

Ökad integrering av EU:s bostadslånemarknader

Finansdepartementet

2008-04-14

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 807

White Paper on the Integration of EU Mortgage Credit Markets

Sammanfattning

Kommissionen har, efter ett brett upplagt konsultationsarbete inklusive konsekvensanalyser, presenterat en vitbok med policyinriktning för olika åtgärder som kan stimulera till en ökad integrering, dvs. gränsöverskridande verksamhet i olika former, för de europeiska bostadslånemarknaderna. Vitboken innehåller inte några konkreta förslag. Såväl lagstiftning som rekommendationer och fortsatt undersökande arbete anges som möjliga delar i ett paket av åtgärder som sammantaget bedöms kunna lägga en grund för bättre konkurrenskraft och effektivitet.

Ökad integrering bedöms i första hand uppnås genom att stimulera en ökad gränsöverskridande verksamhet, bredda ländernas produktutbud, stärka konsumentskyddet och öka låntagarnas rörlighet. De potentiella samhälls-ekonomiska vinsterna uppskattas på sikt ligga i storleksordningen 0,1–0,2 % av BNP genom bl.a. lägre räntor och större privat konsumtion. Innan kommissionen tar slutlig ställning till de lämpligaste formerna för olika åtgärder kommer på flertalet områden ytterligare analyser och konsultationer att ske under i första hand år 2008. Särskilt kommer möjliga lagstiftningsåtgärder, såsom regler om informationskrav, förtida återbetalning och ansvarsfull långivning, att föregås av fortsatta konsekvensanalyser innan beslut tas om slutliga förslag. Det ska även ske på andra områden där enligt kommissionen rekommendationer är att föredra såsom att begränsa tid och kostnad för tvångsförsäljningar, att öka tillgänglighet, insyn och pålitlighet vad avser fastighetsregister samt att underlätta användningen av olika värderingsmetoder. Regeringen har en i grunden positiv syn på den policyinriktning som avspeglas i vitboken

1.1 Ärendets bakgrund

I linje med den övergripande uppgiften att öppna upp den inre marknaden för finansiella tjänster överväger kommissionen vilka möjligheter och problem som finns för en mer gränsöverskridande bostadslånemarknad eller lån mot säkerhet i fastighet (hypotekslån). Bostadslån utgör en stor del av hushållens finansiella åtaganden och en stor del av samhällsekonomin. Den gränsöverskridande låneverksamheten är helt obetydlig. Ekonomiska vinster av en mer integrerad och effektivare bolånemarknad uppskattas kunna ge långsiktigt lägre räntor, bredare produktutbud och större privat konsumtion i storleksordningen 0,1–0,2 % av BNP.

Enligt kommissionen begränsas potentialen för en större bostadslåneintegrering naturligen av faktorer som språk, avstånd, konsumentpreferenser, affärsstrategier m.m. På flera områden finns emellertid enligt kommissionen hinder för att erbjuda lån över gränserna, som på olika sätt kan minskas genom lämpligt avvägda åtgärder. För att uppnå en mer integrerad, kostnadseffektivare marknad bedömer kommissionen att målen för olika åtgärder ska vara att öka det gränsöverskridande utbudet av lån, bredda produktutbudet, stärka konsumentförtroendet och underlätta kundrörligheten.

För att nå dessa mål fordras enligt kommissionen ett paket av åtgärder på flera områden och med olika metoder, inklusive lagstiftning och rekommendationer. Vitboken har föregåtts av ett par års konsultationer med olika intressegrupper samt av olika konsekvensanalyser. En expertgrupp med representanter från medlemsstaternas regeringar har hållits informerade av kommissionen och getts möjligheter att delta i diskussioner och lämna synpunkter.

Vitboken presenterades den 18 december 2007.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterar inga konkreta förslag utan anvisar en policyinriktning där vissa frågor bedöms vara lämpligare för lagstiftning och andra för rekommendationer. Kommissionen anser dock att den policyinriktning som presenteras i vitboken kräver fortsatta konsekvensanalyser och konsultationer med berörda parter innan slutlig ställning kan tas till vilka åtgärder som är lämpligast. Man poängterar vikten av att varje förslag till åtgärd tydligt ska kunna bidra till ökade möjligheter och incitament för långivarna att engagera sig i gränsöverskridande verksamhet. Förslagen ska också leda till effektivare lånemarknader med lägre kostnader. Förväntade vinster av åtgärderna ska vägas mot kostnader.

