

Regeringens proposition

1994/95:219



Enhetlig räntesättning och finansiering av
statliga bostadslån m.m.

Prop.
1994/95:219

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 april 1995

Mona Sahlin

Göran Persson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att det för merparten av de bostadslån som är finansierade över statsbudgeten genom lag införs regler som medför att räntesättningen marknadsanpassas. Detta föreslås ske genom en ändring i lagen (1989:567) om ändrade villkor för vissa statliga bostadslån m.m.

Vidare föreslås att samtliga statliga bostadslån överläts till ett särskilt statligt bolag samt att Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB omstruktureras. Lån som riskerar att generera kreditförluster och som är finansierade av SBAB men beviljade inom ramen för det statliga regelsystemet överläts till det särskilda bolaget i utbyte mot de bostadslån som bolaget övertar från staten där risken för kreditförluster bedöms som låg. Det särskilda bolagets huvuduppgift skall vara att för staten på bästa sätt förvalta och avveckla de statliga bostadslån som bolaget övertar.

Regeringen föreslår även att det särskilda bolaget ges rätt att fatta beslut i frågor om förvaltningen av statligt reglerade bostadslån.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån, m.m.	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål m.m.	9
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	10
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Bakgrund	13
5	Räntebestämning för statligt beslutade bostadslån	15
5.1	Räntebestämning för statligt finansierade bostadslån m.m.	15
5.2	Räntebestämning för statliga lån finansierade av SBAB	17
6	Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB	18
6.1	Allmänt	18
6.2	Ekonomisk ställning	19
6.3	Kreditförlusternas utveckling	19
7	Enhetliga regler för räntesättning och förtida återbetalning m.m.	20
7.1	Allmänna utgångspunkter	20
7.2	Ändrade principer för räntesättning m.m.	21
7.3	Enhetlig finansiering av statliga bostadslån m.m.	26
7.4	Rätt att fatta beslut i vissa lånefrågor	28
8	Ikraftträdande m.m.	29
9	Statsfinansiella konsekvenser	30
10	Författningskommentarer	30
10.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa bostadslån m.m.	31
10.2	Övriga lagförslag	32

Bilaga 1 Lagrådsremissens lagförslag	33	Prop. 1994/95:219
Bilaga 2 Lagrådets yttrande	40	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1995	46	

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål, m.m.,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. bemyndigar regeringen att utifrån angivna riktlinjer överlåta samtliga statligt finansierade bostadslån till ett särskilt statligt ägt bolag,
5. bemyndigar regeringen att besluta om lån och statlig garanti till det särskilda bolaget för att garantera finansiering och kapitalbas (avsnitt 7.3),
6. godkänner riktlinjerna för en omstrukturering av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB (avsnitt 7.3),
7. medger att sjunde huvudtitelns förslagsanslag Åtgärder för att stärka det finansiella systemet belastas med dels eventuella infrianden av det utställda garantiåtagandet för det särskilda kreditmarknadsbolaget, dels de statliga utgifter som är hänförliga till rekonstruktionen av SBAB m.m. (avsnitt 7.3).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.

dels att 1 a och 3 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 1 b och 4 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

1 a §¹

Denna lag gäller också *de statliga* bostadslån som Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB har betalat ut.

1 b §

Denna lag gäller också låneförbindelser som avser statligt lån beviljat enligt

1. kungörelsen (1962:538) om förbättringslån i de fall som anges i 11 § tredje stycket och 13 § andra stycket i kungörelsen,

2. kungörelsen (1966:173) om statsbidrag och lån till barnstugor om lånet är beviljat efter utgången av år 1967,

3. bostadslånekungörelsen (1967:552) till den del 30 § första stycket kungörelsen tillämpas på lånet och lån eller lånedel som avses i punkt 5 första stycket övergångsbestämmelserna till nämnda kungörelse samt lån eller lånedel varpå ränta till följd av punkt 7 samma övergångsbestämmelser utgår enligt 30 § första stycket kungörelsen,

¹ Senaste lydelse 1991:1037.

4. räntelånekungörelsen (1967:553),
5. kungörelsen (1972:760) om lån avseende kostnader för outhyrda lägenheter samt förskott på sådant lån,
6. kungörelsen (1973:400) om statligt stöd till allmänna samlingslokaler,
7. kungörelsen (1974:252) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus,
8. bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) till den del 35 § första stycket förordningen, i paragrafens lydelse före den 1 juli 1985, tillämpas på lånet,
9. förordningen (1976:257) om lån för förvärv av egnahemsfastighet i vissa fall,
10. förordningen (1976:260) om hyresförlustlån samt förskott på sådant lån,
11. förordningen (1977:332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m.m.,
12. förordningen (1978:992) om lån för underhåll av vissa bostadshus,
13. förordningen (1979:816) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i kommunala och landstingskommunala byggnader m.m.,
14. förbättringslåneförordningen (1980:261) till den del 12 § andra stycket förordningen tillämpas på lånet
15. förordningen (1981:590) om lån till energibesparande åtgärder i kommunala och landstingskommunala byggnader m.m.,
16. förordningen (1981:1123) om lån för förvärv från staten av bostadsfastigheter för permanent bruk, om lånet har betalats ut före den 1 juli 1985,
17. förordningen (1982:541) om lån till grundavgiften vid ombildning av hyresrätt till bostadsrätt,
18. förordningen (1982:644) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus eller förordningen

(1981:473) med samma namn, om lånet har betalats ut före den 1 juli 1985, till den del 35 § första stycket bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), i paragrafens lydelse före den 1 juli 1985, tillämpas på lånet, 19. 3 § förordningen (1982:1272) om statlig lånestöd m.m. till särskilda åtgärder i bostadsområden med outhyrda lägenheter, 20. förordningen (1982:1286) om statlig hyresförlustgaranti, 21. förordningen (1983:1021) om tilläggsån för ombyggnad av bostadshus m.m., 22. förordningen (1984:614) om lån för förvärv av vissa fastigheter som har förköpts enligt förköpslagen (1967:868), om lånet har betalats ut före den 1 juli 1985, 23. förordningen (1986:82) om ränta och amortering m.m. i fråga om vissa statliga tilläggsån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, och 24. förordningen (1990:916) om vissa lån till forskningsinriktat experimentbyggande.

3 §²

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.

Om en låntagare säger upp ett sådant bostadslån som anges i 1 a eller 1 b § till omedelbar betalning eller gör inbetalning utöver föreskriven amortering, har långivaren rätt att av låntagaren ta ut ersättning för sin förlust, beräknad med utgångspunkt i skillnaden mellan räntan på lånet och långivarens återplaceringsränta. I fråga om lån som lämnats huvudsakligen för enskilt bruk har dock långivaren rätt till ersättning endast i den utsträckning det följer av en tillämpning av 24 § konsumentkreditlagen (1992:830).

² Senaste lydelse 1991:1037.

4 §

Oavsett vad som tidigare kan anses avtalat, skall i fråga om lån som avses i 1 b § räntesatsens storlek, den tid för vilken räntesatsen skall gälla, tidpunkten för betalning av ränta och amortering samt avgift för avisering bestämmas genom avtal mellan låntagaren och långgivaren. Räntesatsen skall bestämmas med utgångspunkt i långgivarens upplåningsränta samt med skäligt tillägg för långgivarens risktagande och kostnader för utlåning.

I fråga om lån, beträffande vilket avtal inte har träffats mellan låntagaren och långgivaren före utgången av år 1995, skall villkoren i de hänseenden som anges i första stycket fastställas av långgivaren.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.
 2. Intill dess avtal har träffats mellan låntagare och långgivare i enlighet med 4 §, dock längst till utgången av år 1995, gäller äldre bestämmelser i de hänseenden som avses i 4 §. Låntagaren har under denna tid rätt att i förtid lösa hela eller del av lånet utan att långgivaren får ta ut ersättning enligt de nya bestämmelserna i 3 §.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål, m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål, m.m.¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen får överlämna till Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och *ett av bolaget för låneförvaltningen särskilt bildat dotterbolag* att fatta beslut som innebär myndighetsutövning i frågor om förvaltningen av statligt reglerade räntebärande lån som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller en länsbostadsnämnd samt i frågor om lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål.

Förvaltningsuppgifter som avses i denna lag utövas enligt föreskrifter som regeringen beslutar.

Föreslagen lydelse

Regeringen får överlämna till Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och *SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag samt det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen* att fatta beslut som innebär myndighetsutövning i frågor om förvaltningen av statligt reglerade räntebärande lån som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller en länsbostadsnämnd samt i frågor om lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

¹ Senaste lydelse 1994:1540.

Härigenom föreskrivs att bilagan till sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Bilaga²

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Riksprovplatserna Aktiebolaget Svensk Anläggningsprovning, Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag	kontroll som riksprovplats (SFS 1992:1119)
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, och ett av bolaget för låneförvaltningen särskilt bildat dotterbolag	förvaltning av statligt reglerade räntebärande lån för bostadsändamål som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnd samt frågor om lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål (SFS 1993:336 och 1994:1540)
Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1994:1695.

numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet. Prop. 1994/95:219

Organ	Verksamhet
Riksprovplatserna Aktiebolaget Svensk Anläggningsprovning, Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag	kontroll som riksprovplats (SFS 1992:1119)
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag samt det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen	förvaltning av statligt reglerade räntebärande lån för bostadsändamål som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnd samt frågor om lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål (SFS 1993:336 och 1994:1540)
Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Staten har över statsbudgeten finansierat lån till bostäder fram till den 1 juli 1985. Därefter har Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB (SBAB) övertagit ansvaret för finansieringen av sådana lån. I prop. 1993/94:228 Ombildning av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB redovisade regeringen sin avsikt att försöka finna en finansiering utanför statsbudgeten för de anslagsfinansierade lånen. En överföring av lånen från staten till en annan juridisk person bedömdes dock kräva ytterligare överväganden vad gällde lagstiftning och olika andra lösningar, särskilt vad avser de lånevillkor som gäller för t.ex. räntebindingstider och räntesättning. Man skulle studera hur de enskilda låntagarna påverkas av eventuella förslag till förändringar. Övervägandena skulle avse frågan huruvida det är rimligt att eventuellt öka kostnaderna för dessa låntagare i samband med regeländring och överföring med utgångspunkt i motivet att uppnå räntevillkor som motsvarar de som gäller för de låntagare som erhållit statliga bostadslån finansierade av SBAB.

SBAB har i flera framställningar under 1994 påtalat brister i det regelverk som gäller för erläggande av ränteskillnadsersättning för statligt beslutade lån utbetalade fr.o.m. den 1 juli 1988. SBAB har framhållit att regelverket inte ger SBAB rätt till full ersättning för de kostnader bolaget har vid förtida inlösen av hela eller delar av lånet.

