tagit upp frågan om ändring av villkoren för förtida återbetalning av äldre SBAB-lån.

Riksbanken och bankinspektionen har understrukit vikten av att en ändring kommer till stånd, som innebär att låntagare som återbetalar lån i förtid kan åläggas att betala ränteskillnadsersättning.

5 Ändrade regler för förtida återbetalning av SBAB-lån

Mitt förslag: Även vid förtida inlösen av SBAB-lån som har betalats ut under tiden den 1 juli 1985 – den 30 juni 1988 skall låntagaren betala ränteskillnadsersättning, om den ränta som har fastställts för lånet överstiger räntan på nya lån.

Skälen för mitt förslag: Uppenbarligen kommer låntagarnas benägenhet att i förtid lösa in de äldsta SBAB-lånen att öka efter införandet av det nya bostadsfinansieringssystemet, om marknadsräntorna faller. Detta innebär att SBAB utsätts för en riskexponering som saknar motsvarighet hos andra kreditgivare. Riksdagen har beslutat att SBAB skall marknadsanpassas. Behovet av att anpassa även villkoren för förtida inlösen till vad som gäller på bostadslånemarknaden i övrigt har, på grund av de ändringar i förutsättningarna för SBABs verksamhet som blir en följd av det nya systemet, blivit betydligt starkare än tidigare.

I detta sammanhang bör särskilt framhållas att det är en viktig princip i bostadsinstitutens verksamhet att upplåning och utlåning skall vara matchade, dvs. att medel som lånas upp mot bunden ränta för viss tid också skall lånas ut på motsvarande villkor. På detta sätt begränsas ränterisken för bostadsinstitutet och därigenom kan marginalen mellan upplånings- och utlåningsränta hållas lägre. Om låntagaren ges möjlighet att när som helst under löptiden lösa in sina lån, utan att betala ränteskillnadsersättning, urholkas matchningsprincipen. Detta medför att bostadsinstitutets kreditvärdighet och därmed även upplåningskostnaderna påverkas negativt, med ökade kostnader för låntagarkollektivet som följd.

Det är alltså enligt min mening av stor allmän betydelse för inte minst låntagarna själva, att alla långivare tillämpar samma villkor i fråga om förtida återbetalning av den typ av lån det här är fråga om. Som framgån av det föregående, har skillnaden i villkoren mellan de aktuella SBAB-lånen och andra motsvarande lån hittills inte utgjort någon förmån i praktiken, eftersom rätten till räntebidrag har varit beroende av förekomsten av detta SBAB-lån. En förtida inlösen vid sjunkande räntor har därför inte varit något reellt alternativ för

dessa låntagare. Att införa skyldighet för de låntagare som upptagit dessa SBAB-lån att utge ränteskillnadsersättning, när nu kopplingen mellan lån och subventioner upphör, kan mot denna bakgrund enligt min mening inte anses obilligt mot de berörda låntagarna och därmed inte heller anses stå i strid mot sådana grundläggande rättsprinciper, som bör hävdas i förevarande sammanhang. Tvärtom är det viktigt att dessa låntagare inte i framtiden ställs i en omotiverat gynnsammare position än andra.

Jag föreslår, med hänvisning till det anförda och efter samråd med chefen för finansdepartementet, att bestämmelser införs om skyldighet att utge ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen även för de SBAB-lån som har betalats ut före den 1 juli 1988.

6 Den författningstekniska lösningen

Mitt förslag: De nya reglerna tas in i lag. Reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1992.

Skälen för mitt förslag: Som jag nämnt inledningsvis finns regler om skyldighet att betala ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen i förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag. Den ändring jag nu föreslår kommer dock att påverka redan existerande civilrättsliga avtalsförhållanden. Med hänsyn härtill måste föreskrifterna tas in i lag. I lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. finns bestämmelser som på liknande sätt delvis förändrar villkoren för redan ingångna avtal, såvitt avser betalning av ränta och amortering för vissa statliga bostadslån. De nu föreslagna ändringarna bör utan olägenhet kunna tas in i denna lag.

De nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1992.

7 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har sagt har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.

8 Specialmotivering

1 a §

I paragrafen definieras vilka bostadslån som kommer att omfattas av de nya bestämmelserna, nämligen sådana SBAB-lån som har betalats ut före den 1 juli 1988.

Motsvarande bestämmelser för lån som har betalats ut fr.o.m. den 1 juli 1988 finns i 30 a § förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag. Även beträffande de äldsta SBAB-lånen kommer, i likhet med de lån som har betalats ut under tiden den 1 juli 1988 – den 14 februari 1991, endast lån som sägs upp av låntagaren att omfattas av skyldigheten att betala ränteskillnadsersättning.

Lagrådet har invänt att det av det remitterade lagförslaget inte framgår hur stor ränteskillnadsersättning som skall kunna tas ut. Jag godtar lagrådets invändning och ansluter mig till den av lagrådet föreslagna formuleringen. Jag vill dock betona att avsikten är, att ränteskillnadsersättningen skall beräknas på samma sätt för dessa lån som för de SBAB-lån som betalats ut fr.o.m. den 1 juli 1988.

Ikraftträdande

Lagen skall träda i kraft den 1 januari 1992. Den kommer således att gälla vid uppsägning eller vid förtida inbetalning av lån som sker efter årsskiftet 1991/92. Som ett förtydligande i förhållande till vad jag anförde i lagrådsremissen vill jag lägga till följande. Även om ett lån har sagts upp före ikraftträdandet ger lagen SBAB rätt att ta ut ränteskillnadsersättning, om betalningen sker efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse bedöms därmed inte nödvändig.

9 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

10 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Förslag till

**Lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade
betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.**

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. skall införas två nya paragrafer, 1 a och 3 §§, av följande lydelse.

1 a § Denna lag gäller också bostadslån som Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, har betalat ut före den 1 juli 1988.

3 § Om en låntagare säger upp ett sådant bostadslån som anges i 1 a § till omedelbar betalning eller gör inbetalning utöver föreskriven amortering, skall låntagaren betala ränteskillnadsersättning, om den ränta som har fastställts för lånet överstiger SBABs upplåningsränta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-04-29

Närvarande: f.d. regeringsrådet Eskil Hellner, justitierådet Fredrik Sterzel, regeringsrådet Björn Sjöberg.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 25 april 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Lönnqvist beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lilian Wiklund.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Remissens förslag går ut på att låntagare med äldre bostadslån i Statens Bostadsfinansieringsbolag, SBAB, dvs. lån utbetalade före den 1 juli 1988, vid förtida inlösen eller amortering skall betala ränteskillnadsersättning enligt samma principer som avtalsmässigt gäller för nyare lån från SBAB.

Lagförslaget innebär således att i lagform införs en reglering som sätter de gällande civilrättsliga avtalsbestämmelserna i låneförbindelserna ur spel i ett hänseende och inför ett lagstadgat lånevillkor. Frågan om tillåtligheten av sådan lagstiftning har tagits upp i lagrådet i samband med en tidigare omläggning av systemet för de statliga bostadslånen (se prop. 1988/89:89).

Lagrådet konstaterade då i sitt yttrande (se närmare prop. s. 20 ff) att enligt konstitutionell praxis brukade iaktas som grundprincip att ny lagstiftning inte skall rubba bestående avtals innehåll, låt vara att särskilda skäl kunde föranleda avsteg från grundprincipen.

I det då aktuella ärendet anförde lagrådet att det inte var de enskilda låntagarnas intresse som stod i förgrunden, utan det huvudintresse som skulle tillgodoses genom lagstiftningen var att nå fram till ett bättre organisatoriskt system på staten-långgivarens sida. Som bieffekter framstod att omläggningen väntades leda till fördelar för låntagarkollektivet men också medföra risk för marginella försämringar i vissa bestående låneförhållanden.

Lagrådet, som underströk att restriktivitet borde iaktas när avsteg från den förutnämnda huvudprincipen övervägdes, fann sig kunna godta att ett sådant avsteg gjordes i det granskade ärendet. Lagrådet anförde därvid att, förutom den nämnda marginella innebörden av ingreppet i det civilrättsliga läget, beaktansvärda offentligrättsliga skäl talade för den rationalisering av låneverksamheten som lagförslaget väntades leda till.

I de nu aktuella ärendet är det liksom i det tidigare fråga om ett led i en omläggning av systemet för bostadsfinansieringen. Som redovisas i remissen medför omläggningen att den hittillsvarande kopplingen mellan räntesubventionerna och SBAB-lånen upphör. Det ekonomiska hinder mot förtidsinlösen eller förtidsamortering av lånet, som den samtidiga förlusten av ränte-

subventionen hittills inneburit, försvinner härigenom. I ett läge med sjunkande låneräntor kan alltså efter omläggningen en sådan förtidsåterbetalning bli intressant för låntagare hos SBAB med äldre lån, i motsats till vad som gäller för övriga låntagare hos SBAB och andra hypoteksinstitut, vilka är bundna av lånevillkor om ränteskillnadsersättning vid förtidsåterbetalning. Situationen medför en finansiell risk för SBAB och systemet för bostadsfinansieringen.

Mot den här tecknade bakgrunden kan den föreslagna regeln inte betraktas som en försämring i de berörda låntagarnas nuvarande rättsläge och måste å andra sidan anses som en nödvändig detalj i omläggningen av bostadsfinansieringen. Det föreslagna avsteget från huvudregeln bör därför godtas.

Beträffande utformningen av lagförslaget vill lagrådet framhålla att avfattningen av 3 § blivit svårtolkad. Dessutom saknas en regel om hur stor ränteskillnadsersättning som skall kunna tas ut. Lagrådet föreslår därför att 3 § ges följande lydelse:

”Om en låntagare säger upp ett sådant bostadslån som anges i 1 a § till omedelbar inbetalning eller gör inbetalning utöver föreskriven amortering, har SBAB rätt att av låntagaren ta ut ersättning för skillnaden mellan räntan på lånet och räntan på nya lån.”