

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

postmottak@fin.dep.no

Høringssvar om endringer i utlånsreguleringen

Forbrukerrådet viser til at Finansdepartementet den 29. september 2020 sendte høringsnotat fra Finanstilsynet datert den 28. september 2020 om endringer i utlånsreguleringen ut på høring.

Finanstilsynet foreslår blant annet at kravene til bankenes utlånspraksis samles i én forskrift, at forskriftsreguleringen av bankenes utlånspraksis videreføres på ubestemt tid og at virkeområdet utvides til også å omfatte lån med pant i andre eiendeler enn bolig. Tilsynet foreslår videre at grensen for gjeld i forhold til inntekt (maksimal gjeldsgrad) reduseres fra 5 til 4,5 ganger årsinntekt, avvikling av fleksibilitetsknoten for forbrukslån og bortfall av særskilte bestemmelser for Oslo.

Finansdepartementet ber om eventuelle merknader til Finanstilsynets forslag innen den 10. november 2020. Forbrukerrådet oversender med dette vårt høringssvar.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Utlånsforskriftene har vist seg viktige for å holde boligprisene nede. Norsk økonomi er preget av et lavrenteregime som er ventet å vare, samtidig som det er god tilgang på rimelig kapital for kredittyttere. I dette klimaet er utlånsforskriftene blitt helt sentrale verktøy for å dempe appetitten på kreditt i markedet. Vi trenger strenge bestemmelser og tydelige krav til bankenes utlånsvirksomhet mer enn noen gang tidligere, og det er ikke rom for å slippe opp innenfor gjeldende bestemmelser.
- Forbrukerrådet går imot forslagene til innskjerpinger i høringsnotatet. Det gjelder både forslaget om å redusere maksimal gjeldsgrad fra 5 til 4,5 ganger årsinntekt, bortfall av særregler for sekundærboliger i Oslo og



reduksjon og opprettelse av nasjonalt nivå på bankenes fleksibilitetskvote for lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene.

- Forbrukerrådet støtter Finanstilsynets forslag om å slå sammen de to eksisterende forskriftene og utvide mandatet til å gjelde andre typer pantelån som tidligere ikke har vært regulert i forskriftene.
- Forbrukerrådet mener det er helt nødvendig å opprettholde og videreføre forskrifter om krav til bankenes utlån, men er samtidig opptatt av at det finner sted et kontinuerlig offentlig ordskifte om virkemiddelbruk og krav. Dette taler for at forskriften bør revideres årlig og at det derfor settes en dato for revisjon.
- utfordringene som kommer for dagen i boligmarkedet i pressområder kan ikke løses med nasjonale utlansreguleringer. utfordringene må løses med bruk av ulike boligpolitiske tiltak. Forbrukerrådet advarer mot å la boligsituasjonen i Oslo avgjøre regulatoriske forhold knyttet til tilgang på kreditt og boligpolitiske tiltak i resten av landet.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende utdype våre synspunkter.

Bakgrunn og generelle betraktninger

Forbrukerrådet deler Finanstilsynets bekymring knyttet til prisveksten i boligmarkedet og utviklingen i husholdningenes gjeld. Rentenivået er historisk lavt og vanlige husholdninger har tilgang til boliglån til renter på 1,5 prosent og til og med lavere enn det. Dette bidrar til større låneiver i husholdningene. Uendrede krav til bufferkapital, god tilgang på rimelig finansiering og beskjedne tap på boliglån skaper også et klima for større utlansiver blant kredittyttere.

Effekten av dette milde renteklimaet har ikke latt vente på seg. Boligprisene har økt med 7,1 prosent på landsbasis de siste 12 måneder ifølge Eiendom Norge, og overgår dermed tidligere prognoser knyttet til boligprisutvikling i 2020. ¹

Utlansforskriftene står derfor helt sentralt for å forebygge en farlig situasjon med enda høyere gjeldsbelastning blant husholdningene, enda høyere eiendomspriser som gjør det enda vanskeligere for førstegangsetablerere å komme inn i boligmarkedet (i alle fall i pressområder) og oppbygging av finansiell sårbarhet i Norge.

