



NORGES BANK

Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 OSLO

Dato: 17. august 2016
Deres ref.:
Vår ref.: 15/00897

Unntak fra innsyn
Off § 13 jf sbl § 12

Forskrift om krav til utlån med pant i bolig

Norges Bank viser til Finanstilsynets brev av 24. juni 2016 om «Vurderinger av forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig og husholdningenes gjeldsvekst». I brevet skriver tilsynet:

«Finanstilsynet ber om Norges Banks [...] vurdering av veksten i boligpriser og gjeld i norske husholdninger, og hvordan forskriften om krav til nye utlån med pant i bolig har påvirket utviklingen.»

Forskrift om krav til utlån med pant i bolig ble iverksatt 1. juli 2015 og gjelder ut 2016. I forkant av forskriftsfestingen var det en høringsrunde basert på et forslag utarbeidet av Finanstilsynet. Norges Bank deltok i høringsrunden.


Kravene i forskriften går i hovedtrekk ut på at 1) låntakers belåningsgrad ikke skal overstige 85 prosent av boligens verdi, 2) låntakers gjeldsbetjeningsevne skal testes mot renteøkning på 5 prosentenheter og 3) det skal betales avdrag for lån med belåningsgrad over 70 prosent. Bankene kan innvilge lån som bryter med ett eller flere av kravene for inntil 10 prosent av verdien av innvilget lånevolum per kvartal, en såkalt «fartsgrense».

Kapitalkravene for norske banker er blitt trappet opp de siste årene. Det gjør bankene mer robuste mot fremtidige utlånstap og kan bidra til å redusere risikoen for en kredittdrevet nedgang i norsk økonomi. Krav til bankenes utlånspraksis kan i tillegg bidra til å redusere andelen husholdninger som er særlig utsatte.

Utviklingen i boligmarkedet og husholdningenes gjeld

Boligprisene har steget 11 prosent mer enn disponibel inntekt per innbygger fra våren 2008 og til i dag. Utsatte husholdninger med høy gjeld kan komme til å stramme inn på sitt forbruk ved en eventuell korreksjon i boligprisene. Det kan forsterke en eventuell nedgangskonjunktur i norsk økonomi. Andelen husholdninger med særlig høy gjeldsbelastning har steget hvert år siden finanskrisen, særlig i de yngste aldersgruppene.¹

Siden forskriften ble iverksatt har gjeldsveksten i norske husholdninger avtatt noe, men gjelden har fortsatt å stige raskere enn inntektene. En regresjonsanalyse basert på regionale



tall for boligpriser og arbeidsledighet, utlånsrenter og tidspunkter for endring i utlånskrav, tyder på at utlånskravene trolig har hatt begrenset effekt på boligprisene.² Veksten i boligprisene avtok gjennom høsten i fjor, men har tiltatt det siste halvåret. Boligprisene på landsbasis er nå 9 prosent høyere enn for et år siden. I Oslo har prisene steget med 15 prosent. Det er samtidig store regionale forskjeller i boligmarkedet, med prisfall eller stagnasjon i prisene i Rogaland og Agder.

Resultater fra Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2015, Finanstilsynets tilsynsvirksomhet og Norges Banks utlånsundersøkelse tyder på at bankene har vært noe mer restriktive i sin utlånspraksis overfor særlig utsatte husholdninger i tiden etter innføringen av boliglånsforskriften. Finanstilsynets årlige boliglånsundersøkelse kartlegger rundt 90 prosent av boliglånene som blir innvilget i det norske bankmarkedet i en viss periode. I undersøkelsen for 2014 var andelen nedbetalingslån med belåningsgrad over 85 prosent på 10 prosent når det tas hensyn til tilleggssikkerheter. I undersøkelsen for 2015 avtok denne andelen til 7 prosent. Også andelen avdragsfrie lån og andelen lån som bryter kravet om gjeldsbetjeningsevne avtok noe fra 2014 til 2015. Informasjon fra Finanstilsynets tilsynsvirksomhet har vist at bankene oppgir at 6,1 prosent av alle nye lån var i brudd med de samlede kravene i første kvartal 2016. Bankene i Norges Banks utlånsundersøkelse har rapportert at de har strammet inn på lånebetingelser knyttet til belåningsgrad, gjeldsbelastning og avdrag.

Strengere krav til utlånspraksis kan føre til at særlig yngre boligkjøpere kjøper billigere boliger eller venter med å kjøpe bolig. En foreløpig analyse av data for boligtransaksjoner viser at kjøpsadferden til den gjennomsnittlige boligkjøperen i de yngste aldersgruppene ikke har endret seg vesentlig i perioden 2007 til 2016.³ De yngre boligkjøperne kjøper om lag like stor bolig i dag som i 2007, de kjøper bolig om lag ved samme alder og kjøpesummen har utviklet seg på linje med gjennomsnittet. Foreløpig er det altså ikke klare tegn til at yngre boligkjøpere har redusert sin etterspørsel i boligmarkedet. Datamaterialet dekker ikke bruk av tilleggssikkerhet.

Det har vært sterk vekst i forbruksgjelden det siste året. Fortsatt utgjør slik gjeld en liten andel av samlet gjeld. Norges Bank har ikke tallgrunnlag for å analysere om usikrede forbrukslån i økende grad benyttes som toppfinansiering ved boligkjøp.

Norges Bank vil arbeide videre med disse problemstillingene og formidle eventuelle resultater av arbeidet til Finanstilsynet i løpet av august.

Vurdering

Den tiltakende veksten i boligprisene og den fortsatte økningen i husholdningenes gjeldsbelastning kan tyde på at forskriften så langt har hatt begrenset virkning på utviklingen i boligpriser og samlet kreditt.⁴ Det er likevel tegn til noe mer restriktiv utlånspraksis fra bankene og noe nedgang i lån med særlig høy belåningsgrad.⁵

I Norges Banks høringsbrev 4. mai 2015 ble det presentert analyser av gjelden i husholdninger med belåningsgrad over 85 prosent, med svak gjeldsbetjeningsevne og/eller avdragsfrihet ved høye belåningsgrader. Analysene benyttet data for husholdningenes inntekter, gjeld og boligformue basert på ligningstall for 2013.⁶ Ifølge tallmaterialet var kravet til belåningsgrad det enkeltkravet som har størst betydning. Dersom låneopptaket i

husholdningene ble begrenset slik at de samlede kravene ble oppfylt strengt, tydet ligningstallene på at gjeldsveksten i husholdningene i 2013 ville blitt betydelig redusert.⁷ En oppdatering av analysen basert på ligningstall for 2014 gir om lag det samme resultatet.

Forskriften fastsetter i dag en «fartsgrense» på 10 prosent av nye lån som kan tillates å bryte ett eller flere av forskriftens krav. Norges Bank viser til at 6,1 prosent av nye lån var i brudd med ett eller flere av kravene i dagens forskrift ved utgangen av 1. kvartal 2016. En fartsgrense i nedre del av intervallet som Norges Banks skisserte i sitt høringsbrev vil kunne ha en viss dempende effekt på gjeldsopptaket. En slik tilpasning vil fortsatt gi bankene fleksibilitet, samtidig som bankene pålegges å innskrenke andelen særlig utsatte lån noe mer enn i dag. Analysene gjengitt ovenfor tilsier at å sette «fartsgrensen» til null vil kunne ha betydelig virkning på gjeldsopptaket. Å sette fartsgrensen til null vil samtidig kunne ha utilsiktede virkninger på effektivitet og fordeling. En eventuell justering av fartsgrensen må sees i lys av øvrige krav i forskriften.

Slik forskriften er utformet, skal den i første rekke bidra til å dempe risikoen for at gjelden øker vesentlig i særlig utsatte husholdninger. Forskriften motvirker dermed en fremtidig utglidning av utlånspraksis. Dersom tiltakene i tillegg bidrar til å dempe samlet vekst i gjeld og boligpriser, vil det trolig først komme til syne over noe tid. Norges Bank vil vise til sitt høringsbrev 4. mai 2015 der vi ga uttrykk for at «[...] krav til forsvarlig utlånspraksis bør anses som et varig, strukturelt tiltak [...]».

Med hilsen


Øystein Olsen
Sentralbanksjef


Torbjørn Hægeland
Direktør

¹ Særlig høy gjeldsbelastning er her definert som gjeld som overstiger fem ganger inntekten

² Utlånskrav er modellert som tidsdummyer for når krav ble innført. Disse er svakt negative, noe som innebærer at boligprisene avtok noe etter disse tidspunktene, men vi har ikke sikker identifikasjon for hvor mye av dette som skyldes strammere utlånsbetingelser i seg selv

³ Analysen er basert på informasjon om tinglyste boliger fra Ambita Eiendomsregisteret og boligkjøpers alder fra skatteregisteret. Tall per januar 2016

⁴ Internasjonale studier har også vist at krav til utlånspraksis har hatt effekt på gjeldsveksten og i noen grad på veksten i boligpriser, se blant annet Jácome, L.I. and S. Mitra (2015), Cerutti, E., S. Claessens and L. Laeven (2015) og Tressel, T. and Y.S. Zhang (2016)

⁵ En analyse av boligkjøperes belåningsgrad basert på tall fra Ambita og selvangivelsesstatistikken viser noe utslag rundt grensen for belåningsgrad da retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis ble innført i 2010 og endret i 2011.

⁶ Analysene var basert på Finanstilsynets forslag til tallfesting av kravene. Forslaget var noe strammere enn det som ble vedtatt, men disse forskjellene har liten betydning for resultatene i analysen. Finanstilsynet fa opp til at kravene skulle forskriftsfestes, i utgangspunktet uten en fartsgrense.

⁷ Det er knyttet betydelig usikkerhet til beregningene. Blant annet inkluderer ligningstallene forbruksgjeld, som ikke er omfattet av forskriften og tallene gir ingen informasjon om tilleggsikkerhet. I tillegg benyttes tall for estimerte markedsverdier for boliger som trolig undervurderer faktiske markedsverdier. Analysene er nærmere omtalt i vedlegget til Norges Banks høringsvar 4. mai 2015.