

Kommunal- og distriktsdepartementet

Sendes elektronisk

Dato:19.10.2023

Deres.ref: 23/3370

Vår ref: 23/728

Høring – endringer i boliglovene for å legge til rette for boligkjøpsmodeller

Finans Norge viser til departementets høringsbrev 3. juli 2023 vedrørende forslag til endringer i borettslagsloven og eierseksjonsloven («boliglovene») for å legge bedre til rette for boligkjøpsmodeller. Forslagene gjelder hovedsakelig liberalisering av begrensninger knyttet til antall boligenheter som kan erverves av en juridisk person, samt regulering av forkjøpsrett ved erverv og stemmerett i leieperioden.

Finans Norge har med ett unntak, ingen merknader til forslagene som sådan. Vi ønsker imidlertid å gi noen innspill til premissene som ligger til grunn for høringsnotatet, herunder omtalen av tilstøtende regulering på finansområdet.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finans Norge støtter alt vesentlig forslaget for å legge til rette for boligkjøpsmodeller. Endringene vil bidra til økt forutsigbarhet og forbrukervern innenfor et område som i dag fremstår som svært komplisert, men som omhandler den viktigste investeringen til private husholdninger. For å bedre forbrukervernet bør departementet vurdere behovet for ytterligere regulering av særlig deleie-modellene, samt utløsning av kjøpsopsjoner i begge modellene.
- Boligkjøpsmodellene forutsetter et boligmarked i vekst. Nedsiderisikoen ved et boligprisfall omtales ikke i høringsnotatet, men bør belyses nærmere før departementet tilrettelegger for at slike modeller tilbys bredt. Departementet bør vurdere behovet for nærmere regulering av fordeling av kostnader/verdier i boligkjøpsprosjekter for å unngå skjevfordeling i en avtalesituasjon som gjennomgående preges av asymmetri mellom partene. For å sikre et reelt forbrukervern bør det stilles nærmere krav til kjøpsavtalene i slike prosjekter.
- Bankene finansierer både utbyggersiden og forbrukernes kjøp av andeler. Det har i praksis vært reist en rekke spørsmål til både finansiering og etablering av sikkerheter (pant) i boligkjøpsmodellene av vesentlig betydning for både forbrukere, banker og utbyggere. Disse sidene av modellenes praktisering burde også vært underlagt nærmere omtale og vurdering i høringsnotatet. Finans Norge og våre medlemmer

bidrar gjerne med kompetanse som kan kaste lys over disse forhold i departementets videre arbeid med boligkjøpsmodeller.

- Det er nødvendig med en prinsipiell avklaring om etablering boligkjøpsmodeller støter mot finansforetakslovens skranker for konsesjonspliktig finansieringsvirksomhet. Etter gjeldende forvaltningspraksis er det ikke kurant å få dispensasjon til å yte finansieringsvirksomhet uten konsesjon. Uklarhet rundt konsesjonsplikt er egnet til å begrense profesjonelle aktørers skalering av slike prosjekter og det bør foretas en avklaring i finansforetaksloven.
- Fremveksten av boligkjøpsmodellene har sammenheng med begrensningene i finansiering av boligkjøp som følge av bankenes utlånsregulering. Boligkjøpsmodellene som reguleres vil særlig være egnet for kjøpere som har tilstrekkelig inntekt, men utilstrekkelig egenkapital. Hvis man ønsker flere inn på boligmarkedet, er det imidlertid bedre å se på utlånsreguleringen enn å “omgå” skrankene gjennom utvikling av nye boligkjøpsmodeller. En enkel løsning er å øke fleksibilitetskvoten i utlånsforskriften, samt tillate boligbyggelag/ borettslag, evt. kommuner, å stille garanti for en andel av enhetene i nye prosjekter.
- Høringsnotatet drøfter heller ikke rammene i utlånsforskriften og betydningen for finansiering for boliglånsmodeller. Verken finansiering til kjøp av en bolig etter leie til eie situasjon eller spørsmål knyttet til lån med sikkerhet ideell andel og pant i en ideell andel er utredet og drøftet i høringsnotatet. Dette bør følges opp i den videre behandlingen av forslagene.

