



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
11/9606

DERES REFERANSE
11/1229-9

DATO
29.01.2014

Gjennomføring og virkninger av retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål

1 Innledning

Det vises til Finansdepartementets brev av 25. oktober 2013 om gjennomføring og virkninger av retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål fastsatt av Finanstilsynet i rundskriv nr. 29/2011 av 1. desember 2011.

Finanstilsynet vil først redegjøre for bakgrunnen for boliglånsretningslinjene. Svar på Finansdepartementets spørsmål følger deretter.

2 Nærmere om retningslinjene og begrunnelsen for disse

Om retningslinjene

Finanstilsynets boliglånsretningslinjer inneholder først og fremst krav om at bankene gjennomfører en grundig kredittvurderingsprosess og stiller krav til betjeningsevne hos lånekundene. Prosessen skal omfatte innhenting av sikker informasjon om låntakers inntekt og gjeld og verdi på boligen som skal finansieres. Bankene skal dessuten beregne kundens evne til å betjene samlet gjeld basert kundens samlede inntekter og utgifter. Det skal tas høyde for en renteøkning på minst 5 prosentpoeng, og det bør legges til grunn avdragsbetaling fra første termin dersom belåningsgraden overstiger 70 prosent. Lån til kunder med beregnet likviditetsunderskudd skal normalt avslås. Samlet lån med pant i boligen skal normalt ikke overstige 85 prosent av boligens markedsverdi. For rammekreditter skal belåningsgraden normalt ikke overstige 70 prosent. Avvik fra retningslinjenes normer om belåningsgrad og betjeningsevne forutsetter at det innhentes tilleggssikkerhet eller gjennomføres en særskilt forsvarlighetsvurdering.

Ifølge retningslinjene skal styret i den enkelte bank fastsette kriteriene for forsvarlighetsvurderingen. Forsvarlighetskriteriene kan for eksempel fastsette hvilke krav til inntekt som gjør at kravet om maksimalt 85 prosent belåningsgrad kan fravikes, eller at krav til betjeningsevne kan fravikes dersom låntaker har god sikkerhet. Styret skal kontrollere bankens etterlevelse av retningslinjene gjennom kvartalsvis intern rapportering.

Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål ble innført i mars 2010 fordi gjeldsbelastningen (gjeld i forhold til disponibel inntekt) til husholdningene i flere år steg betydelig, samtidig som belåningsgraden på boliglån økte og avdragsfrie lån ble mer vanlig. Både gjeld og boligpriser var kommet opp på et meget høyt nivå. Den kraftige gjeldsøkningen i husholdningssektoren er en risikofaktor både for den enkelte familie, den enkelte bank og finansiell stabilitet generelt. Etter Finanstilsynets oppfatning gjorde det høye gjeldsnivået store husholdningsgrupper sårbare ved renteoppgang, bortfall av inntekt og fallende boligpriser. Dessuten hadde finanskrisen i USA, Spania og Irland vist hvordan problemer i boligmarkedet kunne spre seg til resten av økonomien.

Det var også før Finanstilsynet innførte boliglånsretningslinjer i mars 2010 vanlig at bankene hadde egne interne retningslinjer for utlånspraksis med blant annet krav til låntaker. Ofte var krav til belåningsgrad lavere enn normene i tilsynets boliglånsretningslinjer, men boliglånsundersøkelsene og tilsyn viste at det var behov for sette rammer for bankenes retningslinjer og oppfølgingen av disse.

Etter en forbigående reduksjon i andelen lån med høy belåningsgrad det første året med boliglånsretningslinjer, viste Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2011 imidlertid en økning i lån med høy belåningsgrad. Andelen lån med belåningsgrad større enn 90 prosent av boligens verdi steg fra 34 til 38 prosent. Omlag 8 prosent av lånene omfattet av undersøkelsen ble gitt til låntakere der inntekten var lavere enn utgiftene til livsopphold og avdrag og renter på gjelden, gitt en renteøkning på 5 prosentpoeng. På bakgrunn av utviklingen i bankenes utlånspraksis og situasjonen i bolig- og lånemarkedene, besluttet Finanstilsynet i desember 2011 å stramme inn retningslinjene. Innstrammingen innebar blant annet at forsvarlig belåningsgrad for nedbetalingslån ble redusert fra 90 prosent til 85 prosent av boligens antatte verdi og for rammelån fra 75 prosent til 70 prosent¹.

Økonomisk bakgrunn

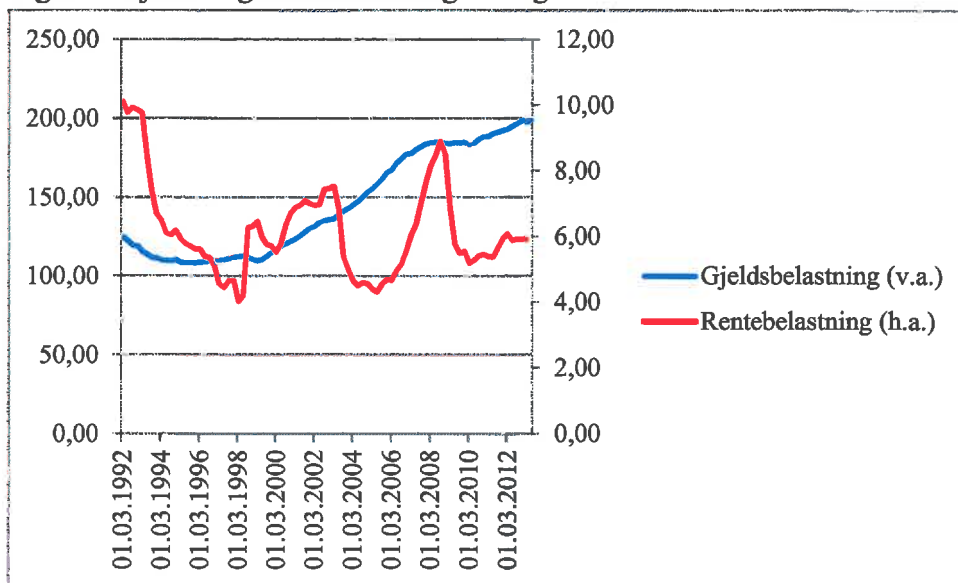
Boligprisene har vokst nesten dobbelt så raskt som konsumprisene fra 1985 til 2013. I samme periode har forholdet mellom boligpriser og lønnsinntekt per lønnstakertimeverk vokst med om lag 50 prosent. Forholdet mellom boligpriser og husholdningenes disponible inntekt² er i 2013 ca. 20 prosent høyere enn gjennomsnittet for dette forholdstallet for perioden 1985-2013.

¹ http://www.finanstilsynet.no/no/Artikkelarkiv/Pressemeldinger/2011/4_kvartal/Nye-retningslinjer-for-forsvarlig-utlanspraksis-for-lan-til-boligformal-fastsatt/

² Disponibel inntekt er et nettobegrep som er lik alle inntekter fratrukket skatt, renteutgifter og andre utgifter.

Årsveksten i nominelle boligpriser har gått ned fra 8,7 prosent i 2011 til 7,7 prosent i 2012 og 4,6 prosent i 2013³. 12-månedersveksten falt fra 8,2 prosent i februar til -0,4 prosent i desember 2013. Til tross for den avtagende veksttakten og prisfallet de siste månedene av 2013, er boligprisene i Norge i dag rekordhøye i historisk sammenheng. Prisutviklingen framover er imidlertid usikker, og det er for tidlig å si noe om vi står foran en vekstpause, en utflating eller et større prisfall.

Figur 1: Gjelds- og rentebelastning i Norge. Prosent.



Kilde: Norges Bank

Fra 1992 til starten av 2000-tallet lå husholdningssektorens gjeldsbelastning (gjeld i prosent av disponibel inntekt) ganske stabilt mellom 110 og 120 prosent, se figur 1. Fra utgangen av 1999 til utgangen av 2008 vokste husholdningssektorens gjeld betydelig raskere enn inntektene, slik at gjeldsbelastningen økte fra 112 prosent til 184 prosent. Etter å ha vært tilnærmet uendret under finanskrisen, økte gjeldsbelastningen igjen fra midten av 2010. I andre kvartal 2013 var gjeldsbelastningen for husholdningssektoren samlet nådd 199 prosent. De norske husholdningenes gjeldsbelastning er svært høy, også i internasjonal sammenheng. Fortsatt vokser gjelden mer enn husholdningenes inntekter. Den siste kredittmarkedsstatistikken for november 2013 viste en tolv måneders vekst i husholdningenes gjeld på 7 prosent.

Som følge av at husholdningenes samlede gjeldsbelastning er på et høyt nivå, og størstedelen av lånene har flytende rente, vil en økning i utlånsrentene slå sterkt ut for store husholdningsgrupper. I 2011 (siste år med foreliggende statistikk) utgjorde rentekostnadene mer enn 20 prosent av den disponible inntekten for 15 prosent av husholdningene.

Boligprisene falt kraftig fra slutten av 1980-tallet og fram til 1993. Under bankkrisen bidro høye realrenter etter skatt til at mange fikk problemer med å betjene boliglånene, og enkelte satt igjen med gjeld etter at boligen var solgt. På grunn av lavt rentenivå synes boliggjelden i dag å være enklere å håndtere. Da gjeldsbelastningen for husholdningssektoren under ett i dag er høyere, vil

³ Kilde: Finn.no, Eiendomsverdi, Eff og NEF

imidlertid økt rentenivå påvirke husholdningenes økonomi sterkere enn under bankkrisen. Hvis boligprisene samtidig faller, vil husholdningene som de siste årene har tatt opp lån med høy belåningsgrad, miste sin egenkapital, og enkelte kan igjen oppleve å sitte igjen med gjeld etter at boligen er solgt. Inntektsbortfall, som følge av arbeidsløshet eller andre forhold, vil ramme husholdninger med høy gjeld sterkt.

