

Finansdepartementet
0030 Oslo
Løsning for høringsuttalelser på regjeringen.no

Hørings svar om utlånsforskriften

Finansdepartementet sendte 3. oktober 2022 høringsnotat med forslag til endringer i utlånsforskriften ut på høring. Departementet ber høringsinstansene om å vurdere Finanstilsynets forslag til ny utlånsforskrift, som inneholder innstramminger og større virkeområde for bestemmelsene.

Departementet ber særlig om en vurdering av om forslaget er «godt tilpasset målet om å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak».

Forbrukerrådet oversender med dette sitt hørings svar, som er innsendt ved bruk av departementenes digitale løsning for høringsuttalelser.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet ber departementet om å se bort fra de næringsinteressene som tar til orde for å fjerne utlånsforskriften. Dersom alle kravene fjernes vil det potensielt øke den finansielle sårbarheten i husholdningene, noe som kan få alvorlige konsekvenser på sikt.
- Utlånsforskriften er en viktig brikke i finansreguleringen som bidrar til å dempe gjeldsopptaket i husholdningene. Dermed bidrar forskriften også til å gjøre husholdningene mindre økonomisk sårbare for renteopp ganger. Det er spesielt viktig etter en lang periode med unormalt lave renter på boliglån.
- Etterspørselen etter forbrukerkreditt må ventes å øke på kort sikt som følge av unormal høy inflasjon. Dette skyldes at forbrukere bruker tid på å omstille sitt konsum til en ny økonomisk virkelighet. Forbrukerkreditt er kostbar gjeld som skaper risiko for økt økonomisk sårbarhet, og særlig i mindre bemidlede husholdninger. Dette taler for å utvide utlånsforskriften til også å omfatte flere typer av lån enn boliglån og forbrukslån.



- At grupper av forbrukere får vanskeligheter med å kjøpe bolig, må løses med boligpolitiske tiltak. Det må bygges flere boliger der forbrukere ønsker å bo og det må også bygges flere boliger av den typen som forbrukere ønsker å bo i.
- Utlånsforskriften er i dag innrettet med geografisk differensiering, som blant annet er ment å sikre unge boligkjøpere i Oslo et fortrinn i konkurransen om visse typer boliger. Forbrukerrådet mener disse innretningene må videreføres. Etter vårt syn bør bestemmelsene om geografisk differensiering utvides til å gjelde flere pressområder enn bare Oslo. Vi går derfor imot Finanstilsynets forslag om å avvikle geografisk differensiering.
- Forbrukerrådet stiller seg bak Norges Banks anbefaling om å utrede om utlånsforskriften bør åpne for at bankene kan tilby risikoreduserende løsninger. Bruk av slike løsninger bør kunne gjøre det mulig å innvilge lån til forbrukere som ikke tilfredsstiller rentestresstesten i forskriften.

Forbrukerrådet har, i forberedelsene til arbeidet med dette høringssvaret, innhentet en uavhengig og balansert utredning om utlånsforskriften fra Oslo Economics. Vi mener at rapporten fra Oslo Economics vil være relevant for de avveiningene som departementet nå skal foreta og vi legger den derfor ved i sin helhet som et vedlegg til vårt høringssvar.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende kort utdype noen av våre synspunkter.

Viktigheten av å opprettholde utlånsforskriften

Mens andre europeiske land med høy gjeldsbelastning i husholdningene har redusert gjeldsutviklingen i husholdningene de siste 10-12 årene, så har gjeldsbelastningen hos norske husholdninger stort sett økt i tilsvarende periode. Kredittytterne i Norge har gjennomgående opprettholdt et høyt utlånstrykk, slik at gjeldsbelastningen i husholdningene nå regnes som en av de mest sentrale risikofaktorene for finansiell stabilitet i Norge. Det alene er grunn god nok til å regulere utlånsvirksomhetene strengt. Flere representanter for finansbransjen har i 2022 tatt til orde for å avvikle utlånsforskriften i sin helhet. Forbrukerrådet vil advare mot dette. Kravene i utlånsforskriften samlet sett medvirker til å øke den finansielle robustheten i norske husholdninger. Dersom alle kravene fjernes vil det potensielt kunne øke den finansielle sårbarheten i husholdningene, noe som kan få alvorlige konsekvenser på sikt.



Oslo Economics, som har utredet utlånsforskriftens samlede effekt, illustrerer konsekvensene av å avvike utlånsforskriften på følgende vis:

Figur 5-8: Potensielle effekter for låntakere ved å fjerne utlånsforskriften



Forbrukerkreditt og forbruksgjeld

Norsk Gjeldsinformasjon AS, som er eid av norske banker, varsler om økt forbruksgjeld i september 2022 sammenliknet med sommeren 2022. Gjeldsinformasjonsforetaket tallfester at tilbydere av usikret kreditt har et samlet utlånsvolum på 152 mrd. kroner i september 2022.¹

Det er naturlig å se utviklingen i lys av uvanlig høy inflasjon i sentrale forbrukermarkeder. For eksempel har prisene på matvarer og alkoholfrie drikkevarer i oktober 2022 økt med 13,1 prosent på ett år.² I juni 2022 varslet Eiendom Norge at prisene på fritidsboliger hadde økt med 15,6 prosent.³ For mange forbrukere er det nærliggende å møte inflasjon med økt kredittopptak for å opprettholde levestandard, før eventuell endring i forbruksmønstre.

I Finanstilsynets rapport «Utviklingen i forbruksgjeld» fra oktober 2022 heter det at norske banker som har spesialisert seg på forbrukslån, har en misligholdsandel for utlån på 14,7 prosent.⁴ Det gir et grunnlag for å være

¹ [Statistikk | Norsk Gjeldsinformasjon](#)

² [Konsumprisindeksen \(ssb.no\)](#)

³ [Hytteprisene stiger, volumet faller - Eiendom Norge](#)

⁴ [Rapport: Utviklingen i forbruksgjeld oktober 2022 \(finansstilsynet.no\)](#)



skeptisk til forbrukslånsbankenes evne til å kredittvurdere sine kunder på en forsvarlig måte.

Undersøkelser gjennomført av OsloMet SIFO i august 2022 viser at 12 prosent av husholdningene ser seg nødt til enten å la en regning eller et avdrag på lån gå til forfall.⁵ Dette gir signaler om at misligholdet vil kunne nå høyere nivåer i nær fremtid.

For å dempe ytterligere gjeldsopptak i husholdningene og dermed forebygge økonomiske problemer i husholdningene, er det naturlig å utvide utlånsforskriften til også å gjelde flere former av gjeld, utover boliglån og forbruksgjeld.

Fleksibilitetskvote

I forslaget fra Finanstilsynet foreslås det å stramme inn på fleksibilitetskvoten i forskriften. Flexibilitetskvoten gir bankene et mulighetsrom til å innvilge lån i brudd med kravene i utlånsforskriften ut fra en konkret vurdering av kunden. Kvoten er geografisk differensiert gjennom at kredittyter hvert kvartal kan innvilge boliglån i brudd med vilkårene i §§ 5-7 og § 9, for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån utenfor Oslo. I Oslo er denne kvoten satt til 8 prosent.

For forbrukslån kan finansforetak yte forbrukslån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriftens §§ 5-6 og § 13, for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede forbrukslån hvert kvartal. Det er ingen geografisk differensiering for denne kvoten.

Fleksibilitetskvotene har aldri vært fullt ut utnyttet. Gjennomsnittlig uttak av fleksibilitetskvoten for boliglån var i andre kvartal i 2022 på 6,8 prosent utenfor Oslo, og 5,6 prosent i Oslo.⁶ Flexibilitetskvoten for boliglån ble under covid-pandemien midlertidig utvidet til 20 prosent i henholdsvis 2. og 3. kvartal 2020. Da den midlertidige utvidelsen opphørte, medførte det ikke særlige endringer i bankenes utlånsmonster.⁷ I høringsnotatet heter det at samlet avvik på fleksibilitetsgrensen begrenser seg til 14 konkrete tilfeller siden 2021. Flexibilitetskvoten for forbrukslån var i 2. kvartal 2022 på 2,5 og har alltid ligget under 3 prosent for finansforetakene sett under ett.

⁵ [SIFO-rapport 8-2022 Dyrtid under oppseiling II.pdf \(oslomet.no\)](#)

⁶ [Bruk av fleksibilitetskvotene i utlånsforskriften \(Q2 2022\) - Finanstilsynet.no](#)

⁷ [Uendret låneetterspørsel og lavere margin på lån med pant i bolig \(norges-bank.no\)](#)



Ifølge bankenes innrapportering til Finanstilsynet er det kravet til gjeldsgrad som det i størst grad ble avveket fra. Deretter følger avvik fra kravet til belåningsgrad. Dette gjelder både i Oslo og i resten av landet. Forbrukerrådet legger til grunn at bankene har ulik praksis når det gjelder bruk av fleksibilitetskvoten for boliglån, men samlet sett får en større andel av førstegangskjøpere (25 prosent) innvilget lån med bruk av kvoten, sammenlignet med gjennomsnittet av alle låntakere (4 prosent).⁸

Fleksibilitetskvoten ble etablert for å gi bankene anledning til å utøve skjønn i vurderingen av lånesøkere som hadde en rimelig sjanse til å betjene gjeld, selv om de på lånetidspunktet ikke oppfylte alle kriteriene i utlånsbestemmelsen. Det var særlig hensynet til unge forbrukere og førstegangsetablerere som gjorde at Forbrukerrådet anbefalte opprettelse av kvoten. I dag ser vi at kvoten fungerer etter hensikten, ved at kvoten brukes oftere på førstegangsetablerere. Finanstilsynets rapporter viser også at kvoten brukes med moderasjon. Det er få tilfeller av avvik. I tillegg er ny finansavtalelov utformet med den hensikt å påføre bankene ansvar for å innvilge lån i brudd med kravet til forsvarlig kredittvurdering (jfr. [§5.5](#) i ny lov som ikke har trådt i kraft). Det gjenstår å se hvilken rettspraksis som vil danne seg som følge av denne bestemmelsen.

Med bakgrunn i disse forholdene anbefaler vi Finansdepartementet om å ikke endre bestemmelsene knyttet til fleksibilitetskvotene, herunder også dagens bestemmelser om geografisk differensiering.

Geografisk differensiering - Sekundærboliger i Oslo

Dagens bestemmelse om belåningsgrad (Loan-to-value) tilsier at lånets andel av boligens verdi ikke skal overstige 85 prosent av boligens verdi for nedbetalingslån og 60 prosent for rammelån. For sekundærboliger i Oslo gjelder det derimot et krav om maksimal belåningsgrad på 60 prosent.

Bestemmelsene for sekundærboligene i Oslo ble etablert for å gi førstegangskjøpere et fortinn i konkurransen med etablerte boligkjøpere om boligtyper som normalt fungerer som inngangsbillett til boligmarkedet. 95 prosent av førstegangskjøpere i Oslo kjøpte en blokkeilighet. I 2020 var det om lag 45 000 personer med sekundærbolig i Oslo. De fleste av eierne var eldre enn 34 år.

⁸ [Boliglånsundersøkelsen 2021 \(finansstilsynet.no\)](https://finansstilsynet.no/Boliglansundersokelsen-2021)



Lån til sekundærboliger utgjorde om lag tre prosent av det samlede lånebeløp for nedbetalingslån i 2021. I byene er sekundærboliger i stor grad investeringsobjekter, mens de i distriktene trolig i betydelig grad kan være fraflyttede boliger.⁹

I august 2022 publiserte Norsk Eiendomsmeglerforbund tall som viser at det nå er 5025 færre sekundærboliger i Oslo enn for tre år siden. I andeler utgjør sekundærboligene i Oslo 15,7 prosent av boligmassen, mot tidligere 17,5 prosent. Dette skulle tyde på at bestemmelsen virker etter hensikten. Andelen sekundærboliger i Bergen og Trondheim ligger jevnt mellom 8 - 9 prosent siden 2019. Utlånsforskriftens bestemmelser for Bergen og Trondheim er ordinær belåningsgrad, altså 85 prosent.

På den andre siden er sekundærboliger en viktig del av utleiemarkedet. I mangel av en profesjonell utleiesektor, så vil bortfall av privat utleiesektor med sekundærboliger utgjøre en utfordring for unge som trenger et sted å bo. I hvilken grad dette er et problem for unge innbyggere i Bergen og Trondheim, er uklart for Forbrukerrådet. I den grad det faktisk er et problem, og dersom belåningsgraden motvirker forekomsten av privat utleiesektor, så bør Finansdepartementet vurdere særskilte bestemmelser for nettopp disse byene også.

Utfordringen med tilgang på boliger for unge må uansett søkes løst med en aktiv boligpolitikk som innebærer at det må bygges flere boliger av den typen som unge ønsker å bo i og der de unge ønsker å bo. I tillegg må leietakere få styrket sine rettigheter som forbrukere.

[Innstramning av krav til gjeldsgrad \(Debt-to-income / Loan-to-income\)](#)

Finanstilsynet har i sitt forslag til endring av utlånsforskrift foreslått å redusere kravet til gjeldsgrad fra fem ganger inntekt til 4,5 ganger inntekt. Tilsynet foreslår dette med begrunnelse i at dette er den mest hensiktsmessige måten å motvirke oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger.

Samtidig viser en litteraturgjennomgang utført av Oslo Economics,¹⁰ at det finnes få entydige resultater i faglitteraturen om effekten av regulering av gjeldsgrad på boligpriser og kredittvekst. Uttredene finner derimot flere studier som konkluderer med at det er små eller ikke signifikante effekter av krav til

⁹ [Ny bunn-notering for sekundærboliger rammer leiemarkedet - NEF.no](#)

¹⁰ Vedlegget «Forventede effekter på boligmarkedet av å fjerne utlånsforskriften»



belåningsgrad på kreditt og boligpriser. Svenske analyser har sluttet at reguleringer for gjeldsgrad og belåningsgrad kan komplementere hverandre i tilfeller der boligprisene er i vekst. Nærmere bestemt, dersom boligprisene øker i større takt enn inntektsnivået, vil krav til gjeldsgrad kunne begrense hvor mye lån som kan tas opp, selv om boligverdien er høy.

I 2018 innførte Sverige regulering av gjeldsgrad, der husholdninger som overskrider en gjeldsgrad på 450 prosent, må nedbetale ytterligere 1 prosent årlig av deres lån. Reguleringen ble innført samtidig som en økning i tidligere innførte krav til nedbetaling av gjeld. Reguleringen av gjeldsgrad blir estimert til å redusere boligprisene med 5 prosent (Wilhelmsson, 2022).

Norges banks vurderinger

Norges Bank vurderer at utlånsforskriften har begrenset oppbygging av sårbarhet i husholdningssektoren og bidratt til å bremse veksten i forbrukslån til sårbare husholdninger og store boliglån. Norges Bank fremholder også at krav til utlånspraksis bør ikke fjernes, selv med økt rentenivå. Norges Bank mener at krav til forsvarlig utlånspraksis bør anses som et varig, strukturelt tiltak, og ikke endres hyppig. Forbrukerrådet stiller seg bak denne vurderingen.

Nasjonalbanken peker videre på muligheten for å endre forskriftens §5, som omhandler lånesøkers betjeningsevne og kredittyters stresstest. Vi forstår Norges banks forslag knyttet til risikoreduserende løsninger til lånesøkere (lengre fastrentekontrakter og forsikring mot boligprisfall) som forslag til hvordan kunne å lempe på kravet til 5 prosentpoengs stresstest. Dette er et forslag som blant annet Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF) har fremmet.

Forbrukerrådet mener at dette er et verdifullt forslag som bør forfølges. Etter vårt syn bør lån i lengre fastrentekontrakter gjøre det mulig å innvilge lån til lånesøkere som ikke oppfyller kravet til rentestresstesten i §5. I det norske boliglånsmarkedet finnes det ikke kontrakter for fastrentelån med lengre løpetid enn ti år og tilbudet om 10-års kontrakter har inntil nokså nylig vært beskjedent. I november 2022 er det i 29 boliglån som har 10 års løpetid i markedet. En bestemmelse som setter til side negativt utfall av rentestresstesten for lånekunder, fordrer at det til enhver tid finnes et stort antall låneprodukter med lang løpetid i markedet.

Oslo, 14. november 2022



Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)
Fagdirektør

Bjarki Eggen (s.)
Seniorrådgiver