



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat om
**NY FORSKRIFT OM
FINANSFORETAKENES
UTLÅNSPRAKSIS**

(Utlånsforskriften)

23. august 2024



Innhold

Sammendrag.....	4
1. Innledning.....	6
2. Gjeldende regulering og hjemmelsgrunnlag	6
2.1. Gjeldende regulering.....	6
2.2. Forskriftens hjemmelsgrunnlag og forholdet til lov om finansavtaler	8
3. Utviklingen i husholdningenes gjeld	10
3.1. Husholdningenes samlede gjeld	10
3.2. Nye lån med pant i bolig (Boliglånsundersøkelsen)	13
3.3. Forbruksgjeld	17
3.4. Lån med annet pant enn bolig.....	19
4. Boligmarkedet.....	19
4.1. Utviklingen i boligprisene	19
4.2. Førstegangskjøpere og sekundærboliger.....	21
5. Finansforetakenes etterlevelse av utlånsforskriften	23
5.1. Utlån med pant i bolig	23
5.2. Forbrukslån.....	24
5.3. Utlån med annet pant enn bolig	25
5.4. Erfaringer fra stedlig tilsyn.....	25
6. Regulering av utlånspraksis i andre land.....	26
7. Vurdering av gjeldende utlånsregulering.....	27
7.1. Bankenes utlånspraksis	27
7.2. Gjeldsopptak i husholdningene	28
7.3. Regional differensiering	32
7.4. Store og mellomstore banker	32
7.5. Forskriftsendringene fra 1. januar 2023.....	33
8. Finanstilsynets vurderinger	33
8.1. Generelle hensyn og avveininger.....	33
8.2. Hjemmelsgrunnlag og formål (§ 1).....	35
8.3. Virkeområde (§ 2).....	35
8.4. Unntak fra forskriften (§ 3)	38
8.5. Dokumentasjon (§ 4).....	40
8.6. Betjeningsevne (§ 5).....	40
8.7. Gjeldsgrad (§ 6).....	41
8.8. Belåningsgrad for lån med pant i bolig (§ 7).....	41
8.9. Tilleggssikkerhet og samskyldnere (§ 8)	42
8.10. Avdrag på lån med pant i bolig (§ 9).....	43
8.11. Refinansiering (§§ 10, 13 og 15).....	44
8.12. Avdrag på forbrukslån (§ 12).....	44
8.13. Fleksibilitet (§§ 11, 14 og 16).....	44
8.14. Utfyllende bestemmelser (§ 17)	46

8.15. Ikrafttredelse og varighet (§ 18)	46
8.16. Lettelser for enkelte grupper	46
8.17. Krav til maksimal forbruksgjeld.....	49
9. Økonomiske og administrative konsekvenser	50
10. Forslag til ny forskrift om finansforetakenes utlånspraksis (utlånsforskriften)	52
Vedlegg 1 Utlånsregulering i utvalgte land.....	56
Vedlegg 2 Endringer i den norske utlånsreguleringen	60

Sammendrag

Bakgrunn

Den gjeldende utlånsforskriften gjelder ut 2024. Finansdepartementet ber i brev 22. desember 2023 Finanstilsynet om å gi råd til departementet om innrettingen av utlånsforskriften etter 31. desember 2024. Rådet skal gis innen 23. august 2024.

Formålet med utlånsforskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis. Erfaringer fra både Norge og andre land er at perioder med finansiell ustabilitet kan medføre store kostnader for den enkelte og for samfunnet som helhet. Utlånsforskriften er et virkemiddel som skal dempe gjeldsopptak og finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Husholdningenes gjeldsbelastning er fortsatt svært høy, selv om den er noe redusert den siste tiden. Mange låntakere har høy gjeld. Det er fare for at gjeldsveksten tiltar i styrke dersom inflasjon og rentenivå avtar i årene framover. Lav boligbygging den siste tiden, høy sysselsetting, økte husholdningsinntekter som følge av gode lønnsoppgjør og befolkningsvekst i sentrale områder kan presse boligprisene opp, som så kan bidra til ytterligere gjeldsvekst og økt sårbarhet i husholdningene.

Kravene i utlånsforskriften har etter Finanstilsynets vurdering bidratt til finansiell stabilitet ved å dempe andelen husholdninger med svært høy gjeld. Hensynet til finansiell stabilitet tilsier at det fortsatt settes rammer for bankenes utlånspraksis. Finanstilsynet foreslår at gjeldende regulering i hovedsak videreføres, men at det gjøres enkelte justeringer i unntakene fra forskriften og ved at tilleggssikkerhet for lån med pant i bolig skal være begrenset til sidesikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon).

Enkeltbestemmelser

Etter utlånsforskriften § 5 skal finansforetak ikke yte lån dersom kunden ikke vil ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold ved en renteøkning på 3 prosentpoeng på kundens samlede gjeld, men slik at finansforetaket uansett skal legge til grunn en rente på minst 7 prosent. Vurderingen av betjeningsevne skal være basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold. Fram til 1. januar 2023 var kravet til rentestresstet at låntakeren skulle ha tilstrekkelige midler ved en renteøkning på 5 prosentpoeng på sin samlede gjeld. Den nye bestemmelsen har fått virke i kort tid. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke grunnlag nå for å endre kravet til betjeningsevne. Det foreslås at gjeldende bestemmelse videreføres.

Finanstilsynet tilrår at gjeldende krav til maksimal gjeld i forhold til inntekt (gjeldsgrad), jf. utlånsforskriften § 6 videreføres. Kravet til maksimal gjeldsgrad støtter opp under en forsvarlig utlånspraksis ved å sette et tak for hvor mye gjeld den enkelte kan ta opp i forhold til inntekt.

Kravet til maksimal belåningsgrad for lån med pant i bolig, jf. utlånsforskriften § 7, bidrar til å redusere risikoen for at den enkelte låntaker havner i en situasjon med negativ egenkapital, og at bankene har en viss sikkerhet i porteføljen av boliglån. Høyere maksimal belåningsgrad kan medføre økte tap gitt mislighold. Etter Finanstilsynets vurdering bør kravet til maksimal belåningsgrad videreføres.

Etter utlånsforskriften § 8 kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom, kausjon eller garanti. For å unngå at formålet med bestemmelsen i forskriften uthules over tid, foreslår Finanstilsynet at tilleggssikkerhet skal være begrenset til sidesikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon).

Finanstilsynet mener at gjeldende bestemmelser om avdrag på lån med pant i bolig bør videreføres. Inflasjonen har avtatt markert siden toppen på 7,5 prosent i oktober 2022, til 2,8 prosent i juli 2024. Prisveksten er dermed nærmere inflasjonsmålet på 2 prosent, som også ligger fast.

Bestemmelsene om fleksibilitetskvoter gir rom for at finansforetak basert på egne kredittvurderinger kan innvilge en andel lån som fraviker ett eller flere av kravene i forskriften. Finanstilsynet foreslår å videreføre gjeldende fleksibilitetskvoter.

Finanstilsynet foreslår å innføre unntak for lån etter verdipapirhandelloven § 2-6 første ledd nr. 2 der verdipapirforetak yter kreditt med pant kun i verdipapirer for kjøp av verdipapirer gjennom foretaket.

Finansielle ubalanser kan bygge seg opp over lang tid. Regulering av utlånspraksis bør også være virksomme over tid, slik at oppbygging av sårbarheter begrenses. Etter Finanstilsynets vurdering bør forskriften tre i kraft 1. januar 2025 og fastsettes uten opphørsdato. Forskriften bør evalueres jevnlig, for eksempel hvert tredje år og første gang høsten 2027, eller tidligere dersom utviklingen i kreditt- og boligmarkedet gir grunnlag for det.

Andre forhold

Finanstilsynet foreslår at det ikke innføres lettelsers for førstegangskjøpere eller andre grupper av låntakere. Regulering av bankenes utlånspraksis er ikke egnet til å finstyre utviklingen i kreditt, verken nasjonalt, i geografiske delmarkeder eller i grupper av befolkningen.

Innføring av lettelsers i regelverket for enkeltgrupper vil svekke den samlede reguleringen og gi økt kompleksitet, noe som kan øke risikoen for utilsiktede effekter. Lettelser for enkeltgrupper kan også føre til forventninger om tilsvarende ordninger for andre grupper. Over tid vil det kunne undergrave forskriftens formål.

I Stortingsmelding nr. 13 (2023–2024) (Boligmeldingen) uttrykker regjeringen at eierlinjen i boligpolitikken skal ligge fast, og at det skal legges til rette for at flere skal få anledning til å eie sin egen bolig. Mangelen på boliger i pressområder løftes fram som en sentral utfordring. Regjeringen nevner flere tiltak som, etter Finanstilsynets vurdering, vil kunne være effektive for å oppnå de oppsatte boligpolitiske målene ved å øke tilbudet av boliger. Lettelser i utlånsreguleringen vil først og fremst stimulere etterspørselen etter de tilgjengelige boligene og bidra til å presse boligprisene opp, særlig i pressområder.

Forskriftens krav til maksimal gjeld tilsvarende fem ganger brutto årsinntekt er mindre relevant for låntakere som kun har usikret kreditt. Et eget krav til maksimal forbruksgjeld vil kunne redusert sårbarheten for denne gruppen. Den senere tidens vekst i forbruksgjelden, og den høye misligholdsandelen, kan tilsi at det innføres et slikt krav. Finanstilsynet foreslår ikke å innføre et slikt krav nå, og mener det eventuelt må vurderes nærmere.

1. Innledning

Gjeldende utlånsforskrift (forskrift 9. desember 2020 nr. 2648 om finansforetakenes utlånspraksis) trådte i kraft 1. januar 2021, og erstattet tidligere boliglånsforskrift og forbrukslånsforskrift. Finansdepartementet vedtok i desember 2022 enkelte endringer i utlånsforskriften, gjeldende fra og med 2023. Blant annet ble forskriftens virkeområde utvidet til også å omfatte utlån med annet pant enn bolig. Utlånsforskriften gjelder fram til og med 31. desember 2024.

Formålet med utlånsforskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Innføringen av utlånsforskriften må ses i lys av at husholdningenes gjeld over lengre tid hadde vokst raskere enn husholdningenes inntekter, og at høy gjeld i husholdningene og høye eiendomspriser ble vurdert å være vesentlige sårbarheter i det norske finansielle systemet. Tiltak som begrenser muligheten for å innvilge lån som er store i forhold til låntakers inntekt eller boligverdi, kan bidra til økt motstandsdyktighet i husholdningene.

Finansdepartementet ber i brev 22. desember 2023 (tildelingsbrevet for 2024) Finanstilsynet om å gi råd til departementet om innrettingen av utlånsforskriften etter 31. desember 2024. Det framgår at rådet skal ledsages av et høringsnotat i samsvar med utredningsinstruksen, og at Finanstilsynet skal redegjøre for hvordan forskriften har fungert med høyere renter, hvordan den regionale differensieringen har fungert og hvordan større og mindre banker, låntakere og andre aktører har tilpasset seg reglene. Finanstilsynet skal vurdere hvordan endringene fra 1. januar 2023 har fungert, og om endringer i annet regelverk påvirker behovet for regulering av utlånspraksis. Finanstilsynet skal innhente faktagrunnlag og analyser fra Norges Bank. Rådet skal gis innen 23. august 2024.

I kapittel 2 gis en kort gjennomgang av bakgrunnen for gjeldende utlånsforskrift og hjemmelsgrunnlaget. Utviklingen i husholdningenes gjeld omtales i kapittel 3, mens utviklingen i boligpriser og enkelte utviklingstrekk i boligmarkedet omtales i kapittel 4. Finansforetakenes etterlevelse av utlånsforskriften omtales i kapittel 5, mens regulering av utlånspraksis i andre land omtales i kapittel 6. Hvordan utlånsreguleringen har fungert, omtales i kapittel 7. I kapittel 8 omtales Finanstilsynets vurderinger av gjeldende forskrift og forslag til ny forskrift. Økonomiske og administrative konsekvenser omtales i kapittel 9, mens Finanstilsynets forslag til ny forskrift om finansforetakenes utlånspraksis (utlånsforskriften) framgår av kapittel 10.

2. Gjeldende regulering og hjemmelsgrunnlag

2.1. Gjeldende regulering

Utlånsforskriften gir utfyllende regler til finansforetaksloven. Forskriften er gitt med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7 første ledd, som åpner for at Finansdepartementet kan gi forskrift om gjennomføring, utfylling og avgrensning av loven, og om nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet.

Omtalen under gir en oversikt over de viktigste bestemmelsene i gjeldende utlånsforskrift. For en oversikt over utviklingen i denne reguleringen i Norge, se vedlegg 2.

Generelt

Formålet med utlånsforskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Forskriften gjelder finansforetakenes utlånspraksis ved utlån til forbrukere.¹ Forskriften gjelder også for utenlandske finansforetak som driver utlånsvirksomhet i Norge.

Utlånsforskriften har noen unntak. Forskriften gjelder ikke kapitalfrigjøringskreditter med en belåningsgrad som ikke overstiger 85 prosent, og hvor det uttrykkelig framgår av avtalen at finansforetaket skal dekke differansen dersom det samlede lånet overstiger boligens verdi på forfallstidspunktet. Videre gjelder forskriften ikke: i) ved innvilgelse av kredittkort dersom kundens samlede kredittkortrammer ikke vil overstige 25 000 kroner, ii) når finansforetak yter usikret kreditt rente- og kostnadsfritt, og iii) avtaler der kunden utelukkende hefter med en gjenstand som på avtaletidspunktet blir deponert hos kredittgiveren (pantelånevirkosomhet).

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

Finansforetak skal ikke yte lån dersom kunden ikke vil ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold ved en renteøkning på 3 prosentpoeng på kundens samlede gjeld, men slik at finansforetaket uansett skal legge til grunn en rente på minst 7 prosent. Vurderingen av kundens betjeningsevne skal være basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold.

Finansforetak skal ikke yte lån dersom kundens samlede gjeld overstiger fem ganger årsinntekt.²

Boliglån

For nedbetalingslån med pant i bolig gjelder en øvre grense for belåningsgrad på 85 prosent. Det vil si at lånet skal ikke overstige 85 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen, som ikke kan være høyere enn markedsverdi fastsatt ut fra en forsiktig vurdering. Lån uten avdragsplikt (rammekreditter) skal ikke overstige 60 prosent av boligens verdi. Alle lån med pant i boligen skal tas med i beregningen av belåningsgrad, herunder fellesgjeld i borettslag og boligsameier.

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

Ved lån som overstiger 60 prosent av boligens verdi, skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som minst skal tilsvare det laveste av 2,5 prosent av innvilget lån og det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid. Ved innvilgelse av nedbetalingslån i tillegg til rammekreditt skal den årlige nedbetalingen minst tilsvare det laveste av 2,5 prosent av summen av innvilget nedbetalingslån og rammekreditt og det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

Finansforetak kan gi avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne.

¹ Med forbruker menes fysisk person som anses som forbruker etter lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler § 1-4 første ledd.

² Med årsinntekt menes 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.

Lån med pant i bolig kan erstattes med nytt lån (refinansiering) der det nye lånet ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, men der det refinansierte lånet: i) ikke overstiger det eksisterende lånets størrelse, ii) har pant i samme bolig, eller ikke har høyere belåningsgrad enn det eksisterende lånet, iii) har en løpetid som ikke er lengre enn gjenværende løpetid på det eksisterende lånet, og iv) har samme eller strengere krav til avdragsbetaling som eksisterende lån.

Finansforetak kan innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig hvert kvartal (fleksibilitetskvote). For lån med pant i bolig i Oslo kommune er fleksibilitetskvoten 8 prosent av verdien av innvilgede lån eller inntil 15 millioner kroner.

Forbrukslån

Finansforetak skal kreve månedlig nedbetaling av forbrukslån. Den månedlige nedbetalingen skal minst utgjøre et beløp som medfører at lånet nedbetales i løpet av fem år når lånet avdras som serie- eller annuitetslån. For rammekreditter skal minimumsbeløpet beregnes hver måned basert på benyttet kreditt og utgjøre et beløp som medfører at kreditten nedbetales i løpet av fem år når kreditten avdras som serielån.

Finansforetak kan gi avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne.

Forbrukslån kan erstattes med nytt lån (refinansiering), selv om det refinansierte lånet ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, men der det refinansierte lånet: i) ikke overstiger det eksisterende lånet eller lånenes størrelse, og ii) ikke øker summen av renter, gebyrer og andre kostnader som kunden skal betale i forhold til summen av kostnadene ved nedbetaling av eksisterende gjeld.

Finansforetak kan yte forbrukslån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede forbrukslån hvert kvartal. For rammekreditter skal innvilget ramme legges til grunn ved beregningen av innvilgede lån.

Lån med annet pant enn bolig

Lån med pant i andre eiendeler enn bolig kan erstattes med nytt lån (refinansiering), selv om det refinansierte lånet ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, men der det refinansierte lånet: i) ikke overstiger det eksisterende lånet eller lånenes størrelse, og ii) ikke øker summen av renter, gebyrer og andre kostnader som kunden skal betale i forhold til summen av kostnadene ved nedbetaling av eksisterende gjeld.

Finansforetak kan yte lån med pant i andre eiendeler enn bolig som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i andre eiendeler enn bolig hvert kvartal.

2.2. Forskriftens hjemmelsgrunnlag og forholdet til lov om finansavtaler

Utlånsforskriften er gitt med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7 første ledd, som åpner for at Finansdepartementet kan gi forskrift om gjennomføring, utfylling og avgrensning av loven, og om nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet. Som det følger av utlånsforskriften § 1, er forskriftens formål å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til kredittytters utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Finansavtaleloven, som trådte i kraft 1. januar 2023, gjennomfører de privatrettslige delene av blant annet forbrukerkredittdirektivet og boliglånsdirektivet.

Finansavtalelovens regler om kredittvurdering og utlånsforskriften gir regler på det samme området, men med forskjellige formål. Et hovedhensyn bak den nye finansavtaleloven, som trådte i kraft 1. januar 2023, er å styrke forbrukervernet. Finansavtaleloven gjennomfører de privatrettslige delene av blant annet forbrukerkredittdirektivet og boliglånsdirektivet og ilegger kredittyttere plikter og kundene rettigheter med dette for øye. Som nevnt er utlånsforskriften en regulering som skal bidra til finansiell stabilitet. Forskriften gir ingen kunderettigheter og kan ikke presisere, utfylle eller fravike kredittvurderingreglene i finansavtaleloven.

Krav til kredittytters kredittvurdering av kundene følger av finansavtaleloven § 5-2 med mer detaljerte krav i finansavtaleforskriften § 5-1. Bestemmelsen inneholder krav om at kredittytter skal foreta en grundig vurdering av kundens kredittevene og sørge for en verdivurdering av eventuell sikkerhet.

Det framgår videre av finansavtaleloven § 5-4 at kredittytter bare kan inngå kredittavtale med en kunde dersom det på grunnlag av kredittvurderingen er sannsynlig at kunden har tilstrekkelig kredittevene til å oppfylle forpliktelsene på den måten som kreves etter de tilbudte vilkårene.

Ved søknader om lån må alltid kredittytter sikre at kravene til kredittvurdering og avslagsplikt i finansavtaleloven følges. Brudd på reglene kan gi kunden krav mot kredittytteren og rett på misligholdsbeføyelser. Kredittytter må også følge kravene i utlånsforskriften, men forskriften gir ikke kunden rettigheter ved brudd på reglene.³ En kredittvurdering etter finansavtaleloven må skje uavhengig av utlånsforskriften i den forstand at det ikke alltid er sikkert at en kunde som oppfyller de standardiserte kravene i forskriften, etter en konkret vurdering bør innvilges lånet etter reglene i finansavtaleloven. Dette kan særlig gjelde lån hvor kravene etter forskriften avvikes og innvilges etter fleksibilitetskvotene i utlånsforskriftens §§ 12 og 15.

Hovedhensynet bak finansavtaleloven er forbrukerbeskyttelse og ett av formålene er å forebygge gjeldsproblemer. I dette ligger ikke bare å ivareta kundens interesser, men loven skal også ivareta samfunnets interesser i et velfungerende finansmarked ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.⁴ Utlånsforskriften skal på sin side forebygge at den samlede finansielle sårbarheten i husholdningene blir for stor, ut fra hensynet til finansiell stabilitet.

Kommende EU-regulering

Utlånsforskriften er, som i andre europeiske land som har innført låntakerbaserte virkemidler, basert på nasjonal lovgivning. EU-kommisjonen har til vurdering om slike tiltak bør tas inn som en del av EUs rammeverk for makrotilsyn, se kapittel 6.

Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) har i et innspill til Kommisjonen foreslått å inkludere hensynet til finansiell stabilitet i boliglånsdirektivet, for eksempel gjennom inkludering av låntakerbaserte virkemidler (BBM).⁵

Det europeiske råd for systemrisiko (ESRB) uttaler i sin tilbakemelding til Kommisjonen om evaluering av kapitaldekningsregelverket:⁶

Although sound lending standards serve both consumer protection and financial stability, the competences and scope of application of the EU legal framework for consumer protection on the one hand and for financial stability on the other are not congruent in this respect. Nevertheless, EU legislation would also benefit from the inclusion of BBMs in the MCD. In particular, the different objectives of MCD and CRD do not preclude the dual purpose of BBMs in terms of their legal availability. Therefore, BBMs could be explicitly stated in the MCD as the MCD already mentions aspects of financial stability and also refers to the Financial Stability

³ Brudd på utlånsforskriften som påfører kunden tap, kan utgjøre et pliktbrudd som gir rett til erstatning etter finansavtaleloven § 3-46.

⁴ Prop. 92 LS (2019–2020)

⁵ EBA/op/2022/07 – 23 June 2022, punkt 25 Ways to contribute to financial stability

⁶ ESRB/2002/0083 31 March 2022,

Board's principles for Sound Residential Mortgage Underwriting Practices. This dual legal availability does not however mean that both consumer protection and financial stability must then be invoked in each application of a BBM.

Finanstilsynet er enig med ESRB i at sunn utlånspraksis både bidrar til godt forbrukervern og finansiell stabilitet. Tiltak som begrenser muligheten for å ta opp lån som er store i forhold til inntekt og/eller boligverdi, kan bidra til økt motstandsdyktighet i husholdningene. Dette innebærer et vern for den enkelte forbruker, selv om det overordnede målet med reguleringen er finansiell stabilitet. Etter Finanstilsynets vurdering bør utlånsforskriften fortsatt være en makroregulering med formål å bidra til finansiell stabilitet. For å tydeliggjøre at forskriften også ivaretar forbrukerhensyn, kan det likevel vurderes å også hjemle forskriften i finansavtaleloven.⁷

Noen sentrale begreper

Belåningsgrad: Lån som andel av boligens verdi inklusive tilleggsikkerheter.

Gjeldsgrad: Låntakers samlede gjeld som andel av brutto årsinntekt (inntekt før skatt).

Fleksibilitetskvote: Fastsatt andel av lån finansforetak kan innvilge, som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i utlånsforskriften (belåningsgrad, gjeldsgrad, betjeningsevne og avdrag).

Nedbetalingslån: Lån med avtalt forfall, hvor lånet skal nedbetales i løpet av en gitt løpetid.

Rammekreditt: Lån der det er bevilget en kredittramme som låntaker fritt kan trekke på, og det betales kun renter av trukket beløp.

Sekundærbolig: Annen bolig enn den boligen hvor eier bor selv og har sin folkeregistrerte adresse (primærbolig).

Førstegangskjøper: Kjøper av en bolig som ikke tidligere har vært eier/deleier av en bolig.

3. Utviklingen i husholdningenes gjeld

3.1. Husholdningenes samlede gjeld

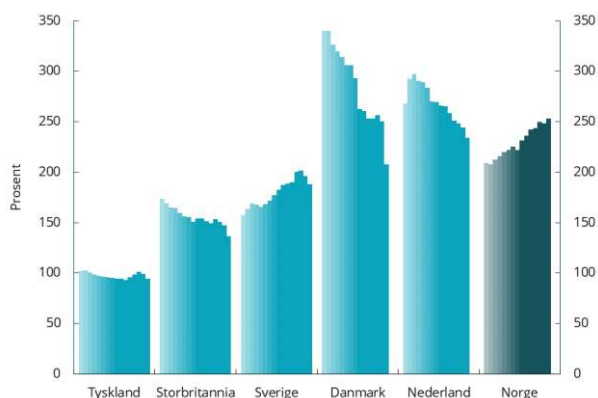
Gjeldsbelastning og gjeldsutvikling

Ved utgangen av juni 2024 var norske husholdningers samlede lånegjeld fra innenlandske kilder 4 363 milliarder kroner, som tilsvarer 111 prosent av BNP Fastlands-Norge.⁸ Mens gjeldsbelastningen i husholdningene er noe redusert i mange OECD-land etter finanskrisen, fortsatte den å øke i Norge og var ved utgangen av 2022 den høyeste blant OECD-landene, se figur 3.1.

⁷ Finansavtaleloven § 5-2 gir hjemmel for å forskriftsfeste kredittvurdering mv.

⁸ Sommert over perioden fra juli 2023 til juni 2024.

Figur 3.1 Husholdningenes gjeld i prosent av disponibel inntekt (gjeldsbelastning) i utvalgte land 2008–2023

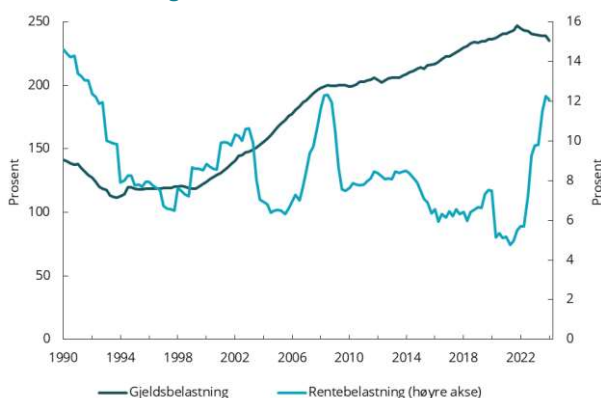


Siste observasjon for Tyskland, Storbritannia og Sverige er 2023, ellers er siste observasjon 2022. Kilde: OECD

Veksten i husholdningenes innenlandske gjeld har avtatt de siste årene. Tolvmånedersveksten var 3,3 prosent i juni 2024. Siden tredje kvartal 2022 har veksten i husholdningenes gjeld vært lavere enn inntektsveksten. I første kvartal 2024 var gjennomsnittlig gjeldsbelastning, målt som husholdningenes gjeld i prosent av husholdningenes disponible inntekt, 235 prosent, se figur 3.2. Det er 12 prosentpoeng lavere enn toppen i fjerde kvartal 2021, men 13 prosentpoeng høyere enn før utlånsforskriften ble strammet inn fra 1. januar 2017 og 35 prosentpoeng høyere enn ved utbruddet av den globale finanskrisen (tredje kvartal 2008). Under bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet var gjeldsbelastningen under 150 prosent.