Utlån til husholdningene utgjør over halvparten av bankenes samlede utlånseksponering. Bankenes direkte tap på lån til husholdningene har likevel vært moderate sammenlignet med bankens tap på utlån til foretak, også under bankkrisen. Husholdningenes økonomiske stilling har likevel stor betydning for bankenes tapsrisiko fordi redusert egenkapital og økt rente påvirker husholdningssektorens forbruk sterkt når gjeldsbelastningen og belåningsgraden er høy, og fordi sterkt fall i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester vil ramme næringslivet og føre til økte tap for bankene. Et tilsvarende forløp bidro til den norske bankkrisen.

Historisk erfaring viser at kraftige økonomiske tilbakeslag sjelden inntreffer uten en samtidig forverring i husholdningenes boligformue. Resesjonene som har funnet sted internasjonalt siden slutten av 1980-tallet uten at boligmarkedet er blitt rammet, har hatt mindre omfang enn resesjonene hvor boligmarkedet er blitt svekket. Dette understreker betydningen av at husholdningssektoren har et robust finansielt fundament.

Også Finansdepartementet, Norges Bank, Statistisk sentralbyrå, Det internasjonale pengefondet (IMF) og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har understreket at gjeldsnivået i norske husholdninger og de høye boligprisene er betydelige risikofaktorer for den finansielle stabiliteten i Norge. Det vises til Finansdepartementets omtale i Prop. 1 S Tillegg 1 (2012-2013) s.7 hvor det bl.a. står:

"Selv om det er gjennomført tiltak for å styrke husholdningenes og bankenes egenkapital, innebærer de høye boligprisene og husholdningenes store gjeld risiko for en vesentlig korreksjon i boligmarkedet, som kan gi et markert tilbakeslag i norsk økonomi og true den finansielle stabiliteten."

Internasjonal praksis og anbefalinger

Finanstilsynets retningslinjer har mye til felles med retningslinjer og regler i andre land. I de svenske retningslinjene skal låntakere normalt ha minst 15 prosent egenkapital. I Finland har tilsynsmyndigheten gitt retningslinjer med krav om maksimalt 90 prosent belåningsgrad. Det vurderes å gi det finske finanstilsynet adgang til å fastsette maksimal belåningsgrad til 80 prosent⁴. De norske retningslinjene for forsvarlig boligfinansiering er i tråd med anbefalinger fra IMF og OECD.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2013/pdf/cf_vol10_issue6_en.pdf

Nytt EU-direktiv⁵ om låneavtaler for lån til bolig stiller krav til långivere om kredittvurdering og pålegger bankene rådgivningsplikt overfor kundene. Direktivet er blant annet begrunnet med hensyn til forbrukerne. Etter direktivet kan medlemslandene utarbeide retningslinjer for bankenes metoder og kriterier for å bedømme kredittverdighet, og sette grenser for belåningsgrad og rammer for størrelsen på boliggjeld relativ til inntekt. Av direktivet, som er EØS-relevant, fremgår det at dersom kredittvurderingen viser at kunden ikke med sannsynlighet vil være i stand til å møte sine forpliktelser, skal det gis avslag på søknad om lån. EBA avga i juni 2013 en uttalelse om "Good practises for responsible mortgage lending" som inneholder prinsipper for forsvarlig utlån til boligformål som skal utfylle direktivet. Finanstilsynets retningslinjer er i det vesentlige i samsvar med EBAs uttalelse.

3 Svar på spørsmålene 1) - 6) i Finansdepartementets brev

1) Beskrivelse av hvordan retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål til nå er gjennomført og praktisert i finansinstitusjonene

Gjennomføring

Finanstilsynet offentliggjorde justerte retningslinjer for forsvarlig boliglånsfinansiering 1. desember 2011. I mars 2012 undersøkte Finanstilsynet hvordan endringene i retningslinjene var innarbeidet i bankenes egne retningslinjer.

Den dokumentbaserte undersøkelsen omfattet 18 av landets største banker, herunder to filialer av utenlandske banker. Undersøkelsen viste at bankene få måneder etter innføringen av endringene hadde tilpasset de vesentligste bestemmelsene i sine interne retningslinjer. Samtidig avdekket undersøkelsen enkelte mangler og uklarheter ved gjennomføringen. For enkelte banker framgikk det ikke klart nok av de interne retningslinjene at alle lån med pant i boligen skal medregnes ved beregning av belåningsgrad, og at bare verdien av hovedsikkerheten (eksklusive eventuell kausjon og tilleggsikkerhet) skal avgjøre om saken er en kurant sak (belåningsgrad innenfor normverdien) eller en avvikssak (høyere belåningsgrad). I enkelte av bankene hadde styret ikke fastsatt kriterier for den særskilte forsvarlighetsvurderingen som skal gjennomføres for avvikssaker, eller de fastsatte kriteriene åpnet for å overse kravet om likviditetsoverskudd hvis kravet til belåningsgrad var oppfylt. Undersøkelsen ledet til en særskilt oppfølging av enkeltbanker fra Finanstilsynet. Et likelydende brev om gjennomføringen av retningslinjene ble i mai 2012 sendt til alle banker og filialer av utenlandske banker m.fl. (vedlagt).