En utgångspunkt i de överväganden som gjordes i propositionen var att innehavarna av SBAB:s obligationer inte skall få en försämrad ställning. Regeringen har även i samband med förslagen i denna proposition beaktat obligationsinnehavarnas ställning och åtgärdernas effekt på den av SBAB bedrivna verksamheten framöver. Utredningsarbetet har bedrivits inom Finansdepartementet i nära samverkan med SBAB. För vissa analyser har externa konsulter anlåtats.

SBAB har i en framställning till regeringen den 20 februari 1995 föreslagit att den offentlighetsrättsliga regleringen av, i första hand, de av SBAB finansierade statligt beslutade bostadslånen skall slopas. Regeringen avser att överväga i vilken omfattning myndighetsutövning är nödvändig för att ge låntagarna ett tillfredsställande skydd vid beslut i förvaltningsskedet av de statligt beslutade bostadslånen. Övervägandena tar sikte på att det i stället skall finnas ett tillfredsställande civilrättsligt skydd för berörda låntagare. Dessa överväganden omfattar samtliga statligt beslutade bostadslån.

Regeringen avser att utreda dessa frågeställningar närmare med utgångspunkt i att verksamheten inom SBAB, så långt möjligt, enbart bör styras av de regler som gäller för kreditmarknadsbolag och återkomma till riksdagen under år 1995.

Under beredningen har det förekommit kontakter med bland andra Sveriges Riksbank, Finansinspektionen och Bankstödsnämnden. Ärendet har beretts skyndsamt med hänsyn till att SBAB agerar på kapitalmarknaden och till den påverkan på SBAB som en längre tids osäkerhet

om förslagets genomförbarhet kan ha. Någon traditionell remissbehandling har inte ägt rum.

Prop. 1994/95:219

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 april 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 1*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 2*.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentarerna.

4 Bakgrund

Staten har alltsedan 1930-talet och fram till utgången av år 1991 bedrivit särskild långivning riktad mot bostadssektorn. Syftet har varit att förbättra bostadsförsörjningen genom att garantera sektorn en viss kreditförsörjning. Långivningen handlade huvudsakligen om lån för ny- och ombyggnad av bostäder. I denna del var långivningen normalt utformad som en till marknadens kreditgivning kompletterande topplångivning, såsom tertiärlån eller bostadslån, mot säkerhet i den ny- eller ombyggda fastigheten. Långivningen förenades ofta med vissa räntesubventioner.

Det förekom dock även annan statlig långivning i inte oväsentlig omfattning, exempelvis lån för energibesparande åtgärder i bostadshus, lån för underhåll och reparationer av bostadshus, hyresförlustlån och lån för förvärv av bostadshus. Även för sådana lån krävdes som regel säkerhet i form av panträtt i fastigheten, oftast i förmånsrättsläge efter annan befintlig belåning. Vissa lån kunde vara förenade med räntesubventioner.

Fram till utgången av juni 1985 finansierades all statlig långivning för bostadsändamål via anslag på statsbudgeten. Lånen beviljades av länsbostadsnämnderna medan Bostadsstyrelsen skötte utbetalning och avisering. Länsbostadsnämnderna skötte också förvaltningen av utestående lån.

År 1984 beslutade riksdagen (prop. 1983/84:90, bet. 1983/84:BoU28, rskr. 1983/84:303) att lägga om finansieringen av den statliga långivningen för bostadsändamål. Beslutet innebar att i huvudsak all statlig räntebärande långivning skulle finansieras utanför statsbudgeten. För ändamålet skulle bildas ett särskilt kreditaktiebolag, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB.

År 1988 beslutade riksdagen (prop. 1987/88:115, bet. 1987/88:BoU16, rskr. 1987/88:273) att staten, i samband med flyttningen av det då nybildade Boverket till Karlskrona, skulle uppdra åt SBAB att svara för förvaltningen av sådana lån för bostadsändamål som har finansierats över statsbudgeten. Vidare beslöts att SBAB i fortsättningen självt skulle

handha utbetalningen och aviseringen av de lån som det ålåg bolaget att finansiera. Servicen till låntagarna, pantvård och fordringsbevakningar m.m. skulle dock även fortsättningsvis handhas på regional nivå av länsbostadsnämnderna. Riksdagen beslutade år 1990 (prop. 1989/90:112, bet. 1989/90:BoU15, rskr. 1989/90:215) om hur ersättningen för förvaltningen av de anslagsfinansierade lånen skulle regleras. Beslutet innebar att SBAB får tillgodoräkna sig samtliga avgifter för avisering m.m. samt en årlig ersättning beräknad som en andel på utestående räntebärande lånebelopp. Ersättning utgår för närvarande med 0,09 % på detta lånebelopp per halvår exkl. mervärdesskatt.

Genom besluten fick SBAB ett utökat ansvar för låneförvaltningen, såväl beträffande de egna lånen som de anslagsfinansierade. Bolaget var dock fortfarande beroende av länsbostadsnämnderna för den dagliga hanteringen. Det var först i samband med nedläggningen av länsbostadsnämnderna som beslut fattades om att SBAB från och med den 1 juli 1993 även skall svara för myndighetsfunktionen i förvaltningen av den statliga bostadslånestocken (prop. 1992/93:167, bet. 1992/93:BoU20, rskr. 1992/93:301). SBAB har därmed rätt att besluta i samtliga frågor rörande förvaltningen av de statliga bostadslånen. I samband med överföringen av de myndighetsbeslutade bostadslånen till ett särskilt dotterbolag till SBAB, flyttades förvaltningsansvaret över till detta bolag (prop. 1994/95:104, bet. 1994/95:BoU9, rskr. 1994/95:92).

I samband med omläggningen av den statliga bostadsfinansieringen ändrades också ändamålet för bolagets verksamhet. Ändringen innebar att bolaget skulle bedriva låneverksamhet i full konkurrens med andra bostadsinstitut. Beslutet motiverades i första hand med avsikten att via SBAB öka mångfalden och konkurrensen på bostadskreditmarknaden. SBAB:s skyldigheter att lämna vissa lån togs i princip bort. Regeringen har i 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 13) föreslagit att den enda kvarvarande förordningsreglerade nyutlåningen från SBAB, de s.k. ersättningslånen, skall upphöra den 30 juni 1995.

Riksdagen beslutade i december 1993 (prop. 1993/94:76, bet. 1993/94:BoU06, rskr. 1993/94:115) om ändrade regler för räntebidrag efter en försäljning på exekutiv auktion eller motsvarande underhandsförfarande till följd av att låntagaren inte fullgör sina åtaganden enligt låneförbindelsen. Beslutet innebär att nuvärdet av de framtida räntebidragen kvittas mot de eventuella kreditförluster som kommer att belasta SBAB om försäljningen sker till ett pris som inte täcker bolagets fordran. Därmed har hanteringsordningen i exekutivsituationen preciserats samtidigt som statens utgifter för räntebidrag minskar jämfört med vad som blivit fallet om den samtidigt beslutade frikopplingen mellan myndighetsbeslutade bostadslån och räntebidrag hade gällt fullt ut även i denna situation. Regelverket är en viktig komponent i möjligheten att hålla nere kreditförlusterna för de statligt beslutade lånen.

I samband med propositionen Ombildning av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB (prop. 1993/94:228, bet. 1993/94:BoU20, rskr. 1993/94:374) beslutade riksdagen att ge SBAB ett aktieägartillskott på

500 miljoner kronor samt att SBAB skulle ombildas till en koncern med två dotterbolag till moderbolaget SBAB. Vidare bemyndigades regeringen att ställa ut en garanti till det nybildade dotterbolag som skulle ha ansvaret för de myndighetsbeslutade lånen för att det egna kapitalet inte skulle förbrukas till följd av förväntade framtida kreditförluster. Garantin säkerställer att kapitaltäckningsgraden i detta bolag alltid överstiger den i lag fastställda nivån på 8 %. Besluten var föranledda av att SBAB redovisade betydande kreditförluster. Kreditförlusterna var så stora att verksamhetsresultatet inte bedömdes kunna täcka förlusterna.

5 Ränthebestämning för statligt beslutade bostadslån m.m.

De statligt beslutade bostadslånen är som framgår av bakgrundsbeskrivningen finansierade antingen av staten eller av SBAB. De två olika formerna av finansiering har inneburit att bestämningen av räntan sker på två olika sätt och att villkoren i övrigt skiljer sig åt vad gäller t.ex. rätt för långivaren att erhålla ränteskillnadsersättning.

5.1 Ränthebestämning av statligt finansierade bostadslån m.m.

SBAB förvaltar ca 300 000 statliga lån till ett sammanlagt värde av ca 40 miljarder kronor. Lånen är finansierade över statsbudgeten och statskulden. Större delen av denna länestock, ca 38 miljarder kronor, löper med ränta efter en räntesats som regeringen fastställer per kalenderår. Denna räntesats, kallad bostadslåneränta, bestäms för ett år framåt med utgångspunkt i statens upplåningskostnad under föregående år. Regeringen har senast fastställt räntenivån till 9,00 % i förordningen (1994:1542) om ränta för år 1995 på vissa statslån till bostadsbyggande m.m.

Principerna för räntesättningen ändrades senast av riksdagen 1988 (prop. 1987/88:100 bil. 13, bet. 1987/88:BoU10, rskr. 1987/88:232) till att från tidigare enbart motsvara statens långfristiga upplåning (ca 10 år) även beakta annan upplåning med kortare bindningstid. Ränthebestämningen sker i dag i huvudsak med den 5-åriga statliga obligationsräntan som bas. Därtill läggs 0,25 procentenhet för att täcka statens administrativa kostnader för utlåningen.

Bostadslåneräntan tillämpas i dag för följande lånetyper:

- lån enligt bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) till den del 35 § första stycket förordningen, i paragrafens lydelse före den 1 juli 1985, tillämpas på lånet,
- lån enligt bostadslånekungörelsen (1967:552) till den del 30 § första stycket kungörelsen tillämpas på lånet,
- lån eller lånedel som avses i punkt 5 första stycket övergångsbestämmelser till nämnda kungörelse,

- lån eller lånedel varpå ränta till följd av punkt 7 samma övergångsbestämmelser utgår enligt 30 § första stycket kungörelsen,
- lån enligt räntelånekungörelsen (1967:553),
- lån enligt förbättringslåneförordningen (1980:261) till den del 12 § andra stycket förordningen tillämpas på lånet samt förbättringslån i fall som avges i 11 § tredje stycket och 13 § andra stycket kungörelsen (1962:538) om förbättringslån,
- lån som efter utgången av år 1967 har beviljas enligt kungörelsen (1966:173) om statsbidrag och lån till barnstugor,
- lån och förskott på lån som har beviljats enligt förordningen (1976:260) om hyresförlustlån eller kungörelsen (1972:760) om lån avseende kostnader för outhyrda lägenheter,
- lån enligt kungörelsen (1973:400) om statligt stöd till allmänna samlingslokaler,
- lån enligt förordningen (1981:590) om lån till energibesparande åtgärder i kommunala och landstingskommunala byggnader m.m., förordningen (1979:816) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i kommunala och landstingskommunala byggnader m.m., förordningen (1977:332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m.m. eller kungörelsen (1974:252) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus,
- lån enligt förordningen (1978:992) om lån för underhåll av vissa bostadshus,
- lån enligt förordningen (1981:1123) om lån för förvärv från staten av bostadsfastigheter för permanent bruk, om lånet har betalats ut före den 1 juli 1985,
- lån enligt förordningen (1982:541) om lån till grundavgiften vid ombildningen av hyresrätt till bostadsrätt,
- lån enligt förordningen (1982:644) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus eller förordningen (1981:473) med samma namn som har betalas ut före den 1 juli 1985, till den del 35 § första stycket bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), i paragrafen lydelse före den 1 juli 1985, tillämpas på lånet,
- lån enligt förordningen (1982:1286) om statlig hyresförlustgaranti,
- lån enligt 3 § förordningen (1982:1272) om statlig lånestöd m.m. till särskilda åtgärder i bostadsområden med outhyrda lägenheter, förordningen (1976:257) om lån för förvärv av egnahemsfastighet i vissa fall eller förordningen (1984:614) om lån för förvärv av vissa fastigheter som har förköpts enligt förköpslagen (1967:868), om lånet har betalas ut före den 1 juli 1985,
- lån som avses i förordningen (1986:82) om ränta och amortering m.m. i fråga om vissa statliga tilläggs lån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse eller förordningen (1983:1021) om tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus m.m.
- lån som avses i förordningen (1990:916) om vissa lån till forskningsinriktat experimentbyggande.

För de statliga bostadslån där räntenivån inte regleras via bostads-

låneräntan, vilka uppgår till ca 2 miljarder kronor, gäller i regel en fast räntesats i enlighet med den förordning som lånet beviljats med stöd av. Därutöver finns bostadslån med s.k. fördjupad del. För dessa lånedelar gäller marknadsmässiga villkor i fråga om ränta och amortering. Den fördjupade delen ersätter bottenlån på den allmänna lånemarknaden.

5.2 Räntebestämning av statliga bostadslån finansierade genom SBAB

I samband med övergången till att finansiera statliga bostadslån via SBAB bibehölls lånereglerna i huvudsak oförändrade. Vissa ändringar i lånevillkoren gjordes dock bl.a. vad gäller räntevillkoren (prop. 1983/84:90, bet. 1983/84:BoU28, rskr. 1983/84:303). Räntesättningen knöts till villkoren för upplåning genom bostadsobligationer, i stället för som dittills till villkoren för statlig upplåning. Här infördes också femårig räntebindningstid för bostadslån. Däremot gjordes inga större ändringar i fråga om amorteringstider och amorteringsplaner. Trots övergången till finansiering genom bostadsobligationer behölls en låneavtalstid på upp till 40 år i vissa fall.

År 1988 beslutade riksdagen att ge SBAB rätt att ta ut ränteskillnadsersättning för nya lån som utbetalades efter den 1 juli 1988 (prop. 1987/88:100, bet. 1987/88:BoU13, rskr. 1987/88:212). Motivet till beslutet var att möjligheten för låntagaren att återbetala lånet helt utan avgift kunde innebära en betydande finansiell risk för SBAB, eftersom SBAB vid en inlösen av lånet måste fortsätta att täcka sin kostnad för den gjorda upplåningen. Vid en allmän räntenedgång skulle SBAB ha en högre bunden kostnad än vad det inlösta lånet kan generera i intäkter vilket skulle leda till förlust för SBAB.

Risken för förluster i samband med sjunkande räntenivåer och förtida inlösen av statliga bostadslån finansierade av SBAB bedömdes av statsmakterna som stor. Riksdagen beslutade därför om en ändring av lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. (prop. 1990/91:193, bet. 1990/91:BoU21, rskr. 1990/91:381). Ändringen innebar att SBAB gavs rätt att ta ut ränteskillnadsersättning även på lån finansierade av SBAB som utbetalats före den 1 juli 1988, dvs. på lån för vilka man från början inte förbehållit sig en sådan rätt. Genom lagen kompletterades gällande civilrättsligt bundna lånevillkor med lagstadgade lånevillkor, utan någon direkt försämring av låntagarnas rättsläge, i syfte att undvika risken för stora kostnader i framtiden för SBAB och underlätta omläggningen av systemet för bostadsfinansiering.

SBAB har i sina framställningar till regeringen framfört önskemål om ändrade regler för beräkningen av ränteskillnadsersättningens storlek. Bakgrunden till SBAB:s framställningar är att det i Plan- och bostadsverkets föreskrift (1988:3) och senare i Boverkets föreskrift (1991:4) anges att subventionsräntan - som är den genomsnittliga räntan på

femåriga bostadsobligationer - skall gälla som jämförelseränta vid beräkningen av ränteskillnadsersättning. Enligt SBAB svarar Boverkets föreskrifter inte mot föreskrifterna i 1989 års lag om hur ersättningen skall beräknas. Nuvarande räntenivåer på kapitalmarknaden för lån med olika långa bindningstider innebär att en lång bindningstid har högre ränta än en kort. Vid sådana förhållanden kan SBAB inte täcka sina kostnader vid förtida inlösen av lån. Lagens målsättning var emellertid att full kostnadsersättning skulle fås. Under den senaste tiden har en omfattande inlösen av lån skett vilket medfört stora förluster för SBAB.

6 Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB

6.1 Allmänt

SBAB är i dag organiserat som en koncern med två dotterbolag. Moderbolaget är ansvarigt för koncernens finansiering. De två dotterbolagen ansvarar för var sin del av tillgångarna i form av SBAB:s lånestockar, dvs. lån som är beviljade och utbetalade inom ramen för det statliga regelsystem som gällde fram till utgången av år 1991 respektive lån som är beviljade av SBAB i konkurrens på bostadskreditmarknaden sedan april 1991.

SBAB har ca 240 anställda och har sitt huvudkontor i Stockholm. Viss förvaltning är lokaliserad till Karlstad där det finns ca 80 anställda. SBAB har även en regional försäljnings- och kreditbevakningsorganisation med totalt ca 45 anställda.

Den totala bostadskreditmarknaden omfattar för närvarande lån på närmare 1 000 miljarder kronor. SBAB:s marknadsandel är ca 14 %. SBAB är i huvudsak inriktat på marknaden för finansiering av flerfamiljshus. Den delen av bostadskreditmarknaden omfattar lån på ca 500 miljarder kronor. SBAB har här en marknadsandel på över 20 %. När det gäller nyutlåningen under de senaste åren till flerfamiljshus har SBAB haft en stark position på marknaden. SBAB:s ställning är stark framför allt med tanke på att lån i konkurrens har beviljats endast sedan den 11 april 1991.

SBAB har finansierat ca 45 % av sin totala utlåning genom upplåning på den internationella kapitalmarknaden. Denna andel är betydligt större än konkurrenternas. SBAB:s tidigare, i jämförelse med konkurrenterna, lägre upplåningskostnader på den inhemska upplåningsmarknaden har i stort sett upphört under de senaste åren bl.a. till följd av de stora kreditförlusterna och det generella statliga åtagandet gentemot kreditväsendet. De stora kreditförlusterna har även inneburit att SBAB i viss mån tvingats hålla tillbaka utlåningen och konsolidera verksamheten.

6.2 Ekonomisk ställning

Det bokförda värdet av SBAB:s tillgångar uppgick vid årsskiftet 1994/95 till ca 148 miljarder kronor. Huvuddelen, ca 138 miljarder kronor, utgörs av lån till bostäder, huvudsakligen lån för ny- och ombyggnad. Av dessa hänför sig ca 81 miljarder kronor till lån beslutade inom ramen för det statliga regelsystemet och ca 57 miljarder kronor till lån beslutade av SBAB i konkurrens på bostadskreditmarknaden. Som framgått tidigare handhar SBAB också förvaltningen av äldre anslagsfinansierade lån för i första hand bostadsändamål. Totalt administrerar SBAB lån på ca 180 miljarder kronor.

SBAB:s två lånestocker är i första hand finansierade genom bostadsobligationslån på de nationella och internationella kapitalmarknaderna. Obligationerna är med få undantag förenade med villkoret att staten under deras löptid innehar aktiemajoriteten i SBAB.

Kapitaltäckningsgraden uppgick vid årsskiftet 1994/95 till 8,5 %. Totalt riskvägda tillgångar uppgick till ca 40 miljarder kronor och kapitalbasen till ca 3,3 miljarder kronor. Kapitalbasen i SBAB bestod vid årsskiftet 1994/95 av ett beskattat kapital på ca 1 600 miljoner kronor, beskattade reserver på ca 100 miljoner kronor samt förlagslån på ca 1 600 miljoner kronor. Därtill kommer ytterligare förlagslån som inte får räknas in i kapitalbasen, med ca 700 miljoner kronor och en av staten utställd grundförförbindelse på 1 500 miljoner kronor.

SBAB redovisar för verksamhetsåret 1994 stora kreditförluster i den myndighetsbeslutade lånestocken, vilket leder till att verksamheten sammantaget gick med en förlust på 657 miljoner kronor.

6.3 Kreditförlusternas utveckling

Från att haft små eller inga kreditförluster har SBAB fått vidkännas allt större förluster. De ökande kreditförlusterna är till mycket stor del, hittills ca 98 %, hänförliga till lån som beviljats inom ramen för de statliga regelverk som gällde fram till utgången av år 1991 dvs. lån beslutade av de statliga lånemyndigheterna utan egentlig kreditprövning. För verksamhetsåret 1994 har SBAB tvingats belasta resultatet med 1,8 miljarder kronor för konstaterade och befarade kreditförluster främst på sådana lån. Den statliga garantin har hittills belastats med ca 1 miljard kr för att inte kapitaltäckningen skall understiga den lagstadgade nivån i det ansvariga dotterbolaget. De närmaste åren riskerar SBAB:s kreditförluster på lån till bostäder färdigställda under åren 1988 - 1991 bli fortsatt stora till följd av att produktionskostnaderna varit mycket höga och att lånesäkerheten i vissa fall enbart utgörs av pantbrev på belopp med "höga inomlågen". Förmånsläget på dessa pantbrev fastställdes enligt det statliga regelverket med utgångspunkt från en produktionskostnad som i dag i många fall ligger betydligt över marknadsvärdet. Detta gäller främst lån till bostadsrättsföreningar, som står för över hälften av förlusterna under

1994 och privata flerbostadshus. Sammantaget har SBAB efter 1991 belastats med kreditförluster på över 3,5 miljarder kronor.

Den framtida utvecklingen av kreditförlusterna är bl.a. beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen, framtida räntenivåer och av vilka räntemarginaler som bottenlåneinstituten kräver av låntagarna när räntan på de befintliga lånen ändras vid räntejustering eller omsättning. Den ökade differentieringen av bottenlåneinstitutens räntemarginaler innebär att räntenivåer som väsentligt överstiger subventionsräntenivån blir allt vanligare. Eftersom den del av räntan som ligger över subventionsräntan inte stöds med räntebidrag innebär den ökade marginalen en merkostnad som slår fullt ut hos låntagaren. De ökade marginalerna ökar i sin tur kreditriskerna för SBAB:s lån.

7 Enhetliga regler för räntesättning och förtida återbetalning m.m.

7.1 Allmänna utgångspunkter

Staten har sedan länge på olika sätt beviljat och finansierat lån på bostadsområdet. En stor del av dessa lån har beviljats och finansierats vid en tidpunkt då kreditmarknaden var reglerad. Kreditregleringen gjorde att staten valde att stödja och stimulera bostadsområdet genom statsbudgetfinansierad långivning. Räntesatsen på lånen kopplades i regel till statens upplåningskostnad. Nivån på låneräntan kan därmed inte sägas vara statens sätt att stödja låntagaren. Det väsentliga stödet till bostadsförsörjningen var i stället erbjudandet om lån och fr.o.m. 1975 det räntebidrag som erhöles.

När SBAB övertog finansieringen av statliga bostadslån kopplades nivån på låneräntan i stället till bolagets upplåningskostnad på bostadskreditmarknaden. Den statliga långivningen har därigenom fått två olika metoder för räntesättning för i princip samma typer av lån. Utgångspunkten bör därför vara att skapa en enhetlig räntesättning för de statliga bostadslånen så att finansieringen av samtliga dessa lån kan ske på kapitalmarknaden och därmed lyftas av från statsskulden och minska statens upplåningsbehov.

SBAB är i dag en av flera aktörer som i fri konkurrens agerar på bostadskreditmarknaden. Riksdagen har slagit fast att staten även fortsättningsvis har ett intresse av att SBAB deltar som en del i mångfalden och konkurrensen på marknaden. SBAB är verksamhetsmässigt och finansiellt hårt belastat av de stora kreditförlusterna i de lån som är beviljade inom ramen för det statliga regelsystemet. Det finns därför skäl att försöka avlasta SBAB de lån som innebär en risk för fortsatt stora kreditförluster så att bolaget kan vara en finansiellt stark och aktiv aktör på bostadsfinansieringsmarknaden utan beroende av statligt stöd.

Sammanfattningsvis bör samtliga statligt beslutade bostadslån finansieras på kapitalmarknaden. Finansieringen bör ske via två bolag, dels

SBAB som utöver sin egen utlåning bör ansvara för statliga bostadslån med begränsad risknivå, dels ett annat statligt ägt bolag som bör hantera de statliga bostadslån som har en hög risknivå och därmed kan förväntas generera kreditförluster. Detta bolag bör vara ett kreditmarknadsbolag. SBAB bör även fortsättningsvis hantera administrationen av samtliga lån för att bibehålla en hög kostnadseffektivitet i hanteringen.

7.2 Ändrade principer för räntesättning m.m.

Regeringens förslag: Lagen om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. kompletteras så att statliga lån vars räntesättning i dag är kopplad till statens bostadslåneränta ges villkor som är jämförbara med de bostadslån som är finansierade av SBAB. Samtidigt införs enhetliga regler för ersättning till långivaren vid förtida inlösen av statligt beslutade bostadslån.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen beslutar årligen om vilken räntesats som skall tillämpas för merparten av de statligt finansierade bostadslånen m.m. utifrån riktlinjer som riksdagen har beslutat. För de statliga bostadslån som finansieras via SBAB gäller att räntan bestäms med utgångspunkt i bolagets upplåningskostnad. Därtill kommer bl.a. rätt för SBAB att erhålla ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen av lån. Sammantaget innebär de villkor som gäller för SBAB-lånen dels att de är möjliga att finansiera på kapitalmarknaden utan att långivaren tar en ränterisk, dels att villkoren för SBAB:s låntagare i huvudsak är jämförbara med villkoren för övriga bostadsinstituts låntagare.

Statens bostadslåneränta bestäms, som tidigare redovisats, för ett år framåt med utgångspunkt i statens genomsnittliga upplåningskostnad föregående år. Riksgäldskontoret redovisar på uppdrag av regeringen statens genomsnittliga upplåningskostnad under året via räntan på obligationer med en löptid på fem år. Redovisningen ligger till grund för regeringens beslut om räntesats.

Regeringens bedömning är att det numera saknas både bostadspolitiska och verksamhetsmässiga motiv för att bibehålla dessa två olika räntesättningsprinciper för i grunden helt likartade statliga lån vilka i många fall beviljats inom ramen för samma regelverk. Möjlighet bör öppnas att på kapitalmarknaden finansiera statliga lån, vars räntenivå i dag bestäms via statens bostadslåneränta. Därmed skulle både administrativa och finansiella fördelar kunna uppnås.

En viktig princip i bostadsinstitutens verksamhet är att upplåning och utlåning är matchade, dvs. att medel som lånas ut mot överenskommen ränta och bindningstid också av institutet kan lånas upp till motsvarande kostnad och tidsperiod. På detta sätt begränsas ränterisken för institutet och kravet på riskpremie i form av marginal mellan in- och utlåningsräntan kan hållas lägre.

De principer som gäller för att beräkna nivån på statens bostadslåneränta innebär att matchning mellan in- och utlåningsränta är omöjlig att genomföra. Den huvudsakliga anledningen till att möjlighet till matchning saknas är att staten traditionellt inte har matchat sin inlåning mot små räntebärande fordringar utan att staten inom ramen för sin totala upplåning tagit på sig den ränterisk som uppstår till följd av ett förenklat regelverk. Dessutom saknade staten vid tidpunkten för utlåningen administrativ kapacitet att genomföra en matchning.

Den nya principen för räntesättningen bör innebära att låntagaren ges möjlighet att välja mellan fast och rörlig ränta genom att räntebindningstiden bestäms enligt de villkor som gäller på bostadskreditmarknaden, för närvarande i intervallet mellan 3 månader och 10 år. Låntagaren bör få bestämma bindningstid. Om fordringsägaren av någon anledning inte får besked av låntagaren om önskad bindningstid bör tiden ensidigt kunna fastställas till 5 år.

Flertalet av de förordningar som styr utlåningen och de avtal som för statens räkning träffats med låntagarna saknar reglering i frågan om ersättning vid förtida inlösen av lån. Detta är naturligt då ingen matchning mellan in- och utlåning var aktuell. Den enbart ettåriga räntebindningstiden minskar även behovet av en reglering av eventuell ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen av lån.

För att kunna finansiera de statligt finansierade bostadslånen på kapitalmarknaden krävs att de nuvarande principerna och villkoren för räntesättning, räntebindningstid och erläggande av ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen av lån ändras. Lånevillkoren innehåller i dag ingen rätt för fordringsägaren att erhålla ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen av lånet. Ränta och räntebindningstid är reglerade på så sätt att regeringen har rätten att fastställa räntan på lånet för ett år i sänder.

Räntans storlek

Regeringen föreslår att lånevillkoren ändras vad det gäller principerna för räntesättning och rätten till ersättning vid förtida inlösen av lån. Räntesättningen bör ändras så att räntan bestäms i avtal mellan låntagaren och långgivaren utifrån långgivarens upplåningskostnad, dvs. i princip

kostnaden för upplåning på bostadsobligationsmarknaden, i stället för att bestämmas årligen av regeringen.

Eftersom de nuvarande låneförbindelserna är civilrättsligt bindande krävs att det i lag ges föreskrifter som ersätter de nuvarande villkoren. Föreskrifterna bör tas in i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.

Låntagaren skall genom förslaget ges möjlighet att bestämma räntebindningstid och därmed indirekt också räntans storlek.

För låntagarna innebär ändringen att den nuvarande oförmånliga räntesättningsprincipen - räntan är för närvarande högre på lån med lång bindningstid - ersätts med ett eget aktivt beslut om önskad räntebindningstid och därmed en direkt koppling till gällande räntenivåer. Den nu gällande räntesättningsprincipen innebär att låntagaren med ett års eftersläpning får betala den femåriga bindningstidens högre ränta men enbart erhålla en ettårig bindningstid. För 1995 är statens bostadslåneränta fastställd till 9,00 % främst till följd av den låga räntenivån under våren 1994. Med utgångspunkt i räntenivåerna hittills under 1995 finns det skäl att anta att statens bostadslåneränta kommer att höjas betydligt för 1996.

Principerna för hur den statliga bostadslåneräntan beräknas innebär att den lägre räntenivå som i dag gäller för en kort bindningstid inte tar sig uttryck i en lägre ränta utan att låntagaren betalar kostnaden för en lång bindningstid trots den enbart ettåriga bindningstiden. Under senare tid har skillnaden i upplåningskostnad mellan en ettårig bindningstid och en femårig varit drygt 1 procentenhet. Samtidigt innebär kopplingen av räntan på lånen till bostadsobligationsräntan i stället för till statens upplåningskostnad samt att en skälig ersättning för risk m.m. bör utgå till fordringsägaren med all sannolikhet en ökad kostnad. Sammantaget bedöms dock dessa ökade kostnader i dagsläget inte överstiga den vinst som låntagaren kan erhålla genom att fritt välja räntebindningstid och därtill kopplad upplåningskostnad. Den långsiktiga utvecklingen av förhållandena på kapitalmarknaden är dock omöjlig att bedöma. Det kan därför inte uteslutas att den föreslagna förändringen kan innebära en nackdel för låntagaren.

Regeringen gör dock bedömningen att den föreslagna lagregleringen sammantaget innebär sådana fördelar för det allmänna och för låntagarna att den bör genomföras.

För de låntagare som har rätt till statligt räntebidrag kommer bidraget från den 1 januari 1996 i stället att kopplas till den då gällande subventionsräntan. Detta innebär att dessa låntagare får kompensation för den eventuella skillnad i räntenivå mellan statens bostadslåneränta och subventionsräntan som förslaget ger upphov till.

Ett alternativ till den föreslagna lagregleringen av räntebestämningen är att statsmakterna i stället beslutar om att statens bostadslåneränta skall avspegla bostadslåneinstitutens upplåningskostnad för ettårig upplåning. Detta alternativ kräver ingen lagstiftning eftersom den genomgående formuleringen i låneförbindelserna är att regeringen bestämmer räntan för

ett år i taget. Regeringens bedömning är att en sådan lösning skulle vara ett sämre alternativ både för låntagaren och för det allmänna även om den angivna målsättningen skulle kunna uppnås.

Ränteskillnadsersättning vid förtida inlösen av lån

I samband med att räntebindningstiden görs flexibel bör även långgivaren ges rätt till ersättning om låntagaren vill lösa in lånet. När låntagaren löser lånet i förtid går långgivaren miste om räntan för återstoden av lånets löptid. Långgivaren måste placera de återbetalade medlen i räntebärande papper. Ränteskillnadsersättningen beräknas på skillnaden mellan räntan på det inlösta lånet och den ränta som långgivaren kan få genom att återplacera medlen. Detta gäller redan i dag för de statliga bostadslån som är finansierade via SBAB. Rätten för SBAB att erhålla ränteskillnadsersättning har för de lån som utbetalades före 1 juli 1988 reglerats i lagen om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m. Denna lags tillämpningsområde bör nu utvidgas till att även omfatta de bostadslån som hittills finansierats av staten och som nu föreslås ges en ändrad räntesättning.

Lagen bör även ändras när det gäller hur jämförelseräntan skall beräknas. Principerna för beräkningen av ersättningens storlek i fråga om konsumentkrediter bör anges tydligare så att konsumentlåntagaren ges ett regelverk som är jämförbart med vad som gäller för övriga bostadslån på marknaden till konsumenter. I 24 § konsumentkreditlagen (1992:830) finns detaljerade föreskrifter om hur ersättning skall erläggas vid förtida inlösen av lån. En hänvisning till dessa villkor bör därför göras i den nu föreslagna lagen.

När det gäller företagskrediter finns det inte behov av samma skydd för låntagaren. Jämförelseräntan bör i dessa fall inte definieras exakt. Den ränteskillnadsersättning som låntagaren måste betala om han löser lånet i förtid bör beräknas med utgångspunkt i skillnaden mellan räntan på lånet och den ränta som långgivaren kan erhålla vid återplacering av medlen.

För de statliga lån som utbetalats av SBAB gäller vid beräkningen av ränteskillnadsersättning till långgivarens vid förtida inlösen av lån de föreskrifter som Boverket utfärdat. I föreskrifterna anges att subventionsräntan, dvs. den femåriga bostadsobligationsräntan, skall vara jämförelseränta oavsett återstående löptid på lånet. Genom att inte beakta återstående löptid på lånet leder föreskrifterna till att någon av parterna i avtalet missgynnas. Vilket part som missgynnas avgörs av räntenivån på olika långa bindningstider. Vid en högre ränta på korta bindningstider, vilket har varit normalfallet under den senaste tioårsperioden, missgynnas låntagaren. Vid nuvarande förhållande på kapitalmarknaden när räntan på lång bindningstid är högre än kort missgynnas långgivaren. SBAB uppskattar sina hittillsvarande förluster till drygt 200 miljoner kr.

Regelverket för hur ränteskillnadsersättning skall beräknas bör varken

gynna eller missgynna någon part i avtalen. Det finns inte heller några verksamhets- eller bostadspolitiska motiv för att tillämpa skilda principer för likartade lån beroende på finansieringsform och utbetalningstidpunkt. Boverkets föreskrifter bör därför ersättas med att det i lagen tydligare anges hur ersättningen skall beräknas och att lagens tillämpningsområde också utvidgas till att omfatta alla statliga lån som utbetalats av SBAB. Förslaget innebär att de i lagen angivna principerna för hur ränteskillnadsersättning skall beräknas kommer att omfatta samtliga statligt beslutade bostadslån.

Retroaktivitetsaspekten

Regeringens förslag innebär att föreskrifter i lag i viss utsträckning ersätter civilrättsliga avtalsbestämmelser. Tillåtligheten av en sådan lagstiftning när det gäller området för statliga bostadslån har tidigare diskuterats av Lagrådet vid två tillfällen (jfr prop. 1988/89:89 s. 20 ff och prop. 1990/91:193 s. 9 och 10). Lagrådet godtog i de båda ärendena att avsteg gjordes från grundprincipen att ny lagstiftning inte skall rubba bestående avtals innehåll. Enligt regeringens uppfattning finns det i det nu aktuella ärendet starka organisatoriska och finansiella skäl som talar för att den statliga bostadsfinansieringen läggs om på det föreslagna sättet. Liksom i det två tidigare ärendena kan risken inte uteslutas att enskilda låntagare får en något försämrad situation. Sammantaget kan regleringen emellertid inte anses som en försämring av låntagarnas rättsläge.

Lagrådet har i sitt yttrande i det aktuella ärendet ingående behandlat retroaktivitetsaspekten både beträffande räntesättningen och beträffande rätten för långivaren att ta ut ränteskillnadsersättning vid förtida lösen av lånet. Lagrådets yttrande finns återgivet i bilaga 2.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att överlåta de bostadslån som finansierats över statsbudgeten till ett särskilt bolag samt att lämna lån och utfärda en statlig garanti till detta bolag. SBAB omstruktureras i enlighet med de riktlinjer som redovisas. De statliga utgifter som kan hänföras till förslagen skall belasta anslaget under sjunde huvudtiteln Åtgärder för att stärka det finansiella systemet.

Skälen för regeringens förslag: De statliga bostadslån m.m. som är finansierade över statsbudgeten och administreras av SBAB uppgår i dag till ca 40 miljarder kronor. De statligt beslutade bostadslån som finansieras av SBAB uppgår till ca 80 miljarder kronor. Samtliga lån förvaltas av SBAB. Regeringens förslag i det föregående innebär att det skapas förutsättningar för en finansiering utanför statsbudgeten av samtliga statligt beslutade bostadslån. När finansieringen även av dessa lån sker på kapitalmarknaden ges samtliga statligt beslutade bostadslån en enhetlig finansiering. Det finns både statsfinansiella fördelar och andra fördelar med att göra denna överföring.

De utestående lånen finansieras via statsskulden och belastar därigenom statsbudgeten via statsskuldsräntorna. Räntor och amorteringar bokförs som inkomster på statsbudgeten vilket innebär att lånen i dagsläget inte innebär någon belastning på statsbudgeten. En överföring av finansieringen från staten till kapitalmarknaden medför dock att statens upplåningsbehov minskar i takt med att finansiering sker på marknaden. Genomförs överföringen under en period på t.ex. tre år uppstår en positiv effekt med över 10 miljarder kronor per år. På motsvarande sätt minskar ökningen av statsskulden under samma period.

Omläggningen av finansieringen av de anslagsfinansierade bostadslånen bör genomföras genom att lånen överläts till ett särskilt statligt ägt bolag och finansieras på kapitalmarknaden. Förvärvet bör ske genom en kvittning av lån mot aktier i bolaget samt att bolaget övergångsvis finansieras via lån i Riksgäldskontoret. Bolaget bör finansiera sin verksamhet på kapitalmarknaden så snart som det är möjligt att göra detta på goda villkor.

En mindre del av de statliga lånen har en fast och mycket förmånlig räntenivå som är angiven i villkoren för lånen. Regeringen lägger inte fram något förslag om att ändra räntesättningen för dessa lån. Den låga och fasta räntenivån för dessa lån måste därför beaktas när lånen prissätts i samband med överlåtelsen. I övrigt bör lånen överföras till sitt nominella belopp.

Kreditrisken i dessa äldre bostadslån som finansierats över statsbudgeten bedöms i regel som låg huvudsakligen till följd av att marknadsvärdet på de med dessa lån finansierade fastigheterna vanligtvis överstiger den historiska produktionskostnaden. Den omvända situationen gäller för

de statliga bostadslån som är finansierade av SBAB under perioden 1985 — 1991. Staten har givetvis ett särskilt ansvar för dessa lån, beviljade inom ramen för det statliga regelsystemet, eftersom det i huvudsak är topplån beviljade inom ramen för en kreditprövning som utgick ifrån en förväntad framtida värdeökning på den belånade fastigheten. Lånens genomgående karaktär av topplån och den schablonmässiga metoden för kreditprövning innebär att SBAB har en nivå på kreditrisken i dessa lån som inte kan jämföras med situationen för konkurrerande institut. Nästan samtliga kreditförluster som kan förväntas i SBAB är hänförliga till dessa lån. Totalt uppgår kreditförlusterna hittills för dessa lån till närmare 4 miljarder kronor. Kreditförlusterna riskerar att vara betydande även framgent. Hanteringen av dessa förluster är en belastning både finansiellt och administrativt för SBAB. Förlusterna minskar också SBAB:s möjlighet att motsvara riksdagens förväntningar om att delta aktivt och vara en del i mångfalden och konkurrensen på marknaden. Finansiellt klarar SBAB kreditförlusterna genom att staten ställt ut en garanti som innebär att det dotterbolag som ansvarar för dessa lån alltid har en kapitalbas som överstiger den lagstadgade nivån på 8%. Garantiåtagandet har hittills belastat statsbudgeten med ca 1 miljard kronor under budgetåret 1994/95. Fortsatt stora belastningar är att vänta.

Den nuvarande situationen innebär att staten kontinuerligt måste tillföra bolaget medel. En omstrukturering av SBAB bör därför genomföras så att bolaget erhåller en stabil bas för sin fortsatta verksamhet i konkurrens med övriga aktörer på bostadskreditmarknaden.

Omstruktureringen bör genomföras i två steg. I ett första steg övertar det särskilda bolaget bostadslån från staten. Därefter byter detta bolag de lån som bedöms ha en låg risknivå vad gäller kreditförluster mot de lån som bedöms ha en hög risk för kreditförluster som SBAB i dag finansierar och som är beviljade inom ramen för det statliga regelsystemet.

Omfattningen av den beskrivna transaktionen är i dagsläget svår att avgöra. Urvalet av vilka lån som skall ingå i transaktionen måste göras med stor omsorg och utifrån så objektiva kriterier som möjligt. Målsättningen bör vara att ge SBAB en mer normal riskprofil på sin låneportfölj så att bolaget har en situation jämförbar med konkurrenternas. Detta innebär att den statliga garanti som är utställd till SBAB:s dotterbolag med ansvaret för de statligt beslutade lånen inte kommer att behöva belastas och därmed bör den på sikt kunna omprövas. Garantin bör kvarstå till dess att SBAB kan visa upp en sådan bestående stabilitet i verksamheten att upplåningskostnaden inte nämnvärt påverkas negativt av att garantin avvecklas. Även SBAB:s kredit i Riksgäldskontoret bör avvecklas. Däremot bör den grundförförbindelse som staten ställt ut ligga kvar för att säkerställa bolagets kortsiktiga betalningsförmåga. SBAB bör därmed till följd av de föreslagna åtgärderna kunna kvarstå som en stark aktör på marknaden samtidigt som omstruktureringen genomförs och situationen stabiliseras. SBAB bör även fortsättningsvis omfattas av statens åtaganden för att vissa kreditinstitut skall kunna fullgöra sina förpliktelser i tid.

Det särskilda bolagets huvuduppgift blir att på ett ansvarsfullt sätt hantera de obeståndssituationer och eventuella kreditförluster som uppstår i lånestocken. Inriktningen på verksamheten skall vara att på ett för staten som helhet förmånligt sätt sköta den fortsatta förvaltningen av dessa, av staten beslutade, bostadslån under resterande avtalstid.

Sammantaget bör de ovan beskrivna åtgärderna genomföras på ett sådant sätt att det bolag som skall ansvara för de statliga bostadslånen med hög risknivå erhåller en kapitalbas som innebär att bolaget kan täcka förväntade förluster i lånestocken. Bolaget bör dock med tanke på svårigheterna att i förväg bedöma nivån på kreditförlusterna erhålla en statlig garanti som motsvarar den som SBAB i dag har för att garantera kapitalbasen. För SBAB:s del bör åtgärderna innebära att bolaget ges en kapitalbas och risksituation som är jämförbar med konkurrenternas.

Det bör vara regeringens ansvar att, utifrån de presenterade riktlinjerna och föreslagna bemyndiganden, genomföra transaktionerna på ett sådant sätt att de ovan beskrivna målsättningarna uppnås.

SBAB omfattas som tidigare nämnts av statens åtagande för att vissa kreditinstitut skall kunna fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. De insatser som här föreslås för de statliga bostadslånen och SBAB syftar bl.a. till att förstärka SBAB. Regeringen föreslår att belastningar på den statliga garanti som föreslagits i det föregående får belasta anslaget Åtgärder för att stärka det finansiella systemet.

Regeringen har för att ta fram underlag till de föreslagna åtgärderna bl.a. använt särskilda konsultinsatser. Dessa konsultinsatser är inte budgeterade inom ramen för det ordinarie departementsanslaget. Även dessa utgifter och utgifter hänförliga till det fortsatta arbetet med SBAB och det särskilda bolaget bör belasta ovan nämnda anslag.

7.4 Rätt att fatta beslut i vissa lånefrågor

Regeringens förslag: Lagen om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål m.m. kompletteras så att även det statligt ägda bolag som övertar de statligt finansierade bostadslånen m.m. ges rätt att besluta i frågor som innebär myndighetsutövning rörande de statligt reglerade bostadslån. Vidare föreslås att sekretesslagen kompletteras så att principen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet tillämpas även för detta statligt ägda bolag.

Skälen för regeringens förslag: Beslut rörande förvaltningen av statligt reglerade lån för bostadsändamål innehåller vissa moment av myndighetsutövning. Det gäller t.ex. beslut om övertagande av lån i samband med att en fastighet övergår till ny ägare. Även beslut om återkallelse av lånebeslut eller uppsägning av lån på grund av utebliven

betalning kan hänföras till denna kategori. Riksdagen har därför i lag bemyndigat regeringen att till SBAB och SBAB:s dotterbolag SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag överlämna att fatta beslut som innebär myndighetsutövning i dessa frågor. Bemyndigandet återfinns i lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål m.m. Närmare bestämmelser om omfattningen av bolagens befogenheter finns i förordningen (1994:1999) med bemyndigande för SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag att besluta i ärenden om bostadslån m.m. Tryckfrihetsförordningens föreskrifter om rätt att få ta del av handlingar hos myndighet gäller även dessa två bolag.

Föreliggande förslag att överföra de statligt finansierade bostadslånen m.m. till ett särskilt statligt ägt bolag innebär att förvaltningen av en del av den statligt reglerade lånestocken överförs till detta bolag. Eftersom denna lånehantering innefattar myndighetsutövning bör även bolaget, på samma sätt som SBAB och SBAB:s dotterbolag SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag, omfattas av bemyndigandet att fatta myndighetsbeslut. Av motsvarande skäl bör tryckfrihetsförordningens principer om rätt att ta del av handlingar hos myndighet även gälla för den verksamhet som det nya bolaget tar över. Ett tillägg bör därför göras i bilagan till sekretesslagen (1980:100).

8 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: De nya reglerna skall träda i kraft den 1 juli 1995. Under andra halvåret 1995 skall låntagare och långgivare träffa avtal om ränta och räntebindningstid. Om avtal inte träffas under denna tid, får långgivaren ensidigt fastställa villkoren. Under samma tid har låntagaren rätt att lösa lånet utan att utge ersättning enligt de nya bestämmelserna om ränteskillnadsersättning.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagbestämmelserna innebär att bland annat ränta och räntebindningstid skall bestämmas genom avtal mellan låntagaren och långgivaren. Långgivaren ges också rätt att ta ut ränteskillnadsersättning. Med tanke på det stora antalet låntagare och att den nuvarande räntenivån gäller fram till den 1 januari 1996 föreslås att låntagaren får tiden fram till dess på sig för att bestämma bindningstid m.m. i avtalet med långgivaren. Under övergångsperioden bör räntenivån ligga fast. Om låntagaren önskar lösa in det statligt finansierade lånet före den 1 januari 1996 eller innan avtal träffats med långgivaren bör detta ske utan att ränteskillnadsersättning behöver erläggas.

De föreslagna åtgärderna har stora statsfinansiella effekter. Åtgärderna bör dock genomföras på ett sådant sätt att effekten på statsbudgeten blir så liten som möjligt. Den försäljningsintäkt som uppstår hos staten när de statligt finansierade lånen överläts till det särskilda bolaget bör inte redovisas över statsbudgeten utan föras direkt mot statsskulden. Grunden för ställningstagandet är att effekten enbart är tillfällig och att statsbudgeten i annat fall temporärt skulle visa ett bättre saldo än som svarar mot de underliggande ekonomiska faktorerna.

Statens inkomster i form av amorteringar av lånen tillförs i dagsläget statsbudgeten, vilket är naturligt då medlen anvisats över statsbudgeten. Dessa inkomster tidigareläggs genom den föreslagna överlåtelsen och bortfaller därefter. Bortfallet motverkas till viss del av att den statliga garantin till SBAB och det bolag som förvärvar de statliga lånen med all sannolikhet inte kommer att belastas under de närmaste åren. På sikt innebär dock tidigareläggningen och det därpå följande bortfallet av amorteringarna att statsbudgeten försvagas under lånens återstående amorteringstid som i vissa fall uppgår till trettio åren.

Genom att lånen överläts bortfaller från statsbudgeten också ränteinkomsterna från lånen. Inkomstbortfallet uppvägs av de lägre statskuldräntorna till följd av den nämnda minskningen av statsskulden.

Den statsfinansiella effekten av att samla ansvaret för statliga bostadslån med hög risk i ett bolag och att SBAB ges goda förutsättningar för sin verksamhet är svår att uppskatta. Det bör kunna förväntas att SBAB efter en omstrukturering utifrån de angivna riktlinjerna både lämnar en utdelning till staten och bidrar till att statens förmögenhetsställning förbättras.

Den huvudsakliga effekt som uppnås till följd av de föreslagna åtgärderna är att statens upplåningsbehov minskar med cirka 20 miljarder under de närmaste åren. Det bolag som staten överför lånen till bör successivt kunna finansiera sig på kapitalmarknaden och därmed återbetala de resurser som staten i dag finansierar via statsskulden.

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

1 a §

Paragrafen ändras så att den omfattar samtliga statliga bostadslån som betalats ut av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB. Härigenom uppnås enhetliga villkor för beräkning av ersättning till långivaren vid förtida inlösen av statligt beslutade bostadslån. Villkoren överensstämmer därmed även i huvudsak med de villkor som gäller övriga bostadslån.

1 b §

Paragrafen är ny och innebär att lagen skall omfatta samtliga statliga bostadslån vars ränta bestäms årligen av regeringen, senast genom förordningen (1994:1542) om ränta för år 1995 på vissa statslån till bostadsbyggande m.m.

3 §

Paragrafen ändras så att de lån som anges i 1 b § ingår bland de statligt beslutade lån där långivaren har rätt till ersättning vid en förtida inlösen av lånet. I paragrafen införs ett tillägg som innebär att sättet på vilket man beräknar ersättningen definieras tydligare. Beträffande konsumentkrediter, dvs. lån som i huvudsak lämnats för enskilt bruk - jfr 1 § första stycket konsumentkreditlagen (1992:830) - sker detta genom att en hänvisning görs till 24 § konsumentkreditlagen. Konsumentkreditlagens villkor föreslås gälla för samtliga sådana krediter oavsett vad som anges i tidigare avtal och förordningar.

Beträffande övriga krediter, t.ex. företagskrediter och lån till hyres- och bostadsrättshus bör skälig ersättning erläggas för den kostnad som uppkommer hos långivaren på grund av att krediten eller del av denna löses i förtid. Vid tillämpningen bör villkoren få vara mer flexibla, jämfört med villkoren för konsumentkredittagare, och även beakta de aktuella skillnaderna mellan olika värdepapper på kapitalmarknaden. Det kan vara lämpligt att genomföra en sedvanlig nuvärdeberäkning av räntekompensationen utifrån en jämförelseränta som motsvarar räntan på de papper långivaren kan återplacera medlen i för den återstående löptiden.

Paragrafen är utformad huvudsakligen så som Lagrådet föreslagit. Dock har ordet "utlåningsränta" i förtydligande syfte bytts ut mot ordet "återplaceringsränta".

Paragrafen är ny och innebär att samtliga lån som anges i 1 b § ges ändrade förutsättningar för fastställande av räntesats, den tid som räntesatsen gäller och tidpunkt för betalning av ränta och amortering. Räntesatsen skall fortsättningsvis bestämmas med utgångspunkt i långivarens upplåningskostnad med ett skäligt tillägg för avkastning på risk och kapital investerat i verksamheten m.m. Detta innebär att räntesatsen kommer att bestämmas på samma sätt som för övriga bostadslån på kreditmarknaden.

Parterna skall träffa avtal om intervallen för betalning av ränta och amortering. Överenskommen bindningstid för räntan styr vilken räntenivå som erhålls eftersom kapitalmarknaden sätter olika pris på kort och lång bindningstid. Både räntebindningstid och räntenivå skall anges i det avtal som träffas mellan parterna.

För det fall långivaren av någon anledning inte når låntagaren för att bestämma räntebindningstid m.m., har långivaren rätt att ensidigt fastställa avtalsvillkoren. Vad som sålunda bestämts anses utgöra avtalsinnehåll.

Paragrafen är utformad så som Lagrådet föreslagit.

Övergångsbestämmelser

Rätten att fram till årsskiftet 1995/1996 lösa lån utan att betala ränteskillnadsersättning omfattar således endast de lån som avses i 1 b §. Till undvikande av missförstånd har orden "de nya bestämmelserna" fogats in före orden "i 3 §". I övrigt har övergångsbestämmelserna utformats så som Lagrådet föreslagit.

10.2 Övriga lagförslag

De föreslagna ändringarna i lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål m.m. och i sekretesslagen (1980:100) har kommenterats i avsnitt 7.4.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.

dels att 1 a och 3 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 1 b och 4 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

1 a §¹

Denna lag gäller också *de statliga* bostadslån som Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB har betalat ut.

1 b §

Denna lag gäller också låneförbindelser som avser statliga lån beviljade enligt

1. kungörelsen (1962:538) om förbättringslån i de fall som anges i 11 § tredje stycket och 13 § andra stycket i kungörelsen,

2. kungörelsen (1966:173) om statsbidrag och lån till barnstugor om lånet är beviljat efter utgången av år 1967,

3. bostadslånekungörelsen (1967:552) till den del 30 § första stycket kungörelsen tillämpas på lånet, lån eller lånedel som avses i punkt 5 första stycket övergångsbestämmelser till nämnda kungörelse, lån eller lånedel varpå ränta till följd av punkt 7 samma övergångsbestämmelser utgår enligt 30 § första stycket kungörelsen,

4. räntelånekungörelsen (1967:553),

5. kungörelsen (1972:760) om lån avseende kostnader för outhyrda lägenheter och förskott på detta lån,

¹ Senaste lydelse 1991:1037.

6. kungörelsen (1973:400) om statligt stöd till allmänna samlingslokaler,
7. kungörelsen (1974:252) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus,
8. bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) till den del 35 § första stycket förordningen, i paragrafens lydelse före den 1 juli 1985, tillämpas på lånet,
9. förordningen (1976:257) om lån för förvärv av egnahemsfastighet i vissa fall,
10. förordningen (1976:260) om hyresförlustlån och förskott på detta lån,
11. förordningen (1977:332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m.m.,
12. förordningen (1978:992) om lån för underhåll av vissa bostadshus,
13. förordningen (1979:816) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i kommunala och landstingskommunala byggnader m.m.,
14. förbättringslåneförordningen (1980:261) till den del 12 § andra stycket förordningen tillämpas på lånet
15. förordningen (1981:590) om lån till energibesparande åtgärder i kommunala och landstingskommunala byggnader m.m.,
16. förordningen (1981:1123) om lån för förvärv från staten av bostadsfastigheter för permanent bruk, om lånet har betalats ut före den 1 juli 1985,
17. förordningen (1982:541) om lån till grundavgiften vid ombildningen av hyresrätt till bostadsrätt,
18. förordningen (1982:644) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus eller förordningen (1981:473) med samma namn som har betalats ut före den 1 juli 1985, till den del 35 § första stycket bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), i paragrafen lydelse

före den 1 juli 1985 tillämpas på lånet,

19. 3 § förordningen (1982:1272) om statlig lånestöd m.m. till särskilda åtgärder i bostadsområden med outhyrda lägenheter,

20. förordningen (1982:1286) om statlig hyresförlustgaranti,

21. förordningen (1983:1021) om tillägglån för ombyggnad av bostadshus m.m.,

22. förordningen (1984:614) om lån för förvärv av vissa fastigheter som har förköpts enligt förköpslagen (1967:868), om lånet har betalats ut före den 1 juli 1985,

23. förordningen (1986:82) om ränta och amortering m.m. i fråga om vissa statliga tillägglån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och

24. förordningen (1990:916) om vissa lån till forskningsinriktat experimentbyggande.

3 §²

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.

Om en låntagare säger upp ett sådant bostadslån som anges i 1 a eller 1 b § till omedelbar betalning eller gör inbetalning utöver föreskriven amortering, har långivaren rätt att av låntagaren ta ut ersättning. För lån som lämnats huvudsakligen för enskilt bruk skall ersättningen beräknas på det sätt som anges i 24 § konsumentkreditlagen (1992:830). För andra lån skall ersättningen beräknas så att den svarar mot långivarens merkostnad.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2. Intill dess avtal har träffats mellan parterna gäller äldre bestämmelser i stället för bestämmelserna i 4 §.

² Senaste lydelse 1991:1037.

3. Innan avtal har träffats mellan parterna har låntagaren rätt att i förtid lösa in hela eller del av lånet utan att långivaren får ta ut ersättning enligt de nya bestämmelserna i 3 §.

4. Har avtal inte träffats mellan parterna före utgången av år 1995 skall de villkor som anges i 4 § andra och tredje stycket bestämmas av långivaren. Låntagaren är skyldig att rätta sig efter det långivaren bestämmer.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål, m.m.

Prop. 1994/95:219
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att lagen (1993:336)¹ om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen får överlämna till Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och *ett av bolaget för låneförvaltning särskilt bildat dotterbolag* att fatta beslut som innebär myndighetsutövning i frågor om förvaltningen av statligt reglerade räntebärande lån som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller en länsbostadsnämnd samt i frågor om lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål.

Föreslagen lydelse

Regeringen får överlämna till Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, *SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag och det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen* att fatta beslut som innebär myndighetsutövning i frågor om förvaltningen av statligt reglerade räntebärande lån som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller en länsbostadsnämnd samt i frågor om lån enligt förordningen (1989:558) om ersättningslån för bostadsändamål.

Förvaltningsuppgifter som avses i denna lag utövas enligt föreskrifter som regeringen beslutar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

¹ Senaste lydelse 1994:1540.

Härigenom föreskrivs att sekretesslagen (1980:100)¹ skall ändras så att bilagan får följande lydelse.

Bilaga²

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Riksprovplatserna Svensk Anläggningsprovning, Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag	kontroll som riksprovplats (SFS 1992:1119)
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, och ett av bolaget för låneförvaltningen särskilt bildat dotterbolag	förvaltning av statligt reglerade räntebärande lån för bostadsändamål som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnd samt frågor om lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål (SFS 1993:336 och 1994:1540)
Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämnts nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1994:1695.

Organ	Verksamhet
Riksprovplatserna Aktiebolaget Svensk Anläggningsprovning, Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag	kontroll som riksprovplats (SFS 1992:1119)
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, <i>SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag och det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen.</i>	förvaltning av statligt reglerade räntebärande lån för bostadsändamål som beviljats under medverkan av Bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnd samt frågor om lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål (SFS 1993:336 och 1994:1540)
Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-04-11

Närvarande: justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt lagrådsremiss den 6 april 1995 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1989:567) om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.,
2. lag om ändring i lagen (1993:336) om rätt för Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB att besluta i frågor om förvaltning av statligt reglerade lån för bostadsändamål m.m.,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gun Lombach.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i lagen om ändrade betalningsvillkor för vissa statliga bostadslån m.m.

De föreslagna ändringarna i denna lag avser dels fastställandet av ränta m.m. för vissa statliga bostadslån dels rätt för långivaren beträffande vissa sådana lån till ersättning för ränteförlust, om en låntagare säger upp ett lån i förtid (däri inräknat att han gör en inbetalning utöver föreskriven amortering). Vad som nu gäller i dessa hänseenden utgör i huvudsak en del av det civilrättsliga avtalet mellan långivare och låntagare. Dessa avtalsbestämmelser avses nu ersättas med de villkor som förslaget innehåller.

Lagstiftningsärendet berör alltså sådana lagbestämmelser som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen. På detta område gäller som princip att ny lagstiftning inte får rubba innehållet i redan uppkomna avtalsförhållanden; avsteg från denna princip har emellertid i vissa fall ansetts kunna ske på grund av särskilda skäl (se bl.a. KU 1974:60 och prop. 1975/76:209 s. 64 f). Här kan även hänvisas till Lagrådets yttranden i prop. 1988/89:89 och 1990/91:193, vilka avsåg ändringar av samma slag som det nu förevarande förslaget.

Mot denna bakgrund har Lagrådet att pröva hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till vad som nu gäller i motsvarande hänseenden. Härvid vill Lagrådet inledningsvis framhålla att motiveringen i lagrådsremissen är utformad på ett sådant sätt att det inte är möjligt för en läsare att skaffa sig en säker uppfattning om i vilken utsträckning och på vilket sätt förslaget innebär ändring av vad som nu gäller. Även i övrigt är motiveringen på flera punkter oklar och svårtillgänglig. Vad nu

sagts torde ha visst samband med att det remitterade förslaget inte har föregåtts av någon remissbehandling av ett departementsförslag eller liknande. Lagrådets bedömning grundas därför till stor del på de upplysningar som vid föredragningen har lämnats av föredraganden, bl.a. i en särskilt upprättad PM 1995-04-10.

3 §

I denna paragraf regleras frågan om ränteskillnadsersättning. Den föreslagna ändringen av paragrafen har emellertid samband med två andra paragrafer i förslaget. 1 a §, vari för närvarande anges att lagen gäller bostadslån som SBAB har betalat ut före den 1 juli 1988, förslås ändrad så att lagen omfattar samtliga statliga bostadslån som SBAB har betalat ut, dvs. utan tidsbegränsning. I en ny 1 b § anges att lagen också gäller låneförbindelser som avser statliga lån, vilka beviljats enligt ett antal förordningar som räknas upp under 24 olika punkter.

I 3 § föreskrivs nu att, om en låntagare säger upp ett sådant bostadslån som anges i 1 a § till omedelbar betalning eller gör inbetalning utöver föreskriven amortering, SBAB har rätt att av låntagaren ta ut ersättning för skillnaden mellan räntan på lånet och räntan på nya lån. Den föreslagna ändringen innebär att bestämmelsen blir tillämplig såväl på lån som omfattas av 1 a § i dess vidgade lydelse som på lån vilka anges i 1 b § samt att den nuvarande regeln om hur ersättningen skall bestämmas ersätts av två nya meningar. Där föreskrivs att för lån som lämnats huvudsakligen för enskilt bruk ersättningen skall beräknas på det sätt som anges i 24 § konsumentkreditlagen (1992:830) samt att för andra lån ersättningen skall beräknas så att den svarar mot långivarens merkostnad. Med sistnämnda den föreskriften avses, enligt vad som har upplysts vid föredragningen, att ersättningen skall bestämmas utifrån skillnaden mellan räntan på det inlösta lånet och långivarens utlåningsränta beräknad på visst sätt.

Beträffande de lån som i dag omfattas av 1 a § gäller alltså för närvarande enligt 3 § att SBAB vid förtida lösen av lån har rätt till ersättning motsvarande skillnaden mellan räntan på lånet och "räntan på nya lån". Med det sistnämnda uttrycket har i realiteten åsyftats långivarens utlåningsränta, vilken vid tiden för bestämmelsens tillkomst motsvarade upplåningsräntan (se prop. 1990/91:193 s. 6, 7, 8 och 10). Bestämmelsen har också, enligt vad som upplysts i ärendet, tillämpats på detta sätt. Den föreslagna ändringen bygger på samma princip, dock att den för andra krediter än konsumentkrediter möjligen kan medföra en mindre höjning av ersättningen. För konsumentkrediter torde ändringen medföra en lägre ersättning.

I fråga om bostadslån, som omfattas av den år 1991 upphävda förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag, gäller enligt 30 a § förordningen - vilken bestämmelse övergångsvis fortfarande är tillämplig - att en låntagare vid förtida lösen skall betala ränteskillnadsersättning, om den ränta som har fastställts för

lånet överstiger SBAB:s upplåningsränta. Bestämmelsen torde trots lydelsen ha samma innebörd som den nu förevarande 3 § i 1989 års lag. (Boverket har enligt bemyndigande meddelat närmare föreskrifter om bestämmande av ränteskillnadsersättningen.) I enlighet med vad som i det föregående har sagts beträffande lån, som faller uner 1 a § i dess nuvarande lydelse, kan den föreslagna ändringen av 3 § beträffande de lån som avses här inte anses annat än marginellt påverka vad som nu gäller om ränteskillnadsersättningens storlek. Det kan tilläggas att den skyldighet som för närvarande föreligger för låntagare enligt 30 a § 1986 års förordning att betala ränteskillnadsersättning vid uppsägning från långivarens sida bortfaller enligt förslaget.

Då det gäller lån som har beviljats enligt flertalet av de författningar som nämns i den föreslagna 1 b § saknas, enligt vad som har upplysts under föredragningen, föreskrift om att låntagaren är berättigad att lösa lånet i förtid. Detta torde innebära att han över huvud inte har någon sådan rätt. Vid sådant förhållande kan ändringen av 3 § inte anses innebära någon försämring av dessa lånagares rättsställning.

I övriga författningar som anges i 1 b § finns däremot föreskrift om att låntagaren har rätt att lösa lånet i förtid. Därvid sägs det inte något om att låntagaren skall betala ränteskillnadsersättning, vilket måste anses innebära att skyldighet inte föreligger att erlægga sådan ersättning. I dessa fall kan den föreslagna ändringen av 3 § sägas innebära en försämring för låntagaren. Genom en övergångsbestämmelse ges emellertid låntagaren möjlighet att, om så önskas, lösa hela eller del av det statligt finansierade lånet före den 1 januari 1996 utan att erlægga ränteskillnadsersättning. Vidare bör beaktas att remissförslaget endast omfattar det fallet att låntagaren begär förtidsinlösen. Om långivaren säger upp lånet i förtid t.ex. vid byte av ägare till fastigheten eller till följd av utebliven amortering eller räntebetalning, föreligger inte någon rätt att kräva låntagaren på ränteskillnadsersättning. Den föreslagna ändringen av 3 § innebär således inte att låntagaren drabbas av någon ekonomisk börda utan enbart att han förlorar den förmån som en rätt till framtida, kostnadsfri förtidsinlösen kan innebära. I vilken utsträckning en sådan kostnadsfri inlösen i verkligheten skulle ha kunnat bli aktuell för den enskilde låntagaren är för övrigt beroende på ett flertal nu svårbedömda faktorer såsom ränteutvecklingen, möjligheten att erhålla nya lån m.m.

Med hänsyn till det anförda och med beaktande av det samhälleliga intresset av enhetliga regler för de statliga bostadslånen anser Lagrådet att hinder inte bör möta att i detta fall göra avsteg från principen att ny lagstiftning inte får rubba innehållet i redan uppkomna avtalsförhållanden. Lagrådet har därför inte någon erinran mot den föreslagna paragrafen. Den bör emellertid jämkas i förtydligande syfte. Lagrådet föreslår att den ges följande lydelse:

"Om en låntagare säger upp ett sådant bostadslån som anges i 1 a eller 1 b § till omedelbar betalning eller gör inbetalning utöver föreskriven amortering, har långivaren rätt att av låntagaren ta ut ersättning för sin förlust, beräknad med utgångspunkt i skillnaden mellan räntan på lånet

och långgivarens utlåningsränta. I fråga om lån som lämnats huvudsakligen för enskilt bruk har dock långgivaren rätt till ersättning endast i den utsträckning det följer av en tillämpning av 24 § konsumentkreditlagen (1992:830)."

4 §

Då det gäller frågan om räntesättning föreslås att flertalet av de bostadslån som är finansierade över statsbudgeten skall ges marknadsanpassad ränta. Bestämmelser härom har tagits upp i en ny 4 §. Enligt första stycket skall, oavsett vad som anges i förordning eller som tidigare har utfästs, vad som sägs i det följande gälla i fråga om lån som avses i 1 b §. I andra stycket anges att räntesatsen, den tid inom vilken räntesatsen skall gälla och tidpunkt för betalning av ränta och amortering skall, från och med den 1 juli 1995, bestämmas i avtal mellan låntagaren och långgivaren samt att räntesatsen skall bestämmas med utgångspunkt i långgivarens upplåningskostnad samt skälig ersättning. Vidare föreskrivs i ett tredje stycke att långgivaren får ta ut avgift för att täcka skälig kostnad för avisering.

I anslutning härtill kan nämnas att förslaget innehåller vissa övergångsbestämmelser med avseende bl.a. på 4 §. I punkt 4 av dessa bestämmelser anges att, om avtal inte har träffats mellan parterna före utgången av år 1995, de villkor som anges i 4 § andra och tredje styckena skall bestämmas av långgivaren samt att låntagaren är skyldig att rätta sig efter det långgivaren bestämmer.

I envar av de författningar som nämns i 1 b § anges att räntan på lån som beviljats enligt författningen bestäms av regeringen för ett kalenderår i sänder. Regeringens föreskrifter grundas på riktlinjer som antagits av riksdagen år 1988 efter förslag i prop. 1987/88:100 bilaga 13 (s. 31 f). Enligt riktlinjerna skall räntan - bostadslåneräntan - bestämmas med utgångspunkt i statens upplåningskostnad under föregående år. Denna kostnad fastställs i princip med den 5-åriga statsobligationsräntan som bas, varvid tillägs 0,25 procentenheter för att täcka administrativa kostnader för utlåningen. För år 1995 har bostadslåneräntan fastställts till 9,00 %.

Den föreslagna regleringen i 4 § synes bygga på samma princip, eftersom det anges att räntesatsen skall bestämmas med utgångspunkt i långgivarens upplåningskostnad. Enligt motiveringen synes emellertid avsikten vara att avgörande i fortsättningen skall vara räntan på bostadsobligationer för lån på så lång tid som motsvarar den akutella krediten. Härtill kommer bl.a. skälig ersättning för risk m.m., vilken enligt vad som upplysts vid föredragningen kan beräknas till 0,5 procentenheter. Detta innebär enligt remissen med all sannolikhet en ökad kostnad för låntagarna. Denna ökade kostnad bedöms emellertid inte överstiga den vinst som låntagarna kan erhålla genom att fritt välja räntebindningstid. Med hänsyn till att den långsiktiga utvecklingen på kapitalmarknaden inte kan bedömas kan det enligt remissen dock inte uteslutas att den

föreslagna ändringen innebär en nackdel för låntagarna. Regeringen gör emellertid den bedömningen att den föreslagna lagregleringen sammantaget innebär sådana fördelar för det allmänna att låntagarna att den bör genomföras.

Enligt Lagrådets mening tyder visserligen det underlag som tillhandahålls i remissen närmast på att de låntagare som här avses kan komma att få något högre lånekostnader än för närvarande. Emellertid är det enligt de ifrågavarande låneavtalen så att regeringen har rätt att bestämma räntan för ett år i taget i enlighet med riktlinjer som riksdagen bestämmer. Något hinder för riksdagen att jämka dessa riktlinjer så att kostnaden för låntagaren ökar torde inte föreligga. Mot denna bakgrund kan vad som föreslås i förevarande paragraf inte anses stå i strid med den tidigare berörda principen att ny lagstiftning inte får rubba redan uppkomna avtalsförhållanden.

I övrigt har Lagrådet inte några sakliga invändningar mot förslaget i 4 §. Paragrafen bör emellertid jämkas för att den avsedda innebörden skall komma till tydligare uttryck och även rent redaktionellt. Bl.a. bör tidsangivelsen i andra stycket första meningen utgå såsom onödigt och bestämmelsen i punkt 4 övergångsbestämmelserna föras i i paragrafen. Det framstår också som onödigt att särskilt ange att den nya lagbestämmelsen gäller oavsett vad som anges i förordning; om någon förordning innehåller en föreskrift som strider mot den nya lagbestämmelsen, bör för övrigt förordningsföreskriften upphävas.

Lagrådet förordar att paragrafen ges följande lydelse:

"Oavsett vad som tidigare kan anses avtalat, skall i fråga om lån som avses i 1 b § räntesatsens storlek, den tid för vilken räntesatsen skall gälla, tidpunkten för betalning av ränta och amortering samt avgift för avisering bestämmas genom avtal mellan låntagaren och långgivaren. Räntesatsen skall bestämmas med utgångspunkt i långgivarens upplåningsränta samt med skäligt tillägg för långgivarens risktagande och kostnader för utlåning.

I fråga om lån, beträffande vilket avtal inte har träffats mellan låntagaren och långgivaren före utgången av år 1995, skall villkoren i de hänseenden som anges i första stycket fastställas av långgivaren."

Övergångsbestämmelserna

Förslaget innehåller övergångsbestämmelser under fyra punkter. Enligt punkt 1 träder lagen i kraft den 1 juli 1995. I punkt 2 anges att, intill dess avtal har träffats mellan parterna, äldre bestämmelser gäller i stället för bestämmelserna i 4 §. I punkt 3 föreskrivs att, innan avtal har träffats mellan parterna, låntagaren har rätt att i förtid lösa in hela eller del av lånet utan att långgivaren får ta ut ersättning enligt de nya bestämmelserna i 3 §. Punkt 4 innehåller den tidigare berörda bestämmelsen om vad som gäller i fall låntagare och långgivare inte träffar avtal om räntesats m.m.

I det föregående har Lagrådet föreslagit att den bestämmelsen skall tas upp i 4 §.

Lagrådet har inte någon invändning i sak mot vad som sålunda föreslås. Det torde emellertid inte vara avsett att vad som anges i punkterna 2 och 3 skall gälla efter utgången av år 1995, vilket bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Det framstår vidare som lämpligt att bestämmelserna i dessa båda punkter förs samman under en punkt. De bör även jämkas redaktionellt.

Mot bakgrund härav förordar Lagrådet att övergångsbestämmelserna ges följande lydelse:

"1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2. Intill dess avtal har träffats mellan låntagare och långgivare i enlighet med 4 §, dock längst till utgången av år 1995, gäller äldre bestämmelser i de hänseenden som avses i 4 §. Låntagaren har under denna tid rätt att i förtid lösa hela eller del av lånet utan att långgivaren får ta ut ersättning enligt 3 §."

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1995

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden Peterson, Freivalds, Wallström, Persson, Schori, Blomberg, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Persson

Regeringen beslutar proposition 1994/95:219 Enhetlig räntesättning och finansiering av statliga bostadslån m.m.