2. Alternative tiltak for å få flere forbrukere inn på boligmarkedet

Forslagene på høring er overordnet en gjennomføring av Regjeringens mål om å gi flere forbrukere en mulighet til å eie sin egen bolig. Høringsnotatet viser til at enkelte grupper kan ha utfordringer med å få lånefinansiert kjøp av egen bolig, særlig på grunn av manglende egenkapital. En rekke aktører har mot dette bakteppet lansert ulike boligkjøpsmodeller som er en mellomting mellom eie og leie, uten at verken modellene eller avtalene med forbrukerne har fått et entydig innhold.

I forberedelsen av høringsnotatet har departementet benyttet et erfaringsnettverk bestående av kommuner, utbyggere, meglere og aktører som ivaretar forbrukerperspektivet. Verken Finans Norge eller noen av våre medlemmer på banksiden har deltatt i erfaringsnettverket som departementet har benyttet for innspill til regulering av boligkjøpsmodeller. I lys av bankenes helt sentrale rolle ved finansiering av bolighandel – både for selgere og kjøpere i slike prosjekter - ville det nok imidlertid vært en fordel om bankene og/eller Finans Norge hadde deltatt i nettverket eller på annen måte ble invitert til å gi innspill i prosessen. Bakteppet for etablering av slike modeller er nettopp kjøpernes mangel på egenkapital eller evne til å betjene lån.

Fra et kredittfaglig ståsted er det en rekke utfordringer med å finansiere enkelte av slike prosjekter. I tillegg kan det reises spørsmål om alternativ regulering kan sikre det overordnede formål med å få flere forbrukere inn på boligmarkedet. Høringsnotatet drøfter imidlertid ikke alternative løsninger som kan være enklere og kanskje bedre enn de to foreslåtte modellene.

Den aktuelle kjøpergruppen vil ofte ha gode inntekter, men utilstrekkelig egenkapital. Dette er en forutsetning for å betjene husleie og senere kjøp eller dekke alle fellesutgifter ved deleie (som vil være en vanlig løsning ved bruk av hele boligen i deleie-tilfellene). En enklere løsning for å få flere forbrukere inn på boligmarkedet er å øke fleksibilitetskvoten i utlånsforskriften. En alternativ løsning er å godta at borettslag eller utbyggere kan stille garanti i et begrenset antall tilfeller etter utlånsforskriften § 8, men dette krever at det gis unntak fra kravet til konsesjon for kredittgivning i finansforetaksloven § 2-1, ref. nedenfor.

Etter Finans Norges vurdering ville det vært en fordel om man i større grad utredet enkelte ytterligere spørsmål av betydning for forbrukervernet til kundene ved boligkjøpsmodellene. Betydelige deler av forbrukervernet er dekket gjennom finansavtaleloven for boliglån og husleieloven ved leie før eie. De særlige spørsmål om forbrukervernet ved opsjon til kjøp og vilkårene for bruk av opsjonen er imidlertid i liten grad omtalt i høringsnotatet. I praksis vil dette være spørsmål som berører sentrale interesser for forbrukerne ved både deleie og kjøpsavtaler om sameie-/borettslagsandelen.

Heller ikke konsekvensene av et fallende boligmarked ved bruk av boliglånsmodellene er omtalt i høringsnotatet. Rett etter tusenårsskiftet gikk enkelte nyetablerte borettslag konkurs på grunn av økte kostnader som følge av renteøkninger. Departementet bør i oppfølgingen av lovforslaget også vurdere om det er behov for nærmere regulering av fordeling av kostnader/verdier i slike prosjekter for å unngå skjevfordeling og sikre et reelt forbrukervern gjennom nærmere krav til kjøpsavtaler i slike prosjekter. Dette vil sikre bedre forutberegnelighet og bidra til at bankene lettere kan finansiere boligkjøpsmodeller både på utbygger- og kjøpersiden.

Finans Norge og våre medlemmer bidrar gjerne til departementets videre oppfølging av høringen og kan bistå i en videre dialog med departementet for å belyse de ovennevnte innspillene nærmere.

3. Unntak fra konsesjonsplikt for finansiering av selskaper med betydelig eierinteresse

Finansieringsvirksomhet er gjennom finansforetaksloven strengt regulert og underlagt betydelige skranker. I høringsnotatet pkt. 3.4 gis en relativt kort og overordnet omtale av grensene for finansieringsvirksomhet (konsesjonsplikten) i finansforetaksloven § 2-1. Utover å slå fast at kreditt ved salg av borettslagsandeler og annen fast eiendom ikke går inn under unntaket for selgerkreditt, gis det ingen utfyllende vurdering av hvorvidt de foreslåtte modellene går klar av konsesjonslovgivningen på finansområdet.

