

Finansdepartementet

Sendes elektronisk

Dato: 07.11.2022
Vår ref.: 2022-582
Deres ref.: 22/376

Forslag om endringer i utlånsforskriften – Finans Norges høringsvar

Det vises til Finansdepartementets brev 03.10.22 der det bes om merknader til Finanstilsynets forslag til endringer i utlånsforskriften. Finans Norge avgir her synspunkter.

1. Hovedsynspunkter

- Finanstilsynets forslag til kraftige skjerpelser i utlånsforskriften vil kunne forsterke det pågående og negative omslaget i norsk økonomi og bør ikke følges opp. Samtidig vil Finans Norge fremheve at forskriftens premisser nå er endret. Da reguleringen ble innført i 2015 var bakgrunnen et fall i langsiktige renter og utsikter til et langvarig lavt rentenivå. Finansdepartementet var bekymret for at en sterk gjeldsvekst i husholdningene ville øke risikoen for finansiell ustabilitet. Nå har rentene økt, og Norges Bank har signalisert ytterligere renteoppgang. Veksten i husholdningenes gjeld har over tid nærmet seg deres inntektsvekst, og siden i fjor høst har gjeldsbelastningen avtatt noe.
- Reguleringens premisser, hensiktsmessighet og effekter må også ses i lys av andre regulatoriske endringer og markedstilpasninger. Utlånsforskriften og finansavtaleloven er ikke identiske virkemidler, men ny finansavtalelov vil styrke forbrukervernet, motvirke finansiell sårbarhet og sterkt redusere behovet for en utlånsforskrift.
- Finanstilsynets intensjon er å stramme inn bankenes utlånspraksis og således forsterke forskriftens kredittrasjonerings effekter. Finans Norge vil understreke at dagens forskrift allerede sterkt begrenser eller hindrer lån til et betydelig antall forbrukere, som vil anses som kredittverdige også etter reglene i ny finansavtalelov. Slik kredittrasjoning stimulerer en lang rekke tilpasninger og bidrar også til at alternative og svakere regulerte finansieringskilder vokser frem.
- Finans Norge observerer allerede et økende omfang av forskjellige markedstilpasninger for å oppfylle eller omgå forskriftens krav, og Norges Bank viser til nye former for boligfinansiering utenfor banksystemet. Samtidig påpeker også Finanstilsynet at «sterk kredittetterspørsel vanskelig kan nøytraliseres gjennom tiltak rettet inn mot å begrense tilbudet av kreditt», men at dette likevel kan bidra til å begrense store låneopptak i sårbare husholdninger. Etter vårt syn vil den nye finansavtalelovens sterke forbrukervern nettopp bidra til sistnevnte hensyn, mens utlånsforskriftens makroformål allerede har blitt mer uthulet gjennom ulike markedstilpasninger. I tillegg observeres stadig politiske initiativ for å avdempe forskriftens konsekvenser.
- Sett under ett er derfor formålstjenligheten av utlånsforskriften svekket, mens dens kostnader og ulemper, blant annet i form av uønskede fordelings effekter, stadig kommer klarere til syne. Finans Norge deler Finanstilsynets vurdering om at reguleringen er inngripende både for låntakere og

Side 1 av 16

långivere, og den innsnevrer den private avtalefriheten. Finans Norge vil dessuten minne om at innføringen av reguleringen var situasjonsbetinget og ment midlertidig. Dersom den midlertidige forskriften nå videreføres, til tross for de endrede premissene, bør Finansdepartementet snart utvikle objektive og kvantitative kriterier for en opphevelse av forskriften, slik at det blir forutsigbarhet om når og på hvilke premisser ansvaret for utlånspraksis fullt ut kan tilbakeføres til bankene.

- Omslaget i boligmarkedet og gjeldsutviklingen ligger også til grunn for vårt syn om at de foreslåtte skjerpselsene ikke vil utgjøre forholdsmessige endringer vurdert opp mot risiko. Dette har sammenheng med renteoppgangen vi har bak oss, utsiktene til ytterligere renteøkninger og den kraftige veksten i levekostnader, som for øvrig i seg selv skjerper effekten av forskriftens krav til betjeningsevne. Vi merker oss også at Norges Bank ikke argumenterer for endringer i forskriften nå, men at det heller bør foretas en bred gjennomgang før den utløper ved utgangen av 2024.
- Forutsatt en videreføring av forskriften støtter Finans Norge imidlertid enkelte av Finanstilsynets endringsforslag, blant annet forslagene om å oppheve (i) det særskilte kravet til belåningsgrad for lån med pant i sekundærbolig i Oslo og (ii) den særegne Oslo-fleksibilitetskvoten for boliglån (men uten at dagens generelle kvote reduseres). Ut fra et hensyn til det betydelige antallet forbrukere som er høyst kredittverdige, men som ikke oppfyller samtlige forskriftskrav, bør den generelle fleksibilitetskvoten for boliglån videreføres på minst 10 prosent, og også kravet til maksimal gjeldsgrad bør videreføres på dagens nivå.
- 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. I så fall bør salgspantlån være omfattet av en generell fleksibilitetskvote på 10 prosent, tilsvarende som for boliglån, og fleksibilitetskvoten på 5 prosent for forbrukslån, som har blitt anvendt på et moderat nivå, bør videreføres. Finanstilsynets forslag om fleksibilitet bare for boliglån vil for det første åpne for utilsiktede tilpasninger for å oppnå noe fleksibilitet for andre typer lån (for samme kunde). For det andre vil svært begrenset fleksibilitet, bare for boliglån, innebære at forskriften langt på vei endrer seg fra å være en makroregulering av bankenes *samlende* utlånspraksis til å bli en regulering av den enkelte låneavtale.
- Det foreslåtte kravet til en maksimal løpetid på 5 år for salgspantlån, i kombinasjon med ingen fleksibilitet, er for svakt konsekvensutredet. Forslaget om at forskriftens virkeområde skal begrenses til forbrukere, som Finans Norge støtter, demper riktignok enkelte av innsigelsene rettet mot samme forslag i 2020 som omhandlet virkningene for næringsvirksomhet. Like fullt vil grensen være inngripende gitt dagens markedspraksis, og kravet vil øke forbrukernes månedsutgifter og trolig omfanget av leasing, og det vil kunne påvirke bilbransjen og sammensetningen av bilparken. Foruten at forslaget i liten grad er konsekvensvurdert, er det også svakt begrunnet. Det er ikke behov for å forskriftsregulere løpetiden på salgspantlån, og løpetiden bør kunne vurderes individuelt ut fra pantets økonomiske levetid. Gitt at det fastsettes et slikt krav, bør maksimal løpetid være på minimum 10 år og i kombinasjon med en vesentlig fleksibilitetskvote.
- Gitt at salgspantlån omfattes av en videreført forskrift, vil Finans Norge anmode om en overgangsperiode på 6 måneder for slike lån som følge av behov for praktiseringstilpasninger og teknisk utvikling. Våre øvrige vurderinger av Finanstilsynets ulike endringsforslag omtales i avsnitt 4.

2. Forskriftens premisser er endret - ansvaret for utlånspraksis bør tilbakeføres til bankene

2.1 Endrede premisser

Begrunnelsen for en innføring av forskriftsregulering av utlånspraksis i 2015 var situasjonsbetinget og nær knyttet til fallet i langsiktige renter, utsikter til et langvarig lavt rentenivå og virkningen av dette på eiendomspriser og låneetterspørsel. Norske myndigheter var særlig bekymret for at en videre økning i husholdningenes gjeldsbelastning kunne medføre økt risiko for et senere tilbakeslag og finansiell ustabilitet.¹ Samtidig kom forskriftens situasjonsbetingede og midlertidige karakter til uttrykk ved at den inneholdt en konkret opphørsdato, og også ved senere endringer i og forlengelser av reguleringen har den inneholdt en utløpsdato.²

Nå, og på bakgrunn av en økning i rentenivået og med utsikter til videre renteoppgang, er premissene for utlånsforskriften, som er en makroregulering, endret. Dette må også ses i sammenheng med en sterk økning i levekostnader som trekker inn kjøpekraft, reduserer låneetterspørselen og i seg selv innebærer en tilstramning i utlånspraksisen gjennom betjeningsevnekravet.³ I neste avsnitt drøftes utviklingen i boligpriser og gjeld, der det både vises til utfelingen og en nedgang i husholdningenes gjeldsbelastning siden i fjor høst og utsikter til videre reduksjon i gjeldsbelastningen.

Reguleringens premisser, hensiktsmessighet og effekter må også ses i lys av andre regulatoriske endringer og markedstilpasninger. En hovedintensjon med ny finansavtalelov er å styrke forbrukerbeskyttelsen, og den vil dempe eller hindre store låneopptak i sårbare husholdninger. Kredittyter må følge krav til kredittvurderinger og avslagsplikt etter ny lov, og brudd på dette kan gi kunden krav mot kredittyteren. Finansdepartementet har presisert at utlånsforskriften på den annen side er et makrovirkemiddel som skal styrke den finansielle stabiliteten ved å regulere bankenes samlede utlånspraksis, ikke den enkelte låneavtale. Selv om ny finansavtalelov og utlånsforskriften ikke er identiske virkemidler, vil ny finansavtalelov klart redusere behovet for utlånsforskriften ved at loven vil motvirke finansiell sårbarhet. Et utvidet gjeldsregister vil også bidra til dette.

En annen sentral endring, siden forskriftsreguleringen av utlånspraksis første gang ble innført, er nye krisehåndteringsregler (fra 2019). En viktig lærdom av bank- og finanskriser er betydningen av at bankenes eiere og (eventuelt også) kreditorer bærer tapene, slik at risiko ikke påhviler staten og skattebetalerne. Nye krisehåndteringsregler, med «bail in»-prinsippet (intern oppkapitalisering) som et bærende element, innebærer at tapene fullt ut skal bæres av eierne og kreditorene. 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 lette en intern oppkapitalisering. Sannsynligheten for «bail in» er likevel lav gitt høye norske kapitalkrav, herunder også en rekke tiltak rettet mot systemrisiko.

Et prinsipp om intern oppkapitalisering bør også ha en betydning for vurderinger av behovet for en myndighetsoverstyring av bankenes utlånspraksis. Når bankene nå bærer det fulle ansvaret for egen virksomhet, så bør også motstykket være at ansvaret for kredittvurderinger og utlånspraksis fullt ut

¹ Jf. blant annet [Finansdepartementets brev til Finanstilsynet 06.03.2015](#) og [Finanstilsynets brev til Finansdepartementet 16.03.2015](#). Gitt den sterke vektleggingen av utviklingen i husholdningenes samlede gjeldsbelastning, for flere makrotilsynsvirkemidler, burde - etter Finans Norges syn - norske myndigheter belyse hvilket nivå på den aggregerte gjeldsbelastningen som kan anses som balansert og bærekraftig.

² Jf. blant annet redegjørelse i Civita-notat nr. 24 2022 av Jon Nicolaisen: [Kredittrasjoner og utlånsregulering – er det snart på tide å slippe til flere i boligmarkedet?](#)

³ Jf. krav til betjeningsevne med rentestresstest og beregning av utgifter til livsopphold. Lønnsinntektsveksten blir for øvrig i år trolig vesentlig lavere enn oppgangen i levekostnader (KPI). For neste år anslår Norges Bank (i PPR 3/22) en årslønnsvekst nær null (0,1 prosent).

bør tilhøre bankene selv. Uansett skal finansavtalelovens krav måtte følges. Nye krisehåndteringsregler bidrar således til at utlånsforskriften har en svakere begrunnelse og legitimitet i dag enn ved tidspunktet for innføringen av forskriftsreguleringen i 2015.

2.2 Sterkere uthulingsmekanismer

Samtidig vil Finans Norge bemerke at forskriftens effektivitet og formålstjenlighet er svekket. Reguleringens intensjon er en kredittrasjonering, der en søker å oppnå et lavere volum av nye låneopptak enn det som følger av den latente etterspørselen til gjeldende rentenivå. Tidligere reguleringer som innebar kredittrasjonering, og som ble avvirket i 1980-årene, ble over tid særlig uthulet gjennom fremveksten av gråmarkedet. Dagens forskriftsregulering av boliglånspraksis har vært gjeldende i mer enn 7 år, og selv om omfanget av alternative finansieringsformer fortsatt er på et moderat nivå, kan man observere en rekke markedstilpasninger og ikke minst ulike politiske forslag om nye myndighetstiltak der siktemålet er at reguleringskravene i praksis skal kunne omgås.

Reguleringen har trolig særlig stimulert fremveksten av alternative boligfinansieringsmodeller (leie-til-eie og deleie), men den kan også ha betydning for utviklingen av folkefinansieringsplattformer og mer tradisjonelle gråmarkedstransaksjoner, om enn fra lave nivåer. Dessuten har reguleringen etter alt å dømme, og især for yngre låntakere, bidratt til en kraftig oppgang i tilpasninger gjennom samkjøp og støtte fra foreldre og nær familie.⁴ I tillegg kan altså reguleringens formål svekkes gjennom offentlig finansiering, som økt omfang av Husbankens startlån, og det politiske ordskiftet har i økende grad blitt kjennetegnet av forslag om å styrke offentlige finansieringsordninger eller innføre nye spesialregler i forskriften for enkeltgrupper.

De ulike forslagene og markedstilpasningene følger av at en kredittregulering med rasjoneringsvirkninger er svært inngripende. Og når ellers kredittverdige individer ikke får lån eller kun et sterkt begrenset lånetilsagn, så utgjør dette en klar innsnevring av avtalefriheten i samfunnet. Og gitt at forskriften er til hinder for eller sterkt begrenser beslutninger og valg som ellers ville ha funnet sted, så svekkes den økonomiske effektiviteten og gir tap av nytte. Finans Norge venter også at jo mer innstrammende reguleringseffektene er, jo sterkere vil tilpasningene være og jo mer vil reguleringens legitimitet svekkes. Den politiske oppmerksomheten har trolig sammenheng med at gjeldende regulering i utgangspunktet virker sterkt begrensende for et høyt antall individer. Med ytterligere skjerpelser i forskriften kan uthulingsmekanismene forsterkes.

2.3 Uønskede fordelingsvirkninger

Finans Norge antar også at gjeldende regulering innebærer klare fordelingsvirkninger med en mulig forsterkning av både inntekts- og formuesforskjeller. Antallet førstegangskjøpere økte i perioden fra 2017 og frem til i fjor, men adgangen til bolig- og kredittmarkedet kan likevel være klart skjevfordelt til fordel for yngre fra mer velstående familier, mens yngre med det motsatte utgangspunktet kan ha fått en svakere tilgang.

I brev til Finanstilsynet den 30.06.22 viser Norges Bank til analyser utført av forskere tilknyttet sentralbanken. Her angis det at «etter innføringen av kravet til belåningsgrad, har førstegangskjøpere med foreldre med formue over medianen større sannsynlighet for å kjøpe egen bolig. Førstegangskjøpere med mindre formuende foreldre venter lenger før de kjøper sin første bolig, og har ikke hatt tilsvarende økning i kjøps sannsynlighet». Boligprisutviklingen kan for øvrig i seg selv redusere

⁴ Herunder anvendelse av tilleggssikkerhet og foreldre som medlåntakere.

tilgangen for yngre med mindre formuende foreldre, men også forskriften kan ha en selvstendig innvirkning og ikke minst forsterke utfordringen med et høyere boligprisnivå.

Dersom forskriften er til hinder for tilgangen til (eier)boligmarkedet for et stort antall yngre og andre grupper, som normalt ville blitt vurdert som kredittverdige, kan dette innebære vesentlige *formuesfordelingseffekter*. Norges Bank peker på at tidspunktet for inngangen i boligmarkedet kan ha kraftige effekter for hvordan en persons formue utvikler seg over hele livsløpet. Finans Norge antar at en slik virkning også kan påvirke tilgangen til boligmarkedet og formuesutviklingen for etterfølgende generasjoner i samme familie, slik at reguleringen kan ha en langvarig effekt.

Samtidig venter Finans Norge at forskriftens svekkelse av adgangen til boligmarkedet er størst der boligprisene er høyest. Boligprisene er høyest i de største byene og pressregionene, som også har de største arbeidsmarkedene og ventelig sterkeste agglomerasjonsgevinstene. Gitt at forskriften utgjør et selvstendig hinder for tilgangen til slike bolig- og arbeidsmarkeder, kan reguleringen også påvirke karriere- og inntektsmuligheter. Dessuten kan altså en mulig befestning og forsterkning av forskjeller følge en sentralitetsdimensjon, der forskriftens inngripende effekter kan være sterkest for individer med bakgrunn fra distriktene med de laveste boligpris- og inntektsnivåene.

I [oppdragsbrevet](#) 22.03.22 ba Finansdepartementet spesifikt om at Finanstilsynet, i vurderingene av økonomiske og administrative konsekvenser, skulle omtale hvordan reguleringen påvirker ulike grupper av låntakere i hele landet. Etter Finans Norges syn er verken slike virkninger eller hvorvidt forskriften bidrar til å oppfylle formålet tilstrekkelig belyst. Finanstilsynet viser til at det er «vanskelig å tallfeste i hvor stor grad utlånsforskriften har bidratt til å forebygge finansiell sårbarhet», og det er ifølge Finanstilsynet også «vanskelig å anslå den isolerte virkningen av de foreslåtte endringene for ulike grupper og geografiske områder». Slike konklusjoner, om hvor vanskelig det er å anslå effekter, tilsier etter vårt syn at besluttede myndighet bør utvise utstrakt varsomhet i vurderinger av forslag om å kraftig innskjerpe en regulering som allerede i utgangspunktet er sterkt inngripende.

2.4 Betydningen av et selvstendig og godt bankhåndverk

En annen virkning som er mindre påaktet, men som riktignok Norges Bank i noen grad berører, er den mulige negative effekten på bankhåndverket av en langvarig myndighetsoverstyring av bankenes utlånspraksis. Etter avviklingen av den tidligere kredittrasjoneringsreguleringen i løpet av 1980-årene kom det etter hvert til syne at bankenes risikovurderinger ved låneinnvilgelse var klart utilstrekkelige, og et for svakt bankhåndverk har blitt trukket fram som én av hoveddrivkreftene (men ikke eneste) for bankkrisen som fulgte og ble til en systemkrise i 1991.

Norske myndigheter har lenge vært opptatt av å høste lærdommer av denne krisen, og myndighetene har også lagt vekt på å fremheve betydningen av [egne beslutninger og tiltak under krisens eskalering i 1991](#). Én av lærdommene er imidlertid at en regulering som over lang tid fratar långiverne et ansvar for utlånspraksis kan svekke kredittvurderingene slik at risikoen i det finansielle systemet øker.

2.5 Fleksibilitet avdemper utilsiktede effekter

Finans Norge har ovenfor pekt på enkelte av forskriftens uønskede virkninger, som innsnevret avtalefrihet, effektivitets- og nyttetaf, sementering og forsterkning av fordelingsulikheter, markedstilpasninger og uthulingsmekanismer samt ikke minst mulige uheldige effekter av en myndighetsoverstyring av bankenes kredittvurderinger. Samtlige av disse effektene blir dempet av bankenes fleksibilitetskvoter til å kunne avvike fra forskriftens krav. Kvantene omtales nærmere i

avsnittene 3 og 4, men vi vil også her understreke at med en videreføring av forskriften bør fleksibilitetsrommet forenkles og minst opprettholdes på dagens nivå.

Finans Norge deler ikke Norges Banks vurdering om at reguleringen bør være et varig, strukturelt tiltak, men vi slutter oss til sentralbankens syn om at det ikke er hensiktsmessig med hyppige endringer i en slik regulering, og vi merker oss at Norges Bank ikke ser behov for endringer i forskriften nå. Finanstilsynets gjentatte og sterke innstrammingsforslag skaper på den annen side unødig usikkerhet og redusert forutsigbarhet, både for bankene og kundene. En gjennomføring av de foreslåtte innstrammningene vil trolig forsterke de uønskede effektene av forskriften.

Finans Norge mener

Forskriftsreguleringens premisser er nå endret, og virkningene av økte levekostnader og renteutgifter tilsier at behovet for en makroregulering med kredittasjoneringseffekter er sterkt redusert. Ny finansavtalelov og nye krisehåndteringsregler bidrar også til å svekke begrunnelsen og legitimiteten for en så vidt inngripende regulering. Dersom forskriften likevel blir videreført, bør dette skje uten innstramminger, mens bankenes fleksibilitetsrom bør forenkles og minst opprettholdes på dagens nivå. Dessuten bør Finansdepartementet snarlig utvikle kvantitative og objektive kriterier for en opphevelse av forskriften. Som følge av forskriftens omfattende virkninger, langt utover det finansielle systemet, bør departementet fortsatt være beslutningsmyndighet.

3. Svak begrunnelse for foreslåtte skjerpelser

3.1 Utviklingen i boligpriser og husholdningenes gjeld

Finanstilsynet anfører at det nå er økt risiko for finansiell ustabilitet sammenliknet med da gjeldende utlånsforskrift ble fastsatt og at forskriftskravene av den grunn bør innskjerpes. Finans Norge merker seg at Norges Bank derimot anser at sårbarheten i det finansielle systemet er om lag på samme nivå som da dagens forskrift ble besluttet.⁵ Samtidig mener Norges Bank at forskriften nå kan videreføres uten endringer og at det i stedet bør foretas en bred gjennomgang før forskriften utløper ved utgangen av 2024. Norges Bank venter at eiendomsprisene vil falle noe og at kredittveksten vil avta videre, og det vises til at dette over tid kan dempe sårbarhetene i det finansielle systemet.

Også Finanstilsynet peker på at økte renter, lavere boligpriser og redusert aktivitetsnivå i norsk økonomi kan redusere låneetterspørselen, og fremhever at ut fra en forholdsmessighetsvurdering vil dette kunne begrunne en mindre inngripende utlånsregulering. Finanstilsynet angir at det er «økt sannsynlighet for at markedsutviklingen i seg selv etter hvert vil bidra til lavere låneetterspørsel og strammere utlånspraksis», men at reguleringen ikke bør «baseres på en slik forventning». Etter Finans Norges vurdering har det allerede inntruffet et omslag i boligpris -og gjeldsutviklingen, og ikke bare en forventning om et omslag.⁶

Det er en nær sammenheng⁷ mellom prisene i boligmarkedet og husholdningenes låneopptak, og Finans Norge vil bemerke at realboligprisene var stabile fra om lag våren 2017 og frem til sommeren

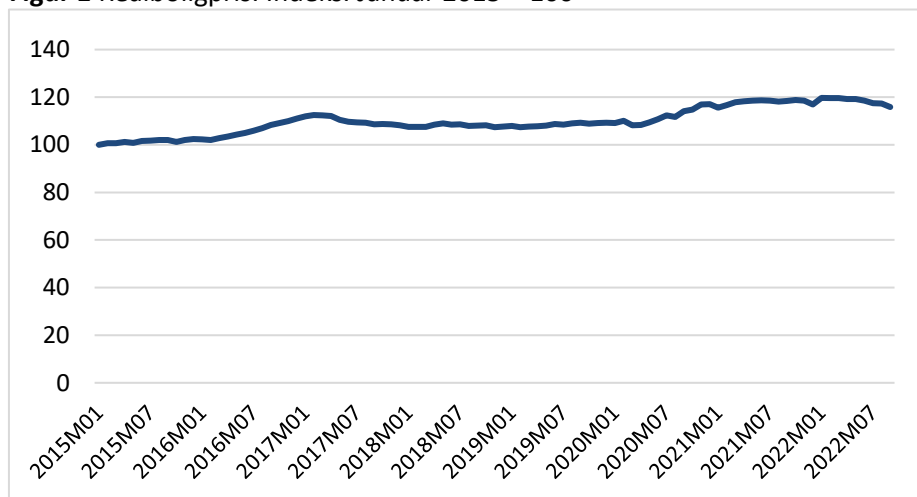
⁵ Jf. blant annet Norges Banks [brev av 26.10.22](#) til Finanstilsynet.

⁶ Jf. blant annet [Norges Banks utlånsundersøkelse 3/2022](#).

⁷ Finanstilsynet synes opptatt av å fremheve en gjensidighet mellom boligpriser og husholdningens gjeld, men uten å drøfte dette inngående. Finans Norge mener vekselvirkninger mellom eiendomspriser og kreditt kan beskrives som en kombinasjon av to effekter: (i) endringer i eiendomspriser som påvirker låneetterspørselen og (ii) skift i bankadferd som påvirker eiendomsprisene, det vil si endringer i lånetilbudet for samme kundekredittverdighet. For at sistnevnte kanal skal ha en klar makroøkonomisk effekt, må skiftet i utlånspraksis for uendret kunde-kredittverdighet ha en viss signifikans og omfatte en ikke uvesentlig del av utlånsmarkedet. Effektene av en slik mekanisme bør ikke neglisjeres, men det er den førstnevnte kanalen, det vil si virkningen fra eiendomspriser til låneetterspørsel, som trolig utgjør den sterkeste kausale effekten og som

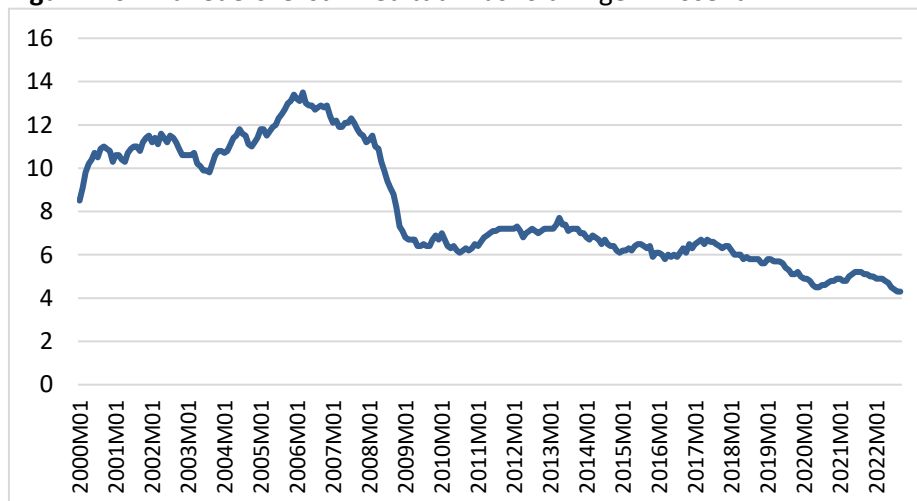
2020, jf. figur 1. Reduksjonen i styringsrenten til null under pandemien bidro til et ytterligere løft i realboligprisene, men det reelle prisnivået har siden våren 2021 igjen vært stabilt, og det vil fremover kunne avta. Med unntak av i den nevnte perioden fra 2020 til 2021 har med andre ord prisene på boliger økt i om lag samme takt som prisene på andre varer og tjenester helt siden våren 2017.

Figur 1 Realboligpris. Indeks. Januar 2015 = 100



Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no og Statistisk sentralbyrå

Figur 2 Tolv månedersvekst i kreditt til husholdninger. Prosent



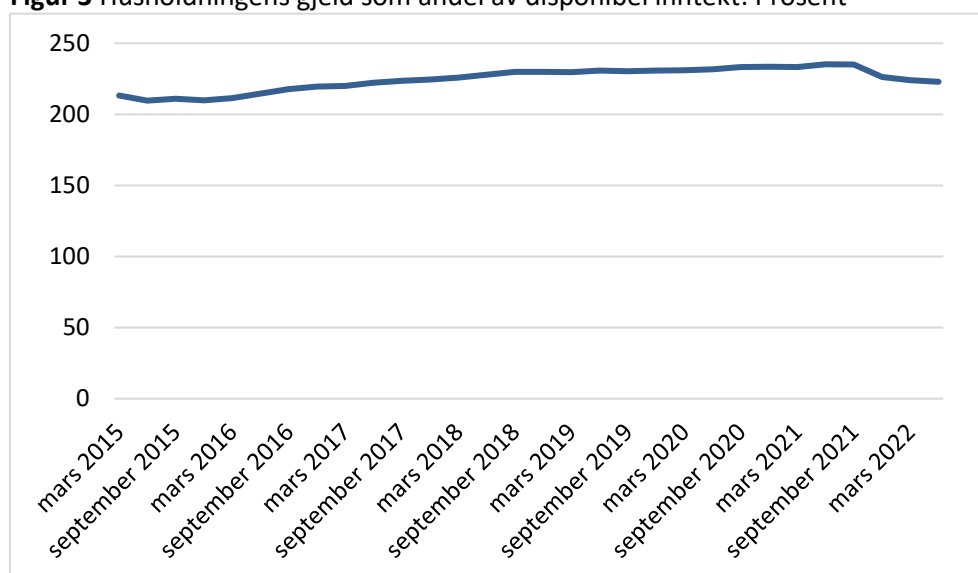
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2 viser tolv månedersveksten i husholdningenes samlede gjeld etter årtusenskiftet. Gjeldsveksten har over tid avtatt, og selv om husholdningenes gjeld målt som andel av deres disponible inntekt – gjeldsbelastningen – er på et høyt nivå historisk sett, har også denne størrelsen utviklet seg mer

ventes å virke generelt og til enhver tid. Virkningen fra boligpriser til låneetterspørsel går både via omsetning av brukte og nye boliger og gjennom refinansiering av eksisterende boliglån. Finanstilsynet viser til at «økte boligpriser gir økt boligformue som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig». Finans Norge vil presisere at denne mekanismen verken forutsetter eller må implisere endret utlånspraksis (skift i bankadferd), for dette er i utgangspunktet kun tale om en tilpasning som muliggjøres av kredittmarkedet og som (i eksemplet) initieres av økningen i boligpriser.

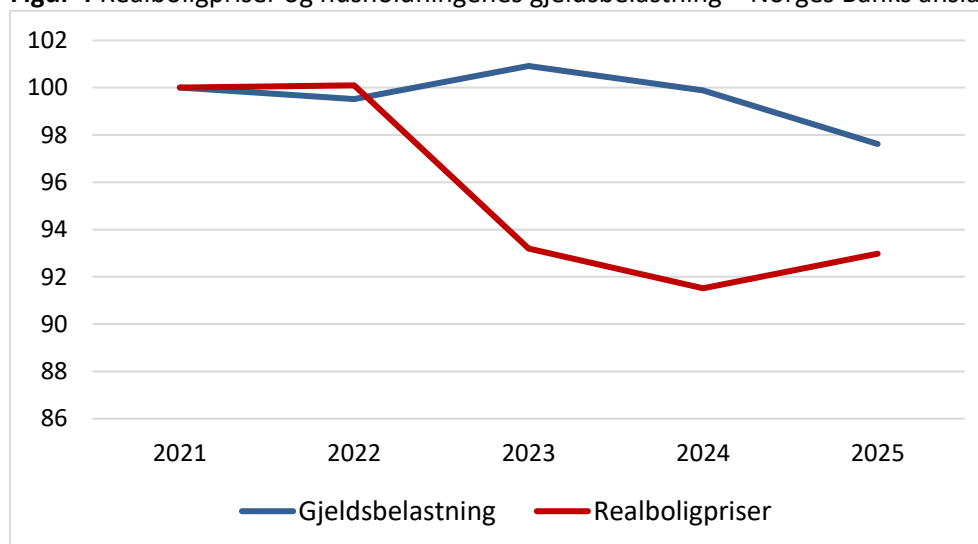
stabil de senere årene, se figur 3. Siden i fjor høst har den aggregerte gjeldsbelastningen avtatt noe, og ifølge Norges Banks siste pengepolitiske rapport er det utsikter til at både realboligprisene og gjeldsbelastningen vil falle i løpet av anslagsperioden, illustrert i figur 4.

Figur 3 Husholdningens gjeld som andel av disponibel inntekt: Prosent



Kilde: Norges Bank, PPR 3/22. Disponibel inntekt er inntekt etter skatt og renteutgifter

Figur 4 Realboligpriser og husholdningenes gjeldsbelastning – Norges Banks anslag



Kilder: Norges Bank (PPR 3/22) og Finans Norge. Indekser, 2021 = 100

3.2 Risikoutsatte husholdningers gjeld

Finanstilsynet anfører at særlig konsentrasjon av opplåning i sårbare husholdninger utgjør en risiko for den finansielle stabiliteten. Finans Norge er ikke uenig i slik vurdering, men vi vil her vise til at Norges Bank gjentatte ganger har analysert utviklingen i omfanget av gjeld som holdes av husholdninger som

både har høy gjeldsgrad, lav betjeningsevne og svak pantesikkerhet.⁸ Norges Bank anser disse som de mest risikoutsatte husholdningene, og publiserte resultater viser at de holder en liten andel av samlet gjeld (2-3 prosent).

Det kan synes som om Finanstilsynet mener at resultatene av de årlige boliglånsundersøkelsene i særlig grad kaster lys over graden av gjeldskonsentrasjon i sårbare husholdninger. Finans Norge vil her minne om at undersøkelsene inneholder informasjon om et utvalg av nye lån hvert år, og altså ikke den totale utestående beholdningen av boliglån. Finans Norge mener vurderinger av konsentrasjon av opplåning i sårbare husholdninger må baseres på det totale utestående boliglånsvolumet, slik Norges Bank gjør med utgangspunkt i mikrodata.⁹

Finans Norge mener like fullt at Finanstilsynets boliglånsundersøkelser inneholder relevant informasjon. Tilsynet viser til at nær halvparten av volumet av nye lån (i utvalget) i år er innvilget til låntakere med gjeld over fire ganger brutto årsinntekt, men resultatene viser også at andelen nye lån som er innvilget til låntakere med gjeld over fem ganger brutto årsinntekt bare er 4 prosent, og denne andelen har vært stabil siden 2017.

Den samlede vektete gjeldsgraden i undersøkelsen var i år på 347 prosent, om lag på nivå med fjorårets undersøkelse (346 prosent), men noe høyere enn i 2020 (337 prosent). Etter Finans Norges vurdering må en generelt forvente større variasjon når en sammenlikner to helt ulike utvalg fremfor endringer i en beholdningsstørrelse, og økningen i gjennomsnittlig gjeldsgrad på et utvalg nye lån fra 2020 til 2021 bør trolig ses i sammenheng med boligprisoppgangen i samme periode. For øvrig viser utvalgsundersøkelsen at gjennomsnittlig belåningsgrad har vært stabil de siste årene.

Finanstilsynet synes især å vektlegge en «opphopning» av nye lån der gjeldsgrad og/eller belåningsgrad ligger nær eller på de fastsatte maksimalgrensene, og det vises også til at mange førstegangskjøperlån ligger nær eller over grensene, jf. figur 5 nedenfor. Finans Norge vil for det første bemerke at samme figur også illustrerer en betydelig spredning i gjeldsgrad og belåningsgrad på nye boliglån, og det er trolig en vesentlig forskjell på gjennomsnittlige verdier basert på undersøkelsens nye lån og tilsvarende størrelser beregnet med utgangspunkt i beholdningen av samlede utestående lån.

For det andre vil vi understreke at med innføring av maksimalgrenser med intensjon om å være begrensende for et signifikant antall låntakere, så vil en åpenbart vente at flere lån vil bli liggende inntil eller på disse grensene. Det at en rekke lån er nær eller på maksimalgrensene, som jo er en tilsiktet og begrensende effekt, kan ikke utgjøre et selvstendig argument for ytterligere skjerpelser av grensene. Og jo lavere disse settes, jo mer begrensende og bindende må de forventes å være, uten at dette i seg selv kan begrunne enda lavere maksimalgrenser.

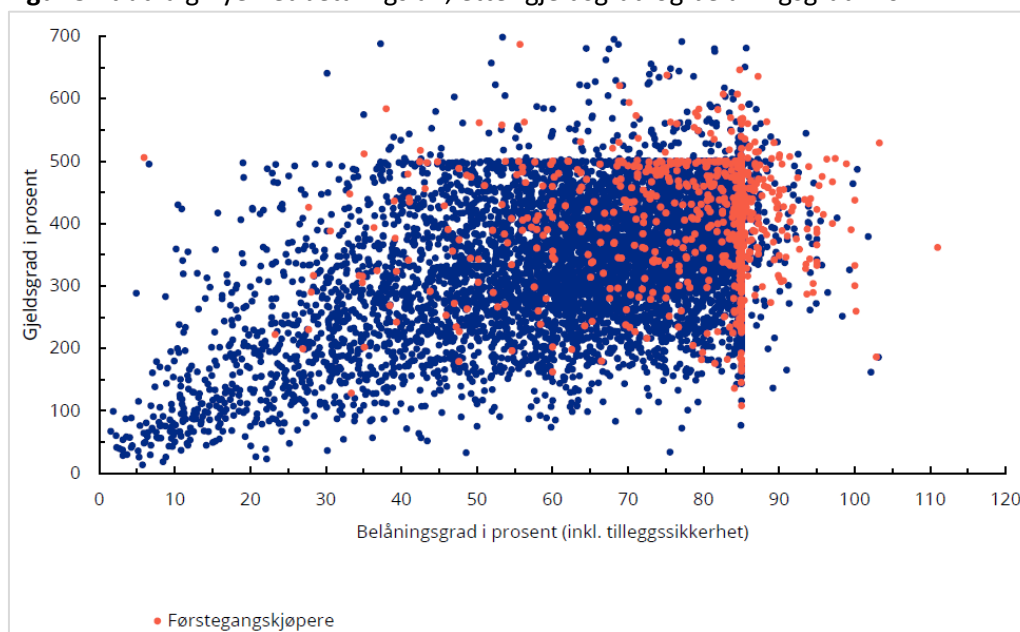
Tilsvarende vil en vente at førstegangskjøpere, med gjennomgående lavere inntekter og mindre egenkapital enn mer etablerte låntakere, vil ha lån som i gjennomsnitt ligger nærmere maksimalgrensene. Når en viss andel av førstegangskjøpernes lån overstiger grensene, avspeiler dette at bankene i utstrakt grad prioriterer yngre låntakere i anvendelsen av fleksibilitetskvotene. Hørings-

⁸ Jf. eksempelvis redegjørelse i rapporten [Finansiell stabilitet 2020](#): Gjeld holdt av husholdninger med høy gjeldsgrad (gjeld over fem ganger bruttoinntekt), lav betjeningsevne (årlig margin under én månedsinntekt) og dårlig pantesikkerhet (netto bankgjeld høyere enn boligens markedsverdi) antas å være særlig risikoutsatt.

⁹ Det har også funnet sted en nedgang i volumet av forbruksgjeld og en viss nedgang i antall tilknyttede inkassokrav. Forbruksgjeld utgjør dog en liten andel av husholdningenes samlede gjeld. I høringsnotatet vises det til at husholdningenes lånegjeld var 4088 milliarder kroner ved utgangen av juli mens rentebærende usikret kreditt var i underkant av 130 milliarder kroner, altså om lag 3 prosent av samlet lånegjeld i husholdningene.

notatets figur 3.13 illustrerer at førstegangskjøperne er klart overrepresentert i kvotene.¹⁰ Etter Finans Norges forståelse er dette en prioritering som er godt i samsvar med politiske myndigheters intensjon.

Figur 5 Et utvalg nye nedbetalingslån, etter gjeldsgrad og belåningsgrad. 2022



Kilde: Finanstilsynet

3.3 Innstrammingsforslag og fleksibilitetsbehov

Finans Norge vil understreke at en reduksjon i kravet til maksimal gjeldsgrad, for uendrede prosentvise fleksibilitetskvoter, trolig vil markert redusere bankenes reelle fleksibilitetsrom til å foreta selvstendige kredittvurderinger. Det skyldes at alt annet likt vil en bank tvinges til å utføre en enda strengere prioritering mellom hvilke kunder en kan imøtekomme ved bruk av kvoten, og dessuten vil kvoten trolig bli (nominelt) noe redusert via beregningsgrunnlaget, som følge av at en lavere maksimal gjeldsgrad vil ventes å redusere den samlede kvartalsvise verdien av innvilgede lån.

En fleksibilitetskvote på bare 5 prosent (kun for boliglån), i kombinasjon med en redusert maksimalgrense for gjeldsgrad, vil med andre ord virke sterkt innskjerpende og gjøre forskriften langt mer inngripende for et høyt antall låntakere. En fleksibilitetskvote på 5 prosent vil neppe heller i praksis muliggjøre en anvendelse på 5 prosent, gitt den iboende usikkerheten om beregningsgrunnlaget og mange bankers behov for en sikkerhetsmargin til forskriftsgrensen.

Og selv om en kvote på 5 prosent skulle muliggjøre et visst fleksibilitetsrom for førstegangskjøperne, er det også en rekke andre tilfeller der det å frata bankene fleksibilitet vil innebære et for snevert handlingsrom til å utøve godt bankhåndverk. Eksempler der bankene bør ha et rom for selvstendige kredittvurderinger, som altså kan innebære bruk av fleksibilitetskvotene, omfatter blant annet situasjoner som oppstår i forbindelse med samlivsbrudd og behov for avdragsfrihet utover en bare

¹⁰ I årets boliglånsundersøkelse var gjennomsnittlig gjeldsgrad blant førstegangskjøperne 387 prosent, og andelen med gjeldsgrad over 500 prosent var 10 prosent. Gjennomsnittlig belåningsgrad for nye lån til førstegangskjøperne var 76 prosent i årets undersøkelse, og andelen med belåningsgrad over 85 prosent var noe i underkant av 20 prosent.

kortvarig periode. Flexibiliteten kommer også til nytte i områder av landet der markedsverdien av en bolig kan være lavere enn dens samlede oppføringskostnad.

Finans Norge anser også at kombinasjonen av en redusert maksimalgrense for gjeldsgrad og en sterk innsnevring og delvis opphevelse av fleksibilitet, avhengig av type lån, vil endre forskriftens karakter. Etter vår forståelse er utlånsforskriften fastsatt som en makroregulering av bankenes samlede utlånspraksis, ikke en regulering av den enkelte låneavtale.¹¹ En sterk reduksjon i fleksibilitetsrommet for boliglån, og endog ingen fleksibilitet for forbruks- eller salgspantlån, slik Finanstilsynet foreslår, vil innebære at utlånsforskriften sett under ett nærmer seg en tilstand der den i realiteten blir en regulering av den enkelte låneavtale. Det vil i så fall endre forskriftens form og gjøre den enda mer overlappende med det nærmere innholdet i ny finansavtalelov.

Finans Norge mener

På bakgrunn av utviklingen i husholdningenes gjeldsbelastning og videre utsikter i lys av renteoppgang og økte levekostnader, så vil kraftige innstramminger i utlånsforskriften ikke utgjøre forholdsmessige endringer. Slike skjerpelser vil trolig også forsterke det pågående omslaget i norsk økonomi. Dersom forskriften videreføres, bør den fortsatt utgjøre en makroregulering av bankenes samlede utlånspraksis, og ikke en regulering av den enkelte låneavtale. Det forutsetter et vesentlig fleksibilitetsrom for ulike typer av lån til husholdningene.

4. Merknader til Finanstilsynets endringsforslag og øvrige vurderinger av enkeltbestemmelser

4.1 Nærmere merknader til Finanstilsynets endringsforslag

Samtlige av merknadene nedenfor utgjør Finans Norges betingede vurderinger, altså forutsatt en videreføring av utlånsforskriften.

Til ny § 2. Virkeområde

Finans Norge 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. Dersom salgspantlån blir omfattet av en videreført forskrift, vil Finans Norge anmode om en overgangsperiode på 6 måneder for slike lån som følge av behov for praktiseringstilpasninger og teknisk utvikling.

Til ny § 3. Unntak

Finans Norge mener at unntaket for innvilgelse av kredittkort dersom kundens samlede kredittkortramme ikke overstiger 25 000 kroner bør videreføres.

Volumet av usikret gjeld har avtatt, og det er grunn til å anta at forskrift om markedsføring av kreditt og gjeldsregistre har bidratt til dette. Forskrift om markedsføring av kreditt har ikke virket lenge, slik at departementet bør se på de mer langsiktige effektene av forskriften før det iverksettes

¹¹ Jf. Finansdepartementets [høringsbrev av 29.09.2020](#): «Departementet understreker for øvrig at gjeldende forbrukslånsforskrift er en del av makroreguleringen som er begrunnet i hensynet til finansiell stabilitet, jf. finansforetaksloven § 1-7. I likhet med boliglånsforskriften gir forbrukslånsforskriften bankene mulighet til å fravike kravene i forskriften for en viss andel av utlånene. Det innebærer at forskriftene regulerer bankenes samlede utlånspraksis og ikke den enkelte låneavtale. Departementet vil fortsatt legge denne tilnærmingen til grunn i utlånsregulering som er hjemlet i finansforetaksloven, og ber høringsinstansene lese høringsnotatet i lys av dette».

innstramminger. I tillegg styrkes forbrukervernet i den nye finansavtaleloven som trer i kraft fra 01.01.23.

Finans Norge vil minne om at på tross av unntaket i utlånsforskriften, må også en usikret kreditt gis på bakgrunn av en betryggende kredittvurdering.

Tilgang til kreditt er i utgangspunktet et gode for forbrukeren, men samtidig bør for store låneopptak i sårbare husholdninger motvirkes. Det foreslåtte tiltaket vil imidlertid ikke være et effektivt tiltak for å dempe forbruksgjelden for sårbare forbrukere. Som Finanstilsynet selv påpeker, utgjør en slik kredittramme en liten gjeldsbelastning for de fleste norske forbrukere. Unntaket er imidlertid viktig, særlig for enkelte grupper som studenter og lavtlønnede.

Til ny § 6. Gjeldsgrad

Finans Norge mener at kravet til maksimal gjeld på 5 ganger brutto årsinntekt bør videreføres, og for den nærmere begrunnelsen vises det til avsnitt 3. En reduksjon fra 5 til 4½ ganger årsinntekt anses som en betydelig innstramming, og det vil i unødig stor grad ramme yngre kunder i områder med høye boligpriser og eldre med lav inntekt.

Finans Norge støtter at bestemmelsen om særbehandling av midler på boligsparekonto for ungdom ikke videreføres. Bestemmelsen er forvirrende og vanskelig å praktisere. Det er heller ikke hensiktsmessig at disse midlene får en særstilling gjennom forskrift.

Til ny § 7. Samskyldnere

Finanstilsynet foreslår at det i forskriften fastsettes at dersom det inngås avtale om lån med to eller flere kunder som samskyldnere, skal det foretas individuelle vurderinger av betjeningsevne og gjeldsgrad basert på angivelsen av den enkelte samskyldners gjeldsansvar etter låneavtalen. Etter Finans Norges oppfatning er bestemmelsen uklar, og står i motsetning til reguleringen av samskyldnere i finansavtaleforskriften som trer i kraft ved årsskiftet. Finans Norge mener at det er unødvendig med en tilleggsregulering til ny finansavtalelov, særlig når dobbeltreguleringen er motstridende og skaper tvil om hvordan reglene skal forstås.

Om lag to av tre boliglån tas opp av to samskyldnere. Den vanligste ansvarsformen for samskyldnere er solidaransvar, som også er hovedregelen for ansvar etter norsk rett. Løsningen med fellesskap rundt investeringer i bolig og fritidsbolig har fungert godt og skapt få problemer i praksis.

Det er uklart om den foreslåtte reguleringen innebærer at hver av samskyldnerne må vurderes opp mot hele gjeldsansvaret. En slik løsning vil kunne få store konsekvenser for muligheten til å ta opp lån i fellesskap. Finanstilsynets forslag tar ikke hensyn til at det i mange tilfeller lånes til familiens felles formål, som særlig gjelder bolig, fritidsbolig og bil. Dersom hver parts betjeningsevne må vurderes individuelt, vil dette enten innebære et pro rata ansvar eller at låntakerne må låne hver for seg. En slik individuell vurdering avviker sterkt fra dagens situasjon, og fra myndighetenes regulering i finansavtaleforskriften.

Finanstilsynets forslag vil bidra til at samskyldnere får en varig skjevfordeling av gjeld, og eventuelt eierforhold, med utgangspunkt i inntektsnivå. Dette vil typisk slå uheldig ut for kvinner, som gjennomsnittlig har lavere inntekt enn menn, og bestemmelsen vil derfor virke negativt på likestillingen. Ektefeller og samboere må kunne organisere sin økonomi som de ønsker, både når det gjelder eierandeler og pantsettelse.

Under behandling av ny finansavtalelov i Justiskomiteen uttalte komiteen følgende:

«Komiteen viser til den betydningen eierskap til egen bolig har i Norge. Mange par eier eksempelvis bolig sammen som er finansiert etter en vurdering av parets samlede kredittvevne. Departementets forslag til regler om samskyldnere gir etter komiteens oppfatning et grunnlag for å videreføre en slik praksis. Finansnæringen har i forbindelse med behandlingen av lovforslaget uttrykt bekymring for hvorvidt lovforslaget i tilstrekkelig grad avklarer forhold av betydning ved vurdering av kredittvevne og en eventuell avslagsplikt for samskyldnere. Komiteen foreslår derfor en mulighet for eventuelt å regulere slike spørsmål nærmere i forskrift med hjemmel i et fjerde ledd i § 5-17, som vil kunne supplere forskriftshjemmelen i § 5-4 tredje ledd».

Utlånsforskriftens regulering må ses i sammenheng med komiteens uttalelser og innføring av hjemmel om samskyldnere i finansavtaleforskriften, som viser et politisk ønske om å legge til rette for nettopp å kunne opprettholde dagens praksis for samskyldnere.

Til ny § 8. Belåningsgrad

Finans Norge støtter forslaget om opphevelse av geografisk differensiering. Forskriften er ikke egnet til geografisk differensiering, som typisk vil få utslag i en lang rekke tilpasninger i nærliggende områder til en kommune eller region som er underlagt et slikt særkrav, eksempelvis økt omfang av kjøp av sekundærboliger i Oslos nabokommuner.

Et eksempel på en utilsiktet virkning av geografiske særkrav er den svært begrensende effekten denne bestemmelsen i dag har for personer som i en midlertidig periode har bosted utenfor Norge (midlertidige «expats»), og som allerede eier eller ønsker å kjøpe bolig i Oslo, og der dette i praksis er deres primærbolig i Norge. Etter gjeldende bestemmelse må vedkommende oppfylle særkravet (60 prosentbelåningsgrad) ved lån til kjøp av ny bolig eller refinansiering, gitt at det er et lån med pant i bolig i Oslo kommune. Hvis departementet viderefører gjeldende særkrav, bør slike lån være unntatt.

Til ny § 9. Tilleggssikkerhet

Finanstilsynet foreslår at tilleggssikkerhet skal være begrenset til sidesikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon). Til dette vil Finans Norge kommentere at hensikten med tilleggssikkerhet er at finansforetaket skal ha betryggende sikkerhet for engasjementet. Hva finansforetakene anser som tilstrekkelig sikkerhet bør være opp til foretakene selv, og ikke detaljreguleres i forskrift. Både garantier og kausjon må kunne benyttes som sikkerhet.

Videre vil Finans Norge påpeke at en begrensning til «fast eiendom» utelukker sidesikkerhet i borettslagsandel etter panteloven § 4-3a. Etter vår oppfatning bør det kunne tas sidesikkerhet i henholdsvis selveierboliger, andeler i borettslag og aksjeleiligheter under forutsetning av at disse er regulert til boligformål.

Til ny § 12. Fleksibilitet

Finans Norge støtter at geografisk differensiering oppheves. Boliglån bør være omfattet av én generell fleksibilitetskvote, på minimum 10 prosent. Gitt at salgspantlån blir inkludert i forskriften, bør også salgspantlån være omfattet av en generell fleksibilitetskvote på 10 prosent, tilsvarende som for boliglån, og fleksibilitetskvoten på 5 prosent for forbrukslån, som har blitt anvendt på et moderat nivå, bør videreføres.

Finanstilsynets forslag om fleksibilitet bare for boliglån vil for det første åpne for utilsiktede tilpasninger for å oppnå noe fleksibilitet for andre typer lån (for samme kunde). For det andre vil en sterk begrensning i fleksibiliteten for boliglån og ingen fleksibilitetskvote for verken forbrukslån eller salgspantlån innebære at forskriftens innretning endres fra å være en makroregulering av

utlånspraksis for slike lån til å langt på vei bli en regulering av den enkelte låneavtale. Dette endrer forskriftens karakter og intensjon og vil, hva gjelder formål, gjøre den enda mer overlappende med ny finansavtalelov.

Beregningen av fleksibilitetskvoter på grunnlag av verdien av innvilgede lån i samme kvartal gir en unødig usikkerhet og kompleksitet som i seg selv reduserer fleksibilitetsrommet. Usikkerheten om volumet av lånesøknader i et gitt kvartal, og den ekstra usikkerheten som følger av at det vanligvis tar noe tid fra et finansieringsbevis innvilges til utbetaling av lånet, innebærer at mange banker trolig ønsker å holde en betydelig sikkerhetsmargin til kvotegrensene. Finans Norge mener beregningsmetoden bør forenkles slik at en i større grad legger til rette for anvendelse av fastsatte kvoter. Etter vårt syn bør beregningsgrunnlaget være det løpende gjennomsnittet av verdien av innvilgede lån de siste fire forutgående kvartalene.

Til ny § 13. Avdrag

Finans Norge støtter ikke at løpetiden på salgspantlån skal forskriftsreguleres. Gitt at det fastsettes et slikt krav, bør maksimal løpetid være på minimum 10 år for slike lån og i kombinasjon med en vesentlig fleksibilitetskvote.

Med hensyn til løpetiden på salgspantlån henviser Finanstilsynet til en utvalgsundersøkelse, som illustrerer at for om lag 80 prosent av slike lån til lønntakere er avtalt løpetid lengre enn 5 år. Forslaget om en maksimal løpetid på 5 år vil altså være klart inngripende, og jo kortere avtalt løpetiden er, jo høyere blir låntakerens månedsutgift. Samtidig angir Finanstilsynet at gjennomsnittlig faktisk løpetid, altså løpetid inntil innfrielse, i stor grad er mellom to og fem år. Finans Norge antar at dagens markedstilpasning representerer en nytte for forbrukerne, samtidig som tilpasningen ikke utgjør noen utfordring for långiverne, som har svært lave tap på slike lån. Det foreslåtte reguleringskravet vil ikke bare øke låntakernes likviditetsbelastning, men det må også ventes å presse opp omfanget av leasing samt vil kunne påvirke sammensetningen av bilparken og bilbransjen.

Finanstilsynet begrunner sistnevnte krav med enkelte generelle betraktninger av forbrukervern og sårbarhet, som Finans Norge ikke kan se å ha særskilt relevans i lys av erfaringer med gjeldende markedspraksis. Finanstilsynet viser her til panteloven og forarbeider til denne loven fra 1980, men synes ikke å ha empirisk belegg for hvorfor dagens praksis skulle være spesielt problematisk. Finans Norge vil derimot understreke at pantesikkerheten fungerer godt og at løpetiden på salgspantlån bør vurderes individuelt ut fra pantets økonomiske levetid. Dagens praksis må antas å gi forbrukerne en nytte, mens omfanget av mislighold og tap er svært begrenset. Finanstilsynets forslag er ikke gitt en god begrunnelse.

Regelrådet konkluderte med at et tilsvarende forslag vedrørende salgspantlån ikke var tilstrekkelig utredet forrige gang det ble fremlagt i 2020. Finanstilsynets nåværende forslag om å begrense forskriftens virkeområde til forbrukere, slik disse defineres i ny finansavtalelov, demper enkelte av de problematiske sidene som Regelrådet vektla den gang. Like fullt vil en kombinasjon av ingen fleksibilitetskvote for salgspantlån og en maksimal løpetid på 5 kunne innebære virkninger for næringslivet som Finanstilsynet i liten grad belyser. Etter Finans Norges vurdering er forslaget ikke tilstrekkelig konsekvensutredet, jf. utredningsinstruksen og omtale av dette i neste avsnitt.

Finanstilsynet foreslår at ny § 13 inneholder en bestemmelse om at dens første ledd ikke er til hinder for at finansforetaket gir avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne. Finans Norge støtter dette.

4.2 Øvrige merknader betinget på en videreføring av forskriften

Til gjeldende § 5. Betjeningsevne

Norges Bank anfører at man bør vurdere endringer i rentestresstesten, basert på erfaringer med et høyere rentenivå frem mot 2024, og at det samtidig kan vurderes å gjøre rentestresstesten tydeligere og fortrinnsvis enklere. Ifølge Norges Bank bør en også utrede om utlånsforskriften bør åpne for at bankene kan tilby risikoreduserende løsninger til lånesøkere, som for eksempel lengre fastrentekontrakter og kjøp av forsikring mot boligprisfall.

Finans Norge deler Norges Banks syn om behovet for en endring i rentestresstesten i lys av renteoppgangen. Stresstesten innebærer i dag et fast og stort påslag over gjeldende rentenivå, og den bør heller fastsettes slik at kravet til betjeningsevne blir mindre sensitivt overfor det som til enhver tid er nivået på gjeldende utlånsrenter.

Samtidig bør betjeningsevneberegningen i større grad insentivere valg av risikoreduserende løsninger. Ved beregning av betjeningsevnen skal det per i dag – for fastrentelån – tas utgangspunkt i at stresstestens renteøkning får virkning ved utløpet av rentebindingsperioden, slik at det altså bare er avdragene som forfaller i fastrenteperioden som påvirker betjeningsevnevurderingen. Etter Finans Norges syn bør betjeningsevneberegningen innebære et sterkere insentiv til å velge lengre fastrentekontrakter.

Til gjeldende § 11. Restrukturering

Finans Norge deler Finanstilsynets vurdering om at bestemmelsen om restrukturering er lite benyttet slik at det i svært liten grad ytes restruktureringslån etter § 11. Finans Norge har derfor ingen innvendinger mot at bestemmelsen utgår fra forskriften.

5. Avsluttende merknader

Finansdepartementet har i [oppdragsbrevet](#) bedt om at Finanstilsynets høringsnotat skal utformes i samsvar med utredningsinstruksen, og det bes spesifikt om at vurderingene av økonomiske og administrative konsekvenser skal inneholde en omtale av hvordan reguleringen påvirker ulike grupper av låntakere i hele landet. Finans Norge vil her avgi enkelte merknader knyttet til Finanstilsynets oppfølging av utredningsinstruksen.

Alle statlige tiltak som forventes å gi virkninger for andre, skal som hovedregel følge utredningsinstruksen. Et viktig prinsipp i instruksen er at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig, slik at kravene til en utredning tiltar jo større virkningene er, men visse minimumskrav skal generelt være oppfylt. Blant annet skal prinsipielle spørsmål og alternative tiltak vurderes, og nytte- og kostnadsvirkninger skal drøftes. Dessuten stiller instruksen krav til problembeskrivelse, slik at en klart identifiserer hva som tilsier et behov for tiltak og regulering.

Finans Norge vil påpeke at hva gjelder utlånsforskriftens formål og effekter, er det publisert ulike analyser og forskningsartikler som kaster lys over problemstillingene, men som ikke blir fremhevet og drøftet av Finanstilsynet. Slike studier bør inngå i en helhetlig vurdering av reguleringens virkninger. Høringsnotatets analysevedlegg, som er utarbeidet av Norges Bank, bidrar til å utfylle Finanstilsynets vurderinger. Men myndighetsorganet som er gitt ansvaret for å gjennomføre utredningsoppdraget, i dette tilfellet Finanstilsynet, bør etter vårt syn på et selvstendig grunnlag oppfylle utredningsinstruksen. Det bør her også bemerkes at Finanstilsynet og Norges Bank avgir svært ulike tilrådninger.

I vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser viser Finanstilsynet til at innskjerpelser vil innebære at flere «ikke vil oppnå ønsket finansiering for kjøp av bolig, varer og tjenester, herunder biler». Slik sett tydeliggjør Finanstilsynet de inngripende effektene og at den kredittrasjonerende skranken skal strammes inn, men det konkluderes med at det er vanskelig å anslå virkninger, for ulike grupper og geografiske områder, jf. departementets spesifikke oppdrag. Samtidig postuleres det at skjerpelsene ikke vil medføre «vesentlig framvekst av alternative og uregulerte finansieringskilder», mens Norges Bank derimot «merker seg tegn til at det oppstår nye former for boligfinansiering utenfor banksystemet», og sentralbanken viser til konkrete eksempler.

Finans Norge mener at den samlede virkningen av de ulike innstrammingsforslagene ikke er godt nok vurdert, og herunder heller ikke effektene av foreslåtte forskriftskrav for salgspantlån, som utgjør en utvidelse av reguleringsvirkeområde, jf. avsnitt 4. Etter vår vurdering har Finanstilsynet ikke identifisert et grunnleggende problem som tilsier at løpetiden på salgspantlån bør forskriftsreguleres til ikke å kunne overstige 5 år, jf. utredningsinstruksens omtale av problembeskrivelse.

Finans Norge fremhever her sistnevnte forslag fordi det etter vårt syn utgjør et tydelig eksempel på et reguleringsforslag som i realiteten mangler en begrunnelse. Etter vår vurdering, som også har sammenheng med vår forståelse av utredningsinstruksens formål, så bør en regulering stå i et rimelig forhold til et identifisert problem og samfunnsbehov. For Finanstilsynets ulike innstrammingsforslag sett under ett, mener vi tilsvarende at de foreslåtte skjerpelsene ikke vil utgjøre forholdsmessige forskriftsendringer.

På den annen side er det positivt at Finanstilsynet påpeker at reguleringen av utlånspraksis innebærer kostnader knyttet til håndtering av tolknings spørsmål, avgrensninger og praktisering, både for finansforetakene, kundene og offentlige myndigheter. Finans Norge har over tid pekt på slike kostnader, som etter vårt syn også bør hensyntas i en helhetlig vurdering av reguleringen.

I lys av utredningsinstruksens krav om at alternative tiltak skal vurderes, vil vi særlig fremheve at de viktigste tiltakene for å oppnå en bærekraftig gjeldsutvikling i husholdningene ikke er direkte knyttet til kredittmarkedet, men til boligmarkedet. Over tid vil boligprisene bli bestemt av virkemåten til boligmarkedets tilbudsside, og husholdningenes samlede låneopptak følger i utstrakt grad av boligprisutviklingen. Tiltak som styrker tilbudssiden i boligmarkedet, og demper de samlede bygge- og tomtekostnadene, vil derfor også bidra til en mer balansert gjeldsutvikling. Dette omhandler mer enn bare boligbygging, blant annet samferdselssatsing i pressområder som reduserer reisetid, og som derfor demper betydningen av tomteknapphet og skaper større bolig- og arbeidsmarkeder.

Tiltak som styrker virkemåten til tilbudssiden i boligmarkedet bør uansett gjennomføres, og samtidig vil Finans Norge understreke at premisene for den gjeldende utlånsforskriften nå er endret. Dersom Finansdepartementet likevel skulle velge å videreføre forskriften, bør ikke Finanstilsynets innstrammingsforslag bli gjennomført, og dessuten bør departementet utvikle klare objektive og kvantitative kriterier for opphevelsen av en forskrift som var ment midlertidig.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Idar Kreutzer
adm. direktør

Sign.

Erik Johansen
direktør