¹ <https://eiendomnorge.no/boligprisstatistikk/>



Det begynner å bli lenge siden boligkrakket på begynnelsen av 1990-tallet. Konsekvensene blir imidlertid godt beskrevet i nedenstående sitat hentet fra Hanne Gitmarks bok om det norske boligmarkedet:

«Den enorme omveltningen fikk også konsekvenser for mange husholdninger, spesielt for unge nyetablerte. Mange av dem som hadde kjøpt bolig i det stigende markedet fram til 1988, hadde da situasjonen ble endret ikke rygg til å bære de økonomiske forpliktelsene de hadde påtatt seg da tidene var gode. Særskilt ille var det om man gjennomgikk samlivsbrudd eller mistet jobben og var tvunget til å selge. Mange opplevde at gjelda de satt igjen med etter å ha kjøpt bolig i oppgangstidene, nå oversteg verdien på boligen.»²

Forbrukerrådet er oppmerksom på at gjeldsbelastningen i norske husholdninger er høy i internasjonal sammenheng og at det i Europa bare er Danmark som har høyere gjeldsbelastning. Det taler isolert sett for at det fortsatt er nødvendig å videreføre tiltak som reduserer den absolutte gjeldsbelastningen.

Gjeldende utlånsforskrifter bidrar nettopp til reduksjon i gjeldsbelastningen og derfor anbefaler Forbrukerrådet at regjeringen ikke lempet på bestemmelsene.

Forbrukerrådet anerkjenner at det er et sentralt prinsipp i finansmarkedsreguleringen at lik virksomhet og risiko skal reguleres likt, for å motvirke regelverksarbitrasje og mest mulig like konkurransevilkår. Vi har derfor få motforestillinger til å slå sammen de to foreliggende forskriftene og støtter forslaget om å la utlånsbestemmelsen gjelde for pantelån som har ligget utenfor dagens forskrifter, som for eksempel lån til hytte, bil og båt.

Samtidig understreker vi at det finnes problemer i disse lånemarkedene som forskriften ikke berører. Konkret gjelder det vanskelighetene som forbrukere opplever når de forsøker å bytte leverandør av billån. I billånsmarkedet synes det å eksistere en motvilje hos enkelte etablerte aktører mot å bistå lånekunder med å flytte billånet til en annen foretrukket leverandør. I boliglånsmarkedet er det en ganske fremmed problemstilling. Dersom mandatet for utlånsforskriften utvides til også å gjelde billån kan forskriften benyttes til å utbedre flere imperfeksjoner i lånemarkedene enn hva som er tilfellet i dag. Det vil forbrukerne i Norge være tjent med.

² 2020, Hanne Gitmark: Det norske hjem – fra velferdsgode til spekulasjonsobjekt



Videre påpeker vi at forbrukslånbankene på flere måter skiller seg ut fra den øvrige banksektoren og at det derfor kan være behov for spesiell oppfølging av nettopp forbrukslånbankene. Blant annet avdekket rapportene Finanstilsynet publisert i mai 2019 at Komplet Bank og Bank Norwegian tilbød lånesøkerne høyere lån enn det de opprinnelig søkte om og at praksisen kunne være i brudd med krav til god forretningskikk.³

Ytterligere fire ledende forbrukslånbanker ble kritisert av Finanstilsynet i 2019. Det gjennomgående problemet var underdimensjonerte utgifter til livsopphold. Kunder, som i henhold til myndighetenes retningslinjer ikke burde fått forbrukslån, fikk likevel innvilget lån. Selv om slik praksis var og fortsatt er i brudd med forbrukslånsforskriften, ble ingen av bankene sanksjonert.⁴

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende kort kommentere forslaget til enkeltparagrafer i utkastet til ny samleforskrift for utlånsregulering:

§ 1 Formål

Forbrukerrådet mener det er positivt at formålet forskriftsfestes og at hensynet til sårbarhet i husholdninger er tatt inn i formålsparagrafen. Forbrukerrådet støtter Finanstilsynets forslag.

§ 2 Virkeområde

Forbrukerrådet støtter at forskriften skal gjelde for alle finansforetak som yter lån med pant i bolig, herunder fritidseiendom, lån med pant i andre eiendeler og usikrede lån til privatpersoner i Norge. Dette innebærer at flere typer lån, herunder hyttelån, billån og båtlån, vil bli dekket av forskriften.

Også foretak som driver grensekryssende virksomhet vil bli omfattet av den nye forskriften. Det er ingen grunn til at det i Norge skal være ulike regler for finansforetak basert på hvor foretakene geografisk er hjemmehørende. Alle foretak – uavhengig av hvilket hjemland foretaket har og som utfører betalingstjenester i Norge – må underlegges et likeartet kontroll- og tilsynsregime.

3

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/50b563ec71374de4b23140fee5651193/oppsumme-ring-fra-stedlige-tilsyn-i-seks-forbrukslansbanker.pdf>



§ 3 Dokumentasjon

Finanstilsynet foreslår at det skal innføres et generelt dokumentasjonskrav knyttet til at finansforetak må dokumentere at innvilgelse av lån er basert på en forsvarlig kredittvurdering på grunnlag av utfyllende informasjon om lånekundens inntekt, samlede gjeld og verdi på bolig eller gjenstand som stilles som sikkerhet. Kravet skal gjelde for alle lån som omfattes av ny forskrift.

Forbrukerrådet støtter Finanstilsynets forslag.

Etter Forbrukerrådets syn bør det imidlertid presiseres i forskriften at svikt i tjenesteyters kredittvurdering også kan få sivilrettslige konsekvenser. Dette kan typisk innebære at kundens gjeldsforpliktelse kan lempes eller bortfalle. Tilsvarende bør økonomisk tap som en kunde påføres grunnet kritikkverdig opptreden fra kredittyster kunne kreves erstattet. Forbrukerrådet viser i denne sammenheng til Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny finansavtalelov som ble oversendt Stortinget våren 2020, der det blant annet fremgår at kredittyster skal kunne holdes økonomisk ansvarlig for kundetap som følge av at det innvilges lån som kredittyster åpenbart burde skjønt eller visst at ikke burde vært gitt.

§ 4 Betjeningsevne

Forbrukerrådet støtter forslaget om at lån ikke skal innvilges dersom lånekunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter låneopptaket. Dette er en videreføring av gjeldende bestemmelse i boliglånsforskriften § 3 og forbrukslånsforskriftens § 2.

Forbrukerrådet støtter også at for rammekreditter skal full utnyttelse av de samlede rammer ligge til grunn for vurderingen, og at renteøkningen for fastrentelån skal beregnes på grunnlag av det beløp som etter nedbetalingsplanen er utestående ved utløpet av fastrenteperioden.

Forbrukerrådet understreker at brudd på denne forskriften må føre til sanksjoner.

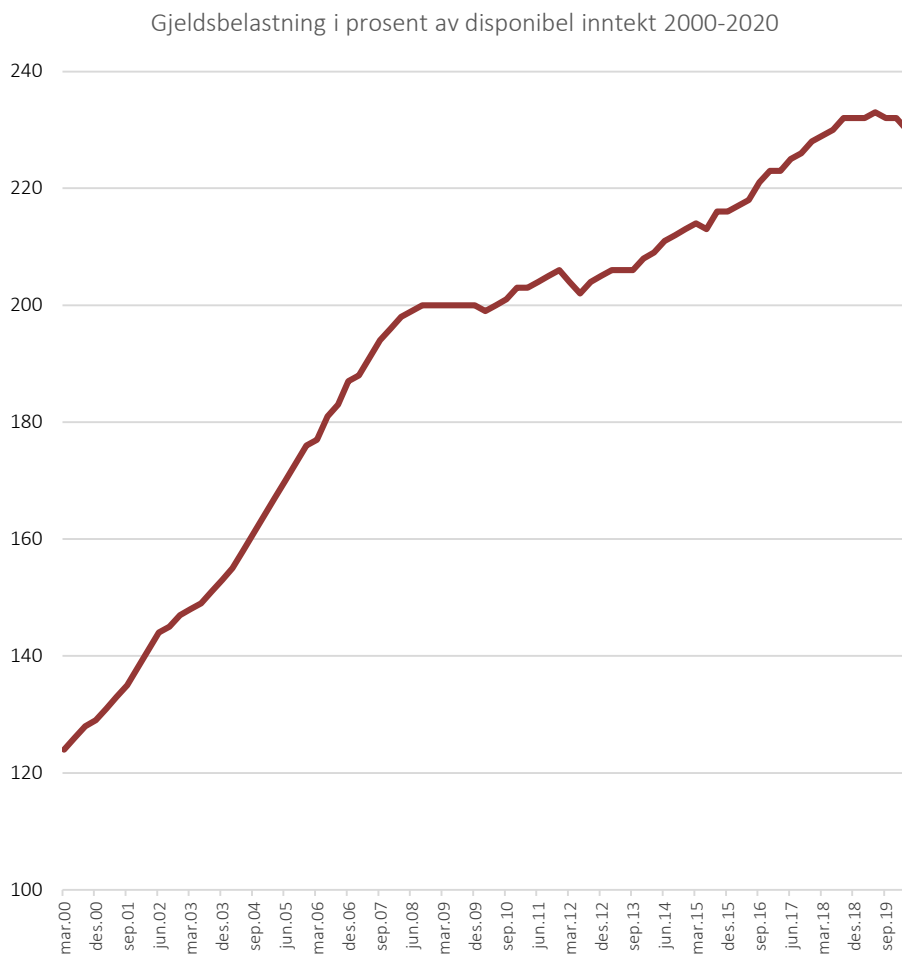
§ 5 Gjeldsgrad

Til vurderingen av eventuelle innskjerpelser i boliglånsforskriften § 4 og forbrukslånsforskriften § 3, bør det vektlegges at inntektsveksten i husholdningene i 2019 var høyere enn gjeldsveksten. Det representerte et brudd på et mønster som har eksistert siden midten av 1990-tallet.



Korona-pandemien har resultert i dempet forbruk i husholdningene, og paradoksalts nok bidratt til en relativ styrking av husholdningsøkonomien. I andre kvartal var spareraten 20,8 prosent i husholdningene, noe som er historisk høyt.⁵

Dempet låneopptak og dempet forbruk har gitt seg utslag i en etterlenget fall i gjeldsbelastningen i husholdningene. Ifølge Finansielt utsyn i juni 2020 er gjeldsbelastningen gått svakt ned i fjerde kvartal 2019 og ligger nå på om lag 230 prosent.⁶



Kilde: Finanstilsynet.

⁵ <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/offentlig-underskudd-for-forste-qang-pa-25-ar>

⁶ Finanstilsynet: Finansielt utsyn, juni 2020, side 14.

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/a262dc92043247c087238e3604b4104a/finansielt-utsyn-juni-2020.pdf>



Veksten målt med 12-måneders glidende vekst i husholdningene var på 4,7 prosent ved utgangen av september. Dette er lavere enn i foregående år og er i seg selv positivt.

Korona-pandemien har redusert husholdningenes konsum. Det har medført redusert opptak av forbruksgjeld i husholdningene. Data fra Gjeldsregisteret.com viser at nordmenn ved inngangen til november 2020 hadde 156,5 mrd i usikret gjeld, mot 172 mrd i november 2019.⁷ Det tilsvarer en nedgang på 9 prosent. Volumet av forbrukslån, som utgjør ca. 82 mrd av den samlede usikrede gjelden, er redusert med 3,5 % i løpet av 2020.

Finanstilsynet rapporterer i sin utvalgsundersøkelse om en tilsvarende utvikling som vist til over, men peker også på økende andel misligholdte lån gjennom 2020 og da særlig blant forbrukslånsbankene. Det er rimelig å anta at andelen misligholdte lån øker når utlånsvolumene går ned, men det er likevel urovekkende at misligholdet i forbrukslånsbankene utgjør 19,6 prosent sommeren 2020. Til sammenligning var misligholdsandelen for samtlige norske bankers totale utlån på 1,0 prosent.⁸

Hele 41,3 prosent av misligholdt forbrukslån ble imidlertid kjøpt opp av inkassobyråer ved utgangen av første halvår 2020. Forbrukslånsbankenes «evne» til å kvitte seg med misligholdte lån til et beløp på om lag 12,5 mrd kroner bidrar til å dempe tapene for forbrukslånsbankene. For norske forbrukslånsbanker utgjorde tapene 4,8 prosent (annualisert) i første halvår 2020. Samtlige bankers tap på totalt utlån var til sammenligning 0,7 prosent. I rene boliglånsporføljer er tapene enda lavere. Av årsrapportene til de enkelte banker ser vi at tapet i boliglånsmarkedet gjerne ligger på 0,1-0,2 prosent.

Forbrukerrådet vil peke på at ny finansavtalelov ventes å tre i kraft i løpet av 2021. I forslaget avvikles dagens praksis med fraråding og erstattes med en plikt til å avvise konkrete lånesøknader der det er berettiget tvil om lånesøkers betjeningsevne. Dette er i tråd med den europeiske boliglånsforskriften. I forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet blir bankene pålagt et slags profesjonsansvar knyttet til etterlevelse av avslagsplikten. Vedtas proposisjonen

⁷ <https://www.gjeldsregisteret.com/blog/post/fortsatt-nedgang-i-usikret-gjeld-men-finanstilsynet-melder-om-okning-i-omfanget-av-misligholdte-forbrukslan>

⁸

https://www.finanstilsynet.no/contentassets/fa2c66c4edab430186b90fe1ec743c34/utviklingen-i-forbruksgjeld_2020.pdf



til ny finansavtalelov kan det dermed forventes ytterligere forsiktighet i bankenes konkrete vurderinger av lånesøknader, noe som vil være positivt.

Redusert gjeldsbelastning, begrensede tap i bankene, ny finansavtalelov, innføringen av gjeldsregisteret og usikkerheten som har oppstått i forbindelse med korona-pandemien trekker i retning av at departementet foreløpig kan avvente innstramminger i forskriftene. Den høye absolutte gjeldsbelastningen kan tale for ytterligere innstramminger, men Forbrukerrådet mener likevel det kan være fornuftig å se an situasjonen en tid fremover. Forbrukerrådet stiller seg derfor på det nåværende tidspunkt ikke bak forslaget til Finanstilsynet om å redusere gjeldsgraden i utlånsforskriftene fra dagens fem ganger årsinntekt til et nivå på 4,5.

§ 9 Belåningsgrad

Den mye omtalte enslige sykepleieren med årsinntekt på 575.000 kroner vil i de fleste delene av Norge ha mulighet til å kjøpe seg bolig. I pressområdene er derimot utvalget av boliger en utfordring.

Boligbyggingen har falt klart i Oslo i år og ifølge Samfunnsøkonomisk analyse som har gjort en utredning på oppdrag fra Huseierne, ser det ut til å bli enda noe lavere de neste årene.⁹ Ifølge Samfunnsøkonomisk analyse er det lite som tyder på at sentralisering og tilflyttingen til Oslo har stoppet opp. Problemene med manglende boligtilbud må imidlertid primært løses med lokale boligpolitiske tiltak.

Det har blitt fremmet en rekke konkrete forslag, herunder bestemmelser som motiverer boligbyggerne til å øke prosjekteringen av nye bygg og til å legge ut flere prosjekter for salg. I tillegg er det blitt foreslått kommunale tiltak som innebærer å øke reguleringsreserver, samt ytterligere effektivisering av plan- og byggesaker, for å nevne noen.

I påvente av at nødvendige boligpolitiske tiltak bringer bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter boliger bør ikke andre ledd i dagens §5 slettes. Bestemmelsen som begrenser belåningsgraden til sekundærboliger i Oslo kommune slik at det ikke overstiger 60 prosent av boligens verdi bør inngå som virkemiddel for å lempe på situasjonen for unge i pressområder, og bør derfor videreføres.

⁹ <https://www.huseierne.no/globalassets/boligfakta/boligfakta-2020/soa-rapport-13-2020-koronapandemien-og-den-norske-boligmodellen.pdf>

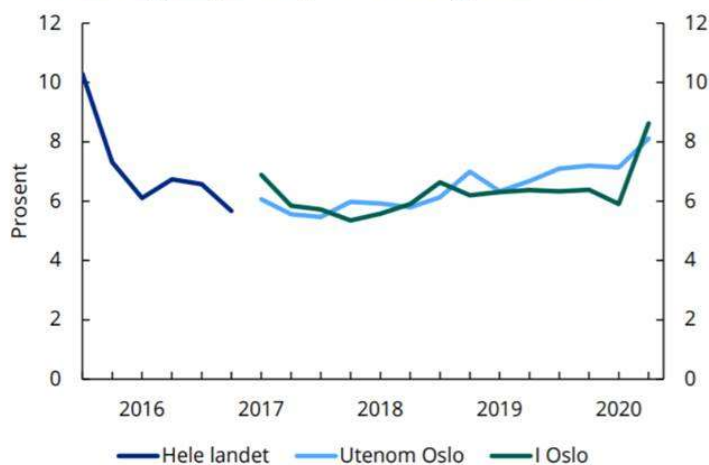


Forbrukerrådet støtter derfor ikke tilsynets forslag om å avvike bestemmelsen om sekundærboliger i pressområdet Oslo. Forbrukerrådet støtter heller ikke Norges Banks forslag om å gjøre den Oslo-spesifikke begrensningen nasjonal. Dette vil kunne skade etterspørselen etter boliger i alle de områdene som hverken har boligprisvekst eller mangel på boliger.

§ 11 Flexibilitet

Finanstilsynet har foreslått innskjerpinger ved å sette bankenes fleksibilitetskvote for lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften til fem prosent over hele landet. De siste tallene Forbrukerrådet har tilgang til viser at åtte til ni prosent av boliglånene avviker fra ett eller flere av kravene i 2020.

Figur 15 Andel utlån som avviker fra ett eller flere av kravene i boliglånsforskriften. Vektet gjennomsnitt

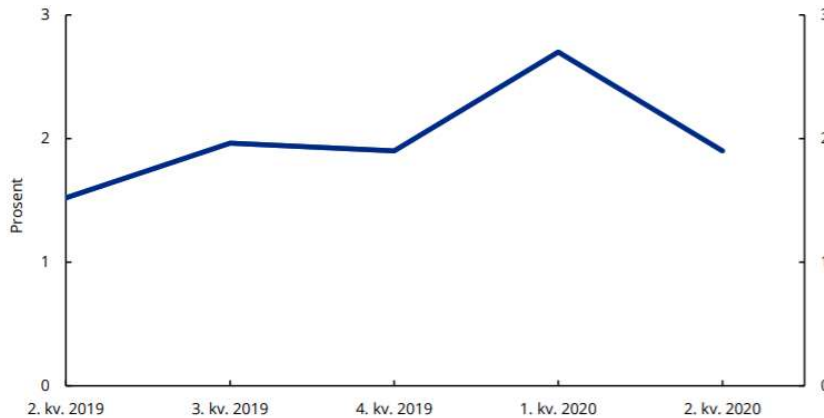


Kilde: Finanstilsynet

Tilsvarende tall for forbrukslån var vesentlig lavere:



Figur 1.8 Andel utlån som avviker fra ett eller flere av kravene i forbrukslånsforskriften. Vektet gjennomsnitt



Kilde: Finanstilsynet

Fleksibilitetskvoten i boliglånsforskriften blir etter det Forbrukerrådet kjenner til normalt benyttet på unge boligkjøpere som antas å ha tilgang til høy fremtidig inntekt, men som ved lånetidspunktet ikke tilfredsstillers boliglånsforskriftens krav om maksimalt fem ganger inntekten. Finanstilsynet viser i høringsnotatet til funn som bekrefter denne forståelsen.

Fleksibilitetskvotene vil også fungere som en sikkerhetsventil for forbrukere som blir utsatt for midlertidige endringer i livet, som for eksempel ved skilsmisse, sykdom eller midlertidig arbeidsledighet som vedvarer utover seks måneder. Etter Forbrukerrådets syn er alle de nevnte tilfellene hensiktsmessige anvendelser av fleksibilitetskvoten.

Forbrukerrådet støtter derfor ikke Finanstilsynets forslag om å redusere nivået for fleksibilitetskvoten i boliglånsforskriften til fem prosent og omgjøre det til en nasjonal terskel.

Tallene som Finanstilsynet har fremskaffet for uttaket av fleksibilitetskvoten i forbrukslånsforskriften viser at nivået har vært relativt lavt og godt under de fem prosentene som gjelder under dagens bestemmelse.

All den tid uttaket av fleksibilitetskvoten fortsatt er beskjedent, ser ikke Forbrukerrådet behov for å avvikle §8 i forbrukslånsforskriften. Bestemmelsen vil ha en funksjon med å avlaste husholdninger som kan ha behov for kortsiktig mellomfinansiering i forbindelse med sårbare situasjoner, for eksempel knyttet til skilsmisser og i påvente av langdryg behandling av offentlige støtteordninger.



Forbrukerrådet deler for øvrig Finansdepartementets forståelse om at bestemmelsene for fleksibilitetskvotene slik de fremkommer i utlånsforskriftene regulerer bankenes samlede utlånspraksis og ikke den enkelte låneavtale.

Finansavtaleloven derimot regulerer den enkelte låneavtalen og dette er relevant for innføring av avslagsplikt i ny finansavtalelov.

§ 13 Utfyllende bestemmelser

Forbrukerrådet mener det er fornuftig at Finanstilsynet delegeres myndighet til å gi utfyllende bestemmelser til forskriften, og mener at dette vil gi Finanstilsynet nødvendig fleksibilitet til å håndtere fremtidige situasjoner og utfordringer.

§ 14 Ikrafttredelse og varighet

En opphørsdato sikrer en grundig offentlig gjennomgang av gjeldsveksten og gjeldsnivået, og er temaer som engasjerer mange parter. Forbrukerrådet vil derfor anbefale at det settes en dato for revisjon.

Oslo, den 10. november 2020

Med vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (sign.)
Fagdirektør finans

Bjarki Eggen (sign.)
Seniorrådgiver finans