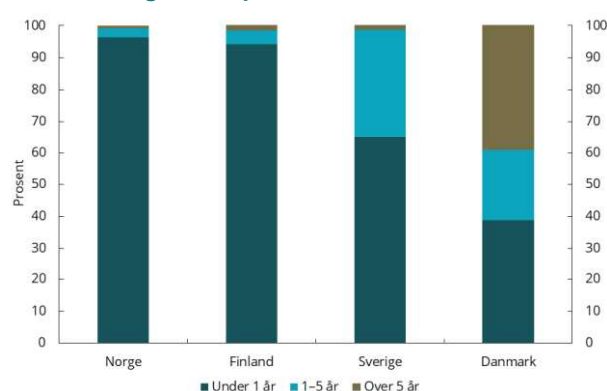
Husholdningenes gjennomsnittlige rentebelastning, målt som renteutgifter i prosent av disponibel inntekt før fradrag for renteutgifter, har vært økende siden andre halvår 2021. Fra andre kvartal 2021 til første kvartal 2024 økte husholdningenes gjennomsnittlige rentebelastning fra et historisk lavt nivå på 4,7 prosent til 12,1 prosent. Denne oppgangen i rentebelastning må ses i sammenheng med økningen i rentenivået i samme periode. For låntakere med annuitetslån dempes effekten av økte renter noe av reduserte avdragsbetalinger i en periode. Kun en liten andel av norske husholdningers gjeld har fast rente⁹, se figur 3.3. Denne andelen har vært lav i flere år og har avtatt ytterligere de siste årene. Økt rentenivå slår derfor raskt ut i økte renteutgifter for husholdningene.

Figur 3.2 Husholdningenes gjelds- og rentebelastning*



*Gjeldsbelastning er definert som gjeld i prosent av disponibel inntekt. Rentebelastning er definert som renteutgifter i prosent av disponibel inntekt før fradrag for renteutgifter. Siste observasjon er første kvartal 2024. Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Figur 3.3 Rentebindingstid på lån med pant i bolig, andel i utvalgte land per første kvartal 2024*



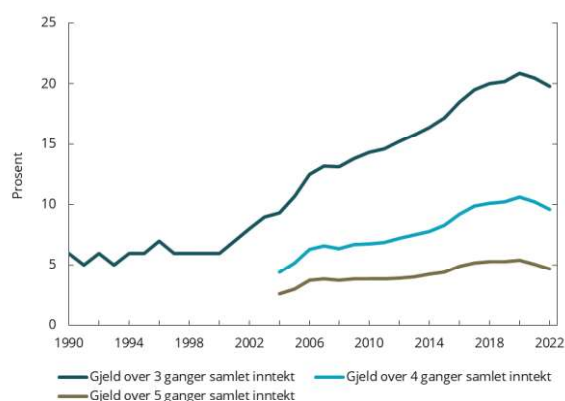
*Tall for Norge omfatter banker og kredittforetak. Kilder: European Mortgage Federation og Statistisk sentralbyrå

⁹ Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå var 96,4 prosent av husholdningenes gjeld til banker og kredittforetak ved utgangen av første kvartal 2024 med bindingstid inntil tre måneder.

Husholdninger med høy gjeld i forhold til inntekt

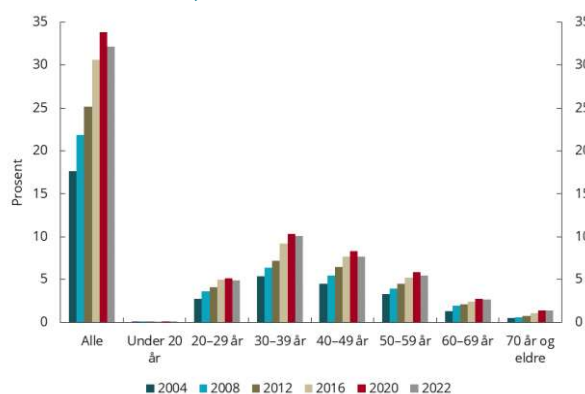
Andelen husholdninger med høy gjeldsgrad økte markant fra 2000 til 2020. I den perioden steg andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger samlet inntekt fra 6 til 21 prosent, se figur 3.4. Det er tegn til at denne utviklingen nå har snudd. Fra 2020 til 2022¹⁰ falt andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger samlet inntekt med 1,1 prosentpoeng. Denne nedgangen skyldes særlig et fall i andel husholdninger med gjeld større enn fem ganger samlet inntekt, som gikk ned fra 5,4 prosent i 2020 til 4,7 prosent i 2022. Andelen med gjeld mellom tre og fire ganger inntekt og mellom fire og fem ganger inntekt gikk ned med henholdsvis 0,1 og 0,3 prosentpoeng i samme periode.

Figur 3.4 Andel husholdninger med høy gjeld i forhold til samlet inntekt



Siste observasjon er 2022. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 3.5 Andel av husholdningenes samlede gjeld holdt av husholdninger med gjeld over fem ganger inntekt etter skatt, aldersfordelt



Kilde: Statistisk sentralbyrå

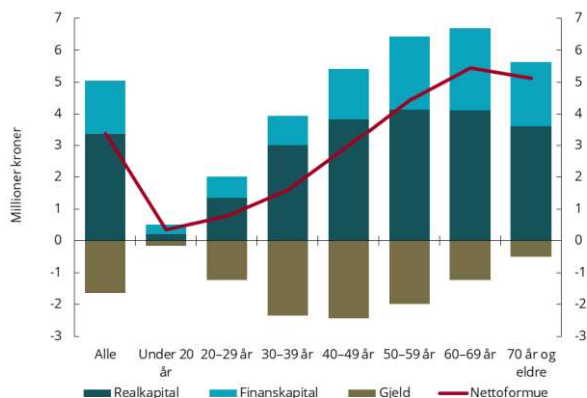
Andelen av samlet husholdningsgjeld holdt av husholdningene med høy gjeld i forhold til inntekt, har også økt over tid. Denne andelen var på sitt høyeste i 2020, men falt noe i 2022, se figur 3.5. Ved utgangen av 2022 hadde 13 prosent av husholdningene gjeld større enn fem ganger inntekt etter skatt, som samlet utgjorde 32 prosent av husholdningenes gjeld. Andelen gjeld i gjeldsutsatte husholdninger gikk ned fra 2020 til 2022 i husholdningene der hovedinntektstaker var mellom 20 og 59 år og holdt seg stabil i de øvrige aldersgruppene.

Fordelingen av formue og gjeld mellom husholdninger

Samlet har husholdningene positiv finansiell sparing, betydelige finansielle eiendeler og positiv netto finansformue. Formue og gjeld er 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, se figur 3.6. Innenfor hver aldersgruppe er det også store forskjeller.

¹⁰ 2022 er siste år med tilgjengelig tall i Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger.

Figur 3.6 Husholdningenes gjennomsnittlige formue og gjeld i 2022, etter alder på hovedinntektstaker

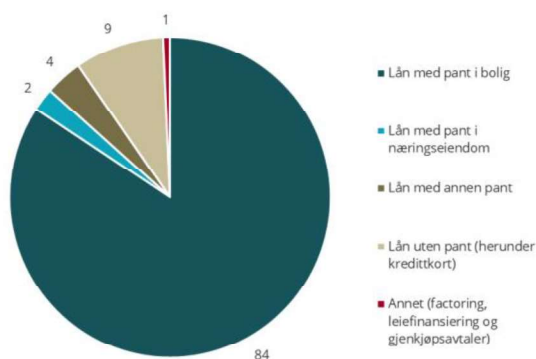


Realkapital omfatter primærbolig, sekundærbolig, næringseiendom og skog- og gårdsbruk. Driftsløsøre og andre eiendeler i næring samt innbo og løsøre er ikke inkludert. Sekundærbolig er bolig man eier som ikke er primærbolig. Dette gjelder blant annet pendlerbolig, utleiebolig og helårsbolig brukt som fritidsbolig. Hytter og fritidsboliger regnes ikke som sekundærbolig.¹¹ Finanskapital omfatter bankinnskudd, andeler i aksje-, obligasjons- og pengemarkedsfond, aksjer, formue i aksjesparekonto, obligasjoner og andre verdipapirer. Pensjonsrettigheter i ytelsesordninger og oppspart innskuddspensjon er ikke inkludert. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sammensetning av gjelden

En høy andel av norske husholdninger eier egen bolig, og husholdningenes gjeld er i stor grad sikret med pant i bolig, se figur 3.7. Per juni 2024 var 84,3 prosent av husholdningenes gjeld til banker, finansieringsselskaper, kredittforetak og statlige låneinstitutter gitt med pant i bolig, mens 6 prosent av gjelden var gitt med pant i næringseiendom eller annet pant (eksempelvis bil). Lån til husholdninger gitt uten pant (forbrukslån og studielån fra Statens lånekasse for utdanning) utgjorde til sammen om lag 9 prosent av gjelden.¹² Sammenliknet med juni 2023 har andelen av husholdningenes gjeld med pant i bolig og i næringseiendom, samt gjeld uten pant økt noe, mens andelen gjeld med annet pant har falt noe.

Figur 3.7 Husholdningenes gjeld til banker, finansieringsselskaper, kredittforetak og statlige låneinstitutter fordelt på type pant, ved utgangen av juni 2024. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.2. Nye lån med pant i bolig (Boliglånsundersøkelsen)

Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2023 viste et tydelig fall i gjeldsgrad, det vil si samlet gjeld i prosent av brutto årsinntekt, for låntakere som tok opp nye boliglån. Samlet

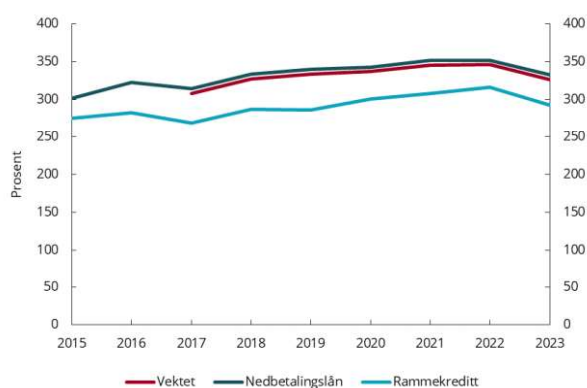
¹¹ Bolig er verdsatt til beregnet markedsverdi. For annen fast eiendom er det skattemessige verdier som ligger til grunn.

¹² Ifølge tall fra ORBOF utgjorde utlån til personkunder fra Statens lånekasse for utdanning 253 milliarder kroner, dvs. om lag 6 prosent av husholdningenes samlede gjeld, ved utgangen av 2023.

vektet gjeldsgrad i undersøkelsen (nye nedbetalingslån og nye rammekreditter) var 326 prosent, ned fra 347 prosent året før, se figur 3.8. Utviklingen skyldes at samlet brutto årsinntekt for låntakerne økte, samtidig som samlet gjeld ble noe redusert.

I undersøkelsen for 2023 gikk gjennomsnittlig gjeldsgrad ned både for låntakere som tok opp nye nedbetalingslån og for låntakere som tok opp nye rammekreditter. For begge typer lån var låntakernes gjennomsnittlige gjeldsgrad omtrent tilbake på samme nivå som i undersøkelsen for 2018. Både låntakere som tok opp lån med pant i allerede eid bolig og låntakere som tok opp lån med pant i ny bolig (dvs. bolig ervervet i forbindelse med låneopptaket), hadde en nedgang i gjennomsnittlig gjeldsgrad. En større andel av både nedbetalingslåne og rammekredittene ble innvilget med pant i ny bolig. Slike lån har i snitt høyere gjeldsgrad enn lån med pant i allerede eid bolig. For nye nedbetalingslån hadde 40 prosent av innvilget lånebeløp pant i ny bolig, mens andelen var 15 prosent for rammekreditter.

Figur 3.8 Gjennomsnittlig gjeldsgrad etter type lån

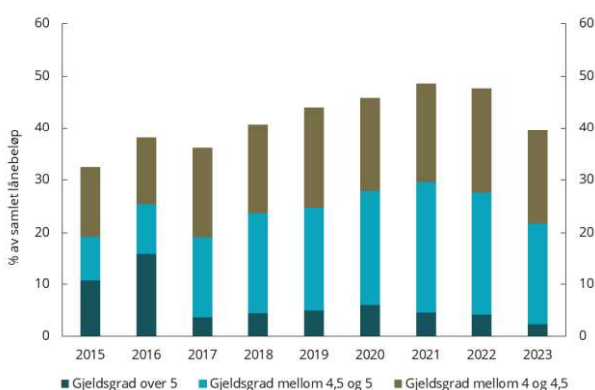


Kilde: Finanstilsynet

Etter at kravet til maksimal gjeldsgrad ble forskriftsfestet fra 1. januar 2017 falt andelen nye lån til låntakere med samlet gjeld over fem ganger inntekt kraftig. Etter å ha ligget stabilt mellom 4 og 6 prosent fra 2017 til 2022, falt andelen til 2 prosent i Boliglånsundersøkelsen for 2023, se figur 3.9.

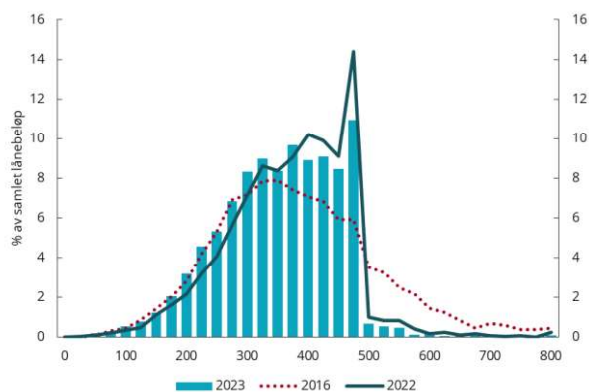
I årene etter innføringen av kravet til maksimal gjeldsgrad økte andelen nye lån til låntakere med gjeldsgrad over 4. Dette må ses i sammenheng med at rentenivået var svært lavt. Det var en klar forskyvning av lånevolumet opp mot grensen for maksimal gjeldsgrad, se figur 3.10. I Boliglånsundersøkelsen for 2023 var det imidlertid et tydelig fall i andelen lån til låntakere med gjeldsgrad over 4. Andelen var 40 prosent for nedbetalingslån og 31 prosent for rammekreditter.

Figur 3.9 Andel nye nedbetalingslån til låntakere med gjeldsgrad over 4. Prosent av samlet lånebeløp



Kilde: Finanstilsynet

Figur 3.10 Nye nedbetalingslån etter låntakernes gjeldsgrad. Prosent av samlet lånebeløp



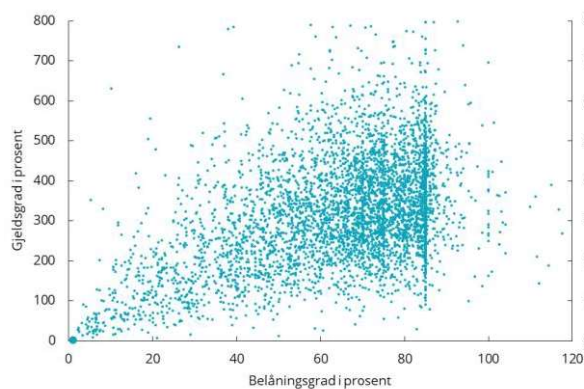
Note: Avmerkingen langs x-aksen angir øvre grense i intervaller på 25 prosentenheter for gjeldsgraden. Kilde: Finanstilsynet

Gjennomsnittlig belåningsgrad for nye lån med pant i bolig har de siste årene vært på et stabilt nivå, både for nedbetalingslån og rammekreditter. Over tid har samlet gjeld økt for låntakere som tar opp nye boliglån, men siden boligverdiene har steget samtidig har det vært liten endring i belåningsgraden. Boliglånsundersøkelsen for 2023 viste en gjennomsnittlig belåningsgrad på 64 prosent for nye nedbetalingslån og 45 prosent for nye rammekreditter.

Fra 1. januar 2023 ble det gitt lettelse i kravet til låntakers betjeningsevne. Tidligere måtte bankene ta høyde for en renteøkning på minst 5 prosentpoeng i vurderingen av kundens betjeningsevne. Nå er kravet at bankene må hensynta en renteøkning på 3 prosentpoeng, men uansett legge til grunn en rente på minst 7 prosent. Andelen nye lån som innvilges til låntakere som ikke tilfredstilte kravet til betjeningsevne, det vil si beregnet likviditetsunderskudd etter rentestresstest, har vært relativt stabil over flere år for både nedbetalingslån og rammekreditter. I undersøkelsen for 2023 var andelen 2 prosent for begge typer lån, som er en marginal nedgang fra året før for nedbetalingslån, og marginal økning for rammekreditter. For begge typer lån økte andelen av lånevolumet gitt til låntakere med lavt likviditetsoverskudd etter rentestresstesten.

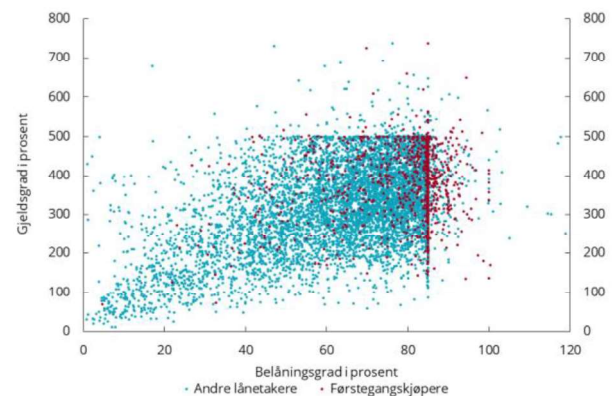
Boliglånsundersøkelsen viser at det er stor spredning i gjeldsgrad og belåningsgrad blant låntakere som har tatt opp ny gjeld med pant i bolig. I undersøkelsen i 2016, som var før kravet til maksimal gjeldsgrad ble tatt inn i forskriften, var det en opphopning i belåningsgrad nær grensen på 85 prosent, se figur 3.11. Undersøkelsen fra 2023 viser en tydelig opphopning i både gjeldsgrad og belåningsgrad nær de fastsatte grensene, se figur 3.12. Mange førstegangskjøpere, som er avmerket med rødt i figuren, ligger nær eller over disse grensene.

Figur 3.11 Nye nedbetalingslån etter gjeldsgrad og belåningsgrad. 2016



Kilde: Finanstilsynet

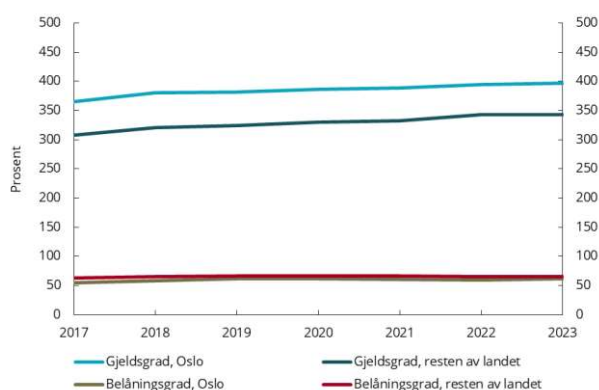
Figur 3.12 Nye nedbetalingslån etter gjeldsgrad og belåningsgrad. 2023



Kilde: Finanstilsynet

Boliglånsundersøkelsen viser også at det er forskjell i både belåningsgrad og gjeldsgrad mellom Oslo og resten av landet, se figur 3.13. I gjennomsnitt er belåningsgraden lavere i Oslo, samtidig som gjeldsgraden er høyere. Forskjellen må ses i sammenheng med at boligprisene i gjennomsnitt er høyere i Oslo enn i resten av landet.

Figur 3.13 Gjennomsnittlig gjeldsgrad og belåningsgrad i Oslo og resten av landet

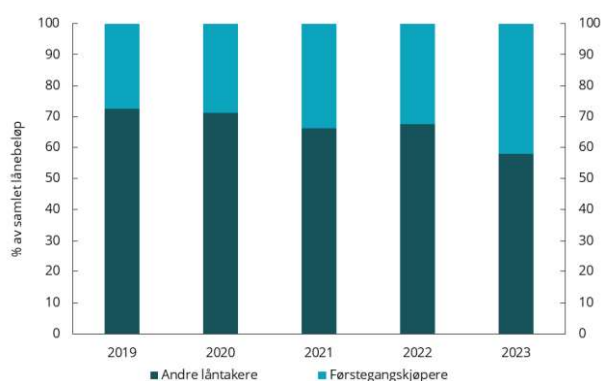


Kilde: Finanstilsynet

Førstegangskjøpere tar primært opp nedbetalingslån. Boliglånsundersøkelsen for 2023 viste at 10 prosent av nye nedbetalingslån ble gitt til førstegangskjøpere, opp fra 8 prosent året før. For førstegangskjøpere gikk gjeldsgraden klart ned i 2023, til 368 prosent. Andelen av nye lån til førstegangskjøpere som ble innvilget til låntakere med gjeldsgrad over 5 gikk også klart ned fra året før, fra 10 til 5 prosent. Til tross for en nedgang i siste undersøkelse innvilges fremdeles over halvparten av utlånsvolumet til førstegangskjøpere til låntakere med gjeldsgrad over 4.

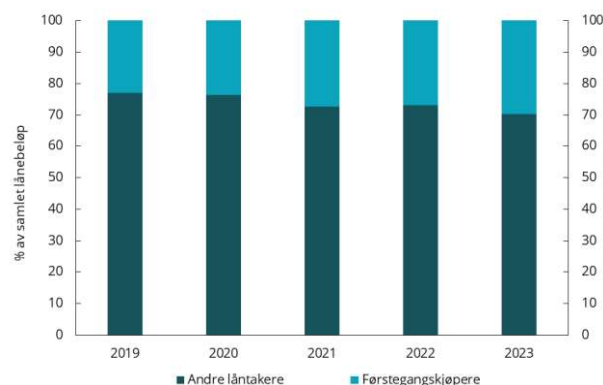
Både i og utenfor Oslo benyttes under halvparten av nedbetalingslånene i fleksibilitetskvoten på førstegangskjøpere, se figur 3.14 og 3.15.¹³ Andelen har økt i begge regioner de siste årene, og er høyest i Oslo.

Figur 3.14 Fordeling av nedbetalingslån i fleksibilitetskvote. Oslo



Kilde: Finanstilsynet

Figur 3.15 Fordeling av nedbetalingslån i fleksibilitetskvote. Resten av landet



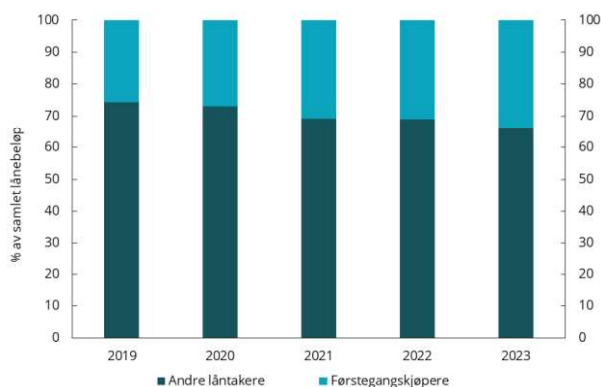
Kilde: Finanstilsynet

I tillegg til geografisk variasjon i andelen av nedbetalingslån i fleksibilitetskvoten som brukes på førstegangskjøpere, er det også forskjeller mellom ulike bankgrupper. Samlet sett er andelen noe større i de store bankene enn i de mellomstore bankene, se figur 3.16 og 3.17.¹⁴ Andelen har de seneste årene økt i begge bankgrupper.

¹³ Informasjonen er basert på tall fra Boliglånsundersøkelsen, som er en utvalgsundersøkelse i en begrenset tidsperiode. Faktiske andeler kan dermed avvike fra det som vises i figur 3.14, 3.15, 3.16 og 3.17.

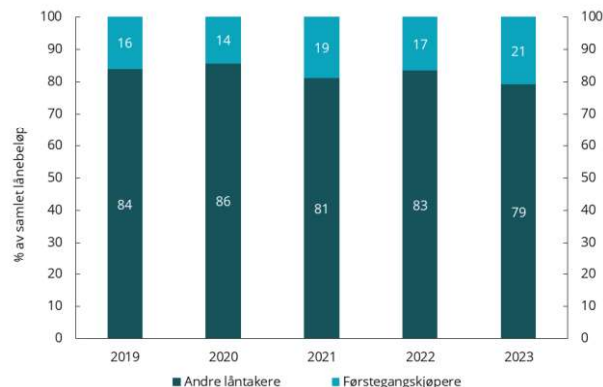
¹⁴ Tallene hentet fra Boliglånsundersøkelsen, som kun rapporteres av store og mellomstore banker. Finanstilsynet har ikke tilsvarende informasjon for mindre banker.

Figur 3.16 Fordeling av nedbetalingslån i fleksibilitetskvote. Store banker



Kilde: Finanstilsynet

Figur 3.17 Fordeling av nedbetalingslån i fleksibilitetskvote. Mellomstore banker



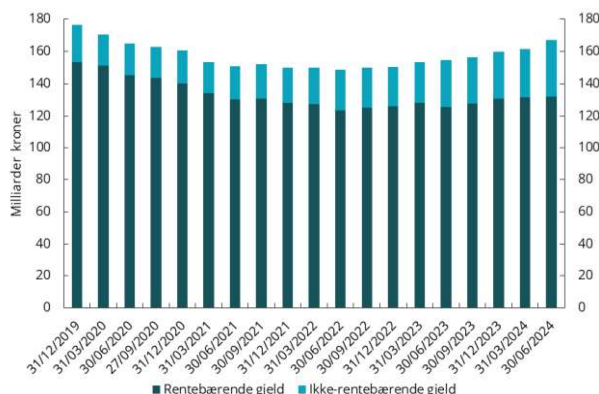
Kilde: Finanstilsynet

3.3. Forbruksgjeld

Tall fra Gjeldsregisteret AS viser at samlet forbruksgjeld blant nordmenn utgjorde 167,3 milliarder kroner per 30. juni 2024, se figur 3.18. Dette er 12,6 milliarder kroner (8,1 prosent) høyere enn ett år tidligere. Etter at forbruksgjelden falt mye mellom 2019 og 2022, økte den igjen i 2023 og har fortsatt å øke i 2024. Den rentebærende delen av gjeldsmassen økte med 6,2 milliarder kroner (4,9 prosent), mens volumet av ikke-rentebærende gjeld økte med 6,5 milliarder kroner (22,5 prosent) siste tolv måneder. Den høye relative veksten i ikke-rentebærende gjeld kan knyttes til en økt utnyttelse av kredittkortrammer som nedbetales før forfall.

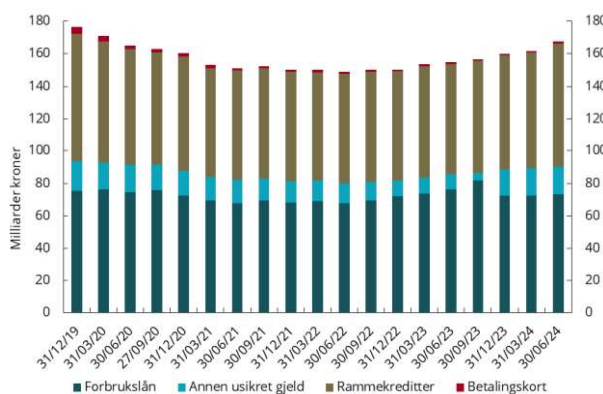
Forbruksgjeld som registreres hos Gjeldsregisteret AS, deles inn i rammekreditt (kredittkort og usikrede rammelån), nedbetalingslån (forbrukslån og annen usikret gjeld) og betalingskort (faktureringskort uten kredittgrense). Forbrukslån og rammekreditter står for om lag like store andeler av samlet forbruksgjeld, se figur 3.19.

Figur 3.18 Rentebærende og ikke-rentebærende gjeld



Kilder: Finanstilsynet og Gjeldsregisteret AS

Figur 3.19 Forbruksgjeld per type gjeld

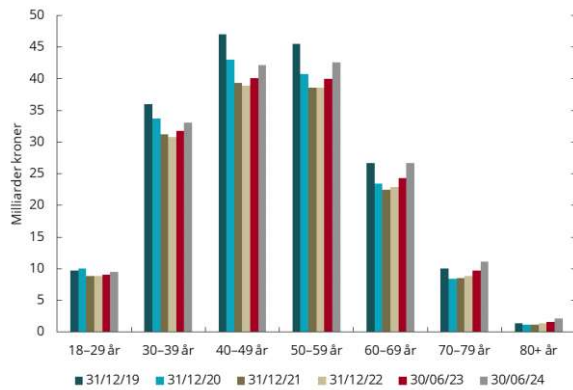


Note: Veksten i "annen usikret gjeld" f.o.m. 31.12.23 skyldes en endring i definisjonen av denne typen gjeld. Kilder: Finanstilsynet og Gjeldsregisteret AS

Alle aldersgrupper bidro til veksten i forbruksgjeld det siste året, men veksten var høyest i aldersgruppene over 29 år, se figur 3.20.

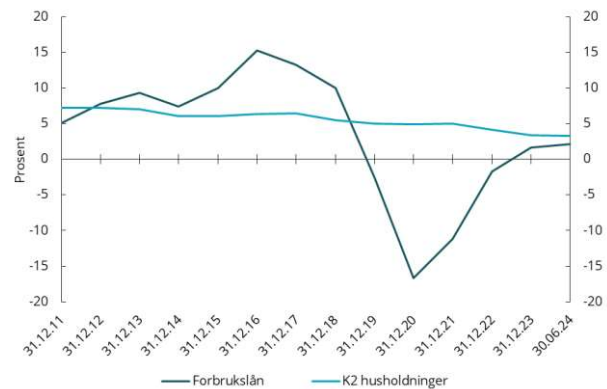
Finanstilsynet gjennomfører hvert kvartal en kartlegging¹⁵ av foretak som tilbyr forbrukslån i det norske markedet. Foretakene samlet hadde en utlånsvekst på 2,1 prosent siste tolv måneder fram til utgangen av første halvår 2024, se figur 3.21. Foretak som yter forbrukslån, selger porteføljer av misligholdte lån til finansieringsforetak. Justert for slike porteføljesalg var tolv månedersveksten 4,5 prosent.

Figur 3.20 Forbruksgjeld fordelt på aldersgrupper



Kilder: Finanstilsynet og Gjeldsregisteret AS

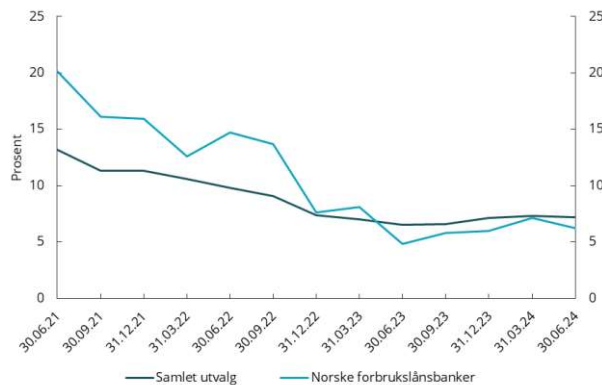
Figur 3.21 Tolv månedersvekst i forbrukslån i Norge og husholdningenes innenlandsgjeld (K2)



Kilder: Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå (K2)

Til tross for salg av porteføljer er misligholdet (over 90 dager) fortsatt høyt, og har økt noe det siste året. Forbrukslån i det norske markedet hadde en misligholdsandel på 7,2 prosent ved utgangen av første halvår 2024, for utvalget samlet. For norske forbrukslånsbanker var andelen 6,2 prosent, se figur 3.22. Til sammenligning utgjorde mislighold over 90 dager for norske bankers totale utlån 0,6 prosent av utlånsmassen på samme tidspunkt.

Figur 3.22 Mislighold over 90 dager i prosent av forbrukslån i Norge



Kilde: Finanstilsynet

Ved utgangen av 2023 var 653 000 inkassosaker knyttet til forbruksgjeld til inndrivelse i inkassoforetakene, som er en økning på 2,7 prosent fra året før. Nesten 80 prosent av inkassosakene ved utgangen av 2023 hadde vært til inndrivelse i mer enn 18 måneder.

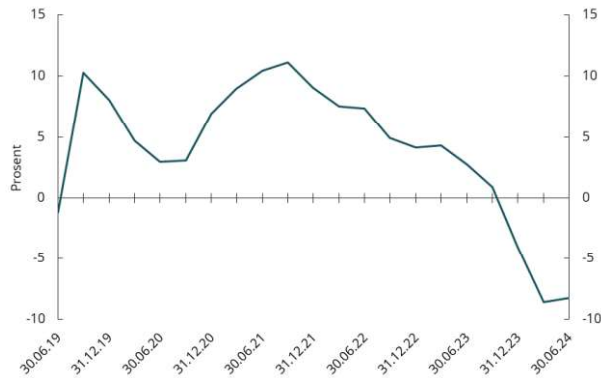
¹⁵ Undersøkelsen omfatter 26 banker og finansieringsforetak som yter lån uten sikkerhet til personkunder. Både norske foretak og utenlandske filialer i Norge inngår. Finansieringsforetak som kjøper porteføljer av misligholdte forbrukslån, inngår ikke. Det gjør heller ikke utenlandske foretak som tilbyr forbrukslån gjennom grensekryssende virksomhet.

3.4. Lån med annet pant enn bolig

Krav til lån med pant i annet enn bolig ble tatt inn i utlånsforskriften fra og med 2023. Foretakene hadde frist til 1. juli 2023 på å innrette seg de nye kravene til slike lån.

Ved utgangen av første halvår 2024 utgjorde lån til personkunder med annet pant enn bolig 137 milliarder kroner. Dette var 8 prosent mindre enn ett år tidligere, se figur 3.23.

Figur 3.23 12-måneders vekst i utlån med annet pant enn bolig



Kilde: Finanstilsynet

Mesteparten av disse lånene er gitt med pant i personbil eller MC. I Finanstilsynets kartlegging i 2022 stod slike lån for 85 prosent av totale utlån med annet pant enn bolig. Lån med pant i andre kjøretøy og båter utgjorde ytterligere 10 prosent av utlånene.

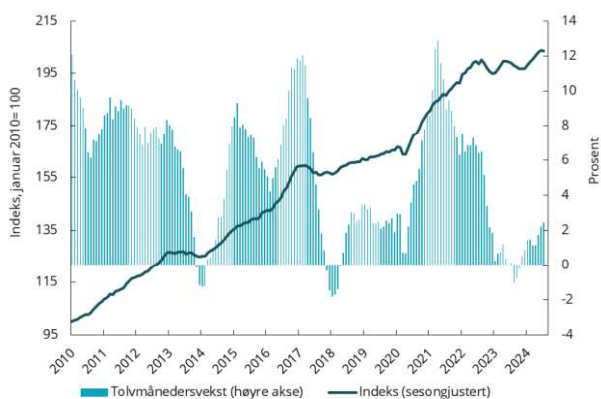
4. Boligmarkedet

4.1. Utviklingen i boligprisene

Utviklingen i husholdningenes gjeld og boligprisene henger nært sammen. Økte boligpriser gir økt boligformue som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig. Økt tilgang til kreditt gir mulighet til å kjøpe dyrere boliger. Denne gjensidige avhengigheten sammen med lav rente og god inntektsvekst i husholdningene, har over tid bidratt til sterk vekst i både gjeld og boligpriser.

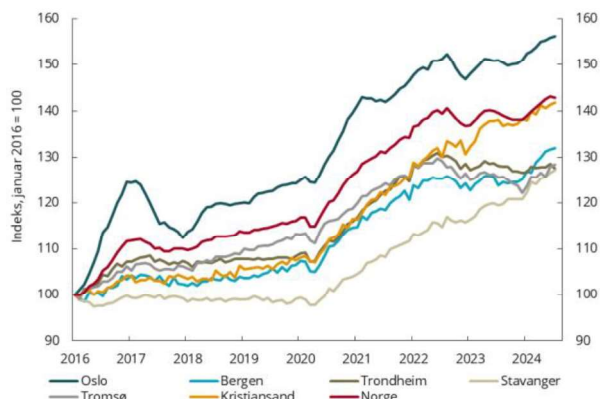
Boligprisene i Norge økte mye etter pandemiutbruddet, drevet av rentenedsettelsen våren 2020 og god tilgang til kreditt, se figur 4.1. Den midlertidige økningen i fleksibilitetskvotene til 20 prosent i hele landet i andre og tredje kvartal 2020 kan også ha bidratt til økningen i boligpriser. Boligprisene nådde en topp i august 2022, og endret seg etter det lite fram til utgangen av 2023. Så langt i 2024 har bruktboligprisene økt. I juli var boligprisene på landsbasis 1,7 prosent høyere enn toppen i august 2022 og 2,4 prosent høyere enn i juli 2023.

Figur 4.1 Nominelle boligpriser i Norge. Nivå og tolv månedersvekst



Siste observasjon er juli 2024. Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi og Finn.no.

Figur 4.2 Boligprisutvikling i et utvalg av norske byer



Siste observasjon er juli 2024. Kilder: Eiendom Norge, Finn.no, Eiendomsverdi og Refinitiv

Boligprisveksten var sterk i de fleste norske byområder etter pandemiutbruddet, se figur 4.2 og tabell 4.1, men de siste to årene har det oppstått betydelige regionale forskjeller. Stavanger og Kristiansand hadde den høyeste boligprisveksten blant de største byene fra juli 2022 til juli 2024, mens i Trondheim og Tromsø falt boligprisene i samme periode. Boligprisveksten i Oslo avtok i andre halvår 2023, men har tatt seg opp igjen hittil i år. Per juli 2024 var tolv månedersveksten i boligprisene i Oslo noe høyere enn landsgjennomsnittet.

Tabell 4.1 Boligprisvekst* i de største byene

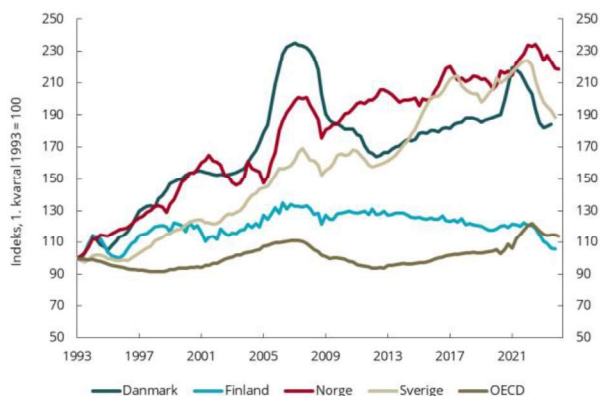
	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Tromsø	Kristiansand	Norge
Siste md. (sesongjustert)	0,2 %	0,3 %	-0,8 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	-0,1 %
Siste år	3,4 %	6,5 %	-0,4 %	6,5 %	2,3 %	2,8 %	2,4 %
Siste to år	3,4 %	5,3 %	-1,9 %	10,9 %	-0,5 %	9,1 %	2,6 %
Siste fire år	21,0 %	19,4 %	14,2 %	25,1 %	10,6 %	26,6 %	18,9 %
Siste fem år	28,1 %	24,7 %	18,4 %	29,0 %	15,9 %	34,3 %	24,4 %
Siste ti år	86,3 %	40,8 %	38,7 %	16,7 %	43,1 %	46,1 %	57,8 %

*Sesongjusterte tall for boligprisvekst siste måned, ellers ujustert tolv månedersvekst. Siste observasjon er juli 2024. Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi og Finn.no

Målt i forhold til disponibel inntekt per innbygger har boligprisene i Norge steget vesentlig mer enn i flere andre land siden tidlig på 1990-tallet, se figur 4.3. Forholdstallet mellom boligpriser og disponibel inntekt per innbygger i Norge var på sitt høyeste i 2022, men gikk noe ned i 2023, da disponibel inntekt i husholdninger økte gjennom året, mens det var en flat utvikling i boligprisene. Også i første kvartal 2024 økte boligprisene i Norge mindre enn disponibel inntekt per innbygger, slik at forholdstallet ble ytterligere redusert.

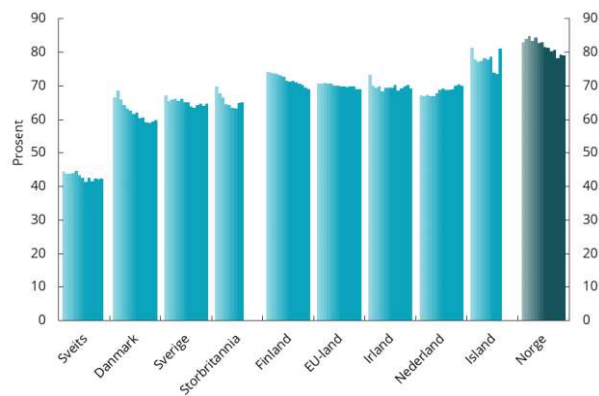
Andelen av Norges befolkning som bor i bolig som eies av husholdningen selv, er høy sammenliknet med andre europeiske land, se figur 4.4. Andelen har også vært stabil de siste årene, på et noe lavere nivå enn for ti år siden.

Figur 4.3 Boligpriser i forhold til disponibel inntekt per innbygger. Utvalgte land



Siste observasjon for Norge og OECD er første kvartal 2024, for Finland og Sverige er fjerde kvartal 2023, og for Danmark er siste observasjon tredje kvartal 2023. Kilde: OECD

Figur 4.4 Andel av befolkningen som bor i selveiet bolig



Siste observasjon for Storbritannia er 2018 og for Sveits 2022. Ellers er siste observasjon 2023. Kilde: Eurostat

4.2. Førstegangskjøpere og sekundærboliger

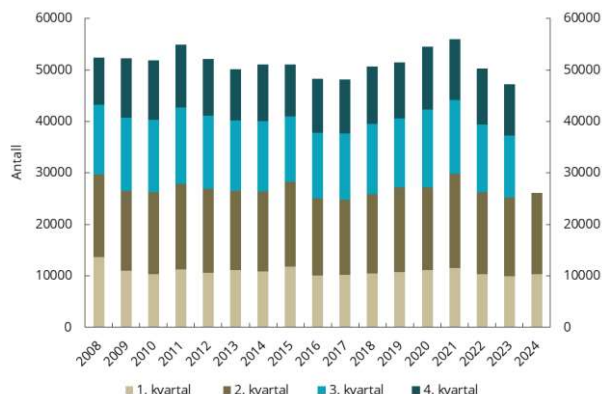
I rapporten "Førstegangskjøpere, 2024 Q1", utgitt av Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita AS, framgår det at antall førstegangskjøpere¹⁶ økte noe både i og utenfor Oslo i første kvartal 2024, se figur 4.5 og 4.6. Denne økningen kommer etter en nedgang fra 2021 til 2023, da antallet førstegangskjøpere ble det laveste siden 2008. I rapporten vises det til høyere boligpriser og økende renter som mulige forklaringer på denne nedgangen. Oppgangen i første kvartal 2024 kan ifølge rapporten sees i sammenheng med økt kjøpekraft, utsikter til lavere renter og forventninger om høy boligprisvekst de nærmeste årene. Foreløpige tall¹⁷ for andre kvartal 2024 viser videre økning i antall førstegangskjøpere.

I Oslo falt antallet førstegangskjøpere noe allerede i 2021, og etter en større nedgang enn resten av landet i 2022, var antallet førstegangskjøpere lite endret i 2023. I rapporten trekkes fram at boligprisene er særlig høye i Oslo, som gjør det vanskeligere for låntakere å tilfredsstille kravene i utlånsforskriften. I første kvartal 2024 økte antall førstegangskjøpere både i Oslo og i nabokommunene. I Oslo var nivået fortsatt lavt, mens det i nabokommunene var det sterkeste førstekvartalet siden 2008.

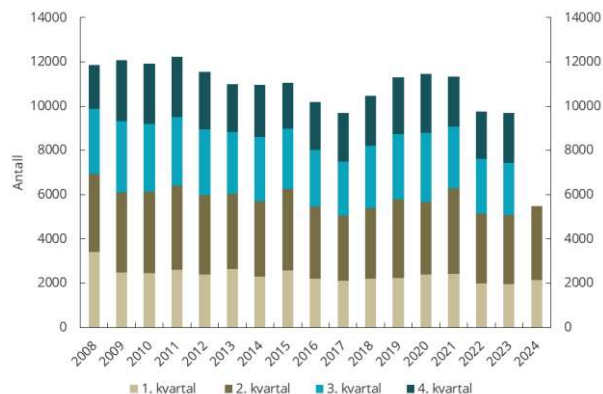
Førstegangskjøpere som andel av befolkningen i aldersgruppen 20–39 år viser liknende utvikling, se figur 4.7. I Oslo falt andelen førstegangskjøpere noe i 2021 og 2022, etter å ha økt de tre foregående år. I 2023 var andelen førstegangskjøpere i Oslo 3,7 prosent, omtrent den samme som i 2022. Samlet andel førstegangskjøpere for hele landet falt også i 2022 etter fire år med oppgang, og gikk ytterligere ned til 2,5 prosent i 2023. I Oslo har andelen førstegangskjøpere avtatt siden 2008, men har forblitt høyere enn for hele landet. Andelen førstegangskjøpere for hele landet har holdt seg mer stabil i perioden på rundt 3 prosent. Det framgår av rapporten "Førstegangskjøpere, 2023 Q4" at gjennomsnittsalderen for førstegangskjøpere i Norge har vært relativt stabil på om lag 28 år siden 2011. Oslo ligger høyere enn gjennomsnittet av fylkene, med gjennomsnittsalder nær 29 år i 2023.

¹⁶ Utvalget i rapporten begrenses til personer mellom 20 og 39 år.

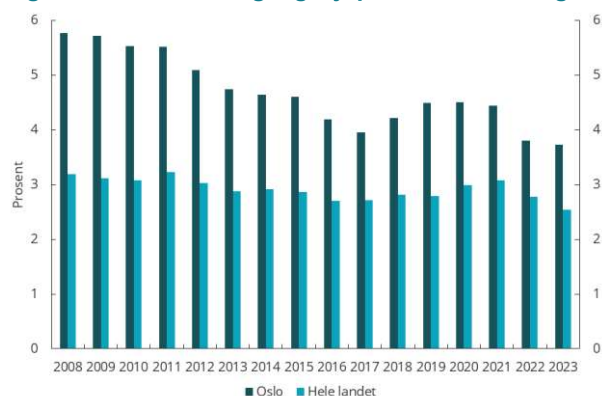
¹⁷ Finanstilsynet har fått tilsendt foreløpige tall for førstegangskjøpere i 2. kvartal 2024 fra Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF).

Figur 4.5 Antall førstegangskjøpere i Norge

Kilder: Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita AS

Figur 4.6 Antall førstegangskjøpere i Oslo

Kilder: Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita AS

Figur 4.7 Andel førstegangskjøpere av befolkningen i aldersgruppen 20–39 år

Kilder: Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita AS

Det framgår av rapporten "Foreldrehjelp ved boligkjøp" fra Norges Eiendomsmeglerforbund¹⁸ at andelen i aldersgruppen 20–29 år som fikk foreldrehjelp til boligkjøp i Oslo økte fra 51 prosent i 2015 til 67 prosent i 2023. I samme periode økte tilsvarende andel for resten av landet fra 47 til 49 prosent. Forskudd på arv eller gave var den viktigste formen for foreldrehjelp i Oslo i 2023 etter en kraftig økning siden 2015, mens i resten av landet var det vanligste at foreldrene stilte sikkerhet eller kausjon.

Finanstilsynets boliglansundersøkelse viser utviklingen i andelen låntakere med henholdsvis medlåntakere og med kausjon/tilleggssikkerhet fra og med 2020.¹⁹ Andelen lån til førstegangskjøpere med medlåntakere (mellom 12,7 og 18,3 prosent) har gjennomgående vært høyere enn andelen med kausjon/tilleggssikkerhet (mellom 11,6 og 14,7 prosent). For andre låntakere er andelen tilnærmet like (mellom 2,1 og 3,5 prosent).

I rapporten "Sekundærbolig, 2024 Q1"²⁰ framgår det at sekundærboligandelen for landet samlet falt fra 15,4 prosent i tredje kvartal 2019²¹ til 14,5 prosent i første kvartal 2023 og holdt seg stabilt de påfølgende fire kvartalene. I første kvartal 2024 var det om lag 393 000 sekundærboliger i Norge, som er 1,8 prosent færre enn i tredje kvartal 2019. I Oslo fortsatte nedgangen fram til første kvartal 2024. Andelen sekundærboliger i Oslo ble redusert fra 17,5 prosent i tredje kvartal 2019 til 14,6 prosent i første kvartal 2024. Dette er den laveste sekundærboligandelen i Oslo i perioden med tilgjengelige data²², og innebærer en nedgang i antall sekundærboliger på 13,3 prosent siden tredje kvartal 2019. Nedgangen i Oslo ble

¹⁸Analysen er gjennomført av Samfunnsøkonomisk Analyse, data er levert av Statistisk sentralbyrå.

¹⁹ Boliglansundersøkelsen 2023.

²⁰ Rapport fra Norges Eiendomsmeglerforbund, Ambita og Samfunnsøkonomisk Analyse.

²¹ Det foreligger ikke tall for utenfor Oslo før tredje kvartal 2019.

²² Data for Oslo er tilgjengelig siden 2013.

lenge motsvart av en oppgang i flere av nabokommunene, men den siste tiden har det ifølge rapporten vært tegn til nedgang også der.

5. Finansforetakenes etterlevelse av utlånsforskriften

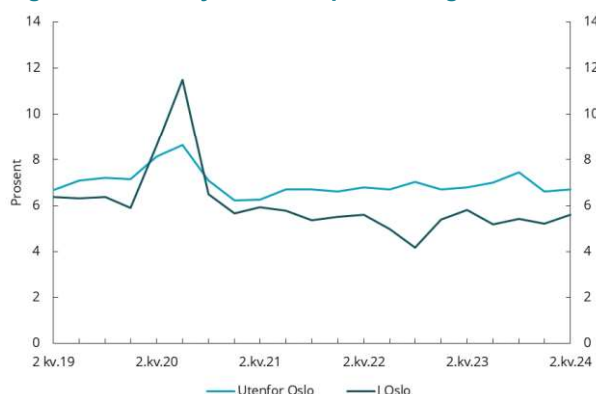
Etter utlånsforskriften §§ 12, 15 og 17 skal foretakene hvert kvartal rapportere til styret (eller ledelsen for utenlandske finansforetak) om hvor stor andel av verdien av innvilgede lån i kvartalet som avviker fra kravene i forskriften. Finanstilsynet innhenter regelmessig tall om etterlevelsen fra et utvalg norske foretak og utenlandske filialer, og publiserer rapporter om foretakenes bruk av fleksibilitetskvotene.²³

5.1. Utlån med pant i bolig

Utlånsforskriften åpner for at finansforetakene hvert kvartal kan innvilge boliglån som ikke oppfyller ett eller flere av kravene for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede boliglån. For lån med pant i bolig i Oslo kommune kan finansforetakene hvert kvartal innvilge lån med pant i bolig som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene for inntil 8 prosent av verdien av innvilgede lån eller inntil 15 millioner kroner.

Med unntak av andre og tredje kvartal 2020, da fleksibilitetskvotene ble midlertidig økt til 20 prosent (i hele landet) på grunn av koronapandemien, har andelen nye utlån med pant i bolig som avviker fra ett eller flere av forskriftskravene, ligget mellom 4 og 8 prosent i hele landet, se figur 5.1. I andre kvartal 2024 utgjorde andelen avvikende utlån med pant i bolig utenfor Oslo 6,7 prosent, mens avviksandelen for utlån i Oslo var 5,6 prosent.

Figur 5.1 Andel nye lån med pant i bolig som avviker fra ett eller flere av kravene i utlånsforskriften

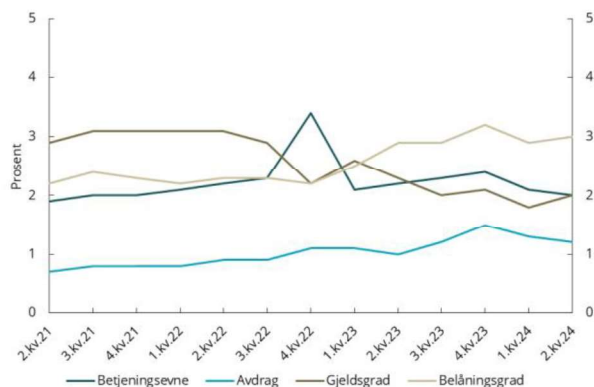


Kilde: Finanstilsynet

For utlån med pant i bolig utenfor Oslo har kravet til maksimal belåningsgrad hatt høyest andel avvik de fem siste kvartalene, se figur 5.2 (et lån som går utover flere enn ett krav vil inngå i hvert av de aktuelle kravene i figurene). For utlån med pant i bolig i Oslo er det kravet til maksimal gjeldsgrad som har hatt høyest avviksandel over tid, se figur 5.3. Kravet til låntakers betjeningsevne ble endret fra 2023, med et lavere krav til rentepåslag i beregningen.

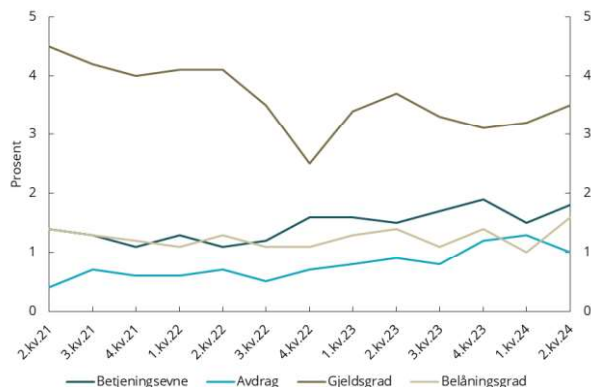
²³ [Finansforetakene sin bruk av fleksibilitetskvotene i utlånsforskriften](#)

Figur 5.2 Andel avvik per forskriftskrav, lån med pant i bolig utenfor Oslo



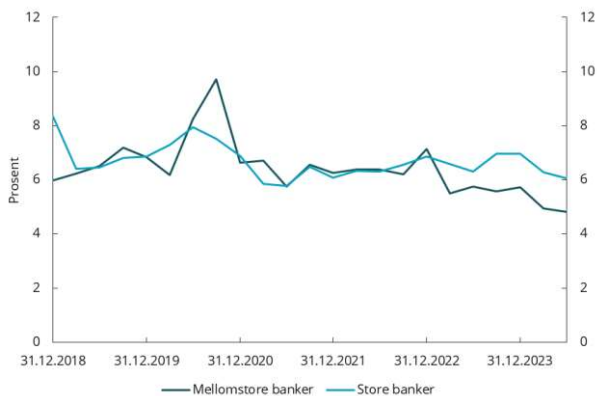
Kilde: Finanstilsynet

Figur 5.3 Andel avvik per forskriftskrav, lån med pant i bolig i Oslo



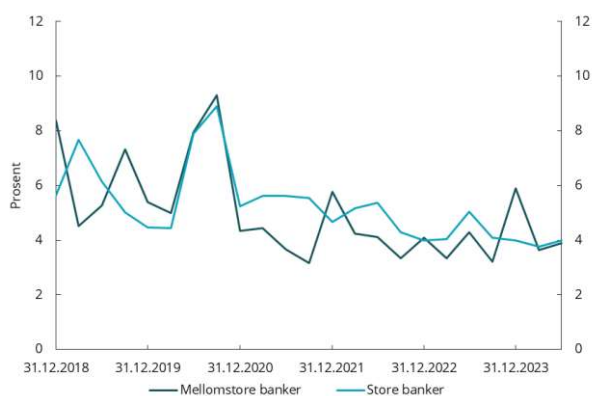
Kilde: Finanstilsynet

Figur 5.4 Andel nye lån med pant i bolig som avviker fra ett eller flere av kravene i utlånsforskriften. Utenfor Oslo



Kilde: Finanstilsynet

Figur 5.5 Andel nye lån med pant i bolig som avviker fra ett eller flere av kravene i utlånsforskriften. I Oslo



Kilde: Finanstilsynet

I 2023 var det to tilfeller der foretak rapporterte avvik utover grensene i utlånsforskriften. I ytterligere 14 tilfeller for utlån med pant i bolig i Oslo var avviksandelen over 8 prosent, men i disse sakene var det aktuelle utlånsvolumet lavere enn forskriftens grense på 15 millioner kroner.

5.2. Forbrukslån

Etter utlånsforskriften kan finansforetakene hvert kvartal innvilge forbrukslån som ikke oppfyller ett eller flere av kravene for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån.

Andelen forbrukslån som avviker fra ett eller flere av kravene i forskriften, har over tid ligget i overkant av 2 prosent, se figur 5.6. I andre kvartal 2024 var avviksandelen 2,5 prosent.

I 2023 var det ett tilfelle der et foretak rapporterte avvik utover forskriftsgrensene for forbrukslån. Dette ble fulgt opp overfor foretaket.

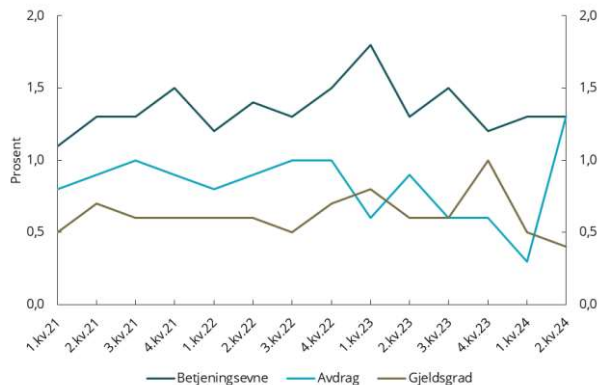
Som i de foregående årene, var det kravet til låntakers betjeningsevne som det i størst grad ble avveket fra så langt i 2024, se figur 5.7.

Figur 5.6 Andel nye forbrukslån som avviker fra ett eller flere av kravene i utlånsforskriften



Kilde: Finanstilsynet

Figur 5.7 Andel avvik for de ulike krav til forbrukslån i utlånsforskriften



Kilde: Finanstilsynet

5.3. Utlån med annet pant enn bolig

Etter utlånsforskriften kan finansforetakene hvert kvartal innvilge lån med pant i annet enn bolig som ikke oppfyller utlånsforskriftens krav til betjeningsevne og/eller gjeldsgrad for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån.

Foretakene hadde frist til 1. juli 2023 for å innrette seg etter forskriftens krav for utlån med annet pant enn bolig. Første ordinære rapportering til Finanstilsynet av foretakenes etterlevelse var tredje kvartal 2023.

I andre kvartal 2024 gikk totalt 4,0 prosent av innvilget volum av lån med annet pant enn bolig ut over utlånsforskriftens krav til betjeningsevne eller/og gjeldsgrad. Det var høyest andel avvik for kravet om låntakers betjeningsevne. Ingen foretak rapporterte høyere avvik enn forskriften tillater.

5.4. Erfaringer fra stedlig tilsyn

Finanstilsynet følger opp foretak som rapporterer overskridelse av fleksibilitetskvotene med brev der foretaket bes om å redegjøre for årsakene til overskridelsen og for hvilke tiltak foretaket har gjennomført og vil gjennomføre for å bringe samlet avvik innenfor bestemmelsen. Foretakenes etterlevelse av utlånsforskriften følges også opp gjennom ordinære stedlige tilsyn av foretakenes kredittpraksis. Ved stedlige tilsyn om kredittvirksomheten på personmarkedet gjennomgås bankens retningslinjer og et utvalg kredittsaker.

Ved tilsyn de seneste årene er det avdekket flere tilfeller av svakheter i foretakenes rutiner som medførte risiko for at lånsøkeres inntekter og betjeningsevne overvurderes og lånsøkeres livsoppholdsutgifter undervurderes. Under tilsyn har også stikkprøvekontroller avdekket flere eksempler på slike svakheter i foretakenes behandling av konkrete lånesøknader. Finanstilsynet har påpekt tilfeller hvor kredittsakene bar preg av mangelfull informasjon og analyse, herunder ved vurdering av betjeningsevne, sikkerheter og andre risikoforhold ved kunden. I noen tilfeller er det lagt til grunn for lave eller mangelfulle utgifter til normalt livsopphold i beregningen av betjeningsevne. Det er avdekket tilfeller hvor oppdatering av SIFO-budsjettsatser har skjedd for sent, noe som kan ha ført til undervurdering av kundenes utgifter, og man har sett eksempler på at foretakene ved beregning av betjeningsevne har benyttet sjablongsatser hvor valg av satser og beregningsmetode har medført en risiko for at kundens betjeningsevne overvurderes. Foretak under tilsyn har gjennomgående stort fokus på effektive låneprosesser med bruk av

ulike digitale løsninger. Digitale og automatiserte låneprosesser gir ikke grunnlag for å lempe på krav til vurderinger av kundenes betjeningsevne, herunder kravene i utlånsforskriften.

Det er under tilsyn også avdekket tilfeller hvor foretakets retningslinjer eller kriterier for bruk av fleksibilitetskvoten ikke har vært tilstrekkelig klare, eller at det ikke har vært samsvar mellom bankens overordnede retningslinjer og interne rutiner, noe som har medført at det er blitt innvilget lån under fleksibilitetskvoten basert på andre kriterier enn det som bankens styre har lagt til grunn.

6. Regulering av utlånspraksis i andre land

Etter finanskrisen har flere land innført regulering av utlånspraksis for å støtte opp under finansiell stabilitet. Ifølge en oversikt fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB), har 26 land i Europa (EU/EØS-land og Storbritannia) aktive virkemidler av denne typen. Også i land utenfor Europa benyttes slike virkemidler. 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 ved å motvirke overdrevet gjeldsoptak i sårbare husholdninger.

Omtalen i tabellene nedenfor omfatter i hovedsak bestemmelser fastsatt i lov eller forskrift, og ikke retningslinjer eller råd om beste praksis fra myndigheter eller bransjeorganisasjoner. Mens de enkelte landenes parlamenter fastsetter lover, er forskriftskompetansen på området delt ulikt mellom myndighetsorganer i de ulike landene.

Makrotilsynsvirkemidlene i det europeiske kapitalkravsregelverket for banker, herunder låntakerbaserte virkemidler ("Borrower Based Measures"), er under evaluering. Formålet med virkemidlene er å redusere systemrisiko som oppstår i samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien eller mellom ulike deler av finanssystemet. EU-kommisjonen gjennomførte en høring med svarfrist i mars 2022. Saken er til behandling i EU-kommisjonen. En eventuell innføring av felles EU-regler på området vil kunne få konsekvenser for utformingen av utlånsreguleringen i Norge og andre EU/EØS-land, men dette ligger uansett noe fram i tid.

Vern av den enkelte forbruker eller låntaker er også nevnt i enkelte lands regulering, herunder i Irland og Latvia. I Irland er krav om stresstesting av låntakers betjeningsevne ved rentøkning på 2 prosentpoeng hjemlet i lovgivningen om forbrukerbeskyttelse.

De mest vanlige virkemidlene rettet mot låntaker er krav om maksimal belåningsgrad (loan to value, LTV), maksimal gjeldsgrad (debt to income, DTI / loan to income, LTI) og gjeldsbetjeningsevne (debt service to income, DSTI). I hovedsak varierer kravet til belåningsgrad mellom 80 og 100 prosent av pantets verdi. Flere land, blant annet Finland og Island, har mildere krav til belåningsgrad for førstegangskjøpere²⁴ for å gjøre det enklere for disse å kjøpe bolig. Tsjekkia har mildere krav for yngre låntakere (under 36 år). Irland, Portugal og Latvia har 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 tallfestet grense for låntakerens maksimale gjeldsgrad som regulerer yting av nye boliglån, forbrukslån og lån med pant i annet enn bolig. Flere land har imidlertid grenser for gjeldsgrad knyttet til nye boliglån. I Storbritannia kan maksimalt 15 prosent av nye utlån til bolig ytes til låntakere der lånet overstiger 4,5 ganger låntakers brutto årsinntekt. Kravet gjelder kvartalsvis for hver bank. I Irland kan nye boliglån maksimalt utgjøre 3,5 ganger låntakers brutto inntekt, med unntak av førstegangskjøpere, der kravet er maksimalt 4 ganger brutto inntekt. Irske banker kan yte

²⁴ I både i Finland og Island er førstegangskjøper definert som person som ikke tidligere har vært boligeier uavhengig av låntakers alder.

boliglån som overstiger LTI-kravet for inntil 15 prosent av utlånene, med unntak for finansiering av kjøp til utleieformål (med fleksibilitetskvote på 10 prosent). I Danmark og Sverige medfører høy gjeldsgrad krav til nedbetaling (amortisering).

Av de 26 europeiske landene som har regulering av nye boliglån, har 15 land innført grenser for forholdet mellom gjeldsbetjening (renter og avdrag) og inntekt. I noen av disse landene reguleres i tillegg maksimal gjeldsgrad og/eller krav til betjeningsevne/stresstest. I Norge, Irland og Finland er det krav om stresstesting av låntakers betjeningsevne. I Irland forutsettes det en renteøkning på 2 prosentpoeng i stresstesten. I Finland skal låntaker kunne betjene lånet med en rente på 6 prosent og 25 års løpetid. Gjeldsbetjeningskravet i Slovakia forutsetter en renteøkning på 2 prosentpoeng. Bank of England besluttet i 2022 å trekke tilbake anbefalingen om at låntakers betjeningsevne ved opptak av boliglån skal stresstestes med en renteøkning på 2 prosentpoeng. I beslutningen ble det vist til gjeldende krav til gjeldsgrad og retningslinjer fra Financial Conduct Authority om testing av låntakers betjeningsevne.

Norge og Sverige har innført krav til nedbetaling av lån. I Norge er kravet knyttet til 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 gjeld med pant i bolig som overstiger 4,5 ganger brutto inntekt.

Finansforetak i Norge kan innenfor en fleksibilitetskvote innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene om betjeningsevne, gjeldsgrad, belåningsgrad og avdragsbetaling. Også Finland, Island, Storbritannia og Irland har innført fleksibilitetskvoter. I Sverige må derimot alle lån oppfylle kravene i reguleringen (ingen fleksibilitetskvote).

Enkelte land lettet på reguleringen av boliglån under koronapandemien.

Om lag en tredjedel av EU/EØS-landene har innført regulering av kredittpraksis ved yting av forbrukslån. De mest vanlige reguleringene er begrensning av forholdet mellom gjeldsbetalinger (renter og avdrag) og inntekt, samt fastsettelse av maksimal løpetid. I enkelte land omfatter reguleringen kun forbrukslån, mens den i andre er del av den generelle utlånsreguleringen, slik at bestemmelsene omfatter både forbrukslån, boliglån og lån med annet pant.

Latvia og Slovakia har grense for maksimal gjeld (boliglån og annen gjeld) i forhold til netto disponibel inntekt. Disse landene og Portugal har også rammer for forholdet mellom gjeldsbetalinger på samlet gjeld (renter og avdrag) og inntekt. Landene har i tillegg innført regler for maksimal løpetid for forbrukslån. Portugal har i sin regulering spesifisert maksimal løpetid for både forbrukslån og billån.

7. Vurdering av gjeldende utlånsregulering

Under dette punktet gis en omtale av hvordan gjeldende regulering har fungert, med vekt på bankenes utlånspraksis og husholdningenes låneopptak. Det vises for øvrig til omtale av låneplattformer og boligkjøpsmodeller under punkt 8.3.

7.1. Bankenes utlånspraksis

Formålet med forskriften er å motvirke finansiell sårbarhet ved å begrense omfanget av låntakere med svært høy gjeld og/eller svak betjeningsevne. Forskriften setter minimumskrav til betjeningsevne og maksimumskrav til gjeldsgrad og belåningsgrad. De fleste nye lån er godt innenfor disse grensene, og begrenses slik sett ikke av forskriften. Derimot begrenser

forskriften opptak av svært høy gjeld målt i forhold til inntekt og panteverdier. I tillegg stiller forskriften krav til avdragsbetaling, og gir åpning for noe avvik fra kravene gjennom fleksibilitetskvoter.

Det er vanskelig å anslå hvordan kravene i utlånsforskriften påvirker bankenes utlånspraksis og derigjennom ulike låntakeres opptak av gjeld. I en vurdering av virkninger av forskriften er det særlig relevant å se på omfanget av lån som går utover de ulike forskriftskravene.

Etter at kravet til maksimal gjeldsgrad ble innført fra 2017, viser Finanstilsynets Boliglånsundersøkelse en markant nedgang i andelen nye lån til låntakere med samlet gjeld over fem ganger inntekt. Denne andelen har siden holdt seg forholdsvis stabilt på dette lavere nivået.

Omfanget av forbrukslån har økt noe igjen det siste året etter flere år med nedgang.

Bruken av fleksibilitetskvotene for boliglån har vært tilnærmet uendret i hele perioden, men med en svak økning fra høsten 2021 for lån med pant i bolig utenfor Oslo. For forbrukslån har bruken av fleksibilitetskvotene variert noe gjennom perioden, men var i andre kvartal 2024 om lag på samme nivå som gjennomsnittet over perioden etter at forskrift ble fastsatt ved utgangen av 2020.

7.2. Gjeldsopptak i husholdningene

Reguleringen av bankenes utlånspraksis påvirker ulike låntakere i ulik grad. Det skyldes blant annet store forskjeller i inntekt, formue, gjeld og forbruksmønster. Den geografiske plasseringen av eventuelt pant kan også ha betydning.

Finanstilsynet har, ved bruk av gjennomsnittsdata for 14 ulike husholdningsgrupper, gjort beregninger av utviklingen i størrelsen på faktisk gjeld i forhold til hvor stor gjelden kunne ha vært uten å bryte vilkårene i utlånsreguleringen fram til 2022. Beregningene illustrerer betydningen av de ulike kravene til gjeldsgrad, belåningsgrad, avdragsbetaling og betjeningsevne for gjennomsnittslåntakeren i de ulike husholdningsgruppene.

Den første forskriftsreguleringen av bankenes utlånspraksis i Norge som ble innført for å motvirke oppbygging av ubalanser som følge av sterk vekst i husholdningenes gjeld og boligpriser, var Finansdepartementets forskrift 15. juni 2015 om krav til nye utlån med pant i bolig. Forskriften trådte i kraft fra 1. juli samme år og opphørte 31. desember 2016. Forskriften bygde på Finanstilsynets retningslinjer i rundskriv 11/2010 og 29/2011. Som det er gjort nærmere rede for i vedlegg 2, har utlånsreguleringen blitt evaluert og endret flere ganger. Gjeldende utlånsforskrift trådte i kraft fra 1. januar 2021, og ble evaluert høsten 2022 og endret med virkning fra 1. januar 2023.

Virkingen av de ulike bestemmelsene på husholdningenes samlede gjeld er vanskelig å beregne med rimelig grad av sikkerhet. Det er store forskjeller mellom norske husholdningers inntekter, formue, gjeld og forbruksmønster. Dette innebærer at ulike husholdninger treffes ulikt av reguleringen, og at de tilpasser seg regelendringer ulikt. Det er også andre faktorer enn endringer i utlånsreguleringen som har stor betydning for den enkelte husholdnings valg.

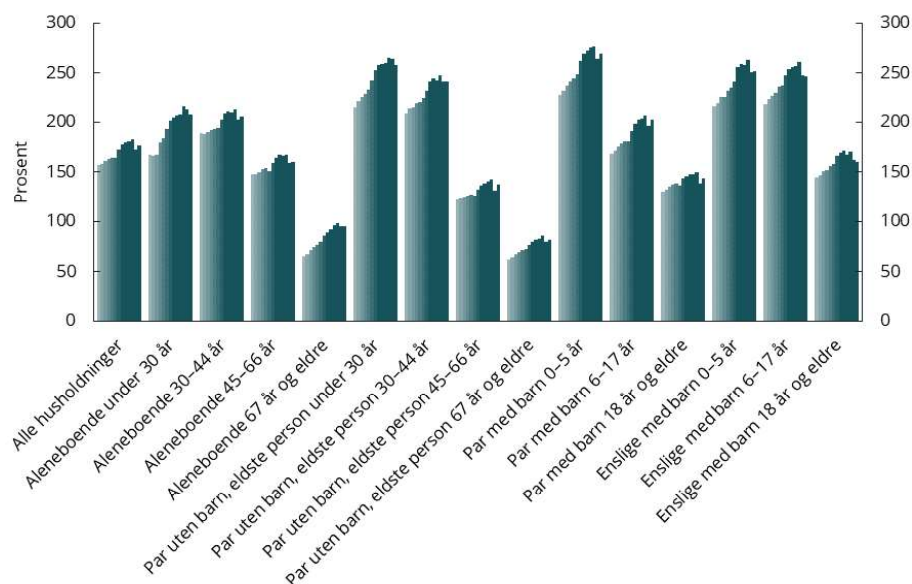
Husholdningsgruppene varierer med hensyn til antall medlemmer og alder på voksne og yngste barn.²⁵ Omtalen her gjelder gjennomsnitt for husholdningsgrupper, og det understrekes at det er store individuelle forskjeller mellom husholdningene i den enkelte gruppe. Kravet til betaling av avdrag er her ikke omtalt separat, men kommer til uttrykk i drøftingen av kravet til betjeningsevne.

For alle husholdningsgruppene steg den gjennomsnittlige gjeldsgraden fra 2010 til 2020 og gikk deretter ned fram til 2022, se figur 7.1. Nedgangen fra 2020 til 2022 gjenspeiler trolig

²⁵ Antall barn i husholdningene framgår ikke av benevningen, men er beregnet ved bruk av Statistisk sentralbyrås familie- og husholdningsstatistikk.

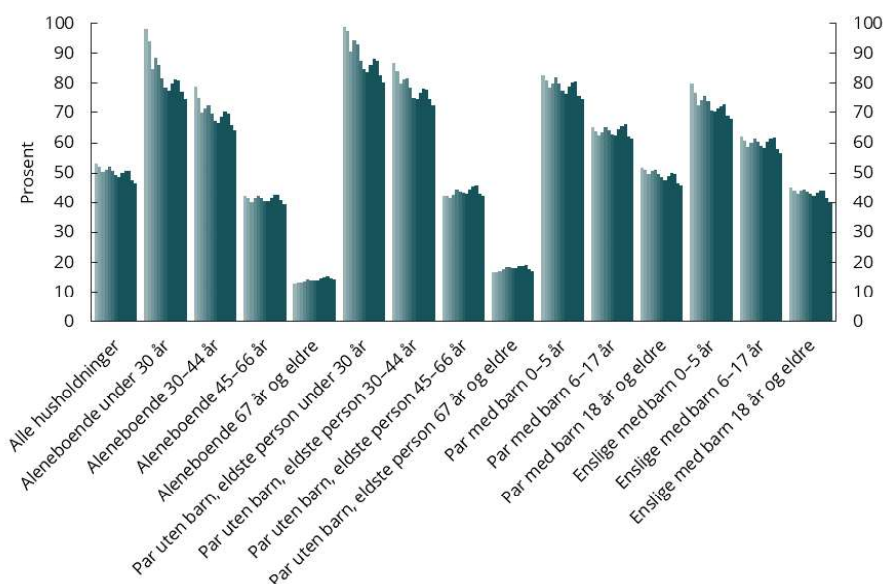
renteøkningene i Norge siden høsten 2021. Det er store forskjeller mellom nivået på den gjennomsnittlige gjeldsgraden for husholdningsgruppene. Den gjennomsnittlige gjeldsgraden er i store trekk høyere for husholdninger med yngre inntektstakere enn for husholdninger med eldre inntektstakere, og høyere for husholdninger bestående av par uten barn enn for aleneboende i samme alderskategori. For husholdninger med barn i skolepliktig alder er den gjennomsnittlige gjeldsgraden høyere blant husholdninger med enslige forsørgere enn husholdninger med par. Til tross for at en del husholdninger har gjeldsgrad over 500 prosent, er det ingen av husholdningsgruppene som har gjennomsnittlig gjeldsgrad over 270 prosent.

Figur 7.1 Gjennomsnittlig gjeldsgrad i perioden 2010 til 2022



Gjeldsgrad er definert som samlet gjeld i prosent av årsinntekt. Her er årsinntekt definert som summen av yrkesinntekter, kapitalinntekter, skattepliktige overføringer og barnetrygd i Statistisk sentralbyrås Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger. Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Figur 7.2 Gjennomsnittlig belåningsgrad i perioden 2010 til 2022

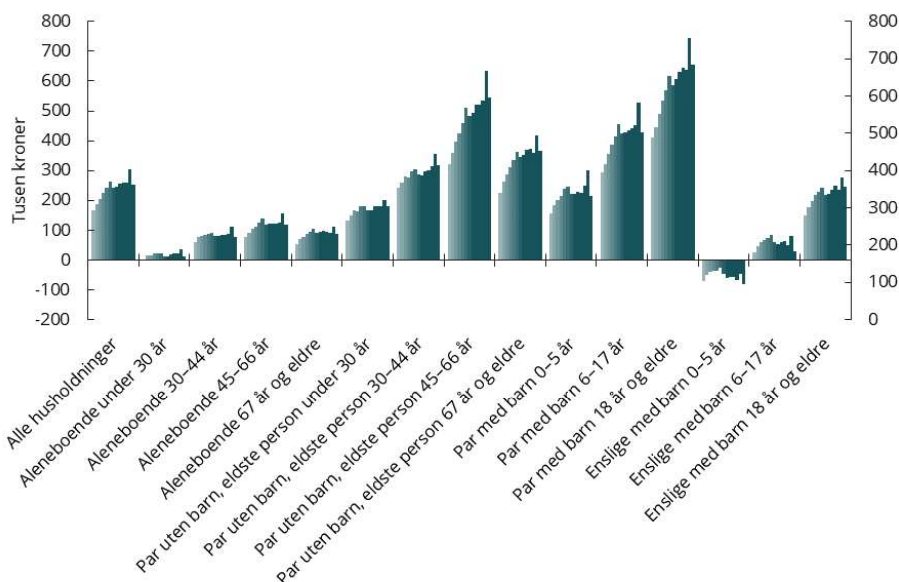


Belåningsgrad er her definert som samlet gjeld minus studiegjeld i prosent av summen av beregnet markedsverdi på primær- og sekundærboliger. Det er ikke skilt mellom nedbetalingslån og rammelån. Inntekts- og formuesstatistikken inneholder ikke opplysninger om usikret gjeld for hele perioden. For å oppnå mest mulig konsistente tidsserier inngår derfor forbrukslån i beregningen av belåningsgrad. Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Uavhengig av husholdningssammensetning for øvrig, er den gjennomsnittlige belåningsgraden høyere for yngre husholdningsgrupper enn for eldre, se figur 7.2. Blant husholdningsgruppene med høyest belåningsgrad har belåningsgraden gått mer markant ned fra 2010 til 2022, mens den har holdt seg om lag uendret i husholdningsgrupper som i utgangspunktet har lavere belåningsgrad. Det gjeldende kravet til belåningsgrad for lån med pant i bolig er 85 prosent for nedbetalingslån og 60 prosent for rammelån.

Den gjennomsnittlige betjeningsevnen økte fra 2010 til 2022 i flertallet av husholdningsgruppene, og mest i de gruppene som i utgangspunktet hadde størst likviditetsoverskudd målt i kroner, se figur 7.3.²⁶ For mange av gruppene var det en markant økning i betjeningsevnen fra 2020 til 2021, og en om lag like stor nedgang fra 2021 til 2022. Denne utviklingen kan muligens tilskrives en markant økning i inntekter (og levekostnader) fra 2020 til 2021, mens boutgifter og renteutgifter økte kraftig først året etter. Det er store forskjeller i gjennomsnittlig likviditetsoverskudd mellom gruppene. Mens husholdninger bestående av par med barn over 18 år hadde et gjennomsnittlig årlig likviditetsoverskudd på over 600 000 kroner, hadde særlig enslige foreldre med yngste barn under 18 år og aleneboende under 30 år langt mindre likviditetsbuffer. De beregnede likviditetsoverskuddene for gruppene med enslige forsørgere med barn under 18 år ville vært noe større dersom andre skattefrie overføringer enn barnetrygd hadde vært inkludert i definisjonen av årsinntekt.

Figur 7.3 Gjennomsnittlig betjeningsevne (likviditetsoverskudd) i perioden 2010 til 2022

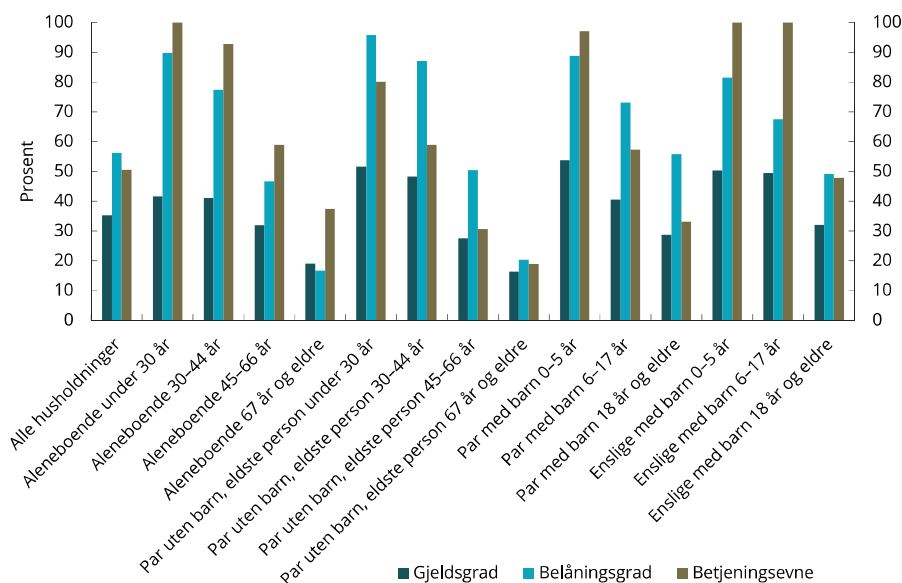


Betjeningsevne er her definert som årsinntekt minus levekostnader (basert på SIFOs referansebudsjett), boutgifter, utliknet skatt og negative overføringer og beregnede renteutgifter og avdrag på samlet gjeld. Ved beregningen av levekostnader er det her ikke lagt inn et påslag for utgifter til f.eks. helsetjenester, feriereiser og gaver. Det er ikke lagt inn en renteøkning som låntaker etter forskriften § 5 skal oppfylle for nye lån. Kilder: Statistisk sentralbyrå, SIFO, Samfunnsøkonomisk analyse og Finanstilsynet

Størrelsen på husholdningenes faktiske gjeld i forhold til hvor stor gjelden kunne ha vært uten å bryte vilkårene i utlånsreguleringen, kan benyttes som et mål på hvor stram reguleringen er for husholdningene. For hver enkelt husholdningsgruppe er den størst mulige gjennomsnittlige gjelden uten å bryte de tre sentrale vilkårene i utlånsforskriften i 2022 beregnet under forutsetning om at husholdningenes inntekter for øvrig og formue ikke endres. Andelen den faktiske gjennomsnittlige gjelden utgjør av disse tre størrelsene er illustrert i figur 7.4 for hver enkelt husholdningsgruppe.

²⁶ Merk at figur 7.3 viser utviklingen i likviditetsoverskudd målt i løpende priser.

Figur 7.4 Stramhet ved vilkårene i utlånsreguleringen i 2022

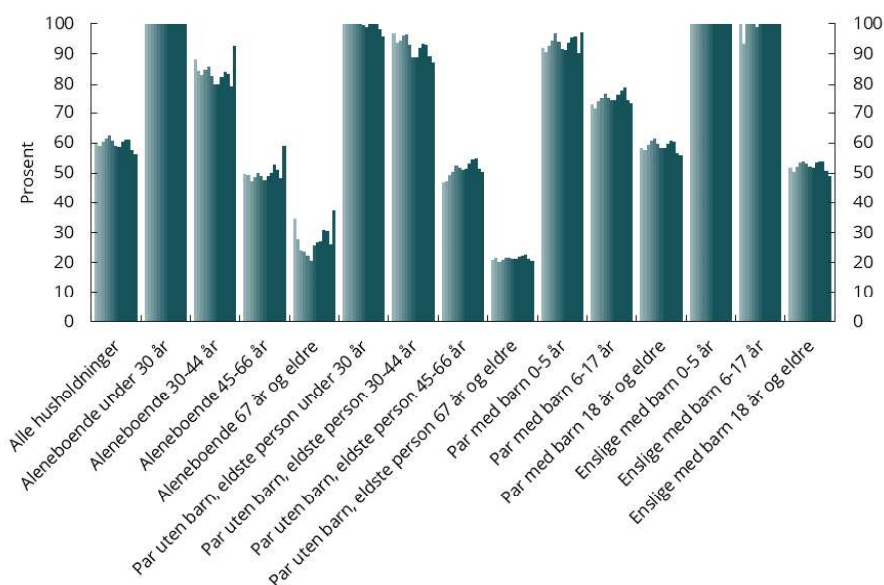


Beregnete observasjoner over 100 prosent er tilordnet verdi lik 100. Ved beregningen av levekostnader er det her lagt inn en teknisk forutsetning om påslag på 20 prosent for utgifter til f.eks. helsetjenester, feriereiser og gaver. Det er lagt inn en renteøkning på 5 prosentpoeng, i tråd med forskriftsfastsatte krav til betjeningsevne. Kilder: Statistisk sentralbyrå, SIFO, Samfunnsøkonomisk analyse og Finanstilsynet

For tre av husholdningsgruppene var kravet til betjeningsevne (på aggregert nivå) bindende i 2022. Dette gjelder gruppene for aleneboende under 30 år og enslige forsørgere med yngste barn under myndighetsalder. Kravet til betjeningsevne var også det strammeste kravet for de fire husholdningsgruppene, som representerer aleneboende over 30 år og par med yngste barn mellom 0 og 5 år. For de øvrige husholdningsgruppene var kravet til belåningsgrad det strammeste. Det er store individuelle forskjeller innenfor hver enkelt gruppe.

Tilsvarende beregning som illustrert i figur 7.4 er gjort tilbake til 2010. Ved å benytte de høyeste av de tre verdiene for hver enkelt husholdningsgruppe for hvert år, kan utviklingen i stramheten i reguleringen for hver enkelt husholdningsgruppe illustreres, se figur 7.5.

Figur 7.5 Indikator for stramhet i retningslinjene fra 2010 til 2015 og utlånsreguleringen fra 2015 til 2022



Indikatoren er beregnet som faktisk samlet gjeld i prosent av størrelsen på den samlede gjelda husholdningen kunne øke gjelda til uten å bryte ett eller flere av kravene i utlånsforskriften, under forutsetning om uendret inntekt og formue. Beregnede observasjoner over 100 prosent er tilordnet indikatorverdi lik 100. Ved beregningen av levekostnader er det her lagt inn en teknisk forutsetning om påslag på 20 prosent for utgifter til f.eks. helsetjenester, feriereiser og gaver. Fra og med 2012 er det lagt inn en renteøkning på 5 prosentpoeng, i tråd med retningslinjene i rundskriv 29/2011 og senere forskriftsfastsatte krav til betjeningsevne. Kilder: Statistisk sentralbyrå, SIFO, Samfunnsøkonomisk analyse og Finanstilsynet

Beregningene indikerer at virkningene av kravene i reguleringen ikke er vesentlig endret i perioden fra 2010 til 2022. Indikatorverdien for norske husholdninger samlet falt fra 61 prosent i 2020 til 56 prosent i 2022. Denne nedgangen skyldes større økning i markedsverdien på boliger enn husholdningenes faktiske gjeld i perioden. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike husholdningsgrupper. I første rekke synes yngre aleneboere, yngre par uten barn og enslige forsørgere å møte utfordringer med å oppfylle kravene i utlånsforskriften ved eventuell søknad om opptak av lån.

7.3. Regional differensiering

Den regionale differensieringen i utlånsforskriften består av en lavere maksimal andel av lån med pant i bolig i Oslo som kan gå utover kravene i forskriften (8 prosent eller 15 millioner kroner) enn for lån med pant i bolig utenfor Oslo (10 prosent). Denne differensieringen ble gjort gjeldende fra 1. januar 2017. Fra 2017 til 2022 var det også krav om lavere maksimal belåningsgrad for sekundærboliger i Oslo.

Andelen nye lån med pant i bolig som avviker fra ett eller flere av forskriftskravene har de seneste årene vært høyere utenfor Oslo enn i Oslo. Samtidig ser bankene samlet sett ut til å ha noe lavere utnyttelse av fleksibilitetskvoten for lån med pant i bolig utenfor Oslo. De siste tre årene har ubenyttet kvote i gjennomsnitt utgjort henholdsvis 2,6 og 3,2 prosent i og utenfor Oslo. Med unntak av enkelte kvartaler har utnyttelsen av kvotene i samme periode vært relativt stabil både i og utenfor Oslo. Andelen utlån med pant i sekundærbolig i Oslo har vært lav og relativt stabil i hele perioden. Bortfallet av kravet om lavere maksimal belåningsgrad for lån med pant i sekundærbolig i Oslo fra januar 2023 vil trolig ha begrenset betydning for utviklingen i det samlede gjeldsoptaket.

Boliglånsundersøkelsen viser at gjennomsnittlig gjeldsgrad har ligget stabilt høyere for lån med pant i bolig i Oslo enn i resten av landet siden 2017, mens gjennomsnittlig belåningsgrad for lån med pant i bolig i Oslo har holdt seg lavere enn i resten av landet i hele perioden, jf. punkt 3.2.²⁷ Forskjellene i gjennomsnittlig belåningsgrad mellom lån med pant i bolig i og utenfor Oslo har imidlertid blitt noe mindre i perioden.

Nesten halvparten av nye nedbetalingslån (målt i kroner) med pant i bolig i Oslo som går ut over kravene i forskriften, gis til førstegangskjøpere. For boliglån med pant utenfor Oslo er andelen noe lavere. Andelen har økt i begge regioner de siste årene.

7.4. Store og mellomstore banker

Bankenes rapportering av bruk av fleksibilitetskvoter for lån med pant i bolig viser at store banker benytter fleksibilitetskvotene i noe større grad enn mellomstore. Videre indikerer tall fra Finanstilsynets boliglånsundersøkelse at de store bankene benytter en større andel av fleksibilitetskvoten på førstegangskjøpere enn de mellomstore bankene, og at denne andelen har økt i begge bankgrupper de siste årene. Det er til dels store forskjeller mellom enkeltbanker i gjennomsnittlig gjeldsgrad og belåningsgrad, men ingen tydelige forskjeller mellom store og mellomstore banker.

Boliglånsundersøkelsen og rapporteringen av bruk av fleksibilitetskvoter omfatter kun store og mellomstore banker. Finanstilsynet har ikke tilsvarende informasjon for mindre banker.

²⁷ Finanstilsynet har ikke tilgang til data som belyser situasjonen før 2017, da den geografiske plasseringen av pantet ikke var en del av datagrunnlaget for boliglånsundersøkelsene før 2017.

7.5. Forskriftsendringene fra 1. januar 2023

Med virkning fra 1. januar 2023 ble forskriftens virkeområde endret for boliglån, fra å gjelde lån til fysiske personer og enkeltpersonforetak til å gjelde forbrukere, slik disse er definert i finansavtaleloven. Dette for å gi et klarere skille mellom lån til husholdninger og lån til næringsvirksomhet. Videre ble kravet til stresstest av betjeningsevne endret og det særskilte kravet til belåningsgrad for sekundærbolig i Oslo ble fjernet. Utlånsforskriften ble også utvidet til å omfatte lån med annet pant enn bolig, men bankene fikk frist til 1. juli 2023 på å tilpasse seg forskriftens regler for slike lån. Det var ingen endringer i reguleringen av forbrukslån.

Det er vanskelig å konkludere presist om hvordan endringene har fungert. Endringene har vært virksomme i kort tid. Videre er det vanskelig å isolere effektene av de ulike endringene i forskriften, samt skille disse fra virkninger av endringer i rentenivå og andre forhold som kan påvirke tilbud og etterspørsel i lånemarkedet.

Boliglånsundersøkelsen viser at andelen nye lån som ble innvilget med et likviditetsunderskudd, det vil si som ikke tilfredsstilte kravet til betjeningsevne, har holdt seg relativt stabil, men økte noe i 2023. Dette til tross for lettelsene i kravet til betjeningsevne (rentestresset) fra krav om at kunden skal tåle en renteøkning på minst 5 prosentpoeng til krav om å tåle en renteøkning på 3 prosentpoeng, men minst en rente på 7 prosent.

Nedgangen i andelen sekundærboliger i Norge de siste årene, som omtalt under punkt 4.2, kan trolig ses i sammenheng med økt beskatning av sekundærboliger og renteøkningene de siste to–tre årene.

For lån med annet pant enn bolig, var veksten avtakende fra høsten 2021 og negativ siden høsten 2023. Den synkende veksten kom i stor grad før slike lån ble omfattet av utlånsforskriften og kan være påvirket av det økte rentenivået. Det er vanskelig å anslå i hvilken grad reguleringen av disse utlånene i utlånsforskriften har virket dempende.

Kredittveksten i husholdningene har avtatt noe siden lettelsene i utlånsforskriften fra 1. januar 2023. Dette må trolig først og fremst ses i sammenheng med det økte rentenivået.

Det er etter Finanstilsynets vurdering ikke grunnlag for å hevde at utlånsforskriften har virket vesentlig annerledes i perioden med høyere renter enn i forutgående periode.

8. Finanstilsynets vurderinger

8.1. Generelle hensyn og avveininger

Formålet med utlånsforskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak. Erfaringer fra både Norge og andre land er at perioder med finansiell ustabilitet kan medføre store kostnader for den enkelte og for samfunnet som helhet. Mens kapitalbuffer gjør banker mer robuste, er utlånsforskriften et virkemiddel som skal dempe gjeldsopptak og finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Norske husholdninger har høy gjeld i forhold til inntekt. Lavere kredittvekst og økt nominell inntektsvekst har bidratt til en viss nedgang i gjeldsbelastningen de siste to–tre årene. Gjeldsbelastningen i norske husholdninger er likevel den høyeste blant OECD-landene, og mange låntakere har høy samlet gjeld. Selv om gjeldsbelastningen har avtatt noe, vil høy husholdningsgjeld trolig være et trekk ved norsk økonomi i mange år framover.

Flere forhold, herunder Finanstilsynets boliglånsundersøkelser, indikerer at utlånsforskriften har bidratt til å redusere andelen nye lån som gis til låntakere med svært høy gjeldsgrad.

Sammen med innføringen av gjeldsregistre, kan den også ha bidratt til å dempe omfanget av forbrukslån til husholdninger med svak betjeningsevne og høy gjeld. Likevel har husholdningenes gjennomsnittlige gjeldsgrad økt over flere år. Boliglånsundersøkelsen høsten 2023 viste imidlertid en nedgang i gjeldsgraden blant låntakere som tok opp ny gjeld med pant i bolig.

Den økonomiske og finansielle situasjonen og utsiktene framover er endret sammenliknet med da gjeldende utlånsforskrift ble evaluert høsten 2022. Blant annet har rentenivået økt og kredittveksten avtatt til et nivå som er lavere enn veksten i husholdningenes disponible inntekter. Selv om mange låntakere har fått en vesentlig strammere økonomisk situasjon, har omfanget av betalingsmislighold vært moderat. Med unntak av enkelte næringer har aktiviteten i økonomien holdt seg godt oppe.

Sentrale prognosemiljøer forventer moderat vekst i den økonomiske aktiviteten, videre nedgang i inflasjonen og noe økt arbeidsledighet framover. Rentenivået ventes å holde seg høyere enn det svært lave nivået i forkant av renteoppgangen. Det er imidlertid stor usikkerhet om utviklingen framover. Norsk økonomi og det norske finansielle systemet vil påvirkes av eventuelle tilbakeslag i internasjonal økonomi og uro i internasjonale finansmarkeder drevet for eksempel av geopolitisk uro. Det er fare for at inflasjonen i både norsk og internasjonal økonomi kan holde seg oppe, og at renten dermed må økes eller holdes på dagens nivå lenger enn forventet.

I lys av det økte rentenivået, nedgangen i kredittveksten og økonomiens evne (så langt) til å håndtere inflasjons- og rentesjokket, kan det stilles spørsmål ved om utlånsreguleringen bør gjøres mindre inngripende eller fjernes.

Husholdningenes gjeldsbelastning er imidlertid fortsatt svært høy, selv om den er noe redusert den siste tiden, og det er fare for at gjeldsveksten tiltar i styrke dersom inflasjon og rentenivå avtar i årene framover. Lav boligbygging den siste tiden, høy sysselsetting, økte husholdningsinntekter som følge av gode lønnsoppgjør og befolkningsvekst i sentrale områder kan presse boligprisene opp, som så kan bidra til ytterligere gjeldsvekst og økt sårbarhet i husholdningene.

Etter Finanstilsynets vurdering tilsier hensynet til finansiell stabilitet at det fortsatt settes rammer for bankenes utlånspraksis.

Finansielle ubalanser bygger seg opp over lang tid. Historien viser at finansielle sykler er vesentlig lengre enn konjunktursykler. Den enkelte bank kan ha svake insentiver i sin kredittgivning til å ta hensyn til at det kan bygge seg opp systemrisiko, og dermed føre en for liberal kredittpraksis i gode tider. Tilsvarende kan også husholdningene ha en tendens til å ta opp for mye lån i oppgangstider. På kort sikt er tilbudet av boliger gitt, og tilveksten av nye boliger vil være begrenset av flere forhold. Etterspørselsoverskudd kan drive boligpriser og husholdningsgjeld opp.

Regulering av utlånspraksis bør innføres tidlig i en oppgang for å motvirke oppbygging av ubalanser, men det er vanskelig å identifisere tidspunktet for start av en kredittsykel og for omslag. Det kan ta tid før kravene virker, og det er en fordel at de er virksomme over tid, slik at sårbarheter begrenses. I forbindelse med presentasjonen av de foreløpige konklusjonene av årets Artikkel IV-konsultasjon gjentok Det internasjonale valutafondet (IMF) i juni 2024 sin anbefaling til norske myndigheter om å gjøre utlånsreguleringen permanent.

En regulering som skal bidra til å forebygge gjeldsproblemer, bør ikke være for detaljert, men den må fange opp viktige og målbare kjennetegn på finansiell sårbarhet i en husholdning. Høy samlet gjeld i forhold til inntekten (gjeldsgrad), høyt boliglån i forhold til boligens verdi (belåningsgrad) og svak evne til å tåle en betydelig renteøkning (rentestresstest av betjeningsevnen) er i så måte viktige mål som fanges opp av den gjeldende utlånsforskriften.

Finanstilsynet vil understreke at utlånsreguleringen ikke er rettet inn mot boligprisutviklingen som sådan. Gjennom begrenset lånetilgang kan reguleringen likevel bidra til lavere

boligpriser enn hva som ville ha vært tilfelle uten slik regulering. Over tid er det en gjensidig påvirkning mellom husholdningenes gjeld og boligprisene.

Rammer for finansforetakenes utlånsvirksomhet vil bidra til å redusere risikoen for gjeldsproblemer hos låntakere og utlånstap i finansforetakene. Forebygging av gjeldsproblemer hos husholdninger bidrar samtidig til god forbrukerbeskyttelse. Regulering av bankenes utlånspraksis kan føre til at kreditt ytes av andre aktører enn regulerte og konsesjonsbelagte finansforetak. Denne risikoen er trolig begrenset og må følges opp med andre virkemidler.

Flere politikkområder, som pengepolitikk, boligbeskatning og annen boligpolitikk, er av stor betydning for etterspørselen etter kreditt, boligmarkedet og finansiell stabilitet. Et langvarig lavt rentenivå og skattefordeler knyttet til eie av bolig har bidratt til høy husholdningsgjeld og høye boligpriser. Dette er politikkområder og virkemidler som ligger under andre myndigheters ansvarsområder, og som besluttes på et annet eller bredere grunnlag enn de hensyn Finanstilsynet er satt til å ivareta.

Etter Finanstilsynets vurdering bør forskriften videreføres og fastsettes uten opphørsdato. Videre vurderer Finanstilsynet at det ikke nå er behov for å gjøre vesentlige endringer i kravene i utlånsforskriften. Finanstilsynet foreslår at gjeldende regulering i hovedsak videreføres, men at det gjøres noen mindre justeringer i unntakene fra forskriften og ved at tilleggssikkerhet for lån med pant i bolig skal være begrenset til sidesikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon).

Forskriften bør etter Finanstilsynets vurdering evalueres jevnlig, for eksempel hvert tredje år og første gang høsten 2027, eller tidligere dersom utviklingen i kreditt- og boligmarkedet gir grunnlag for det.

Angivelsen av paragrafer i overskriftene til de ulike punktene under refererer til de aktuelle bestemmelsene i forslaget til ny forskrift.

8.2. Hjemmelsgrunnlag og formål (§ 1)

Fra og med 1. januar 2021 ble boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften slått sammen til én felles forskrift, og det ble innført en formålsbestemmelse. Bestemmelsen sier at utlånsforskriften skal bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak. Etter Finanstilsynets vurdering klargjør formålsbestemmelsen forskriftens overordnede hensikt. Finanstilsynet foreslår å videreføre formålsbestemmelsen uendret i ny forskrift.

Bakgrunnen for at det var to forskrifter, er historisk. Ved å samle dem i én, ble det oppnådd en mer helhetlig og oversiktlig regulering av finansforetaks utlånspraksis til husholdninger. Etter Finanstilsynet vurdering, har sammenslåingen fungert godt.

8.3. Virkeområde (§ 2)

Låntakere

Fra og med 1. januar 2023 ble utlånsforskriftens virkeområde endret slik at forskriften gjelder lån til forbrukere slik disse defineres i finansavtaleloven, som trådte i kraft fra samme dato. Den nye definisjonen dekker i stor grad det samme virkeområdet som før forskriftsendringen, men gir et klarere skille mellom lån til husholdninger og lån til næringsvirksomhet.

I praksis vil lån med næringsformål falle utenfor virkeområdet til forskriften. En fysisk person regnes imidlertid også som forbruker dersom kreditten eller kausjon er sikret i et formuesgode som ikke hovedsakelig er knyttet til personens næringsvirksomhet. Det betyr at

en fysisk person som driver næringsvirksomhet, og som tar opp lån til virksomheten med pant i sin private bolig, vil regnes som forbruker,²⁸ slik at forskriftens § 7 om belåningsgrad kommer til anvendelse. Dette er i tråd med forskriftens formål om å bidra til finansiell stabilitet ved å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger. Definisjonen er innarbeidet i norsk rett, og fungerer godt etter Finanstilsynets vurdering.

Lån med pant i annet enn bolig

Fra og med 1. juli 2023 ble lån til forbrukere med pant i annet enn bolig omfattet av utlånsforskriften. Denne utvidelsen av virkeområdet gjelder blant annet lån med salgspant i eksempelvis biler, fritidsbåter og hvitevarer. Det er den samlede gjelden til husholdningene, og fordelingen av denne mellom husholdninger, som har betydning for finansiell stabilitet i Norge.

Om lag 4 prosent av husholdningenes totale innenlandske gjeld er med pant i annet enn fast eiendom, og renteutgiftene knyttet til denne gjelden bidrar til å øke husholdningenes samlede utgifter. Finanstilsynets kartlegging fra 2022 viste at slike lån i en viss utstrekning innvilges med høyere gjeldsgrad, relativt lange løpetider og til kunder med svakere betjeningsevne enn kravene i utlånsforskriften. I andre kvartal 2024 gikk totalt 4,0 prosent av innvilget volum av lån med annet pant enn bolig ut over utlånsforskriftens krav til betjeningsevne og/eller gjeldsgrad. Det var høyest andel avvik for kravet om låntakers betjeningsevne. Ingen banker har så langt rapportert høyere avviksandel enn forskriften tillater.

Etter Finanstilsynets vurdering bør lån til husholdninger med pant i andre eiendeler enn bolig være omfattet av de samme kravene til utlånspraksis som øvrige lån, og det foreslås ingen endringer i reguleringen på dette området.

Gjeldsregistrene inneholder i dag ikke opplysninger om denne typen lån. Stortinget har bedt regjeringen utvide gjeldsregistrene til å omfatte alle typer gjeld.²⁹ Barne- og familiedepartementet sendte forslag til endringer i gjeldsinformasjonsforskriften på høring i juli 2022, med høringsfrist 14. oktober 2022. Departementets forslag var å innlemme pantesikret gjeld i ordningen med gjeldsinformasjon. Finanstilsynet støtter forslaget om å utvide gjeldsinformasjonsordningen til også å omfatte pantesikret gjeld. Saken er under behandling i Barne- og familiedepartementet.

Långivere

Forskriften gjelder finansforetakenes utlånspraksis, herunder utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge, jf. § 2 første ledd. Finanstilsynet har også vurdert om låneplattformer som formidler lån til forbrukere og aktører som tilbyr boligkjøpsmodellene Deleie- eller Leie til eie-løsninger i boligmarkedet bør omfattes av forskriften.

Låneplattformer – folkefinansiering

Folkefinansiering innebærer at investorer gjennom nettplattformer gir lån til privatpersoner eller bedrifter. Slik virksomhet reguleres av låneformidlingsloven, som trådte i kraft 1. juli 2023, og gjennomfører den offentligrettslige delen av boliglånsdirektivet. Plattformer som har tillatelse som finansmeglerforetak etter loven § 2-2, kan formidle folkefinansierte lån som ikke har sikkerhet i bolig, til forbrukere. Det er dermed ikke anledning til å tilby folkefinansierte boliglån til forbrukere. EUs folkefinansieringsforordning, som er foreslått gjennomført i norsk

²⁸ Landbrukseiendommer uten konsesjonsplikt faller under dagens forskrift hvis eiendommen brukes til boligformål. Dersom eiendommen er underlagt konsesjonsplikt, kan det ikke gis en separat verddivurdering av boligdelen. Slike lån faller utenfor dagens forskrift og vil også falle utenfor med dette forslaget til virkeområde.

²⁹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=88959>

rett gjennom ny folkefinansieringslov,³⁰ gjelder også kun lån til næringsdrivende. Låneplattformer og private långivere er i dag ikke omfattet av gjeldsinformasjonsloven.

Så langt er det ingen folkefinansieringsplattformer som har søkt Finanstilsynet om tillatelse for å kunne formidle forbrukslån. Finanstilsynet finner derfor ikke grunnlag i denne omgang for å foreslå at låneplattformer skal omfattes av utlånsforskriften. Dersom det etableres et marked med plattformer som formidler lån mellom forbrukere, bør spørsmålet vurderes på nytt, men det vil kreve avklaringer.

Boligkjøpsmodeller³¹

Boligkjøpsmodeller, som er en samlebetegnelse på ulike finansielle løsninger for kjøp av bolig, tilbys av både kommunale og private aktører. Modellene som tilbys av kommunale aktører, retter seg i hovedsak mot husholdninger med lav inntekt, for eksempel kommunens Startlån gjennom Husbanken. De private modellene retter seg i hovedsak mot personer som vurderes å ha god nok inntekt til å betjene ordinært boliglån, men som ikke har tilstrekkelig opptjente midler til å dekke egenkapitalkravet eller mulighet til å stille tilleggsikkerhet.

De mest vanlige modellene har et innebygd leie-element, hvor målet er at husholdningen skal ha klart å spare opp nok egenkapital til å kjøpe boligen i løpet av leieperioden. Ved Leie til eie inngår kjøper en leieavtale for hele boligen for et gitt antall år, ofte mellom tre og fem år. Det vanligste er at boligens verdiøkning tilfaller kjøper i sin helhet, og at dette kan brukes som egenkapital ved kjøp av boligen. Husleie settes normalt til markedsleie og følger bestemmelsene i husleieloven. Deleie kjennetegnes ved at forbrukeren inngår eierskap sammen med aktøren som tilbyr løsningen. Hvor stor andel forbrukeren må kjøpe varierer, men det vanligste er 50 prosent som minste mulige andel. Kjøper trenger bare å stille med den andelen av egenkapitalen som tilsvarer eierandelen og betaler markedsmessig husleie for den andelen som eies av aktøren som tilbyr Deleie. Vedkommende kan på senere tidspunkt kjøpe stadig mer av boligen, og etter hvert bli eier av hele boligen.

Aktørene som tilbyr Leie til eie eller Deleie er i hovedsak boligbyggelag og utbyggere. Felles for disse er at de kun omfatter nye boliger. Den største tilbyderen er boligbyggelaget OBOS, men også flere av de mindre boligbyggelagene tilbyr ulike varianter av disse modellene. I tillegg finnes private aktører i markedet, som samarbeider med boligbyggelagene ved å inngå som eier eller sameier i boligen.³² Det finnes også private aktører som tilbyr modeller som omfatter brukte boliger.

Det finnes ingen samlet statistikk over antall avtaler inngått med boligkjøpsmodeller. Basert på opplysninger fra enkelte av de største aktørene, har antallet nye boliger solgt med boligkjøpsmodeller økt siden 2019, men utgjør likevel en liten andel av markedet. Det er anslått at det fra januar 2022 til april 2024 totalt er solgt ca. 3 000 boliger med boligkjøpsmodeller, hvorav modellene Leie til eie og Deleie utgjør ca. 2 000.³³ Hos OBOS utgjorde Deleie ca. 10 prosent av det totale boligsalget i storbyene i Norge i 2023.³⁴

Det er i dag ingen særskilt lov som regulerer boligkjøpsmodeller.³⁵ Borettslagsloven og eierseksjonsloven (boliglovene) har imidlertid regler som setter grenser for hvor mange boliger som kan eies eller erverves av samme (juridiske) person, og begrenser dermed hvor mange boliger som kan tilbys med en boligkjøpsmodell. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sendte høsten 2023 på høring et forslag om endringer i

³⁰ NOU 2021:10

³¹ Kilder til faktagrunnlaget om boligkjøpsmodeller er [Rapport nr. 36-2023 fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS på vegne av Husbanken](#) og analysen "Partial Homeownership", av Brandsaas og Kværner, sist revidert april 2024 samt OBOS.

³² En oversikt over aktørene er presentert i rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse, se note 4.

³³ Kilde: NBBL

³⁴ OBOS tilbyr Bostart (uten leie-element) og Deleie, men ikke Leie til eie.

³⁵ Avhendingsloven eller boligoppføringsloven og eventuelt husleieloven vil kunne komme til anvendelse på avtaleforholdet mellom partene.

boliglovene, som åpner for at det kan selges flere boliger med modellene Leie til eie og Deleie.³⁶ Regjeringen varslet gjennom boligmeldingen i mars 2024 at reguleringsforslaget ville bli fulgt opp med en stortingsproposisjon i 2024.³⁷ Dersom borettslagsloven og eierseksjonsloven justeres, vil omfanget av boliger som tilbys med boligkjøpsmodeller kunne øke.

Forbrukeren vil som regel finansiere sin del av boligen med et lån. I en vurdering av betjeningsevnen, må långiver da ta hensyn til de løpende kostnadene forbrukeren har etter avtalen i form av leie til den som eier den resterende andelen av boligen.

Boligkjøpsmodeller har flere likhetstrekk med finansiering eller medvirkning til finansiering. Det er derfor et spørsmål om modellene innebærer konsesjonspliktig finansieringsvirksomhet etter finansforetaksloven. I så fall kreves det konsesjon som finansforetak. Dette vil bero på en konkret vurdering av hvordan modellene er utformet og ordlyden i avtalene. Finanstilsynet mener det er viktig at forholdet til finansforetaksloven utredes særskilt i forbindelse med den pågående reguleringen av boligkjøpsmodeller.³⁸ Dersom tilbyderer av en boligkjøpsmodell anses å drive konsesjonspliktig finansieringsvirksomhet etter finansforetaksloven, vil virksomhetene også etter en nærmere vurdering kunne omfattes av utlånsforskriftens virkeområde. Etter Finanstilsynets vurdering må det også utredes om modellene faller inn under reguleringen av kredittavtaler i finansavtaleloven.³⁹ I så fall kommer reglene som skal forebygge gjeldsproblemer i husholdningen til anvendelse, som for eksempel krav til forsvarlig kredittvurdering og avslagsplikt.

På bakgrunn av at utfallet av den pågående reguleringsprosessen er usikkert, og at omfanget av boligkjøpsmodeller foreløpig er relativt begrenset, ser ikke Finanstilsynet at det er behov for endringer i utlånsforskriften nå.

8.4. Unntak fra forskriften (§ 3)

Kapitalfrigjøringskreditter

Med kapitalfrigjøringskreditt menes avtale om lån med pant i bolig som ytes mot et beløp som stammer fra et framtidig salg av boligen, og hvor lånebeløpet ikke forfaller til betaling før én eller flere avtalte og livsrelaterte hendelser inntreffer. Kapitalfrigjøringskreditter hvor finansforetaket skal dekke differansen dersom det samlede lånet overstiger boligens verdi på forfallstidspunktet og belåningsgraden ikke overstiger 85 prosent, er unntatt fra forskriften.

I Finanstilsynets rundskriv 6/2022, om praksis for lån til forbrukere, er det presisert at belåningsgrad for slike lån skal forstås som forventet belåningsgrad på tidspunktet for realisasjon av pantet, gitt nøktern vurdering av forventet levealder, framtidig boligprisutvikling og forventet rentenivå.

Finanstilsynet foreslår å videreføre unntaket for kapitalfrigjøringskreditter i § 3 første ledd.

³⁶ [Høring - Forslag til endringer i borettslagsloven og eierseksjonsloven for å legge bedre til rette for boligkjøpsmodeller.](#)

³⁷ Tidligere hadde Finansdepartementet sendt på høring (21. mai 2021) et forslag om endring i skatteloven § 7-3, som kan åpne for mer bruk av leie til eie-ordninger i private boligselskap. Forslaget er fortsatt til behandling. KDD sendte i tillegg på høring 15. april 2024 [et forslag til endringer i plan- og bygningsloven](#), som blant annet gir kommunene mulighet til i planbestemmelsene å stille krav om at en andel av boligene tilbys med en boligkjøpsmodell.

³⁸ Jf. også Finanstilsynets høringsuttalelse til KDD 19. oktober 2023

³⁹ Jf. § 1-7 første ledd: *avtale om kreditt i form av betalingsutsettelse, lån, rammekreditt eller annen tilsvarende form for kreditt.*

Kredittkortrammer under 25 000 kroner

Utlånsforskriften § 3 annet ledd gir unntak fra forskriften for innvilgelse av kredittkort dersom kundens samlede kredittkortramme ikke overstiger 25 000 kroner. En slik kredittramme utgjør en liten gjeldsbelastning for de fleste norske forbrukere, men for noen grupper, eksempelvis studenter og lavlønnede, vil en slik gjeldsforpliktelse bidra til finansiell sårbarhet.

Rammekreditter knyttet til kort tilbys og markedsføres ikke bare som en del av bankenes ordinære tjenester, men også via låneagenter på nett, ved standssalg og i detaljhandelen som tilbud om utsatt betaling på varer som elektronikk og møbler. Salgsformen og situasjonen kredittavtalen inngås i kan gjøre det utfordrende for forbrukeren å gjøre et veloverveid og opplyst valg. Dette understreker behovet for en forsvarlig kredittvurdering fra kredittytters side.

Selv om disse kredittene er unntatt utlånsforskriften, krever finansavtaleloven § 5-2 at långiver grundig vurderer kundens kredittvevbasert på tilstrekkelige og relevante opplysninger som er tilgjengelige om kundens inntekt, eiendeler, utgifter og andre økonomiske forpliktelser. Normalt betyr dette blant annet at det må innhentes opplysninger om arbeidsforhold, lønn og data fra gjeldsregistrene. Kredittgiver må ha rutiner og systemer for informasjonsinnhenting og kredittvurdering uavhengig av om kredittkorttilbudet faller inn under utlånsforskriften. Et eventuelt merarbeid med å vurdere søknaden etter vilkårene i forskriften synes derfor å være av meget begrenset omfang.

Rammekreditter av denne størrelsen kan utgjøre en sårbarhet for noen grupper husholdninger. Finanstilsynet foreslår likevel ingen endringer nå.

Kostnadsfrie kreditter

Etter gjeldende utlånsforskrift § 3 tredje ledd gjelder ikke forskriften når finansforetak yter usikret kreditt som gis rente- og kostnadsfritt. Dette var i samsvar med tidligere finansavtalelov som i § 44 annet ledd bokstav a, unntok rente- og kostnadsfrie kredittavtaler fra virkeområdet. I gjeldende finansavtalelov, som trådte i kraft 1. januar 2023, faller rente- og kostnadsfrie kreditter inn under lovens virkeområde da det ikke er gjort et tilsvarende unntak, jf. finansavtaleloven § 5-22.

Rente- og kostnadsfrie lån innebærer finansielle forpliktelser for låntakeren. Etter Finanstilsynets erfaring har imidlertid rente- og kostnadsfrie lån fra finansforetak et begrenset omfang, og Finanstilsynet foreslår derfor ingen endringer av forskriftens unntak for kostnadsfrie kreditter.

Pantelånsvirksomhet

Etter gjeldende utlånsforskrift § 3 fjerde ledd gjelder ikke forskriften avtaler der kunden utelukkende hefter med en gjenstand som på avtaletidspunktet blir deponert hos kredittgiveren, såkalt pantelånsvirksomhet. Presiseringen har begrenset praktisk betydning. Pantelånsvirksomhet bør etter Finanstilsynets vurdering fortsatt holdes utenfor forskriftens virkeområde.

Lån med pant i verdipapirer

Etter verdipapirhandeloven § 2-6 første ledd nr. 2 kan verdipapirforetak yte kreditt til en investor som foretar transaksjoner i finansielle instrumenter, når foretaket som yter kreditten er involvert i transaksjonen. Dersom låntaker er forbruker, som stiller sine verdipapirer som sikkerhet for transaksjonen, vil dette kunne anses som lån med pant i annet enn bolig etter

forskriftens ordlyd. En slik forståelse var imidlertid ikke tilsiktet da Finanstilsynet foreslo forskriftens ordlyd i 2022.

Slike lån bør etter Finanstilsynets vurdering ikke omfattes av forskriften. Det vises til at denne typen sikkerhetsstillelse i vesentlig grad skiller seg fra de andre forbrukeravtalene forskriften regulerer, at hensynene her er annerledes og at dette medfører ulike konkurransevilkår for henholdsvis finansforetak og verdipapirforetak ettersom verdipapirforetak ikke omfattes av utlånsforskriften.⁴⁰ Finanstilsynet vil imidlertid påpeke at finansavtalelovens krav til blant annet kredittvurdering og avslagsplikt uansett gjelder for verdipapirfinansiering overfor forbrukere.⁴¹ Utlånsforskriften vil også uansett gjelde i tilfeller der det stilles sikkerhet i verdipapirer for bolig- og billån til forbrukere.

Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at det fastsettes unntak for slike lån i § 3. Det vises til reguleringsforslaget i kapittel 10.

8.5. Dokumentasjon (§ 4)

Etter gjeldende utlånsforskrift § 4 skal finansforetak dokumentere at innvilgelse av lån er basert på en forsvarlig kredittvurdering på grunnlag av utfyllende informasjon om lånekundens inntekt, samlede gjeld og verdi på bolig dersom bolig stilles som sikkerhet.

Finanstilsynet foreslår at dokumentasjonskravet videreføres i ny forskrift.

8.6. Betjeningsevne (§ 5)

Etter utlånsforskriften § 5 skal finansforetak ikke yte lån dersom kunden ikke vil ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold ved en renteøkning på 3 prosentpoeng på kundens samlede gjeld, men slik at finansforetaket uansett skal legge til grunn en rente på minst 7 prosent. Vurderingen av betjeningsevne skal være basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold.⁴²

Om låntakeren ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en slik renteøkning, kan lånet kun innvilges innenfor bankens fleksibilitetskvoter.

Kravet til betjeningsevne er utformet som en stresstest hvor formålet er å vurdere om låntaker har en tilstrekkelig likviditetsbuffer. Selv om kravet er knyttet til renten, vil kravet bidra til at låntakerne også evner å håndtere andre hendelser som svekker gjeldsbetjeningsevnen, herunder bortfall av inntekt og/eller økte kostnader til livsopphold og boutgifter.

Fordelen ved å knytte stresset til renteøkning er at likviditetseffekten vil øke med størrelsen på gjelden i kroner.

Rentestresset skal bidra til robusthet i låntakernes betjeningsevne ved endrede økonomiske forhold gjennom hele lånets løpetid. Fram til 1. januar 2023 var kravet til rentestresset at låntakeren skulle ha tilstrekkelige midler ved en renteøkning på 5 prosentpoeng på sin samlede gjeld. Rentestresset hadde da ligget fast siden kravet til betjeningsevne kom inn i Finanstilsynets retningslinjer i 2011.

Utlånsrentene i Norge har steget markant de siste to–tre årene. I mars 2024 var gjennomsnittlig rente på nye utlån med pant i bolig (nye nedbetalingslån) fra banker og kredittforetak til husholdninger 5,7 prosent (5,8 prosent), ifølge Statistisk sentralbyrå. Med boliglånsrente på 6 prosent, forutsetter det gjeldende betjeningsevnekravet at låntaker tåler

⁴⁰ Jf. finansforetaksloven § 1-3.

⁴¹ Jf. finansavtaleloven 1-2 fjerde ledd, jf. sjette ledd

et rentenivå på 9 prosent og fortsatt kan dekke løpende utgifter til livsopphold. Sannsynligheten for utlånsrenter på dette nivået er trolig lav, men ikke null. Stresstesten skal, som nevnt, også bidra til at låntaker evner å håndtere andre hendelser som svekker gjeldsbetjeningsevnen.

Kravet til betjeningsevne har etter Finanstilsynets vurdering bidratt til økt robusthet blant norske husholdninger. Dette er kanskje det mest sentrale kravet i utlånsforskriften. Den nye bestemmelsen har fått virke i kort tid. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke grunnlag nå for å endre kravet til betjeningsevne. Det foreslås at gjeldende regulering videreføres.

8.7. Gjeldsgrad (§ 6)

Etter forskriften § 6 skal finansforetak ikke yte lån dersom kundens samlede gjeld overstiger fem ganger årsinntekten.⁴³ I beregningen er det kundens samlede gjeld, og ikke bare det aktuelle låneopptaket, som skal medregnes.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, har norske husholdninger høy gjeld i forhold til inntekt. Kravet til maksimal gjeldsgrad støtter opp under en forsvarlig utlånspraksis ved å sette et tak for hvor mye gjeld den enkelte kan ta opp i forhold til inntekt. Et lavere krav til maksimal gjeldsgrad ved nye låneopptak vil alt annet like bidra til strammere utlånspraksis i finansforetakene og redusere oppbyggingen av finansiell sårbarhet blant husholdningene.

Boliglånsundersøkelsen for 2023 viste et tydelig fall i samlet gjeld i prosent av brutto årsinntekt, for låntakere som tok opp nye boliglån. Låntakernes gjennomsnittlige gjeldsgrad var omtrent på samme nivå som i undersøkelsen for 2018, men høyere enn i året før innføringen av kravet til maksimal gjeldsgrad. Andelen nye lån til låntakere med samlet gjeld over fem ganger inntekt har holdt seg på et lavt nivå.

Kravet til maksimal gjeld på fem ganger inntekt er høyt, og betydelig høyere enn det som var ansett som passende nivå på gjeld i forhold til inntekt i tidligere tiår. Ved forrige vurdering av utlånsforskriften foreslo Finanstilsynet at kravet til maksimal samlet gjeld ble senket fra 5 til 4,5 ganger brutto årsinntekt. Den sterke økningen i lån opp mot grensen på 5 ble framhevet.

Den økonomiske og finansielle situasjonen og utsiktene framover er endret sammenliknet med da gjeldende utlånsforskrift ble evaluert høsten 2022. Blant annet har rentenivået økt og kredittveksten avtatt til et nivå som er lavere enn veksten i husholdningenes disponible inntekter. Selv om mange låntakere har fått en vesentlig strammere økonomisk situasjon, har omfanget av betalingsmislighold vært moderat.

Ved utgangen av 2021 var tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld 5,1 prosent, og i mars 2024 var veksten redusert til 3,1 prosent. Tolv månedersveksten i konsumprisindeksen ved utgangen av april var 3,6 prosent, og realkredittveksten var svakt negativ. I lys av denne utviklingen tilrår Finanstilsynet at gjeldende krav til maksimal gjeldsgrad videreføres.

8.8. Belåningsgrad for lån med pant i bolig (§ 7)

Etter forskriften § 7 skal nedbetalingslån med pant i bolig 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. Lån uten avdragsplikt

⁴³ Med årsinntekt menes her personinntekten slik den er definert i skatteloven, eventuelt alminnelig inntekt før minstefradrag og personfradrag. Forskriften åpner for at bankene i beregningen kan ta hensyn til skattefri inntekt dersom inntekten er dokumenterbar og stabil over tid. Barnetrygd er et eksempel på en skattefri inntekt som er dokumenterbar og stabil over tid, og kan tas med i beregningen. Det samme er sikre og dokumenterbare leieinntekter.

(rammekreditter) skal på innvilgelsestidspunktet ikke overstige 60 prosent av boligens verdi.⁴⁴

Boligprisene i Norge ligger på et høyt nivå. Dersom rentenivået holder seg oppe, eller stiger ytterligere, kan boligprisene falle. Boligprisene kan også falle ved et kraftig økonomisk tilbakeslag og økt arbeidsledighet. Lange perioder med til dels sterk vekst i boligprisene kan bidra til at mange aktører undervurderer risikoen for at boligprisene kan falle mye, slik det er observert ved tidligere kriser i Norge og andre land.

Kravet til maksimal belåningsgrad bidrar til å redusere risikoen for at den enkelte låntaker havner i en situasjon med negativ egenkapital, og at bankene har en viss sikkerhet i porteføljen av boliglån. Høyere maksimal belåningsgrad kan medføre økte tap gitt mislighold. Etter Finanstilsynets vurdering er det viktig at kravet til maksimal belåningsgrad ikke svekkes.

8.9. Tilleggssikkerhet og samskyldnere (§ 8)

Etter utlånsforskriften § 8 kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom, kausjon eller garanti. Tilleggssikkerhet i pant i annen fast eiendom skal være innenfor grensene for belåningsgrad i § 7.

Finanstilsynets erfaring fra tilsynsvirksomheten er at avgitt tilleggssikkerhet hovedsakelig har vært i form av pant i annen fast eiendom eid av låntaker eller nærstående til låntaker. Kredittforetak kan stille garantier for egen regning. Finanstilsynet er ikke kjent med at det i dag er profesjonelle aktører som stiller garanti for boliglån,⁴⁵ men alle aktører med tillatelse må anses å ha anledning til å stille garanti for låntakere som ikke oppfyller kravet til belåningsgrad.⁴⁶ Dersom profesjonelle aktører stiller garanti for låntakere som ikke oppfyller kravene til maksimal belåningsgrad i tråd med § 7, vil dette etter Finanstilsynets oppfatning bidra til å øke berørte låntakers sårbarhet og på den måten undergrave hensikten med bestemmelsen om maksimal belåningsgrad i utlånsforskriften.

For å unngå at formålet med bestemmelsen i forskriften uthules over tid, foreslår Finanstilsynet at tilleggssikkerhet skal være begrenset til sidesikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon). Det vises til forslaget til forskrift i kapittel 10. Hvis kausjon og garanti fortsatt skal kunne inngå ved beregning av belåningsgrad, vil Finanstilsynet peke på at det er behov for å avklare hvilke krav som må oppfylles for at kausjon eller garanti skal godtas som tilleggssikkerhet.

Andelen boligkjøpere som har fått hjelp av foreldre til å kjøpe bolig har økt, se punkt 4.2. Hvorvidt man er kausjonist eller medlåntaker har stor betydning dersom hovedlåntaker misligholder lånet. Kausjonistens ansvar er normalt begrenset til bare en del av lånet, for eksempel det som utgjør bankens egenkapitalkrav. Etter finansavtaleloven kan kausjonistens ansvar bare gjøres gjeldende dersom det er tatt rettslige skritt mot hoveddebitor. Som medlåntaker er man solidarisk ansvarlig for hele lånet. Banken kan dermed kreve hele lånet tilbakebetalt fra medlåntakeren, som da risikerer å få tvangssolgt sin bolig. Ved å se samlet på betjeningsevnen og sikkerheten hos eksempelvis boligkjøper og foreldre, bidrar foreldrenes økonomi til at boligkjøperen kan ta større lån. Ordningen med medlåntaker gir også bankene bedre sikkerhet for sine utlån. På den annen side vil forbrukere som stiller som medlåntakere, normalt bli betydelig mer økonomisk sårbare, sammenliknet med dem som kun trer inn som kausjonist.

⁴⁴ Alle lån med pant i boligen skal tas med i beregningen av belåningsgrad, herunder låntakers andel av fellesgjeld i borettslag og boligsameier.

⁴⁵ [Skriftlig spørsmål fra Aleksander Stokkebø \(H\) til finansministeren](#)

⁴⁶ Finanstilsynet har mottatt én henvendelse fra et foretak uten konsesjon, som ønsker å stille slike garantier.

Finansavtaleloven § 5-17 har regler om kredittvurdering av samskyldnere. Kredittavtalen skal angi hvor stor andel av kredittbeløpet som kan kreves tilbake fra hver samskyldner, og samskyldnernes kreditteve skal vurderes på grunnlag av gjeldsansvaret til den enkelte samskyldner. Utgangspunktet er med andre ord selvstendige kredittvurderinger av både hovedlåntaker og eventuelle medlåntakere. I forskrift til finansavtaleloven er det imidlertid gjort unntak fra dette kravet. Det heter i forskriftens § 5-1 andre ledd at samskyldnere som nevnt i finansavtaleloven § 5-16 kan kredittvurderes med grunnlag i samskyldnernes samlede felles kreditteve når det i kredittavtalen inntas vilkår om at samskyldnerne ikke kan gi avkall på krav om regress mot hverandre før det tidspunktet kravet kan gjøres gjeldende.

Reguleringen i finansavtaleloven om kredittvurdering av samskyldnere har muliggjort den store økningen i lån med samskyldnere. Etter Finanstilsynets vurdering kan adgangen til å innvilge lån som overstiger den enkeltes betjeningsevne, forårsake gjeldsproblemer i husholdningene.

For å fange opp risikoen for foretakene og husholdningene ved at det tas opp for høy gjeld ved bruk av samskyldnere, har Finanstilsynet tidligere foreslått endringer i utlånsforskriften. På bakgrunn av at det i finansavtalereguleringen nå er åpnet for en samlet vurdering av samskyldnere, finner Finanstilsynet ikke grunnlag for å foreslå endringer i utlånsforskriften.

8.10. Avdrag på lån med pant i bolig (§ 9)

Etter gjeldende forskrift § 9 første ledd skal finansforetaket ved lån som overstiger 60 prosent av boligens verdi, kreve årlig nedbetaling som minst skal tilsvare det laveste av 2,5 prosent av innvilget lån og det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid. Etter annet ledd skal finansforetaket ved innvilgelse av nedbetalingslån i tillegg til rammekreditt, kreve årlig nedbetaling som minst skal tilsvare det laveste av 2,5 prosent av summen av innvilget nedbetalingslån og rammekreditt og det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

Det har vært høy prisstigning og en markant renteøkning i Norge siden 2021. For mange husholdninger har dette bidratt til en strammere økonomisk situasjon. Enkelte har påpekt at kravet til betaling av avdrag bør reduseres når inflasjonen er høy for å bidra til at låntakere skal kunne opprettholde konsumet. Bakgrunnen er at pris- og inntektsvekst over tid reduserer realverdien av nominelle gjeldsforpliktelser for låntakerne. Siden høyere inflasjon medfører en raskere reduksjon i realverdien av gjelden, vurderes krav til betaling av avdrag å utgjøre en unødvendig tvungen sparing for låntaker.

Inflasjonen har avtatt markert siden toppen på 7,5 prosent i oktober 2022, til 2,8 prosent i juli 2024. Prisveksten er dermed nærmere inflasjonsmålet på 2 prosent, som også ligger fast. På denne bakgrunnen finner Finanstilsynet ikke grunnlag for å endre kravet til betaling av avdrag. Etter Finanstilsynets vurdering ville innføring av krav om betaling av avdrag som avhenger av inflasjonen også bidra til et mer komplekst regelverk og økte kostnader knyttet til etterlevelse og oppfølging.

Annuitetslån er utbredt i det norske markedet. Det innebærer blant annet at en renteøkning automatisk medfører lavere krav til avdrag i en periode, noe som demper utslaget av økte rentebetalinger. Samlet sett øker likviditetsbelastningen for husholdningene siden renteøkningen fører til større økning i rentebetalinger enn reduksjonen i de periodiske avdragene. Virkningen av reduserte avdrag er større for nye lån enn for lån som har løpt en stund.

Etter Finanstilsynets vurdering, gir fleksibilitetskvotene i forskriften tilstrekkelig rom til at bankene ved innvilgelse av nye lån kan gi lettelser i blant annet kravet til avdrag på boliglån for låntakere hvor dette vurderes forsvarlig.

Utlånsforskriften er ikke til hinder for at finansforetak gir avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne. Eksempler på slike omstendigheter er sykdom, samlivsbrudd og arbeidsledighet.

Finanstilsynet mener at gjeldende bestemmelse om avdrag på lån med pant i bolig bør videreføres.

8.11. Refinansiering (§§ 10, 13 og 15)

Gjeldende utlånsforskrift §§ 10, 14 og 16 gir adgang til at lån under visse vilkår kan erstattes med nytt lån (refinansiering), selv om det refinansierte lånet ikke oppfyller ett eller flere av kravene i forskriften.

For refinansiering av lån med pant i bolig, ble kravet i forskriften § 10 nr. 2 om at det refinansierte lånet skal ha pant i samme bolig, med virkning fra 1. januar 2023, endret til at det refinansierte lånet må ha pant i samme bolig eller på refinansieringstidspunktet ikke ha høyere belåningsgrad enn det eksisterende lånet.

Finanstilsynet foreslår å videreføre gjeldende bestemmelser om refinansiering.

8.12. Avdrag på forbrukslån (§ 12)

Etter gjeldende forskrift § 13 skal finansforetaket kreve månedlig nedbetaling av forbrukslånet. Den månedlige nedbetalingen skal minst utgjøre et beløp som medfører at lånet nedbetales i løpet av fem år når lånet avdras som serie- eller annuitetslån. For rammekreditter skal minimumsbeløpet beregnes hver måned basert på benyttet kreditt og utgjøre et beløp som medfører at kreditten nedbetales i løpet av fem år når kreditten avdras som serielån. Finansforetaket kan, etter annet ledd, gi avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne.

Finanstilsynet foreslår å videreføre gjeldende krav til nedbetaling av usikret kreditt.

8.13. Fleksibilitet (§§ 11, 14 og 16)

Bestemmelsene om fleksibilitetskvoter gir rom for at finansforetak basert på egne kredittvurderinger kan innvilge en andel lån som ikke tilfredsstillende ett eller flere av kravene i forskriften. Dette gir bankene og andre som yter kreditt et visst handlingsrom. Muligheten til å fravike forskriftens krav gjennom bruk av kvotene innebærer samtidig økt risiko for at låntakere innvilges lån som de senere vanskelig kan betjene, noe som øker sårbarheten både for norsk økonomi og den enkelte. Dette tilsier at rommet for å gå ut over kravene i forskriften bør begrenses.

Lån med pant i bolig

Etter gjeldende forskrift § 12 kan finansforetak innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene om betjeningsevne, gjeldsgrad, belåningsgrad og avdrag (§ 5, § 6, § 7 og § 9) for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig hvert kvartal. For lån med pant i bolig i Oslo kommune kan finansforetaket hvert kvartal innvilge lån med pant i bolig som

ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene for inntil 8 prosent av verdien av innvilgede lån eller inntil 15 millioner kroner.⁴⁷

Andel husholdninger med svært høy gjeld i forhold til inntekt økte betydelig fra 2000 til 2020, men har siden 2020 vist tegn til å avta. Andelen nye, innvilgede utlån med pant i bolig som avviker fra ett eller flere av forskriftens krav, har over lengre tid ligget mellom 5 og 7 prosent i hele landet.⁴⁸ En stor andel av nye innvilgede lån er refinansiering av eksisterende lån. Mange av disse er godt innenfor kravene i forskriften. Utlånsforskriften § 10 åpner også for at man under visse forutsetninger kan se bort fra flere av forskriftens krav ved refinansiering, uten bruk av fleksibilitetskvoten. Dette bidrar til en forholdsvis romslig fleksibilitetskvote sett i forhold til omfanget av nye lån til førstegangskjøpere eller til kjøp av ny bolig.

Geografisk differensiering av fleksibilitetskvoten ble innført ved forskrift 14. desember 2016. Med bakgrunn i særlig høy boligprisvekst i Oslo besluttet Finansdepartementet å redusere fleksibilitetskvoten for lån med pant i bolig i Oslo fra 10 til 8 prosent eller inntil 10 millioner kroner per kvartal. Disse endringene ble gjort med virkning fra 1. januar 2017. Fra 1. januar 2023 har fleksibilitetskvoten for lån med pant i bolig i Oslo vært 8 prosent eller inntil 15 millioner kroner per kvartal.

Etter Finanstilsynets vurdering bør den geografiske differensieringen av fleksibilitetskvoter for lån med pant i bolig videreføres i ny forskrift. Videre foreslår Finanstilsynet at fleksibilitetskvotene opprettholdes på 10 prosent for lån med pant i bolig utenfor Oslo og 8 prosent eller 15 millioner kroner per kvartal for lån med pant i bolig i Oslo.

Forbrukslån

Etter forskriften § 15 kan finansforetakene yte usikret kreditt som ikke oppfyller forskriftens vilkår om betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling (§ 5, § 6 og § 13), for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal.⁴⁹ Flexibilitetskvoten er ikke geografisk differensiert.

Som nevnt under punkt 3.3 begynte forbruksgjelden i Norge igjen å øke i 2023, og den har fortsatt å øke i 2024. Ved utgangen av første kvartal 2024 var tolv månedersveksten 5,3 prosent ifølge tall fra Gjeldsregisteret AS. Andelen misligholdte lån er fremdeles høy og betydelig høyere enn for andre typer lån. Rapportert bruk av fleksibilitetskvoten viser at andelen forbrukslån som avviker fra ett eller flere av kravene, har ligget på i overkant av 2 prosent av innvilgede forbrukslån.

Kredittvurdering er en kjerneoppgave for banker og andre finansforetak som yter kreditt. Det kan være tilfeller der både kredittgiver og låntaker mener låntaker av ulike grunner har god betjeningsevne selv om vedkommende ikke oppfyller forskriftens vilkår. Disse kan oppleve manglende adgang til å fravike forskriften som urimelig. Etter Finanstilsynets vurdering bør det legges vekt på at opptak av usikrede lån kan utgjøre en særlig risiko for låntakere og bankene. Hensynet til finansiell stabilitet tilsier derfor at finansforetakene gis en mindre fleksibilitetskvote for usikrede lån enn for lån med pant i bolig.

Det vises for øvrig til vurderingen av innføring av egen regulering av maksimal forbruksgjeld i punkt 8.7.

Finanstilsynet foreslår å videreføre gjeldende fleksibilitetskvote på 5 prosent for forbrukslån.

⁴⁷ Lån som er refinansiert i medhold av § 10 skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter første og annet ledd.

⁴⁸ Med unntak av andre og tredje kvartal 2020 hvor fleksibilitetskvotene ble midlertidig økt grunnet pandemien.

⁴⁹ For rammekreditter skal innvilget ramme legges til grunn ved beregningen av innvilgede lån. Forbrukslån som er refinansiert i medhold av § 14, skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter første ledd.

Lån med pant i annet enn bolig

Etter forskriften § 17 kan finansforetakene yte lån med pant i andre eiendeler enn bolig som ikke oppfyller forskriftens vilkår om betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling (§§ 5 og 6), for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal.⁵⁰ Flexibilitetskvoten er ikke geografisk differensiert.

Veksten i lån med pant i annet enn bolig har vært avtakende siden 2021, og omfanget av slike lån falt med 4 prosent gjennom 2023. Mesteparten av disse lånene er gitt med pant i personbil eller motorsykkel. I fjerde kvartal 2023 gikk 4,2 prosent av innvilget volum av slike lån ut over utlånsforskriftens krav om betjeningsevne og/eller gjeldsgrad. Det var høyest andel avvik for kravet om låntakers betjeningsevne.

Mange objekter som finansieres med denne typen lån, for eksempel bil, vil ha et betydelig verdifall i årene etter kjøpet. Ifølge panteloven § 3-21 første ledd faller salgspantet bort senest fem år etter at salgstingen ble overgitt til kjøperen. Etter bortfallet av pantet skal det resterende lånet omklassifiseres til usikret forbrukslån.

Kredittvurdering er en kjerneoppgave for banker og andre finansforetak som yter kreditt. Flexibilitetskvoter innebærer at bankene kan utøve tilstrekkelig skjønn i sin kredittgivning.

Finanstilsynet foreslår å videreføre gjeldende flexibilitetskvote på 10 prosent for lån med pant i annet enn bolig.

8.14. Utfyllende bestemmelser (§ 17)

Etter gjeldende forskrift § 18 kan Finanstilsynet gi utfyllende bestemmelser til forskriften. Finanstilsynet foreslår å videreføre bestemmelsen i ny forskrift.

8.15. Ikrafttredelse og varighet (§ 18)

Som nevnt under punkt 8.1, bygger finansielle ubalanser seg opp over lang tid. Regulering av utlånspraksis bør innføres tidlig i en oppgang for å motvirke oppbygging av ubalanser, men det er vanskelig å identifisere tidspunktet for start av en kredittsykel og for omslag. Det kan ta tid før kravene virker, og det er en fordel at kravene er virksomme over tid, slik at oppbygging av sårbarheter begrenses.

Etter Finanstilsynets vurdering bør forskriften tre i kraft 1. januar 2025 og fastsettes uten opphørsdato. En videreføring uten tidsbegrensning vil bidra til forutsigbarhet for markedsaktørene. Reguleringen bør likevel justeres dersom utviklingen i økonomien tilsier dette. En samlet gjennomgang av forskriften legger til rette for en helhetlig vurdering av erfaringer og utviklingstrekk. Forskriften bør etter Finanstilsynets vurdering evalueres jevnlig, for eksempel hvert tredje år og første gang høsten 2027, eller tidligere dersom utviklingen i kreditt- og boligmarkedet gir grunnlag for det.

8.16. Lettelser for enkelte grupper

Regulering av bankenes utlånspraksis er ikke egnet til å finstyre utviklingen i kreditt, verken nasjonalt, i geografiske delmarkeder eller i grupper av befolkningen.

Innføring av lettelser i regelverket for enkeltgrupper vil svekke den samlede reguleringen og gi økt kompleksitet, noe som kan øke risikoen for utilsiktede effekter. Finanstilsynet vil også

⁵⁰ For rammekreditter skal innvilget ramme legges til grunn ved beregningen av innvilgede lån. Forbrukslån som er refinansiert i medhold av § 14, skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter første ledd.

framheve at lettelse for enkeltgrupper kan føre til forventninger om tilsvarende ordninger for andre grupper. Tilsvarende gjelder bruk av forskriften for å nå andre politiske mål. Over tid vil det kunne undergrave forskriftens formål. Det bør derfor nøye vurderes om differensiering etter andre kjennetegn enn låntakeres sårbarhet er hensiktsmessig.

I [Stortingsmelding nr. 13 \(2023–2024\) \(Boligmeldingen\)](#) uttrykker regjeringen at eierlinjen i boligpolitikken skal ligge fast, og at det skal legges til rette for at flere skal få anledning til å eie sin egen bolig. Mangelen på boliger i pressområder løftes fram som en sentral utfordring. Regjeringen nevner flere tiltak, som etter Finanstilsynets vurdering, vil kunne være effektive for å oppnå de oppsatte boligpolitiske målene ved å øke tilbudet av boliger. Lettelser i utlansreguleringen vil først og fremst stimulere etterspørselen etter de tilgjengelige boligene og bidra til å presse boligprisene opp.

Førstegangskjøpere

Lav inntekt og liten egenkapital gjør det utfordrende for en stor del av førstegangskjøperne å finansiere kjøp av bolig uten å bryte ett eller flere av kravene i utlånsforskriften. Mange peker på uheldige sosiale effekter ved at det er vanskelig for unge å komme inn på boligmarkedet.

For en husholdning som ønsker å ta opp et nedbetalingslån på eksempelvis 5 millioner kroner, vil kravet til egenkapital være 750 000 kroner. Det er krevende for mange unge og førstegangskjøpere å skaffe en slik egenkapital. Samtidig er det rimelig å anta at en betydelig andel av førstegangskjøpere er unge og kan forventes å få en god lønnsutvikling i starten av sin yrkesaktive periode.

Som omtalt under punkt 4.2 fikk 67 prosent av boligkjøperne i aldersgruppen 20–29 år i Oslo foreldrehjelp ved boligkjøp i 2023, mens tilsvarende andel for landet var 49 prosent. Husholdninger som ikke kommer inn på boligmarkedet vil ikke ta del i formuesøkningen dersom boligprisene stiger, men er samtidig ikke eksponert mot risikoen for formuestap ved boligprisfall. Skillet mellom de som kommer seg inn på boligmarkedet og de som ikke gjør det, kan ha langvarige uønskede sosiale konsekvenser, siden boligformue i stor grad går i arv.

Videre ble det i punkt 4.2 påpekt at antall førstegangskjøpere gikk ned både i og utenfor Oslo fra 2021 til 2023 etter flere år med oppgang. Antallet førstegangskjøpere i 2023 var det laveste siden 2008, og 15,5 prosent lavere enn toppen i 2021. Høyere boligpriser og økende renter er mulige forklaringer på nedgangen de siste par årene. Høye gjeldskostnader kan også redusere foreldres mulighet for å hjelpe barn med boligkjøp.

Selv om antall førstegangskjøpere har variert over tid, har gjennomsnittsalderen for førstegangskjøpere i Norge vært relativt stabil på om lag 28 år siden 2011.

Enkelte land har særskilte regler for førstegangskjøpere og unge i utlansreguleringen. I Finland er maksimal belåningsgrad fastsatt til 90 prosent generelt, men 95 prosent for førstegangskjøpere. I Island er tilsvarende rammer henholdsvis 80 og 85 prosent, mens den generelle rammen i Tsjekia er 80 prosent og 90 prosent for låntakere under 36 år.

For mange førstegangskjøpere vil kravet til betjeningsevne være bindende. Island har et generelt krav om at summen av gjeldsrenter og avdrag ikke skal overstige 35 prosent av inntekten. For førstegangskjøpere er grensen satt til 40 prosent.

For en del førstegangskjøpere vil også kravet til maksimal gjeldsgrad på fem ganger inntekten være bindende. I Irland kan maksimal gjeld være 3,5 ganger brutto årsinntekt. For førstegangskjøpere er rammen satt til fire ganger brutto årsinntekt. I Slovakia er kravet mindre stramt for yngre enn for eldre låntakere.⁵¹

⁵¹ Grensen går ved 40 år.

Det er usikkert i hvilken grad en mindre stram regulering for førstegangskjøpere vil gjøre det lettere for disse å kjøpe bolig. På kort og mellomlang sikt er tilbudet av boliger langt på vei gitt. Lettelser for førstegangskjøpere innebærer at denne gruppen vil kunne ta opp større lån. Det vil isolert sett gi økt etterspørsel og høyere boligpriser, mens det er mer usikkert i hvilken grad det blir endringer i hvem som får tilslaget på de tilgjengelige boligene.

En eventuell lettelse for førstegangskjøpere vil isolert sett øke sårbarheten for låntakere som tar opp høyere gjeld. Lettelser i belåningsgradskravet vil eksempelvis medføre at det skal mindre prisfall til før egenkapitalen er tapt eller blir negativ.

Kravet til betjeningsevne skal bidra til at låntaker skal kunne betale renter og avdrag ved forfall og dekke utgifter til nødvendig livsopphold også etter en betydelig renteøkning eller inntektsbortfall. Den økonomiske utviklingen med blant annet kraftig renteoppgang de siste årene er en påminnelse om at endringer kan komme brått. Gjeldsbetjeningskravet bør derfor gjelde for alle grupper, herunder førstegangskjøpere.

Finanstilsynet viser til at det er etablert andre og mer målrettede virkemidler for å hjelpe unge inn på boligmarkedet, som f.eks. startlån fra Husbanken. Bruk av boligkjøpsmodeller kan i enkelte tilfeller være et hensiktsmessig alternativ. Det vises til drøftingen av behovet for regulering av boligkjøpsmodeller i punkt 8.3.

I Irland er fleksibilitetsrammen for førstegangskjøpere 15 prosent, som er lik rammen for andregangs- og senere kjøpere. For kjøp til utleieformål er rammen satt til 10 prosent. Frankrike har innført en fleksibilitetskvote på 20 prosent. 70 prosent av kvoten er forbeholdt bolig der eier selv bor og 30 prosent er forbeholdt førstegangskjøpere.

Egne fleksibilitetskvoter for førstegangskjøpere kan gjøre det lettere for disse å etablere seg i boligmarkedet. For å ivareta forskriftens formål ville det være nødvendig med en ramme for hvor mye av samlede utlån, uavhengig av om det er førstegangskjøpere eller andre, som kan bryte med kravene i utlånsforskriften. Da ville en, som i Frankrike, forbeholde en andel av samlet ramme til førstegangskjøpere. Det ville i praksis redusere rammen for andre kjøpere, og innskrenke bankenes mulighet for skjønnsutøvelse og porteføljestyring.

I utvalget av lån som inngår i Boliglånsundersøkelsen, har nye lån knyttet til kjøp av bolig i perioden 2016 til 2023 utgjort om lag 35–40 prosent av nye lån med pant i bolig. Som nevnt under punkt 3.2, viser tall fra Boliglånsundersøkelsen at om lag 10 prosent av nye nedbetalingslån ble gitt til førstegangskjøpere. Dette indikerer at dersom foretakene velger å anvende en fleksibilitetskvote på 5 prosent kun til lån hvor formålet er kjøp av bolig, vil en full utnyttelse av kvoten tilsvare om lag 15 prosent av alle lån hvor formålet er kjøp av bolig. Dersom en fleksibilitetskvote på 5 prosent kun anvendes på lån gitt til førstegangskjøpere, vil en full utnyttelse utgjøre over halvparten av lånevolumet gitt til førstegangskjøpere.

Den gjeldende fleksibilitetskvoten, som foreslås opprettholdt, gir dermed foretakene betydelig rom for å yte lån til førstegangskjøpere som ikke tilfredsstiller forskriftens krav. Bankene skal utøve gode kredittvurderinger, og kan som del av dette vurdere vilkår om bruk av risiko-reducerende tiltak som fastrente eller forsikringsordninger for at flere førstegangskjøpere kan innvilges lån innenfor gjeldende fleksibilitetskvoter.

Finanstilsynet foreslår at det ikke innføres særregler for førstegangskjøpere eller andre grupper av låntakere.

Kjøp av nybygd bolig

Selv om omsetningen av brukte boliger holdt seg oppe i 2023, økte antallet usolgte boliger gjennom året og bidro til en svak utvikling i boligprisene. Etter nedgang i begynnelsen av 2024, var det igjen en betydelig økning i antall usolgte boliger i mai. Samtidig ble både salg og igangsetting av nye boliger kraftig redusert i 2023 og flatet ut på et lavt nivå de første fire månedene i 2024.

Flere aktører, som Boligprodusentenes Forening og Prognosesenteret, har foreslått lettelser i utlånsforskriften knyttet til finansiering av nye boliger. Forslaget er blant annet begrunnet med at energi- og vedlikeholdskostnader for nye boliger er lavere enn for gamle boliger. Dette gir etter Boligprodusentenes Forenings beregninger grunnlag for å ta opp vesentlig mer lån ved kjøp av en ny bolig.

Ifølge gjeldende forskrift skal betjeningsevnekravet med tilhørende rentestress beregnes med basis i husholdningenes utgifter til bolig og livsopphold. I sine vurderinger av låntakers betjeningsevne kan bankene dermed ta hensyn til eventuelle lavere energi- og vedlikeholdsutgifter ved kjøp av ny bolig.

De samme aktørene mener at lettelser i utlånsforskriften vil bidra til økt bygging av nye boliger og dempe prispresset i bruktboligmarkedet. Ett av forslagene er å innføre større fleksibilitetskvoter ved kjøp av nye boliger. Det framheves også som et alternativ å øke maksimal gjeldsgrad eller rammen for belåningsgrad.

Ulempen med de foreslåtte lettelsene er, som for andre lettelser, at høyere gjeld øker sårbarheten for renteøkning og inntektsbortfall. Økt belåningsgrad innebærer at egenkapitalen til låntaker kan bli negativ ved mindre prisfall. For bankene kan både sannsynligheten for mislighold og tap gitt mislighold øke.

I Boligmeldingen nevner regjeringen at den vil legge fram en satsning på forenklingstiltak som kan gjøre at flere boligprosjekter kan bli enklere og billigere å realisere. Finanstilsynet legger til grunn at denne typen tiltak er mer målrettet og effektivt virkemiddel for å realisere nye boligprosjekter enn ved å innføre lettelser i utlånsreguleringen.

Finanstilsynet vurderer det ikke formålstjenlig å foreslå særregler for låntakere som kjøper nybygd bolig.

Kjøp av boliger i distriktene

Fra enkelte hold er det argumentert for å tilpasse forskriften slik at kravene blir mindre stramme ved kjøp av bolig i områder med lave boligpriser i annenhåndsmarkedet. I slike områder kan byggekostnadene ofte overstige panteverdien av boligen. Etter regelverket kan ikke bolig gjelden overstige 85 prosent av forsvarlig verdigrunnlag, som ikke kan være høyere enn markedsverdi fastsatt ut fra en forsiktig vurdering. I tillegg kommer at det er lite omsetning av boliger i distriktene, som gjør det vanskelig å fastsette markedsverdier.

Regulering av bankenes utlånspraksis er etter Finanstilsynets vurdering ikke egnet til å finstyre utviklingen i kreditt til ulike grupper eller geografiske delmarkeder. Mindre stramme rammer i distriktene vil bidra til å svekke reguleringsformål. Låntakere i distriktene vil rammes på samme måte som andre låntakere av renteøkninger og inntektsbortfall. Risikoen i distriktene kan i noen grad være høyere enn i sentrale områder fordi arbeidsplasser vil kunne være mer utsatt i kraftige nedgangskonjunkturer.

Det framgår av Boligmeldingen at regjeringen har styrket Husbankens distriktsrettede arbeid, og at den vurderer å gjøre endringer i innretningen av Husbankens låneordninger. Videre framgår det at regjeringen vil vurdere tilskudd til boligbygging i distriktene og tiltak for å redusere tapsrisikoen ved bygging.

Finanstilsynet foreslår at det ikke innføres særregler for lån med pant i boliger i distriktene.

8.17. Krav til maksimal forbruksgjeld

Omfanget av forbruksgjeld er redusert de siste årene, men har den siste tiden vist tegn til noe vekst. Finansavtaleloven av 2020, med strengere krav til kredittvurdering og avslagsplikt kombinert med erstatningsansvar for långiver, har trolig, sammen med andre tiltak som

innføringen av gjeldsinformasjons tjenester, bidratt til at veksten ikke har vært høyere. Utlånsforskriftens krav om at forbrukslån skal nedbetales over fem år, begrenser også omfanget av slike lån.

Forskriftens krav til maksimal gjeld tilsvarende fem ganger brutto årsinntekt er mindre relevant for låntakere som kun har usikret kreditt. Et eget krav til maksimal forbruksgjeld vil kunne redusert sårbarheten for denne gruppen. Den senere tidens vekst i forbruksgjeld, og den høye misligholdsandelen, kan tilsa at det innføres et slikt krav. Finanstilsynet vil imidlertid ikke foreslå å innføre et slikt krav nå, og mener det eventuelt må vurderes nærmere.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med forskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak. Erfaringer fra både Norge og andre land viser at perioder med finansiell ustabilitet kan medføre svært store kostnader for den enkelte og for samfunnet som helhet, se for eksempel Finanskriseutvalgets utredning ([NOU 2011: 1 Bedre rustet mot finanskriser](#)).

Tilbakeslag i økonomien som faller sammen med kriser i det finansielle systemet blir ofte dypere og mer langvarige enn andre tilbakeslag, med store konsekvenser i form av arbeidsledighet og tapt produksjon. De potensielt store samfunnsmessige konsekvensene understreker viktigheten av en sunn utlånspraksis og god risikostyring i den enkelte bank, og nødvendig soliditet i det finansielle systemet.

Norske husholdningers gjeldsgrad er på et høyt nivå, både historisk og sammenliknet med andre land. Selv om det for den enkelte bank og den enkelte låntaker kan virke rasjonelt å innvilge og ta opp lån som er høye i forhold til boligverdi eller inntekt, kan en slik utlånspraksis bidra til større sårbarhet i det finansielle systemet enn det den enkelte bank eller låntaker tar hensyn til ved sin beslutning. Etter Finanstilsynets vurdering har gjeldende forskrift bidratt til å dempe andelen med svært høy gjeld. Utlånsreguleringen forebygger den finansielle sårbarheten i husholdninger og finansforetak, og reduserer dermed sårbarheten i det finansielle systemet og faren for et dypt og langvarig tilbakeslag.

Reguleringen begrenser muligheten for konsumglatting i husholdningene og gjør det vanskeligere for enkelte husholdninger å finansiere større anskaffelser, som f.eks. for unge å kjøpe sin første bolig. I utformingen av utlånsreguleringen avveies fordelene ved reguleringen, i form av redusert risiko for finansiell ustabilitet og reduserte private og samfunnsmessige kostnader ved et større tilbakeslag, mot kostnadene ved reguleringen.

Utlånsreguleringen påvirker særlig de husholdningene som ønsker å ha høyere gjeld enn det reguleringen gir rom for. Siden førstegangskjøpere og unge husholdninger i gjennomsnitt har svakere betjeningsevne og mindre egenkapital enn øvrige låntakere, vil kravene i forskriften være mest bindende for disse gruppene.

Konsekvensene av utlånsreguleringen for fordeling av inntekt og formue i Norge, er ikke entydig. På den ene siden kan utlånsreguleringen være et hinder for enkelte husholdninger ved kjøp av bolig. Dette gjelder særlig for yngre husholdninger og førstegangskjøpere uten muligheter for finansiell støtte fra nær familie. Husholdninger som er utenfor boligmarkedet vil ikke ta del i formuesøkningen når boligprisene stiger, men unngår samtidig risikoen for formuestap ved boligprisfall. Skillet mellom de som kommer seg inn på boligmarkedet og de som ikke gjør det, kan ha langvarige uønskede sosiale konsekvenser, siden boligformue i stor grad går i arv. På den annen side kan utlånsreguleringen bidra til lavere kredittvekst og dermed lavere boligprisvekst, som vil bidra til at flere vil kunne ha mulighet til å finansiere kjøp av bolig med et bærekraftig gjeldsnivå.

Den samlede effekten av forslagene til ny utlånsforskrift vurderes ikke å innebære vesentlig endringer i husholdningenes tilgang til kreditt sammenliknet med gjeldende forskrift. Videreføring av en om lag uendret utlånsregulering vil fortsatt bidra til å dempe risikoen for finansiell ustabilitet i norsk økonomi, i tråd med forskriftens formål, og også bidra til forbrukervern.

Renteøkningen de to–tre siste årene bidrar til at husholdningenes etterspørsel etter lån er mindre enn den ville ha vært med et fortsatt lavt rentenivå. Det tilsier at reguleringen er mindre inngripende enn den var før renteøkningen.

Det er vanskelig å anslå den isolerte virkningen av de foreslåtte bestemmelsene for ulike grupper og geografiske områder, siden både ønsket opplåning og tilgangen til lån vil påvirkes av andre forhold enn reguleringen, herunder utviklingen i lånerenter og inntekt. De foreslåtte bestemmelsene vil også kunne påvirke prisingen i boligmarkedet ved at prisene blir lavere enn de ellers ville ha vært, som er av betydning også for kommende førstegangskjøpere.

Virkeområdet for forskriften foreslås, i likhet med gjeldende forskrift, å omfatte både norske og utenlandske finansforetak som driver virksomhet i Norge. Forskriften vil derfor ikke virke konkurransevridende.

Virkningen av de ulike forslagene på husholdningenes samlede gjeld er vanskelig å tallfeste med rimelig grad av sikkerhet. Finanstilsynet antar at forskriften fremdeles vil dempe andelen med svært høy gjeld.

Etter Finanstilsynets vurdering vil videreføring av ordningen med romslige fleksibilitetskvoter gi finansforetakene tilstrekkelig handlingsrom til å fravike kravene i forskriften når det er godt begrunnet.

Forslagene om endringer i reglene for tilleggssikkerhet og innføring av unntak for yting av kreditt som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-6 første ledd nr. 2 når låntaker bare stiller verdipapirer som sikkerhet, vil kreve mindre regelverkstilpasninger hos finansforetakene i en overgangsfase, men kan samtidig være forenklende ved at enkelte unntak og regler foreslås fjernet eller klargjort. Regelendringene vil kunne få konsekvenser for enkeltkunder.

Forslagene anses ikke å medføre vesentlig økte administrative kostnader for finansforetakene utover kostnadene ved å implementere regelendringene. Fastsetting av en utlånsforskrift uten opphørsdato vil, i tillegg til å forsterke forskriftens formål, også kunne gi bedre forutsigbarhet for aktørene.

Forskriftsregulering av finansforetaks utlånspraksis vil innebære kostnader knyttet til håndtering av spørsmål om tolkning, avgrensning og praktisering for finansforetakene, lånekunder og offentlige myndigheter. Enkelhet i reguleringen bidrar til å dempe slike kostnader.

10. Forslag til ny forskrift om finansforetakenes utlånspraksis (utlånsforskriften)

Endring fra gjeldende utlånsforskrift er markert med *spor endringer*.

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

Kapittel 1. Formål, virkeområde og unntak

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder finansforetakenes utlånspraksis ved utlån til forbrukere. Forskriften gjelder også for utenlandske finansforetak som driver virksomhet i Norge i medhold av finansforetaksloven § 5-2, § 5-3, § 5-5 og § 5-6.

Kapittel 1, 2 og 6 gjelder for alle lån omfattet av denne forskriften.

Kapittel 3 gjelder for lån med pant i bolig, herunder fritidsbolig, til forbrukere.

Kapittel 4 gjelder for usikrede lån til forbrukere (forbrukslån).

Kapittel 5 gjelder for lån til forbrukere med pant i andre eiendeler enn bolig.

Med forbruker menes i denne forskriften en fysisk person som anses som forbruker etter lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler § 1-4 første ledd.

§ 3. Unntak

Forskriften gjelder ikke kapitalfrigjøringskreditter med en belåningsgrad som ikke overstiger 85 prosent, og hvor det uttrykkelig framgår 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 fra framtidig salg av boligen, og hvor lånebeløpet ikke forfaller til betaling før en eller flere avtalte og livsrelaterte hendelser inntreffer.

Forskriften gjelder ikke ved innvilgelse av kredittkort dersom kundens samlede kredittkortrammer ikke vil overstige 25 000 kroner.

Forskriften gjelder ikke når finansforetak yter usikret kreditt rente- og kostnadsfritt.

Forskriften gjelder ikke avtaler der kunden utelukkende hefter med en gjenstand som på avtaletidspunktet blir deponert hos kredittgiveren.

Forskriften gjelder ikke når finansforetak yter kreditt som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-6 første ledd nr. 2 og låntager bare stiller sine verdipapirer som sikkerhet.

Lån som nevnt i første til ~~femtefjerde~~ ledd skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter § 11 første og annet ledd, § 14 første ledd og § 16 første ledd.

Kapittel 2. Generelle bestemmelser

§ 4. Dokumentasjon

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

§ 5. Betjeningsevne

Finansforetaket skal ikke yte lån dersom kunden ikke vil ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold ved en renteøkning på 3 prosentpoeng på kundens samlede gjeld, men slik at finansforetaket uansett skal legge til grunn en rente på minst 7 prosent.

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. Ved fastrentelån skal renteøkningen beregnes på grunnlag av det beløp som etter nedbetalingsplanen er utestående ved utløpet av fastrenteperioden.

§ 6. Gjeldsgrad

Finansforetaket skal ikke yte lån dersom kundens samlede gjeld overstiger fem 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.

Kapittel 3. Utlån med pant i bolig

§ 7. 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.

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.

§ 8. Tilleggssikkerhet

Ved beregning av belåningsgrad etter § 7 kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom *eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon); kausjon eller garanti*. Tilleggssikkerhet i pant i annen fast eiendom skal være innenfor grensene for belåningsgrad i § 7.

§ 9. Avdrag

Ved lån som overstiger 60 prosent av boligens verdi, skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som minst skal tilsvare det laveste av 2,5 prosent av innvilget lån og det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

Ved innvilgelse av nedbetalingslån i tillegg til rammekreditt skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som minst skal tilsvare det laveste av 2,5 prosent av summen av innvilget nedbetalingslån og rammekreditt og det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

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

Første og annet 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.

§ 10. 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 § 5, § 6, § 7 og § 9, men der det refinansierte lånet:

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

§ 112. Fleksibilitet

Finansforetaket kan innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 5, § 6, § 7 og § 9, for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig 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 § 5, § 6, § 7 og § 9, for inntil 8 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig i Oslo kommune eller inntil 15 millioner kroner.

Lån som er refinansiert i medhold av § 10, skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter første og annet ledd.

Finansforetaket skal fastsette rammer og retningslinjer for innvilgelse av lån som angitt i første og annet ledd.

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.

Kapittel 4. Forbrukslån

§ 123. Avdrag

Finansforetaket skal kreve månedlig nedbetaling av forbrukslånet. Den månedlige nedbetalingen skal minst utgjøre et beløp som medfører at lånet nedbetales i løpet av 5 år når lånet avdras som serie- eller annuitetslån. For rammekreditter skal minimumsbeløpet beregnes hver måned basert på benyttet kreditt og utgjøre et beløp som medfører at kreditten nedbetales i løpet av 5 år når kreditten avdras som serielån.

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.

§ 134. Refinansiering

Denne forskriften er ikke til hinder for at forbrukslån kan erstattes med nytt lån (refinansiering), selv om det refinansierte lånet ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 5, § 6 og § 12, men der det refinansierte lånet:

1. ikke overstiger det eksisterende lånet eller lånenes størrelse på refinansieringstidspunktet og
2. ikke øker summen av renter, gebyrer og andre kostnader som kunden skal betale i forhold til summen av kostnadene ved nedbetaling av eksisterende gjeld.

§ 145. Fleksibilitet

Finansforetaket kan yte forbrukslån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 5, § 6 og § 12, for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede forbrukslån hvert kvartal. For rammekreditter skal innvilget ramme legges til grunn ved beregningen av innvilgede lån.

Finansforetaket skal fastsette rammer og retningslinjer for innvilgelse av lån som angitt i første ledd.

Forbrukslån som er refinansiert i medhold av § 13, skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter første ledd.

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

Kapittel 5. Utlån med annet pant enn bolig

§ 156. Refinansiering

Denne forskriften er ikke til hinder for at lån med pant i andre eiendeler enn bolig kan erstattes med nytt lån (refinansiering), selv om det refinansierte lånet ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 5 og § 6, men der det refinansierte lånet:

1. ikke overstiger det eksisterende lånet eller lånenes størrelse på refinansieringstidspunktet og
2. ikke øker summen av renter, gebyrer og andre kostnader som kunden skal betale i forhold til summen av kostnadene ved nedbetaling av eksisterende gjeld.

§ 167. Fleksibilitet

Finansforetak kan yte lån med pant i andre eiendeler enn bolig som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 5 og § 6, for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i andre eiendeler enn bolig hvert kvartal.

Finansforetaket skal fastsette rammer og retningslinjer for innvilgelse av lån som angitt i første ledd.

Lån som er refinansiert i medhold av § 15, skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter første ledd.

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

Kapittel 6. Ikrafttredelse mv.

§ 178. Utfyllende bestemmelser

Finanstilsynet kan gi utfyllende bestemmelser til forskriften.

§ 189. Ikrafttredelse og evaluering

Forskriften tretr i kraft 1. januar 2025~~1~~, og skal gjelde til og med 31. desember 2024.

Finanstilsynet skal minst hvert tredje år, og første gang i august 2027, gi råd til Finansdepartementet om behovet for endringer i forskriften ut fra hensynet til finansiell stabilitet. Råd som nevnt i første punktum skal ledsages av et høringsnotat som er utformet i medhold av utredningsinstruksen. Ved utarbeidelsen av høringsnotatet skal Finanstilsynet innhente faktagrunnlag og analyser fra Norges Bank.

Vedlegg 1 Utlånsregulering i utvalgte land

Lån med pant i bolig

	Belåningsgrad (LTV)	Gjeld som andel av inntekt (LTI/DTI)	Betjeningsevne (DSTI e.l.)	Andre	Fleksibilitet (andel av utlånsvolum)
Norge	85 prosent for nedbetalingslån 60 prosent for rammekreditt	Kravet gjelder samlet gjeld (DTI): Maksimalt fem ganger brutto årsinntekt	Kravet gjelder samlet gjeld: Stresstest. Renteøkning 3 prosentpoeng, men uansett minst 7 prosent	Hvis LTV > 60 prosent, krav om årlig amortisering minst tilsv. det laveste av 2,5 prosent av innvilget lån og avdragsbetaling ved 30 års annuitetslån	Inntil 10 prosent. I Oslo inntil 8 prosent eller 15 millioner kroner per kvartal
Sverige	Retningslinjer: 85 prosent			Amortiseringskrav: 1 prosent hvis LTV er mellom 50 og 70 prosent, og 2 prosent hvis LTV er større enn 70 prosent + 1 pp. hvis LTI er større enn 4,5	
Danmark	Retningslinjer: 95 prosent		For vekstområder retningslinjer: stresstest med i) renteøkning på 1 prosentpoeng, men uansett minst 4 prosent, og ii) positiv nettoformue ved fall i boligpris på 10 prosent hvis LTI er mellom 4 og 5, og 25 prosent hvis LTI er større enn 5 i vekstområder	Retningslinjer: fastrente- og avdragskrav hvis LTV > 60 prosent og DTI > 4	
Finland	90 prosent, 95 prosent for førstegangskjøpere		Stresstest. Rente lik 6 prosent og løpetid på lån 25 år. Retningslinjer fra oktober 2023: DSTI (stresset) på maksimalt 60 prosent	Maksimalt 30 års løpetid. Bankene har 10 prosent fleksibilitetskvote per kvartal	Inntil 15 prosent kan overstige DSTI-kravet
Island	80 prosent generelt og 85 prosent for førstegangskjøpere		DSTI skal være mindre enn 35 prosent, for førstegangskjøpere DSTI mindre enn 40 prosent. Krav om å bruke det største av lånerente og referanserente (3 prosent for		Inntil 5 prosent kan overstige DSTI-kravet

			indekserte lån og 5,5 prosent for ikke-indekserte lån)		
Estland	85 prosent, 90 prosent for lån med statsgaranti		Maksimalt 50 prosent DSTI (netto inntekt) ved bruk av lånerente, men uansett minst 6 prosent rente.	Maksimal løpetid for boliglån 30 år	Inntil 15 prosent
Latvia	90 prosent, 70 prosent ved kjøp til utleieformål, 95 prosent for lån med statsgaranti	Total gjeld (DTI) maks seks ganger netto årsinntekt Ved kjøp til utleieformål kan inntekt fra utleie maksimalt utgjøre 70 prosent av samlet inntekt Krav til DTI maks 8 for lån med pant i energieffektive boliger	Krav til DSTI (gjeldsbetjening i prosent av netto inntekt) på maksimalt 40 prosent For lån med pant i energieffektive boliger er det DSTI-krav på maksimalt 45 prosent	Maksimal løpetid for boliglån 30 år	Inntil 10 prosent av utlån kan overstige kravene til DTI, DSTI og løpetid. Dette gjelder ikke lån til fysiske personer med pant i energieffektive boliger
Litauen	Generelt 85 prosent. 70 prosent ved lån til fysiske personer med pant i sekundærbolig (bortsett fra tilfeller hvor låntakers eksisterende lån har LTV lavere enn 50 prosent).		DSTI på maksimalt 40 prosent (netto inntekt), og DSTI på maksimalt 50 prosent ved rente på 5 prosent.	Maksimal løpetid for boliglån 30 år	Inntil 5 prosent av boliglån kan ha DSTI mellom 40 og 60 prosent.
Storbritannia		Lån maks 4,5 ganger brutto årsinntekt (LTI)	FCA-krav: Låntaker skal klare forventet rentøkning, men uansett rentøkning på minst 1 prosentpoeng		LTI: Inntil 15 prosent
Irland	90 prosent, med unntak av kjøp til utleieformål (70 prosent)	Lån maks 3,5 ganger brutto årsinntekt (LTI). Maks LTI for førstegangskjøpere er 4.	Stresstest. Rentøkning 2 prosentpoeng		Inntil 15 prosent for førstegangskjøpere og for "SSBs" (second and subsequent buyers), og 10 prosent for kjøp til utleieformål
Frankrike			DSTI skal ikke overstige 35 prosent	Løpetid maksimalt 25 år	20 prosent, av dette er 70 prosent forbeholdt bolig der eier selv bor og 30 prosent for førstegangskjøpere
Portugal	90 prosent, 80 prosent ved kjøp til utleieformål		DSTI skal maksimalt være 50 prosent	Maksimal løpetid 40 år for låntakere opp til 30 år, 37 år for låntakere mellom 30 og 35 år, og 35 år for låntakere over 35. Gjennomsnittlig	Inntil 10 prosent av utlån kan ha DSTI opptil 60 prosent, inntil 5 prosent kan overstige 60 prosent

				løpetid maksimalt 30 år	
Slovakia	90 prosent	Total gjeld (DTI) maks åtte ganger netto årsinntekt For låntakere over 40 år reduseres DTI-grensen med 0,25 per år fram til DTI på 3 ved 60 år.	DSTI mindre enn 60 prosent (inkl. renteøkning på 2 prosentpoeng)	Maksimal løpetid for boliglån 30 år	LTV-krav: Inntil 20 prosent av utlånene kan ha LTV mellom 80 og 90 prosent. DTI-krav: Inntil 5 prosent, uavhengig av låntakernes alder. DSTI-krav: Inntil 5 prosent kan ha DSTI mellom 60 og 70 prosent. Løpetidskrav: Inntil 10 prosent
Tsjekia	80 prosent, 90 prosent for låntakere under 36 år				Inntil 5 prosent av utlånene kan overstige LTV-kravene.

Andre typer lån (forbrukslån, om ikke annet framgår)

	Belåningsgrad (LTV)	Gjeld som andel av inntekt (LTI/DTI)	Betjeningsevne (DSTI e.l.)	Andre	Fleksibilitet
Norge		Kravet gjelder samlet gjeld (DTI): Maksimalt fem ganger brutto årsinntekt	Kravet gjelder samlet gjeld: Stresstest. Renteøkning 3 prosentpoeng, men uansett minst 7 prosent	Kravet gjelder forbrukslån: Krav om amortisering slik at lånet er nedbetalt i løpet av fem år	Forbrukslån: 5 prosent av utlånsvolumet Lån med pant i annet enn bolig: 10 prosent av utlånsvolumet
Portugal			DSTI skal maksimalt være 50 prosent	Maksimal løpetid sju år for forbrukslån, og ti år for billån og lån for finansiering av utdanning, helse og fornybar energi	Inntil 10 prosent av utlån kan ha DSTI opptil 60 prosent, inntil 5 prosent kan overstige 60 prosent
Latvia		Total gjeld (DTI) maks seks ganger netto årsinntekt	DSTI på maksimalt 40 prosent	Maks sju års løpetid for forbrukslån	Inntil 10 prosent av utlån
Slovakia		Total gjeld (DTI) maks åtte ganger netto årsinntekt. For låntakere over 40 år reduseres DTI-grensen med 0,25 per år fram til DTI på 3 ved 60 år.	DSTI mindre enn 60 prosent (inkl. renteøkning på 2 prosentpoeng)	Maksimal løpetid for andre lån åtte år. For grønne forbrukslån er det krav om løpetid på maksimalt ti år.	DSTI-krav: For forbrukslån med løpetid inntil fem år kan inntil 5 prosent kan ha DSTI mellom 60 og 70 prosent. Inntil 5 prosent av lånene kan ha DTI over kravene, uavhengig av låntakernes alder.

Vedlegg 2 Endringer i den norske utlånsreguleringen

Finanstilsynet fastsatte i 2010 rundskriv (11/2010) med retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål i Norge, se tabell 1. Retningslinjene ble strammet inn i 2011 (rundskriv 29/2011), blant annet slik at nye nedbetalingslån med pant i bolig ikke skulle overstige 85 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen. Sterk vekst i husholdningenes gjeld og i boligprisene førte til at Finansdepartementet i 2015, med utgangspunkt i råd fra Finanstilsynet, fastsatte en forskrift som regulerer bankenes utlånspraksis for lån med pant i bolig. Reguleringen har blitt videreført og endret flere ganger.

Omtalen under gir en oversikt over de viktigste endringene i den norske utlånsreguleringen.

Forskrift 15. juni 2015 om krav til nye utlån med pant i bolig

I forskriften som trådte i kraft 1. juli 2015, var maksimal belåningsgrad 85 prosent for nedbetalingslån og 70 prosent for rammelån. I vurderingen av kundens betjeningsevne var det krav om at finansforetaket skulle legge inn en renteøkning på 5 prosentpoeng fra det aktuelle rentenivået (stresstest av betjeningsevne). Ved lån som oversteg 70 prosent av boligens verdi, var det krav om årlig nedbetaling som minst skulle utgjøre 2,5 prosent av innvilget lån eller det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid hvis dette var lavere. For den enkelte bank kunne inntil 10 prosent av samlede nye utlån gå utover kravene i forskriften per kvartal (fleksibilitetskvote).

Forskrift 14. desember 2016 om krav til nye utlån med pant i bolig

Forskriften som trådte i kraft 1. januar 2017, inneholdt noen innstramminger. Det ble innført krav til maksimal gjeldsgrad på fem ganger brutto årsinntekt. Maksimal belåningsgrad for rammelån ble senket til 60 prosent. Kravet om betaling av avdrag ble utvidet til å gjelde lån som oversteg 60 prosent av boligens verdi. Det ble også innført en egen fleksibilitetskvote for lån med pant i bolig i Oslo på 8 prosent (eller inntil 10 millioner kroner per kvartal) og krav om maksimalt 60 prosent belåningsgrad ved lån med pant i sekundærbolig i Oslo.

Forskrift 19. juni 2018 om krav til nye utlån med pant i bolig

I forskriften som trådte i kraft 1. juli 2018 ble de gjeldende kravene (generelle krav, bankenes fleksibilitetskvoter og de særskilte kravene for Oslo) videreført. Det ble åpnet for at dokumenterte og stabile skattefrie inntekter kunne tas med i beregning av låntakerens gjeldsgrad. Ved beregning av belåningsgrad ble det anledning til å trekke innestående BSU-midler fra innvilget lån. Videre ble det gitt unntak i kravene om betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling for kapitalfrigjøringskreditter, og det ble presisert at forskriften også omfatter utlån med pant i fritidsbolig.

Tabell 1 Regulering av boliglånspraksis

	Retningslinjer		Forskrift		
	03.03.2010– 30.11.2011 ¹	01.12.2011– 30.06.2015 ²	01.07.2015– 31.12.2016	01.01.2017– 31.12.2022	01.01.2023– 31.12.2024
Maksimal belåningsgrad, nedbetalingslån	90 pst.	85 pst.	85 pst.	85 pst.	85 pst.
Maksimal belåningsgrad, rammelån	75 pst.	70 pst.	70 pst.	60 pst.	60 pst.
Maksimal belåningsgrad, avdragsfrihet	Ikke spesifisert ³	70 pst.	70 pst.	60 pst.	60 pst.
Maksimal gjeldsgrad	300 pst. ⁴	–	–	500 pst.	500 pst.
Stresstest av betjeningsevne v/ renteøkning	Ikke spesifisert	5 pp.	5 pp.	5 pp.	3 pp., men uansett minst 7 pst.
Maksimal andel lån som kan gå utover kravene per kvartal⁵	–	–	10 pst.	10 pst. (8 pst. i Oslo)	10 pst. (8 pst. i Oslo)
Maksimal belåningsgrad, sekundærbolig i Oslo	–	–	–	60 pst.	–

¹ Rundskriv 11/2010.

² Rundskriv 29/2011.

³ «Lån som medfører en høy belåningsgrad, bør normalt etableres med betaling av avdrag slik at det opparbeides en mer betryggende sikkerhetsbuffer.»

⁴ «Dersom banken bruker gjeldsgrad (total gjeld i forhold til brutto inntekt) som beslutningskriterium, bør lånet normalt ikke overstige tre ganger samlet bruttoinntekt. Banken skal internt fastsette en skala for maksimale lån i forhold til samlet brutto inntekt. Banken må i tillegg vurdere konsekvensene av renteøkning.»

⁵ Retningslinjene inneholdt krav om at «[dersom banken] finner grunn til å avvike sine interne retningslinjer basert på disse minstekravene, må beslutningene om dette fattes på et høyere nivå enn de som vanligvis har fullmakt til å gi boliglån».

Forskrift 12. februar 2019 om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån

Finanstilsynet fastsatte i 2017 rundskriv med retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån, se tabell 2. I 2018 gjennomførte Finanstilsynet undersøkelser som viste at mange finansforetak ikke fulgte retningslinjene, og varslet at tilsynet ville foreslå forskriftsfesting.

Finansdepartementet fastsatte 12. februar 2019 forskrift med krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån. Som forbrukslån regnes all usikret kreditt ytt til forbrukere, herunder kreditt- og betalingskortgjeld. Det ble fastsatt krav om at kunden skulle tåle renteøkning på 5 prosentpoeng (betjeningsevne) på kundens samlede gjeld, og krav til gjeldsgrad tilsvarende som i boliglånsforskriften. Det var også krav om månedlig betaling av avdrag som medførte at lånet ville bli nedbetalt i løpet av fem år. Forskriften ga finansforetakene anledning til å yte lån som ikke oppfylte forskriftens vilkår for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån per kvartal. Fra og med 1. januar 2021 ble forbrukslånsforskriften slått sammen med boliglånsforskriften til én felles forskrift.

Tabell 2 Regulering av forbrukslånspraksis

	Retningslinjer ¹	Forskrift	
	07.06.2017–12.02.2019	12.02.2019–31.12.2022 ²	01.01.2023-31.12.2024
Maksimal gjeldsgrad	500 pst.	500 pst.	500 pst.
Stresstest av betjeningsevne v/renteøkning	5 pp.	5 pp.	3 pp., men uansett minst 7 pst.
Maksimal løpetid³	Fem år	Fem år	Fem år
Maksimal andel lån som kan gå utover kravene per kvartal	–	5 pst.	5 pst.

¹ Rundskriv 5/2017

² Forbrukslånsforskriften trådte i kraft 12. februar 2019. Finansforetakene skulle tilpasse seg forskriften innen 15. mai 2019. Kravene i forskriften ble videreført i utlånsforskriften som trådte i kraft 1. januar 2021.

³ Etter retningslinjene burde finansforetaket ikke innvilge lån med løpetid over fem år. Forskriften stiller som krav at finansforetaket skal kreve månedlig nedbetaling av forbrukslånet. Den månedlige nedbetalingen skal minst utgjøre et beløp som vil medføre at lånet nedbetales i løpet av fem år når lånet avdras som serie- eller annuitetslån.

Tabell 3 Regulering av utlånspraksis, lån med annet pant enn bolig

	Forskrift ⁵²
	01.07.2023–31.12.2024
Maksimal gjeldsgrad	500 pst.
Stresstest av betjeningsevne v/renteøkning	3 pp., men uansett minst 7 pst.
Maksimal andel lån som kan gå utover kravene per kvartal	10 pst.

⁵ Forskriftsendingene trådte i kraft fra 1. januar 2023. Finansforetakene fikk frist med å tilpasse seg forskriftens regler for utlån med pant i andre eiendeler enn bolig innen 1. juli 2023.

Forskrift 15. november 2019 om krav til nye utlån med pant i bolig

Fra og med 1. januar 2020 ble det åpnet for at bankene kan ta hensyn til innestående beløp på BSU-konto ved beregning av låntakers gjeldsgrad. Kravet om at kunden skal tåle renteøkning på 5 prosentpoeng (betjeningsevne) ble presisert å gjelde kundens samlede gjeld. Øvrige krav ble videreført. I forbindelse med koronapandemien ble fleksibilitetskvotene for lån med pant i bolig økt midlertidig fra 10 prosent (8 prosent i Oslo) til 20 prosent i andre og tredje kvartal 2020.

Forskrift 9. desember 2020 om finansforetakenes utlånspraksis

Fra og med 1. januar 2021 ble boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften slått sammen i én ny, felles forskrift (utlånsforskriften), og det ble innført en formålsbestemmelse. Utenlandske finansforetak som yter boliglån i Norge, ble omfattet.

Det ble innført en ny bestemmelse som åpnet for at bankene kan se bort fra kravet til gjeldsgrad og rentestresstest av betjeningsevne når de innvilger såkalte omstartslån for å restrukturere kunders gjeld.

Fra og med 1. januar 2023 ble virkeområdet endret til å gjelde utlånspraksis ved utlån til forbrukere, slik dette er definert i lov 18. desember 2020 om finansavtaler § 1-4 første ledd. Kravet til betjeningsevne ble endret til at kunden skal tåle en rentøkning på 3 prosentpoeng på kundens samlede gjeld, men slik at finansforetaket uansett skal legge til grunn en rente på minst 7 prosent. Krav til maksimal belåningsgrad for lån med pant i sekundærbolig i Oslo ble hevet til 85 prosent. Bestemmelsene om at i) bankene kan ta hensyn til innestående beløp på BSU-konto ved beregning av belåningsgrad og låntakers gjeldsgrad, og ii) bankene kan se bort fra kravet til gjeldsgrad og rentestresstest av betjeningsevne når de innvilger såkalte omstartslån for å restrukturere kunders gjeld, ble tatt ut av forskriften.

Med virkning fra 1. juli 2023 ble lån med annet pant enn bolig omfattet av forskriften, herunder forskriftens generelle krav til gjeldsgrad og betjeningsevne, se tabell 3. Forskriften gir bankene anledning til å yte lån med annet pant enn bolig som ikke oppfyller forskriftens vilkår for inntil 10 prosent av verdien av innvilgede lån per kvartal.

Utlånsforskriften gjelder til 31. desember 2024.

Finanstilsynet
Revierstredet 3
P.O. Box 1187 Sentrum
NO-0107 Oslo

Tel. +47 22 93 98 00
post@finansilsynet.no
finansilsynet.no

