



## Høringsuttalelse – videreføring av boliglånsforskriften

Det vises til Finansdepartementets brev 10.09.19 der det bes om merknader til Finanstilsynets forslag til videreføring av og endringer i boliglånsforskriften. Finans Norge avgir her sine merknader.

### 1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finans Norge har forståelse for myndighetenes bekymring for husholdningenes høye gjeldsbelastning og tiltak som skal bidra til en mer bærekraftig gjeldsutvikling. Etter vår vurdering har dagens forskrift fungert etter hensikten. Det er derfor verken grunnlag for en kraftig innsnevring av bankenes rom for selvstendige kredittvurderinger, som kan avvike fra forskriftsvilkårene, eller en reduksjon i kravet til maksimal gjeldsgrad.
- Utlånspraksis bør normalt være bankenes eget ansvar, og når risikonivået avtar, bør følgelig ansvaret for utlånspraksis fullt ut tilbakeføres til bankene. Forskriften bør derfor være tidsavgrenset, og den bør ha en varighet på to år. Dessuten bør departementet utvikle objektive kriterier for når reguleringen kan avvikles. Hvis slike kriterier er oppfylt, bør forskriften kunne avvikles før fastsatt opphørsdato eller i det minste utløse en fornyet vurdering. Uansett bør beslutningsansvaret for forskriften ligge i departementet, og det bør ikke være opp til Finanstilsynet å avgjøre når en ny vurdering skal foretas.
- Etter vårt syn er innstrammingsforslagene svakt begrunnet. Siden våren 2017 har realboligprisene vært stabile, og relativt til disponibel inntekt per innbygger har boligprisene falt. Gjeldsveksten i husholdningene avtar og nærmer seg nå veksten i deres disponible inntekt. Finans Norge kan derfor vanskelig se at risikonivået har tatt seg opp siden forrige vurdering våren 2018, snarere tvert om. Kraftige innstramminger nå vil ikke utgjøre en forholdsmessig endring.

- Vi deler Finanstilsynet og Norges Banks vurdering om at særkravene for Oslo bør avvikles. Av hensyn til svært ulike, men kredittverdige låntakere, bør fleksibilitetskvoten være på minimum 10 prosent for landet som helhet.

## 2. Utlånspraksis bør være bankenes ansvar – behov for tidsavgrenset regulering

Utlånspraksis og kredittvurderinger bør normalt være bankenes eget ansvar. Med regulering som fullt ut skal sikre at bankene ansvarliggjøres for egen risikotaking, bør utlånspraksis være del av bankenes råderett.<sup>1</sup> Samtidig har Finans Norge forståelse for regulering av utlånspraksis når omfanget og innretning samsvarer med identifisert risiko og fastsettes forholdsmessig, jf. [vurdering](#) fremmet av Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) 27.06.19.

Regulering av utlånspraksis er inngripende, og det både svekker bankenes eierskap til egen kjernevirksomhet og begrenser avtalefriheten. Som et varig strukturelt tiltak kan det ha negativ innvirkning på bankhåndverket, slik at resultatet blir svakere risikostyrings- og kontrollsystemer i bankene over tid, jf. virkninger av kredittreguleringen som ble ført frem til 1980-årene. Det har også generelt vist seg krevende å benytte bankregulering for å oppnå et lavere samlet kredittvolum enn det som følger av latent etterspørsel til gjeldende rentenivå. All erfaring tilsier fremvekst av alternative finansieringskilder.

Etter Finans Norges vurdering bør derfor regulering av utlånspraksis være tidsavgrenset, og det bør ikke være opp til Finanstilsynet å foreta en ny vurdering. Ansvaret bør fortsatt ligge i departementet, og det bør også denne gang bli fastsatt en opphørsdato hvis forskriften videreføres. Etter vårt syn bør en videreført forskrift ha en varighet på to år. Samtidig bør departementet utarbeide kriterier for når reguleringen kan avvikles, og i en slik vurdering bør en stabil eller avtakende gjeldsbelastning i husholdningene ha en sentral rolle. Dersom kriteriene tilsier det, bør forskriften kunne avvikles før fastsatt opphørsdato.

### *Finans Norge mener*

*Utlånspraksis bør normalt være bankenes eget ansvar, men vi har forståelse for tiltak som skal bidra til en mer bærekraftig gjeldsutvikling i husholdningene. Når risikonivået avtar, bør følgelig ansvaret for utlånspraksis fullt ut tilbakeføres til bankene. Reguleringen bør ha en varighet på to år, og dessuten bør departementet utvikle objektive kriterier som angir når reguleringen bør opphøre.*

## 3. Svak begrunnelse for foreslåtte innstramninger

Finanstilsynet har foreslått at maksimalgrensen for gjeld reduseres fra 5 til 4½ ganger brutto årsinntekt, og at tilsvarende endring gjennomføres i forbrukslånsforskriften. Videre er det

---

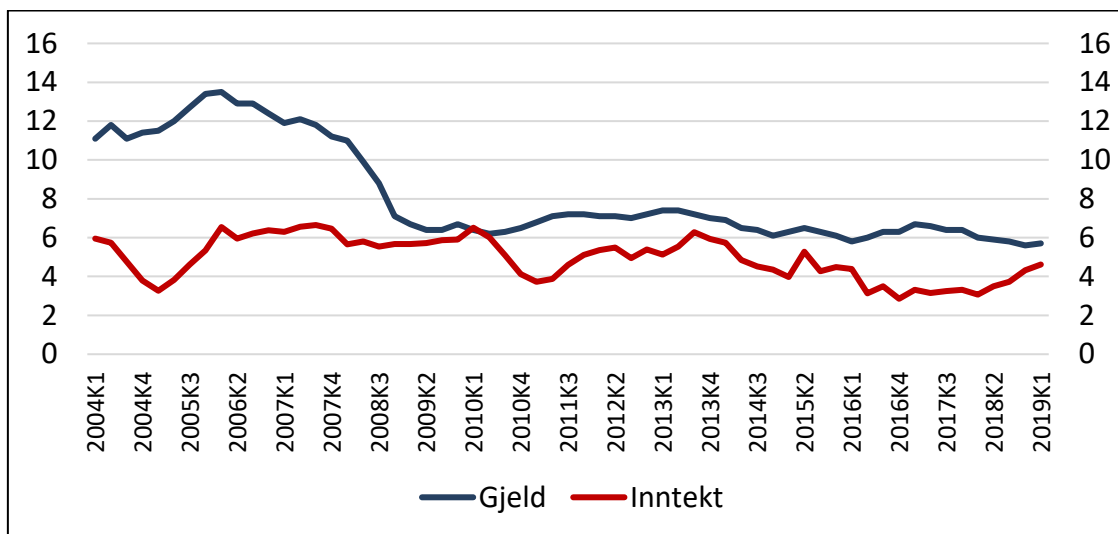
<sup>1</sup> Jf. prinsippet om «bail-in» gjennomført i nye krisehåndteringsregler.

foreslått at fleksibilitetskvoten, som utgjør bankenes adgang til å avvike fra forskrifts- vilkårene etter godt skjønn, reduseres til bare 5 prosent av verdien av innvilgede boliglån hvert kvartal. Etter gjeldende forskrift er denne kvoten 8 prosent for lån med pant i Oslo og 10 prosent i resten av landet, men den geografiske differensieringen foreslås avvirket. Etter Finans Norges syn innebærer tilsynets forslag kraftige innstramninger, og en nærmere vurdering gis i avsnitt 4.

Som begrunnelse for de betydelige innstramningene anfører tilsynet at det fortsatt er høy vekst i husholdningenes samlede gjeld, slik at gjelden vokser raskere enn inntektene og dermed trekker gjeldsbelastningen opp. Tilsynet vektlegger også at gjennomsnittlig gjeldsgrad ved opptak av nye boliglån har økt noe, og at andelen lån som ligger tett opp til forskriftens grenser har steget. Samtidig viser tilsynet til at boligprisene er på et høyt nivå.

Finans Norge vil understreke at selv om husholdningenes gjeld fortsatt vokser raskere enn inntektene, slik at gjeldsbelastningen øker, har forskjellen i veksttakter avtatt. Det skyldes både lavere vekst i husholdningenes gjeld og høyere vekst i disponibel inntekt, se figur 1. Med redusert forskjell mellom inntektsvekst og gjeldsvekst øker gjeldsbelastningen saktere enn før.

**Figur 1** Firekvartalersvekst i husholdningenes gjeld og disponible inntekt.<sup>2</sup> Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld var 5,1 prosent ved utgangen av august mens firekvartalersveksten i deres disponible inntekt var 4,6 prosent i første kvartal i år (siste observasjon). Gjeldsveksten er riktignok påvirket av endret periodisering for omgjøring av

<sup>2</sup> Disponibel inntekt eksklusive aksjeutbytter. Sum siste fire kvartaler.

studielån til stipend, og ifølge SSB ville veksten vært om lag 0,2 prosentenheter høyere i månedene juli og august uten endret beregningsmetode.<sup>3</sup> Med en slik justering ville like fullt gjeldsveksten ha vist en avtakende trend, og tolv månedersveksten ville da vært 5,3 prosent i august. Det er den laveste veksten siden midten av 1990-årene. Som Norges Bank påpeker i siste pengepolitiske rapport signaliserer nå husholdningenes kredittvekst lav risiko i sentralbankens temperaturkart for overvåking av systemrisiko.

I høringsnotatet vises det til at gjennomsnittlig gjeldsgrad på nye lån har tatt seg noe opp, fra 315 prosent i 2017 til 334 prosent i 2018.<sup>4</sup> Utviklingen i gjennomsnittlig gjeldsgrad er imidlertid påvirket av endringer i selve gjennomføringen av boliglånsundersøkelsen, som er en utvalgsundersøkelse, fra 2017 til 2018.

I et [notat](#) om boliglånsundersøkelsen for 2018, publisert 08.04.19, presiserer tilsynet at antall rapporterte lån var om lag 50 prosent høyere enn i 2017. Undersøkelsen ble utvidet for å få et mer robust datagrunnlag og for bedre å reflektere de enkelte bankenes markedsandeler. Utvidelsen av totalt antall rapporterte lån innebar at det var banker med størst markedsandel som rapporterte flere lån enn året før. Disse bankene er i større grad konsentrert i byene, hvor gjeldsgraden, især i Oslo, er høyere enn landsgjennomsnittet. Ifølge tilsynet påvirker denne utvalgsendringen sammenliknbarheten med undersøkelsen i 2017, særlig for gjennomsnittlig gjeldsgrad. Finans Norge kan ikke se at tilsynet har opplyst om hva endringen i målt gjennomsnittlig gjeldsgrad fra 2017 (315 pst.) til 2018 (334 pst.) ville ha vært dersom en hadde søkt å korrigere for effekten av selve utvidelsen av utvalget.

Samtidig synes det som om tilsynet legger stor vekt på at flere av de nye lånene ligger tett opp til forskriftens grenser. I høringsnotatet påpeker tilsynet at boliglånsundersøkelsen i fjor viste at 22 prosent av utvalget hadde en gjeld som oversteg 4½ ganger inntekten mens 78 prosent hadde en gjeldsgrad lavere enn dette.

Finans Norge vil her bemerke sammenhengen mellom innføring av vilkår i en forskrift og oppfyllelse av forskriftens vilkår. Den typen lån som tidligere overskred slike (ennå ikke innførte) vilkår vil etter innføringen typisk ligge tett opp til grensene.<sup>5</sup> En effekt av å innføre vilkår i en forskrift er med andre ord at langt flere nye lån blir liggende nær forskriftsgrensene dersom grensene er satt på et slikt nivå at de i utgangspunktet har en reell og innstrammende innvirkning.

---

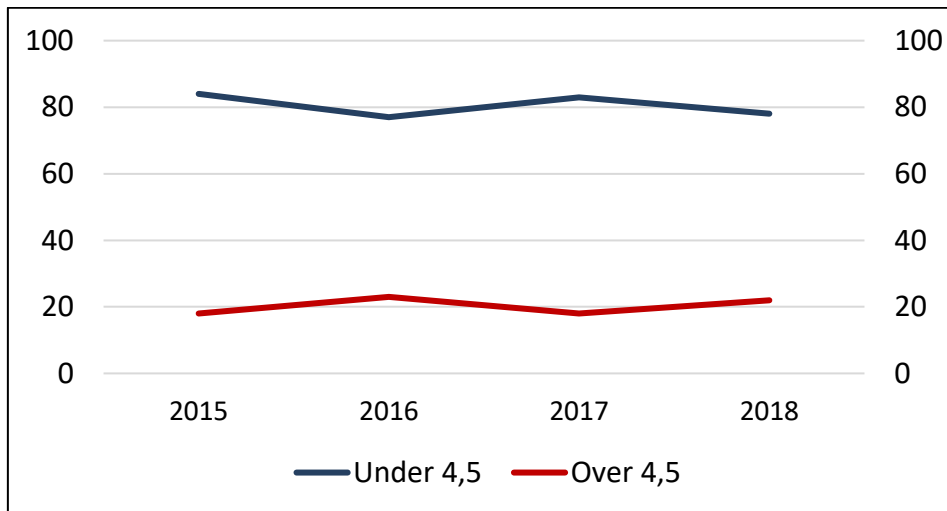
<sup>3</sup> SSBs estimat oppgitt til Finans Norge 27.09.19.

<sup>4</sup> Siden 1994 har Finanstilsynet gjennomført årlige utvalgsundersøkelser av de største bankenes utlånspraksis for boliglån. I boliglånsundersøkelsen høsten 2018 rapporterte 30 av de største (norske og utenlandske) bankene informasjon om nær 8 000 nye nedbetalingslån og 4 000 nye rammekreditter med pant i bolig.

<sup>5</sup> Alt annet likt inklusive karakteristika ved låntaker.

På bakgrunn av forslaget om ny maksimal gjeldsgrad på 4½, og med utgangspunkt i tilsynets boliglånsundersøkelser, har Finans Norge utformet figur 2 nedenfor. Denne viser utviklingen i andelene av nye lån som ligger henholdsvis under og over en gjeldsgrad på 4½ i perioden fra 2015 til og med 2018. Andelen med gjeldsgrad lavere enn 4½ har i disse årene ligget nær 80 prosent, mens andelen med gjeldsgrad over 4½ har variert noe rundt 20 prosent. Etter Finans Norges vurdering har disse andelene vært nokså stabile i hele perioden.<sup>6</sup>

**Figur 2** Andel nye lån med pant i bolig etter gjeldsgrad. Prosent av volum



Kilde: Finanstilsynets boliglånsundersøkelser

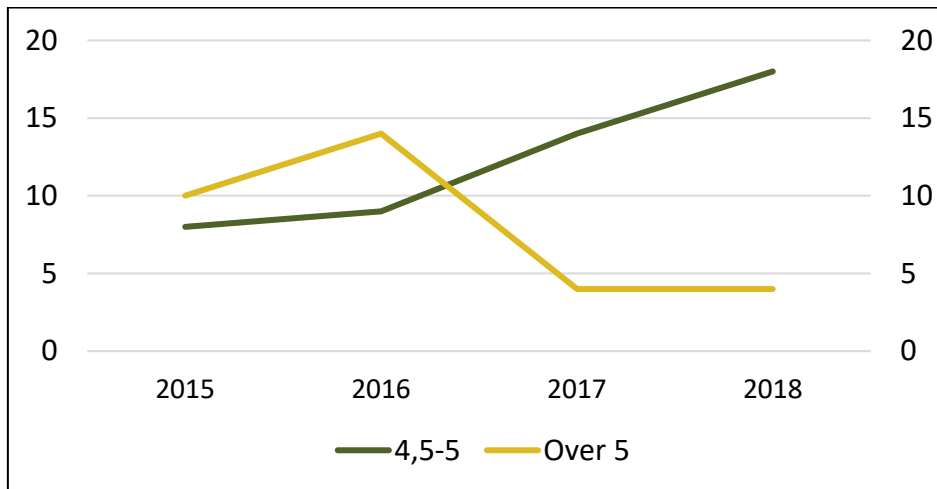
Figur 3 nedenfor viser en dekomponering av andelen med høyere gjeldsgrad enn 4½, jf. rød linje i figur 2, der denne er inndelt i to grupper, henholdsvis den andelen med en gjeldsgrad på mellom 4½ og 5 (grønn farge) samt den andelen som har en gjeldsgrad høyere enn 5 (gul farge). Forskriftsvilkåret om en maksimal gjeldsgrad på 5 ble innført fra 1. januar 2017, og figuren illustrerer et betydelig skift i disse to andelene med en innstrammet forskrift i 2017.

Mens den totale andelen med gjeldsgrad høyere enn 4½ har vært nokså stabil, jf. figur 2, har det altså forekommet en stor forskyvning mellom de to andelene med gjeldsgrad mellom 4½ og 5 og gjeldsgrad høyere enn 5, etter forskriftsendringene i 2017. Når det synes å være et sentralt premiss for innstrammingsforslaget at andelen som ligger nær forskriftsgrensen har økt, så utgjør dette, etter vår vurdering på bakgrunn av resultatene vist i figurene 2 og 3 her, nærmest et sirkelresonnement. Effekten av vilkårene i forskriften kan ikke utgjøre et selvstendig argument for innstramning i vilkårene.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Merk at økningen i andelen med gjeldsgrad over 4½ fra 2017 til 2018 påvirkes av utvalgsutvidelsen i 2018.

<sup>7</sup> Andelene med gjeldsgrad under 2 og mellom 2 og 3 har i samme periode avtatt noe, mens andelen med gjeldsgrad mellom 3 og 4 har økt noe. Andelen med gjeldsgrad mellom 4 og 4½ var uendret fra 2017 til 2018.

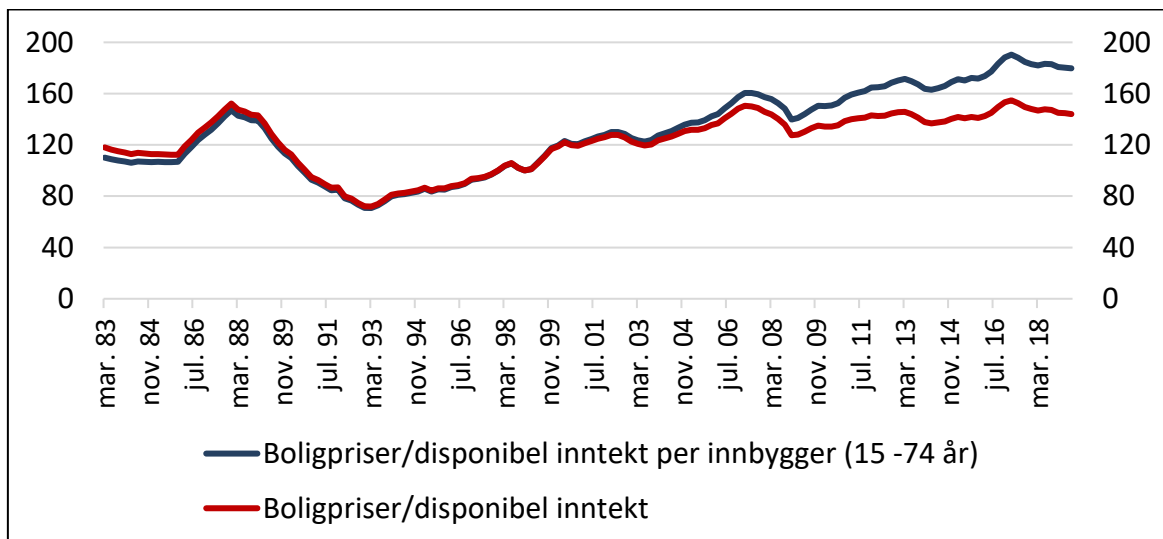
**Figur 3** Andel nye lån med pant i bolig etter gjeldsgrad. Prosent av volum



Kilde: Finanstilsynets boliglånsundersøkelser

De siste to årene har boligprisene målt relativt til husholdningenes disponible inntekt falt, se figur 4 nedenfor. Målt mot disponibel inntekt per innbygger er boligprisene nå om lag 5½ prosent lavere enn ved toppen tidlig i 2017. Realboligprisene, det vil si boligprisene deflatert med konsumprisene, har vært stabile siden våren 2017, se figur 5.

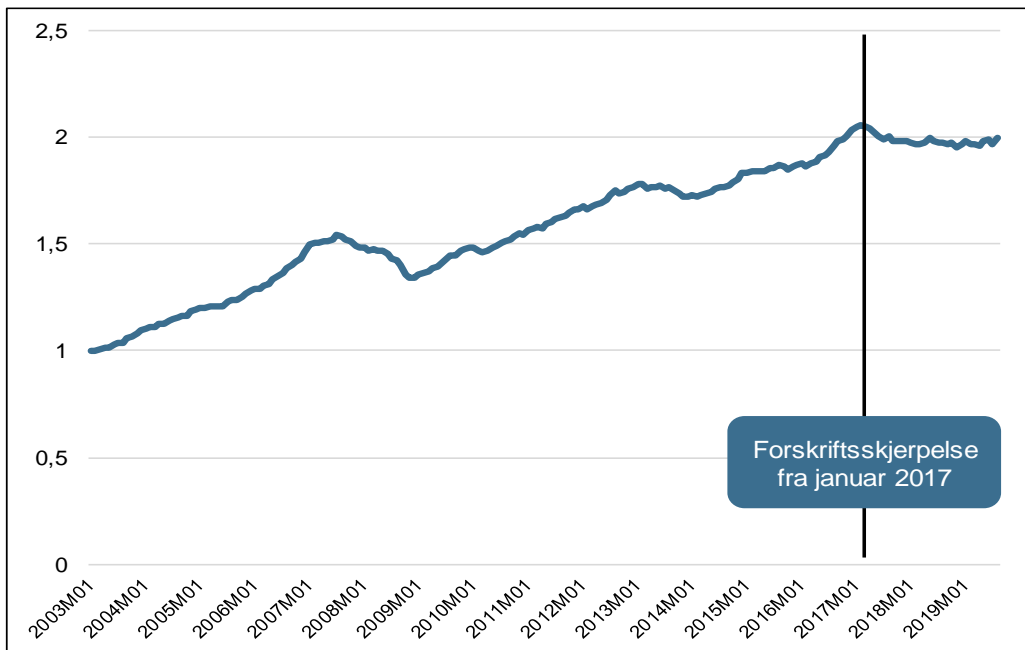
**Figur 4** Boligpriser deflatert med disponibel inntekt.<sup>8</sup> Indeks. 4. kv. 1998 = 100



Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no, Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF), Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

<sup>8</sup> Norges Banks anslag for disponibel inntekt for andre kvartal 2019.

**Figur 5** Boligpriser deflatert med KPI. Indeks. Januar 2003 = 1



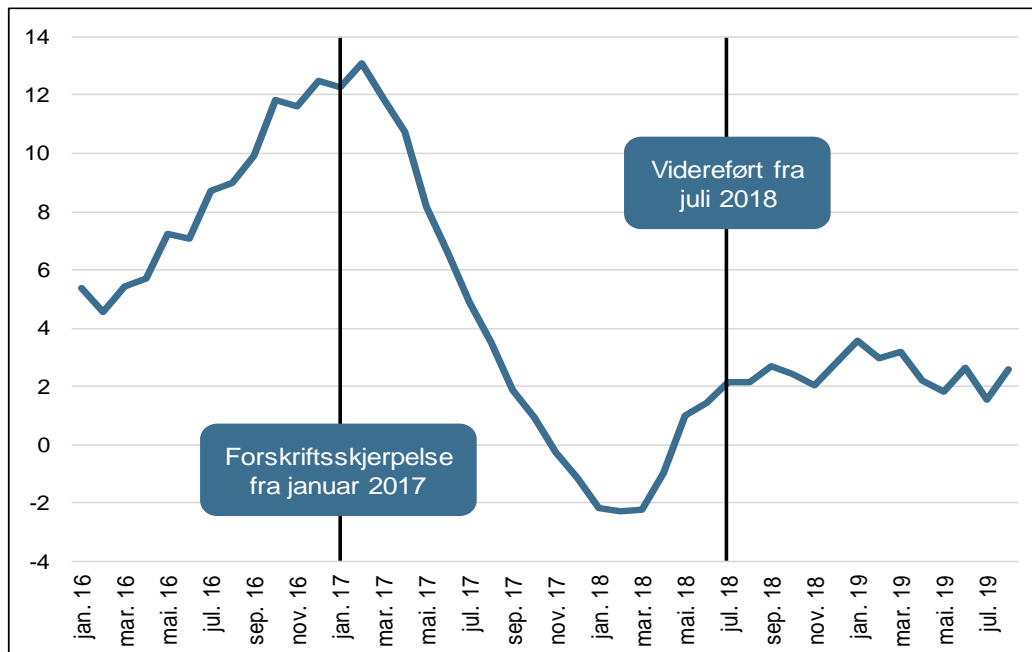
Kilder: Eiendom Norge, FINN, Eiendomsverdi AS og Statistisk sentralbyrå

I siste pengepolitiske rapport fremhever Norges Bank at utviklingen i boligmarkedet siden 2017 reduserer risikoen for en brå og mer markert nedgang lenger frem i tid. I Norges Banks temperaturkart for overvåking av systemrisiko har utviklingen i boligmarkedet signalisert lav risiko de siste to årene. Det er en nær sammenheng mellom vekst i boligpriser og husholdningsskjuld, og den avtakende gjeldsveksten må ses i sammenheng med boligprisutviklingen. Det tar imidlertid vesentlig tid fra effekten av en tidligere prisoppgang på samlet gjeldsvekst i husholdningene er uttømt. Operative gjeldsinformasjons tjenester fra juli i år, med informasjon om usikret gjeld, kan gi et selvstendig bidrag til dempet gjeldsvekst.

Norges Bank mener avdempingen i gjeldsveksten og boligprisveksten kan ses i sammenheng med boliglånsforskriften og renteøkninger det siste året. Samtidig understrekes det at både husholdningenes gjeldsbelastning og eiendomsprisene er høye etter å ha vokst kraftig i mange år. Norges Bank mener likevel at dagens boliglånsforskrift har fungert etter hensikten og at utviklingen ikke tilsier vesentlige endringer i kravene.

Finans Norge deler i stor grad Norges Banks vurderinger, inkludert synet om at boliglånsforskriften virker etter sin hensikt. Selv om utviklingen i boligmarkedet påvirkes av langt mer enn bare boliglånsforskriften, fremkommer et klart omslag i boligmarkedet etter forskriftsinstramningene i 2017, se figur 6.

**Figur 6** Boligpriser. Tolvmånedersvekst. Prosent



Kilder: Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi AS

Finans Norge har forståelse for anvendelse av makrotilsynstiltak mot identifisert systemrisiko, og ESRB har nylig pekt på at høy gjeld i husholdningene og høye boligpriser utgjør de største sårbarhetene i det norske finansielle systemet, slik også norske myndigheter lenge har anført. På bakgrunn av et stabilt realboligprisnivå siden våren 2017, samt at gjeldsveksten har avtatt de siste årene og nærmer seg inntektsveksten, har det etter vår vurdering ikke inntruffet en risikoøkning siden forrige vurdering av boliglånsforskriften våren 2018 som nå tilsier kraftige innstramninger. Vi vil her også vise til vurderingene i Norges Banks siste råd om motsyklisk kapitalbuffer.

#### *Finans Norge mener*

*Vi har forståelse for tiltak rettet mot systemrisiko som følger av høy gjeldsbelastning i husholdningene og høye boligpriser. Sett opp mot risikonivået ved forrige vurdering av boliglånsforskriften våren 2018, er det vår vurdering at det ikke har inntruffet en vesentlig risikoøkning som nå tilsier at det bør gjennomføres kraftige innstramninger i forskriften. Departementet bør her særlig se hen til Norges Banks vurderinger. Etter vår vurdering utgjør innføringen av forskriftens grenser i seg selv hoveddrivkraften for økningen i andelen av nye lån som ligger tett opp til grensene. Effekter av forskriftens vilkår kan ikke utgjøre et selvstendig argument for innstramning i samme vilkår.*



#### 4. Behov for fleksibilitet

Bankenes anvendelse av fleksibilitetskvotene var i andre kvartal i år nær 6½ prosent, både i Oslo og i landet for øvrig. Graden av kvoteutnyttelse varierer mellom bankene, og enkelte ligger tett opp til maksimalgrensene, men de fleste ønsker å ha en viss sikkerhetsmargin til forskriftsgrensene. Det har sammenheng med usikkerhet om bruk av avgitte lånetilsagn og usikkerhet om endelig størrelse på lånevolumet i inneværende kvartal som utgjør kvotenes beregningsgrunnlag. Mange banker ønsker derfor ikke å ha en avvikandel som overstiger det nivået som ligger 2-3 prosentenheter under forskriftens maksimalgrenser. En halvering av den generelle fleksibilitetskvoten, satt til 5 prosent i hele landet, vil således, gitt mange bankers behov for en viss sikkerhetsmargin, innebære en sterk innsnevring av bankenes rom for selvstendige kredittvurderinger som kan avvike fra forskriftsvilkårene.

Samtidig deler Finans Norge tilsynets vurdering om at fleksibilitetskvoten bør være den samme for landet sett under ett. Geografisk differensiering gir unødig kompleksitet og angir et ambisjonsnivå for finstyring som forskriften ikke er egnet for. Dessuten bærer neppe panteobjektets adresse i seg selv informasjon om låntakers samlede finansielle stilling. Flexibilitetskvoten bør imidlertid ikke settes lavere enn 10 prosent, og en anvendelse på om lag 6½ prosent, der grensen i dag er 10 prosent, illustrerer også at bankene benytter fleksibiliteten etter behov, samtidig som det er stor variasjon på ulike bankers kvoteanvendelse. Denne anvendelsen har ikke bare variert mellom bankene, men også over tid, og det er altså ikke slik at den kontinuerlig har ligget tett opp mot maksimalgrensen. Av hensyn til svært ulike, men likevel høyst kredittverdige låntakere, bør bankene fortsatt sikres et nødvendig rom til å kunne fravike forskriftens ulike vilkår.

Finanstilsynet har tidligere fremhevet at kravet til prøving av kundens betjeningsevne basert på en fullstendig gjennomgang av kundens økonomi og forsørgerbyrde, tillagt en renteøkning på 5 prosentenheter, gir et mer treffsikkert krav til gjeldsbetjeningsevne enn et tak på gjeldsgrad. Når tilsynet høsten 2016 likevel foreslo at kravet til betjeningsevne skulle suppleres av et krav til maksimal samlet gjeld på 5 ganger brutto årsinntekt, ble dette begrunnet med at det skulle gi en ekstra trygghet for at vurderinger av betjeningsevne ikke skulle strekkes for langt. Det ble særlig vist til at kravet til maksimal gjeldsgrad ville ha størst virkning for låntakere med høye inntekter som lettere kunne passere betjeningsevnekravet med høyere lån. I et tabellvedlegg illustrerte tilsynet hvordan gjeldsgraden en husholdning kunne ha, før likviditetsoverskuddet ble null, økte med høyere inntekt.<sup>9</sup>

En betydelig del av fleksibilitetskvotene benyttes i dag på yngre låntakere i etableringsfasen med god jobbsikkerhet. Når tilsynet nå tilrår at kravet til maksimal gjeld senkes fra 5 til 4½ ganger brutto årsinntekt, vil Finans Norge anta at dette vil virke mest begrensende for den

---

<sup>9</sup> Likviditetsoverskuddet er låntakers gjenværende midler etter betjening av lån, tillagt en renteøkning på 5 prosentpoeng, og normale utgifter til livsopphold.

*mulige* tilpasningen til høyinntektshusholdninger, men kravet vil også kunne få en direkte begrensende effekt for flere yngre låntakere. Flere høyinntektshusholdninger enn tidligere vil kunne bli prioritert innenfor bankenes fleksibilitetskvoter fremfor førstegangskjøpere og yngre låntakere med lavere inntekter. Med en kombinasjon av både et lavere tak på gjeldsgraden og en sterk reduksjon i fleksibilitetskvoten, vil rommet for å fravike forskriftsvilkårene for yngre låntakere trolig bli kraftig redusert. Som påpekt av Norges Bank var det blant førstegangskjøperne i 2017 om lag 35 prosent som fikk en gjeldsgrad mellom 4½ og 5.<sup>10</sup> Fordelingsvirkningene vil kunne bli vesentlige, og det reduserte rommet for fleksibilitet vil også kunne gi effektivitetstap, blant annet gjennom sterke begrensninger i tilpasningen til mer velstående husholdninger.

Samtidig er det mange andre forhold som tilsier behov for vesentlig fleksibilitet. Kravet til gjeldsgrad/betjeningsevne kan være unødig begrensende for låntakere med høy boligformue og som av ulike årsaker har lav inntekt. Betydelige regionale forskjeller i aktivitets- og boligprisnivåer kan også nødvendiggjøre en vesentlig fleksibilitetskvote. Redusert fleksibilitet kan ramme husholdninger med begrenset egenkapital som ønsker å føre opp egen bolig i områder av landet der markedsverdien er lavere enn samlet byggekostnad. Og er en husholdnings egenkapital i boligen lav, eller kanskje nær null eller negativ, og den står uten annen formue, vil et redusert rom for godt bankhåndverk kunne forhindre kjøp av bolig i andre deler av landet som følge av nye jobbmuligheter. Omstilling kan derfor bli vanskeliggjort. Forskriften rammer dessuten mindre næringsvirksomheter ved at bestemmelsene også gjelder for utlån til andre enn privatpersoner, så langt de passer. Det er ikke sjelden at boligverdier stilles som sikkerhet for lån til mindre foretak.

Finans Norge vil også bemerke en effekt av refinansieringsbestemmelsen i boliglånsforskriften (§ 9) som understreker behovet for at bankene bør ha et visst rom for fleksibilitet. Refinansieringsbestemmelsen angir at forskriften ikke er til hinder for at lån, *med pant i bolig*, kan erstattes av et nytt boliglån som ikke oppfyller vilkårene i § 3, § 4, § 5 og § 7, gitt at visse kriterier er oppfylt.<sup>11</sup> Bestemmelsens ordlyd innebærer at låntakere, som er i en utsatt finansiell situasjon, og som har utfordringer med å refinansiere forbrukslån, også vil kunne få utfordringer med å omdanne forbrukslån til boliglån. En vesentlig fleksibilitetskvote

---

<sup>10</sup> Jf. Norges Banks [høringssvar](#) om videreføring av boliglånsforskriften avgitt 14.10.19. Norges Bank presiserer her at andelen boligkjøpere med høy gjeldsgrad er større blant husholdninger i lavere og midlere inntektsdesiler enn høyere. Finans Norges vurdering om at en reduksjon i kravet til maksimal gjeldsgrad vil virke mest begrensende for høyinntektshusholdninger omhandler innskrenkningen i den *mulige* tilpasningen for slike husholdninger. Skjerpelsen kan således bidra til å gjøre kredittmarkedene mindre effektive.

<sup>11</sup> Det refinansierte lånet skal ikke overstige det opprinnelige lånets størrelse på refinansieringstidspunktet, det skal ha pant i samme bolig, ha en løpetid som ikke er lengre enn gjenværende løpetid på det opprinnelige lånet og ha samme eller strengere krav til avdragsbetaling.

under boliglånsforskriften, som kan gi et visst rom for å omgjøre slike forbrukslån til boliglån, kan altså bidra til å dempe omfanget av inkasso og påfølgende tvangsinndrivelse.

Et tilstrekkelig rom for fleksibilitet vil samtidig kunne dempe omfanget av uønskede tilpasninger, og bidra til å dempe fremvekst av kredittvirksomhet som omgår reguleringen. I denne sammenheng vil vi også påpeke at reguleringens effektivitet ville blitt styrket dersom alle typer kreditt var tilgjengelig informasjon i gjeldsinformasjonstjenestene. Her vil vi blant annet vise til Finans Norges [høringsuttalelse](#) om folkefinansiering, der det understrekes at når ulike typer finansforetak driver likeartet virksomhet, bør lik risiko og aktivitet reguleres likt så langt det er mulig, uavhengig av i hvilken form tjenestene tilbys. Det er derfor med noe bekymring vi nå erfarer at folkefinansiering av forbrukslån ikke skal være pliktig til å levere informasjon til gjeldsinformasjonstjenestene, og at de heller ikke skal kunne hente ut informasjon fra de samme tjenestene. Da vil en del av forbrukslånsmarkedet være unntatt fra en viktig regulering som skal bidra til et sunt kredittmarked. Prinsippet om lik regulering av lik risiko og aktivitet bør gjelde alle nye digitale løsninger, selv om de ikke faller direkte inn under ordlyden i dagens regulering.

#### *Finans Norge mener*

*Forslaget om en fleksibilitetskvote på 5 prosent innebærer en kraftig innstramning av bankenes rom for godt og selvstendig bankhåndverk. Innsnevringen vil trolig ha en sterk innvirkning på høyst ulike, men likevel kredittverdige, låntakere. En reduksjon i kravet til maksimal gjeldsgrad trekker i samme retning. Skjerpelsene frarådes på det sterkeste. Kravet til maksimal samlet gjeld bør fortsatt være 5 ganger brutto årsinntekt, og fleksibilitetskvoten bør som et minimum videreføres på 10 prosent. Finans Norge støtter at den geografiske differensieringen i dagens forskrift opphører.*

## **5. Merknader til de enkelte forskriftsbestemmelser**

### 5.1 Til § 1 Virkeområde

Boliglånsforskriften er utformet med vilkår tilpasset privatpersoner, men omfatter også lån til foretak dersom lånet er sikret med pant i bolig. Etter Finans Norges syn bør forskriftens virkeområde bli ytterligere presisert og begrenset til å gjelde privatpersoner. Foretaksengasjementer er generelt mer komplekse enn private engasjementer, og blant annet tas det oftere krysspant/sikkerhet for ethvert mellomværende. Dette skaper utfordringer når bankene skal rapportere på kriterier som ellers er skrevet med henblikk på private engasjementer. Dersom en eventuell videreført forskrift fortsatt skal omfatte foretakskunder, bør enten forskriften selv eller veiledningen gi en mer fyllestgjørende redegjørelse for hvordan foretaksengasjementer skal beregnes og innrapporteres.

Formålet med forskriften, som er å dempe husholdningenes gjeldsbyrde og økonomiske sårbarhet, tilsier også at næringsdrivende holdes utenfor forskriftens virkeområde.

## 5.2 Til § 3 Betjeningsevne

Tilsynet angir i høringsnotatet at det vil bli gitt en «nærmere veiledning i rundskriv om forskriftens ordlyd om normale utgifter til livsopphold». Det er grunn til å påpeke at hyppige endringer i slik regulering påfører finansforetakene høye kostnader som følge av behov for nødvendige systemtilpasninger, og unødige kostnader bør unngås. En eventuell videre regulering må derfor gjennomføres helhetlig og slik at det tilstrebes effektive og praktikable regler. Finans Norge merker seg at Norges Bank mener dette kan bidra til en mer enhetlig praktisering i bankene, men at en slik nærmere veiledning trolig vil virke innstrammende sammenliknet med dagens praksis.<sup>12</sup>

Videre vil vi påpeke at bankene må kunne legge standardiserte satser til grunn, med mindre det er spesielle forhold i saken som tilsier noe annet. Dette sikrer lik kundebehandling og også et minimum dersom låntaker skulle opplyse å ha lavere livsoppholdsutgifter enn det som fremgår av satsene.

Finans Norge er også av den oppfatning at innestående på BSU-konto bør kunne komme til fradrag i gjeldsgraden, og ikke bare i belåningsgrad etter § 5. Dersom BSU-midler skal kunne anses som egenkapital i beregningen av belåningsgrad, så ligger det i dette et premiss om at BSU-midler skal benyttes til nedbetaling av boliggjeld. Det vil innebære en lavere gjeldsgrad, og BSU-midler bør derfor også kunne trekkes fra ved beregning av gjeldsgrad ved innvilgelse.

## 5.3 Til § 4 Gjeldsgrad

I likhet med Norges Bank mener Finans Norge at kravet til maksimal gjeld bør videreføres som 5 ganger brutto årsinntekt, og for den nærmere begrunnelsen vises det til avsnittene 3 og 4.

I høringsnotatet foreslås også en tilsvarende reduksjon av kravet til maksimal gjeldsgrad i forbrukslånsforskriften. Finans Norge kan forstå at tilsynet ønsker et felles krav til maksimal gjeldsgrad for alle typer lån som er regulert i forskrift, men forbrukslånsforskriften er ikke på høring. Etter vår vurdering bør regelverksutvikling foretas gjennom en ordinær høring, for å ivareta mulighet for kontradiksjon og sikre involvering av alle berørte parter.

Forbrukslånsforskriften er midlertidig, og frist for implementering var 15. mai i år. Forskriften har dermed kun fått virke i om lag 5 måneder, og det er dermed etter vårt syn for tidlig å konkludere med om forskriften har hatt ønsket effekt og hvilke endringer som eventuelt bør gjøres. Forbrukslånsforskriften gjelder frem til utgangen av 2020. Etter Finans Norges vurdering bør eventuelle endringer gjennomføres på et senere tidspunkt for å kunne kartlegge reguleringens økonomiske og administrative konsekvenser, og for å ivareta hensynet til forutberegnelighet.

---

<sup>12</sup> Jf. Norges Banks [høringssvar](#) om videreføring av boliglånsforskriften avgitt 14.10.19.

#### 5.4 Beregning av betjeningsevne (jf. § 3) og gjeldsgrad (jf. § 4) vedrørende medlåntakere

Finans Norge mener det er behov for en nærmere avklaring for de tilfeller der boligkjøper har medlåntaker(e), normalt foreldre. Når to eller flere personer tar opp lån sammen, hefter de solidarisk for lånet, slik at hver av låntakerne er ansvarlig for hele lånet. Prinsippet om solidaransvar følger i stor grad av ulovfestet sedvanerett, og dette gjenspeiles i bankenes praksis. Det innebærer at generelt vil bankene legge alle låntakernes økonomi til grunn i veiledning, kredittvurdering, kredittavtaler, fraråding og avslag samt ta høyde for ekstra levekostnader for flere husholdninger.

Imidlertid har flere av Finans Norges medlemsforetak den siste tiden erfart at tilsynet stiller som betingelse for å medregne medlåntakers økonomi i beregning av gjeldsgrad og betjeningsevne at medlåntaker enten må inngå i samme husholdning som låntaker eller være medeier av boligen. Begrunnelsen fra tilsynet er at medlåntaker i andre situasjoner er å anse som en garantist. Tilsynets forståelse innebærer således at långiver skal se bort fra noen medlåntakers økonomi, men ikke andres. Finans Norge kan ikke se at det er dekning for en slik forståelse verken i forskriften eller tidligere utsendte rundskriv.

Foreldre som deltar som medlåntakere for sine barn har vanligvis ikke et ønske om å være en del av barnas husstand. Et krav om at medlåntaker må være medeier i boligen kan ha skattemessige konsekvenser for foreldrene ved et senere salg av boligen, og det kan utløse dokumentavgift ved en senere overskjøting. Tilsynets krav er således noe nytt, det strider mot prinsippet om solidaransvar og innebærer i realiteten en betydelig innstramning i boliglånsforskriften.

Etter Finans Norges syn vil en slik skjerpelse trolig ha større konsekvenser for førstegangs-kjøpere enn forslaget om å senke kravet til maksimal gjeld fra 5 til 4½ ganger brutto årsinntekt. Vi vil derfor advare mot en slik endring uten konsekvensutredning og høring, og etter vårt syn bør departementet klargjøre at dagens praksis med solidaransvar skal videreføres ved beregning av gjeldsgrad og betjeningsevne.

#### 5.5 Til § 5 Belåningsgrad

Finans Norge støtter at særreglene for Oslo oppheves. Reguleringene, især kravet til 40 prosent egenkapital ved lån med pant i sekundærbolig i Oslo kommune, har virket hemmende for bedriftskunder – særlig knyttet til kjøp av boliger for utvikling, utleie og kjøp av nye boliger i byggeprosjekter. Særkravene gir også tilfeldige resultater og tilpasninger, og eksempelvis må presset i boligmarkedet i Bærum øst kunne anses å være om lag på samme nivå som i Oslo vest. Boliglånsforskriften er ikke egnet for geografisk finstyring, og de geografiske særkravene har trolig bidratt til å skyve etterspørsel til områder som ligger i umiddelbar nærhet til Oslos kommunegrense.

Finans Norge vil her også bemerke at etterspørselen etter sekundærboliger trolig har blitt dempet gjennom skjerpet beskatning. Det illustrerer betydningen av å unngå geografiske særtilpasninger samt viktigheten av å vurdere ulike virkemidler i sammenheng.

#### 5.6 Til § 7 Avdrag

Finans Norge slutter seg til endringen i § 7, om at også annen fast eiendom som tilhører låntaker enn bolig, bør regnes med ved vurdering av avdrag. Dette vil være fast eiendom som låntaker har mindre behov for enn boligen – som for eksempel fritidsbolig eller sekundærbolig. Samlet belåningsgrad på fast eiendom vil i slike tilfeller være betryggende.

Forslaget om å skille sidesikkerhet og realkausjon ved vurdering av om lånet må beregnes med avdrag eller ikke, virker etter Finans Norges syn unødvendig kompliserende. En realkausjon bør være tilstrekkelig sikkerhet for å oppnå en godkjent belåningsgrad, men etter det nye forslaget må det likevel beregnes avdrag på lånet som om belåningsgraden var høyere. Finans Norge mener at realkausjon og sidesikkerhet bør likestilles i en vurdering av om avdragsplikt skal inntre.

#### 5.7 Til § 8 Flexibilitet

Flexibilitetskvoten foreslås redusert til 5 prosent. Finans Norge mener kvoten som et minimum bør opprettholdes på 10 prosent, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.

Ved innføring av ny finansavtalelov forventes det at bankene vil få ytterligere krav til kredittvurdering, plikt til å avslå søknader fra kunder med for svak betalingsevne og større ansvar/økt risiko ved uforsvarlig kredittgivning. Da fremstår det som rimelig at bankene også bør få mulighet til å bruke sin markedskunnskap og utøve godt bankhåndverk.

Flexibilitetskvotens beregningsgrunnlag er verdien av innvilgede lån hvert kvartal. Dette er krevende å praktisere ettersom bankene gjennomgående ved hver innvilgelse ikke kjenner den samlede verdien av nye boliglån ved kvartalets slutt. Ved tidspunktet for et lånetilsagn vet bankene heller ikke om og når endelig avtale med kunden blir inngått. For å lette kvotepraktiseringen bør etter vårt syn beregningsgrunnlaget endres fra å være innvilgede lån i inneværende kvartal til heller å utgjøre det løpende gjennomsnittet av innvilgede lån over de siste fire forutgående kvartalene.<sup>13</sup>

#### 5.8 Til § 11 om ikrafttredelse

Finans Norge mener at forskriften fortsatt bør være midlertidig. Kredittvurderinger bør normalt være bankenes eget ansvar og således kun gjenstand for midlertidig regulering. En videreført forskrift bør ha en varighet på to år.

---

<sup>13</sup> Det vil si:  $\frac{1}{4} \sum_{j=1}^4 \text{boliglånsinnvilgelser}_{t-j}$ , der  $t$  angir inneværende kvartal.

### *Finans Norge mener*

*Departementet bør fastslå at gjeldende praksis vedrørende solidaransvar videreføres ved beregning av betjeningsevne og gjeldsgrad, og endringer i krav til slik praksis bør ikke gjennomføres uten en høring som gir anledning til kontradiksjon. For øvrig har det i senere tid blitt innført flere nye reguleringer, som forbrukslånsforskriften og gjeldsinformasjonsloven. Videre vil det komme en ny finansavtalelov, der det også er foreslått endringer hva gjelder frarådingsplikt og endrede krav til kredittvurderinger. Nye reguleringer og tiltak bør få tid til å virke før det eventuelt gjøres endringer og ytterligere innstramminger.*

## **6. Avsluttende merknader**

Finanstilsynet postulerer, nå som før, at innstrammingsforslagene ikke anses å medføre vesentlig økt ressursbruk for finansforetakene. En kan innvende at det ikke er endringsforslagene som påvirker ressursbruken, men forskriftsreguleringen i seg selv. Imidlertid var tilsynets vurdering også i forkant av første gangs fastsettelse av forskriften i 2015 at den ikke ville medføre vesentlig økt ressursbruk for finansforetakene. Påstanden er altså gjentatt i alle etterfølgende vurderinger, uten begrunnelse.

Finans Norge vil bemerke at iverksettelse, oppfølging og etterlevelse av en slik regulering åpenbart medfører vesentlig ressursbruk. Forskriftsreguleringen har også gitt et høyt antall uforutsette virkninger, med en lang rekke tolknings-, avgrensings- og praktiserings-spørsmål. Dette følger av at husholdningene er høyst ulike og at svært mange låntakere har en flersidig personlig økonomi. Finans Norge har forståelse for reguleringens bakgrunn og formål, men etter vårt syn må kostnadene for alle berørte parter likevel belyses og avveies mot hva som er reguleringens nytte. Det er krevende å tallfeste kostnadsvirkningene som påpekes her, men vi kan vanskelig se at neglisjering av slike effekter samsvarer med utredningsinstruksen. Virkningene for husholdninger og mindre foretak kommer i tillegg. Etter vårt syn har også dette høringsnotatet fra tilsynet svakheter sett opp mot utredningsinstruksens minimumskrav.

Boliglånsforskriften kan også innebære vesentlige virkninger som hittil ikke er godt nok avdekket og belyst, og det er dessuten ikke minst et spørsmål om andre tiltak, rettet mot boligmarkedet, mer effektivt kan bidra til en bærekraftig gjeldsutvikling i husholdningene over tid. Tilsynet har flere ganger fremhevet at en etterspørselsdrevet kredittvekst vanskelig kan stanses av tiltak rettet inn mot å påvirke tilbudet av kreditt. Etter vårt syn er det Finansdepartementets ansvar å vurdere alternative virkemidler, og gitt den brede samfunnsmessige betydningen, må samtlige tiltak – inklusive boliglånsforskriften – ha en tydelig politisk forankring. Ulike virkemidler må vurderes i sammenheng, og det må ikke herske tvil om at ansvaret ligger i departementet. Blant annet av den grunn bør en eventuelt videreført forskrift fortsatt inneholde en opphørsdato.

Finans Norge mener forskriften i hovedtrekk kan videreføres i sin nåværende form, men vi støtter tilsynets forslag om at de særskilte kravene for Oslo bør bortfalle. Geografisk differensiering innebærer unødig kompleksitet og panteobjektets adresse er neppe i seg selv et godt uttrykk for låntakers finansielle stilling. Samtidig bør forskriftens innretning og varighet forholdsmessig tilpasses den risiko som reguleringen er ment å redusere. Siden innstramningene i forskriften i 2017 kan vi observere stabile realboligpriser, et lavere boligprisnivå relativt til disponibel inntekt per innbygger og avtakende gjeldsvekst i husholdningene. En ytterligere og kraftig skjerpelse av forskriften nå vil derfor ikke utgjøre en forholdsmessig endring. Finans Norge slutter seg til Norges Banks vurdering om at dagens forskrift har fungert etter hensikten og at utviklingen ikke tilsier vesentlige endringer.

Av hensyn til svært ulike, men kredittverdige låntakere, bør fleksibilitetskvoten være på minimum 10 prosent for landet som helhet.

Med vennlig hilsen

**Finans Norge**

*sign.*

Idar Kreutzer  
administrerende direktør

*sign.*

Erik Johansen  
direktør