



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
15/2719

DERES REFERANSE
15/87-44

DATO
08.09.2016

Vurdering av forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig og husholdningenes gjeldsvekst

1 Innledning

Finansdepartementet fastsatte 15. juni 2015 forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2015 og skal gjelde til og med 31. desember 2016. Finansdepartementet forutsatte at forskriften skulle evalueres i lys av utviklingen i boligmarkedet, husholdningenes gjeldsoptak og eventuelle utslag i konkurransen bankene imellom.

Finansdepartementet har i brev 23. juni 2016 bedt Finanstilsynet bl.a. om å gi en vurdering av veksten i boligpriser og gjeld i norske husholdninger, og hvordan forskriften om krav til nye utlån med pant i bolig har påvirket utviklingen. Departementet ber Finanstilsynet vurdere om forskriften bør avvikles, eller om forskriften bør videreføres som den er eller i justert form.

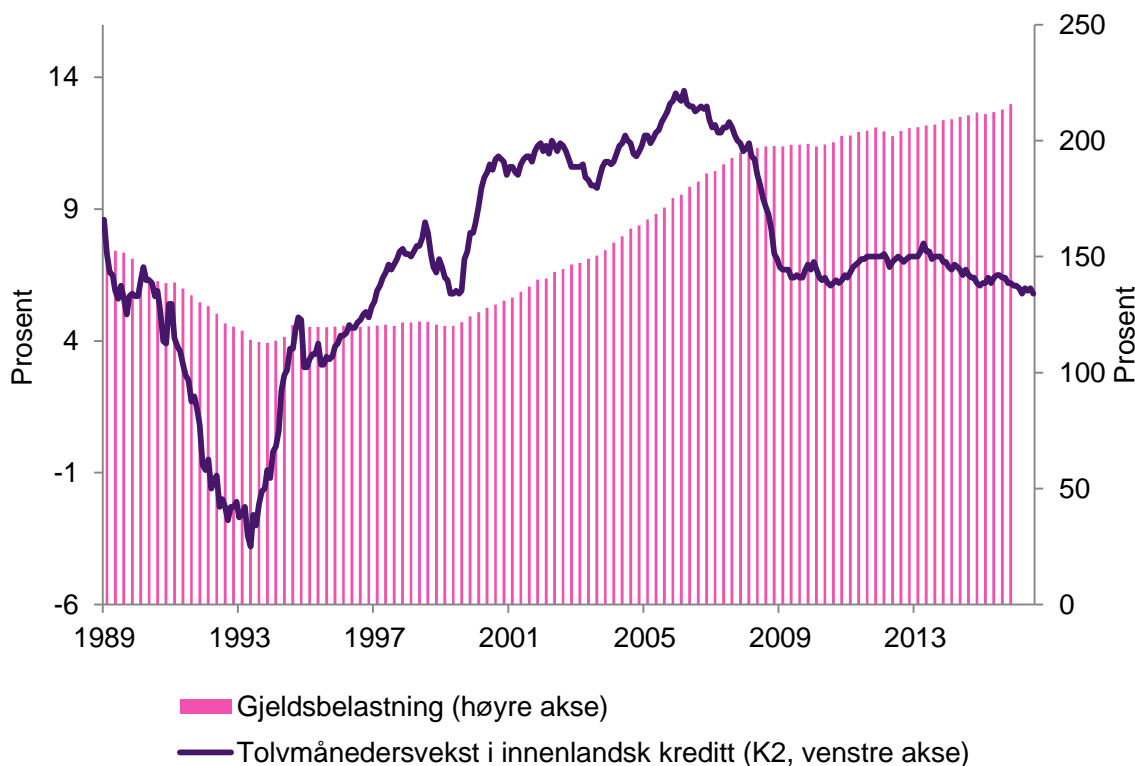
Finanstilsynet har innhentet vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank i arbeidet. Norges Banks brev av 17. august 2016 er vedlagt.

I punkt 2 beskrives utviklingen i boligpriser og gjeld i norske husholdninger. I punkt 3 gis en vurdering av hvordan bankene har praktisert forskriften. I punkt 4 gis en vurdering av hvordan forskriften har påvirket utviklingen, herunder om den har vært bindende. Finanstilsynets vurdering av forskriften og forslag til endringer fremgår i punkt 5. Finanstilsynets anbefalinger er oppsummert i punkt 6.

2 Bakgrunn

Etter at Finansdepartementet fastsatte forskriften i fjor sommer, har husholdningenes gjeld og boligprisene fortsatt å vokse vesentlig mer enn husholdningenes inntekter. Tolvmånedersveksten i husholdningenes samlede gjeld har fortsatt rundt 6 prosent. I juli 2016 var tolv månedersveksten 5,8 prosent. Den nominelle veksten i husholdningenes inntekter er samtidig lavere enn i de senere årene. Husholdningenes gjeldsbelastning (samlet gjeld i prosent av disponibel inntekt) er på et historisk høyt nivå og vokser fortsatt.

Husholdningenes gjeldsbelastning og vekst i husholdningenes gjeld



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Selv om det er betydelige regionale forskjeller i boligmarkedet, er veksten i boligprisene høy, og veksten har tiltatt de siste månedene. I august 2016 var tolvmånedersveksten på landsbasis 9,1 prosent. Veksten var høyest i Oslo, med 16,3 prosent. I Stavanger falt boligprisene med 6,2 prosent siste 12 måneder, men prisene har stabilisert seg i de første månedene av 2016.

Norsk økonomi er preget av oljeprisfallet. Aktiviteten i oljesektoren har falt kraftig, og det er betydelig overkapasitet i oljerelaterte næringer. Ringvirkningene til øvrige deler av norsk økonomi har imidlertid vært begrensede. Ekspansiv finanspolitikk, lav rente og svekket kronkurs bidrar til å holde aktiviteten oppe. Oljeprisfallet har hovedsakelig rammet regioner med stort innslag av oljerelatert næringsliv.

Økt økonomisk usikkerhet, noe høyere arbeidsledighet og vesentlig lavere realinntektsvekst enn før oljeprisfallet, må antas isolert sett å ha bidratt til å dempe husholdningenes lånelyst og etterspørsel etter boliger. Til tross for dette, er gjeldsveksten og boligprisveksten som nevnt fortsatt høy. En viktig drivkraft bak denne utviklingen er rekordlav rente og forventninger om langvarig lav rente. Etter Finanstilsynets vurdering er det en fare for at den høye veksten i gjeld og boligpriser kan vare noe tid, jf. også Finanstilsynets vurdering i fjor vår. En slik utvikling vil bidra til å holde aktiviteten i norsk økonomi oppe, men øker samtidig risikoen for senere brå og kraftig boligprisedgang og økonomisk tilbakeslag.

I Finansmarkedsmeldingen 2015¹ fremheves det at fortsatt vekst i husholdningenes gjeldsbelastning og boligprisene øker fallhøyden:

"Faren for at det bygger seg opp finansielle ubalanser i husholdningene er særlig stor når en høykonjunktur varer lenge, eller når renten er lav over en lang periode – slik den har vært de siste årene – og etterspørselen etter lån er høy over lang tid. Dersom utlånspraksisen til bankene er for lempelig i slike langvarige perioder med høy etterspørsel etter lån, kan det bygge seg opp store ubalanser i økonomien."

Norges Bank uttaler i brev til Finanstilsynet 17. august 2016 at:

"Boligprisene har steget 11 prosent mer enn disponibel inntekt per innbygger fra våren 2008 og til i dag. Utsatte husholdninger med høy gjeld kan komme til å stramme inn på sitt forbruk ved en eventuell korreksjon i boligprisene. Det kan forsterke en eventuell nedgangskonjunktur i norsk økonomi. Andelen husholdninger med særlig høy gjeldsbelastning har steget hvert år siden finanskrisen, særlig i de yngste aldersgruppene."

Det internasjonale valutafondet (IMF) har i landrapporten om Norge for 2016² påpekt at husholdningenes gjeldsbyrde og den sterke boligprisveksten er risikofaktorer i norsk økonomi, og anbefaler at *"the authorities continue monitoring the development of household debt and house prices, and promptly tighten macroprudential measures to address emerging financial stability risks."*

3 Bankenes praktisering av forskriften

Ifølge gjeldende boliglånsforskrift skal bankenes styrer hvert kvartal motta en rapport som viser andelen innvilgede lån som ikke oppfyller forskriftens krav til betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling. Siden forskriften trådte i kraft 1. juli 2015, har Finanstilsynet innhentet disse rapportene for de 19 største boliglånsbankene. I tillegg er det på stikkprøvebasis og i forbindelse med tilsynsvirksomheten innhentet styrerapporter for et utvalg mindre banker.

Det foreligger rapporter for bankenes etterlevelse av boliglånsforskriften for fire kvartaler (3. og 4. kvartal 2015 og 1. og 2. kvartal 2016). Det første kvartalet etter at forskriften trådte i kraft, lå fire av de 19 største boliglånsbankene over forskriftens grense for fleksibilitet på 10 prosent. Det påfølgende kvartalet lå to banker over grensen. Etter at alle de 19 bankene lå innenfor grensen i rapporteringen for 1. kvartal i år, viser rapportene for 2. kvartal at én bank igjen ligger over grensen. Når det gjelder mindre banker, er det avdekket et fåtall overskridelser som er blitt fulgt opp gjennom tilsynsvirksomheten.

