

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Att: Finansmarkedsavdelingen

Høringssvar om endring og videreføring av boliglånsforskriften

Forbrukerrådet viser til høring i regi av Finansdepartementet om endring og videreføring av boliglånsforskriften. Forslag til endret forskrift er beskrevet i høringsnotat fra Finanstilsynet datert den 28. februar 2018, og høringsfristen er av departementet satt til den 11. april 2018. Ikrafttredelsestidspunkt for ny boliglånsforskrift er foreslått til den 1. juli 2018.

Forbrukerrådet sender med dette inn sine kommentarer og merknader til forslaget. Høringssvaret er innsendt ved bruk av departementenes digitale løsning for høringsuttalelser, og er i tillegg oversendt elektronisk til postmottak@fin.dep.no.

Bakgrunn

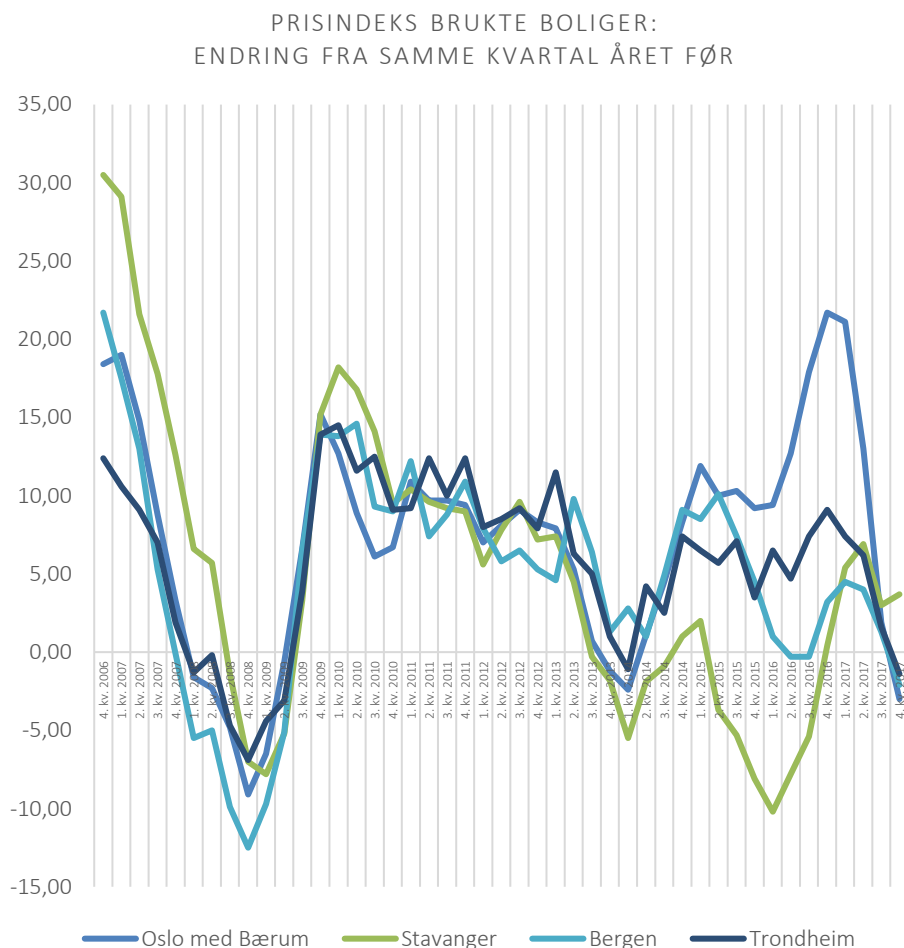
Innføringen av boliglånsforskriften i 2015 ble i sin tid blant annet begrunnet med høy gjeldsvekst for husholdningene og uforsvarlig utlånspraksis over tid for lån til boligformål. Gjeldsveksten har ikke stoppet opp, og det er fortsatt behov for detaljert regulering.

I en situasjon med et økende rentenivå er det fare for at en stadig større andel av lånekundene ikke vil være i stand til å betjene sine låneforpliktelser, som i sin tur kan føre til tilbakeslag i norsk økonomi.

Boligmarkedet i Norge er preget av til dels store regionale forskjeller. Særlig i Oslo og hovedstadsområdet har boligprisene ligget betydelig over nivået i resten av landet.



Prisindeksen for brukte boliger, som utarbeides av Statistisk Sentralbyrå, viser følgende utvikling for perioden 4. kvartal 2006 til 4. kvartal 2017:



Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

For å dempe prisveksten i Oslo i 2016 var det helt nødvendig med særskilte tiltak i hovedstadsområdet, og ett av virkemidlene bestod i å fininnstille boliglånforskriften og gjøre denne mer treffsikker.

Forbrukerrådet mener fininnstillingen i boliglånforskriften var nødvendig og innovativ og har gitt gode resultater. For første gang tok boliglansreguleringen hensyn til at boligmarkedene i sin natur er lokale med til dels vidt forskjellige markedsforhold.

Endringene i gjeldende boliglånforskrift trådte i kraft den 1. januar 2017. Ett av de viktigste grepene var innføring av krav om at samlet lån ikke kunne utgjøre



mer enn fem ganger brutto årsinntekt. Samtidig ble maksimal belåningsgrad for rammelån redusert fra 70 til 60 prosent, og det ble innført krav om nedbetaling for lån med belåningsgrad over 60 prosent (tidligere 70 prosent).

Finansdepartementet valgte i tillegg å stramme inn den såkalte fleksibilitetskvoten («fartsgrensen») for lån med pant i sekundærbolig i Oslo.

Finanstilsynets forslag

Hovedgrepe i Finanstilsynets forslag til endringer i boliglånsforskriften går i korthet ut på at bankenes fleksibilitetskvote når det gjelder adgangen til å innvilge lån som ikke oppfyller alle krav i forskriften senkes fra 10 til 8 prosent, og at denne endringen skal gjelde i hele landet og ikke bare i Oslo. I tillegg foreslås det å oppheve kravet om 40 prosent egenkapital (maksimal belåningsgrad på 60 prosent) ved kjøp av sekundærbolig i Oslo.

Videre foreslås det at lån med pant i bolig også skal omfatte lån med pant i fritidseiendom, samt en presisering om at krav til betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling på gitte vilkår ikke skal gjelde for seniorlån.

Kravet om at samlet lån ikke skal kunne utgjøre mer enn fem ganger brutto årsinntekt blir videreført.

Forbrukerrådets vurdering

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende kommentere særskilt noen av de enkelte paragrafene i forslaget til endret forskrift:

§ 2. Dokumentasjon av kredittvurdering.

Finanstilsynet foreslår å videreføre bestemmelsen om at finansforetaket skal dokumentere at innvilgelse av lån med pant i bolig skal være basert på en forsvarlig kredittvurdering. Hovedkilder til en slik vurdering skal være informasjon om lånekundens inntekt, samlet gjeld og verdien på boligen som stilles som sikkerhet.

Forbrukerrådet støtter Finanstilsynet i at denne bestemmelsen videreføres.

Forbrukerrådet vil videre peke på at oppdaterte og korrekte kredittopplysninger er viktig når finansforetak vurderer lånesøknader, og mener at innføring av et gjeldsregister gjør det enklere å utøve ansvarlig utlånspraksis. Gjeldsregisteret bør imidlertid omfatte all gjeld, inklusive boliggjeld, og ikke bare usikret kreditt.



Dokumentasjonsplikt for finansforetak knyttet til kredittvurderinger må selvsagt også innebære at foretakene har en oppbevaringsplikt, og at bevisbyrden for at det er foretatt en kredittvurdering også ligger hos finansforetakene.

§ 3. Betjeningsevne.

Kreditt skal ikke ytes til personer som ikke er i stand til å betjene økt gjeld. Konsekvensene av betalingsproblemer kan for enkeltpersoner og husholdninger være betydelige og av langvarig karakter.

Finanstilsynet foreslår å videreføre § 3 om betjeningsevne. Dette innebærer at finansforetaket skal beregne kundens evne til å betjene lånet basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold. I vurderingen av kundens betjeningsevne skal finansforetaket også legge inn en renteøkning tilsvarende 5 prosentpoeng fra det aktuelle rentenivået. Dersom lånekunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en slik renteøkning, skal lånet ikke innvilges. Ved fastrentelån skal det legges inn en tilsvarende renteøkning fra utløpet av rentebindingsperioden.

Forbrukerrådet støtter videreføring av § 3 om betjeningsevne, og mener det er nødvendig å legge inn en «stresstest» av låntakernes evne til å betjene lån der kostnadene øker som følge av en renteoppgang.

I 2016 og 2017 har myndighetene satt fokus på ansvarlig utlånspraksis. Det kommer blant annet til syne i utkastet fra Justis- og beredskapsdepartementet til ny finansavtalelov, hvor det bl.a. foreslås et generelt erstatningsansvar for kredittyttere – som allerede finnes i svensk og dansk rett.

Forbrukerrådet mener at boliglånsforskriften må videreføre retningen som er satt, basert på bekymringene for gjeldsutviklingen i samfunnet. Boliglånskunder må kunne betjene gjeld også i en «stressituasjon». Bankene må derfor ha en avslagsplikt dersom lånsøkere ikke har tilfredsstillende betjeningsevne, i tråd med regjeringens forslag i utkastet til ny finansavtalelov som ble sendt på høring høsten 2017.

Forbrukerrådet har forhåpninger om at boliglånsforskriften sammen med gjeldsinformasjonsloven, den nye kredittopplysningsloven og etter hvert også den nye finansavtaleloven vil kunne medvirke til at det blir et mer ansvarlig og bærekraftig kredittmarked i Norge.

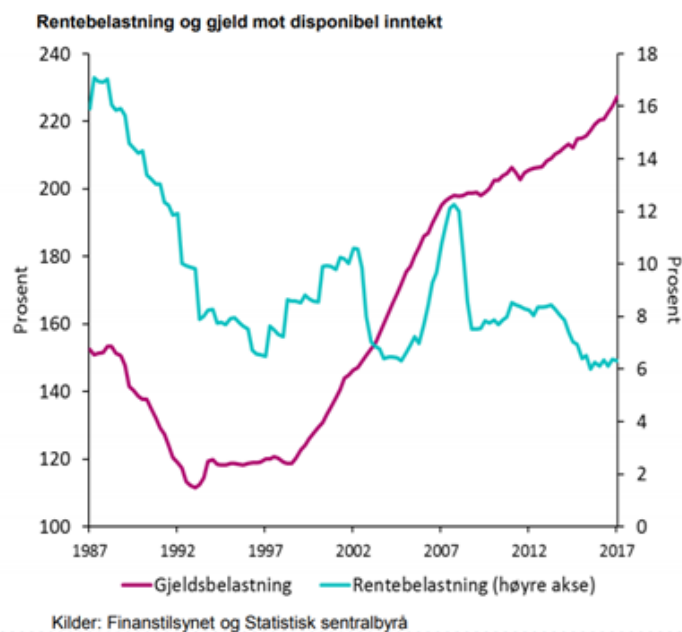


§ 4. Gjeldsgrad.

Forbrukerrådet er bekymret for at den høye gjeldsgraden hos norske husholdninger kan få følger for den finansielle stabiliteten, blant annet dersom rentenivået øker og det samtidig finner sted et omslag i boligmarkedet. Stor tilgang på rimelig kreditt over flere år som følge av et vedvarende lavt rentenivå har skapt en situasjon hvor utlån til kjøp av bolig har økt til et rekordhøyt nivå.

Regional boligprisstatistikk gir videre grunn til å anta at bestemmelsen om fem ganger inntekt har bidratt til at prisveksten i Oslo ikke vedvarte i 2017.

Finanstilsynet foreslår å videreføre bestemmelsen i boliglånsforskriften om at lån ikke skal innvilges dersom kundenes samlede gjeld overstiger fem ganger bruttoinntekt.

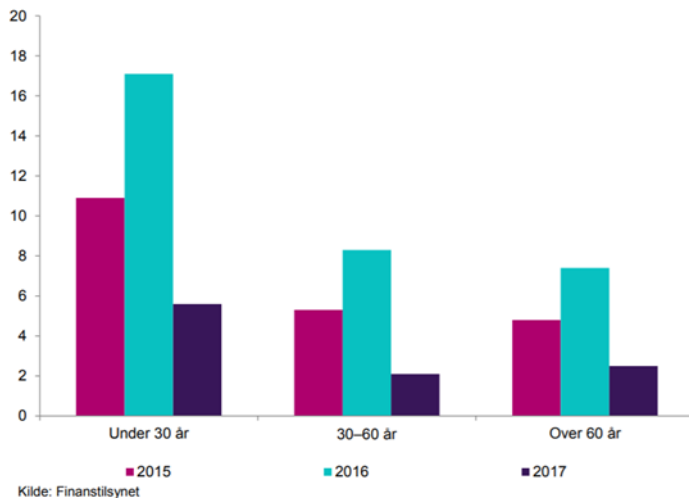


Som det fremgår av figuren over utgjorde husholdningenes gjeld regnet i forhold til disponibel inntekt omlag 225 prosent i tredje kvartal 2017, og har økt kraftig de siste årene.

Innstrammingerne i boliglånsforskriften i 2017 bidro til en mer restriktiv utlånspraksis også i segmentet for unge boligkjøpere, ifølge Finanstilsynets boliglånsundersøkelse, selv om veksten i husholdningenes samlede gjeld likevel har holdt seg på et høyt nivå.



Andeler med gjeld høyere enn fem ganger brutto årsinntekt, nedbetalingslån



Samtidig vil bestemmelsen om at lån ikke skal innvilges dersom kundenes samlede gjeld overstiger fem ganger bruttoinntekt treffe husholdningene ulikt. Husholdninger med samlet høy inntekt blir i mindre grad rammet av denne bestemmelsen enn lavinntektshusholdninger og enkeltpersonshusholdninger.

I avveiningen av de nevnte forholdene mener Forbrukerrådet at hensynet til husholdningenes gjeldsoppbygging veier tyngst. At innføringen av bestemmelsen i 2017 ikke har dempet gjeldsopptakene i husholdningene nasjonalt, taler for at bestemmelsen bør videreføres.

Forbrukerrådet støtter også forslaget om at seniorlån, selv om de viser seg å være relativt kostbare for kundene, unntas bestemmelsen for gjeldsgrad. Inntekts- og formuesforholdene til målgruppen for denne type lån innebærer at dette i gitte tilfeller kan forsvares.

I en undersøkelse som Forbrukerrådet gjennomførte i 2015 viste det seg at seniorlån var opptil 40 prosent dyrere enn andre boliglån. Kundene må derfor få spesielt god veiledning forut for kjøp av denne typen lån. En slik veiledning bør blant annet inneholde en obligatorisk sammenlikning med rammelån, som ofte kan vise seg å være et rimeligere alternativ for kunden. Salget av seniorlån bør også være gjenstand for særskilte tematilsyn. Gjelden blant eldre er økende, selv om den er gjennomgående lavere enn i andre kundesegmenter. Dette er forhold som i sum gir grunnlag for å ha et spesielt fokus på denne typen lån.



§ 5. Belåningsgrad.

Hovedregelen om at nedbetalingslån med pant i bolig ikke skal overstige 85 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen på innvilgelsestidspunktet, og at grunnlaget ikke kan være høyere enn markedsverdi fastsatt ut fra en forsvarlig vurdering, foreslås videreført.

Finanstilsynet foreslår imidlertid å ta ut særbestemmelsen i gjeldende forskrift om lån med pant i sekundærbolig i Oslo kommune, som innebærer at slike nedbetalingslån på innvilgelsestidspunktet ikke skal overstige 60 prosent av boligens verdi.

Forbrukerrådet mener det har vært viktig å innrette forskriften etter virkeligheten på bakken, tilpasset geografiske ulikheter, og er derfor i tvil om at særregelen for Oslo bør oppheves på det nåværende tidspunkt.

Situasjonen i boligmarkedet i hovedstadsområdet våren 2018 viser igjen tegn til prisstigning.

Forbrukerrådets tilslutning til særbestemmelsen for sekundærboliger i Oslo, var i sin tid blant annet motivert ut ifra et ønske om å avhjelpe unge førstegangsetablerere med å få tilgang til bolig.

Statistikk som er utviklet av Norsk Eiendomsmeglerforbund (NEF) og Ambita tallfester antallet sekundærboliger til 53 093 i Oslo i januar 2018. Det utgjør 16 prosent av boligmassen. Skatt Øst anslår andelen til å være noe høyere. Uansett utgjør denne type boliger en signifikant andel av boligmassen i Oslo og antallet vokser i 2017.

I lys av dette synes det noe forhastet å oppheve kravet om 40 prosent egenkapital ved kjøp av sekundærbolig i Oslo. Forbrukerrådet vil derfor anbefale at denne bestemmelsen inntil videre blir stående. Ettersom det norske boligmarkedet preges av til dels store regionale forskjeller er det nødvendig å tilpasse virkemiddelbruken deretter. Kravet om 40 prosent egenkapital bør også vurderes innført i andre geografiske byer eller områder der det oppstår situasjoner som har likhetstrekk med boligmarkedet i Oslo.

Alternativt kan det utformes en bestemmelse som gir Finanstilsynet fleksibilitet, med hjemmel i forskriften, til å fastsette særbestemmelser i nærmere definerte geografiske områder av landet der overoppheting utgjør en risiko for den finansielle stabiliteten.



§ 6. Tilleggssikkerhet.

Finanstilsynet foreslår å videreføre bestemmelsen om at ved beregning av belåningsgrad kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom, kausjon eller garanti.

Forbrukerrådet støtter dette.

§ 7. Avdrag.

Bestemmelsen om avdrag foreslås videreført uendret. Dette innebærer at ved lån som overstiger 60 prosent av boligens verdi, skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som minst skal være 2,5 prosent av innvilget lån eller det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid hvis dette er lavere.

Behovet for fleksibilitet er ivaretatt ved at finansforetak kan gi avdragsutsettelse på grunn av senere inntrådte omstendigheter som forventes å være forbigående. Slike omstendigheter kan for eksempel være forbigående sykdom eller endringer i arbeidssituasjonen som innebærer kortvarig bortfall av inntekt.

Forbrukerrådet støtter Finanstilsynets forslag.

§ 8. Fleksibilitet.

Fleksibilitetskvoten («fartsgrensen») er i gjeldende forskrift fastsatt til inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal, men med unntak for lån med pant i bolig i Oslo kommune hvor fleksibilitetskvoten har vært satt til 8 prosent.

Finanstilsynet foreslår i utkastet til ny forskrift at fleksibilitetskvoten settes til 8 prosent i hele landet.

Forbrukerrådets vurdering er at «fartsgrensen» har bidratt til å dempe kredittveksten noe, og anser at en ytterligere innstramming for landet utenfor Oslo fra 10 til 8 prosent av innvilgede lån vil ha en dempende effekt på boligmarkedet.

Forbrukerrådet vil ut over dette oppfordre Finansdepartementet til å gi Finanstilsynet fleksibilitet, med hjemmel i forskriften, til å fastsette særbestemmelser i nærmere definerte geografiske områder av landet hvor utviklingen i boligmarkedet kan utgjøre en risiko for den finansielle stabiliteten



§ 9. Refinansiering.

Forskriftsbestemmelsen om refinansiering foreslås videreført uendret, og er utformet på en måte som gir nødvendig grad av fleksibilitet. Samtidig er kravene om at et refinansiert lån ikke skal overstige det eksisterende lånets størrelse på refinansieringstidspunktet, at det skal ha pant i samme bolig, ha en løpetid som ikke er lengre enn gjenværende løpetid på det eksisterende lånet og at det skal være samme eller strengere krav til avdragsbetaling som eksisterende lån, videreført.

Forbrukerrådet støtter Finanstilsynets forslag.

§ 11. Ikrafttredelse.

Finanstilsynet foreslår i høringsnotatet at forskriften trer i kraft den 1. juli 2018.

Forbrukerrådet støtter Finanstilsynets forslag om at forskriften skal tre i kraft i forbindelse med overgangen til 2. halvår 2018.

Forbrukerrådets undersøkelser om boligmarkedet

Forbrukerrådet har de siste årene gjennomført flere undersøkelser om og av boligmarkedet i Norge, herunder en omfattende boligundersøkelse i 2014 og en markedsstudie i 2016. I det etterfølgende presenteres noen av funnene fra disse undersøkelsene, i det vi antar at Finansdepartementet kan ha nytte av å kjenne til enkelte av hovedfunnene fra disse undersøkelsene i sitt videre arbeid med endelig utforming av bestemmelsene i boliglånsforskriften.

Forbrukerrådets boligundersøkelse 2014

På oppdrag fra Forbrukerrådet gjennomførte Norstat i juni 2014 en omfattende boligundersøkelse blant et landsrepresentativt utvalg på 1 000 personer over 18 år.¹

Ett av hovedfunnene i undersøkelsen var at en av fire svarte at de hadde planer om å kjøpe (ny) bolig i løpet av de neste 10 årene, men at andelen var langt høyere blant de yngste (18-29 år), hvor to av tre hadde planer om boligkjøp innenfor en 10-årsperiode.

På spørsmål om hva som har vært de viktigste årsakene til boligprisveksten de siste årene, svarte respondentene i undersøkelsen som følger:

¹ Forbrukerrådet: Boligundersøkelse, juni 2014.

<https://www.forbrukerradet.no/pressemelding/boligkjopere-frykter-store-uventede-utgifter/>



VIKTIGSTE ÅRSAKER TIL AT BOLIGER ER BLITT DYRERE DE SISTE ÅRENE



I undersøkelsen peker 51 prosent av respondentene på at økt betalingsvillighet blant boligkjøpere er årsak til høyere boligpriser. Siden boliger normalt kjøpes lånefinansiert, må betalingsvillighet sees på som en mellomliggende variabel styrt av tilgang på billig boligkreditt som bakenforliggende årsak.

Det fremgår videre av undersøkelsen at 34 prosent av de spurte fremholder tilgang på boligkreditt som direkte årsak til boligprisøkning. Blant respondentene trekker dessuten 37 prosent frem rentenivået, som har vært vedvarende lavt de siste årene, som en hovedårsak til at boliger er blitt dyrere de siste årene.

Forbrukerrådets markedsstudie 2016

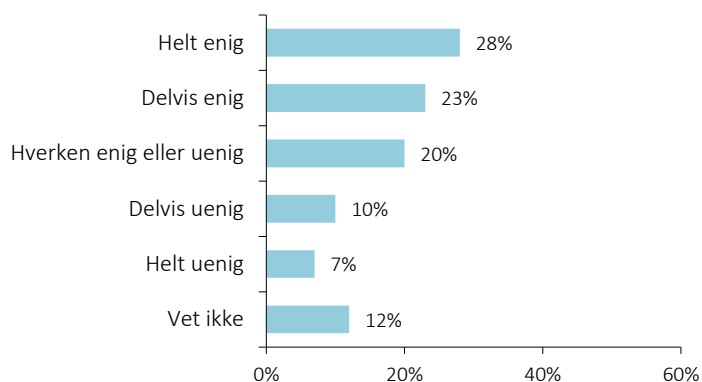
I en dybdestudie som Norstat gjennomførte for Forbrukerrådet av tre markeder i desember 2016 fremkom blant annet følgende resultater på spørsmål om hvor enig eller uenig man var i påstanden om at prisstigningen på boliger i nærområdet har vært for høy det siste året: ²

² Forbrukerrådet: Markedsstudie av tre markeder, desember 2016.

<https://www.forbrukerradet.no/side/markedsstudier/>



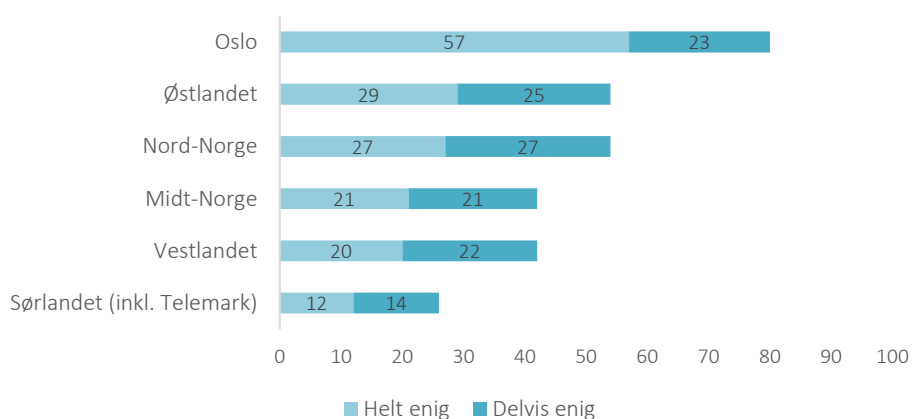
HAR PRISSTIGNINGEN PÅ BOLIGER I NÆROMRÅDET VÆRT FOR HØY DET SISTE ÅRET?



For landet som helhet svarte 28 prosent av de spurte i desember 2016 at de er helt enig i at prisstigningen på boliger har vært for høy i eget nærområde det siste året, mens 23 prosent svarte at de er delvis enig.

Når tallene for dem som er helt eller delvis enig i at prisstigningen på boliger har vært for høy brytes ned på respondentenes geografiske bostedstilhørighet, blir det imidlertid markante forskjeller mellom de ulike landsdelene:

ANDELER SOM ER HELT ELLER DELVIS ENIG I AT PRISSTIGNINGEN PÅ BOLIGER HAR VÆRT FOR HØY DET SISTE ÅRET I PROSENT (ETTER BOSTED/LANDSDEL)



Som det fremgår av stolpediagrammet over er andelen som svarer at de er helt eller delvis enig i at prisstigningen på boliger har vært for høy det siste året på hele 80 prosent i Oslo. For Østlandet og Nord-Norge utgjør denne andelen 54 prosent, mens den er 42 prosent i Midt-Norge og på Vestlandet. På Sørlandet og i Telemark er andelen kun 26 prosent.



Avsluttende kommentarer

Forbrukerrådets hovedinntrykk av det norske eiendomsmarkedet er at det er et relativt velfungerende marked. Utbyggere igangsetter nye boligprosjekter i den takt de får solgt boligene, og utbyggere setter prosjekter på vent dersom salget av nye boliger bremses opp. Hovedinntrykket er også at norske kommuner i kraft av sin myndighetsrolle knyttet til planlegging og regulering av boligområder i stor grad ønsker å tilrettelegge for boligbygging.

Forbrukerrådet har imidlertid over år vært bekymret over omfanget av «spådommer» om boligmarkedet som fremsettes av ulike aktører med tilknytning til og interesser i boligmarkedet. Det samlede medietrykket er etter vår vurdering så stort at det i seg selv er egnet til å påvirke markedet gjennom forventninger både i negativ og positiv retning. Mange slike markedsbeskrivelser fra ulike aktører de siste årene har i ettertid vist seg å ikke treffe spesielt godt.

De store og betydelige svingningene opp og ned vi har sett i boligmarkedet de siste årene, og da særlig i storbyer som Oslo og Stavanger, kan samtidig utgjøre en stor økonomisk risiko for mange forbrukere. En boligkjøper kan fremskynde en kjøpsbeslutning eller strekke seg lenger økonomisk enn man strengt tatt burde i en budrunde, dersom det på forhånd er skapt forventninger om sterk prisvekst. Tilsvarende vil en boligeier som kjøper en ny bolig for senere innflytting og som har prisforventninger knyttet til salg av egen bruktbolig, og som viser seg å ikke oppfylles grunnet plutselige prisfall, kunne ende opp med til dels betydelig tap av deler av egenkapitalen og sitte igjen med betydelig høyere gjeld enn forutsatt. Enkelte selgere kan også velge å utsette salg, ut i fra en forventning om at prisene kommer til å stige.

Boligkjøp som er drevet i været av prisforventninger og småspådommer om fremtidig prisvekst, gjør yngre forbrukere særlig sårbare. For en del førstegangsetablerere og yngre boligkjøpere, med begrenset egenkapital og små boliger som ikke er egnet i en familiesituasjon, kan tap av egenkapital gi langvarige innlåsingseffekter i form av at mange blir sittende med boliger som ikke lenger er hensiktsmessige når familiesituasjonen endrer seg.

I boligmarkedet forsøker forbrukerne å orientere seg om prisnivå både før salg og kjøp av bolig. Forbrukernes forventninger og tilgang til informasjon må antas å påvirke deres beslutninger om kjøp og salg. Inntil 2016 fikk forbrukere i Bergen og Oslo markedsverdivurderinger fra takstmenn som tillegg til



eiendomsmeglernes prisantydninger. Etter at disse markedsverdivurderingene til takstmennene ble fjernet, oppstod det raskt et omfattende problem knyttet til såkalte lokkepriser. Forbrukerrådet vil i denne forbindelse peke på at i boligundersøkelsen som Forbrukerrådet utførte i 2014, så svarte 80 prosent at det er viktig at en kyndig takstmann har gitt sin vurdering av markedsverdien på boligen før man legger inn bud.

Forbrukerrådet vil forøvrig vise til Stortingets behandling av dok 8:123 (2016-2017) om tryggere bolighandel og Stortingets enstemmige vedtak i saken som ble fattet den 20.06.17. Forbrukerrådet imøteser de tiltak som iverksettes i forbindelse med oppfølgingen av Stortingets vedtak.

Oslo, den 11. april 2018

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)
Fagdirektør finans

Thomas Bartholdsen (s.)
Fagdirektør bolig