

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår dato: 04.05.2015
Vår referanse: 15/1828 – 2
Saksbehandler: Jorge B. Jensen
Telefon: 93084578
Epost: jorge.jensen@forbrukerradet.no

Deres dato:
Deres referanse: 15/ 8874

Høring om utkast til forskrift om forsvarlig utlånspraksis

Vi viser til høringsbrev av 17. mars. Vi gir med dette høringssvaret vårt syn på forslaget om å forskriftsfeste dagens retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis og kommenterer de konkrete forslagene for innstramning av referanseverdiene.

Forbrukerrådets grunnposisjon er at forbrukere bør kunne tegne de boliglån som de, etter en individuell vurdering, viser seg i stand til å kunne betjene. Men posisjonen må veies opp mot behovet for å demme opp gjeldsveksten i husholdningene, for å sikre allmenn forbruksevne og fremtidig etterspørsel etter varer og tjenester.

Til spørsmålet om dagens retningslinjer skal forskriftsfestes, mener Forbrukerrådet at det viktigste er at tilsynsmyndighetene får og praktiserer differensierte sanksjonsmuligheter for normavvik.

Til spørsmål om innstramminger av dagen referanseverdier, finner Forbrukerrådet positive sider ved at særskilt egnethetsvurdering innskrenkes. Andre forslag vekker bekymring. Forbrukerrådet oppfordrer heller til en gradvis innstramning, for å oppnå bedre kontroll på effektene av mer restriktiv utlånspraksis. Vi legger til grunn at mange forbrukere vil møte en strammere økonomisk hverdag dersom alle forslagene i sin helhet realiseres.

Utover dette kommenterer også Forbrukerrådet på andre sider av gjeldsbildet, selv om det egentlig ligger utenfor høringen. Forbrukerrådet bekymrer seg for markedet av usikret gjeld.

Siden Finansminister Siv Jensen har uttalt at finansdepartementet vil vurdere Finanstilsynets forslag opp mot en mer helhetlig boligpolitikk, kommenterer vi også utvalgte boligpolitiske tiltak.



1. Forskriftsfeste retningslinjer.

Forbrukerrådet deler Finanstilsynets bekymring for hvordan gjelda har utviklet seg i norske husholdninger. Både Norges Bank i [Finansielt utsyn 2014](#) og Finanstilsynet i [Finansielle utviklingstrekk 2014](#) identifiserer husholdningenes gjeldsbyrde som en fremtredende risikofaktor for økonomisk stabilitet i Norge.

Husholdningenes gjeld vokser raskere enn både boligprisene og husholdningenes inntekter og finansielle formue. En stor andel av nye boliglån ligger utenfor dagens krav om 85 prosents belåningsgrad. I Finanstilsynets [Boliglånsundersøkelse 2014](#) heter det at

«For nedbetalingslån hvor formålet var kjøp av bolig;... Andelen lån utover 85 prosent belåningsgrad var 31 prosent samlet for alle låntakere og 46 prosent for yngre låntakere isolert.

Dersom tilleggssikkerheten medregnes var andelen utover 85 prosent belåningsgrad for alle låntakere 18 prosent og for yngre låntakere 28 prosent»

Når bankene i tillegg har lempet på utlånspraksis det siste året, reiser det legitim tvil om retningslinjer, som styringsverktøy, har tilstrekkelig disiplinerende kraft til å sikre forsvarlig utlånspraksis.

Det er derfor forståelig at Finanstilsynet ønsker virkemidler som reduserer bankenes skjønnsutøvelse. Finanstilsynet signaliserte dette ønsket allerede i brev av 29. januar 2014.

Men Forbrukerrådet støtter ikke ubetinget forslaget om å forskriftsfeste retningslinjene.

Forbrukerrådets mener at forbrukere bør kunne tegne de boliglån som de, etter en individuell vurdering, viser seg i stand til å kunne betjene. Det gjelder også lån med høy belåningsgrad (LTV). Men denne posisjonen må veies opp mot behovet for å demme opp for gjeldsveksten i husholdningene, for å sikre allmenn forbruksevne og fremtidig etterspørsel etter av varer og tjenester.

Bankene, som er den profesjonelle avtaleparten ved kjøp av boliglån, har en forpliktelse til å utøve ansvarlig utlånspraksis.

Uavhengig av om Finansdepartementet slutter at det må forskrift til for å få bankene til å respektere tilsynets krav, oppfordrer vi departementet til å utrede muligheten for et differensiert sett av sanksjonsmuligheter til departementet.

I forslaget fra Finanstilsynet klargjøres det ikke hvilket sanksjonsregime som er tiltenkt forskriften, bortsett fra at det slås fast i redegjørelsen at *«Forskriftsregler vil gi en klarere hjemmel for tilsynsmessig oppfølging og sanksjonering»* og at det i merknadene til §7 heter at

«Som ledd i Finanstilsynets oppfølging av forskriften, kan det bli behov for å fastsette nærmere bestemmelser»

Det vanskelig å se hvilket sanksjoneringsregime som vil være gjeldende. Hvis sanksjonering i forskriften utelukkende refererer seg inndragelse av konsesjon, vil terskelen for inngripen være for stor.

Forbrukerrådet har i flere omganger påpekt at Finanstilsynet, sammenliknet med andre tilsynsmyndigheter både i Norge og i utlandet, har relativt få sanksjonsmidler.



Videre savner vi konkretisering av når eller under hvilke forutsetninger det vil være aktuelt å oppheve forskriften. I høringsnotatet heter det at forskriften oppheves «når markedsforholdene tilsier det» (s.10). I brev av 16. 03 til Finansdepartementet heter det at

«En forskriftsfesting bør imidlertid ikke være et permanent virkemiddel. Dersom markedene skulle endre seg vesentlig, slik at boligprisene stabiliseres eller faller vesentlig, og veksten i husholdningsgjelden avtar vesentlig, bør forskriften oppheves eller kravene lempes. Tilsvarende bør kravene kunne skjerpes dersom veksten i boligpriser og husholdningsgjeld skulle tilta»

Dette er etter vårt syn upresist og gjør det vanskelig å forutse varigheten av forskriften. Dersom Finansdepartementet kommer til at forskrift er det eneste middelet for å sikre ansvarlig utlånspraksis, må departementet først tydeliggjøre når utlånspraksisen kan sies å være forsvarlig nivå og eller når gjeldsbelastning på husholdningene er på et akseptabelt nivå som gjør forskriften overflødig.



2. Forslag til innstramming av referanseverdier

Finanstilsynet forslår i tillegg til forskriftsfesting, konkrete innstramninger i gjeldende referanseverdier. Bl.a;

1. Betjeningsevne beregnes med seks prosentpoeng i stresstest av lånesøkers økonomi og samtidig som *særskilt forsvarlighetsvurdering* ikke lengere kan begrunne avvik fra regelen
2. Opprettholde 85 prosent LTV, som bare kan avvikes ved sikkerhet i annen bolig
3. *Særskilt forsvarlighetsvurdering* kan ikke lengere begrunnelse for avvik fra regelen om 85 prosent LTV
4. Kausjon / garanti kan ikke lengere begrunnelse for avvik fra regelen om 85 prosent LTV
5. Belåningsgrad for rammelån reduseres til 65 prosent LTV samtidig som *Særskilt forsvarlighetsvurdering* kan ikke lengere begrunnelse for avvik fra regelen
6. Krav om minst 2,5 prosent avdragsbetaling for alle nedbetalingslån over 65 prosent LTV

At «*særskilt forsvarlighetsvurdering*» bortfaller som smutthull for å kunne innvilge lån over 85 prosents LTV, begrenser bankenes fleksibilitet for individuelle tilpasninger. Det har også sine positive sider.

Bortfall av *Særskilt forsvarlighetsvurdering*, innebærer også at lån med uansvarlig høy LTV ikke kan innvilges selv med fraråding. Det er slik at banker har kunnet fraråde kundene, som ikke består stresstesten, å ta opp lån, men likevel innvilge det samme lånet som de frarår. Risikoen for uansvarlighet avskjæres med forslaget slik det står. Det har vært lite åpenhet om utbredelsen og konsekvensene for forbrukere ved denne praksisen. [Forbrukerrådets egne undersøkelser](#) ga oss liten grunn til å tro at skriftliggjøring av fraråding fungerte etter intensjonen. Forbrukerrådet jobbet derfor aktivt i EU parlamentet under utformingen av boliglånsdirektivet (CARRP) for å sikre mer ryddig ansvarsforhold ved tildeling av boliglån.

At kausjon / garanti ikke lengere skal kunne sidestilles med pant i annen eiendom, fremstår som lite begrunnet i høringsnotatet. Det argumenteres utelukkende av hensyn til låneyter. Forbrukerrådet oppfordrer Finansdepartementet til å utrede påstanden om at kausjon og garantier gir dårligere sikkerhet for bankene enn pant i eiendom. Det kan være et poeng for departementet å se etter tilfeller hvor disse formene for sikkerhet er likestilte, slik at de kan reguleres likt.

Det fremstår som dramatisk når Finanstilsynet foreslår bortfall av avdragsfrihet for alle lån som overskrider belåningsgrad på 65 prosent LTV. § 6 i forskriftsutkastet er absolutt og tar ikke hensyn til at muligheten for avdragsfrihet vil være viktig for mennesker som er befinner seg i midlertidige økonomisk pressede situasjoner. Det kan f.eks. være i tilfeller med sykdom, arbeidsledighet og skilsmisse. Å miste tilgang til avdragsfritak vil i slike situasjoner kunne utløse irrasjonell økonomisk atferd som i sin tur forsterker negative livshendelse ytterligere.

Finansdepartementet bør utrede alternative og mer fleksible operasjonaliseringer av kravet til avdragsbetaling. En mulighet kan være å tillate avdragsfrihet forbundet med konkrete livshendelser som nevnt over. En annet mulighet er tidsbegrenset varighet av for sammenhengende avdragsfrihet innenfor ett kalenderår.

I sum fremstår forslagene til innstramning som dramatiske. Forbrukerrådet oppfordrer departementet til å vurdere en trinnvis innstramning, hvor man først sikrer at utlånspraksis harmoniserer med dagens retningslinjer i tillegg til bortfall av særskilt forsvarlighetsvurdering. En trinnvis innstramninger i referanseverdiene gjør det mulig å kalibrere tiltaksmengden, for å unngå nedkjøling av husholdningenes forbruk.



3. Beslektede problemstillinger knyttet til gjeldsoppbygging i husholdingene

I [Finansielt utsyn 2015](#) gjentar Finanstilsynet at forbrukslån bare utgjør «om lag tre prosent» av husholdningenes samlede lån. Det skal likevel ikke være grunn til å bagatellisere problemene som usikret gjeld kan forårsake. Kommunale økonomiske rådgivere, som Forbrukerrådet er i stadig dialog med, rapporterer at de krevende gjeldssakene de møter normalt ikke relateres til boliglån, men til et antall usikret kreditt. At usikret gjeld tildeles med forenklet kredittvurdering, mens kredittvurdering for boliglån er grundig, kan være forklaringen på det. Finansdepartementet bør vurdere innstrammingstiltak for utlånspraksis av usikret gjeld.

Gjeldsregisteret bør også realiseres. Både finansieringsvirksomhetene, bankene og forbrukersiden er positiv til etablering av et slikt register.

Finanstilsynet behandler ikke kombinasjonseffektene av usikret gjeld og høyt boliglån. Det har derimot Christian Poppe, Forsker ved SIFO gjort i sin forskning. I rapporten [Økonomisk utsatthet \(2012\)](#) tallfestes antallet norske hushold med tilbakevendende betalingsproblemer til 150 000. Poppe modellerer også sannsynligheten for at husholdningen skal rammes av betalingsvansker, gitt at man har et normalt boliglån. Resultatene viser at når en husholdning oppnår kredittkortgjeld tilsvarende 20 prosent av husholdningens inntekt, vil det være 40 prosent sjanse for at husholdningen rammes av betalingsvansker. Dersom kredittkortgjelda derimot utgjør 40 prosent av husholdningens inntekter, er sjansene for betalingsvansker over 90 prosent. Slike kombinasjonseffekter bør inn i vurderingen reguleringen som knytter seg til gjeldsproblemer.

Ellers registrerer Forbrukerrådet at Finanstilsynet på side 3 i høringsnotatet fremholder at det er «sterk konkurranse i boliglånsmarkedet». Dette er en vurdering som ikke står i stil med [Konkurransetilsynets vurdering av boliglånsmarkedet fra mars i år](#). Konkurransetilsynet undersøkte konkurransen i markedet for boliglån i perioden 2007 til første kvartal 2014. Konklusjonen var at konkurransen i boliglånsmarkedet var *sårbar*.

4. Beslektede problemstillinger knyttet til boligmarkedet

Forbrukerrådet støtter vurderingen gjort av Finanstilsynet, når tilsynet påpeker at situasjonen i boligmarkedet er en helt annen nå, enn høsten 2013 og vinteren 2014. Situasjonen i boligmarkedet er langt mer sårbar, hvor bl.a. flere unge forbrukere nå befinner seg yttergrensen for hva som er bærekraftig hvis det skulle oppstå økt arbeidsledighet eller langvarig prisfall på boliger.

Forbrukerne møter gjennom både enkeltutspill og velregisserte pr-kampanjer i media påstander om boligmangel som har en helt åpenbar prisdrivende effekt. Det blir omtrent hevet over enhver tvil at Norge vil ha behov for boligbygging og at behovet vil være stort hvis befolkningsveksten holder seg på høyt nivå over lang tid.

Men Forbrukerrådet finner det helt oppsiktsvekkende dersom Norge nå har utviklet boligmangel. Vårt system er nesten rent etterspørselsstyrt og markedsbasert og betyr i realiteten at dersom noen kan betale for boligen, så blir den også bygget. Dette er i hovedsak et godt system. Dersom det oppstår ubalanser vil årsaken mest sannsynlig være at kommersielle boligutviklere utsetter bygging fordi de kan hente ut stor profitt på å vente til tomteverdien eller boligprisene er steget enda mer, eller at nye utviklere har finansieringsutfordringer.

Forbrukerrådet mener at kommersielle aktører har fått en altfor dominerende plass i beskrivelser av boligmarkedet og at dette øker faren for både individuelle boligeiere, øker faren for boligboble og dermed for ødeleggende nedadgående spiraleffekter.



Finanstilsynet konkluderte i oktober 2014 med at verken eiendomsmeglingsloven eller Avhendingsloven har hjemmel for å gjøre tilstandsvurdering obligatorisk, hvilket gjorde at eiendomsmeglerforetakene trakk seg fra en avtale om å innføre en ny standard for Boligsalgssrapport etter NS3600 og gi takstmennene uavhengighet av megler. Forbrukerrådet anbefaler at slik hjemmel blir sikret.

Forbrukerrådet oppfordrer avslutningsvis Finansdepartementet å utrede om og i så fall hvordan skattefavoriseringen av boliger slår ut i unge forbrukeres disfavør i boligmarkedet.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Jorge B. Jensen
fagdirektør

Thomas Bartholdsen
fagdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.

Kopi til: