



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
19/6302

DERES REFERANSE
19/2391

DATO
10.09.2019

Vurdering av boliglånsforskriften

1. Innledning

Finansdepartementet fastsatte 19. juni 2018 ny forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2018 og gjelder fram til 31. desember 2019.

I brev datert 3. juni 2019 ber departementet Finanstilsynet om å vurdere utviklingen i husholdningenes gjeld og i boligprisene, og hvordan boliglånsforskriften har påvirket utviklingen. Det bes om en vurdering av hvordan forskriften har påvirket bankenes utlånspraksis og hvilke virkninger de særskilte kravene i Oslo har hatt. Det bes også om en redegjørelse for bankenes bruk av fleksibilitetskvoten, og en vurdering av hvordan ulike grupper av befolkningen, for eksempel ulike alders- og inntektsgrupper, påvirkes av de ulike kravene i forskriften.

Departementet ber Finanstilsynet vurdere om boliglånsforskriften bør videreføres, og i så fall om det er grunnlag for å justere enkeltelementer i forskriften. Herunder bes det om en vurdering av behovet for justeringer i forskriftens ordlyd i lys av forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån. Et eventuelt forslag om å videreføre regulering av utlån med pant i bolig bes utformet som et høringsnotat i tråd med utredningsinstruksen.

Finanstilsynet har innhentet vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank i arbeidet. Norges Banks brev av 16. august 2019 er vedlagt høringsnotatet.

2. Finanstilsynets vurderinger

Høy og økende gjeld i husholdningene øker risikoen for finansiell ustabilitet. Husholdningenes gjeld vokser fortsatt raskere enn inntektene, og nye boliglån gis i stor grad til husholdninger med høy gjeldsgrad. Finanstilsynets boliglånsundersøkelser viser at både låntakernes gjennomsnittlige gjeldsgrad og andelen lån som ligger tett opp til grensene i forskriften, øker. Det er en fare for at denne utviklingen vil fortsette i årene framover, blant annet fordi høye boligpriser gir mange husholdninger mulighet til å ta opp ytterligere lån med pant i bolig. Prisveksten i boligmarkedet har vært moderat det siste året, men boligprisene er på et historisk høyt nivå.

En rekke institusjoner, herunder IMF, OECD, Norges Bank og Finansdepartementet, har pekt på høy husholdningsgjeld som en vesentlig sårbarhet i norsk økonomi. I juni besluttet også det europeiske råd for systemrisiko (European Systemic Risk Board, ESRB) å gi en advarsel til Norge om sårbarhet i boligmarkedet. I følge ESRB utgjør høy gjeld i husholdningene og høye boligpriser

den største sårbarheten for finansiell stabilitet i Norge. ESRBs advarsel og norske myndigheters svar vil bli publisert 23. september.

Reguleringen av finansforetakenes utlånspraksis 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.

Det er nylig innført forskriftsregulering av utlånspraksis ved yting av forbrukslån, og gjeldsregistrene er i virksomhet. Dette kan bidra til strammere utlånspraksis for usikrede lån samt bedre grunnlag for bankenes kredittvurderinger generelt. Etter Finanstilsynets vurdering vil likevel ikke disse tiltakene vesentlig redusere den samlede kreditttilgangen til husholdningene, jf. at husholdningenes gjeld domineres av boliglån.

Boliglånsforskriften har bidratt til noe strammere utlånspraksis. Omfanget av nye utlån 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 lånene tas opp av låntakere som har høy gjeldsgrad. Etter Finanstilsynets vurdering er det derfor behov for ytterligere tiltak for å dempe oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger.

På denne bakgrunn tilrår Finanstilsynet at forskriftsreguleringen av boliglån videreføres og at kravene i forskriften strammes noe inn. En slik innstramming kan etter Finanstilsynets vurdering best oppnås ved å redusere fleksibilitetskvoten og stramme inn på kravet til maksimal gjeldsgrad. Det bør ikke innføres lettelser i kravene for grupper av låntakere for å gjøre det enklere å ta opp lån med svært høy gjelds- eller belåningsgrad. Den foreslåtte innstrammingen vil også tydeliggjøre mulige virkemidler for å ta hensyn til advarselen som er kommet fra ESRB.

Gjeldende fleksibilitetskvote på 10 prosent (8 prosent for lån med pant med bolig i Oslo) er romslig. De siste årene har den gjennomsnittlige utnyttelsen av fleksibilitetskvoten vært om lag 6 prosent. Finanstilsynet foreslår en fleksibilitetskvote på 5 prosent. Dette vil redusere risikoen for at sårbare husholdninger tar opp lån som de senere ikke er i stand til å betjene. Samtidig vil den foreslåtte fleksibilitetskvoten fortsatt gi bankene betydelig fleksibilitet i låneutmålingen.

Finanstilsynet foreslår at grensen for maksimal gjeldsgrad reduseres fra 5 til 4,5 ganger brutto årsinntekt. Utlånsundersøkelsene viser at både andelen nye lån med høy gjeldsgrad og låntakernes gjennomsnittlige gjeldsgrad har økt mye de siste årene, og dette er urovekkende. Tilsvarende endring i gjeldsgradsbestemmelsen foreslås gjennomført i forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån.

Finanstilsynet foreslår å oppheve den geografiske differensieringen av fleksibilitetskvoten og maksimal belåningsgrad for sekundærboliger. Forskriftsregulering er et generelt virkemiddel for å påvirke bankenes utlånspraksis, og er etter Finanstilsynets vurdering ikke egnet til å finstyre kreditt- og boligprissyklusen eller geografiske delmarkeder.

Både lån med pant i bolig og usikret kreditt er nå forskriftsregulert. Lån med annen sikkerhet enn bolig (billån mv.) er ikke regulert, og det er en fare for at dette markedet vil vokse sterkt og tiltrekke seg sårbare låntakere. Finanstilsynet vil vurdere behovet for å forskriftsregulere lån med annen sikkerhet enn bolig, og eventuelt komme tilbake med forslag.

I tråd med Finanstilsynets tidligere forslag til boliglånsforskrift, foreslår tilsynet ingen opphørsdato i en 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.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Per Mathis Kongsrud
Direktør for digitalisering og analyse

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg:

- Vurdering av forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig og husholdningenes gjeldsvekst – utkast til høringsnotat m/vedlegg datert 10. september 2019