

UTKAST TIL HØRINGSNOTAT

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

1. Innledning

Finansdepartementet fastsatte 14. desember 2016 ny forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2017 og gjelder fram til og med 30. juni 2018.

I brev datert 6. november 2017 ber departementet Finanstilsynet om å vurdere utviklingen i boligprisene og husholdningenes gjeld, og hvordan boliglånsforskriften har påvirket utviklingen. Departementet ber også Finanstilsynet om å vurdere hvordan forskriften har påvirket bankenes utlånspraksis og hvilke effekter de særskilte kravene i Oslo har hatt. Som del av oppdraget skal Finanstilsynet innhente vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank.

Departementet ber Finanstilsynet om å vurdere om boliglånsforskriften bør avvikles, eller om forskriften bør videreføres som den er eller i justert form. Et eventuelt forslag om å videreføre regulering av utlån med pant i bolig bes utformet som et høringsnotat i tråd med utredningsinstruksen.

I punkt 2 omtales bakgrunnen for gjeldende forskrift. I punkt 3 omtales bankenes etterlevelse av boliglånsforskriften. Punkt 4 inneholder vurderinger av hvordan forskriften kan ha påvirket utviklingen i husholdningenes gjeld og boligpriser. I punkt 5 omtales regelverket internasjonalt. Vurderinger fra Norges Bank inngår i punkt 6, mens Finanstilsynets vurdering av forskriften og forslag til endringer dekkes i punkt 7. Økonomiske og administrative konsekvenser framgår av punkt 8. Tilsynets anbefalinger er oppsummert i punkt 9.

2. Bakgrunn

Finanstilsynet fastsatte i mars 2010 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. Dette ble gjort etter en periode med høy gjeldsvekst og stigende boligpriser. Retningslinjene ble strammet inn i desember 2011 på grunn av fortsatt sterk vekst i boligpriser og husholdningenes gjeld. Blant annet ble maksimal belåningsgrad redusert fra 90 til 85 prosent av boligens verdi for nedbetalingslån, og det ble stilt krav om at lånekundene skulle være i stand til å tåle en renteøkning på minst fem prosentpoeng.

Retningslinjene ble vurdert på nytt i brev til Finansdepartementet 29. januar 2014. Finanstilsynet viste da til at høy husholdningsgjeld og høye boligpriser kunne føre til et markert tilbakeslag i norsk økonomi og true den finansielle stabiliteten, og at det var viktig at sterk kredittvekst ble dempet av tiltak som bidro til nøkterne kredittvurderinger og ivaretok langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle system som helhet. Retningslinjene ble ikke endret.

I brev til Finansdepartementet 16. mars 2015, etter at boligprisveksten på nytt hadde skutt fart, var tilsynets vurdering at det var fare for at den høye pris- og gjeldsveksten ville vedvare, at risikoen for finansiell ustabilitet var økt og at grunnlaget for vurdering av tiltak dermed var vesentlig endret det siste året. Finanstilsynet foreslo derfor å fastsette krav til nye utlån med pant i bolig i forskrift. Forskriftsfesting ble vurdert som nødvendig for å fjerne eller sterkt begrense bankenes rom for skjønnsmessig utøvelse i utlånspraksisen. Tilsynet framhevet også at forskriftsregler ville gi klarere hjemler for tilsynsmessig oppfølging og sanksjonering.

I brevet påpekte Finanstilsynet samtidig at kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel, vanskelig kan stanses av tiltak rettet inn mot å påvirke tilbudet av kreditt. Slike tiltak kan likevel bidra til å dempe kredittveksten og dermed ivareta langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle system.

Reguleringen av finansforetakene påvirker tilbudet av kreditt og dermed også utviklingen i boligmarkedet. I tillegg har andre politikkområder, som pengepolitikk og boligbeskatning, stor virkning på etterspørselen etter boliger og kreditt og dermed betydning for finansiell stabilitet. Dette er virkemidler som ligger under andre myndigheters ansvarsområder, og som besluttes på et bredere grunnlag enn de hensyn Finanstilsynet er satt til å ivareta.

Etter at Finansdepartementet fastsatte forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig med virkning fra 30. juni 2015, fortsatte husholdningenes gjeld og boligprisene å vokse vesentlig mer enn husholdningenes inntekter. Finanstilsynet foreslo på denne bakgrunn i brev til Finansdepartementet 8. september 2016 enkelte innstramminger i forskriften, herunder innføring av krav om at samlet lån ikke kan utgjøre mer enn 5 ganger brutto årsinntekt, reduksjon i maksimal belåningsgrad for rammelån fra 70 til 60 prosent og krav om nedbetaling for lån med belåningsgrad over 60 prosent (tidligere 70 prosent). Finanstilsynet foreslo samtidig å fjerne bestemmelsen om fleksibilitetskvote i forskriften. Finansdepartementet valgte å videreføre fleksibilitetskvoten, men slik at den ble strammet noe inn for lån med pant i bolig i Oslo. Finansdepartementet valgte også å innføre en lavere grense for belåningsgrad for lån med pant i sekundærbolig i Oslo. For øvrig ble forskriften endret i tråd med Finanstilsynets tilrådning.

3. Boliglånsforskriften fra 1. januar 2017 – bankenes etterlevelse

Bankenes styrerapportering

Ifølge boliglånsforskriften skal bankene hvert kvartal rapportere til styret, og til ledelsen for utenlandske filialer, hvor stor andel av innvilget utlånsvolum som avviker fra forskriftens bestemmelser om betjeningsevne, gjeldsgrad, belåningsgrad og avdrag.

Etter at den tidligere forskriften om nye lån med pant i bolig trådte i kraft 1. juli 2015, innhentet Finanstilsynet styrerapportene fra de 19 største boliglånsbankene og filialene. Ved ikrafttreddelsen av den nye forskriften 1. januar 2017 ble rapporteringsplikten utvidet til 24 banker og filialer¹. Innholdet i disse rapportene omtales nedenfor. På stikkprøvebasis og i forbindelse med tilsynsvirksomheten innhentes det i tillegg styrerapporter fra et utvalg mindre banker.

¹ Senere redusert til 23 som følge av fusjon.

I løpet av de seks kvartalene den tidligere boliglånsforskriften var i kraft, falt den samlede avviksandelen fra 10,3 prosent i tredje kvartal 2015 til 5,7 prosent i fjerde kvartal 2016. I den første rapporteringen var det fire banker som overskred fleksibilitetskvoten for samlet avvik på ti prosent av de innvilgede lånene, og ved neste rapportering to banker. Dette tyder på at forskriften påvirket disse bankenes utlånspraksis, men også andre banker antas i noen grad å ha strammet inn sin praksis som følge av forskriften.

Etter overgang til gjeldende forskrift 1. januar 2017 økte avviksandelen for lån med pant i bolig utenfor Oslo til 6,1 prosent i første kvartal. Ved denne rapporteringen var det én bank som overskred fleksibilitetskvoten på 10 prosent for lån utenfor Oslo og to banker som overskred den tilsvarende grensen på 8 prosent for lån i Oslo. Den viktigste årsaken til disse overskridelsene var avvik fra det nye kravet om at samlet gjeld ikke skal overstige fem ganger brutto årsinntekt.

Både i andre og tredje kvartal 2017 avtok avviksandelen for lån med pant utenfor Oslo, men økte i fjerde kvartal til 6,0 prosent. For lån med pant i Oslo var avviksandelen i første kvartal 6,9 prosent, men falt gradvis til 5,3 prosent i fjerde kvartal 2017. I de tre siste kvartalene i 2017 var det ingen av bankene i utvalget som overskred fleksibilitetskvoten, men flere banker lå i fjerde kvartal 2017 nær grenseverdiene.

Fortsatt er det betydelig spredning i nivået på avvikene. I fjerde kvartal 2017 fordelte avviksnivåene for lån med pant utenfor Oslo seg jevnt i intervallet fra vel én prosent til vel ni prosent, og for lån med pant i Oslo fra null prosent til 7,9 prosent. Det tyder på at flere banker tilpasser sin utlånspraksis til fleksibilitetskvoten i utlånsforskriften, mens andre banker av andre årsaker velger en mer forsiktig utlånspraksis enn fleksibilitetskvotene i forskriften gir rom for.