Stedlige tilsyn i mindre og mellomstore banker i 2012 og i 2013 viste at retningslinjene i stor utstrekning er innarbeidet i de interne retningslinjene. Påpekninger av svakheter ved bankenes implementering av retningslinjene gjelder stort sett mangelfull fastsettelse av forsvarlighetskriterier for behandling av avvikssaker.

⁵ Vedtatt av EU-parlamentet 10. desember 2013, jf. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0062\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0062(COD)&l=en)

Praktisering

Norske banker beregner boliglånsøkernes likviditetsoverskudd ut fra søkeres faktiske inntekter og stipulerte utgifter, som avhenger av husholdningstype, boligtype, bilhold og gjeldsforhold mv. I beregningen inngår avdrag og renter på all gjeld. Det er viktig at husholdningene har større inntekter enn utgifter også i en situasjon der rentene øker kraftig sammenlignet med dagens nivå, som er historisk lavt. Retningslinjene forutsetter derfor at renteutgiftene skal beregnes ut fra gjeldende rentenivå med et tillegg på fem prosentpoeng for å sikre en buffer ved renteøkning. Bankene benytter ulike datamodeller som sikrer en stor grad av standardisering av beregningene av stipulerte utgifter til livsopphold. Etter Finanstilsynets vurdering gir bankenes beregningsmodeller et godt grunnlag for å vurdere låntakernes betjeningsevne. Videre har bankene i hovedsak endret sine systemer slik at belåningsgrader beregnes som forholdet mellom verdien av utlån med sikkerhet i boligen og verdien av hovedsikkerheten alene.

For at bankene skal kunne innvilge lån til kunder med beregnet likviditetsunderskudd eller yte lån med belåningsgrad over 85 prosent (70 prosent for rammelån), forutsetter retningslinjene at det enten foreligger tilleggssikkerhet i form av pant i en annen eiendom (eid av låntaker eller andre) eller personlig sikkerhet, eller at banken har foretatt en særskilt forsvarlighetsvurdering med utgangspunkt i kriterier fastsatt av styret i den enkelte bank. Slike saker skal avgjøres på et høyere nivå i banken enn det nivået som vanligvis har fullmakt til å innvilge boliglån.

I tilknytning til bankenes utforming av egne kriterier for å kredittvurdere lån til låntakere med beregnet likviditetsunderskudd og lån som overstiger 85 prosent belåningsgrad, har Finanstilsynet presisert at det er nødvendig at betjeningsevnen må være god selv om låntaker kan stille tilleggssikkerhet eller kausjon. I det likelydende brevet om gjennomføringen av retningslinjene nevnt over står følgende:

"Krav til kundenes betjeningsevne er et grunnleggende element i retningslinjene, og forsvarlighetskriteriene må ta utgangspunkt i at lån ikke bør innvilges dersom låntaker har et beregnet likviditetsunderskudd (hensyntatt renteøkning). Finanstilsynet vil understreke at det er nødvendig at betjeningsevnen er god, selv om låntaker kan stille tilleggssikkerhet eller kausjon.

Forsvarlighetsvurderingen av lån med belåningsgrad over 85 prosent bør etter Finanstilsynets vurdering ta utgangspunkt i om det kan dokumenteres at betjeningsevnen utvilsomt er god, jf. punkt 4 i retningslinjene."

Det er opp til styret i den enkelte bank å fastsette kriteriene for skjønnsutøvelsen i den enkelte lånesak og sikre kvaliteten på den skjønnsutøvelsen som foretas. Modellen som anvendes ved beregning av betjeningsevne, utformes dessuten av den enkelte bank. Retningslinjene og Finanstilsynets oppfølging av disse gir derfor rom for fleksibilitet og skjønn hos långiver.

Det er fremkommet påstander i media om at unge lånekunder tar opp forbrukslån som benyttes som egenkapital ved boligkjøp, slik at det framstår som om boliglånet i boliglånsbanken tilfredsstill

normen om belåningsgrad på maksimalt 85 prosent. Det kan ikke utelukkes at det finnes enkelte tilfeller der låntaker har holdt tilbake relevant informasjon om sin økonomiske stilling ved søknad om boliglån, og der långiver ikke har avslørt dette. Finanstilsynet har imidlertid ikke grunn til å anta at dette har et stort omfang. I Finansielle utviklingstrekk 2013 s. 58 er det vist til at veksten i forbrukslån har tatt seg noe opp etter 2009, men at veksten pr. 30.06.2013 fremdeles var lavere enn bankenes gjennomsnittlige utlånsvekst til personkunder. Forbrukslån utgjør under 3 prosent av husholdningenes samlede gjeld. Andelen forbrukslån gitt til unge låntakere har ikke økt de siste årene, og samlet sett utgjør forbrukslån til denne gruppen en relativt liten del av samlede forbrukslån.

Ut fra boliglånsundersøkelsen og bankenes interne rapportering, er det Finanstilsynets inntrykk at bankene i stor grad etterlever boliglånsretningslinjene. Finanstilsynet legger vekt på at kredittvurderingen i avvikssakene skal ta utgangspunkt i robuste forsvarlighetskriterier fastsatt av styret i hver enkelt bank, og at skjønnsutøvelsen i den enkelte sak er forankret i disse forsvarlighetskriteriene.

2) Vurdering av hvilke virkninger retningslinjene har hatt for utviklingen i husholdningenes gjeld og finansielle sårbarhet

Den sterke veksten i husholdningenes gjeld og boligprisene er etterspørselsdrevet. Lav rente, høy inntektsvekst og lav boligbeskatning har bidratt til etterspørselen. Kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel kan vanskelig nøytraliseres av tiltak for å begrense tilbudet av kreditt. Det er likevel viktig at sterk kredittvekst dempes av tiltak som bidrar til nøkterne kredittvurderinger og ivaretar langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle systemet. Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål er et sentralt virkemiddel for å bidra til dette. I tillegg kan blant annet skjerpede kapitalkrav til bankenes boliglån bidra til å begrense kredittveksten fra tilbudssiden.

Det er vanskelig å isolere betydningen boliglånsretningslinjene har hatt for utviklingen i husholdningenes gjeld og finansielle sårbarhet fra effekten av andre faktorer. I lys av utviklingen i kredittpraksis, bl.a. slik den fanges opp i de årlige boliglånsundersøkelsene og i tilsynsvirksomheten, er det Finanstilsynets vurdering at retningslinjene har bidratt til en strammere kredittpraksis enn hva som ville ha vært tilfelle uten slike retningslinjer. Retningslinjene er utformet slik at det er personer med svakest betjeningsevne og sikkerhet som har fått begrenset sin mulighet til å ta opp lån. De har dermed bidratt til at kredittveksten er blitt lavere enn den ellers ville ha vært, og til å redusere husholdningenes finansielle sårbarhet. Det er imidlertid ikke mulig å kvantifisere disse effektene.

Som omtalt ovenfor, har imidlertid husholdningssektorens gjeld, både nominelt og sett i forhold til husholdningenes inntekter, vokst noe langsommere de siste årene enn i årene før finanskrisen. Dette til tross for at rentene har vært lavere enn før finanskrisen, inntektsveksten høy og ledigheten lav. Boliglånsretningslinjene ble, som nevnt ovenfor, innført i mars 2010 og strammet inn i desember

2011. Selv om retningslinjene har bidratt til nøkterne kredittvurderinger, er det mange faktorer som kan ha bidratt til lavere vekst i husholdningsskjelden etter finanskrisen.

3) Vurdering av om retningslinjene praktiseres på en fleksibel måte slik at boligkjøpernes betalingssevne hensyntas

Finanstilsynet har siden 1994 gjennomført årlige utvalgsundersøkelser av bankenes praksis for utlån med pant i bolig. I undersøkelsene har bankene rapportert kvalitativ og kvantitativ informasjon om et tilfeldig utvalg av nylig bevilgede boliglån, både til kjøp av bolig og til andre formål. I den siste undersøkelsen, fra høsten 2013, deltok de 30 største bankene, som står for om lag 88 prosent av totale boliglån i banker i Norge. De 30 bankene rapporterte data om en portefølje bestående av totalt 4100 lån utbetalt etter 1. august 2013.

Utover 2000-tallet fremkom det at bankene i stadig større grad tillot høy belåningsgrad på boliglån. Samtidig økte gjennomsnittlig avtalt løpetid på lånene, og omfanget av avdragsfrie lån steg. Begge disse faktorene bidrar til at låntaker kan ta opp høyere lån enn de ellers kunne gjort, siden terminbeløpene blir lavere og lettere kan betjenes til et gitt inntektsnivå. Etter finanskrisen i 2008 gikk andelen lån med høy belåningsgrad noe ned. I undersøkelsen gjennomført i 2009, det siste året før Finanstilsynet ga de første retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis for boliglån, oversteg fremdeles 31 prosent av de undersøkte lånene 80 prosent av boligverdien, hvorav 8 prosent også oversteg boligens verdi. For den delen av porteføljen som gikk til kjøp av bolig, var hele 18 prosent av lånene høyere enn verdien av boligen, mens ytterligere 35 prosent lå mellom 80 og 100 prosent av boligverdien.

Etter at boliglånsretningslinjene ble innført har boliglånsundersøkelsen blitt tilpasset for å bedre fange opp bankenes etterlevelse. Undersøkelsen for 2012 var det første året bankene rapporterte utlån etter 85-prosentsnormen for belåningsgrad. Boliglånsundersøkelsen høsten 2013⁶ viste at 15 prosent av alle nye nedbetalingslån (både lån til kjøp av bolig og andre nedbetalingslån med pant i bolig) gikk utover normen om maksimalt 85 prosent belåningsgrad, mot 17 prosent i 2012. For nye lån til kjøp av bolig gikk 23 prosent utover 85-prosentsgrensen, og 8 prosent hadde belåning større enn boligverdien. Disse andelene har falt fra hhv. 27 prosent og 11 prosent i 2012. Omfanget av lån med høy belåningsgrad (over 85 prosent) til unge låntagere (under 35 år) har gått noe ned, men er fortsatt høyt. Den siste undersøkelsen viser at 35 prosent av lånene til kjøp av bolig gikk til unge låntakere hadde høyere belåningsgrad enn 85 prosent.

For alle undersøkte saker med belåningsgrad høyere enn 85 prosent i 2013 hadde låntakerne i 91 prosent av tilfellene et beregnet likviditetsoverskudd. Knappt halvannen prosent av alle de undersøkte lånene gikk til låntakere som verken hadde likviditetsoverskudd eller tilstrekkelig egenkapital. For rundt 60 prosent av lånene med manglende egenkapital var det stilt tilleggssikkerhet.

⁶ En oppsummering av Boliglånsundersøkelsen 2013 er vedlagt.

Andelen saker hvor bankene har foretatt likviditetsberegning har økt de siste årene. I 2008 var andelen 80 prosent og i 2013 var den 95 prosent. For 6 prosent av lånesakene hvor det er foretatt likviditetsberegning i 2013, hadde låntaker et likviditetsunderskudd. Alle banker oppgir at de beregner kundens likviditetsoverskudd etter et rentepåslag på minst 5 prosentpoeng utover gjeldende rentenivå.

I boliglånsretningslinjene presiseres at om banken velger å innvilge et boliglån gitt likviditetsunderskudd, bør kunden uansett frarådes iht. finansavtaleloven § 47. Totalt ble det gitt fraråding i 70 prosent av disse sakene. Andelen inkluderer saker som har vært gjenstand for særskilt forsvarlighetsvurdering.

Etter Finanstilsynets vurdering viser boliglånsundersøkelsen at bankene utøver betydelig skjønn i sin kredittpraksis. Selv om god betjeningsevne er et grunnleggende krav i retningslinjene, er det et ikke ubetydelig omfang av lån som gis til låntakere med beregnet likviditetsunderskudd etter renteøkning. Videre er det en stor andel av lånene som gis med belåningsgrad utover retningslinjenes normverdi på 85 prosent, særlig til unge låntakere. Det vises i denne sammenheng også til svar på spørsmål 1 ovenfor om bankenes etterlevelse av retningslinjene.

4) Vurdering av hvilke virkninger retningslinjene har hatt for risikoen i finansinstitusjonenes utlånsporteføljer

Det vises til svaret på spørsmål 2) ovenfor. Selv om det er vanskelig å kvantifisere den isolerte effekten av boliglånsretningslinjene, er det som nevnt Finanstilsynets vurdering at retningslinjene har bidratt til lavere kredittvekst enn hva som ellers ville ha vært tilfelle, og de har bidratt til at husholdningene med svakest betjeningsevne og sikkerhet har fått begrenset sin tilgang til lån. Dermed er også risikoen i bankenes utlån til husholdningene lavere enn den ellers ville ha vært.

Mislighold og tap på bankenes boliglån har vært svært lave helt siden bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet. Dette må imidlertid ses i lys av den gunstige utviklingen i norsk økonomi de siste 20 årene, med sterk inntektsvekst og lav arbeidsledighet, og at renten i lange tider har vært lav, særlig i årene etter den internasjonale finanskrisen. Dersom vi skulle oppleve et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi, må det påregnes økte tap på boliglån, særlig dersom det skjer samtidig med et betydelig fall i boligprisene og/eller en betydelig renteoppgang.

Under bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet hadde bankene ikke ubetydelige tap på personkundefølger, men det var først og fremst tap på lån til næringslivet som førte til krise. Den største risikoen for bankene knyttet til boliglån, er antakelig systemrisikoen ved oppbygging av høy gjeldsbelastning i husholdningene. Ved tilbakeslag i økonomien vil også husholdninger med høy gjeldsbelastning i stor grad være i stand til å betjene sine boliglån, men mange må redusere sine kjøp av varer og tjenester betydelig for å kunne betjene sine lån. Lavere inntjening i foretakene som følge av redusert etterspørsel fra husholdningene, vil medføre svekket gjeldsbetjeningsevne i disse. Dette vil føre til økte tap på bankenes utlån til næringslivskunder. Denne systemrisikoen fanges ikke direkte opp av bankenes vurderinger av kredittrisikoen for det enkelte utlån, men er svært

viktig i en vurdering av den samlede risikoen i bankene. Det er Finanstilsynets vurdering at boliglansretningslinjenes vektlegging av god betjeningsevne og egenkapital har bidratt til finansiell robusthet i husholdningene og dermed til å redusere oppbyggingen av systemrisiko.

5) Vurdering av hvilke virkninger retningslinjene har hatt for priser og andre forhold i boligmarkedet

Utviklingen i husholdningenes gjeld og boligprisene henger nært sammen. Etterspørselen etter boliger påvirkes av mange faktorer. Befolkningsvekst, pris og tilgang på lån, inntektsvekst og boligbeskatning er sentrale faktorer. Det samme er forventningene til framtidig utvikling i boligpriser og inntekter. Tilbudet av boliger påvirkes bl.a. av boligpriser, byggekostnader og relevante reguleringer. Gjennom å begrense kreditttilgangen for personer med svakest gjeldsbetjeningsevne og sikkerhet, jf. svarene på spørsmålene 2) og 4) ovenfor, har boliglansretningslinjene bidratt til å dempe presset i boligmarkedet. Det er imidlertid ikke mulig å anslå hva boligprisveksten ville ha vært uten disse retningslinjene.

Høye og økende boligpriser har bidratt til å gjøre det vanskelig for mange å kjøpe bolig for første gang. I den grad boliglansretningslinjene har bidratt til å dempe presset i boligmarkedet, har de også bidratt til å gjøre det lettere for førstegangsetablerere i boligmarkedet.

Boligprisene falt noe i slutten av 2013, etter en lang periode med sterk vekst. En utflating av boligprisene vil bidra til gradvis lavere gjeldsvekst og dermed til økonomisk og finansiell stabilitet. Prisutviklingen er imidlertid usikker. Dersom boligprisene igjen skulle skyte fart, vil det øke risikoen for finansiell ustabilitet.

Historien viser at lang tids prisoppgang og gjeldsvekst ofte blir etterfulgt av et betydelig prisfall. Dersom vi skulle oppleve et betydelig boligprisfall og svak økonomisk utvikling, vil det særlig ramme husholdninger med høy gjeld og liten egenkapital. Boliglansretningslinjene har bidratt til å forebygge gjeldsproblemer for utsatte grupper.

6) Oppsummerende vurdering av hvordan retningslinjene generelt har virket i norsk økonomi

Den høye husholdningsgjelden og de høye boligprisene kan føre til et markert tilbakeslag i norsk økonomi og true den finansielle stabiliteten. Utlånstapene vil øke ved et markert tilbakeslag, særlig på lån til næringslivet. Mange husholdninger har svært høy gjeld, som gjør dem sårbare ved renteøkning eller tap av inntekt.

Den sterke veksten i husholdningenes gjeld og boligprisene er etterspørselsdrevet. Lav rente, høy inntektsvekst og lav boligbeskatning har bidratt til etterspørselen. Kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel kan vanskelig nøytraliseres av tiltak for å begrense tilbudet av kreditt. Det er likevel viktig at sterk kredittvekst motvirkes av tiltak som bidrar til nøkterne kredittvurderinger og ivaretar langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle systemet. Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlanspraksis for lån til boligformål er et sentralt virkemiddel

for å bidra til dette. Finanstilsynet har imidlertid ikke grunnlag for å kvantifisere effektene boliglansretningslinjene kan ha hatt på kreditt og boligpriser i den tiden de har virket.

4 Vurdering av behov for forskrift eller endringer i retningslinjene

Finansdepartementet ber Finanstilsynet vurdere om det er behov for endringer eller presiseringer i retningslinjene, herunder vurdering av hvorvidt retningslinjenes normer også i fortsettelsen bør gis i et rundskriv (retningslinjer) eller om en annen rettslig ramme (forskrift) kan være mer egnet.

OECD påpekte i sin landrapport om norsk økonomi fra 2012 at norske husholdningers gjeldsnivå skaper et behov for å vurdere strammere virkemiddelbruk for å motvirke sårbarheten, og uttaler at: *"The financial vulnerabilities resulting from high household indebtedness at floating interest rates may need to be addressed by further action on macro-prudential policy and consumer protection"*.⁷ IMF's styre går lenger i artikkel IV-rapporten fra september 2013, og anbefaler konkret å iverksette en innstramming i bl.a nivå på belåningsgrad: *"In addition, they encouraged the authorities to enforce tighter limits on loan-to-value ratios and interest-only mortgages"*.⁸

I forbindelse med endringene av boliglansretningslinjene i 2011 foreslo Finanstilsynet i brev til Finansdepartementet av 28.09.2011 at det ble gitt hjemmel for å stille krav til bankenes utlanspraksis ut fra hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Ny § 2-9 (4) i finansieringsvirksomhetsloven er etablert bl.a. for å dekke dette formålet.

Finanstilsynet ga som del av begrunnelsen for forslag om forskriftshjemmel uttrykk for at:

"Retningslinjene gir både institusjonene og Finanstilsynet rom for skjønn ved vurderingen av hva som kan anses som forsvarlig utlanspraksis. Hvis regler om forsvarlig utlanspraksis skulle fastsettes i forskrift, vil dette skjønnet måtte snevres inn. En lovhjemmel til forskrifter bør derfor i første rekke være en beredskapshjemmel for det tilfelle at retningslinjene ikke får tilstrekkelig effekt på utlanspraksisen."

Finanstilsynet mener fortsatt at regulering av bankenes boliglanspraksis i forskrift først og fremst er aktuelt dersom det skulle bli nødvendig å stramme inn utlanspraksisen ved å redusere bankenes rom for å utøve skjønn.

Den siste kredittmarkedsstatistikken for november 2013 viste at husholdningenes gjeld fortsatt vokser mer enn inntektene. Husholdningsgjelden og boligprisene henger nært sammen. I siste del av 2013 falt norske boligpriser noe etter en lang periode med sterk vekst. En utflating av boligprisene vil bidra til gradvis lavere gjeldsvekst og dermed til økonomisk og finansiell stabilitet.

Dersom ikke veksten i husholdningenes gjeld avtar i tiden framover, kan det bli nødvendig å vurdere nye tiltak som kan bidra til å begrense kredittveksten. I så fall vil en forskriftsfastsettelse av

⁷ <http://www.oecd.org/eco/49654441.pdf>

⁸ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13272.pdf>

krav til bankenes utlånspraksis, som gir bankene mindre rom for skjønn, være et aktuelt tiltak. I lys av den senere tids utvikling i boligmarkedet, vil imidlertid ikke Finanstilsynet foreslå en slik forskriftsfastsettelse nå. Av samme grunn er det heller ikke nå aktuelt å stramme inn normverdiene for utlånspraksisen som er nedfelt i boliglånsretningslinjene. Finanstilsynet ser heller ikke andre forhold som gjør det nødvendig å endre retningslinjene. Tilsynet vil imidlertid i sin tilsyns virksomhet legge stor vekt på at bankene følger de gjeldende retningslinjene.

5 Oppsummering av Finanstilsynets vurderinger

Den høye husholdningsgjelden og de høye boligprisene kan føre til et markert tilbakeslag i norsk økonomi og true den finansielle stabiliteten. Utlånstapene vil øke ved et markert tilbakeslag, særlig på lån til næringslivet. Mange husholdninger har svært høy gjeld, som gjør dem sårbare ved renteøkning eller tap av inntekt.

Den sterke veksten i husholdningenes gjeld og boligprisene er etterspørselsdrevet. Lav rente, høy inntektsvekst og lav boligbeskatning har bidratt til etterspørselen. Kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel kan vanskelig nøytraliseres av tiltak for å begrense tilbudet av kreditt. Det er likevel viktig at sterk kredittvekst dempes av tiltak som bidrar til nøkterne kredittvurderinger og ivaretar langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle systemet. Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål er et sentralt virkemiddel for å bidra til dette.

Retningslinjene krever at bankene foretar helhetlige kredittvurderinger basert på låntakerens samlede inntekter, utgifter, gjeld og eiendeler. Tilstrekkelig betjeningsevne er et grunnleggende krav. For å sikre trygghet for både banken og låntakeren, er det i tillegg nødvendig å stille krav til egenkapital, avdragsbetaling og evne til å tåle renteøkning.

Finanstilsynets retningslinjer forutsetter at bankene utøver skjønn. Boliglånsundersøkelsene og tilsynet med bankene viser at retningslinjene praktiseres fleksibelt. Dette kommer blant annet til uttrykk i at en stor andel av lån til kjøp av bolig har en belåningsgrad som er høyere enn retningslinjenes normverdi på 85 prosent av boligens verdi.

Den siste kredittmarkedsstatistikken for november 2013 viste at husholdningenes gjeld fortsatt vokser mer enn inntektene. Husholdningsgjelden og boligprisene henger nært sammen. I siste del av 2013 falt norske boligpriser noe etter en lang periode med sterk vekst. En utflating av boligprisene vil bidra til gradvis lavere gjeldsvekst og dermed til økonomisk og finansiell stabilitet.

Prisutviklingen framover er imidlertid usikker. Dersom boligprisene på nytt skulle skyte fart, vil det øke risikoen for framtidig ustabilitet. Historien viser samtidig at lang tids prisoppgang og gjeldsvekst ofte blir etterfulgt av et selvforsterkende og betydelig prisfall.

Dersom ikke veksten i husholdningenes gjeld avtar i tiden framover, kan det bli nødvendig å vurdere nye tiltak som kan bidra til å begrense kredittveksten. I lys av den senere tids utvikling i boligmarkedet, vil ikke Finanstilsynet nå foreslå endringer i boliglånsretningslinjene eller forskrifts-

regulering av bankenes utlånsvirksomhet. Finanstilsynet vil imidlertid i sin tilsynsvirksomhet legge stor vekt på at bankene følger de gjeldende retningslinjene.

For Finanstilsynet



Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør



Erik Lind Iversen
fung. direktør for bank- og forsikringstilsyn

Vedlegg:

*Likelydende brev av 3. mai 2012 til alle banker om gjennomføringen av retningslinjene
Boliglånsundersøkelsen 2013*