Departementet legger til grunn at avhengig av hvordan boligkjøpsmodeller er utformet, vil de kunne anses som konsesjonspliktig finansieringsvirksomhet etter finansforetaksloven og viser til at finansiering i utgangspunktet bare kan gis av banker, kredittforetak og finansieringsforetak. Videre vises det til Finanstilsynets adgang til å gi unntak fra regelverket ved enkeltvedtak. Fra høringsnotat pkt. 3.4.4 s. 12 hitsettes:

«Det følger av finansforetaksloven § 2-1 fjerde ledd annet punktum at Finanstilsynet ved enkeltvedtak kan tillate at det gis kreditt fra «en selger som ikke er forbruker [...] i forbindelse med salg av bolig som er knyttet til eller skal knyttes til andel i borettslag». Denne unntakshjemmelen kom inn ved vedtakelsen av finansforetaksloven etter forslag fra Banklovkommisjonen i NOU 2011: 8, men bestemmelsen er ikke nærmere begrunnet i forarbeidene. Ved at Finanstilsynets adgang til å gi unntak er begrenset til «enkelvedtak», vil det måtte trekkes en grense mot mer omfattende eller generelle unntak og dispensasjoner som kun kan gis av departementet etter finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd.»

Etter det Finans Norge kjenner til er ovennevnte unntaksbestemmelser i liten grad benyttet i praksis og det er ikke kurant å få dispensasjon. Dette gjelder både den generelle unntakshjemmelen i finansforetaksloven § 1-6 tredje ledd som er avgrenset til «særlige tilfelle» og unntaksregelen i § 2-1 fjerde ledd annet pkt. Grensene for konsesjonsplikten i § 2-1 er for øvrig nylig berørt i en høring¹ fra Finansdepartementet om utvidelse av konsernunntaket i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav c).

Både utbyggere og banker har en klar interesse av at de offentligrettslige reglene om konsesjonsplikt er klarlagt når man yter finansiering til kunder og utbyggere, selv om sistnevnte primært reguleres av privatrettslige forhold. Uklarhet rundt konsesjonsplikt er egnet til å begrense profesjonelle aktørers skalering av slike prosjekter og det bør foretas en avklaring. Etter Finans Norges vurdering bør man derfor i forbindelse med det videre lovarbeidet søke å klargjøre i hvilke tilfeller konsesjonsplikten i finansforetaksloven kommer til anvendelse på boligkjøpsmodeller. Dette kan f.eks. inngå i Finansdepartementet oppfølging av ovennevnte høring.

I tillegg bør det også vurderes om det er hensiktsmessig på generelt grunnlag å endre konsesjonsplikten slik at borettslag, kommuner og utbyggere/eiere kan stille begrensede garantier (i tid og beløp) overfor kjøpere i boligprosjekter. Slik garantistillelse vil etter utlånsforskriften § 8 kunne inngå i beregning av belåningsgrad etter utlånsforskriften § 7, som åpner for at kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom, kausjon eller garanti. I dag forutsetter dette en dispensasjon fra Finanstilsynet etter finansforetaksloven § 2-1 fjerde ledd annet pkt., men som nevnt over er dispensasjonspraksis på dette området restriktiv.

¹ Finansdepartementets [høring](#) 10.03.23 om lov- og forskriftsendringer på finansmarkedsområdet

Etter Finans Norges vurdering ville det vært hensiktsmessig for boligmarkedet om slik finansiering tillates på linje med en utvidelse av konsernunntaket, som foreslås utvidet i finansforetaksloven § 2-1 tredje ledd bokstav c). Unntaket bør imidlertid rammes inn, slik at konsesjonsplikten ikke utvannes, men kun gjelder klart avgrensede tilfeller. Et slikt unntak kan f.eks. gjelde slik at boligbyggelag/ borettslag eller utbyggere kan stille garanti i et begrenset antall tilfeller innenfor et prosjekt (typisk 10-20 prosent av totale enheter i et prosjekt) etter utlånsforskriften § 8.

4. Nærmere om regulering av boligkjøpsmodeller for å bedre forbrukervernet

Boligkjøpsmodellene som i dag praktiseres varierer fra tilbyder til tilbyder og er ikke undergitt særskilt regulering eller standardisert gjennom felles avtaleverk el. Som departementet viser til i høringsnotatet er den vanligste modellen ulike former for leie til eie-kontrakter. Kjernen i konseptet er at det inngås det en tidsbegrenset leiekontrakt, hvor leietakeren får en opsjon på å kjøpe boligen på et senere tidspunkt (ofte 3- 5 år). I de fleste av modellene kan boligen kjøpes til prisen boligen hadde ved kontraktinngåelse.

I tillegg finnes det kjøpsmodeller som ikke innebærer en rendyrket leieperiode, f.eks. deleie. Deleie-modellene kjennetegnes ved at forbrukeren kjøper deler av boligen fra første dag og eier denne i sameie med tilbyderen. Forbrukeren får en eksklusiv bruksrett til hele boligen, samt en rett til å kjøpe seg opp i den resterende delen av boligen.

Finans Norge støtter som nevnt innledningsvis hovedtrekkene i forslaget til enkelte mindre lovendringer i boliglovene for å sikre en bedre regulatorisk forankring av boligkjøpsmodeller. I forlengelsen av de foreslåtte lovendringene, er det imidlertid av hensyn til forbrukervernet behov for å utrede enkelte ytterligere problemstillinger omtalt nedenfor:

(I) Utløsning av kjøpsopsjoner

Eksisterende regelverk i finansavtaleloven og husleieloven vil beskytte forbrukere hhv. ved opptak og løpende håndtering av boliglån, og betaling av leie før eie. De nærmere vilkårene for bruk av kjøpsopsjoner knyttet til overgangen fra leie til eieforhold er i liten grad omtalt i høringsnotatet, og ikke en del av den foreslåtte lovreguleringen. Dette vil særlig være av stor betydning ved deleie og de nærmere vilkår knyttet til kjøp av sameieandelen.

Høringsnotatet omtaler heller ikke tilliggende utfordringer knyttet til bruk av kjøpsopsjoner i fallende boligmarked, herunder kostnad og risikofordeling høye kostnader, skjeve kostnader, verdifordeling, krav til avtaler, betydning av belåning etc. Dette bør også vurderes i oppfølgingen av forslaget.

(II) Rettsvern for kjøpsrettigheter

Det bør stilles krav til tinglysning av (opsjon) kjøpsrett og avtale om deleie med fordeling av eierandeler – slik av disse avtalene har rettsvern i forhold til godtroervert og kreditorbeslag. Det vil gjelde både borettsregisteret og grunnboken. Dette vil øke

forutberegneligheten, trygge rettslige rammer for kredittgivning og sikre ulike parter i tilfelle konkurs hos utbygger/utleier/deleier og mot tvilsomme disposisjoner eller beslag fra kreditorer. Det kan bidra til økt forbrukervern og gi en sikker regulering. Slik regulering vil ha betydning hvor boligkjøper eller eier/deleier ønsker å selge sine eierandeler eller hvis leieavtalen med opsjonen skal overdras. Tilsvarende gjelder ved felleseieskifte eller arv.

(III) Pant i ideelle andeler

Pant i ideelle reiser særlige spørsmål. Kredittfaglig vil slike pant ofte vurderes som mindre verdifullt og mer komplisert, særlig knyttet til opphør eller realisasjon. En delvis realisasjon vil normalt innebære en betydelig verdiforringelse. Det bør ved mislighold skje en samlet realisasjon av begge andeler i deleie – både ved mislighold av fellesutgifter i seksjonssameie/borettslag og lån. Det må være tilstrekkelig at en av disse postene misligholdes.

Forslaget til nye regler i eierseksjonsloven § 6 d tredje ledd er ikke klart nok på dette punkt. Det vises her kun til plikter etter avtalen og det er ikke klart om dette bare gjelder avtalen om deleie, som banken ikke er part i. Ofte vil det være medsalgsplikt i slike avtaler ved mislighold av lånet. Dette er ikke tilfredsstillende regulert i forslaget slik det nå lyder.

Som ovennevnte forhold viser er det både fra et bank og forbrukerperspektiv flere betydelige utfordringer med reguleringen av boligkjøpsmodeller, slik de praktiseres i dag. Særlig gjelder dette deleie-modellene. Kompleksiteten i modellene og de juridiske utfordringene som modellene får i et forbrukervernperspektiv bør følges opp i den videre lovbehandling. Samtidig bør Regjeringen også bør vurdere alternative tiltak, som skissert under vårt pkt. 2 ovenfor.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Sign.
Carl Flock
juridisk fagdirektør