



Vitbok om hypotekslån

Sammanfattning

I utlåtandet redovisar utskottet sin granskning av Europeiska kommissionens vitbok (KOM [2007] 807 slutlig) om integreringen av marknaden för hypotekslån i EU. Utskottet ger sin syn på de frågeställningar som kommissionen tar upp i vitboken och framhåller särskilt vissa frågor som bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Vitbokens huvudsakliga innehåll	4
Behandling av vitboken i andra parlament inom EU	7
Regeringens faktapromemoria	8
Utskottets granskning	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Europeiska kommissionens vitbok om hypotekslån

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 6 maj 2008

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Ulf Sjösten (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Johan Pehrson (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Ulla Andersson (v), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m) och Christina Zedell (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen antog den 18 december 2007 en vitbok, White Paper on the Integration of EU Mortgage Credit Markets (COM [2007] 807 final). En engelsk språkversion av vitboken överlämnades till finansutskottet för kännedom den 19 december 2007. Den svenska språkversionen av vitboken inkom till riksdagen den 17 januari 2008 och överlämnades till finansutskottet den 18 januari 2008.

Regeringen upprättade en faktagromemoria över vitboken den 14 april 2008.

Vitbokens huvudsakliga innehåll

Inledning

I vitboken konstateras att hypotekslån (bolån) för de flesta EU-medborgarna är den största finansiella investeringen de gör och att de hypotekslånemarknader där bolånen finansieras står för en betydande del av EU:s ekonomi. Kommissionen sammanfattar resultaten av den översyn som gjorts av dessa marknader och föreslår ett paket av åtgärder i syfte att förbättra marknadernas effektivitet, konkurrenskraft och integration sinsemellan.

Behov av åtgärder på EU-nivå

Kommissionen anser att den inre marknaden för bolån är långt ifrån integrerad i dagsläget och menar att större integration skulle få positiva effekter i form av större produktutbud för konsumenterna och ökad effektivitet hos låneinstitut. Samtidigt anser kommissionen att faktorer som t.ex. språk, avstånd och konsumenters preferenser begränsar integrationsmöjligheterna och gör att bolån ofta tas upp lokalt. De åtgärder som kommissionen föreslår i vitboken tar sikte på sådana faktorer som underlättar för konsumenterna att ta upp bolån i andra EU-länder, och för låneinstitut att rikta sig till kunder även i andra medlemsstater.

Vad vill kommissionen uppnå?

Enligt kommissionen kan ökad konkurrens och effektivitet på bolånemarknaderna inom EU uppnås genom åtgärder på flera områden: genom att göra det lättare för låneinstitut att *tillhandahålla gränsöverskridande lån*, genom att skapa ett *mer varierat utbud av låneprodukter*, genom att *öka konsumenternas förtroende* för bolånemarknaden samt genom att underlätta för bolånekunder att *byta låneinstitut*.

När det gäller att underlätta för låneinstitut att tillhandahålla gränsöverskridande lån anförs att regler som på ett oproportionerligt sätt försvårar möjligheterna att erbjuda lån över nationsgränserna bör avlägsnas. Som exempel på rättsliga och ekonomiska hinder nämns olikheter i reglering avseende kreditregister och konsumentskydd samt brister i lagstiftningen rörande finansiering av hypotekslån.

Ett ökat och mer varierat produktutbud förutsätter enligt kommissionen att hinder mot distribution och försäljning avlägsnas så att konsumenterna i hela EU får möjlighet att välja från ett större utbud av möjliga bolåneprodukter. Samtidigt framhålls vikten av att ett rikare utbud av olika – även nya och innovativa – produkter måste kunna förenas med ett starkt konsumentskydd och tillfredsställande finansiell stabilitet.

Ökat förtroende bland konsumenterna förutsätter enligt kommissionen att konsumenterna får klar, korrekt, fullständig och jämförbar information om de olika produkterna på bolånemarknaden. Vidare framhålls vikten av ansvarsfull utlåning och att det görs en grundlig bedömning av den tilltänkte låntagarens förmåga att fullgöra sina åtaganden. Dessutom anser kommissionen att god rådgivning är en viktig faktor i det förtroendeskapande arbetet.

Bolånekunder som vill byta låneinstitut bör, enligt kommissionen, inte avskräckas från detta på grund av omotiverade rättsliga eller ekonomiska hinder. Det är därför viktigt att konsumenterna ges tydlig och jämförbar information om kostnaderna för olika alternativ. Dessutom pekar kommissionen på att konkurrensen och rörligheten minskas när konsumenten binds till en specifik långivare genom krav på att t.ex. öppna lönekonton eller teckna försäkringar hos samma långivare.

Vilka lagstiftningsåtgärder förutser kommissionen?

Kommissionen bedömer att det kan krävas lagstiftning på EU-nivå för att reglera (i) vilken information som ges till kunden innan låneavtalet tecknas, (ii) krav på att långivaren ska uppge den effektiva årsräntan, (iii) krav på ansvarsfull utlåning samt (iv) kundens möjlighet att betala tillbaka ett lån i förtid. Samtidigt anser kommissionen att ytterligare analys krävs innan förslag läggs fram. Kommissionen avser att samråda med berörda parter och göra konsekvensanalyser av olika möjliga åtgärder för att säkerställa att kostnaderna för åtgärder inte överstiger nyttan. Först därefter avgör kommissionen om det krävs t.ex. ett nytt direktiv om hypotekslåneverksamhet.

När det gäller *information till kunden före avtalets ingående* framhålls vikten av att informationen är heltäckande, tydligt presenterad, okomplicerad och fri från teknisk jargong. Uppgifter om *effektiv årsränta* måste ges på ett jämförbart sätt i alla medlemsstater, och enligt kommissionen är en harmonisering nödvändig på detta område. Kommissionen avser att under 2008 ta fram ett reviderat EU-gemensamt faktablad om bolån och undersöka vad konsumenterna tycker om faktabladet. Dessutom kommer kom-

missionen att undersöka om bestämmelserna om effektiv årsränta i det nyligen antagna konsumentkreditdirektivet också kan tillämpas på bolån.¹ Kommissionen pekar också på behovet av finansiell utbildning för att ge konsumenterna en bättre förståelse för finansiella frågor.²

En förutsättning för en *ansvarsfull utlåning* är enligt kommissionen att långivare gör en tillfredsställande bedömning av låntagarnas kreditvärdighet innan något lån beviljas. Långivande institut bör därför kunna få ut information från kreditregister i andra medlemsstater. Sådana uppgifter bör kunna cirkulera fritt förutsatt att reglerna om skydd för personuppgifter följs. Kommissionen anser inte att långivaren ska vara skyldig enligt lag att erbjuda kunden rådgivning. I stället bör rådgivning ges om kunden efterfrågar det, av antingen kreditgivaren eller en oberoende rådgivare. Under 2008 planerar kommissionen att samråda med berörda parter om hur normer för rådgivning bör utformas och dessutom undersöka hur utlåningen kan bedrivas på ett mer ansvarsfullt sätt, utifrån bl.a. de lärdomar som kan dras av den amerikanska bolånekrisen. Kommissionen vill också undersöka om det nya konsumentkreditdirektivets bestämmelser om tillträde till kreditregister kan tillämpas även på bolån och tillsätta en särskild expertgrupp om kredithistorik för att arbeta vidare inom området.

Kommissionen menar att integrationen av bolånemarknaderna underlättas avsevärt om det införs harmoniserade regler om *förtida återbetalning* av bolån. Under 2008 avser kommissionen att undersöka vilka alternativa lösningar som är politiskt möjliga samt vilka kostnader och vinster de olika alternativen innebär.

Andra åtgärder från kommissionen

Kommissionen ser behov av förbättringar i medlemsstaternas hantering av tvångsförsäljning och fastighetsregistrering. Brister på dessa områden innebär ökade kostnader, större osäkerhet och högre finansieringskostnader vid fastighetstransaktioner. Kommissionen vill därför upprätta ”resultattavlor” som mäter kostnads- och tidsåtgången i alla medlemsstater. Vidare förutser kommissionen att en rekommendation lämnas under 2008, där medlemsstaterna uppmanas att effektivisera sina utmätningsförfaranden, göra fastighetsregister tillgängliga online och göra dessa register mer överblickbara och tillförlitliga. Dessutom avser kommissionen att uppmana medlemsstaterna att ansluta sig till ett EU-gemensamt Internetsystem för fastighetsinformation (EULIS) och underlätta användningen av även utländska värderingsrapporter.

¹ Konsumentkreditdirektivet innehåller bl.a. bestämmelser om information till konsumenter före och vid ingående av ett kreditavtal, regler för kreditprövning, rätt till förtidsbetalning samt kontroll av kreditgivare och kreditförmedlare. Vissa av dessa bestämmelser, t.ex. om information till konsumenten om effektiv ränta, kan enligt kommissionen eventuellt också användas för hypotekslån.

² Samtidigt med vitboken publicerade kommissionen också ett meddelande om finansiell utbildning (KOM [2007] 808 slutlig).

Dessutom avser kommissionen att under 2008 undersöka och eventuellt vidta åtgärder mot nationella bestämmelser som hindrar användningen av kredituppgifter och mot viss reglering av utländska hypotekslån som kan utgöra otillåten diskriminering.

Kopplingen mellan bolånemarknaden och den globala finansiella oron tas upp av kommissionen, som avser att undersöka ett antal frågor om hur bolåneinstitut skött t.ex. riskhantering och redovisning av finansiella instrument där bolån ingått. Beroende på resultatet av undersökningen kan kommissionen eventuellt tillsätta en expertgrupp för s.k. värdepapperisering.

Vitboken tar också upp vissa andra frågor, bl.a. konsumentrelaterade frågor om otillbörlig affärspraxis (metoder för att binda kunder till en viss långivare och hur dessa försämrar rörligheten på marknaden). Dessutom tar kommissionen upp olika ränterestriktioners konsekvenser i form av å ena sidan konsumentskyddsverktyg, å andra sidan hinder för bättre utbud och konkurrens. Dessa frågor ska undersökas och utvärderas av kommissionen.

Behandling av vitboken i andra parlament inom EU

Utskottet har undersökt huruvida vitboken granskas i andra parlament inom EU. I det nedanstående beskrivs kortfattat de uppgifter om pågående eller avslutade granskningar som inhämtats.

Från flera parlament (*Estland, Portugal, Nederländernas senat, parlamentet [sejmen] i Polen, Österrike*) har uppgetts att vitboken inte kommer att bli föremål för särskild granskning. Någon granskning av vitboken har heller inte inletts i parlamentet eller senaten i *Rumänien*, av senaten i *Polen* eller av parlamentet på *Malta*.

I *Storbritannien* har Europautskottet i parlamentets överhus granskat vitboken men inte gjort några uttalanden med anledning av granskningen. Europeiska granskningsutskottet i parlamentets underhus uttalade sig om vitboken den 6 februari 2008 och välkomnade då kommissionens avvaktande inställning till behovet av ny lagstiftning.

Vitboken är enligt uppgift föremål för behandling i parlamenten i *Spanien* och *Irland*.

Bundesrat i *Tyskland* uttalade sig den 14 mars 2008 och framhöll bl.a. vikten av att konsumentskyddet bibehålls på en hög nivå och att finansiell stabilitet kan säkerställas. Bundesrat välkomnade kommissionens ambition att genomföra ytterligare samråd och konsekvensanalyser innan några förslag på lagstiftning tas fram, men avvisade för sin del idén om en obligatorisk rätt för låntagare att återbetala lån i förtid. Finansutskottet i Bundestag har enligt uppgift diskuterat vitbokens förslag utan att inleda någon formell granskning.

I *Europaparlamentet* har vitboken remitterats till utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON) och beredning av vitboken pågår. Utskottet för inre marknaden och konsumentskydd (IMCO) och utskottet för rättsliga frågor (JURI) ska inkomma med yttranden i ärendet.

Regeringens faktapromemoria

Regeringen lämnade en faktapromemoria om vitboken till riksdagen den 14 april 2008 (2007/08:FPM94).

Av faktapromemorian framgår att regeringen har en i grunden positiv syn på den policyinriktning som kommissionen ger uttryck för i vitboken. Regeringen framhåller samtidigt vikten av att de åtgärder som vidtas med utgångspunkt i vitbokens allmänt hållna förslag inte får en utformning som försämrar befintliga, väl fungerande system i Sverige. Detta gäller såväl på bolånemarknaden som i fråga om närliggande tjänster som t.ex. fastighetsregistret. Regeringen framhåller också vikten av att konsumentskyddet inte försvagas och noterar att Sverige i många avseenden bör ligga väl till på de områden där det kan bli aktuellt med förslag till reglering eller rekommendationer i syfte att stärka konsumentskyddet och öka effektiviteten och tillgängligheten.

Utskottets granskning

Utskottet välkomnar kommissionens uttalade strävan att göra bolånemarknaderna inom EU mer integrerade för att öka konkurrensen och ge konsumenterna ökade valmöjligheter. I likhet med kommissionen anser utskottet att en förbättrad integration av bolånemarknaderna i EU:s medlemsländer kan leda till effektivitetsvinster i verksamheten och ett större utbud av produkter för konsumenter med olika behov.

Utskottet konstaterar att de förslag som presenteras i vitboken är av preliminär karaktär och att det i nuläget är svårt att bilda sig en närmare uppfattning om deras innebörd eller möjliga effekter. Enligt utskottets mening är det därför viktigt att konkreta förslag till regleringar föregås av konsekvensanalyser och ytterligare samråd med berörda parter. Utskottet vill framhålla vikten av att ytterligare reglering inte får leda till att nya administrativa bördor i onödan läggs på de berörda företagen och välkomnar att kommissionen nu understryker att ytterligare beredning och konsekvensanalyser krävs innan nya lagstiftningsinitiativ tas. Utöver detta vill utskottet även ta upp vissa frågor av principiell karaktär inför det fortsatta arbetet. För de frågor som inte specifikt tas upp nedan gäller att finansutskottet inte har haft anledning att särskilt behandla de aktuella problemställningarna, och att utskottet därför avstår från att framföra några synpunkter i dessa delar.

Utskottet vill framhålla vikten av att arbetet inom EU inte får till följd att det ställs krav på harmoniseringar som innebär att den nationella skyddsnivån sänks, t.ex. på konsumentskyddsområdet. Vidare anser utskottet att det är viktigt att mer görs för att förbättra och stärka konsumenternas finansiella förmåga genom finansiell utbildning. Enligt utskottets mening bör finansiell utbildning hanteras av varje medlemsstat i enlighet med dess specifika förutsättningar, och utskottet noterar nu att även Ekofinrådet i januari 2008 tydligt uttryckt att finansiell utbildning först och främst är en angelägenhet för medlemsstaterna.¹ Utskottet anser att behovet av specifikt nationella satsningar på finansiell utbildning framstår som särskilt tydligt på hypotekslåneområdet och ansluter sig till kommissionens bedömning på s. 3 i vitboken att ett stort antal nationellt eller geografiskt betingade faktorer som t.ex. språk, avstånd och konsumentpreferenser påverkar konsumenternas beteende. Enligt utskottet bör även andra landspecifika faktorer, som t.ex. vilka boendeformer som finns och vilka typer av aktörer som är verksamma på bolånemarknaden, vägas in vid bedömningen av vilken finansiell utbildning och konsumentinformation som är lämplig i det enskilda medlemslandet. Utskottet vill särskilt framhålla att gränsöverskridande kreditgivning mellan medlemsländer som har olika valutor ställer särskilda

¹ Se s. 13 i pressmeddelande om slutsatserna från mötet i rådet (ekonomiska och finansiella frågor) den 22 januari 2008 (5372/08). Slutsatserna finns tillgängliga elektroniskt på http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/98276.pdf.

krav på information till konsumenterna avseende de valutarisker som kan uppstå och även att en breddning av produktutbudet för bolånekunder kan skapa bättre möjligheter för enskilda låntagare att skydda sig mot dessa valutarisker.

Utskottet delar kommissionens uppfattning att obefogade och oproportionala hinder mot gränsöverskridande kreditgivning bör avlägsnas och att ökade möjligheter till överföring av kredituppgifter mellan medlemsländerna kan underlätta gränsöverskridande verksamhet. Samtidigt vill utskottet framhålla vikten av att försäkra sig om ett fullgott skydd för de berörda personernas integritet om några initiativ tas på detta område.

Utskottet anser vidare att vitbokens innehåll måste ses mot bakgrund av den rådande finansiella oron, som till stor del är kopplad till värderingen av finansiella instrument där värdepapperiserade hypotekslån utgjort en viktig komponent. Den fulla effekten av den finansiella oron kan ännu inte överblickas, och utskottet har därför förståelse för att kommissionen avstår från att dra några slutsatser om detta samband. För egen del vill dock utskottet, mot bakgrund av det senaste årets händelser på de internationella finansmarknaderna, framhålla behovet av att såväl lagstiftning och redovisningsstandarder som marknadsaktörernas egna riktlinjer, riskhanteringssystem och kreditvärderingar avspeglar den verkliga risken i bl.a. de finansiella instrument som innehåller värdepapperiserade hypotekslån. Utskottet noterar att Europeiska rådet har tagit upp dessa frågor i slutsatserna efter sitt möte den 13–14 mars 2008 och att arbete pågår inom kommissionen. Utskottet välkomnar att kommissionen nu ser över kapitaltäckningsreglerna (Basel II-reglerna) avseende bl.a. behandlingen av värdepapperiserade kreditrisker. Enligt utskottets mening bör kommissionen även fortsättningsvis prioritera översynen av kapitaltäckningsreglerna och lämna förslag till regeländringar under hösten 2008. Utskottet vill i detta sammanhang även framhålla vikten av att kreditvärderingsinstitutens roll och funktion på de internationella värdepappersmarknaderna granskas, och att kommissionen vid behov föreslår åtgärder för att förbättra incitamentsstrukturen och transparensen i kreditvärderingsinstitutens verksamhet.

Avslutningsvis vill utskottet även på ett principiellt plan framhålla vikten av att reglerna utformas på ett sätt som motverkar uppkomsten av negativa incitament vid riskvärdering. För att undvika minskat förtroende för de finansiella marknadernas funktion är det av stor vikt att marknadens aktörer, såväl kreditinstitut och kreditvärderingsföretag som olika intermediärer (t.ex. fristående förmedlare av bolån), gör korrekta, rättvisande och väl underbyggda riskvärderingar och att regelverket inte ger utrymme för obefogade avsteg från denna princip.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens vitbok KOM (2007) 807 slutlig om integreringen av marknaden för hypotekslån i EU.