



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
20/5110

DERES REFERANSE

DATO
28.09.2020

Vurdering av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften

1. Innledning

Finansdepartementet fastsatte 15. november 2019 ny forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften), som trådte i kraft 1. januar 2020. Departementet fastsatte 12. februar 2019 forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån (forbrukslånsforskriften), med samtidig ikrafttredelse. Begge forskriftene utløper 31. desember 2020.

I brev 24. april 2020 ber departementet Finanstilsynet gi en vurdering av bankenes utlånspraksis og utviklingen i boligprisene og husholdningenes bolig- og forbruksgjeld, og hvordan forskriftene har påvirket utviklingen. Finanstilsynet bes om å vurdere om hensynet til finansiell stabilitet tilsier at dagens forskriftsregulering av bankenes utlånspraksis bør videreføres etter 31. desember 2020, og særlig om reguleringen bør utvides til å omfatte lån som i dag ikke er underlagt forskriftskrav, varigheten av en eventuell ny midlertidig regulering, og om det vil være hensiktsmessig å samle kravene til finansforetakenes utlånspraksis i én forskrift.

Departementet ber om at et eventuelt forslag om å videreføre regulering av bankenes utlånspraksis utformes som et høringsnotat i tråd med utredningsinstruksen, og imøteser Finanstilsynets svar innen 28. september 2020. Finanstilsynets høringsnotat er vedlagt.

Finanstilsynet har innhentet vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank i arbeidet. Norges Banks brev av 16. september 2020, med analysenotat oversendt i oppdatert versjon 25. september, er vedlagt høringsnotatet.

2. Finanstilsynets vurderinger og forslag til endringer

Den samlede gjelden i norske husholdninger er på et høyt nivå målt som andel av disponibel inntekt, både historisk og sammenlignet med andre land, og en stor del av den samlede husholdningsgjelden er i husholdninger med svært høy gjeldsgrad.

Høy gjeldsgrad i husholdningene utgjør en betydelig risiko for finansiell ustabilitet. Konsentrasjon av opplåning i sårbare husholdninger bidrar særlig til denne risikoen.

Boligprisene er høye og vokser fortsatt, selv om prisveksten i hovedsak har vært moderat siden 2017. I august var tolv månedersveksten 4,3 prosent.

Veksten i husholdningenes samlede gjeld har avtatt noe de siste årene, men tolv månedersveksten var likevel 4,6 prosent i juli. I det siste har omslaget fra sterk vekst til nedgang i husholdningenes forbrukslån bidratt til lavere vekst i samlet kreditt. Veksten i boliglånene, som utgjør størstedelen av husholdningsgjelden, har imidlertid holdt seg oppe. Boliglånsundersøkelsene viser at en stor del av nye boliglån tas opp av låntakere med høy gjeldsgrad.

Det er fare for at gjeldsgraden vil øke i årene framover og at mange husholdninger tar opp store lån, blant annet fordi rentenivået er svært lavt og høye boligpriser gir mange husholdninger mulighet for å ta opp ytterligere lån med pant i bolig.

Boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften har bidratt til strammere utlånspraksis enn hva som ville ha vært tilfellet uten slik regulering. Det er vanskelig å tallfeste forskriftenes virkning på husholdningssektorens samlede gjeld.

Lån til husholdninger med pant i annet enn bolig er ikke omfattet av gjeldende boliglånsforskrift eller forbrukslånsforskrift. Det er imidlertid den samlede gjelden til husholdningene og fordelingen av denne mellom husholdninger som først og fremst har betydning for finansiell stabilitet. Husholdningers lån med pant i biler og fritidsbåter mv. utgjør, på linje med usikret kreditt, en liten del av husholdningsgjelden. Slike lån, som låntakeren ofte har sammen med annen gjeld, kan likevel bidra til en betydelig risiko hos sårbare husholdninger og har dermed også betydning for finansiell stabilitet.

Etter Finanstilsynets vurdering tilsier hensynet til finansiell stabilitet at det fortsatt settes rammer for bankenes utlånspraksis, og at forskriftsreguleringen utvides til å omfatte lån til privatpersoner med pant i annet enn bolig. Finanstilsynet tilrår videre at kravene i gjeldende boliglånsforskrift og forbrukslånsforskrift strammes noe inn for å motvirke oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger. Dette kan mest hensiktsmessig oppnås ved å stramme inn på kravet til låntakerens maksimale gjeldsgrad og bankenes adgang til å fravike forskriftens krav i enkeltsaker.

Det foreslås at grensen for maksimal gjeldsgrad reduseres fra 5 til 4,5. Omfanget av nye utlån med pant i bolig til låntakere med særlig høy gjeldsgrad avtok markert etter innføringen av krav om maksimal gjeldsgrad fra 1. januar 2017. Samtidig har låntakernes gjennomsnittlige gjeldsgrad økt betydelig, og en økende andel av lån med pant i bolig tas opp av låntakere som har høy gjeldsgrad. Andelen nye nedbetalingslån med pant i bolig der låntaker har gjeldsgrad over 4, var 45 prosent i boliglånsundersøkelsen i 2019, som er 14 prosentpoeng mer enn i 2015. Andelen nye lån der låntakeren har gjeldsgrad over 4,5, har i samme periode økt med 7 prosentpoeng, til 25 prosent. Økt andel nye boliglån til låntakere med høy gjeldsgrad øker sårbarheten i norsk økonomi.

Det foreslås videre å oppheve den geografiske differensieringen av fleksibilitetskvoten og de særskilte kravene til maksimal belåningsgrad for nye lån med pant i sekundærbolig i Oslo. Forskriftsregulering er et generelt virkemiddel for å påvirke bankenes utlånspraksis, og er ikke egnet til å finstyre kreditt- og boligprissyklusen eller geografiske delmarkeder. Kravene i boliglånsforskriften er rettet inn mot å motvirke for høye låneopptak hos sårbare låntakere av hensyn til finansiell stabilitet. Dette formålet kan etter Finanstilsynets vurdering vanskelig begrunne at kravene til utlånspraksis skal differensieres etter pantets geografiske plassering. Låntakerens sårbarhet ved boligprisfall er i utgangspunktet uavhengig av om låntakeren selv bor i den belånte boligen eller ikke, noe som tilsier at kravet til belåningsgrad ikke bør avhenge av låntakerens egen bruk av boligen. Den grunnleggende balansen i boligmarkedet påvirkes heller ikke av omfanget av sekundærboliger, da også sekundærboliger dekker boligbehov.

Fleksibilitetskvoten for lån med pant i bolig foreslås satt til 5 prosent for hele landet (i gjeldende forskrift er kvoten 10 prosent, med unntak av lån med pant i bolig i Oslo, der kvoten er 8 prosent). En fleksibilitetskvote på 5 prosent er litt lavere enn den gjennomsnittlige utnyttelsen av fleksibilitetskvoten i de rapporterende foretakene i perioden 2017–2019 og gir bankene fortsatt betydelig fleksibilitet i låneutmålingen.

Etter gjeldende forbrukslånsforskrift kan finansforetakene yte usikret kreditt som ikke oppfyller forskriftens vilkår om betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling, for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal. Etter Finanstilsynets vurdering bør det legges vekt på at opptak av usikrede lån og lån med annen sikkerhet enn bolig kan utgjøre en særlig risiko for låntakere som ikke oppfyller forskriftens krav. Hensynet til å begrense finansiell sårbarhet i slike husholdninger tilsier derfor at finansforetakene ikke gis en fleksibilitetskvote for andre lån enn boliglån.

Finanstilsynet foreslår at det innføres en formålsbestemmelse i forskriften. Bestemmelsen tydeliggjør at forskriften har som formål å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Forskriftens omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere. Regulering av utlånspraksis er et inngripende tiltak både for låntaker og långiver. Etter Finanstilsynets vurdering vil de foreslåtte kravene i forskriften innebære en moderat innstramming i bankenes utlånspraksis, som er godt tilpasset hensynet til finansiell stabilitet under de rådende økonomiske forhold. Det vises til nærmere omtale i punkt 7 og 8 i vedlagt høringsnotat.

Finanstilsynet tilrår at det ikke fastsettes opphørsdato i ny forskrift. Finanstilsynet vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer, eventuelt avvikling, av forskriften dersom utviklingen i utlåns- og boligmarkedet gir grunnlag for det. Samtidig bør forskriften evalueres jevnlig, for eksempel hvert andre år og første gang høsten 2022.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Per Mathis Kongsrud
direktør for digitalisering og analyse

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg:

- Høringsnotat om vurdering av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften