



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
15/2719

DERES REFERANSE
15/874

DATO
16.03.2015

Husholdningenes kredittvekst

1 Innledning

Det vises til Finansdepartementets brev av 6. mars 2015, der Finanstilsynet bes om å vurdere om det nå er hensiktsmessig å iverksette tiltak som på et aggregert nivå kan bidra til å dempe veksten i boligpriser og kredittveksten i den norske husholdningssektoren.

I brev av 29. januar 2014 til Finansdepartementet ga Finanstilsynet uttrykk for at regulering av bankenes boliglånspraksis i forskrift først og fremst er aktuelt dersom det skulle bli nødvendig å stramme inn utlånspraksisen ved å redusere bankenes rom for å utøve skjønn. Tilsynet konkluderte da med at det, i lys av utviklingen i boligmarkedet gjennom 2013, ikke ville foreslå en forskriftsfastsettelse.

Tilstanden i boligmarkedet har endret seg vesentlig siden retningslinjene ble vurdert på nyåret i fjor. På det tidspunktet hadde boligprisene falt noe. Etter dette har imidlertid boligprisene igjen skutt fart, og det er fare for at den høye pris- og gjeldsveksten vil vedvare. Grunlaget for myndighetenes vurdering av tiltak er derfor vesentlig endret i løpet av det siste året. Basert på ny informasjon som bekrefter økt risiko for finansiell ustabilitet, legger Finanstilsynet derfor nå fram forslag til forskriftsregulering av bankenes utlånspraksis.

2 Økonomisk bakgrunn

Finanstilsynets vurderinger av risikoen for finansiell ustabilitet er nærmere omtalt i publikasjonen Finansielle utviklingstrekk av november 2014 og i Finanstilsynets brev av 11. desember 2014 til Finansdepartementet om motsyklisk kapitalbuffer i 4. kvartal 2014.

Utviklingen etter Finanstilsynets vurdering av motsyklisk kapitalbuffer i desember 2014 har bekreftet at temperaturen i boligmarkedet er høy, og at veksten i husholdningenes gjeld fortsatt er sterk. Tolvmånedersveksten i boligprisene har økt de siste månedene og var i februar 8,7 prosent.

Veksten i husholdningenes gjeld har i lang tid vært høyere enn inntektsveksten. I februar var tolv månedersveksten 6,2 prosent. Dersom den høye boligprisveksten vedvarer, vil det også bidra til å holde oppe veksten i husholdningsgjelden.

Boligprisene og husholdningsgjelden henger nært sammen. Økte boligpriser fører til bedre sikkerheter for bankene og økt kredittvekst, som igjen kan gi ytterligere økning i boligpriser og kreditt i en selvforsterkende spiral. Den sterke veksten i boligprisene har økt markedsverdien av husholdningenes formue og gitt grunnlag for økte kjøp av varer og tjenester. Et omslag i boligmarkedet vil virke motsatt.

Veksten i boligprisene og husholdningsgjelden er først og fremst etterspørselsdrevet. Lav rente, lav boligbeskatning, lav arbeidsledighet, høy realinntektsvekst og betydelig tilflytting til sentrale områder er viktige forklaringsfaktorer. Forhold på tilbudssiden i kredittmarkedet har imidlertid også bidratt til veksten i gjeld og boligpriser. Det er sterk konkurranse i boliglånsmarkedet, med lett tilgang på kreditt. Finanstilsynets boliglånsundersøkelse i fjor høst og annen informasjon fra tilsynsarbeidet tyder på at bankene har lempet sin kredittpraksis det siste året. Norges Banks utlånsundersøkelser tyder også på dette.

Oljeprisfallet og lavere investeringsaktivitet på norsk sokkel gir økt usikkerhet for norsk økonomi. Prognoser fra Norges Bank, Statistisk sentralbyrå med flere innebærer lavere vekst i produksjon og inntekter og noe høyere arbeidsledighet. Samtidig understrekes nedsiderisikoen ved en varig lav oljepris.

Svakere utsikter og økt usikkerhet for norsk økonomi vil isolert sett bidra til å dempe husholdningenes lånelyst. Det er imidlertid en fare for at utsiktene til en langvarig lav rente og lett tilgang på kreditt kan bidra til at den sterke veksten i gjeld og boligpriser likevel vedvarer. Det vil øke husholdningenes gjeldsbelastning ytterligere og bidra til å holde etterspørselen etter varer og tjenester oppe i noen tid, men en slik utvikling er ikke bærekraftig. Risikoen for et senere kraftig tilbakeslag og finansiell ustabilitet, vil i så fall øke.

I denne sammenheng er det verd å merke seg at enkelte andre land, som Sverige og Storbritannia, opplever betydelig boligprisvekst til tross for lav kapasitetsutnyttelse i økonomien, og der rekordlave renter synes å være en viktig drivkraft. Dette er bakgrunnen for at den britiske regjeringen har foreslått å gi sentralbanken myndighet til å kunne regulere bankenes boliglånpraksis. Også den svenske Finansinspektionen har gjennomført tiltak på boliglånområdet siste året.

I sin årstale (Økonomiske perspektiver) 12. februar understreket sentralbanksjefen systemrisikoen knyttet til husholdningsgjelden og boligprisene. Han sa bl.a:

"Dersom finansielle ubalanser bygger seg opp, kan kravet til den motsykliske kapitalbufferen i bankene økes. Sterk vekst i boligpriser og gjeld kan også gjøre det

nødvendig for myndighetene å vurdere andre, målrettede tiltak for å dempe risikoen knyttet til den høye gjelden hos husholdningene."

Finanstilsynet mener utviklingen og utsiktene gjør det nødvendig å iverksette ytterligere tiltak på Finanstilsynets ansvarsområder som vil bidra til å dempe risikoen for finansiell ustabilitet. Usikkerhet om den videre utviklingen i husholdningenes gjeld og boligprisene tilsier samtidig at tiltak bør innrettes slik at de helt eller delvis kan reverseres dersom utviklingen i gjelds- og boligmarkedet snur fundamentalt.

3 Virkemidler som kan bidra til finansiell stabilitet

Reguleringen av finansinstitusjonene påvirker tilbudet av kreditt og dermed også utviklingen i boligmarkedet. I tillegg har andre politikkområder, som pengepolitikk og boligbeskatning, stor virkning på etterspørselen etter boliger og kreditt og dermed betydning for finansiell stabilitet. Dette er virkemidler som ligger under andre myndigheters ansvarsområder, og som besluttes på et bredere grunnlag enn de hensyn Finanstilsynet er satt til å ivareta.

Den sterke veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld er som nevnt drevet av sterk etterspørsel. Finanstilsynet vil understreke 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 og dermed ivareta langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle system.

Innenfor finansreguleringen kan det grovt sett skilles mellom virkemidler som øker bankenes soliditet, som generelle kapitalkrav og økte kapitalkrav på bestemte typer utlån, og virkemidler som direkte begrenser tilbudet av kreditt. I vedlegg 1 gis en skjematisk oversikt over virkemidler for å begrense kreditt- og boligprisvekst.

Finanstilsynet har gjennom råd til Finansdepartementet om minstekrav til kapital og buffere, og skjerpede krav til bankenes IRB-modeller for boliglån, bidratt til å gjøre kapitalkravene mer robuste. Videre bidrar Finanstilsynet gjennom pilar 2 til at bankene bygger kapital utover minstekrav i pilar 1. Dette la bl.a. grunnlag for at størstedelen av de rekordhøye overskuddene i 2014 ble holdt tilbake og økte egenkapitalen i bankene. Samtidig understreker Finanstilsynet at bankene bør fortsette å øke sin egenkapital og vil legge dette til grunn for vurderingene av enkeltbanker under pilar 2.

Finanstilsynet vil gi sin vurdering av motsyklisk kapitalbuffer i 1. kvartal 2015 senere i denne måneden, etter at Norges Bank har gitt departementet sitt råd og beslutningsgrunnlag.

Effekten på kreditt og boligpriser av økte kapitalkrav, enten det er generelle krav eller særskilte krav for visse typer utlån, er antakelig begrenset, særlig i tider med høy kredittvekst og optimistiske husholdninger.

OECD og IMF refererer empiriske undersøkelser som indikerer at tiltak rettet mot å begrense kreditttilbudet, for eksempel grenser for belåningsgrader (lån i forhold til verdi, LTV) og gjeldsbelastning (gjeld i forhold til inntekt, LTI), mer effektivt begrenser ubalanser i bolig- og kredittmarkedet enn generelle og sektorspesifikke kapitalkrav. Det europeiske systemrisikorådet, ESRB, legger også vekt på slike reguleringer i sin gjennomgang av makrovirkemidler.

En rekke land har de senere årene anvendt ulike virkemidler, som krav om maksimal løpetid på lån og krav om årlig avdragsbetaling, for å begrense tilbudet av boligkreditt eller redusere husholdningenes gjeldsbelastning. Maksimalgrenser for belåningsgrad (LTV) har særlig vært benyttet i Asia og i Europa. I mange av landene ble LTV-grenser introdusert i forbindelse med den sterke veksten i formuespriser rundt midten av 2000-tallet og i kjølvannet av finanskrisen. I flere land er det etablert kriterier for fastsettelse av maksimale belåningsgrader og hvor stor andel av nye lån som kan overstige disse, såkalte fartsgrenser. I disse landene er det vanlig å vurdere maksimalgrensene regelmessig ut fra situasjonen i bolig- og kredittmarkedet. Vedlegg 2 gir en oversikt over bruk av LTV-grenser internasjonalt.

I landrapporten om Norge uttalte IMF i 2014 følgende om reguleringen av bolig- og kredittmarkedet:

"Stricter capital requirements and tightening of loan-to-value (LTV) limits seem to have helped contain the increase in house prices, but valuations are still high (Box 3). Banks continue to rely on wholesale funding, and the deposit-to-loan ratio has not improved much. In this context, tighter capital standards and LTV limits on mortgages should be maintained even if house prices weaken further, and tighter limits on interest-only mortgage loans should be considered."

Finanstilsynet anser at det på det nåværende tidspunkt er to aktuelle tiltak for å påvirke bankenes utlånspraksis med sikte på å begrense kredittveksten. Det ene vil være å stramme inn Finanstilsynets retningslinjer for boliglånpraksis. Det andre vil være å regulere bankenes utlånspraksis i en forskrift. Retningslinjer eller forskrift er adferdsregler som etter EØS-reglene vil omfatte all virksomhet i Norge, både norske banker og filialer av utenlandske banker.

Retningslinjer vil nødvendigvis inneholde fleksibilitet. En forskrift kan være hensiktsmessig for å redusere rommet for skjønnsutøvelse.

4 Nærmere om tiltak for å påvirke utlånspraksis

Finanstilsynets retningslinjer

Finanstilsynet fastsatte i mars 2010 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. På bakgrunn av utviklingen i boligpriser og husholdningsgjeld, ble retningslinjene strammet inn i desember 2011. Blant annet ble referanseverdien for maksimal belåningsgrad redusert fra 90 prosent til 85 prosent av boligens verdi for nedbetalingslån, og fra 75 prosent til 70 prosent for

rammelån. Videre ble forutsetningene for kredittvurderingene presisert på en del punkter, og det ble stilt krav om at lånekundene skulle være i stand til å tåle en renteøkning på minst 5 prosentpoeng.

Selv om det er vanskelig å kvantifisere den isolerte effekten av retningslinjene, tyder boliglånsundersøkelsene og Finanstilsynets løpende oppfølging av bankene på at retningslinjene har bidratt til en mer restriktiv utlånspraksis.

Som nevnt er det likevel tegn til at bankene det siste året har lempet sin utlånspraksis for boliglån. En innstramning av kravene i retningslinjene, for eksempel ved å senke anbefalt maksimal belåningsgrad eller øke rentepåslaget i stresstesten av låntakerne, vil kunne ha noe effekt. Effekten kan imidlertid begrenses av bankenes fleksible praktisering av retningslinjene.

Forskriftsfesting av krav til utlånspraksis

I forbindelse med endringene av boliglånsretningslinjene i 2011, foreslo Finanstilsynet i brev 28. september 2011 til Finansdepartementet at det ble gitt hjemmel for å stille krav til bankenes utlånspraksis ut fra hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. I forbindelse med lovproposisjonen om nye kapitalkrav våren 2013, ble det tatt inn i finansieringsvirksomhetsloven en ny bestemmelse (paragraf 2-9 (4)) som gir Finansdepartementet en slik hjemmel. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "*Departementet kan i forskrift fastsette nærmere krav til finansinstitusjoner ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet.*" En tilsvarende bestemmelse er videreført i forslaget til ny lov om finansforetak.

I brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet 29. januar 2014 ga tilsynet uttrykk for at regulering av bankenes boliglånspraksis i forskrift først og fremst er aktuelt dersom det skulle bli nødvendig å stramme inn utlånspraksisen ved å redusere bankenes rom for å utøve skjønn. Tilsynet uttalte videre at 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, og at en forskriftsfastsettelse av krav til bankenes utlånspraksis, som gir bankene mindre rom for skjønn, i så fall ville være et aktuelt tiltak. Tilsynet konkluderte da med at det, i lys av utviklingen i boligmarkedet gjennom 2013, ikke ville foreslå en forskriftsfastsettelse.

Finanstilsynets vurdering

Etter Finanstilsynets vurdering er det nå mest hensiktsmessig å forskriftsfeste krav til utlånspraksis. Dette bør kombineres med en viss skjerping av normene som stilles i gjeldende retningslinjer.

En forskriftsfesting er nødvendig for å fjerne eller sterkt begrense bankenes rom for å fravike normene for utlånspraksis. Forskriftsregler vil gi en klarere hjemmel for tilsynsmessig oppfølging og sanksjonering.

Det kan reises innvendinger mot en forskriftsfesting, bl.a.:

- Det er et inngripende tiltak. Generelt bør bankene styres gjennom generelle krav til risikostyring og kapital, og på det grunnlag må bankenes selv foreta, og ta ansvar for, sine kredittvurderinger.

- En forskriftsfesting kan reise mange avgrensings- og tolknings spørsmål. Dermed kan det oppstå behov for ytterligere detaljregulering. Dette unngås i stor grad ved retningslinjer, da disse som sådan ikke er bindende for bankenes behandling av enkeltsaker.

Til tross for innvendinger, er likevel Finanstilsynet kommet til at en forskriftsfesting nå er mest hensiktsmessig for å redusere faren for ytterligere oppbygging av systemrisiko i bolig- og kredittmarkedet.

En forskriftsfesting bør imidlertid ikke være et permanent virkemiddel. Dersom markedene skulle endre seg vesentlig, slik at boligprisene stabiliseres eller faller vesentlig, og veksten i husholdningsgjelden avtar vesentlig, bør forskriften oppheves eller kravene lempes. Tilsvarende bør kravene kunne skjerpes dersom veksten i boligpriser og husholdningsgjeld skulle tilta.

5 Forskriftsfesting av krav til utlån med pant i bolig

Finanstilsynet foreslår en forskrift som tar utgangspunkt i tilsynets boliglånsretningslinjer. Normene i retningslinjene formuleres som krav i forskriften. Innsnevring av skjønnsutøvelsen er det viktigste bidraget til strammere utlånspraksis. I tillegg inneholder forskriftsforslaget noen innstramminger i referanseverdiene:

- Renteøkningen som skal legges til grunn for stresstesting av låntakers betjeningsevne, økes med ett prosentpoeng, fra 5 prosentpoeng til 6 prosentpoeng. I tillegg presiseres det at det for fastrentelån skal legges til grunn en tilsvarende renteøkning ved utløpet av rentebindingsperioden. Dette vil innebære noe innstramming og må ses i lys av lavere markedsrente, som kan tilsi en økt sikkerhetsmargin for renteøkning. Den viktigste innstrammende effekten i prøvingen av låntakers betjeningsevne, er imidlertid kravet om at låntaker skal bestå stresstesten, dvs. at en særskilt forsvarlighetsvurdering ikke kan begrunne avvik fra regelen.
- Maksimal belåningsgrad for nedbetalingslån beholdes på 85 prosent av boligens verdi. Muligheten for høyere belåningsgrad beholdes dersom det kan stilles betryggende tilleggssikkerhet i form av pantesikkerhet i annen eiendom. Maksimal belåningsgrad settes dermed til 85 prosent av summen av boligens verdi og eventuell tilleggssikkerhet. Det åpnes imidlertid ikke for at en særskilt forsvarlighetsvurdering kan begrunne en høyere belåningsgrad, jf. dagens retningslinjer.
- Etter retningslinjene er tilsagn om personlig sikkerhet (kausjon/garanti) for deler av lånet sidestilt med sikkerhet i annen eiendom som grunnlag for høyere belåningsgrad enn 85 prosent. I forskriftsutkastet er ikke dette medtatt. Grunnen er at slike sikkerhetsstillelser (kausjon/garanti) ofte kan gi dårligere sikkerhet enn pantesikkerhet.
- Maksimal belåningsgrad for rammelån reduseres fra 70 prosent til 65 prosent, og uten mulighet for høyere belåningsgrad etter særskilt forsvarlighetsvurdering.
- Det innføres et krav om minst 2,5 prosent årlig avdragsbetaling fra første år for alle nedbetalingslån med belåningsgrad over 65 prosent. Dette tilsvarer avdragskravet for et

serielån med 40 års løpetid. I gjeldende retningslinjer er normen krav om avdragsbetaling, men uten at dette er kvantifisert, fra første termin for alle lån med belåningsgrad over 70 prosent. For å skape konsistens i regelverket, er kravet til avdragsbetaling i forskriftsutkastet begrenset til belåningsgrader som er høyere enn maksimal belåningsgrad for rammelån. Krav om avdragsbetaling for lån med lavere belåningsgrad enn tillatt belåningsgrad for rammelån, kan lett omgås ved at låntaker velger rammelån framfor nedbetalingslån.

Krav som ofte anvendes og anbefales internasjonalt, er en øvre grense for hvor stor samlet gjeld kan være i forhold til låntakers inntekt, eller en øvre grense for rente- og avdragsbetaling som andel av inntekten. Finanstilsynet foreslår ikke å innføre slike kriterier. En stresstest basert på fullstendig oversikt over inntekter, gjeld, eiendeler og normale livsoppholdsutgifter for husholdningen, gir et mer nyansert og treffsikkert grunnlag for å vurdere låntakers gjeldsbetjeningsevne.

Vedlagt følger et utkast til høringsnotat med utkast til forskrift basert på ovennevnte forslag.

Forslaget til forskrift innebærer en klar innsnevring av skjønnsutøvelsen i bankene og vil være det viktigste bidraget til strammere utlånspraksis. En forskriftsfesting med noe, men klart avgrenset, fleksibilitet vil fortsatt kunne gi en strammere utlånspraksis enn det de gjeldende retningslinjene i praksis innebærer.

Dersom departementet har behov for å vurdere modeller som gir noe mer fleksibilitet enn i Finanstilsynets forslag, bør dette begrenses til kravet om belåningsgrad for nedbetalingslån, slik at bankene gis mulighet for å yte lån til låntakere med liten egenkapital, men meget god betjeningsevne.

En mulighet er i så måte å fastsette en ramme for hvor stor andel av totalt antall innvilgede lån som tillates gitt med belåningsgrad høyere enn 85 prosent av boligens verdi og tilleggssikkerhet, innenfor en nærmere fastsatt periode. Denne rammen kan for eksempel fastsettes til 5 prosent av alle nedbetalingslån gitt i løpet av et kvartal. Denne typen regulering benevnes "fartsgrenser" i land som har slike rammer. Bruk av "fartsgrense" gir noe, men kontrollert fleksibilitet. Samtidig vil en slik innretning innebære en mer komplisert regulering, med økte rapporterings- og kontrollkrav.

6 Konklusjon

Tilstanden i boligmarkedet har endret seg vesentlig siden retningslinjene ble vurdert på nyåret i fjor. På det tidspunktet hadde boligprisene falt noe. Etter dette har imidlertid boligprisene igjen skutt fart, og det er fare for at den høye boligpris- og gjeldsveksten vil vedvare. Grunnlaget for myndighetenes vurdering av tiltak er derfor vesentlig endret i løpet av det siste året.

Til tross for enkelte innvendinger, er Finanstilsynet kommet til at det er mest hensiktsmessig å forskriftsfeste krav til utlånspraksis. Dette bør kombineres med en viss skjerping av normene som stilles i gjeldende retningslinjer. En forskriftsfesting er nødvendig for å fjerne eller sterkt begrense bankenes rom for å fravike normene for utlånspraksis. Til forskjell fra retningslinjer, vil en forskrift

gi grunnlag for en strammere tilsynsmessig oppfølging, bl.a. ved å kunne gi bankene pålegg ved brudd på forskriftsbestemmelsene.

En forskriftsregulering av utlånspraksis som foreslått her, er et inngripende tiltak og bør ikke være et permanent virkemiddel. Finanstilsynet vil understreke at forskriften bør oppheves, eventuelt justeres, når markedsforholdene tilsier det.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Erik Lind Iversen
fung. direktør for bank- og forsikringstilsyn

Vedlegg:

1. Virkemidler for å begrense kreditt- og boligprisvekst
2. Bruk av grenser for belåningsgrad (LTV) og andre virkemidler i andre land
3. Utkast til høringsnotat

Kopi: Norges Bank