

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Vår ref.: VMA/akr

Oslo, 2. oktober 2024

HØRING - VIDEREFØRING OG ENDRING AV UTLÅNSFORSKRIFTEN

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 23. august 2024 med vedlegg vedrørende ovennevnte. Finansforbundet er den største fagforening innen finanssektoren med 35.000 medlemmer. Forbundet gir her sin vurdering av de forelagte endringsforslagene. Formålet med utlånsforskriften er å begrense den systemiske risikoen knyttet til høy boligprisvekst og gjeldsoppbygging. Forskriften skal bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis. Kravene sikter mot å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Finanstilsynets forslag

Kravene i utlånsforskriften har etter Finanstilsynets vurdering bidratt til finansiell stabilitet ved å dempe andelen husholdninger med svært høy gjeld. Hensynet til finansiell stabilitet tilsier at det fortsatt settes rammer for bankenes utlånspraksis. Finanstilsynet foreslår at gjeldende regulering i hovedsak videreføres, men at det gjøres enkelte justeringer i unntakene fra forskriften og ved at tilleggssikkerhet for lån med pant i bolig skal være begrenset til sidesikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon).

Bestemmelsene om fleksibilitetskvoter gir rom for at finansforetak basert på egne kredittvurderinger kan innvilge en andel lån som fraviker ett eller flere av kravene i forskriften. Finanstilsynet foreslår å videreføre gjeldende fleksibilitetskvoter, som vil si at finansforetak kan innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig hvert kvartal (fleksibilitetskvote). For lån med pant i bolig i Oslo kommune er fleksibilitetskvoten 8 prosent av verdien av innvilgede lån eller inntil 15 millioner kroner, uavhengig av utlånsvolum gitt i Oslo kommune.

Finanstilsynet foreslår at det ikke innføres lettelser for førstegangskjøpere eller andre grupper av låntakere. Regulering av bankenes utlånspraksis er ikke egnet til å finstyre utviklingen i kreditt, verken nasjonalt, i geografiske delmarkeder eller i grupper av befolkningen. Innføring av lettelser i regelverket for enkeltgrupper vil svekke den samlede reguleringen og gi økt kompleksitet, noe som kan øke risikoen for utilsiktede effekter. Lettelser for enkeltgrupper kan også føre til forventninger om tilsvarende ordninger for andre grupper. Over tid vil det kunne undergrave forskriftens formål.

Finansforbundets vurderinger

1. Rom for godt bankhåndverk og forskriftens varighet

Finansforbundet mener, som vi gjorde i 2022, at norske bankansatte besitter høy kompetanse og er godt plassert til å utføre grundige kredittvurderinger. Ut fra et hensyn til det betydelige antallet forbrukere som er høyst kredittverdige, men som ikke oppfyller samtlige forskriftskrav, mener vi at den generelle fleksibilitetskvoten for boliglån bør videreføres på minst 10 prosent. Det må være rom for å utføre godt bankhåndverk selv om man ønsker å redusere risikoen for at forbrukerne tar større lån enn de er i stand til å betjene. Bransjen bruker store ressurser på å opprettholde et høyt kompetansenivå hos de ansatte, blant annet gjennom autorisasjonsordningen administrert av Finaut. Det burde derfor være unødvendig å drive detaljstyring av bankenes utlån. Vi mener også at et slikt makroøkonomisk virkemiddel som denne forskriften er, må være tidsbegrenset dersom det skal videreføres. Vi er derfor ikke enige i tilsynets forslag om å gjøre forskriften varig, men mener det riktige er å beholde den som et midlertidig tiltak med jevnlig vurderinger av fortsatt relevans og egnethet.

2. Forskriftens virkemåte og regulatoriske forhold

Det er også et spørsmål både om forskriftens virkemåte og nødvendighet i den endrede konjunktursituasjonen med vesentlig høyere renter og en periode med stagnerende realboligpriser. Stigende renter virker i seg selv innstrammende på økonomien og ikke minst på boligmarkedet. Da forskriften sist var på høring i 2022 etterlyste vi en grundig vurdering av boliglånsforskriftens virkemåte på husholdningenes gjeld og finansielle sårbarhet, og vi anbefalte en bred gjennomgang av utlånsforskriften før den utløper i 2024. Dette har etter vår mening ikke blitt gjort. Som vi påpekte den gang har et forskningsprosjekt fra Norges Bank sett på effekten av krav til belåningsgrad på husholdningens finansielle sårbarhet. Forfatterne av studien finner at kredittveksten har blitt noe redusert. De fant imidlertid også at husholdningene bruker mer av sine likvide midler i forbindelse med boligkjøp etter at kravene ble innført eller strammet til og at denne nedgangen i likviditet er langvarig.¹ De

¹ 1 Knut Are Aastveit, Ragnar Enger Juelsrud and Ella Getz Wold (2021): The household effects of mortgage regulation. CAMP Working Paper Series No 7/2021.

lavere likviditetsbuffer øker sannsynligheten for at husholdningene selger huset hvis arbeidsledighet inntreffer og boligpriser faller. Kravet til belåningsgrad kan dermed forsterke fallet i boligpriser i en nedgangskonjunktur der ledigheten stiger. I sum finner forfatterne at de fordelaktige effektene av lavere belåning oppveies av de negative effektene av lavere buffer. Dette mener vi burde vært undersøkt mer.

Det er også et spørsmål rundt de fordelingsmessige effektene av krav til belåningsgrad. Som flere andre høringsinstanser har påpekt øker skjevheten i boligmarkedet etter som flere og flere benytter den såkalte «foreldrebanken» ved kjøp av bolig. Dette gjelder særlig førstegangskjøpere. Som Norges Eiendomsmeidlerforbund skriver i sitt høringsvar:

«Utlånsforskriftens krav til egenkapital kan være vanskelig å innfri i områder med høye boligpriser og høye leiepriser. Andelen som får foreldrehjelp er høy, og er i stor grad knyttet til foreldres boligformue. Førstegangskjøpere som ikke har tilgang til foreldrehjelp er oftere henvist til leiemarkedet. Dette skaper ulogiske forskjeller mellom førstegangskjøpere med god betjeningsevne. Mange med god betjeningsevne kunne uten problemer betjent lån på egen bolig og bygget formue over tid. I stedet må de betjene en høy husleie og går glipp av den økonomiske fordelene ved å eie egen bolig.»

Finansforbundet er enig med tilsynet at det ikke er hensiktsmessig å innføre lettelser i regulering for bare en gruppe, altså førstegangskjøpere, men da må fleksibilitetskvotene videreføres og bankene oppmuntres til å benytte de tilgjengelige virkemidler for å sikre tilgang til kreditt.

Vi mener derfor at departementet må vurdere den samlede effekten av ulike reguleringer på finansmarkedet, og i denne forbindelse det som treffer boligmarkedet og boligprisene. Regulatoriske forhold har endret seg mye siden forskriftsregulering av utlånspraksis ble innført i 2015. Innføring av finansavtalelov har styrket forbrukerbeskyttelsen ved å legge større ansvar på finansinstitusjonene ved ytelse av nye lån. Kredittyster må følge krav til kredittvurderinger og avslagsplikt etter ny lov, og brudd på dette kan gi kunden krav mot kredittyster. Den nye finansavtaleloven har allerede redusert behovet for utlånsforskriften ved at loven vil kunne motvirke finansiell sårbarhet. Et utvidet gjeldsregister som også omfatter lån med pant, vil ytterligere bidra til dette.

I tillegg vil de foreslåtte endringene i kapitalkravsregelverket (CRR3) som nylig var på høring også påvirke kredittgivning og også boligprisene og boligmarkedet. Her foreslås det særnorske innstramminger når det gjelder lån til bolig. Finanstilsynet foreslår å heve risikovektgult for lån med pant i fast eiendom, noe som CRR3 åpner for etter artikkel 458. Forslaget er å heve gultene for boliglån fra 20 til 25 prosent og fra 35 til 45 prosent på næringsseiendom.

Tilsynet begrunner forslaget med behovet for å begrense risiko for finansiell ustabilitet som følge av risikoen i eiendomsmarkedene og at andre virkemidler, herunder modellkalibreringskrav, økning i LGD-gulv og pilar 2- og bufferkrav ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for den systemiske risikoen ved et større fall i eiendomspriser. For boliglån er gjeldende gulvnivå satt til 20 prosent. Norske IRB-institusjoner har gjennomsnittlige risikovekter for boliglån på 17–23 prosent med et gjennomsnitt på 20 prosent (hensyntatt bortfall av justeringsfaktoren). Heving av gulvet til 25 prosent vil dermed være bindende for alle IRB-bankene.

Finansforbundet stilte i høringsvar datert 2. september 2024 seg kritisk til den foreslåtte hevingen. Som Finanstilsynet selv er inne på vil den svekke risikosensitiviteten i IRB-systemet. Når bankene er nødt til å holde mer kapital bak utlån for pant i fast eiendom uansett risikoen, vil de ha insentiv til å tilpasse utlånsporteføljen ved å vri den mot mer risikable lån med høyere rente. Resultatet er da at risikoen øker, ikke minsker.

Forslaget om heving av gulvene fremstår heller ikke som vel begrunnet. Finanstilsynet begrunner hevingen for boliglån i hovedsak med husholdningenes økende gjeldsbelastning og oppgangen i boligpriser. Norske husholdningers gjeldsgrad har imidlertid falt de siste årene og realboligprisene har ikke steget siden 2017.

Konklusjon

Finansforbundet mener at boliglånsforskriften kan videreføres i sin nåværende form, men for en periode begrenset på to år. Det er viktig at det ikke kommer noen innstramminger i fleksibilitetskvotene i løpet av denne perioden, men heller vurderes en oppmyking dersom det skulle vise seg nødvendig. Vi mener som beskrevet over at det må gjøres en totalvurdering, både av forskriftens virkemåte og effekt, og ikke minst av det samlede omfanget av reguleringer som allerede er innført og som er på vei inn i regelverket. Etter at kapitalkravsregelverket har blitt innført mener vi det er naturlig å vurdere om boliglånsforskriften fremdeles er nødvendig, eller om effekten av de nevnte reguleringene sammen med den økonomiske situasjonen gir et annet beslutningsgrunnlag.

Med vennlig hilsen

FINANSFORBUNDET



Vigdis Mathisen
forbundsleder