

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Vår ref.: VMA/sei

Oslo, 14.11.2022

HØRING Endringer i forskrift om finansforetakenes utlånspraksis (utlånsforskriften)

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 3. oktober 2022 med vedlegg vedrørende ovennevnte. Finansforbundet er den største fagforening innen finanssektoren med 33.000 medlemmer. Forbundet gir her sin vurdering av de forelagte endringsforslagene.

Formålet med utlånsforskriften er å begrense den systemiske risikoen knyttet til høy boligprisvekst og gjeldsoppbygging. Forskriften skal bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis. Kravene sikter mot å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Finanstilsynets forslag

Finanstilsynet foreslår nå en innstramming av sentrale bestemmelser i forskriften. Nærmere bestemt skal grensen for maksimal gjeldsgrad reduseres fra 5 til 4,5. Flexibilitetskvoten foreslås redusert fra 8 prosent i Oslo og 10 prosent i landet ellers til 5 prosent uten geografisk differensiering. Maksimal belåningsgrad på 85% skal opprettholdes, dog foreslås særkravet for sekundærboliger i Oslo opphevet. Rentestresstesten, som innebærer at husholdningene må tåle 5 prosentpoeng renteøkning ved låninnvilgelse, foreslås videreført.

Videre foreslår Finanstilsynet, at virkeområde endres slik at forskriften gjelder lån til forbrukere, slik disse er definert i ny finansavtalelov. En slik definisjon vil i stor grad dekke det samme virkeområdet som gjeldende forskrift, men vil gi et klarere skille mellom lån til husholdninger og lån til næringsvirksomhet. Det foreslås også at virkeområdet utvides til å omfatte lån med pant i andre eiendeler enn bolig og at finansforetaket skal kreve årlig nedbetaling for disse, slik at lånet er nedbetalt i løpet av panteobjektets økonomiske levetid, i tråd med fallet i markedsverdi, eller bortfall av pantet, men ikke lenger enn 5 år.

Vurdering

Norske bankansatte har høy kompetanse og er godt plassert til å utføre grundige kredittvurderinger. Finansforbundet anerkjenner imidlertid at den høye boligprisveksten og gjeldsoppbygging i perioden som ligger bak oss innebærer en trussel for finansiell stabilitet, som rettferdiggjør målrettet bruk av makrotilsynsvirkemidler. Til tross for husholdningenes høye gjeld konkluderer Norges Bank i en nylig fremlagt analyse med at norske boligeiere har god gjeldsbetjeningsevne. Ytterligere innstramninger av den eksisterende utlånsforskriften bør derfor være godt begrunnet. Finansforbundet mener at den konjunkturelle situasjonen, spørsmål ved forskriftens virkemåte, og det regulatoriske bakteppe trekker i retning av at forskriften ikke bør strammes inn på nåværende tidspunkt.

1. Konjunkturomslag og stigende renter

Norsk økonomi har trolig passert konjunkturtoppen og Norges Bank venter nå en nedgangskonjunktur til neste år. Særlig har boligprisene allerede begynt å falle i høst og med renter på vei opp ligger det an til videre fall i 2023. En innstramning av utlånsforskriften ved redusert gjeldsgrad og fleksibilitetskvote på nåværende tidspunkt ville virke prosyklisk ved å dempe etterspørselen etter boliger ytterligere, som på sin side kan forsterke prisnedgangen i boligmarkedet. Resultatet kan bli at finansiell stabilitet blir svekket fremfor styrket.

Stigende renter virker i seg selv innstrammende på økonomien og ikke minst på boligmarkedet. Effekten forsterkes av kravet i utlånsforskriften om at husholdningene må tåle 5 prosentpoeng renteøkning ved låninnvilgelse. Ved høyere rentenivå begynner rentestresstesten å bite for flere lånesøkere fremfor kravet om gjeldsgraden. Selv uten den foreslåtte innstramningen vil altså forskriften virke innstrammende for flere lånesøkere enn tidligere. Fremfor å stramme inn forskriften, mener Finansforbundet derfor at det heller bør vurderes om rentestresstesten bør lempes på ved å hensynta det til enhver tid gjeldende rentenivået. En renteøkning på 5 prosentpoeng er mindre sannsynlig når renten allerede har steget mye sammenliknet med en situasjon da den ligger på bunn nivå.

2. Forskriftens virkemåte

På mer prinsipielt grunnlag bør boliglånsforskriftens virkemåte på husholdningenes gjeld og finansielle sårbarhet undersøkes nøyere, før eventuelle vesentlige endringer innføres. Det bør derfor gjøres en bred gjennomgang av utlånsforskriften før den utløper i 2024. Norges Bank gir i sitt brev noen holdepunkter for hvilke dimensjoner det i den sammenheng bør ses på.

Et forskningsprosjekt fra Norges Bank har sett på effekten av krav til belåningsgrad på husholdningens finansielle sårbarhet. Forfatterne av studien finner at kredittveksten har blitt noe redusert. De finner imidlertid også at husholdningene bruker mer av sine likvide midler i forbindelse med boligkjøp etter at kravene ble innført eller strammet til og at denne nedgangen i likviditet er langvarig.¹ De lavere likviditetsbufferne øker sannsynligheten for at husholdningene selger huset hvis arbeidsledighet inntreffer og boligpriser faller. Kravet til belåningsgrad kan dermed forsterke fallet i boligpriser i en nedgangskonjunktur der ledigheten stiger. I sum finner forfatterne at de fordelaktige effektene av lavere belåning oppveies av de negative effektene av lavere bufferne.

¹ Knut Are Aastveit, Ragnar Enger Juelsrud and Ella Getz Wold (2021): The household effects of mortgage regulation. CAMP Working Paper Series No 7/2021.

Dette noe overraskende funnet bør borres mer i. Resultatene kan peke på rollen som usikret gjeld spiller for husholdninger som har strukket økonomien til det maksimale. En ny studie viser at mange boliglånskunder er «serieopplånere» som lever på boligprisveksten og baker stadig mer forbruk inn i boliglånet.² Når boligprisene går i revers og inntekten faller, kan utestående forbruksgjeld tvinge frem boligsalget. Samspillet med belåningsgraden og andre krav i forskriften kan være med på å forklare ovennevnt funn i Norges Bank sin studie. Sikret og usikret gjeld bør derfor i større grad ses i sammenheng, slik utlånsforskriften ved sammenslåing av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften i 2021 også legger opp til.

Et annet forskningsprosjekt i regi av Norges Bank ser på de fordelingsmessige effekter av krav til belåningsgrad. Studien undersøker hvordan foreldrenes finansielle formue påvirker barns førstegangskjøp. Den finner at det er forskjell i kjøpsansynlighet blant mulige førstegangskjøpere ut fra foreldrenes formue og at denne forskjellen har økt over tid. Økningen i forskjell i kjøpsansynlighet kan ifølge forfatterne ha sammenheng med innføringen og senere innstramminger av boliglånsretningslinjene (og forskriften som kom i 2015), men de utelukker ikke andre forklaringer som effekten av høyere boligpriser. Finansforbundet mener at de fordelingsmessige effektene bør ses nærmere på før utløpet av forskriften i 2024.

Utlånsforskriften bør også vurderes opp mot nye former for boligfinansiering utenfor det regulerte banksystemet og forskriftens virkeområde. Deleie og leie-til-eie er eksempler på slike ordninger hvor boligkjøper kan komme inn i boligmarkedet med lavere egenkapital og inntekt enn ved et fullt kjøp av samme bolig. Omgåelse av utlånsreguleringene kan fremstå som fordelaktig for de som ellers ville slite med å komme inn i boligmarkedet. Men risikoen og kostnadene blir av den grunn ikke borte. Eksempelberegninger fra Norges Bank viser at en deleier vil bruke en tredel mer på sin bolig over fem år enn en som kunne kjøpe leiligheten. Hvordan risikoen er fordelt – på låntaker, tilbyder og felleskapet – og hvilke konsekvenser det vil kunne ha for finansiell stabilitet er derimot mer uklart. Effekten av utlånsforskriften på kreditt tilbudet bør vurderes opp mot fremveksten av alternative finansieringsformer. For å forebygge finansiell sårbarhet mener Finansforbundet at nye finansieringsformer bør følges nøye med på og underlegges de samme beskrankningene som gjelder innenfor det regulerte banksystemet.

3. Regulatoriske forhold

Regulatoriske forhold har endret seg siden forskriftsregulering av utlånspraksis ble innført i 2015. Innføring av finansavtalelov har styrket forbrukerbeskyttelsen ved å legge større ansvar på finansinstitusjonene ved ytelse av nye lån. Kredittyster må følge krav til kredittvurderinger og avslagsplikt etter ny lov, og brudd på dette kan gi kunden krav mot kredittyster. Ny finansavtalelov reduserer behovet for utlånsforskriften ved at loven vil motvirke finansiell sårbarhet. Et utvidet gjeldsregister som også omfatter lån med pant, vil ytterligere bidra til dette.

Nye krisehåndteringsregler trekker i samme retning. Eventuelle tap skal bæres fullt ut av eierne og kreditorene, slik at risiko ikke påhviler fellesskapet. Bankene skal krisehåndteres eller avvikles uten å true den finansielle stabiliteten, og reglene legger også til rette for beredskap og forebyggende tiltak. Et vesentlig antall av de større bankene i Norge utsteder nå et eget etterstilt gjeldsinstrument for å

² Endre J. Reite, Joakim Blix Prestmo & Are Oust (2022): Loan-to-Value Regulations on Mortgages and the Use and Refinancing of Unsecured Debt, *Journal of Real Estate Research*, DOI: 10.1080/08965803.2022.2109654

lette en intern oppkapitalisering. Sannsynligheten for «bail in» er likevel lav gitt høye norske kapitalkrav, herunder også en rekke tiltak rettet mot systemrisiko.

4. Konklusjon

Finansforbundet mener at det ut fra en samlet vurdering ikke er behov for å redusere gjeldsgraden eller fleksibilitetskvoten i forskriften.

Finansforbundet støtter imidlertid Tilsynets forslag om å oppheve den særegne Oslo-fleksibilitetskvoten for boliglån, men uten at dagens generelle kvote på 10 prosent reduseres. Det vil gi bankansatte muligheten til å utøve sitt håndverk til det beste for kundene.

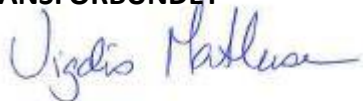
Finansforbundet støtter at særkravet for sekundærboliger i Oslo oppheves. Kravet synes å ha hatt liten effekt og mangler derfor begrunnelse. En analyse fra 2022 finner ikke klare tegn på endret adferd etter at sekundærboligkravet kom inn i boliglånsforskriften.³

Finansforbundet støtter at virkeområdet endres slik at forskriften bare gjelder lån til forbrukere slik disse er definert i ny finansavtalelov, og slik at forskriften ikke påvirker opptak av lån til næringsformål.

Gitt en forskriftsregulering av boliglåns- og forbrukslånspraksis, kan hensynet til en helhetlig regulering tilsi at også salgspantlån bør bli omfattet av forskriftsvilkårene som er felles for bolig- og forbrukslån. Finansforbundet er enig med Finans Norges at salgspantlån i så fall bør være omfattet av en generell fleksibilitetskvote på 10 prosent, tilsvarende som for boliglån, og at fleksibilitetskvoten på 5 prosent for forbrukslån bør videreføres. Finansforbundet stiller seg imidlertid skeptisk til forslaget om en maksimal løpetid på 5 år for salgspantlån, da det fremstår som svakt begrunnet.

Med vennlig hilsen

FINANSFORBUNDET



Vigdis Mathisen
forbundsleder

³ Torkildsen, L. R. (2022): "Sekundærboligkjøp i Oslo," Masteroppgave, Økonomisk institutt. Universitet i Oslo.