Behov av lagstiftning.

De viktigaste områdena för möjlig lagstiftning bedöms, enligt kommissionen, vara krav på information inklusive årlig effektiv räntekostnad, rätt till förtida återbetalning samt ansvarsfull långivning. Enligt kommissionen behövs dock ytterligare konsekvensanalyser inklusive kostnads/intäktsanalyser för att finna lämpligaste form av åtgärd.

Rätt till förtida återbetalning anses enligt kommissionen vara en av de viktigaste faktorerna för att nå de uppsatta målen. En ökad harmonisering eller konsensus om en adekvat europeisk regim är starkt önskvärd men frågan är komplex eftersom förhållandena varierar ganska kraftigt inom EU. Ett exempel härpå är det nyligen överenskomna konsumentkreditdirektivet där harmoniseringsgraden blev lägre än vad kommissionen ursprungligen föreslog.

Förbättrad kvalitet och jämförbarhet avseende information är enligt kommissionen av stor vikt för konsumenterna i samband med bostadslån. Fullödlig och adekvat information i rätt tid, på ett lättillgängligt språk och med pedagogiska exempel är grundläggande för en ökad gränsöverskridande verksamhet. Den uppförandekod för information om bolån, "Code of Conduct on Home Loans", som finns anses ha brister och det saknas tillräckliga övervakningsmöjligheter samt möjligheter att genomdriva och upprätthålla koden (svenska låneinstitut tillämpar koden). En kritisk del i informationen anses bl.a. vara den effektiva räntan och att räntan är beräknad på ett i alla delar jämförbart sätt. Kommissionen avser dels förbättra den standardiserade informationen i uppförandekoden samt använda och utvärdera den standardiserade informationen i alla medlemsstater, dels undersöka i vilken utsträckning reglerna om effektiv ränta i konsumentkreditdirektivet kan appliceras på hypotekslån.

I ansvarsfull långivning ligger, framhåller kommissionen, att säkerställa en adekvat bedömning av låntagarens kreditvärdighet och återbetalningsförmåga. Vidare krävs att långivarna har tillgång till kreditregister över nationsgränserna på ett icke-diskriminerande sätt och att data från registren kan överföras flexibelt men samtidigt med beaktande av dataskyddsreglerna. En expertgrupp ska tillsättas för att bistå kommissionen inför kommande åtgärdsförslag på området.

Medan låntagaren behöver fullgod information om t.ex. olika låneformers konstruktion är rådgivning ett element som enligt kommissionen inte bör vara obligatoriskt. Emellertid bör rådgivning, där den förekommer, ske enligt gemensamma sunda principer. Det anses dock önskvärt att kunden på begäran har tillgång till objektiv rådgivning grundad på dennes situation. Kommissionen noterar att ansvarsfull långivning fått ökad aktualitet mot bakgrund av senare tids bekymmersamma utveckling på den amerikanska s.k. sub-prime lånemarknaden och att lärdomar från den krisen bör studeras.

Behov av rekommendationer

Ett antal andra områden bedöms, enligt kommissionen, vara av stort intresse för ökad integrering. Hit hör reglerna och tidsåtgången för tvångsförsäljning av fastigheter (forced sales procedures) samt reglerna för fastighetsregistrering och fastighetsregister. Här kan regler och procedurer leda till höga kostnader och osäkerhet om kvaliteten på de säkerheter som ligger till grund för lånet. Kommissionen avser att upprätta s.k. scoreboards (ett slags poängsammanställning) med information över kostnader och tid för fastighetsregistrering och tvångsförsäljningar i medlemsstaterna.

En rekommendation kommer, enligt kommissionen, att presenteras som

- inbjuder medlemsstaterna att begränsa kostnader och tid för tvångsförsäljningar samt göra fastighetsregister tillgängliga online,
- uppmuntrar medlemsstaterna att delta i samarbetet European Land Information Service (EULIS),
- inbjuder medlemsstaterna till att införa mer transparenta och pålitliga fastighetsregister, bl.a. avseende s.k. hidden charges (dolda belastningar som inte går att utläsa av registret),
- inbjuder medlemsstaterna till att underlätta utnyttjandet av utländska fastighetsvärderingar och främja utvecklingen av sunda värderingsstandarder.

EULIS är ett frivilligt, Internet-baserat gemensamt informationssystem som ger åtkomst till olika länders fastighetsregister och beskrivning av gällande regelverk och processer, s.k. reference information. Sverige är ett av för närvarande tio deltagarländer och har genom Lantmäteriverket en ledande roll.

Finansieringen av bostadslån

Ett annat område av intresse för ökad integrering är, enligt kommissionen, hur marknaderna för finansiering av bostadslån fungerar i olika avseenden och särskilt de alltmer sofistikerade formerna av värdepapperisering, dvs. ”ompaktering” av bostadslån till olika former av värdepapper som säljs på andrahandsmarknader. Här hänvisar kommissionen till senare års händelser på de internationella kredit- och värdepappersmarknaderna och sub-prime krisen. Kommissionen avser undersöka bl.a. låneinstitutens hantering av likviditetsrisker, långivarnas incitament att sälja av lån och avhända sig kreditrisk och bankernas exponeringar mot värdepapper relaterade till bostadslån.

Övrigt

Utöver ovanstående avser kommissionen undersöka förekomsten av osunda försäljningsmetoder, t.ex. att kreditinstituten binder upp kunderna med krav på att köpa ett antal tjänster eller produkter i samband med t.ex. ett bostadslån ("tying").

Även olika former av restriktioner för en fri räntesättning kan enligt kommissionen hämma gränsöverskridande verksamhet men måste samtidigt vägas mot det konsumentskyddande syftet med dylika. En undersökning kommer att göras om hur förekomsten av ränterestriktioner kan påverka utvecklingen av en inre marknad.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I vitboken presenteras som nämnts en policyinriktning för det framtida arbetet med dels ett antal frågor som kan bli föremål för EU-lagstiftning, dels ett antal frågor där olika slag av rekommendationer ligger närmast till hands och dels slutligen ett par områden för fortsatt analysarbete. Eftersom några konkreta förslag inte presenteras och kommissionen avser utreda samtliga frågor mer ingående för att analysera det lämpligaste angreppssättet framstår det inte som meningsfullt i nuvarande skede att närmare beskriva svenska regler på aktuella områden. Än mindre kan effekter på svenska regler beskrivas.

Angående de områden som kan bli aktuella för EU-lagstiftning gäller i korthet i Sverige att låntagarna har rätt till förtida återbetalning som inte kan avtalas bort samt att långgivare under vissa i konsumentkreditlagen angivna förutsättningar har rätt till viss, i lagen angiven kompensation. För effektiva räntan på bostadslån finns inga särskilda regler (annat än konsumentkreditlagens allmänna regel om att näringsidkare vid marknadsföring beträffande kredit ska lämna information om den effektiva räntan för krediten) och inte heller för rådgivning. För information och ansvarsfull långgivning finns grundläggande krav i rörelseregler och praxis. Det råder öppen tillgång till kreditregister.

Angående områden aktuella för rekommendation är innehållet mycket allmänt hållet. Det går därför inte att bedöma i vilken utsträckning det fortsatta arbetet kommer att aktualisera ändringar i de svenska reglerna om fastighetsregistret. Eftersom Sverige redan deltar i EULIS-projektet kommer en rekommendation på det området sannolikt inte att medföra några förändringar för svensk del. Vad gäller frågor om tvångsförsäljning bedöms Sverige ligga internationellt sett bra till.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Vitbokens inriktning indikerar inga särskilda budgetkonsekvenser. Den myndighet som ansvarar för fastighetsregistret (Lantmäteriverket) kan, beroende på innehållet i en kommande rekommendation, få fler uppgifter bl.a. genom att register och tjänster för att söka information behöver

tillhandahållas on-line. För låneinstituten kan vissa ökade direkta kostnader förutses (bl.a. vad gäller krav på information m.m.) samtidigt som konsekvensanalyser indikerar samhällsekonomiska vinster på längre sikt. Dessa vinster är ägnade att komma såväl konsumenter som konkurrenskraftiga låneinstitut till del.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar den grundläggande synen att den inre marknaden för finansiella tjänster naturligen omfattar också bostadslån. Uppskattningarna av de samhällsekonomiska vinster som nu görs i vitboken av en mer integrerad bolånemarknad är naturligtvis svåra att bedöma. Marknadernas storlek och betydelse för hushållen indikerar dock att vinster bör finnas. Emellertid bör framhållas att dessa vinster också kan förutses bli beroende av den inhemska marknads utvecklingsnivå och effektivitet. Sverige tillhör sannolikt inte de främsta vinstländerna (vilket också konstateras i kommissionens utredningsunderlag). Samtidigt bör framhållas att senare års utveckling i Sverige med stark efterfrågan på bolån och ökad konkurrens mellan instituten har visat att utrymme funnits för lägre marginaler och billigare lån för hushållen. Generellt bedöms de svenska bolåneaktörerna ställa sig positiva till att kommissionen aktivt arbetar för bättre möjligheter till gränsöverskridande verksamhet. Svenska företag kan här till viss del se potentiella affärsmöjligheter.

Möjligheterna att uppnå resultat måste bedömas mot bakgrund av att bostadslån är förknippade med ett antal ”kulturella” faktorer som talar för inhemska lösningar. Till bilden hör också att olika valutaregimer är en realitet för ett antal medlemsstater, bl.a. Sverige, och att därmed gränsöverskridande verksamhet är förknippad med valutarisker. Det finns således uppenbara strukturella trögheter som hämmar en ökad integrering. Det hindrar inte att kommissionens bedömning i stort bör vara riktig, nämligen att det finns ett antal områden där regler och rutiner innebär onödiga hinder och att det sannolikt behövs ett brett åtgärdsprogram för att stimulera till gränsöverskridande verksamhet. Bostadslånens karaktär talar dock för nödvändigheten av ett långsiktigt synsätt, dvs. det finns många trögheter och kulturella faktorer att övervinna innan hushållen i någon större omfattning kan förväntas vända sig till utländska långivare för sina bostadsköp.

I stort ställer sig regeringen sålunda positiv till vitbokens policyinriktning. De frågor som kan bli föremål för lagstiftning är alla viktiga särskilt för låntagarna men därmed också för långivarnas förutsättningar att nå ut till nya kundgrupper. De frågor som enligt vitboken ligger närmare gemensamma rekommendationer har en karaktär som också enligt regeringens mening åtminstone inledningsvis bättre lämpar sig för en mjukare ansats än

lagstiftning. Samtidigt är det viktigt att de olika åtgärder som kan bli aktuella enligt den policyinriktning som presenteras inte får en utformning som försämrar de ofta väl fungerande arrangemang i skilda avseenden som finns på den svenska bostadslånemarknaden och därtill knutna tjänster, bl.a. fastighetsregistret. Grundläggande bör vara att konsumentskyddet inte försvagas. En allmän iakttagelse är att Sverige i många avseenden torde ligga väl till på de områden som kan förutses bli föremål för gemensamma regler eller rekommendationer i syfte att stärka konsumentskyddet och öka effektivitet och tillgänglighet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Mycket allmänt kan sägas att bilden ännu är både oklar och splittrad vilket inte är oväntat mot bakgrund av dels bostadslånens karaktär av inhemska marknader inklusive tillhörande arrangemang och med olika utvecklingsnivåer, dels de skilda frågeställningar och sakområden som berörs.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte närmare kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu okända. Representanter för svenska bolåneinstitut har dock tidigare uttryckt ett generellt stöd för kommissionens arbete.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Några konkreta förslag läggs inte i vitboken. Flera av de åtgärder som förs fram som möjliga i framtiden omfattas av medbeslutandeförfarandet mellan Europaparlamentet och rådet.

3.1 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen har som ovan framgått aviserat ett fortsatt arbete under i första hand år 2008 avseende alla de olika åtgärdsområden som beskrivits inklusive konsekvensanalyser för möjliga lagstiftningsåtgärder.

