

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

### 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.

I punkt 2 omtales gjeldende boliglånsforskrift og bakgrunnen for den. I punkt 3 omtales bankenes etterlevelse av boliglånsforskriften. Utviklingen i husholdningenes samlede gjeld og boligpriser, herunder husholdningenes sårbarhet for renteøkning, beskrives i punkt 4. I punkt 5 omtales utviklingen i husholdningenes boliglån, blant annet med utgangspunkt i Finanstilsynets årlige boliglånsundersøkelse. Regelverk om boliglånspraksis i andre europeiske land omtales i punkt 6. Vurderinger fra Norges Bank er gjengitt i punkt 7, mens Finanstilsynets vurdering av dagens forskrift og forslag til endringer dekkes i punkt 8. Økonomiske og administrative konsekvenser framgår av punkt 9. Finanstilsynets anbefalinger er oppsummert i punkt 10.

### 2. Bakgrunn

Finanstilsynet fastsatte i mars 2010 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. Dette ble gjort etter en periode med høy gjeldsvekst og stigende boligpriser. Formålet med retningslinjene var å beskytte den enkelte låntaker mot å ta opp for store lån, begrense kredittrisikoen i den enkelte bank og bidra til finansiell stabilitet. Retningslinjene ble strammet inn i desember 2011 på grunn av fortsatt sterk vekst i boligpriser og i husholdningenes gjeld.

På bakgrunn av vedvarende høy vekst i husholdningenes gjeld og i boligprisene, foreslo Finanstilsynet i mars 2015 å fastsette krav til nye utlån med pant i bolig i egen forskrift. Etter Finanstilsynets vurdering, var det fare for at den høye gjeldsveksten ville vedvare. Tilsynet framhevet at forskriftsregler ville gi klarere hjemler for tilsynsmessig oppfølging av bankenes utlånspraksis.

Forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig ble fastsatt av Finansdepartementet med virkning fra 30. juni 2015 og gjeldende fram til 31. desember 2016. Husholdningenes gjeld og boligprisene fortsatte å vokse vesentlig mer enn husholdningenes inntekter. Finanstilsynet foreslo på denne bakgrunnen innstramminger i forskriften. Finansdepartementet fastsatte ny forskrift med virkning fra 1. januar 2017, der Finanstilsynets forslag delvis ble fulgt. Det ble innført et nytt krav om at samlet gjeld ikke kan utgjøre mer enn 5 ganger brutto årsinntekt. Forskriften ble videreført med enkelte justeringer sommeren 2018, og gjelder fram til 31. desember 2019.

Boliglånsforskriften omfatter alle finansforetak som yter lån med pant i bolig i Norge, inkludert utenlandske foretak, og stiller krav til:

- *Belåningsgrad.* Lån med pant i bolig skal ikke overstige 85 prosent av forsvarlig verdigrunnlag for boligen inkludert tilleggssikkerhet. Lån med pant i sekundærbolig i Oslo skal ikke overstige 60 prosent av boligens verdi.
- *Avdragsbetaling.* For lån med belåningsgrad høyere enn 60 prosent, skal det kreves årlig nedbetaling som minst skal være 2,5 prosent av innvilget lån eller det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid hvis dette er lavere.
- *Betjeningsevne.* Låntaker skal ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en renteøkning på 5 prosentpoeng.
- *Gjeldsgrad.* Ved opptak av nytt boliglån skal låntakers samlede gjeld (boliglånet og annen gjeld) ikke overstige fem ganger brutto årsinntekt.

Etter forskriften kan bankene innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede boliglån hvert kvartal, med unntak av lån med pant i bolig i Oslo, der fleksibilitetskvoten er 8 prosent eller inntil 10 millioner kroner. Fleksibilitetskvoten gjelder samlet for nedbetalingslån og rammekreditter.

### 3. Bankenes etterlevelse av boliglånsforskriften

Ifølge boliglånsforskriften skal den enkelte bank hvert kvartal rapportere til sitt styre hvor stor andel av innvilget utlånsvolum som avviker fra forskriftens bestemmelser om betjeningsevne, gjeldsgrad, belåningsgrad og avdrag.<sup>1</sup>

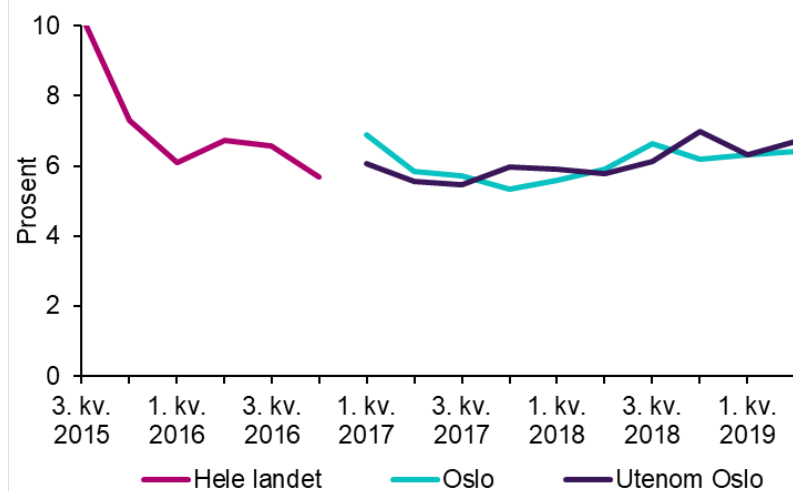
Finanstilsynet mottar kopier av styrerapportene fra de 23 største boliglånsbankene og filialene hvert kvartal. Rapportene viser andel innvilgede lån som ikke oppfyller forskriftens krav til betjeningsevne, gjeldsgrad, belåningsgrad eller avdragsbetaling. På stikkprøvebasis og i forbindelse med tilsyn innhentes det i tillegg styrerapporter fra et utvalg mindre banker.

Fra boliglånsforskriften først trådte i kraft 1. juli 2015 og fram til utgangen av 2016 var fleksibilitetskvoten 10 prosent for hele landet. I 3. kvartal 2015 var det 10,3 prosent av verdien av nye lån som ikke oppfylte ett eller flere av kravene i forskriften, men andelen avtok markert de to påfølgende kvartalene. Fra 1. kvartal 2017 har fleksibilitetskvoten vært 8 prosent for Oslo og 10 prosent i resten av landet. Styrerapporter for 2. kvartal 2019 viser at andelen nye lån som ikke oppfylte kravene i forskriften, var om lag 6½ prosent både i Oslo og i landet for øvrig. Avviksprosentene har endret seg lite de siste årene, se figur 1.

---

<sup>1</sup> Utenlandske filialer skal rapportere til ledelsen av filialen.

Figur 1 Andel utlån som avviker fra ett eller flere av kravene i boliglånsforskriften. Vektet gjennomsnitt



Kilde: Styrerapporter fra de 23 største boliglånsbankene og filialene, Finanstilsynet

I 2017 og 2018 var det henholdsvis tre og fem tilfeller der banker overskred fleksibilitetskvoten i forskriften. Finanstilsynet følger dette opp overfor styret i den enkelte bank. I 1. kvartal 2019 var det ingen banker som overskred fleksibilitetskvoten, mens det i 2. kvartal var én bank som overskred kvoten.

Andelen utlån som ikke oppfyller kravene i forskriften, varierer mellom banker. Høsten 2018 lå de største bankene svært nær fleksibilitetskvoten på 8 prosent for samlet avvik i Oslo, og én bank brøt grensen. I første og andre kvartal 2019 var avviksandelene i Oslo noe lavere. Av 23 banker hadde ni banker i andre kvartal en samlet avviksandel på under 5 prosent for utlån i Oslo, mens fire banker hadde en andel på over 7,5 prosent. For lån utenom Oslo hadde sju banker en avviksandel over 7,5 prosent.

Høy gjeldsgrad og høy belåningsgrad er de viktigste årsakene til avvik fra kravene i forskriften, se tabell 1. I Oslo er andelen som ikke oppfyller kravet til maksimal gjeldsgrad, høyere enn for belåningsgrad, mens det er motsatt i resten av landet. Dette samsvarer med resultatene fra boliglånsundersøkelsen, som viser at kravet til maksimal gjeldsgrad er særlig begrensende for låntakere i Oslo, mens kravet til maksimal belåningsgrad begrenser flere låneopptak i resten av Norge.

Tabell 1 Andel av nye utlån (volum) som avviker fra kravene i forskriften i 2. kvartal 2019. Prosent

	Betjenings- evne	Gjeldsgrad	Belånings- grad	Avdrags- betaling	Ett eller flere av kravene*)
Oslo	1,3	3,9	2,2	0,7	6,4
Nedbetalingslån	1,5	4,4	2,5	0,8	7,2
Rammekreditt	0,5	1,6	0,5	-	2,3
Resten av landet	1,8	2,5	2,9	1,1	6,7
Nedbetalingslån	1,9	2,5	3,1	1,2	7,1
Rammekreditt	1,2	2,2	1,4	-	3,8

\*) Andelen i siste kolonne er lavere enn summen av de fire første tallkolonnene i tabellen fordi enkelte lån avviker fra flere av enkeltkravene.

Kilde: Styrerapporter fra de 23 største boliglånsbankene og filialene, Finanstilsynet

Fleksibilitetskvoten benyttes i langt større grad til nye nedbetalingslån enn nye rammekreditter<sup>2</sup>. Som det fremgår av tabell 1, var det vel 7 prosent av alle nye nedbetalingslån i både Oslo og resten av landet som ikke oppfylte ett eller flere av kravene i forskriften i andre kvartal 2019. For nye rammekreditter var avviket om lag 2 prosent i Oslo og 4 prosent i resten av landet.

## 4. Utviklingen i husholdningenes gjeld og boligpriser

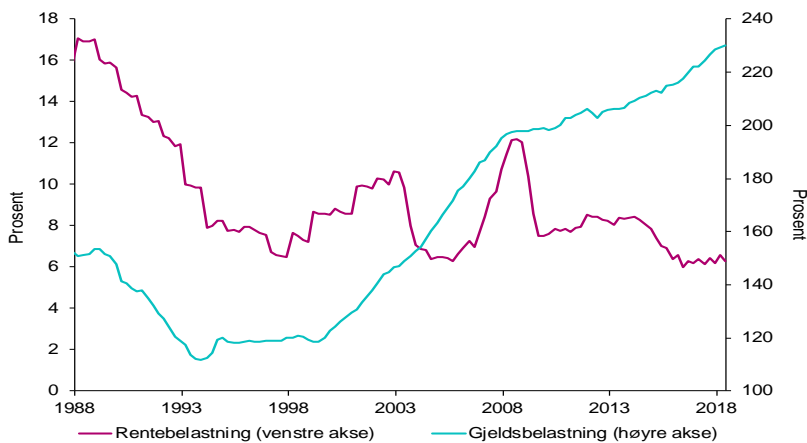
### *Husholdningenes gjeld*

Ved utgangen av juli 2019 var norske husholdningers samlede gjeld 3 555 milliarder kroner, som tilsvarer 120 prosent av BNP Fastlands-Norge. Dette er et svært høyt nivå, både historisk og i internasjonal sammenheng. Mens gjeldsbelastningen er noe redusert i mange OECD-land etter finanskrisen, har den fortsatt å øke for norske husholdninger.

I juli 2019 var tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld 5,3 prosent, mot 5,7 prosent ved inngangen til året og 5,5 prosent i juni. Noe av nedgangen fra juni til juli skyldes endret periodisering for omgjøring av studielån til stipend. Veksten i husholdningenes gjeld har holdt seg forholdsvis høy de siste par årene, til tross for innstramningen i boliglånsforskriften fra 1. januar 2017.

Husholdningenes gjeld vokser fortsatt raskere enn inntektene, se figur 2. Ved utgangen av 2018 var gjennomsnittlig gjeldsbelastning, målt som samlet gjeld i prosent av husholdningenes disponible inntekter, om lag 230 prosent. Dette er 3 prosentpoeng høyere enn året før og 9 prosentpoeng høyere enn før forskriften ble strammet inn fra 1. januar 2017. Gjeldsbelastningen vil kunne fortsette å øke de nærmeste årene, se Finansielt utsyn juni 2019 (temakapittel I).

Figur 2 Husholdningenes rente- og gjeldsbelastning



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Som følge av lavt rentenivå, er husholdningenes rentebelastning historisk lav. I siste del av 2018 og så langt i år har utlånsrentene økt noe. En renteøkning i tråd med Norges Banks rentebane vil øke husholdningenes rentebelastning ytterligere de neste årene. Kun en liten andel av husholdningenes gjeld har fast rente. Økte renter slår dermed raskt ut i økte rentebetalinger for husholdningene. I Finansielt utsyn juni 2019 anslo Finanstilsynet at husholdningenes gjennomsnittlige rentebelastning

<sup>2</sup> Forskriften fastsetter ikke separate fleksibilitetskvoter for henholdsvis nedbetalingslån og rammekreditter, jf. omtale i punkt 2.

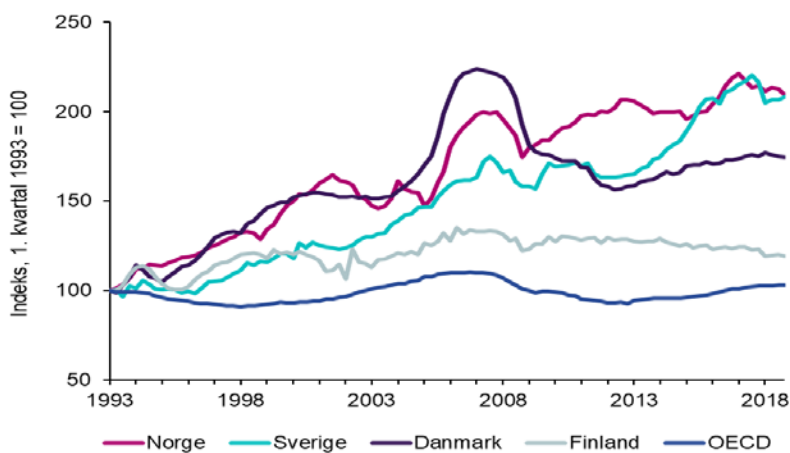
i basisbanen, som viser en relativt god utvikling i norsk økonomi, vil øke fra 6,7 prosent i 2018 til 9,3 prosent i 2023.

Husholdningene har samlet sett positiv finansiell sparing, betydelige finansielle eiendeler og positiv netto formue. Formue og gjeld er imidlertid svært ujevnt fordelt mellom husholdningene, og en stor andel av den finansielle formuen er lite likvid. Mens de yngste aldersgruppene har det meste av gjelden, har de eldre en relativt høyere andel av formuen. Innenfor hver aldersgruppe er det også store forskjeller. Husholdninger med høy gjeld og små finansaktiva er spesielt sårbare for økt rente eller tilbakeslag som gir lavere inntekter og boligpriser.

### **Utviklingen i boligmarkedet**

Boligprisene i Norge har vokst mye over lang tid og betydelig mer enn disponibel inntekt per innbygger, se figur 3. Sammenliknet med andre OECD-land er det bare Sverige som har hatt en tilsvarende utvikling i boligprisene i denne perioden. Etter IMF's vurderinger<sup>3</sup> er norske boligpriser overvurderte med om lag 5-20 prosent i Oslo, og med 0-10 prosent nasjonalt. Denne typen vurderinger er beheftet med usikkerhet.

Figur 3 Boligpriser i forhold til disponibel inntekt per innbygger, utvalgte land



Kilde: OECD

Etter sterk vekst i 2016, falt boligprisene i store deler av 2017. Prisveksten og det påfølgende prisfallet var særlig markert i Osloområdet. Prisfallet var en naturlig korreksjon etter en periode med svært høy prisvekst. Økt tilbud av nye boliger i Oslo-området fra begynnelsen av 2017, samt lavere netto tilflytting til regionen, kan også ha bidratt til prisnedgangen. Boligprisene tok seg raskt opp etter korreksjonen i 2017, og på landsbasis er prisene nå på om lag samme nivå som før de falt i 2017, se figur 4. De siste månedene har prisveksten vært moderat. I august var tolv månedersveksten 2,6 prosent. Aktiviteten i boligmarkedet har samtidig vært høy så langt i 2019. Det ble omsatt flere boliger i årets første åtte måneder enn i tilsvarende måneder de foregående fire årene. Boligprisveksten i Norge er bredt basert, og de regionale forskjellene i prisutviklingen er nå forholdsvis beskjedne.

Antall igangsatte boliger har de siste årene vært på nivå med, eller noe over, økningen i antall husholdninger. Det er ventet at veksten i antall husholdninger avtar i årene framover, mens antall

<sup>3</sup> Artikkel IV-konsultasjon 2019.

ferdigstilte boliger vil holde seg relativt høyt i 2019 og 2020 ifølge statistikken *Econ nye boliger*. Dette kan bidra til en fortsatt moderat prisutvikling i boligmarkedet.

Utviklingen i husholdningenes gjeld vil over tid henge sammen med prisutviklingen på boliger. Økte boligpriser gir økt boligformue som igjen gir rom til å ta opp mer lån med pant i bolig. Økt tilgang til kreditt gir mulighet til å kjøpe dyrere boliger. Denne gjensidige avhengigheten har over tid bidratt til sterk vekst i både boligpriser og gjeld. Selv om boligprisene avtok noe i 2017 og prisveksten nå er moderat, er kredittveksten fortsatt høy. Den nominelle tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld var 5,3 prosent ved utgangen av juli 2019, mens tolv månedersveksten i husholdningenes disponible inntekt var 4,6 prosent i 1. kvartal 2019.

Figur 4 Boligpriser nasjonalt, indeks og tolv månedersvekst



Kilde: Thomson Reuters

### ***Husholdningenes sårbarhet ved renteøkning***

Med rekordhøy gjeldsbelastning i privat sektor og høye priser på eiendom er husholdningene og norsk økonomi sårbare ved en uventet renteøkning. Erfaringer både fra Norge og andre land viser at det er vanskelig å forutse utviklingen i rentenivået, både på kort og lang sikt. En uventet renteøkning kan for eksempel komme som følge av et internasjonalt stemningsskifte, med prisfall i aksje- og eiendomsmarkedene og økte risikopremier i penge- og kapitalmarkedene.

For å belyse konsekvenser av en uventet renteøkning, har Finanstilsynet framskrevet viktige makroøkonomiske variabler for norsk økonomi gitt at rentenivået, offentlig kjøp av varer og tjenester og offentlige investeringer utvikler seg som forventet av Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.<sup>4</sup> Dette forløpet sammenlignes så med et scenario der norske renter i framskrivingsperioden 2019–2023 er om lag to prosentpoeng høyere enn i basisalternativet.

Framskrivingene viser at en uventet renteøkning fører til relativt sterk nedgang i kredittveksten både for husholdninger og ikke-finansielle foretak. For husholdningene faller kredittveksten fra 5,0 til 3,7 prosent målt som årlig gjennomsnitt i femårsperioden. Nedgangen er noe større for ikke-finansielle foretak. Gjennomsnittlig årlig vekst i boligprisene reduseres fra 2 til minus 2 prosent. Renteøkningen fører i tillegg til at veksten i disponibel inntekt forblir vesentlig lavere enn kredittveksten i framskrivingsperioden. Gjeldsbelastningen i husholdningene fortsetter dermed å øke. Sammen med økt rente bidrar det til at rentebelastningen nesten doubles, til 13,5 prosent i 2023. Beregningene illustrerer at selv et begrenset rentesjokk vil kunne få betydelige utslag i norsk økonomi.

<sup>4</sup> Beregningene er gjort i den makroøkonometriske modellen NAM-FT.

## 5. Utviklingen i husholdningenes boliglån

### *Boliglånsundersøkelsen*

Finanstilsynet undersøker regelmessig bankenes utlånspraksis. I boliglånsundersøkelsen høsten 2018, rapporterte 30 av de største bankene (norske og utenlandske) informasjon om nær 8 000 nye nedbetalingslån og 4 000 nye rammekreditter med pant i bolig. Bankene i utvalget hadde en samlet markedsandel på om lag 90 prosent av nye utlån med pant i bolig.<sup>5</sup>

Boliglånsundersøkelsen indikerer at innføringen av boliglånsforskriften i 2015 og innstrammingen i forskriften fra 1. januar 2017 har bidratt til noe strammere utlånspraksis. Målt i forhold til samlet utlånsvolum, er andelen nye nedbetalingslån med belåningsgrad over 85 prosent redusert fra 9 prosent i 2015 til 4 prosent i 2018. Andelen nye lån der låntaker har gjeldsgrad høyere enn fem ganger brutto årsinntekt, er redusert fra 10 prosent i 2015 til 4 prosent i 2017 og 2018.

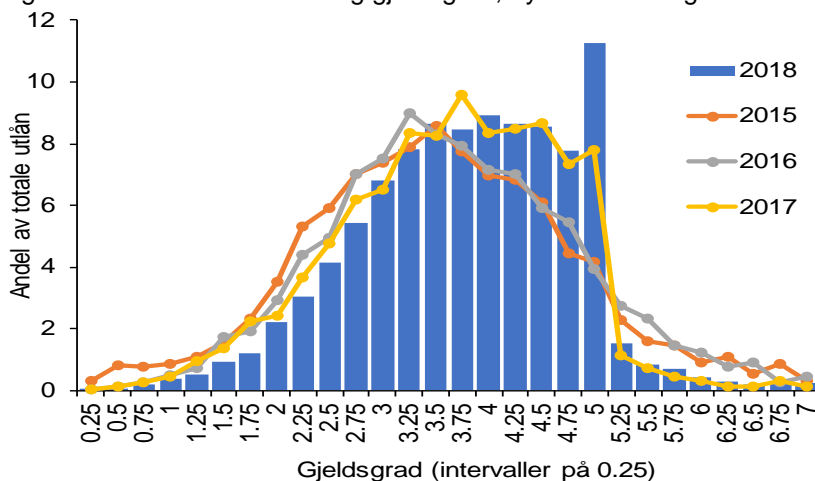
Nye rammekreditter utgjorde i 2018 om lag 30 prosent av samlet utlånsvolum. Rammekreditt gis i hovedsak til låntakere over 35 år med relativt høy inntekt. Kun 2 prosent av rammekredittene i 2018 var til låntakere under 35 år med bruttoinntekt under 1 million kroner, mens tilsvarende andel for nedbetalingslån var 20 prosent, se vedleggstabell 2. Gjennomsnittlig gjeldsgrad og belåningsgrad er også vesentlig lavere for rammekreditter enn for nedbetalingslån, og bankene bruker fleksibilitetskvoten i mindre grad på denne typen lån. Den videre drøftingen dekker i hovedsak nedbetalingslån. Det vises til tabeller i vedlegg for detaljert informasjon om rammekreditter.

Boliglånsundersøkelsen viser store endringer i låntakernes gjeldsgrad for nye nedbetalingslån etter at gjeldsgraden ble regulert fra 1. januar 2017. Andelen nye nedbetalingslån til låntakere med gjeldsgrad over fem ganger inntekt avtok markert fra 2016 til 2017, se figur 5. Samtidig var det en klar økning i andelen lån til låntakere med gjeldsgrad mellom 3,5 og 5 inntekt. I 2018 økte andelen av nye nedbetalingslån der låntaker har gjeldsgrad mellom 4,75 og 5 ganger inntekt ytterligere, mens andelen utlån til låntakere med relativt lav gjeldsgrad avtok. Samtidig som færre nye nedbetalingslån går utover kravet i forskriften, er det stadig flere lån som gis til låntakere med gjeldsgrad som ligger tett opp mot grensen på 5 ganger inntekt. Den gjennomsnittlige gjeldsgraden blant låntakerne økte fra 315 prosent i 2017 til 334 prosent i 2018.

Gjennomsnittlig belåningsgrad for nye nedbetalingslån har ligget relativt stabilt på i overkant av 60 prosent i perioden 2015–2018, se vedleggstabell 4. Andelen nye nedbetalingslån med belåningsgrad over 85 prosent økte litt i 2018, men sett over noen år er denne andelen klart redusert. Samtidig øker andelen nye lån rett under grensen i forskriften. Andelen nye nedbetalingslån med belåningsgrad over 80 prosent økte noe fra 2017 til 2018. Det meste av økningen kan tilskrives økt andel utlån med belåningsgrad over 80 prosent i Oslo-området. Andelen lån med belåningsgrad over 80 prosent var i 2018 likevel lavere i Oslo enn i landet for øvrig.

<sup>5</sup> <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/boliglansundersokelser/>

Figur 5 Utlånsvolum etter år og gjeldsgrad, nye nedbetalingslån



Kilde: Finanstilsynets boliglånsundersøkelser

Boliglånsforskriften stiller krav til at låntaker skal ha evne til å betjene lån og normale utgifter til livsopphold ved en renteøkning på 5 prosentpoeng. Låntakers gjenværende midler etter å ha dekket disse utgiftene, regnes som låntakers likviditetsoverskudd. For hvert tredje nye nedbetalingslån var låntakers beregnede likviditetsoverskudd mindre enn 2 500 kroner per måned i 2018. Dette er relativt lavt og omfatter en stor låntakergruppe. Siden sommeren 2018 har Norges Bank satt opp styringsrenten med 0,75 prosentenheter og har signalisert ytterligere økninger framover. Høyere utlånsrenter vil isolert sett gi et lavere likviditetsoverskudd. Samtidig har også veksten i husholdningenes inntekter tatt seg opp.

### ***Virkninger for ulike grupper i befolkningen***

Kravene i forskriften medfører at enkelte låntakere ikke får tatt opp så store lån som de ellers ville. Det kan særlig berøre grupper med relativt lav egenkapital og lave inntekter, og dermed mange førstegangskjøpere. Fordi statistikkgrunnlaget er begrenset, og fordi kredittveksten påvirker utviklingen i boligmarkedet og norsk økonomi mer generelt, er det vanskelig å vurdere hvordan kravene i boliglånsforskriften samlet sett har slått ut for ulike grupper i samfunnet. I den grad utlånsregulering bidrar til å dempe boligprisveksten, vil dette være gunstig for førstegangskjøpere.

Boliglånsundersøkelsen inneholder ikke informasjon om hvor stor andel av lånene som er til førstegangskjøpere av bolig. Undersøkelsen viser imidlertid at andelen lån som gis til unge låntakere, har vært stabil de siste årene, se tabell 2. I 2018 var 42 prosent av volumet av nye nedbetalingslån hvor formålet var kjøp av bolig, til låntakere som var under 35 år.

Bankene anvender fleksibilitetskvoten i størst grad til lån hvor formålet er kjøp av bolig og til unge låntakere. Om lag 1/3 av verdien av lånene til kjøp av bolig der låntaker er under 25 år, oppfylte ikke ett eller flere av kravene i forskriften i 2018, se tall oppgitt i parentes i tabell 3. Tilsvarende andel for låntakere i aldersgruppen 25–34 år og over 35 år var henholdsvis 24 prosent og 9 prosent. For de oppgitte aldersgruppene er andelen lån som ikke oppfyller ett eller flere av kravene i forskriften, høyere enn gjennomsnittet av bankenes rapporterte utnyttelse av fleksibilitetskvoten på om lag 6 prosent de siste årene. Det må først og fremst ses i sammenheng med at bankene benytter størstedelen av fleksibilitetskvoten til nedbetalingslån, men også at boliglånsundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse av lån gitt i et begrenset tidsrom.



Tabell 2 Nye nedbetalingslån etter alder. Lån som andel av samlet utlånsvolum og andel lån innen hver kategori som ikke oppfyller ett eller flere av kravene i forskriften (oppgitt i parentes). Prosent

	2016	2017	2018
Alle formål			
Under 25 år	3 (21)	3 (20)	3 (30)
25–34 år	25 (13)	24 (11)	28 (16)
35 år og over	72 (7)	73 (6)	69 (7)
Samlet	100 (9)	100 (8)	100 (10)
Boligkjøp			
Under 25 år	6 (24)	5 (23)	6 (33)
25–34 år	33 (19)	33 (17)	36 (24)
35 år og over	61 (12)	62 (9)	58 (9)
Samlet	100 (15)	100 (12)	100 (16)

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet.

Tabell 3 viser fordelingen av verdien av nye nedbetalingslån etter inntekt, målt som andel av henholdsvis samlet utlånsvolum og utlån til kjøp av bolig. I 2018 var 8 prosent av nye nedbetalingslån til kjøp av bolig til låntakere med under 500 000 kroner i brutto årsinntekt, mens 18 prosent var til låntakere med mellom 500 000 og 750 000 kroner i inntekt. Bankenes anvendelse av fleksibilitetskvoten avtar med inntekten til låntaker. For låntakere med inntekt under 500 000 kroner, oppfylte ¼ av utlånsvolumet til kjøp av bolig i 2018 ikke ett eller flere av kravene i forskriften. For lån til låntakere med inntekt over 1 million kroner var denne andelen 12 prosent.

Tabell 3 Nye nedbetalingslån etter inntekt. Lån som andel av samlet utlånsvolum og andel lån innen hver kategori som ikke oppfyller ett eller flere av kravene i forskriften (oppgitt i parentes). Prosent

	2016	2017	2018
Alle formål			
Under 500'	11 (15)	8 (14)	7 (18)
500'–750'	19 (11)	18 (8)	16 (13)
750'–1000'	25 (8)	25 (7)	22 (11)
Over 1000'	45 (7)	49 (6)	55 (9)
Samlet	100 (9)	100 (8)	100 (10)
Boligkjøp			
Under 500'	12 (21)	10 (22)	8 (26)
500'–750'	20 (20)	20 (13)	18 (20)
750'–1000'	24 (11)	23 (15)	22 (18)
Over 1000'	44 (13)	47 (9)	52 (12)
Samlet	100 (15)	100 (12)	100 (16)

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet.

For gruppen av unge låntakere med inntekt opp til 750 000 kroner har utviklingen vært stabil. Mens 12 prosent av nye nedbetalingslån ble gitt til låntakere under 35 år med en brutto årsinntekt under 750 000 kroner i 2016, var denne andelen 10 prosent i 2018. For gruppen under 25 år med inntekt under 750 000 kroner var andelen 3 prosent i 2016 og 2 prosent i 2018.

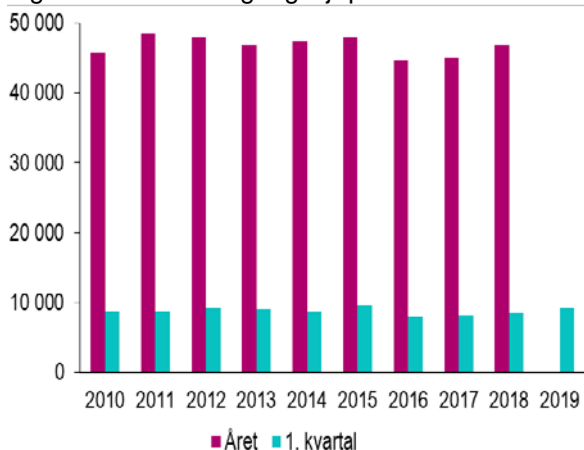
Tall fra Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita viser at antall førstegangskjøpere har holdt seg forholdsvis stabilt over tid. Antall førstegangskjøpere ble redusert fra 2015 til 2016, og nedgangen var særlig sterk i Oslo. Ifølge rapporten, som er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse, hadde

det trolig sammenheng med den sterke boligprisveksten i Oslo i 2016, som begrenset førstegangskjøpernes muligheter i boligmarkedet. Antall førstegangskjøpere har siden tatt seg opp igjen og var i 1. kvartal 2019 litt høyere enn gjennomsnittet i 1. kvartal de siste ti årene, se figur 6. Rapporten peker videre på at den moderate prisveksten de siste årene kan ha bedret førstegangskjøpernes muligheter i boligmarkedet.

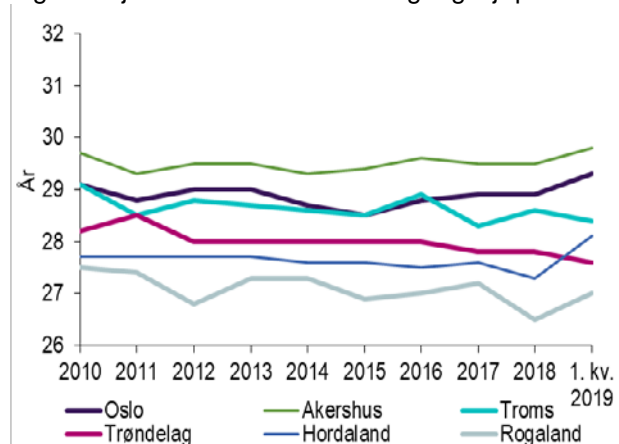
Gjennomsnittlig alder ved førstegangskjøp har vært ganske stabil de siste ti årene, se figur 7. Det gjelder også i de største byene, hvor gjennomsnittsalderen stort sett har vært mellom 27 og 29 år.<sup>6</sup> I Oslo var for eksempel snittalderen 29,1 år i 2010, 28,9 år i 2018 og 29,3 år i 1. kvartal 2019. Også beregninger foretatt av Norges Bank viser at førstegangskjøpernes gjennomsnittsalder har holdt seg stabil de siste årene, se vedlegg 4.

Utviklingen i antall førstegangskjøpere og gjennomsnittlig alder ved førstegangskjøp bekrefter inntrykket fra boliglånsundersøkelsen av at det ikke er klare indikasjoner på at lånemulighetene for denne gruppen ble vesentlig mer begrenset enn for andre grupper i boliglånsmarkedet etter innstramningen av forskriften i 2017. Lån der låntakeren har gjeldsgrad over 5 ganger brutto årsinntekt, ble imidlertid betydelig redusert, og nedgangen var særlig stor blant yngre låntakere fra 2017 til 2018.

Figur 6 Antall førstegangskjøpere



Figur 7 Gjennomsnittsalder førstegangskjøpere



Kilder: Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita

### De særskilte kravene for Oslo

Etter gjeldende boliglånsforskrift skal nye lån med pant i sekundærbolig i Oslo ikke overstige 60 prosent av forsvarlig verdigrunnlag for boligen inkludert tilleggssikkerhet. For resten av landet er det ikke noe skille i forskriften mellom primær- og sekundærbolig. Videre er fleksibilitetskvoten fastsatt til 8 prosent for lån med pant i bolig i Oslo, mot 10 prosent i resten av landet.

Lån med pant i sekundærbolig utgjør en svært begrenset del av samlede nye utlån i Oslo. I boliglånsundersøkelsen for 2018 utgjorde nye lån med pant i sekundærbolig 1,9 prosent av nye nedbetalingslån og 3,9 prosent av nye nedbetalingslån hvor formålet var kjøp av bolig. For rammekreditt var disse andelene henholdsvis 2,8 og 12,7 prosent. For tidligere år foreligger det ikke sammenlignbare data fra boliglånsundersøkelsen.

<sup>6</sup> [https://www.nef.no/wp-content/uploads/2019/05/F%C3%B8rstegangskj%C3%B8pere\\_NEF\\_Ambita\\_2019Q1\\_lang.pdf](https://www.nef.no/wp-content/uploads/2019/05/F%C3%B8rstegangskj%C3%B8pere_NEF_Ambita_2019Q1_lang.pdf)

Ifølge tall fra Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita, avtok andelen sekundærboliger i Oslo fra knapt 16 prosent i januar 2014 til 15,5 prosent i januar 2016. Andelen har deretter økt gradvis og var i januar 2019 litt høyere enn i januar 2014.<sup>7</sup> Endringen er ikke stor. I rapporten pekes det på at antall sekundærboliger i Oslo over tid har samvariert med boligbyggingen:

"Antallet sekundærboliger har samvariert med boligbyggingen. Fra 2014 til 2015 falt både beholdningen av sekundærboliger og antall fullførte boliger. Deretter økte begge igjen fram til 2018. Dersom samvariasjonen fortsetter framover og Samfunnsøkonomisk analyses prognoser på boligbygging slår til, så vil beholdningen av sekundærboliger først flate ut og deretter falle klart i løpet av de nærmeste årene."

Boligmarkedet i Oslo har generelt vært preget av høy aktivitet de siste årene, både målt ved antall omsatte boliger og igangsetting og ferdigstilling av nye boliger. Etter en markert oppgang i 2016, falt boligprisene i 2017. Utslagene var langt større i Oslo enn i resten av landet. Flere faktorer kan bidra til å forklare den svake utviklingen i Oslo i 2017. Prisfallet i 2017 må ses i sammenheng med den svært høye prisveksten i 2016, som i seg selv trolig var en viktig årsak til prisfallet. Økt tilbud av boliger fra begynnelsen av 2017 kan også ha bidratt til prisedgangen, sammen med lavere netto tilflytting til regionen.

Den endringen i boliglånsforskriften som hadde størst innstrammende effekt på bankenes utlånspraksis, var innføringen av maksimal gjeldsgrad. Omfanget av høy gjeldsgrad er vesentlig høyere for husholdninger som tar opp nye boliglån i Oslo enn i landet for øvrig. I Oslo var andelen nye nedbetalingslån der låntaker hadde en gjeldsgrad mellom 400 og 500 prosent om lag 50 prosent i 2018, mens den ellers i landet var 33 prosent, se vedleggstabell 6. I Oslo ble det også i større grad gitt lån til låntakere med gjeldsgrad over 500 prosent. I 2017 utgjorde andelen nye nedbetalingslån til låntakere med gjeldsgrad over 500 prosent omtrent 4 prosent. Denne andelen økte til 9 prosent i 2018. Den gjennomsnittlige gjeldsgraden blant låntakere som tok opp nye nedbetalingslån i Oslo økte fra 365 prosent i 2017 til 382 prosent i 2018. Innføringen av maksimal gjeldsgrad kan derfor ha hatt en viss umiddelbar innstrammende effekt på lånemulighetene for boligkjøpere i Oslo, og dermed bidratt til lavere etterspørsel etter boliger enn ellers.

Analyser fra Norges Bank viser at innføringen av kravet til maksimal gjeldsgrad fra 1. januar 2017 hadde en dempende effekt på veksten i boligprisene i store deler av 2017 og 2018 i regioner med en høy andel boligkjøpere med høy gjeldsgrad. Analysene finner at det ikke er en signifikant forskjell i boligprisveksten deretter og ut 1. kvartal 2019. Norges Bank har ikke analysert virkningen av de særskilte kravene for Oslo.

Årsaks- og virkningsforhold i låne- og boligmarkedet er komplekse og usikre, og dermed vanskelig å kvantifisere. Finanstilsynet kan likevel vanskelig se at den særskilte fleksibilitetskvoten på 8 prosent for nye lån med pant i bolig i Oslo og innføringen av maksimal belåningsgrad på 60 prosent for sekundærboliger i Oslo fra 1. januar 2017, kan ha hatt noen vesentlig betydning for prisutviklingen. Det underbygges blant annet av at lån med pant i sekundærbolig der formålet er kjøp av bolig, utgjør en svært liten andel av nye boliglån. Boligprisutviklingen de siste to årene underbygger også dette.

---

<sup>7</sup> [https://www.nef.no/wp-content/uploads/2019/05/F%C3%B8rstegangskj%C3%B8pere\\_NEF\\_Ambita\\_2019Q1\\_lang.pdf](https://www.nef.no/wp-content/uploads/2019/05/F%C3%B8rstegangskj%C3%B8pere_NEF_Ambita_2019Q1_lang.pdf)

Andelen lån til boligkjøp i Oslo utgjorde 9 prosent av samlet volum av nye nedbetalingslån i landet som helhet i 2018. I 2017 var andelen 7 prosent. Nesten 50 prosent av nye ramme- og nedbetalingslån i Oslo i 2018 gikk til kjøp av bolig, mens andelen i landet som helhet var i underkant av 40 prosent. Låntakerne i Oslo var i gjennomsnitt også fire år yngre enn i landet for øvrig. Utviklingen i antall førstegangskjøpere og gjennomsnittsalderen for disse, indikerer at denne gruppens muligheter i boligmarkedet i Oslo er lite endret de siste årene.

## 6. Regler om boliglånspraksis i andre land

Etter finanskrisen har flere land utviklet og tatt i bruk ulike makrotilsynsvirkemidler. I følge en oversikt fra det europeiske systemrisikorådet (ESRB), har 22 land i Europa aktive virkemidler av denne typen. Også i land utenfor Europa er bruken av makrotilsynsvirkemidler vanlig. Virkemidlene som er tatt i bruk varierer blant landene, men formålet er felles – å bidra til finansiell stabilitet og øke motstandskraften i det finansielle systemet, samt å hindre overdrevet gjeldsopptak i sårbare husholdninger. I omtalen nedenfor følger en oversikt over virkemidler på låntakersiden i utvalgte land (se også vedlegg 3)<sup>8</sup>.

Det mest vanlige virkemiddelet rettet mot låntaker, er maksimal belåningsgrad. I hovedsak varierer kravet mellom 80 og 100 prosent av pantets verdi, se vedleggstabell 1. Flere land, blant annet Finland, Island og Irland, har mildere krav til belåningsgrad for førstegangskjøpere for å gjøre det enklere for unge å komme inn på boligmarkedet. Irland har også strengere krav til belåningsgrad for lån med pant i utleiebolig enn for lån med pant i primærbolig.

Norge er ett av få land som har innført en egen tallfestet grense for gjeldsgrad, men denne typen begrensning brukes indirekte i flere lands regelverk/retningslinjer. I Storbritannia kan maksimalt 15 prosent av utlån til bolig overstige 4,5 ganger låntakers brutto årsinntekt. I Irland kan maksimalt 10 prosent av slike utlån overstige 3,5 ganger låntakers brutto årsinntekt, mens grensen er 20 prosent for førstegangskjøpere. I Danmark og Sverige medfører høy gjeldsgrad krav til amortisering. I Norge, Storbritannia, Irland og Finland er det krav om stresstesting av låntakers betjeningsevne. I flere andre land kan forholdet mellom gjeldsbetalinger (renter og avdrag) og inntekt ikke overstige gitte rammer.

Norge og Sverige har innført krav til nedbetaling for de mest risikable lånene. I Norge måles kravet kun etter belåningsgrad, mens det i Sverige, i tillegg til gradert krav til nedbetaling etter belåningsgrad, kreves ett prosentpoeng ekstra nedbetaling per år for utlån der låntaker har høy gjeldsgrad.

Banker i Norge har en viss grad av fleksibilitet til å gi lån som avviker fra forskriften. Det samme gjelder i Irland, Storbritannia og Danmark. I Danmark kan reglene for gjeldsgrad fravikes i spesielle tilfeller, når låntakeren er spesielt formuende, eller framtidig inntekt tilsier at låntakeren oppfyller gjeldsgradkravet. I Sverige må derimot alle lån oppfylle reglene (ingen fleksibilitet).

---

<sup>8</sup> For en mer omfattende oversikt, se rapport fra European Systemic Risk Board: "A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2018", april 2019.

## 7. Norges Banks vurderinger

Norges Bank framhever i brev til Finanstilsynet datert 16. august 2019 at:

"Slik forskriften er utformet, skal den i første rekke bidra til å dempe risikoen for at gjelden øker vesentlig i særlig utsatte husholdninger. Norges Bank har støttet reguleringen av bankenes utlånspraksis for lån med pant i bolig, senest ved videreføring av forskriften i 2018. Banken har, blant annet i høringsbrev 4. mai 2015, gitt uttrykk for at "[...] krav til forsvarlig utlånspraksis bør anses som et varig, strukturelt tiltak, og ikke endres hyppig". Et varig, strukturelt tiltak bidrar til forutsigbarhet og vil motvirke en fremtidig utglidning av utlånspraksis. Myndighetene bør ikke ha som ambisjon å finstyre utviklingen i boligpriser og kreditt. Krav til utlånspraksis bør derfor i utgangspunktet ligge fast.

Norges Bank mener dagens boliglånsforskrift har fungert etter hensikten og at utviklingen ikke tilsier vesentlige endringer i kravene. Etter Norges Banks vurdering bør kravene i forskriften være de samme over hele landet."

Norges Banks brev er lagt ved (vedlegg 4).

## 8. Finanstilsynets vurderinger

Direkte regulering av utlånspraksis er et inngripende virkemiddel, og omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere. Veksten i boligprisene er nå moderat, men høy husholdningsgjeld og høye boligpriser gjør norske husholdninger sårbare for renteøkning og inntektsbortfall. Husholdningenes gjeld øker fortsatt raskere enn inntektene, og mange husholdninger har svært høy gjeld i forhold til inntekt. Det er en fare for at denne utviklingen vil fortsette, blant annet fordi høye boligpriser gir mange husholdninger mulighet til å ta opp ytterligere lån med pant i bolig. Høy og økende gjeldsgrad i husholdningene øker risikoen for finansiell ustabilitet. Etter Finanstilsynets vurdering, bør bankenes utlån med pant i bolig fortsatt reguleres i forskrift.

Forskriftens krav til nye utlån med pant i bolig er et generelt virkemiddel for å påvirke bankenes utlånspraksis, og er lite egnet til å finstyre kreditt- og boligprissyklusen, geografiske delmarkeder eller låntakers konsum- og investeringsbeslutninger. Kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel, kan vanskelig nøytraliseres gjennom tiltak rettet inn mot å begrense tilbudet av kreditt til særlig sårbare låntakere. Slike tiltak kan likevel bidra til å dempe kredittveksten noe, og dermed støtte opp under langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle systemet. Selv om husholdningenes opplåning og boligprisene påvirker hverandre gjensidig, er reguleringen et virkemiddel rettet inn mot husholdningenes låneopptak, og ikke mot boligmarkedet direkte.

Forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån ble fastsatt av Finansdepartementet 12. februar 2019, og gjelder fram til 31. desember 2020. Forskriften har til hensikt å hindre uheldig kredittgivning. Framover vil bankene også få tilgang til bedre informasjon om låntakeres usikrede kreditt gjennom gjeldsinformasjonsforetak. Bedre informasjon om låntakeres forbrukslån og forskriftsreguleringen av forbrukslånsytning vil, som boliglånsforskriften, beskytte den enkelte låntaker mot å ta opp for store lån, begrense kredittrisikoen i den enkelte bank og bidra til finansiell stabilitet.

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.

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. Andelen nye nedbetalingslån der låntaker har gjeldsgrad over 4, var 41 prosent i 2018, som er 10 prosentpoeng mer enn i 2015. Andelen lån med gjeldsgrad over 4½ har i samme periode økt med 6 prosentpoeng, til 24 prosent. En økt andel nye boliglån til låntakere med høy gjeldsgrad øker sårbarheten i norsk økonomi. Etter Finanstilsynets vurdering er det behov for ytterligere tiltak for å dempe oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger.

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.

På denne bakgrunn tilrår Finanstilsynet at kravene i boliglånsforskriften 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.

Finanstilsynet tilrår at kravet til maksimal **gjeldsgrad** senkes fra 5 til 4,5 ganger brutto årsinntekt. Tilsvarende endring foreslås gjennomført i forbrukslånsforskriften. Dette vil redusere risikoen for gjeldsproblemer blant sårbare husholdninger og bidra til finansiell stabilitet. I følge boliglånsundersøkelsen hadde 22 prosent av lånene i 2018 en gjeldsgrad over 4,5 ganger inntekt, mens 78 prosent hadde en lavere gjeldsgrad.

Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke behov for å justere kravet til maksimal **belåningsgrad** for nedbetalingslån eller rammekreditter. Bankenes pantesikkerhet framstår samlet sett som relativt god, men må vurderes i lys av at boligprisene har økt markert over lang tid. Med dagens høye boligpriser kan det ikke ses bort fra at prisene kan falle betydelig ved et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi. Flere land har de siste årene opplevd boligprisfall på 30 prosent eller mer. Samtidig bidrar forskriftens krav om avdragsbetaling for lån med høy belåningsgrad til å redusere den gjennomsnittlige belåningsgraden i bankenes boliglånsporteføljer.

Finanstilsynet tilrår at den **geografiske differensieringen** av forskriftsbestemmelsene oppheves. 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.

Kravene i boliglånsforskriften er, som nevnt, rettet inn mot å motvirke for høye låneopptak hos sårbare låntakere. Kravet til grundig og fullstendig vurdering av låntakers betjeningsevne er grunnleggende. I tillegg fanger forskriften opp sårbarhet ved høyere rente gjennom krav til

betjeningsevne etter en renteøkning, og sårbarhet ved fall i panteverdien gjennom kravet til maksimal belåningsgrad og krav om avdragsbetaling ved høy belåningsgrad. Sammen med kravet til betjeningsevne, fanger kravet til maksimal gjeldsgrad opp sårbarhet knyttet til bortfall av inntekt.

Etter Finanstilsynets vurdering er det vanskelig å begrunne at disse sårbarhetsfaktorene skal differensieres etter pantets geografiske plassering eller låntakerens bosted. Bankenes mulighet til å fravike forskriftens krav gjennom bruk av fleksibilitetskvoten innebærer økt risiko for at sårbare låntakere innvilges for høye lån. Når det likevel er innført en slik adgang for å øke bankenes rom for skjønnsutøvelse, er det prinsipielt vanskelig å begrunne en geografisk differensiering av dette skjønnsrommet.

Videre er låntakerens sårbarhet ved boligprisfall 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. Økt vektlegging av låntakeres risiko for boligprisfall måtte eventuelt innebære et generelt lavere tak på belåningsgraden på nye lån med pant i både primær- og sekundærboliger.

Finanstilsynet tilrår at **fleksibilitetskvoten** settes til 5 prosent for hele landet. Flere låntakere vil da måtte begrense låneopptaket slik at kravene i forskriften oppfylles. Et sentralt formål med boliglånsforskriften er å redusere risikoen for at sårbare husholdninger tar opp lån de senere ikke er i stand til å betjene. Det tilsier at rommet for å gå ut over kravene i forskriften begrenses. En fleksibilitetskvote på 5 prosent er litt lavere enn den gjennomsnittlige utnyttelsen av fleksibilitetskvoten siden 2017. Dersom fleksibilitetskvoten kun anvendes til lån hvor formålet er kjøp av bolig, vil en full utnyttelse av kvoten tilsvare om lag 15 prosent av dette lånevolumet. Den foreslåtte fleksibilitetskvoten vil fortsatt gi bankene betydelig fleksibilitet i låneutmålingen.

Finanstilsynet tilrår at kravet til **betjeningsevne** videreføres, men vil gi nærmere veiledning i rundskriv om forskriftens ordlyd om "normale utgifter til livsopphold". Foretakene skal etter forskriften vurdere kundens evne til å betjene lånet basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold. I forbindelse med tilsyn i enkelte banker med forbrukslån som sentralt virksomhetsområde, har Finanstilsynet avdekket at bankene har overvurdert kundens betjeningsevne slik at mange kunder som ikke burde ha fått lån, likevel har fått det. I mange tilfeller har bankenes forutsetninger om "normale utgifter" ikke inkludert sentrale utgiftsposter som boutgifter (som f.eks. strøm og vedlikehold), SFO/barnehage og bilhold. Finanstilsynet har også påpekt overfor bankene at anslaget for kundenes levekostnader, dersom det baseres på SIFO-satser, må inkludere et tillegg utover SIFO-budsjettet som er tilstrekkelig stort til å ta hensyn til relevante utgiftstyper som ikke ligger inne i dette, som helsetjenester, feriereiser, gaver mv.

Finanstilsynet vil for øvrig bemerke at forskriftens ordlyd om "utfyllende informasjon om lånekundens inntekt, samlede gjeld (..)", jf. § 2, forutsetter at det innhentes informasjon om alle gjeldsposter og rente- og avdragsvilkår i de enkelte låneavtalene med mindre gjeldsposten er uvesentlig for en samlet vurdering av betjeningsevnen.

I forskrift om krav til finansforetakenes praksis for forbrukslån er det i § 2 presisert at det i vurderingen av betjeningsevne skal legges til grunn full utnyttelse av samlede rammer for rammekreditter, herunder kredittkortavtaler. Det foreslås å ta inn tilsvarende presisering i

boliglånsforskriften. Rammene kan umiddelbart benyttes i sin helhet, og det er derfor viktig at full utnyttelse legges til grunn i vurderingen av betjeningsevne. Finanstilsynet foreslår også å presisere at likviditetsstresstesten skal baseres på en *umiddelbar* renteøkning på 5 prosent.

Finanstilsynet tilrår at krav om **avdragsbetaling** videreføres. Etter forskriftens § 6 kan det tas hensyn til tilleggssikkerhet ved beregning av belåningsgrad etter § 5. Det er reist spørsmål om tilleggssikkerhet også kan legges til grunn i vurderingen av belåningsgrad etter bestemmelsen i § 7, som krever avdragsbetaling for lån med høyere belåningsgrad enn 60 prosent. Gjeldende forskrift er uklar på dette punktet. Finansdepartementet har på forespørsel fra et foretak svart at "boligens verdi" i § 7 ikke inkluderer tilleggssikkerhet, men at egenkapital i annen fast eiendom eid av låntaker (sidesikkerhet) bør kunne likestilles med "boligens verdi" i § 7. Etter Finanstilsynets vurdering, bør dette klargjøres i forskriften. Videre foreslås en mindre justering av ordlyden knyttet til muligheten for avdragsutsettelse knyttet til senere inntrådte omstendigheter for å samordne ordlyden med tilsvarende bestemmelse i forbrukslånsforskriften. Ordlyden i forbrukslånsforskriften uttrykker eksplisitt at de senere inntrådte omstendighetene også må medføre *midlertidig forverring av kundens betalingsevne*.

Flere europeiske land benytter maksimalgrenser for gjeldsbetjening relativt til inntekt (Debt Service to Income Ratio) i sin regulering av boliglån. På samme måte som krav til maksimal gjeldsgrad og gjeldsbetjeningsevne (stresstest), fanger dette opp ulike aspekter ved låntakers sårbarhet. Etter Finanstilsynets vurdering, er det ikke hensiktsmessig å innføre et tredje krav relatert til husholdningenes inntekt. Et slikt krav vil være overlappende med de to gjeldende kravene i boliglånsforskriften, og effekten vil være usikker.

Etter Finanstilsynets vurdering, bør forskriften videreføres uten tidsbegrensning. Finanstilsynet følger utviklingen i låne- og boligmarkedet tett som ledd i tilsynsvirksomheten og vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer i forskriften, herunder eventuelt avvikling, dersom utviklingen i markedene gir grunnlag for det.

## 9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med forskriften er å beskytte den enkelte låntaker mot å ta opp for store lån, begrense kredittrisikoen i den enkelte bank og bidra til finansiell stabilitet. De foreslått justeringene vil, etter Finanstilsynets vurdering, bidra til å redusere gjeldsopptaket i sårbare husholdninger i tråd med forskriftens formål. Forslaget vil gi en begrenset innstramming i husholdningenes tilgang til kreditt sammenliknet med gjeldende forskrift. Effektene kan ikke tallfestes med rimelig grad av sikkerhet. Det vises for øvrig til vurderingene i punkt 8.

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

## 10. Oppsummering

Boliglånsforskriften har bidratt til noe strammere utlånspraksis. Veksten i husholdningenes samlede gjeld har likevel holdt seg høy. Ved opptak av nye boliglån har både låntakernes gjennomsnittlige gjeldsgrad, og andelen lån som ligger tett opp til grensene i forskriften, økt. Boligprisene er på et høyt nivå, mens prisutviklingen det siste året har vært moderat.



Høy og økende gjeldsgrad i husholdningene øker risikoen for finansiell ustabilitet. Det er en fare for at denne utviklingen vil fortsette i årene framover, blant annet fordi høye boligpriser gir mange husholdninger mulighet for å ta opp ytterligere lån med pant i bolig.

Finanstilsynet mener at forskriftsregulering av utlånspraksis bør videreføres, og foreslår i tråd med dette en ny forskrift med enkelte endringer sammenlignet med den gjeldende forskriften. Etter Finanstilsynets vurdering, er det behov for ytterligere tiltak for å dempe oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger. Finanstilsynet tilrår derfor at kravene i boliglånsforskriften strammes noe inn. Det foreslås at grensen for maksimal gjeldsgrad reduseres fra 5 til 4,5. Det foreslås videre at den geografiske differensieringen av fleksibilitetskvoten og belåningsgrad for sekundærboliger oppheves, og at fleksibilitetskvoten settes til 5 prosent for hele landet.

Forskriftens omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere. Strengt krav til utlånspraksis er et inngripende tiltak både for låntaker og långiver. Etter Finanstilsynets vurdering er de foreslåtte kravene i forskriften tilpasset underliggende risiko og situasjonen i norsk økonomi, samtidig som fleksibilitetskvoten gir rom for skjønn i bankenes låneutmåling.

Finanstilsynet foreslår ingen opphørsdato i en ny forskrift. Tilsynet vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer, eventuelt avvikling, av forskriften dersom utviklingen i utlåns- og boligmarkedet gir grunnlag for det.

Forslag til forskrift er vedlagt, se vedlegg 1. Endringer sammenliknet med gjeldende forskrift er markert i forskriftsutkastet.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen  
Finanstilsynsdirektør

Per Mathis Kongsrud  
Direktør for digitalisering og analyse

#### Vedlegg

1. Forslag til endringer i boliglånsforskriften
2. Forslag til endringer i forbrukslånsforskriften
3. Tabellvedlegg
4. Brev av 16. august 2019 fra Norges Bank

## Vedlegg 1

### Utkast til forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften)

**Hjemmel:** Fastsatt av Finansdepartementet [...] med hjemmel i lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 1-7.

#### §1. Virkeområde

Forskriften gjelder for finansforetak som yter lån med pant i bolig, herunder lån med pant i fritidsbolig. Forskriften gjelder også for utenlandske finansforetak som driver virksomhet i Norge i medhold av finansforetaksloven § 5-2, § 5-3 og § 5-6.

Forskriften § 3, § 4, § 7 og § 8 gjelder ikke kapitalfrigjøringskreditter hvor det uttrykkelig fremgår av avtalen at finansforetaket skal dekke differansen dersom det samlede lånet overstiger boligens verdi på forfallstidspunktet. Med kapitalfrigjøringskreditt menes her avtale om lån med pant i bolig som ytes mot et beløp som stammer fra et fremtidig salg av boligen, og hvor lånebeløpet ikke forfaller til betaling før en eller flere avtalte og livsrelaterte hendelser inntreffer.

#### §2. Dokumentasjon av kredittvurdering

Finansforetaket skal dokumentere at innvilgelse av lån med pant i bolig er basert på en forsvarlig kredittvurdering på grunnlag av utfyllende informasjon om lånekundens inntekt, samlede gjeld og verdi på boligen som stilles som sikkerhet.

#### §3. Betjeningsevne

Finansforetaket skal beregne kundens evne til å betjene lånet basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold. For rammekreditter skal full utnyttelse av samlede rammer ligge til grunn for vurderingen.

I vurderingen av kundens betjeningsevne skal finansforetaket legge inn en umiddelbar renteøkning på 5 prosentpoeng fra det aktuelle rentenivået. Ved fastrentelån skal det legges inn en tilsvarende renteøkning fra utløpet av rentebindingsperioden. Dersom lånekunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en slik renteøkning, skal lånet ikke innvilges.

#### §4. Gjeldsgrad

Lån skal ikke innvilges dersom kundens samlede gjeld overstiger ~~fem~~ 4,5 ganger årsinntekt. Med årsinntekt menes her personinntekten slik den er definert i skatteloven, eventuelt alminnelig inntekt før minstefradrag og personfradrag. Skattefri inntekt kan likevel medregnes dersom inntekten er dokumenterbar og stabil over tid.

#### §5. Belåningsgrad

Nedbetalingslån med pant i bolig skal på innvilgelsestidspunktet ikke overstige 85 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen, som ikke kan være høyere enn markedsverdi fastsatt ut fra en forsiktig vurdering.

~~Første ledd gjelder ikke lån med pant i sekundærbolig i Oslo kommune. Slike nedbetalingslån skal på innvilgelsestidspunktet ikke overstige 60 prosent av boligens verdi beregnet etter første ledd.~~

Lån uten avdragsplikt (rammekreditter) skal på innvilgelsestidspunktet ikke overstige 60 prosent av boligens verdi beregnet etter første ledd.

Alle lån med pant i boligen skal tas med i beregningen av belåningsgrad, herunder fellesgjeld i borettslag og boligsameier.

## §6. Tilleggssikkerhet mv.

Ved beregning av belåningsgrad etter § 5 kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom, kausjon eller garanti.

Innestående midler på kundens boligsparekonto for ungdom (BSU-konto) på innvilgelsestidspunktet kan trekkes fra lånebeløpet ved beregning av belåningsgraden.

## §7. Avdrag

Ved lån som overstiger 60 prosent av boligens verdi, skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som minst skal være 2,5 prosent av innvilget lån eller det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid hvis dette er lavere.

I vurdering av belåningsgrad etter første ledd kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom eiet av låntaker.

Første ledd er ikke til hinder for at finansforetaket gir avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne senere inntrådte omstendigheter som forventes å være forbigående.

## §8. Fleksibilitet

Finansforetaket kan innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 3, § 4, § 5 og § 7 for inntil ~~10-5~~ prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal.

Første ledd gjelder ikke lån med pant i bolig i Oslo kommune. Finansforetaket kan hvert kvartal innvilge lån med pant i bolig i Oslo kommune som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 3, § 4, § 5 og § 7 for inntil 8 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig i Oslo kommune eller inntil 10 millioner kroner.

Ved beregningen etter første ~~og annet~~-ledd skal kapitalfrigjøringskreditter ikke medregnes i verdien av innvilgede lån.

Finansforetaket skal fastsette rammer og retningslinjer for innvilgelse av lån som angitt i første ~~og annet~~ ledd, skal være innenfor rammer og retningslinjer som er fastsatt av foretakets styre, eller av ledelsen for utenlandske filialer.

Finansforetaket skal hvert kvartal rapportere til styret eller ledelsen for utenlandske filialer om hvor stor andel av verdien av innvilgede lån som er innvilget etter denne paragraf.

## §9. Refinansiering

Denne forskriften er ikke til hinder for at lån med pant i bolig kan erstattes med nytt lån (refinansiering) der det nye lånet ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 3, § 4, § 5 og § 7, men der det refinansierte lånet:

1. ikke overstiger det eksisterende lånets størrelse på refinansieringstidspunktet,
2. har pant i samme bolig,
3. har en løpetid som ikke er lengre enn gjenværende løpetid på det eksisterende lån og
4. har samme eller strengere krav til avdragsbetaling som eksisterende lån.

Lån som er refinansiert i medhold av første ledd, skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter § 8.

## §10. Utfyllende bestemmelser

Finanstilsynet kan gi utfyllende bestemmelser til forskriften.

## §11. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. ~~juli januar~~ 201820, ~~og skal gjelde til og med 31. desember 2019.~~

## Vedlegg 2

I forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån, fastsatt av Finansdepartementet 12. februar 2019 med hjemmel i lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 1-7, gjøres følgende endringer:

### § 2 skal lyde:

Finansforetaket skal ikke yte forbrukslån dersom kunden ikke vil ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold ved en umiddelbar renteøkning på 5 prosentpoeng på kundens samlede gjeld.

Vurderingen av kundens betjeningsevne skal være basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold. For rammekreditter skal full utnyttelse av samlede rammer ligge til grunn for vurderingen.

### § 3 skal lyde:

Finansforetaket skal ikke yte forbrukslån dersom kundens samlede gjeld overstiger ~~fem~~ 4,5 ganger årsinntekt. Med årsinntekt menes her personinntekten slik den er definert i skatteloven, eventuelt alminnelig inntekt før minstefradrag og personfradrag. Skattefri inntekt kan likevel medregnes dersom inntekten er dokumenterbar og stabil over tid.

### Vedlegg 3 Tabellvedlegg

Tabell 1. Oversikt over boliglånsregulering i utvalgte land

	Belåningsgrad (LTV)	Gjeld som andel av inntekt (LTI/DTI)	Betjeningsevne	Andre	Fleksibilitet
<b>Norge</b>	85 prosent for nedbetalingslån 60 prosent for rammekreditt 60 prosent for sekundærbolig i Oslo	Total gjeld (DTI) maks fem ganger brutto årsinntekt	Stresstest. Renteøkning 5 prosentpoeng	Amortiseringskrav 2,5 prosent (tilsvarende 30 års annuitetslån) hvis LTV > 60	10 prosent av utlånsvolumet (8 prosent i Oslo), eller inntil 10 mill. kroner per kvartal
<b>Sverige</b>	85 prosent			Amortiseringskrav 1 pst. hvis 50 < LTV < 70 2 pst. hvis LTV > 70 + 1 pp. hvis LTI > 4,5	
<b>Danmark</b>	95 prosent		Krav om positiv nettoformue ved fall i boligpris på 10 prosent hvis LTI > 4 og 25 prosent hvis LTI > 5 (København og Århus)	Fastrente- og avdragskrav hvis LTV > 60 og DTI > 4	
<b>Finland</b>	95 prosent for førstegangskjøpere 85 prosent ellers		Stresstest. Rente lik 6 prosent, løpetid på lån 25 år.	Gradvis utfasing av skattefradrag for gjeldsrenter	
<b>Island</b>	90 prosent for førstegangskjøpere 85 prosent ellers				
<b>Storbritannia</b>		Lån maks 4,5 ganger brutto årsinntekt	Stresstest. Renteøkning 3 prosentpoeng		15 prosent av utlån for LTI begrensning
<b>Irland</b>	90 prosent for førstegangskjøpere 80 prosent ellers 70 prosent for kjøp til utleieformål	Lån maks 3,5 ganger brutto årsinntekt	Stresstest. Renteøkning 2 prosentpoeng		Mellom 5 og 20 prosent av utlån til den aktuelle gruppen

**Tabell 2. Andel volum nye lån etter låntakers alder og inntekt, 2018. Prosent**

Nedbetalingslån, alle formål					Rammekreditt, alle formål				
	Under 25	25-34	35 og over	Alle		Under 25	25-34	35 og over	Alle
0–500'	1	2	4	7	0–500'	-	-	7	8
500'–750'	1	6	10	16	500'–750'	-	1	17	17
750'–1000'	1	9	13	22	750'–1000'	-	1	16	17
Over 1000'	0	12	43	55	Over 1000'	-	2	56	58
Alle	3	28	69	100	Alle	-	4	96	100

Nedbetalingslån, boligkjøp					Rammekreditt, boligkjøp				
	Under 25	25-34	35 og over	Alle		Under 25	25-34	35 og over	Alle
0–500'	2	3	3	8	0–500'	-	-	5	5
500'–750'	2	7	8	18	500'–750'	-	1	15	16
750'–1000'	1	11	10	21	750'–1000'	-	1	15	15
Over 1000'	1	14	37	52	Over 1000'	-	3	60	63
Alle	6	36	58	100	Alle	-	5	95	100

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

**Tabell 3. Andel lån innenfor fleksibilitetskvote etter låntakers alder og inntekt. Andel av lån innen hver gruppe, 2018. Prosent**

Nedbetalingslån, alle formål					Rammekreditt, alle formål				
	Under 25	25-34	35 og over	Samlet		Under 25	25-34	35 og over	Samlet
0–500'	34	24	11	18	0–500'	-	-	6	6
500'–750'	30	17	8	13	500'–750'	-	2	5	5
750'–1000'	22	15	7	11	750'–1000'	-	4	5	5
Over 1000'	30	15	7	9	Over 1000'	-	7	4	4
Alle	30	16	7	10	Alle	-	5	4	4

Nedbetalingslån, boligkjøp					Rammekreditt, boligkjøp				
	Under 25	25-34	35 og over	Samlet		Under 25	25-34	35 og over	Samlet
0–500'	38	32	12	26	0–500'	-	-	9	8
500'–750'	35	25	12	20	500'–750'	-	-	7	7
750'–1000'	26	23	11	18	750'–1000'	-	-	7	7
Over 1000'	30	21	8	12	Over 1000'	-	9	5	5
Alle	33	24	9	16	Alle	-	5	6	6

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

**Tabell 4. Vektet gjennomsnittlig gjeldsgrad og belåningsgrad. Prosent**

<b>Gjeldsgrad</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Nye nedbetalingslån</b>	297	323	315	334
Oslo			365	382
Resten av Norge			307	324
<b>Nye rammekreditter</b>	268	283	269	287
Oslo			322	344
Resten av Norge			258	275
<b>Nye lån samlet</b>	285	305	296	319
Oslo			344	369
Resten av Norge			287	308
<b>Belåningsgrad</b>				
<b>Nye nedbetalingslån</b>	60	63	62	64
Oslo			54	58
Resten av Norge			63	65
<b>Nye rammekreditter</b>	52	52	46	46
Oslo			42	43
Resten av Norge			47	47
<b>Nye lån samlet</b>	56	58	54	57
Oslo			48	52
Resten av Norge			56	58

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

**Tabell 5. Andel nye utlån etter gjeldsgrad. Prosent av volum**

Nedbetalingslån							
	Under 2	2-3	3-4	4-4,5	4,5-4,75	4,75-5	Over 5
2015	11	26	31	13	4	4	10
2016	8	24	30	13	6	4	16
2017	8	21	35	17	7	8	4
2018	6	20	34	17	8	12	4

Rammekreditter							
	Under 2	2-3	3-4	4-4,5	4,5-4,75	4,75-5	Over 5
2015	17	31	27	10	3	3	9
2016	14	30	28	9	4	4	12
2017	17	29	28	11	4	7	4
2018	14	26	30	11	6	9	3

Totalt							
	Under 2	2-3	3-4	4-4,5	4,5-4,75	4,75-5	Over 5
2015	14	28	30	12	4	4	10
2016	11	26	29	11	5	4	14
2017	11	25	32	15	6	8	4
2018	8	22	33	15	7	11	4

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

**Tabell 6. Andel utlån etter gjeldsgrad og område. Prosent. Nye nedbetalingslån**

	Nedbetalingslån				Rammekreditter				Totalt			
	Norge ellers		Oslo		Norge ellers		Oslo		Norge ellers		Oslo	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Under 2	9	6	3	3	19	16	9	6	13	9	6	4
2-3	23	22	12	12	32	29	19	15	26	24	15	13
3-4	36	36	29	24	27	30	31	31	32	34	30	27
4-4,5	16	16	23	20	10	9	18	20	14	14	21	20
4,5-4,75	7	7	11	11	4	5	6	9	5	6	9	11
4,75-5	6	10	17	19	6	8	12	14	6	9	15	18
Over 5	4	3	4	9	3	3	6	5	3	3	5	8
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

**Tabell 7. Andel nye utlån etter belåningsgrad og år. Prosent. Nedbetalingslån**

	Nedbetalingslån				Rammekreditter				Totalt			
	Over 60 prosent	Over 80 prosent	Over 85 prosent	Over 100 prosent	Over 60 prosent	Over 80 prosent	Over 85 prosent	Over 100 prosent	Over 60 prosent	Over 80 prosent	Over 85 prosent	Over 100 prosent
2015	77	30	9	1	51	3	1	0	67	19	6	1
2016	76	27	6	0	53	1	0	0	66	16	4	0
2017	72	26	3	0	7	1	0	0	47	16	2	0
2018	77	31	4	0	5	1	0	0	54	22	3	0

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

**Tabell 8. Andel utlån etter belåningsgrad og område. Prosent. Nye nedbetalingslån**

	Nedbetalingslån				Rammekreditter				Totalt			
	Norge ellers		Oslo		Norge ellers		Oslo		Norge ellers		Oslo	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Over 60 prosent	75	79	56	66	8	5	3	5	50	57	31	46
Over 80 prosent	28	33	13	25	1	1	-	1	18	23	7	17
Over 85 prosent	3	5	1	3	0	0	-	-	2	3	1	2
Over 100 prosent	0	0	-	0	-	-	-	-	0	0	-	0

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet