

FIN Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
16/00058-13

Dato  
24.10.2016

## Uttalelse til forslag om endring og videreføring av forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Gul – utredningen har svakheter**

### Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter i forhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2.

Regelrådet mener det er viktig at forskriften er tidsbegrenset, at den evalueres og at den ikke «gjelder inntil videre».

Beslutningsgrunnlaget om regelverkets påvirkning på næringslivet vil kunne bli forsvarlig med endringer:

- Bedre beskrivelse av effekten av videreføring av forskriften og foreslåtte innstramminger for berørt næringsliv, hovedsakelig banksektoren. Dersom forslagene ikke medfører økt ressursbruk eller har andre virkninger må dette underbygges.
- Gjennomføre en forenklet analyse med mer strukturert beskrivelse av kostnader og nytte, usikkerhet og fordelingsvirkninger samt en vurdering av om nyttevirkningene er større enn kostnadsvirkningene.
- Tydelige effektmål og grunnlag for fremtidig evaluering av tiltaket

## 1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Finansforetaksloven §1-7 gir hjemmel for Finansdepartementet (FIN) til å gi forskrift med nærmere krav til finansinstitusjoner med formål å fremme finansiell stabilitet. Forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig ble fastsatt i juni 2015 med varighet 1.7.2015-31.12.2016, med mindre en evaluering viser

at det fortsatt er behov for forskriften. I brev til Finanstilsynet har FIN blant annet bedt om en vurdering av hvorvidt forskriften bør avvikles, videreføres eller justeres.

Det er Finanstilsynets svarbrev til FIN som utgjør høringsnotatet i saken. FIN ber i sitt høringsbrev om eventuelle merknader til Finanstilsynets forslag. Finanstilsynet foreslår at forskriften videreføres med innstramminger. Bankenes adgang til å fravike kravene til betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling i forskriften foreslås primært fjernet. Subsidiært foreslås det at adgangen settes til maks 4 % av nye lån, beregnet i beløp pr. kvartal. Krav om at kundens samlede lån ikke kan utgjøre mer enn fem ganger husholdningens brutto inntekt foreslås innført. Maksimal belåningsgrad for rammelån foreslås redusert fra 70 % til 60 %. Videre foreslås det at krav om avdragsbetaling på nedbetalingslån skal gjelde for alle lån med belåningsgrad over 60 %. Formålet med forslaget er å bidra til finansiell stabilitet ved å redusere sårbarheten som skapes ved for høy gjeldsbelastning i husholdningene.

## **2. Departementets/direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet**

Finanstilsynet skriver at endringsforslagene anses å ikke medføre vesentlig økt ressursbruk for finansforetakene eller Finanstilsynet, uten at dette er nærmere begrunnet.

## **3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen**

Regelrådets mandat tilsier at rådet skal uttale seg om saker som har konsekvenser for næringslivets arbeidsbetingelser. Regelrådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv, slik at beslutninger om regelverk fattes på et godt grunnlag. Forslaget Finansdepartementet har sendt på høring er begrunnet med hensynet til finansiell stabilitet, som er en grunnleggende rammebetingelse for næringslivet. Forslaget til innstramminger vil ha konsekvenser for finansinstitusjoner og kan ha konsekvenser for næringer relatert til boligmarkedet, slik som byggenæringen. Dette er store og sentrale deler av norsk næringsliv.

## **4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen**

Regelrådet vil innledningsvis presisere at høringsnotatet er et svar fra Finanstilsynet på et brev fra Finansdepartementet med konkrete bestillinger til en utredning av ett av flere mulige tiltak for å sikre finansiell stabilitet. Det er Finansdepartementet som er ansvarlig for at utredningsinstruksen følges innenfor departementets ansvarsområde.

### **4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?**

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredningen. Spørsmålene i instruksens punkt 2-1 skal alltid besvares. Disse seks spørsmålene utgjør minimumskravene til enhver utredning.

#### **4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?**

Det fremgår tydelig at bakgrunnen for utformingen av forskriften er hensynet til å fremme finansiell stabilitet, og at forskriften konkret skal bidra til å dempe gjeldsveksten knyttet til bolig i husholdningene, fordi denne anses å utgjøre en risiko. I høringsnotatet går det nærmere inn på hva som er årsakene til veksten i husholdningsgjelden, og det gis også et bakteppe med beskrivelse av

viktige faktorer i dagens økonomiske bilde, som oljeprisfallet, rekordlav rente og forventninger om fortsatt lave renter og videre gjeldsvekst i tiden fremover.

Forventet framtidig utvikling dersom forskriften ikke forlenges er imidlertid ikke definert som et tydelig nullalternativ, som virkningene av forslagene så kunne sammenlignes mot senere i utredningen.

Det er heller ikke formulert tydelige effektmål for tiltaket, noe som kunne vært nyttig når forskriften skal evalueres.

#### **4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?**

Regelrådet vil poengtere at slik saken er sendt på høring, blir det kun redegjort for og invitert til høringsinnspill om en del av de aktuelle virkemidlene som staten kan bruke for å oppnå finansiell stabilitet. Økt boligskatt og kutt i rentefradraget er eksempler på direkte virkemidler som kan påvirke husholdningenes gjeld med pant i bolig. Det er i høringen ikke diskutert eller vist til andre aktuelle tiltak enn en videreføring og innstramming av boliglånsforskriften. I høringsnotatet står det at «*kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel, vanskelig kan stanses av tiltak rettet inn mot å påvirke tilbudet av kreditt. Slike tiltak kan likevel bidra til å dempe kredittveksten (...).*». Gitt erkjennelsen av tiltakets svakheter, blir det særlig viktig å se forslaget i sammenheng med eventuelle andre tiltak.

Innenfor rammen av en boliglånsforskrift vurderer Finanstilsynet ulike varianter, blant annet om bankenes mulighet til å utøve skjønn skal videreføres, om det skal innføres et tak på gjeldsgrad eller ikke og hvorvidt det skal være regional differensiering. Regelrådet ser imidlertid at enda flere alternativer kunne vært vurdert, for eksempel å unnta lån til nye boliger fra forskriften eller differensiering etter formål med boligkjøpet (investeringsformål eller egen bolig). Eventuelt burde det vært nevnt hvorfor slike alternativer er silt ut.

#### **4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?**

Forslaget til forskrift med innstramminger er en inngripende regulering i bankenes forretningsdrift, og kommer i tillegg til øvrig regulering av bransjen. En slik begrensning av disposisjonsretten i private virksomheter er ikke utdypende diskutert som et prinsipielt spørsmål. Etter Regelrådets syn burde dette tema vært belyst nærmere.

#### **4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?**

Høringsnotatet forsøker å belyse effekten forskriften har hatt så langt, blant annet ved å vise til empiriske undersøkelser. Det er bra og danner et nyttig bakteppe for leseren. Finanstilsynet vurderer imidlertid at det er vanskelig å kvantifisere effekter av ulike nye tiltak med sikkerhet, og at en innstramming, slik den foreslåtte, derfor må baseres på en skjønnsmessig vurdering av hensiktsmessige tiltak. I vedlegg 2 til Finanstilsynets brev er det gjort beregning av effekter av et eventuelt nytt krav til maksimal gjeldsgrad, men utover dette er det ikke tallfestet ventede virkninger av innstrammingsforslagene. Dersom kvantifisering er vanskelig kunne det for noen av virkningene vært nyttig med rangering ved hjelp av +/- metoden, beskrivelse av størrelsesorden mv.

Høringsnotatet omtaler hvordan de ulike elementene i forskriften spiller sammen og påvirker virkningene av tiltaket. For eksempel at innstrammende bestemmelser om betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling vil øke volumet av avvikssaker og slik bidra til en større effekt av en gitt fleksibilitetskvote. Effektene av nullalternativet; å ikke videreføre forskriften, er i liten grad beskrevet.

Det understrekes i høringsnotatet at problemet ikke nødvendigvis er varig, og at forskriften kan avvikles/endres hvis det økonomiske bildet endrer seg. Gjeldende boliglånsforskrift har en konkret utløpsdato (31. desember 2016). Regelrådet mener at departementet også denne gang i forskrift eller på annen måte bør fastsette tidspunkt eller grenseverdier for når den endrede forskriften skal evalueres på nytt.

Regelrådet mener at det enda tydeligere burde fremkommet hvem som blir berørt av tiltaket. I tillegg til låntakerne er det nærliggende å tenke at bransjer som er knyttet til boligmarkedet, for eksempel byggebransjen, kan bli berørt.

Kostnadene og nytten for bankene burde vært mer systematisk fremstilt. I høringsnotatet står det at forslaget anses å ikke medføre vesentlig økt ressursbruk for finansforetakene, men dette er ikke underbygget nærmere. For eksempel påligger det i gjeldende forskrift et krav om kvartalsvis rapportering til styret om hvor stor andel av verdien av innvilgede lån som er gitt i fleksibilitetskvoten. Denne bestemmelsen foreslås strøket i og med at bankenes adgang til å fravike kravene til betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling i forskriften foreslås fjernet. Representerer dette, isolert sett, en forenkling for bankene? Hva er, på den annen side, effektene for bankene ved å miste muligheten til å utøve skjønn på en viss andel av sin utlånsportefølje? Dette er et helt sentralt spørsmål, etter Regelrådets vurdering.

Effekten på konkurransen mellom norske banker og utenlandske bankfilialer er kort omtalt. Regelrådet mener at effekten på konkurranseforhold burde vært nærmere belyst i høringsnotatet. I sin rapport om konkurransen i boliglånsmarkedet fra 2015<sup>1</sup> skriver Konkurransetilsynet: «Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er behov for grundige vurderinger av konkurransemessige konsekvenser ved innføring av nytt regelverk for banksektoren».

I høringsnotatet er det generelt understreket at tiltakets effekt er usikker, men det er ikke systematisk pekt på usikkerhetsreducerende tiltak. For eksempel ser Regelrådet for seg at en kredittrasjonering som denne kan føre til at boliglånskunder må hente finansiering fra andre kilder enn bankene, og at det slik utvikles et gråmarked. Dette er ikke adressert i høringsnotatet. Videre kan man tenke seg at enkelte tar opp lån med pant i andre verdiobjekter for å skaffe finansiering av sin bolig. Dette er heller ikke omtalt i høringsnotatet.

#### **4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?**

I høringsnotatet er det gjort en skjønnsmessig vurdering av at forskriften bør videreføres. Variantene av en videreført forskrift er også diskutert og anbefalt forslag er begrunnet skjønnsmessig. Regelrådet mener imidlertid utredningen i større grad burde hatt en systematisk oppstilling av tiltakenes nyttevirksomheter vurdert opp mot tiltakenes kostnadsvirkninger som grunnlag for en anbefaling. Også nullalternativet burde vært grundigere vurdert.

#### **4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?**

Høringsnotatet anbefaler at foreslåtte innstramminger skal gjelde fra 1.januar 2017 begrunnet i utviklingen i husholdningsgjelden og boligmarkedet. Innføringstidspunktet, eller en eventuell gradvis innstramming er ikke nærmere diskutert.

### **4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?**

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. I veileder til utredningsinstruksen punkt 2.2.3 diskuteres behovet for grundighet i analysen.

I denne saken påvirkes bankene og bransjer tilknyttet boligmarkedet, samt et stort antall personer (nye lånekunder). Tiltaket er inngripende i bankenes virksomhet, men forskriftsforslaget er reversibelt, og det kan gis begrenset varighet. Regelrådet mener det er nærliggende å anta at en forenklet

---

<sup>1</sup> «Konkurransen i boliglånsmarkedet», Konkurransetilsynet 2015

analyse ville være et minimumsnivå for utredningen i denne saken. Kravene til en forenklet analyse tilsier at nytte og kostnadsvirkninger burde beskrives mer strukturert og eventuelt tallfestes der mulig. Utredningen burde inkludert en mer systematisk vurdering av om nyttevirkningene er større enn kostnadsvirkningene. Usikkerhetsfaktorene og fordelingsvirkningene av forslaget burde også vært omtalt noe mer utdypende.

#### **4.3 Dersom instruksen er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen fattet av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder, jf. utredningsinstruksens 1-4?**

Det fremkommer ikke at instruksen er fraveket.

#### **4.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksens 3-1?**

Det fremkommer ikke om tidlig involvering er gjennomført, men Finanstilsynet har innhentet innspill fra Norges Bank i sitt arbeid.

#### **4.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksens 4-3?**

Høringsforslaget er forelagt for Regelrådet.

### **5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter**

Det er ikke tatt særskilte hensyn til små virksomheter i utformingen av tiltaket.

### **6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Fordi det ikke er gjennomført en forenklet analyse, er det vanskelig å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

I høringsnotatet vektlegges det at virkemiddelbruken bør ta utgangspunkt i markedsforholdene og det foreslås derfor at forskriften bør gjelde inntil videre. Fordi dette er en inngripende regulering, mener Regelrådet det er viktig at forskriften er tidsbegrenset, at den evalueres og at den ikke «gjelder inntil videre».

### **7. Andre kommentarer**

Regelrådet vil understreke at det er positivt at man her evaluerer en regulering for å undersøke om den fortsatt er relevant og eventuelt bør endres.

### **8. Samlet vurdering**

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen har svakheter i forhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2. Beslutningsgrunnlaget om regelverkets påvirkning på næringslivet vil kunne bli forsvarlig med endringer:

- Bedre beskrivelse av effekten av videreføring av forskriften og foreslåtte innstramminger for berørt næringsliv, hovedsakelig banksektoren. Dersom forslagene ikke medfører økt ressursbruk eller har andre virkninger må dette underbygges.

- Gjennomføre en forenklet analyse med mer strukturert beskrivelse av kostnader og nytte, usikkerhet og fordelingsvirkninger samt en vurdering av om nyttevirkningene er større enn kostnadsvirkningene.
- Tydelige effektmål og grunnlag for fremtidig evaluering av tiltaket

Regelrådet vil oppfordre Finansdepartementet til å vurdere Finanstilsynets forslag i sammenheng med vurdering av andre tiltak og virkemidler som ligger utenfor tilsynets verktøykasse. Dette blir også viktig når tiltaket skal evalueres.

Regelrådet mener det er viktig at forskriften er tidsbegrenset, at den evalueres og at den ikke «gjelder inntil videre».

Med hilsen

Sandra Riise  
leder

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*