Rapportene viser likevel at det er stor variasjon i bankenes bruk av fleksibiliteten i forskriften. Rapportene for 2. kvartal 2016 viser at fem av bankene hadde en samlet avviksprosent på over 8,5 prosent. Syv av bankene hadde en avviksprosent på under 5 prosent, herav to under 2 prosent. Også den gjennomsnittlige avviksandelen for de 19 bankene under ett avtok gjennom de tre første kvartalene forskriften virket, for så å stige igjen i andre kvartal i år. Den gjennomsnittlige avviksprosenten utgjorde 10,3 prosent i 3. kvartal 2015, 7,4 prosent i 4. kvartal 2015, 6,1 prosent i 1. kvartal 2016, og 6,7 prosent i 2. kvartal 2016.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20152016/id2485283/>

² Press Release No. 16/318 s. 3, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2016/cr16214.pdf>,

Når det gjelder de 5 bankene med høyest samlet avvik i 2. kvartal 2016, varierer avvikene betydelig mellom henholdsvis mangelfull betjeningsevne, høy belåningsgrad og avdragsplikt. Finanstilsynet har ikke grunnlag for å trekke noen generell konklusjon om hvilke forhold som er årsak til de observerte variasjonene. Variasjonene antas i større grad å ha sammenheng med forskjeller i kunde-prioriteringer og markedsstrategier enn forskjeller i kundegrunnlag og kredittbehandlingsrutiner. Samlet sett er belåningsgrad det forskriftskravet som utgjør den største delen av avvikssakene.

Etter Finanstilsynets vurdering har det ikke oppstått større avgrensings- og tolkningsspørsmål knyttet til forskriftens regulering. Dette kan ha sammenheng med at forskriften i hovedtrekk er videreføring av lignende krav som tidligere fulgte av retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis fastsatt av Finanstilsynet. Bankene antas derfor i det alt vesentlige å ha kunnskap om, og etablert systemer for, etterlevelse av forskriftens regulering.

4 Vurdering av forskriftens effekt på gjeld og boligpriser

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.

Reguleringen av finansforetakene 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.

I brev 16. mars 2015 til Finansdepartementet skrev Finanstilsynet bl.a. følgende om utviklingen i kreditt- og boligmarkedet og om behovet for forskriftsregulering:

"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."

--

"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."

Boliglånsforskriften inneholder blant annet grenser for belåningsgrad (loan-to-value, LTV) på 85 prosent for nedbetalingslån og 70 prosent for rammelån. Empiriske undersøkelser indikerer at LTV-regulering har effekt på bolig- og kredittvekst. IMF har i forbindelse med landrapporten for Norge i

2016³ gjennomført beregninger som tyder på at LTV-kravet i boliglånsforskriften og krav til risikovekter for lån til bolig (for banker med IRB-modeller), har begrenset kredittveksten i Norge. Norges Bank peker i brev til Finanstilsynet på at kravet til belåningsgrad er det enkeltkravet i forskriften som har størst betydning.

Finanstilsynet gjennomfører hvert år utvalgsundersøkelser av de 30 største bankenes utlånspraksis for utlån til boligformål. Den siste boliglånsundersøkelsen er fra høsten 2015. Undersøkelsen omfatter således et utvalg lån innvilget kort tid etter ikrafttredelsen av boliglånsforskriften 1. juli 2015. Resultatet fra boliglånsundersøkelsen er oppsummert i Finansielle utviklingstrekk 2015⁴:

"Boliglånsundersøkelsen viser at bankene har innvilget en lavere andel lån med høye belåningsgrader i 2015 enn året før. Undersøkelsen indikerer at kredittpraksis også er strammet inn i saker der kunden ikke har evne til å betjene samlet gjeld dersom renten øker. På andre områder har det også vært en innstramming sammenlignet med fjorårets undersøkelse. Samtidig viser undersøkelsen at gjeldsgraden er høy for låntakerne som tok opp lån i 2015, særlig for yngre låntakere. Noe av årsaken til dette kan være at det historisk lave rentenivået isolert sett har bidratt til at låntaker kan betjene større gjeld og undervurderer sårbarheten knyttet til økte renter og inntektsbortfall."

Endringene i utlånspraksis som følge av forskriften antas i en viss utstrekning å være fanget opp av denne undersøkelsen. Resultater fra boliglånsundersøkelsen i 2016 forventes å foreligge i oktober, og kan gi et tydeligere bilde av utviklingen i utlånspraksis etter at boliglånsforskriften trådte i kraft.

Som beskrevet i punkt 3 foran, viser bankenes rapportering av bruk av fleksibilitetsbestemmelsen i boliglånsforskriften at den gjennomsnittlige avviksandelen for de 19 største bankene har avtatt etter at forskriften trådte i kraft, fra gjennomsnittlig 10,3 prosent i 3. kvartal 2015 til 6,7 prosent i 2. kvartal 2016. Sammen med boliglånsundersøkelsen fra 2015 tyder dette på at utlånspraksis er blitt noe strammere siden forskriften trådte i kraft 1. juli 2015.

Frem til forskriften trådte i kraft, var bankene pålagt å utarbeide interne rapporter til styret om sin boliglånspraksis etter de tidligere boliglånsretningslinjene. Finanstilsynet har siden 2011 innhentet de interne rapportene for åtte av de største bankene. Selv om disse rapportene ikke er direkte sammenliknbare med gjeldende rapportering etter forskriften, tyder rapportene på at det etter innføringen av forskriften har skjedd en reduksjon i andelen lån til kunder med svak betjeningsevne i de største bankene.

Ifølge boliglånsforskriften skal innvilgelse av lån som ikke oppfyller kravene til betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling, skje i henhold til rammer og retningslinjer som er fastsatt av bankens styre. De aller fleste bankene har tilpasset seg med en avviksandel som ligger godt under forskriftens maksimalgrense. Dette kan skyldes at særlig de større bankene i praksis finner det krevende å styre avviksandelen på kvartalsbasis mot et gitt nivå, og at de i stor grad har søkt å styre utlånsporteføljen gjennom interne retningslinjer for kredittvurderinger og markedsmessige tiltak fremfor å fastsette egne interne avviksrammer. For å unngå å overskride 10-prosentgrensen, kan bankene dessuten ha gjennomført strengere innstrammingstiltak enn det som i ettertid har vist seg nødvendig for å unngå overskridelse. Dette kan føre til at bankene justerer sin interne styring av utlånspraksis slik at de kan øke bruken av fleksibilitetskvoten.

³The Housing Boom and Macroprudential Policy, Norway selected Issues, June 2016:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16215.pdf>

⁴http://www.finanstilsynet.no/Global/Venstremeny/Rapport/2015/Finansielle_utviklingstrekk_2015.pdf

Norges Bank oppsummerer i brev til Finanstilsynet 17. august 2016 at *"Den tiltakende veksten i boligprisene og den fortsatte økningen i husholdningenes gjeldsbelastning kan tyde på at forskriften har hatt begrenset virkning på utviklingen i boligpriser og samlet kreditt. Det er likevel tegn til noe mer restriktiv utlånspraksis fra bankene og noe nedgang i lån med særlig høy belåningsgrad."*

Finansdepartementet ber også Finanstilsynet påpeke eventuelle andre vesentlige effekter av forskriften.

En regulering av boliglånspraksis vil kunne innebære at personer som ellers ville ha fått lån til kjøp av bolig (evt. til andre formål med pant i boligen), ikke får det, eller får et lavere lån enn ønsket. Flere vil kunne måtte leie bolig fremfor å eie og eventuelt utsette planlagt forbruk. Finanstilsynet har ikke datagrunnlag til å si noe om disse effektene.

Norges Bank peker i brev til Finanstilsynet på at strengere krav til utlånspraksis særlig kan virke på yngre boligkjøpere, men finner ikke klare tegn til dette i sine undersøkelser:

"En foreløpig analyse av data for boligtransaksjoner viser at kjøpsadferden til den gjennomsnittlige boligkjøperen i de yngste aldersgruppene ikke har endret seg vesentlig i perioden 2007-2016. De yngre boligkjøperne kjøper om lag like stor bolig i dag som i 2007, de kjøper bolig om lag ved samme alder og kjøpesummen har utviklet seg på linje med gjennomsnittet. Foreløpig er det altså ikke klare tegn til at yngre boligkjøpere har redusert sin etterspørsel i boligmarkedet. Datamaterialet dekker ikke bruk av tilleggsikkerhet."

Forskriften omfatter alle norske finansforetak og utenlandske kredittinstitusjoner som gir utlån med pant i bolig i Norge. Reguleringen påvirker derfor ikke konkurranseforholdet mellom norske banker og utenlandske bankfilialer som gir boliglån i Norge.

Samlet vurdering

Finanstilsynets boliglånsundersøkelse høsten 2015, bankenes kvartalsrapportering og undersøkelser gjennomført av Norges Bank og IMF, tyder på at bankenes utlånspraksis er blitt noe strammere etter at forskriften ble innført. Utlånsveksten kan dermed ha blitt lavere enn den ville ha vært uten forskriftsregulering. Det er samtidig Finanstilsynets vurdering at det er vanskelig med rimelig grad av sikkerhet å kvantifisere effekten forskriften isolert sett kan ha hatt på bankenes utlånsvekst.

5 Finanstilsynets vurderinger av forskriften og forslag til forskriftsendringer

5.1 Innledning

Som Finanstilsynet skrev til Finansdepartementet i brev av 16. mars 2016, er direkte regulering av utlånspraksis et inngripende virkemiddel og må utformes forholdsmessig til risikoen for finansiell ustabilitet. I lys av den senere tids utvikling i gjelds- og boligmarkedet, mener Finanstilsynet det nå er grunn til å stramme inn forskriftsbestemmelsene. Reguleringen kan lempes, eventuelt avvikles, ved et senere omslag i gjelds- og boligmarkedet.

Etter Finanstilsynets vurdering, er det som nevnt vanskelig med rimelig grad av sikkerhet å kvantifisere effekter av ulike tiltak. En innstramming må derfor baseres på en skjønnsmessig vurdering av hensiktsmessige tiltak. Finanstilsynet har vurdert mulige endringer i forskriften med

utgangspunkt i at det bør oppnås en klar, men ikke dramatisk, innstramming av utlånspraksis med utgangspunkt i gjeldende forskriftsbestemmelser. Finanstilsynet foreslår følgende innstramminger:

- Bankenes adgang til å fravike forskriftens krav til betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling fjernes.
- Gjeldende krav til kundens betjeningsevne suppleres med en bestemmelse om at kundens samlede lån ikke skal utgjøre mer enn fem ganger kundens brutto årsinntekt.
- Maksimal belåningsgrad for rammelån reduseres fra 70 prosent til 60 prosent.
- Krav om avdragsbetaling på nedbetalingslån skal gjelde for alle lån med belåningsgrad over 60 prosent, mot 70 prosent i gjeldende forskrift. Dette følger naturlig av forslaget om redusert belåningsgrad for rammelån.

Innstrammingene foreslås iverksatt fra 1. januar 2017. Hensynet til finansiell stabilitet tilsier at innstrammingene gjennomføres så tidlig som mulig. Finanstilsynet antar at offentlig høring av forslaget og nødvendig tid til behandling i departementet vil kreve tiden fram til årsskiftet.

5.2 Fleksibilitetskvoten

Fleksibilitetskvoten beregnes kvartalsvis ut fra utlånsvolum. Som det fremgår av punkt 3 over, er samlet bruk av fleksibilitet for de største bankene 6,7 prosent i 2. kvartal 2016. Disse bankene representerer det vesentligste av boliglånsmarkedet i Norge.

Finanstilsynets forslag til forskriftsregulering, jf. brev av 16. mars 2015, var uten fleksibilitet. Det ble vist til at:

"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."

Finanstilsynet foreslår å fjerne bankenes adgang til å fravike forskriftens krav til betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling. Etter tilsynets vurdering er dette et viktig bidrag til strammere utlånspraksis, selv om det kan innvendes mot en slik innstramming at det vil redusere bankenes rom for skjønnsutøvelse. I utgangspunktet bør bankene reguleres gjennom generelle krav til risikostyring og kapital, og på det grunnlag må bankene selv foreta, og ta ansvar for, sine kredittvurderinger. Å fjerne fleksibilitetskvoten er imidlertid det tiltaket som etter Finanstilsynets vurdering mest effektivt

vil redusere risikoen for de antatt mest sårbare låntakerne. Noe strammere krav til betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling vil antakelig ha liten effekt dersom fleksibilitetskvoten på 10 prosent videreføres. Finanstilsynet viser for øvrig til at en tilsiktet effekt av reguleringen av bankenes utlånspraksis uansett er å redusere bankenes rom for skjønnsutøvelse ved at reguleringen skal bidra til at bankene gir færre og/eller lavere lån enn de ville ha gjort uten en slik regulering.

Finansdepartementet la stor vekt på bankenes mulighet til å utøve skjønn da departementet fastsatte en fleksibilitetskvote på 10 prosent i forskriften. Grensen på 10 prosent må anses romslig i lys av utviklingen i gjeld og boligpriser, jf. punkt 2. Selv om adgangen til å fravike forskriftens krav etter Finanstilsynets vurdering bør fjernes, kan også en redusert grense være et viktig bidrag til strammere utlånspraksis. Dersom Finansdepartementet skulle ønske å videreføre en forskriftsbestemmelse om fleksibilitet, foreslår Finanstilsynet at departementet reduserer grensen fra 10 prosent til maksimalt 4 prosent.

Rapportering fra de største bankene viser som nevnt at de samlet hadde utlån som avviker forskriftens krav på 6,7 prosent i 2. kvartal 2016. Med en grense på 4 prosent, er det grunn til å anta at den faktiske utnyttelsen vil ligge noe i underkant av dette i lys av at bankene i praksis må styre sine interne retningslinjer for søknadsbehandling på en måte som sikrer en viss margin til fleksibilitetskvoten. Dersom bestemmelsene om betjeningsevne, belåningsgrad og avdragsbetaling strammes inn som foreslått her, vil dette i tillegg øke volumet av avvikssaker og på den måten bidra til en større effekt av en gitt fleksibilitetskvote.

Norges Bank anbefaler i brev til Finanstilsynet at fleksibilitetskvoten reduseres, og uttaler at: "*En fartsgrense i den nedre del av intervallet som Norges Bank skisserte i sitt høringsbrev vil kunne ha en viss dempende effekt på gjeldsopptaket. En slik tilpasning vil fortsatt gi bankene fleksibilitet, samtidig som bankene pålegges å innskrenke andelen særlig utsatte lån noe mer enn i dag.*"

5.3 Gjeldsbetjening/Gjeldsgrad

Forskriftens krav til gjeldsbetjening forutsetter bruk av stresstest med renteøkning på 5 prosentpoeng.

Et tak på gjeld i forhold til inntekt (loan-to-income, LTI eller debt-to-income, DTI) er innført i enkelte land som regulerer bankers utlånspraksis, og anbefales ofte som et hensiktsmessig virkemiddel for å redusere risikoen for svak betjeningsevne. IMF har anbefalt norske myndigheter å vurdere en slik regulering. Krav til gjeldsgrad tar blant annet ikke hensyn til låntakerens forsørgerbyrde og samlede økonomiske stilling, og er et svært grovt mål på betjeningsevne.

I *Storbritannia* har Bank of England myndighet til å regulere utlånspraksis ved å fastsette grenser for belåningsgrad (LTV) og gjeldsgrad (LTI). Fra før anvendes stresstester med gitt renteøkning (3 prosentpoeng) i vurderingen av låntakeres gjeldsbetjeningsevne. Maksimalt 15 prosent av nye lån kan ha LTI (lån som andel av brutto inntekt) som overstiger 4,5. Det er til nå ikke fastsatt LTV-grenser.

Sentralbanken i *Irland* har fastsatt grenser for LTV og LTI. For lån til primærboliger er LTV-grensen 80 prosent. Ved førstegangskjøp er LTV-grensen 90 prosent opp til 220 000 euro og 80 prosent deretter. Inntil 15 prosent av lånevolumene kan overstige LTV-grensen. LTI-grensen er 3,5 ganger bruttoinntekt (gross annual income) for lån til primærbolig, der inntil 20 prosent av lånevolumene kan overstige LTI-grensen. For investorer (buy-to-let) er maksimal LTV-grense 70

prosent, der inntil 10 prosent prosent av lånevolumene kan overstige LTV-grensen. Investorer omfattes ikke av LTI-grensen.

I *New Zealand* har sentralbanken varslet at det vurderes å innføre en LTI-regulering som vil utfylle LTV-reguleringen.

Ingen nordiske land har foreløpig innført krav til gjeldsgrad. Finansinspektionen i Sverige har imidlertid offentliggjort en mulig innretning av et krav til gjeldsgrad (skuldkvotstak).⁵ Gjennomføringen av et slikt krav forutsetter lovendring, men Finansinspektionen har uttalt at de allerede nå vil drøfte gjeldsgrader med bankene og at "*Målet är att det leder till en viss uppstramning och viss dämpning av lånetillväxten*".⁶

Et tak på lånekundens gjeldsgrad ligger ikke inne i gjeldende boliglånsforskrift, og lå heller ikke inne i Finanstilsynets retningslinjer som gjaldt før forskriften trådte i kraft. Begrunnelsen har vært at kravet til prøving av kundens betjeningsevne basert på en fullstendig gjennomgang av kundens økonomi og forsørgerbyrde, tillagt et rentestress, gir et mer treffsikkert krav til gjeldsbetjeningsevne enn et tak på gjeldsgrad.

Finanstilsynet foreslår likevel nå at forskriftens bestemmelse om krav til betjeningsevne suppleres med et tak på gjeldsgrad, og at dette settes til 5 ganger brutto årsinntekt. Selv om gjeldende krav til betjeningsevne er mer nyansert enn en begrensning på kundens gjeldsgrad, kan et supplerende krav om maksimal gjeldsgrad gi en ekstra trygghet for at bankenes vurdering av betjeningsevnen ikke strekkes for langt. Dette vil særlig gjelde for låntakere med høye inntekter som lett kan passere gjeldende krav til betjeningsevne med svært høye lån. Bankenes stresstest av kunden er som oftest basert på standardiserte og nøkterne krav til livsoppholdsutgifter, som kan ligge vesentlig under de faktiske livsoppholdsutgiftene for høyinntektsgrupper.

Finanstilsynets forslag til gjeldsgrad omfatter kundens samlede gjeld, og ikke bare det aktuelle låneopptaket. Beregninger basert på Finanstilsynets boliglånsundersøkelse i fjor høst, viser at i om lag 5 prosent av lånesakene hadde lånekunden en samlet gjeld på mer enn 5 ganger brutto årsinntekt. I nær halvparten av disse sakene oppfylte lånekunden heller ikke forskriftens krav til betjeningsevne, belåningsgrad eller avdragsbetaling. Det vises til vedlegg 2.

For å illustrere hvordan et krav om maksimal gjeldsgrad vil kunne virke, har Finanstilsynet beregnet det høyeste gjeldsnivået som tilfredsstillende kravet til betjeningsevne basert på forskriftens stresstest, med tilhørende gjeldsgrad for ulike husholdningstyper og ulike inntekter, se vedlegg 2. Som det fremgår av beregningene i vedlegget, vil et supplerende krav om at samlet gjeld ikke kan overstige fem ganger brutto årsinntekt, ha størst virkning for høyere inntekter.

Finanstilsynet har vurdert om definisjonen av brutto årsinntekt bør presiseres i forskriftsforslaget, men har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Gjeldende forskrift er basert på generelle definisjoner og er ikke særlig detaljert. Forskriften skal forankre bankenes interne kredittvurderingsprosedyrer. Gjeldende forskrift har ikke medført store avgrensings- og

⁵ <http://www.fi.se/Tillsyn/Rapporter/Listan/FI-analys-5-Makroekonomiska-effekter-av-skuldkvotstak/>

⁶ <http://www.privataaffarer.se/bostad/fi-skuldkvotstak-drojer-hoppas-banker-tar-ansvar-thedeen-859907>

tolknings spørsmål. Forskriften gir Finanstilsynet hjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser, som kan benyttes dersom det skulle bli behov for å presisere inntektsbegrepet nærmere.

5.4 Belåningsgrad (LTV)

Empiriske undersøkelser indikerer som nevnt at krav til belåningsgrad kan ha effekt på kreditt- og boligprisvekst. Et stort antall land anvender slik regulering, og flere land har brukt slik regulering aktivt gjennom justering av LTV-nivåer og "fartsgrenser".

Kravet til belåningsgrad i forskriften på 85 prosent for nedbetalingslån, er på linje med tilsvarende regulering i andre sammenlignbare land.⁷ Effekten av kravet til belåningsgrad er imidlertid avhengig av hvor mye fleksibilitet det åpnes for. I tillegg reduseres effekten av kravet til belåningsgrad gjennom muligheten etter forskriften til å medregne tilleggssikkerhet og kausjon.

Et strammere krav til belåningsgrad vil i seg selv kunne være et egnet virkemiddel for å begrense husholdningenes gjeldsvekst. Finanstilsynet vil imidlertid ikke nå foreslå justeringer i nivået for belåningsgrad for nedbetalingslån. Det vises i denne sammenheng også til at å fjerne, eventuelt redusere betydelig, adgangen til å fravike forskriftens krav, etter Finanstilsynets vurdering er det viktigste tiltaket for å stramme inn utlånspraksis.

Finanstilsynet foreslår imidlertid at høyeste belåningsgrad for rammelån reduseres fra 70 prosent til 60 prosent. Dette er en låneform som mest benyttes av etablerte boligeiere. Redusert belåningsgrad for slike lån kan bidra til å redusere den samlede risikoen, både for den enkelte og for det finansielle systemet.

5.5 Avdragsbetaling

Gjeldende krav til avdragsbetaling på 2,5 prosent per år (eventuelt avdrag tilsvarende et annuitetslån med 30 års løpetid dersom dette gir lavere avdrag) foreslås beholdt, men Finanstilsynet foreslår å utvide kravet til avdragsbetaling til å omfatte nedbetalingslån med belåningsgrad over 60 prosent, mot 70 prosent i gjeldene forskrift. Dette forslaget er en naturlig følge av forslaget om å senke maksimal belåningsgrad for rammelån. Dersom det ikke stilles krav om avdragsbetaling over 60 prosent belåningsgrad, vil et tak på 60 prosent på rammelån lett kunne bli omgått ved å yte nedbetalingslån med avdragsfri periode.

5.6 Regional differensiering av virkemidler

De regionale forskjellene i boligmarkedet ble tydeligere i 2015 og er forsterket i 2016. Hovedbildet er imidlertid fortsatt sterk vekst i det meste av landet.

⁷ IMF Staff Report, s 13, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16214.pdf>

Tabellen nedenfor viser tolv månedersveksten i boligprisene per august 2016 i de ulike fylkene.

Fylke	Pst.
Oslo	16,3 %
Akershus	11,6 %
Buskerud	10,7 %
Østfold	10,0 %
Hedmark	9,7 %
Oppland	9,7 %
Sogn og Fjordane	9,5 %
Nordland	8,0 %
Vestfold	7,7 %
Sør-Trøndelag	7,7 %
Telemark	6,7 %
Nord-Trøndelag	5,6 %
Troms	5,6 %
Finnmark	4,1 %
Hordaland	3,5 %
Møre og Romsdal	3,4 %
Vest-Agder	2,8 %
Aust-Agder	2,7 %
Rogaland	-3,1 %

Kilde: Eiendom Norge

IMF har i landrapporten for 2016 anbefalt at det i Norge vurderes regional tilpasning av virkemidlene:

"...At minimum, given divergent house price developments across regions, it may be useful to tighten these instruments for mortgages in certain regions (e.g., the Oslo area)."

ESRB uttaler om differensiert bruk av makrovirkemidler at⁸:

"Given the heterogeneity of national real estate markets, policy-makers should consider measures to address regional developments in real estate markets that may develop into systemic risk concerns. Also in the light of the costs associated with macro-prudential instruments, regulators might consider applying measures on a regional basis before a local real estate bubble (for example one occurring only in major cities) spreads to the rest of the country."

Det danske finanstilsynet fastsatte i januar 2016 en "Vejledning om forsigtighed i kreditvurderingen ved belåning af boliger i vækstområder mv." Vekstkommuner er i veiledningen definert som de største byene der prisnivået på boliger er vesentlig høyere enn i resten av landet. Det vises til

⁸ Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector

København og kommunene i omegnen samt Århus. For utlån i vekstområdene skal særskilte forhold (gjeldsbelastning, evne til å tåle renteøkning mv.) tas i betraktning. For øvrige områder er det opp til banken selv å fastsette et forsvarlig grunnlag for kredittvurderingen.

New Zealand har erfaring med regional differensiering av boliglansregulering. På bakgrunn av spesielt høy boligprisvekst i Auckland-området og svakere utvikling i andre deler av landet, ble det i november 2015 innført differensiert regulering, både knyttet til region og formålet med investeringen⁹. For lån til bolig for investeringsformål i Auckland ble det stilt krav om maksimal LTV på 70 prosent, med en fleksibilitetskvote på 5 prosent. For andre lån til bolig ("owner-occupied") i samme område ble det innført krav om maksimal LTV på 80 prosent og fleksibilitetskvote på 10 prosent, mens tilsvarende for lån til bolig i andre områder ble satt til hhv. 80 prosent og 15 prosent.

I et høringsdokument fra juli 2016¹⁰ foreslår sentralbanken i *New Zealand* å gjeninnføre felles nasjonale regler. Dette begrunnes med at utviklingen i boligmarkedet, med sterk prisvekst i store deler av landet, ikke lenger tilsier at det er samme behov for regional differensiering. Det vises samtidig til at det har vært en betydelig økning i investoraktivitet i boligmarkedet. Det foreslås derfor at eksisterende differensiering mellom Auckland og øvrige deler av landet erstattes av en generell differensiering mellom lån til bolig for investeringsformål og lån til bolig for eget boligformål, slik at maksimal LTV for førstnevnte lån er 60 prosent med en fleksibilitetskvote på 5 prosent, mens for øvrige boliglån ("owner-occupied") er maksimal LTV 80 prosent med en fleksibilitetskvote på 10 prosent.

Finanstilsynet har, i lys av regionale forskjeller i boligprisutviklingen og reguleringer i enkelte andre land, vurdert en geografisk differensiering av reguleringen av høyeste tillatte belåningsgrad for lån til boliger i ulike regioner. Tilsynet vil ikke anbefale en slik differensiering av forskriftens bestemmelser.

For det første er boliglansforskriften et virkemiddel rettet inn mot å påvirke husholdningenes låneopptak, ikke et virkemiddel rettet inn mot boligmarkedet som sådan. Selv om husholdningenes opplåning og boligprisene påvirker hverandre gjensidig, og det historisk har vært en ganske nær sammenheng mellom boligpriser og husholdningsgjeld, er det viktig å holde fast ved virkemiddelets primære mål, som er husholdningsgjeld.

Videre er forskriften et grovkornet virkemiddel. En differensiering av belåningsgrad etter boligens beliggenhet vil gi et inntrykk av en mulighet til finstyring som det ikke er grunnlag for. Det vil uansett være utfordrende å finne gode differensieringskriterier. Det kan for eksempel være spørsmål om det er prisnivå, akkumulert prisvekst over en lengre periode eller prisveksten i en kortere periode som skal legges til grunn for differensieringen. Det kan også oppstå spørsmål om belåningsgraden skal differensieres innenfor en region, for eksempel om det skal differensieres mellom ulike bydeler i storbyene.

⁹ <http://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Financial%20stability/LVR/LVR%20Restrictions%20-%20A%20guide%20for%20Borrowers.pdf>

¹⁰ <http://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/regulation-and-supervision/banks/consultations/Consultation-paper-july-2016-adjustments-restrictions-high-LVR-lending.pdf?la=en>

5.7 Tidsbegrensning

I tilknytning til spørsmålet om forlengelse, bør det etter Finantilsynets syn også vurderes om forskriften skal gis uten tidsbegrensning. Finanstilsynet har pekt på at det er fare for at den høye veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld kan vare noe tid.

Finanstilsynet viste i sitt brev av 16. mars 2015 til at *"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."*

Vurderingen av virkemiddelbruken bør ta utgangspunkt i markedsforholdene, uten at det må foretas vurderinger på bakgrunn av forhåndsbestemte tidsfrister for opphevelse eller justeringer av virkemiddelbruken. Reguleringen i forskriften bør derfor kunne gjelde inntil videre.

5.8 Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriften og endringsforslagene skal bidra til en mer restriktiv utlånspraksis for lån med pant i bolig og dermed bidra til å redusere risikoen for finansiell ustabilitet, se nærmere omtale i punktene 2-5 ovenfor.

Endringsforslagene anses ikke å medføre vesentlig økt ressursbruk for finansforetakene eller Finanstilsynet.

6 Oppsummering

Økt økonomisk usikkerhet, noe høyere arbeidsledighet og vesentlig lavere realinntektsvekst enn før oljeprisfallet, må antas isolert sett å ha bidratt til å dempe husholdningenes lånelyst og etterspørsel etter boliger. Til tross for dette, er gjeldsveksten og boligprisveksten fortsatt høy. En viktig drivkraft bak denne utviklingen er rekordlav rente og forventninger om at dette skal vedvare. Etter Finanstilsynets vurdering er det derfor en fare for at den høye veksten i gjeld og boligpriser kan vare noe tid, jf. også Finanstilsynets vurdering i fjor vår. En slik utvikling vil bidra til å holde aktiviteten i norsk økonomi oppe, men øker samtidig risikoen for senere brå og kraftig boligprisnedgang og økonomisk tilbakeslag.

Den sterke veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld er 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.

Finanstilsynet mener derfor at hensynet til finansiell stabilitet tilsier at det fortsatt er behov for å forskriftsregulere bankenes utlånspraksis. Utviklingen i husholdningsgjeld og boligmarkedet tilsier etter Finanstilsynets vurdering at forskriften strammes inn med virkning fra 1. januar 2017.

Forskriftsregulering av utlånspraksis er et inngripende tiltak og bør ikke være et permanent virkemiddel. Finanstilsynet vil understreke at forskriften kan lempes, eventuelt avvikles, ved et senere omslag i boligmarkedet.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finanssilsynsdirektør

Emil R. Steffensen
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg

1. Forslag til endringer i boliglånsforskriften
2. Beregninger av krav til gjeldsgrad
3. Brev fra Norges Bank 17. august 2016