Etter at gjeldende forskrift trådte i kraft, har høy gjeldsgrad hele tiden vært den viktigste årsaken til avvik fra forskriften både for lån med pant i og utenfor Oslo. For lån med pant i Oslo falt andelen lån med gjeldsgrad over fem ganger brutto årsinntekt fra 5,1 prosent i første kvartal til 3,3 prosent i fjerde kvartal 2017. For lån med pant utenfor Oslo falt tilsvarende andel fra 2,7 prosent i første kvartal til 2,5 prosent i fjerde kvartal 2017. For lån med pant i Oslo utgjorde reduksjonen i andel lån med høy gjeldsgrad i løpet av 2017 hele reduksjonen i samlet avviksandel. Overskridelsene av fleksibilitetskvoten i første kvartal 2017 som følge av det nye kravet om gjeldsgrad og den observerte reduksjonen i andelen lån som bryter med dette kravet i Oslo, tyder på at gjeldsgradskravet i utlånsforskriften har bidratt til strammere utlånspraksis.

Boliglånsundersøkelsen 2017

Boliglånsundersøkelsen er basert på et utvalg av nye lån med pant i bolig som ble innvilget i perioden etter 15. august 2017. Bankene i utvalget har en samlet markedsandel på om lag 90 prosent av utlån med pant i bolig. Undersøkelsen for 2017 tyder på strammere utlånspraksis i bankene. Det var nedgang i andelen nedbetalingslån med høy belåningsgrad sammenlignet med undersøkelsen i 2016, og redusert andel lånesaker hvor låntaker ikke hadde tilfredsstillende betjeningsevne. Nedgangen var særlig tydelig for yngre låntakere (under 30 år), selv om denne gruppen fremdeles tok opp en betydelig høyere andel lån med høy belåningsgrad enn øvrige låntakere. Undersøkelsen viser videre betydelig reduksjon i lån med svært høy gjeldsgrad og i andelen nedbetalingslån med avdragsfrihet. Andelen nye rammekreditter over grensen for maksimal belåningsgrad økte noe sammenlignet med året før.

Gjennomsnittlig (vektet) belåningsgrad for nedbetalingslån var på 62 prosent hensyntatt tilleggsikkerhet (66 prosent uten tilleggsikkerhet), som er noe lavere enn i undersøkelsen året før. For nye rammekreditter hensyntatt tilleggsikkerhet falt vektet gjennomsnittlig belåningsgrad fra 52 prosent i 2016 til 46 prosent i 2017. Gjennomsnittlig gjeldsgrad var betydelig høyere i undersøkelsen i 2017 enn i undersøkelsene i årene 2013-2015, men noe lavere enn i 2016.

Informasjonen fra boliglånsundersøkelsen 2017 viser at en stor andel av innvilgede lån ligger tett opp til maksimale grenser for samtlige krav, især grensene for belåningsgrad og gjeldsgrad. Forholdsvis små innstramninger i kravene vil dermed kunne gi betydelige utslag i lån som overskrider grensen i forskriften, se tabellene 1 til 3 i vedlegg 2. Andelen lån med over 85 prosent belåningsgrad² var 3 prosent i 2017. Gitt at grensen for belåningsgrad hadde vært fem prosentenheter lavere, det vil si 80 prosent for nedbetalingslån og 55 prosent for rammekreditter, ville 29 prosent av lånene oversteget grensen.

Det er betydelige regionale forskjeller for lån som går utover de ulike grensene i boliglånsforskriften. I Oslo var omfanget av lån med høy belåningsgrad mindre enn i resten av landet, mens andelen lån over maksimal gjeldsgrad var betydelig høyere. 39 prosent av lånene innvilget i Oslo var større enn fire ganger låntakerens brutto årsinntekt, mot 21 prosent i resten av landet. Andelen lån som var større enn fem ganger låntakers brutto årsinntekt, var 3 prosent i Oslo og 2 prosent i resten av landet.

Det er også forskjeller i gjennomsnittsalder blant låntakere med lån som ikke oppfyller kravene om betjeningsevne, gjeldsgrad, belåningsgrad og/eller betaling av avdrag. For nedbetalingslån³ der grensen for belåningsgrad ikke var oppfylt, var gjennomsnittslåntakeren 33 år, mens den var 41 år for låntakere med lån som ikke oppfylte ett eller flere av øvrige krav, se tabell 4 i vedlegg 2. Dette tyder på at strengere krav til belåningsgrad vil ramme de yngre låntakerne i større grad enn eldre låntakere.

Beregninger gjort etter utlånsstørrelse viser at lån der låntaker har høyere gjeldsgrad enn forskriftens grense, i gjennomsnitt er større enn gjennomsnittet for alle lån i undersøkelsen.

Kravet til betjeningsevne rammer i mindre grad låntakere med høy inntekt fordi kravet til maksimal gjeldsgrad normalt binder først for disse låntakerne. En årsak kan være at bankene bruker standardiserte, inntektsuavhengige satser for livsoppholdsutgifter ved testing av betjeningsevnen.

Om lag 1 prosent av låntakerne hadde ikke tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter betaling av avdrag og renteøkning på fem prosentpoeng. Andelen av låntakere som ikke hadde tilfredsstillt kravet til betjeningsevne gitt en grense på 6 prosentenheter for renteøkningen, var 13 prosent. Det var ingen regionale forskjeller i utfallet. Andelen av lån som ikke oppfylte kravet om avdragsbetaling, var 4 prosent.⁴ Dersom kravet om betaling av avdrag ble utvidet til å gjelde lån med belåningsgrad over 55 prosent, ville andelen ha vært noe høyere. For Oslo var forskjellene større.

² Hensyntatt tilleggsikkerhet.

³ Unge låntakere tar i hovedsak opp nedbetalingslån. Låntakere under 35 år stod for 3 prosent av rammekredittene i undersøkelsen, mot 27 prosent av nedbetalingslånene.

⁴ Beregnet ut fra antall lån med avdragsfrihet. Låntakere som betaler avdrag, men ikke oppfyller vilkårene i § 7 i boliglånsforskriften, er ikke medregnet.

Funnene i boliglånsundersøkelsen viser at mange nedbetalings- og rammelån ligger tett opp mot grensene, og ville blitt påvirket av endrede krav i boliglånsforskriften. Mildere krav kan bidra til økt belåningsgrad og gjeldsgrad.

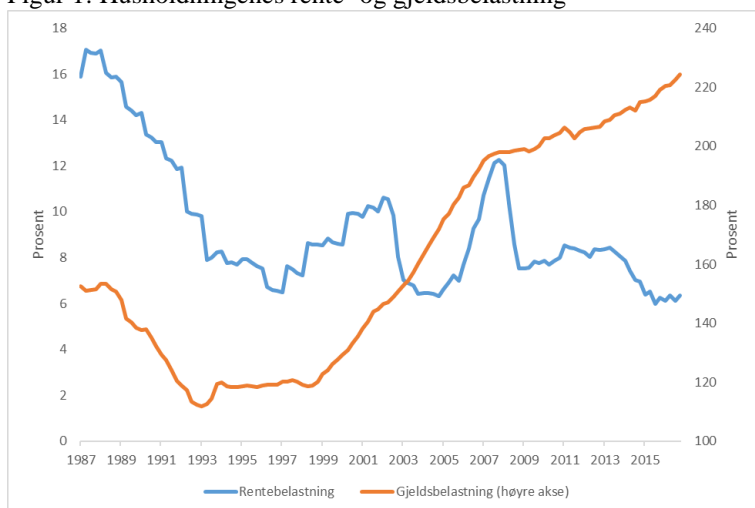
4. Vurdering av forskriftens effekt på husholdningenes gjeld og boligpriser

Husholdningenes gjeldsvekst har vært større enn inntektsveksten nesten uavbrutt i to tiår, og husholdningenes finansielle sårbarhet har økt betydelig i denne perioden. Fra utgangen av 1993 til utgangen av 2016 økte husholdningenes brutto gjeld fra innenlandske kilder (K2) med 534 prosent, mens den disponible inntekten økte med 326 prosent. Norske husholdningers samlede gjeld i prosent av disponibel inntekt (gjeldsbelastning) har dermed steget markant siden 1990-tallet, og var ved utgangen av 2016 på 220 prosent. Dette var historisk høyt, og høyt sammenlignet med andre OECD-land. Mens gjeldsbelastningen er noe redusert i mange OECD-land i løpet av de siste årene, har den fortsatt å øke for norske husholdninger. Fra utgangen av 1993 til utgangen av 2016 steg bruktboligprisene med 446 prosent.

Husholdningenes inntekt og gjeld i 2017

Veksten i husholdningenes disponible inntekt økte noe i 2017, men fra en lav veksttakt. Husholdningenes gjeld fortsatte å øke mer enn inntektene. I andre og tredje kvartal 2017 var tolv månedersveksten i husholdningenes innenlandske gjeld (K2) svakt avtakende og var 6,3 prosent ved utgangen av oktober. I november og desember tiltok veksten i husholdningenes gjeld, og tolv månedersveksten var 6,5 prosent ved utgangen av året. Rentenivået på husholdningenes nedbetalingslån falt noe gjennom 2017 og bidro isolert sett til økt disponibel inntekt.

Figur 1: Husholdningenes rente- og gjeldsbelastning



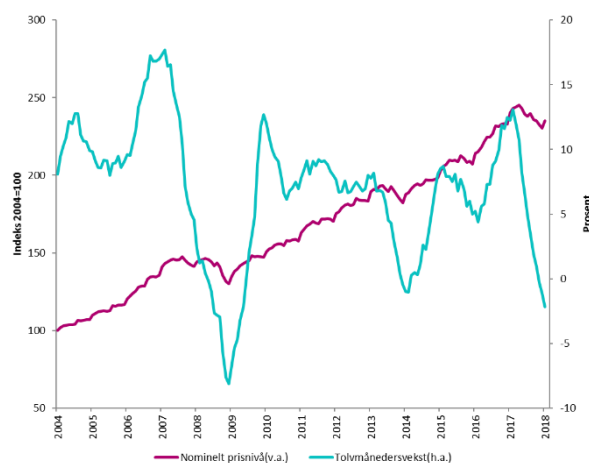
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Sterkere vekst i husholdningenes gjeld enn i inntekten førte til at gjeldsbelastningen fortsatte å øke i 2017, se figur 1. Gjeldsbelastningen i husholdningene var 224 prosent i tredje kvartal 2017. Til tross for et noe lavere rentenivå enn året før, bidro økningen i gjeldsnivået til at husholdningenes rentebelastning økte svakt gjennom de tre første kvartalene av 2017. Ved inngangen til fjerde kvartal var rentebelastningen i overkant av 6 prosent.

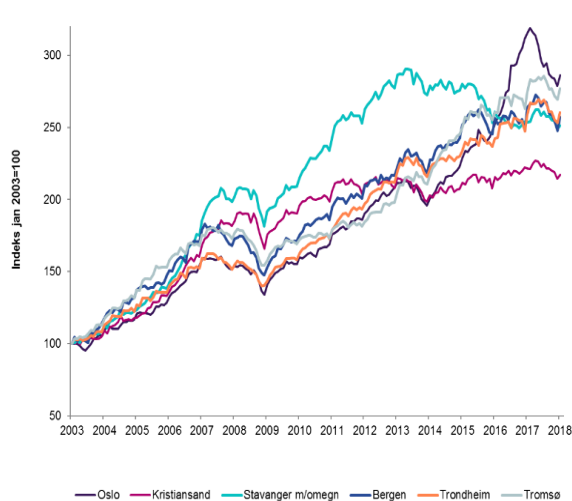
Utviklingen i boligmarkedet

Ved inngangen til 2017 var både nominelle og reelle boligpriser historisk høye etter flere år med sterk prisvekst. Etter å ha steget markert gjennom 2016, falt imidlertid prisene på brukte boliger fra våren 2017, se figur 2. Prisfallet har skjedd i en periode med relativt høy sysselsetting og bedre vekstutsikter for norsk økonomi. Fra pristoppen i april 2017 og ut 2017 falt prisene på brukte boliger med om lag 6 prosent på landsbasis. Prisfallet i 2017 var sterkest i Oslo-regionen, men var også betydelig i de andre store byene, se figur 3. Prisfallet synes å ha flatet noe ut den siste tiden. Boligprisene økte i januar 2018, men svakere enn normalt for januar måned. Ved utgangen av januar var prisene 2,2 prosent lavere enn på samme tid i 2017.

Figur 2: Prisen på brukte boliger, nivå og 12mnd.-vekst



Figur 3: Regionale priser på brukte boliger, nivå



Kilder: Eiendomsverdi, Eiendom Norge og Finn.no

Kilder: Eiendomsverdi, Eiendom Norge og Finn.no

I 2016 var prisveksten i markedet for brukte boliger historisk høy. Tilbudet av boliger til salg var gjennomgående lavt. Balansen mellom tilbud og etterspørsel i markedet endret seg gjennom 2017. Fra og med våren 2017 ble det observert en betydelig økning i antall boliger lagt ut for salg, særlig i Oslo, Bergen og Trondheim. Tiden det tok fra boligen ble annonsert for salg (omsetningstiden) til den ble solgt, økte også i perioden. Antall solgte boliger i 2017 var om lag som i 2016, men antall usolgte enheter økte gjennom store deler av året. Dette kan ha bidratt til å presse prisene nedover. Fra november 2017 til januar 2018 har antall transaksjoner vært høyt sammenlignet med tilsvarende perioder i tidligere år og bidratt til å redusere beholdningen av usolgte boliger.

Markedet for salg av nye boliger speiler ofte utviklingen i markedet for brukte boliger. Ifølge Boligprodusentenes Forening var salget av nye boliger 22 prosent lavere i 2017 enn i 2016. Prisnivået på nye boliger endres ofte med et tidsetterslep i forhold til priser på brukte boliger. Prisstatistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at prisene på nye boliger falt fra andre til tredje kvartal 2017.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at antall igangsatte boliger avtok svakt i 2017 sammenlignet med året før. Antall igangsettelse i 2017 vil imidlertid være høyere enn tilfanget av nye husholdninger

gitt samme vekst i antall husholdninger som i 2016. Dette fører til økt tilbud av boliger på mellomlang sikt og kan isolert sett bidra til å dempe prisveksten.

Regionale forskjeller

Det er regionale forskjeller i boligprisveksten, se tabell 1. I årene etter finanskrisen var boligprisveksten i Stavanger betydelig høyere enn i andre norske byer. I enkelte byer, som Tromsø, var imidlertid prisveksten relativt svak. Etter oljeprisfallet fra sommeren 2014 falt boligprisene i Stavanger markant. I Oslo-området økte imidlertid prisene sterkt i perioden fra 2014 til utgangen av 2016. Tolvmånedersveksten i Oslo var spesielt sterk i 2016.

Tabell 1: Prisutvikling i prosent for utvalgte byer per januar 2018

	Oslo	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim	Tromsø	Norge
Pristopp	feb.2017	apr.2017	mai 2017	apr.2017	mai.2017	juli 2017	apr.2017
Foreløpig bunn	des.2017	des.2017	des.2017	des.2017	des.2017	des.2017	des.2017
Prisfall fra topp til bunn i 2017	-12.6	-5.6	-5.1	-9.2	-6.0	-5.6	-6,1
12 mnd. vekst des. 2016	26.0	6.9	0.2	1.0	4.6	3.1	12.5
12 mnd. vekst jan. 2018	-9.4	-1.9	-0.9	-2.5	0.5	0.6	-2.2

Kilde: Eiendom Norge, Eiendomsverdi og Finn.no

I februar 2017 nådde prisindeksen for Oslo-området sitt foreløpig høyeste nivå, og falt deretter betydelig gjennom resten av året. I de andre store byene kom pristoppen 2 til 5 måneder senere. Sammenlignet med høyeste prisnivå, var prisene på brukte boliger 12,6 prosent lavere i Oslo, 9,2 prosent lavere i Bergen og 5,1 prosent lavere i Stavanger i desember 2017. Prisfallet de siste tre månedene i 2017 var imidlertid noe svakere i Oslo enn i de andre byene. I januar 2018 var månedlig prisvekst sterk i Oslo, mens den i de andre store byene var noe lavere enn den gjennomsnittlige prisveksten (siste fem år) for januar.

Flere faktorer kan bidra til å forklare den svake utviklingen i Oslo i 2017. Prisfallet kan være en korreksjon etter en periode med rekordhøy prisvekst, slik at den høye prisveksten i 2016 i seg selv er en viktig årsak til prisfallet. Økt tilbud av boliger fra begynnelsen av 2017 kan også ha bidratt til prisnedgangen. Det økte tilbudet kan ha vært forårsaket av høy byggeaktivitet i regionen og kjøpere som i større grad enn tidligere har valgt å selge gammel bolig før kjøp av ny. På etterspørselssiden kan både lavere netto tilflytting til regionen og innstramming av boliglånsforskriften fra januar 2017 ha dempet etterspørselen etter boliger.

Aktiviteten i boligmarkedet målt i antall transaksjoner var i 2017 noe under nivået fra tidligere år, og omtrent som gjennomsnittet for perioden 2003-2016. Mot slutten av 2017 og inn i 2018 var omsetningen av boliger spesielt høy i Oslo, og beholdningen av usolgte boliger avtok.

Innstrammingen i boliglånsforskriften var mest omfattende for Oslo-regionen. Det ble innført et særskilt krav til maksimal belåningsgrad for nye lån med pant i sekundærboliger og egen fleksibilitetskvote med lavere grense enn for resten av landet.

I Oslo økte prisene særlig på små leiligheter betydelig i perioden fra juni til desember 2016, se tabell 2. Også prisene på mellomstore og store leiligheter økte markant i denne perioden, mens prisveksten på hus var betydelig lavere enn for de andre boligtypene. Prisene på små leiligheter nådde sitt høyeste nivå i desember 2016. Fra januar 2017 og fram til utgangen av desember falt

prisene på små leiligheter markant. Prisfallet på hus, mellomstore og store leiligheter var noe lavere. Det sterke prisfallet på små leiligheter må ses i lys av at prisveksten for disse leilighetene var særlig høy i 2016. Den nye boliglånforskriften kan også ha hatt betydning for prisfallet på små leiligheter. Kjøpere av denne typen leiligheter er trolig ofte førstegangskjøpere og kjøpere av sekundærbolig. Disse kan ha blitt påvirket av innføringen av det generelle kravet til maksimal gjeldsgrad eller kravet om at belåningsgrad for sekundærbolig ikke skal overstige 60 prosent av markedsverdien. Rapporteringen til bankenes styrer indikerer at kravet til gjeldsgrad synes å ha hatt særlig effekt for Oslo.

Tabell 2: Prisutvikling for boliger av ulik størrelse i Oslo, basert på ujusterte tall

	Hus	Store leiligheter	Mellomstore leiligheter	små leiligheter
Pristopp	mar.17	mai.17	feb.17	des.16
Prisfall per des. 2017	-12 %	-10 %	-12 %	-15 %
Prisvekst 2. halvår 2016	3 %	11 %	13 %	17 %
Prisvekst 1. halvår 2016	14 %	13 %	12 %	13 %
Prisvekst 2. halvår 2015	-1 %	6 %	0 %	-1 %
Prisvekst 1. halvår 2015	13 %	7 %	7 %	7 %

Kilde: Eiendomsverdi

Sammenhengen mellom boligpris- og gjeldsvekst

Veksten i husholdningenes gjeld var 0,2 prosentpoeng høyere i 2017 enn i 2016, mens boligprisveksten var 13,6 prosentpoeng lavere i 2017 sammenliknet med året før.⁵ Tidligere studier⁶ viser at mens boligprisene relativt tidlig blir påvirket av nedgang i kreditten, som følge av for eksempel endret kredittterspørsel eller -tilbud, vil det ta lengre tid før kredittveksten påvirkes av fall i boligprisene, for eksempel som følge av et stemningsskifte. Finanstilsynets analyser bekrefter dette.

Vedvarende fall i boligprisene vil (alt annet likt) redusere kredittveksten, men reduksjonen i kredittveksten har et betydelig tidsetterslep. Det tar tid å bygge ned kredittvolumet til tross for at et kraftig fall i boligpriser umiddelbart vil bidra til lavere opptak av nye lån med pant i bolig. Mange husholdninger har tilstrekkelig sikkerhet i bolig, etter flere år med høy boligprisvekst, og inntektsgrunnlag til å øke gjelden ytterligere til for eksempel finansiering av konsum. I tillegg har boliglån normalt lang nedbetalingstid, som vil bidra til å holde husholdningenes gjeld oppe. Se vedlegg 3 for utdyping.

Det er vanskelig å anslå effekten på kreditt- og boligprisvekst og realøkonomiske størrelser, som konsum, av innføring av og endring i boliglånreguleringen. For å belyse noen sammenhenger, har Finanstilsynet gjort beregninger i makromodellen NAM-FT.⁷ Se vedlegg 4 for utdyping. I basisbanen, som forutsetter uendret boliglånforskrift, anslås husholdningenes gjennomsnittlige årlige kredittvekst i framskrivingsperioden 2018 til 2021 å vokse sterkere enn disponibel inntekt slik at husholdningenes gjeld som andel av disponibel inntekt øker fra 224 prosent ved utgangen av

⁵ Vekst målt som tolv månedersvekst ved utgangen av året.

⁶ Se Andre K. Anundsen og Eiliv S. Jansen (2011): *Self-reinforcing effects between housing prices and credit* <https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/DP/dp651.pdf>

⁷ Modellen er utviklet av professor Ragnar Nymo og Gunnar Bårdsen. Den er beskrevet i Finansielt utsyn fra 2014, 2015 og 2016. Dokumentasjon av NAM finnes på normetrics.no og på professor Ragnar Nymoens hjemmeside.

tredje kvartal 2017 til 235 prosent ved utgangen av 2021. Gjeldsbelastningen fortsetter dermed å øke, og finansielle ubalanser forsterkes ytterligere. Boligprisveksten er relativt moderat i basisbanen. Utviklingen i 2018 er svak, men deretter tiltar veksten. Beregningene tyder på at den gjensidig forsterkende virkningen mellom boligpris- og kredittvekst er sterk. Høyere boligpriser gir bankene sikkerhet til å yte større lån, og mer kreditt gjør at husholdningene kan etterspørre dyrere boliger. Høyere boligpriser legger grunnlag for ytterligere kredittvekst, som driver boligprisene enda høyere i en selvforsterkende spiral.

Beregninger i makromodellen viser at effekten på kredittveksten til husholdningene av fall i boligprisene er relativt begrenset i framskrivingsperioden. Det kan ha sammenheng med at mange husholdninger har tilstrekkelig sikkerhet i bolig og inntektsgrunnlag til å øke gjelden ytterligere, jamfør omtale foran. Dette er konsistent med at boliglånsforskriften kan begrense låneopptaket til de mest sårbare låntakerne, men likevel ha begrenset effekt på husholdningenes samlede gjeldsvekst på kort sikt. Regulering kan påvirke kredittveksten til husholdningene direkte og relativt raskt, men det krever mer inngripende virkemidler enn de kravene som følger av gjeldende boliglånsforskrift.

Dersom kravet til maksimal belåningsgrad for nedbetalingslån strammes inn til 80 prosent, viser beregningene i makromodellen at husholdningenes gjeldsvekst blir marginalt lavere enn ved gjeldende krav på 85 prosent. Veksten i boligprisene reduseres imidlertid relativt mye i gjennomsnitt per år, og konsumveksten faller noe. Fastsettes kravet til maksimal belåningsgrad til 90 prosent i framskrivingsperioden, som innebærer en lettelse i reguleringen, øker anslaget på husholdningenes gjeldsvekst marginalt. Også i dette tilfellet er det veksten i boligprisene som påvirkes mest. Konsumveksten tar seg noe opp.

5. Regler om boliglånspraksis i andre land

Alle landene i Norden og Baltikum har innført virkemidler for å motvirke risiko knyttet til oppbygging av høy gjeld blant husholdningene. Valget av virkemidler og innretningen av dem varierer imidlertid. Samtlige land har innført øvre begrensning på lån med pant i bolig (LTV⁸) mellom 85 og 95 prosent.⁹ Sverige og Norge har innført krav om amortisering av boliglån, mens Estland og Litauen har innført krav om maksimal løpetid på boliglån på 30 år. Estland og Litauen har også innført krav om at utgiftene til gjeldsbetjening ikke skal overstige henholdsvis 50 og 40 prosent av låntakers nettoinntekt (DSTI¹⁰).

I desember 2017 vedtok den svenske Riksdagen en lovendring som inneholder krav om at finansforetak ikke skal drive virksomhet som bidrar til finansielle ubalanser i kredittmarkedet. Loven hjemler innføring av makrotilsynsvirkemidler i forskrift, og trådte i kraft 1. februar 2018. Finansinspeksjonen har med virkning fra 1. mars 2018 besluttet å skjerpe amortiseringskravet for nye boliglån. Låntakere med lån gitt med sikkerhet i bolig som overstiger 4,5 ganger bruttoinntekt, må da amortere 1 prosentpoeng per år i tillegg til gjeldende krav.

⁸ LTV: "Loan to value".

⁹ Med unntak av sekundærbolig i Oslo, hvor grensen er 60 prosent.

¹⁰ DSTI: "Debt service to income".

I januar 2016 innførte det danske Finanstilsynet veiledning om forsiktighet i kredittvurderingen ved belåning av boliger i vekstområder. Det systemiske risikoråd ba i mars 2017 regjeringen vurdere innføring av krav om at maksimalt 15 prosent av et finansforetaks nye boliglån i København og Aarhus kan innvilges til kunder med samlet gjeld større enn 400 prosent av brutto inntekt (DTI¹¹). Erhvervsministeriet fastsatte i desember 2017 en forskriftsbestemmelse for å begrense opptak av risikable boliglån av husholdninger med høy gjeld. Reglene trådte i kraft 1. januar 2018. Ifølge Finanstilsynets veiledning til forskriften, kan kredittforetak i utgangspunktet ikke yte lån med pant i bolig med i) kortere rentebinding enn 5 år, eller ii) rentebinding på 5 år eller mer og avdragsfrihet, til husholdninger som har samlet gjeld som er større enn fire ganger årsinntekt før skatt og belåningsgrad høyere enn 60 prosent.

I Storbritannia er det fastsatt krav om stresstesting med gitt renteøkning (tre prosentpoeng) i vurderingen av låntakeres gjeldsbetjeningsevne og et krav om at maksimalt 15 prosent av nye lån med pant i bolig kan ha LTI¹² (lån med pant i bolig som andel av brutto inntekt) som overstiger 4,5. Det er til nå ikke fastsatt LTV-grenser.

Irland innførte krav til størrelsen på boliglån i forhold til boligens markedsverdi (LTV) og låntakerens brutto inntekt (LTI) i februar 2015. Hovedreglene fra 1. januar 2018 er at låntakere ikke kan ha LTI høyere enn 350 prosent og LTV høyere enn 80 prosent. For førstegangskjøpere gjelder LTV-krav på 90 prosent, mens låntakere som leier ut boligen, ikke skal ha høyere LTV enn 70 prosent. Långivere kan hvert kalenderår yte lån for inntil 20 prosent av verdien på lån til førstegangskjøpere og inntil 10 prosent av lån til andre kjøpere som ikke oppfyller LTI-kravet. Hvert kalenderår kan lån for inntil 5 prosent av verdien på lån til førstegangskjøpere, inntil 10 prosent av lån til utleiere og inntil 20 prosent av lån til andre kjøpere gis uten at LTV-kravet er oppfylt.

Det ble innført LTV-krav på lån med pant i bolig i New Zealand med virkning fra 1. oktober 2013. Reguleringen er i etterkant endret flere ganger. I november 2015 ble reguleringen endret, slik at LTV-kravet på lån med pant i investeringsobjekter i Auckland ble strammet inn, mens LTV-kravet på lån med pant i eiendom utenfor Auckland ble mindre strengt enn de tidligere kravene. Fra 1. januar 2018 ble kravene noe lettet og endret slik at LTV-kravet avhenger av om hensikten med boligkjøpet for låntaker er å bo i boligen eller om boligen er et investeringsobjekt. Den regionale inndelingen er fjernet. Videre har New Zealand innført krav om høyere risikovekt på lån med pant i bolig med høy LTV når låntaker er investor.

Blant landene som har innført makrotilsynsvirkemidler for å motvirke høy kredittvekst i husholdningene, synes slik regulering i liten grad å være tidsbegrenset. Imidlertid har eksempelvis den irske sentralbanken forpliktet seg til å foreta en årlig vurdering av hensiktsmessigheten ved LTI- og LTV-kravene. Etter avtale (MOU) mellom sentralbanken og finansdepartementet i New Zealand skal rammeverket for makrotilsynsvirkemidler gjennomgås etter 5 år. Videre framgår det av sentralbankens hjemmeside at LTV-kravene er midlertidige, at sentralbanken aktivt overvåker utviklingen i boligmarkedet, det finansielle systemet og økonomien, (...) og at LTV-kravene vil oppheves når sentralbanken vurderer at risikoen som boligmarkedet utgjør for finansiell stabilitet er tilstrekkelig redusert.

¹¹ DTI: "Debt to income".

¹² LTI: "Loan to income".

6. Norges Banks vurderinger

Norges Bank framhever i brev til Finanstilsynet datert 9. februar 2018 at

"Det særlig kraftige fallet i boligprisene i Oslo henger trolig sammen med at en større andel boligkjøpere i Oslo har høy gjeldsgrad sammenlignet med resten av landet. Slike boligkjøpere vil i større grad rammes av kravet til gjeldsgrad. I tillegg kan særkravene knyttet til lån med pant i bolig i Oslo ha bidratt. Prisfallet i Oslo kan også gjenspeile korreksjon etter sterk vekst året før. Det er grunn til å tro at kravet til gjeldsgrad kan bidra til å begrense gjeldsoptak knyttet til boligkjøp for investeringsformål.

(...)

Kravene i reguleringen bør i utgangspunktet ligge fast. Justeringer kan foretas ved å endre fartsgrensen.

(...)

Etter Norges Banks vurdering bør forskriften videreføres i sin nåværende form, men uten de særskilte kravene for Oslo. Fartsgrensen synes godt tilpasset dagens situasjon."

Norges Banks brev er lagt ved (vedlegg 5).

7. Finanstilsynets vurderinger

Høy husholdningsgjeld og høye boligpriser utgjør en vesentlig risiko for finansiell stabilitet. Siden våren 2017 har boligprisene falt noe. Prisfallet har så langt vært en moderat korreksjon etter en periode med svært høy prisvekst, og boligomsetningen har holdt seg oppe. Den videre utviklingen i boligmarkedet er usikker. Et betydelig prisfall kan ikke utelukkes. Det er likevel en fare for at prisene igjen kan øke, drevet av bl.a. økonomisk oppgang, fortsatt lav rente og stor tilgang på kreditt. En ny vesentlig økning i boligprisene vil øke risikoen for et senere kraftig prisfall og finansiell ustabilitet.

Finansdepartementets boliglånsforskrift ble strammet inn fra 1. januar 2017. Dette har bidratt til strammere utlånspraksis. Det er først og fremst innføringen av krav om maksimal gjeldsbelastning på fem ganger bruttoinntekten som har bidratt til dette. Til tross for strammere utlånspraksis og omslaget i boligmarkedet, har veksten i husholdningenes gjeld holdt seg oppe. Gjelden vokser fortsatt mer enn husholdningenes inntekter, slik at gjeldsgraden øker fra et rekordhøyt nivå.

Det er usikkerhet knyttet til årsakene til boligprisfallet siden i fjor vår. Basert på tidligere erfaringer, er det likevel grunn til å anta at den sterke prisveksten forut for prisomslaget i seg selv er en viktig årsak. Dette gjelder særlig for boligmarkedet i Oslo, der både prisfallet det siste året og den forutgående prisveksten i 2016 har vært størst. Videre må det antas at økt tilbud av nye boliger og lavere befolkningsvekst har bidratt til omslaget. Innstrammingen av boliglånsforskriften kan også ha bidratt noe. Det gjelder også for Oslo, der innføringen av grensen for maksimal gjeldsgrad særlig har bidratt til strammere utlånspraksis.

Husholdningsgjelden er dominert av lån med pant i bolig, og lavere boligpriser vil over tid bidra til at husholdningenes gjeldsvekst avtar til et mer bærekraftig nivå. Norske og internasjonale erfaringer viser imidlertid at boligprisene kan variere mer enn husholdningenes gjeld. Det må forventes å ta

noe tid før lavere boligpriser gir seg utslag i vesentlig lavere kredittvekst. Dette skyldes blant annet at mange husholdninger, til tross for boligprisfallet, kan ha et stort ubenyttet potensial for å ta opp lån med pant i boligen og samtidig ha tilfredsstillende betjeningsevne.

Finanstilsynet vil understreke at kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel, vanskelig kan stanses av tiltak rettet inn mot å påvirke tilbudet av kreditt. Slike tiltak kan likevel bidra til å dempe kreditttilgangen til sårbare låntakere og dermed også til å dempe husholdningenes samlede opplåning. Dette vil bidra til å ivareta langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle system.

Forskriftsregulering av utlånspraksis er et inngripende tiltak og bør ikke være et permanent virkemiddel. Forskriftens omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere.

Finanstilsynet vil samtidig understreke at forskriftsreguleringen er et generelt virkemiddel for å påvirke bankenes utlånspraksis, men er ikke egnet til å finstyre kreditt- og boligprissyklusen, geografiske delmarkeder eller låntakers finansieringsformål. Selv om husholdningenes opplåning og boligprisene påvirker hverandre gjensidig, er reguleringen et virkemiddel rettet inn mot husholdningenes låneopptak, ikke et virkemiddel rettet inn mot boligmarkedet som sådan.

Videre bør forskriften rettes inn mot å begrense risikoen for at særlig sårbare husholdninger tar opp for store lån. Begrensninger på belåningsgrad, avdragsfrihet og samlet gjeld i forhold til inntekt, samt krav til betjeningsevne, bidrar til dette. Geografisk differensiering etter låntakers eller panteobjektets adresse, eller differensiering basert på om panteobjektet er låntakers primær- eller sekundærbolig, fanger ikke opp låntakers sårbarhet på en hensiktsmessig måte. Slik differensiering er derfor ikke i tråd med Finanstilsynets prinsipielle syn på forskriftens formål.

Situasjonen i boligmarkedet har endret seg etter at boliglånsforskriften ble strammet inn fra 1. januar 2017. I tråd med vurderingene ovenfor, mener imidlertid Finanstilsynet det er for tidlig å fastslå en mer varig endring i boligmarkedet som etter hvert kan gi grunnlag for en mer balansert utvikling i husholdningenes låneopptak. Finanstilsynet vil derfor tilrå at boliglånsreguleringen videreføres på ubestemt tid etter at gjeldende forskrift utløper.

Samtidig vil ikke Finanstilsynet nå tilrå vesentlige endringer i reguleringen. I tråd med Finanstilsynets prinsipielle vurderinger av reguleringens formål, og i lys av den geografiske utviklingen i boligmarkedet, tilrå Finanstilsynet å oppheve den særskilte bestemmelsen om maksimal belåningsgrad for lån med pant i sekundærboliger beliggende i Oslo. På samme grunnlag tilrå Finanstilsynet at den geografiske differensieringen av fleksibilitetskvoten oppheves, og at kvoten settes til 8 prosent for hele landet. Dette innebærer isolert sett noe strammere regulering for lån med panteobjekter utenfor Oslo, men ikke mye i lys av at kvoteutnyttelsen i dag ligger en del under maksimalgrensen.

Dagens forskrift er generell og relativt overordnet, og Finanstilsynet har mottatt forespørsler om hvordan forskriften skal forstås i enkelttilfeller. Finanstilsynet anser at det generelt ikke er hensiktsmessig å gi detaljerte regler som dekker ethvert tilfelle, slik at bankene i noen tilfeller må bruke skjønn for å vurdere enkeltsaker opp mot også den nye forskriftens krav.

Finanstilsynet har likevel funnet det hensiktsmessig å foreslå enkelte presiseringer i forskriften knyttet til fritidsbolig og såkalte seniorlån. Det foreslås å presisere at lån med pant i bolig også omfatter lån med pant i fritidseiendom. Videre foreslås det å presisere at krav til betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling på gitte vilkår ikke skal gjelde for seniorlån, se nærmere omtale i vedlegg 6.

Finanstilsynet følger utviklingen i låne- og boligmarkedet som ledd i tilsynsvirksomheten og vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer, eventuelt avvikling, av forskriften dersom utviklingen i markedene gir grunnlag for det.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriften skal bidra til en restriktiv utlånspraksis for lån med pant i bolig og dermed bidra til å redusere risikoen for finansiell ustabilitet, se nærmere omtale i punktene 2-7 ovenfor.

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

9. Oppsummering

Innstrammingen av boliglånsforskriften fra 1. januar 2017 har bidratt til strammere utlånspraksis. Til tross for dette og noe fall i boligprisene, har veksten i husholdningenes samlede gjeld holdt seg høy.

Etterfulgt av en sterk prisoppgang, har boligprisene falt noe siden våren 2017. Den videre utviklingen i boligprisene er usikker, men det er en fare for at prisene igjen kan øke, drevet av fortsatt lav rente, stor tilgang på kreditt og økonomisk oppgang. En ny vesentlig økning i boligprisene vil øke risikoen for et senere kraftig prisfall og finansiell ustabilitet.

Finanstilsynet mener at forskriftsregulering av utlånspraksis bør videreføres, og foreslår i tråd med dette en ny forskrift med enkelte endringer sammenlignet med den gjeldende forskriften. Det foreslås at fleksibilitetskvoten settes til 8 prosent for alle lån med pant i bolig uavhengig av pantobjektets lokalisering, og at den særskilte maksimale belåningsgraden for lån med pant i sekundærbolig i Oslo, oppheves.

Finanstilsynet foreslår ingen opphørsdato i en ny forskrift, men understreker at forskriftsregulering av utlånspraksis er et inngripende tiltak, der forskriftens omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet. Tilsynet vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer, eventuelt avvikling, av forskriften dersom utviklingen i låne- og boligmarkedet gir grunnlag for det.

Vedlegg

1. Forslag til ny boliglånsforskrift
2. Tabeller til boliglånsundersøkelsen
3. Modellberegninger av gjensidige effekter mellom boligpris- og kredittvekst
4. Modellberegninger i NAM-FT
5. Brev av 9. februar 2018 fra Norges Bank
6. Forskriftens anvendelsesområde

Vedlegg 1

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

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

§ 1. Virkeområde

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

Lån med pant i fritidsbolig skal her anses som lån med pant i bolig.

Forskriftens §§ 3, 4 og 7 gjelder ikke for lån til personer over 60 år uten arbeidsinntekt (seniorlån) som oppfyller kriteriene i direktiv 2014/17/EU artikkel 3 (2) a i) og som, med mindre låntaker misligholder låneavtalen, ikke skal tilbakebetales før ved kontraktsfastsatte livshendelser.

§ 2. Dokumentasjon av kredittvurdering

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

§ 3. Betjeningsevne

Finansforetaket skal beregne kundens evne til å betjene lånet basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold.

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

§ 4. Gjeldsgrad

Lån skal ikke innvilges dersom kundens samlede gjeld overstiger fem ganger brutto årsinntekt.

§ 5. Belåningsgrad

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

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 boligsameie.

§ 6. *Tilleggssikkerhet*

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

§ 7. *Avdrag*

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

Første ledd er ikke til hinder for at finansforetaket gir avdragsutsettelse på grunn av senere inntrådte omstendigheter som forventes å være forbigående.

§ 8. *Fleksibilitet*

Finansforetaket kan innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 3, § 4, § 5 og § 7 for inntil 8 prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal.

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

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

§ 9. *Refinansiering*

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

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

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

§ 10. *Utfyllende bestemmelser*

Finanstilsynet kan gi utfyllende bestemmelser til forskriften.

§ 11. *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft 1. juli 2018.

Vedlegg 2: Tall fra boliglånsundersøkelsen

Tabell 1: Andeler av totale lån som går utover gitte grenser

Belåningsgrad (nedbetalingslån/rammekreditt)					
	80/55 %	85/60 %	90/65 %		
Alle låntakere	29,3 %	3,5 %	1,9 %		
Oslo	17,6 %	1,6 %	0,7 %		
Norge utenom Oslo	31,0 %	3,7 %	2,1 %		

Gjeldsgrad					
	400 %	450 %	500 %	550 %	600 %
Alle låntakere	21,5 %	11,1 %	1,9 %	1,1 %	0,7 %
Oslo	38,7 %	22,0 %	3,3 %	1,2 %	0,9 %
Norge utenom Oslo	19,1 %	9,5 %	1,8 %	1,1 %	0,7 %

Betjeningsevne - prosentpoeng renteøkning			
	6 pp	5 pp	4 pp
Alle låntakere	13,3 %	1,2 %	0,7 %
Oslo	12,9 %	1,1 %	0,7 %
Norge utenom Oslo	13,4 %	1,2 %	0,7 %

Tabell 2: Andeler av nedbetalingslån som går utover gitte grenser

Belåningsgrad			
	80 %	85 %	90 %
Alle låntakere	23,4 %	2,6 %	1,0 %
Oslo	12,6 %	1,2 %	0,2 %
Norge utenom Oslo	25,0 %	2,8 %	1,1 %

Gjeldsgrad					
	400 %	450 %	500 %	550 %	600 %
Alle låntakere	26,3 %	13,7 %	2,4 %	1,3 %	0,8 %
Oslo	47,1 %	27,6 %	3,4 %	1,0 %	0,7 %
Norge utenom Oslo	23,3 %	11,6 %	2,3 %	1,4 %	0,9 %

Betjeningsevne - prosentpoeng renteøkning			
	6 pp	5 pp	4 pp
Alle låntakere	16,0 %	1,2 %	0,7 %
Oslo	15,7 %	1,3 %	0,7 %
Norge utenom Oslo	16,0 %	1,1 %	0,8 %

Avdragskrav ved ulik belåningsgrad			
	55 %	60 %	65 %
Alle låntakere	5,3 %	3,7 %	3,5 %
Oslo	9,0 %	6,4 %	5,7 %
Norge utenom Oslo	4,8 %	3,3 %	3,3 %

Tabell 3: Andeler av rammekreditter som går utover gitte grenser

Belåningsgrad					
	55 %	60 %	65 %		
Alle låntakere	38,0 %	4,7 %	3,3 %		
Oslo	25,3 %	2,3 %	1,6 %		
Norge utenom Oslo	39,7 %	5,0 %	3,5 %		
Gjeldsgrad					
	400 %	450 %	500 %	550 %	600 %
Alle låntakere	14,5 %	7,3 %	1,3 %	0,8 %	0,6 %
Oslo	25,6 %	13,3 %	3,1 %	1,6 %	1,3 %
Norge utenom Oslo	13,0 %	6,5 %	1,0 %	0,6 %	0,5 %
Betjeningsevne - prosentpoeng rentøkning					
	6 pp	5 pp	4 pp		
Alle låntakere	9,4 %	1,2 %	0,7 %		
Oslo	8,6 %	0,8 %	0,8 %		
Norge utenom Oslo	9,5 %	1,3 %	0,7 %		

Tabell 4: Låntakers gjennomsnittsalder fordelt etter lån under og over grensene

	Over grense	Under grense
Belåningsgrad	33	45
Gjeldsgrad	41	45
Betjeningsevne	45	45
Avdrag	40	41

Vedlegg 3: Modellberegninger - VAR-modell for gjensidige effekter mellom boligprisvekst og kredittvekst

Fra andre del av 2017 har boligprisene på månedsbasis falt i Norge. Samtidig har husholdningenes kredittvekst (K2) holdt seg stabil. Veksten i husholdningenes gjeld var 0,2 prosentpoeng sterkere i 2017 enn i 2016, mens boligprisveksten var 13,6 prosentpoeng svakere i 2017 sammenliknet med året før.¹³ Tidligere studier¹⁴ viser at mens boligprisene relativt tidlig blir påvirket av et sjokk i kreditten, vil det ta lengre tid før kredittveksten påvirkes av sjokk i boligprisene. Finanstilsynet har utviklet en modell som kan belyse sammenhengene mellom boligprisvekst og kredittvekst.

Boligprisveksten er sterkt avhengig av sin egen nære fortid. Beregningene viser at et fall i boligprisene i en måned virker negativt på boligprisveksten i det neste kvartalet. Kredittveksten påvirker også boligprisveksten, men med et lengre tidsetterslep. Dette kan være fordi boligmarkedet er mer forventningsdrevet og reagerer raskere på endringer enn husholdningenes låneopptak.

Egendynamikken i kredittveksten er også sterk, og med et enda lenger tidsetterslep. Kredittveksten i en måned har positiv effekt på kredittveksten om et halvår og opp mot et år framover. Beregningene viser at et boligprisfall tidligst vil ha effekt på kredittveksten etter to måneder, og at de sterkeste ringvirkningene først kommer rundt ett år og fram mot to år etter fallet i boligprisene.

Kredittveksten er mindre volatil enn boligprisveksten. Det tar tid å bygge ned kredittvolumet til tross for at et kraftig fall i boligpriser umiddelbart vil føre til lavere låneopptak med pant i boliger. Mange husholdninger har tilstrekkelig sikkerhet i bolig, etter flere år med sterk boligprisvekst, og inntektsgrunnlag til å øke gjelden ytterligere. I tillegg er beholdningen av boliglån med lang nedbetalingstid betydelig og vil i lang tid bidra til å holde husholdningenes gjeld oppe. Vedvarende fall i boligprisene vil (alt annet likt) redusere kredittveksten, men reduksjonen i kredittveksten har et betydelig tidsetterslep.

¹³ Vekst målt som tolv månedersvekst ved utgangen av året.

¹⁴ Se Andre K. Anundsen og Eilev S. Jansen (2011): *Self-reinforcing effects between housing prices and credit* <https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/DP/dp651.pdf>

Nærmere om modellen

For å undersøke dynamiske tidseffekter mellom boligprisvekst og kredittvekst, er det estimert en enkel vektor autoregressiv (VAR) modell der månedlig nominell vekst i boligpriser og husholdningenes kreditt er endogene variabler. Tidligere vekstrater for kreditt og boligpriser er de eneste forklaringsvariablene i modellen.

Datagrunnlaget er boligprisindeksen for Norge fra Eiendom Norge, Eiendomsverdi og Finn.no samt innenlandsk kreditt til husholdninger (K2) fra Statistisk sentralbyrå. Estimeringsperioden går fra februar 2005 til november 2017. Modellen inneholder 24 tidsetterslep ("lags") for begge variablene. Ved kjøring med flere "lags" er "lag" lengre tilbake enn to år ikke signifikante, verken for boligprisvekst eller kredittvekst.

For å fange opp eventuell regelmessig sesongvariasjon i variablene, er dummier for hver måned inkludert i modellen. I tillegg benyttes *Impulse Indicator Saturation (IIS)* ved hjelp av algoritmene i Autometrics i PcGive for å finne potensielle brudd i sammenhengene. Autometrics er en automatisert algoritme for variabelutvelgelse, der ikke-signifikante variable suksessivt blir fjernet fra modellen inntil algoritmen stopper ved en ferdig spesifisert ligning¹⁵.

Kredittvekst som avhengig variabel

Resultatene fra estimeringen viser at kredittveksten følger boligprisveksten med et tidsetterslep på opp mot to år etter boligprisendringen. Boligprisveksten for tre måneder siden har sterkest isolert effekt på kredittveksten i inneværende periode.¹⁶ Boligprisendringene for 10 til 21 måneder siden har aggregert en effekt på 0,18 prosentpoeng på kredittveksten i inneværende periode. Kredittveksten avhenger også av kredittveksten i tidligere perioder (egendynamikk). Kredittveksten i inneværende periode blir påvirket av veksten for 6 til 12 måneder siden. Den aggregerte effekten er 0,5 prosentpoeng.

Boligprisvekst som avhengig variabel

Kredittveksten har effekt på boligprisveksten, men med et tidsetterslep fra et halvt år til ett år. Aggregert er effektene på boligprisveksten av endring i kredittveksten på 1 prosentpoeng i underkant av 0,4 prosentpoeng. Boligprisvekstens egendynamikk har mindre forsinkelse enn kredittveksten. Veksten avhenger positivt av vekst det siste kvartalet. Aggregert er effekten 0,6 prosentpoeng som følge av en endring på 1 prosentpoeng i boligprisveksten foregående kvartal.

Dynamikk i modellen

Ved å endre den ene variabelen i modellen (påføre variabelen et sjokk), kan man beregne effekter på begge de endogene variablene over tid. Først legges et boligprisfall på ett prosentpoeng i en måned til grunn, og deretter antas en reduksjon i kredittveksten på ett prosentpoeng. Effektene og dynamikken av sjokk i modellen er lineære. Ulike størrelser på sjokket vil dermed gi samme dynamikk i variablene.

Redusert boligprisvekst med ett prosentpoeng

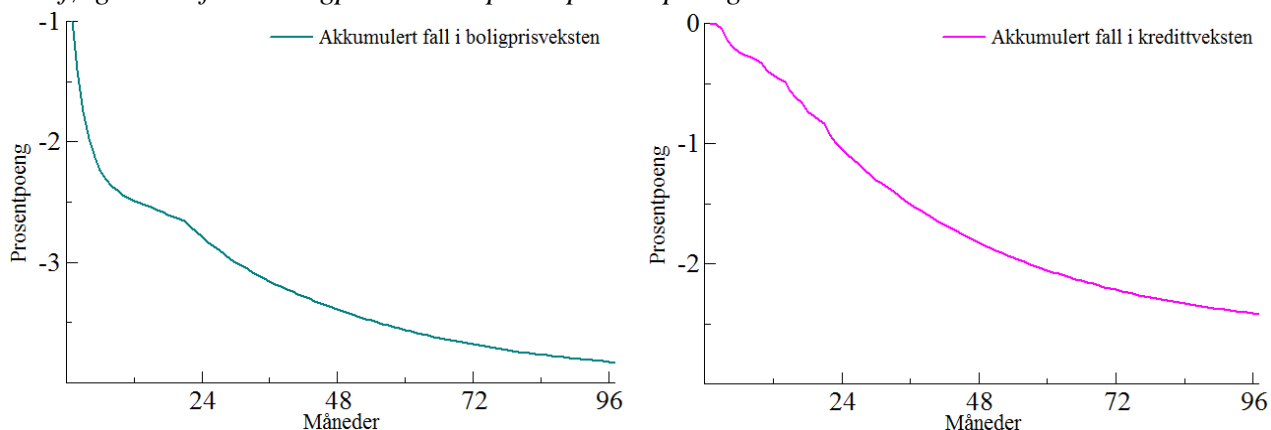
Ved et ett prosentpoengs fall i boligprisene i en måned tar det om lag to år før det aggregerte fallet i kredittvekst har blitt like stort. Etter et halvt år har kredittveksten falt med om lag en fjerdedel av

¹⁵ Se kapittel 14.8 i Doornik og Hendry (2013): *Empirical Econometric Modelling PcGive 14*, Volume I.

¹⁶ En økning i boligprisveksten på 1 prosentpoeng følges i gjennomsnitt av en økning på 0,08 prosentpoeng i kredittveksten etter tre måneder.

fallet i boligprisveksten. Fire år etter fallet i boligprisene er kredittveksten redusert med 1,8 prosentpoeng, se figur 1b. Boligprisveksten responderer mye raskere på det negative sjokket enn kredittveksten. Etter et halvt år har veksten falt ytterligere 1,3 prosentpoeng, og etter fire år er akkumulert fall i boligprisveksten 3,4 prosentpoeng, se figur 1a.

Figur 1a (venstre figur) og 1b (høyre figur). Akkumulert fall i hhv. boligprisvekst og kredittvekst som følge av et fall i boligprisveksten på ett prosentpoeng

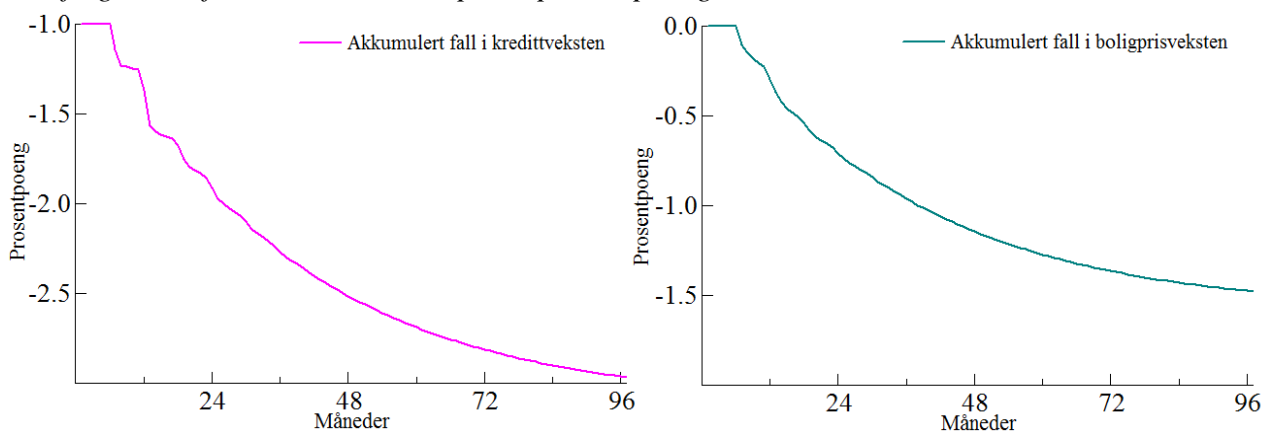


Kilde: Finanstilsynet

Redusert kredittvekst med ett prosentpoeng

Kredittveksten har som nevnt en sterk egendynamikk og faller i beregningene raskt med over 0,5 prosentpoeng, i tillegg til det opprinnelige sjokket, mellom et halvår og et år etter sjokket. Beregningene viser at over en fireårsperiode vil kredittveksten falle om lag 1,5 prosentpoeng i tillegg til det opprinnelige sjokket, se figur 2a. Effektene på boligprisveksten er i midlertid ikke like sterke på kort sikt. Ett år etter fallet i kredittveksten vil boligprisveksten akkumulert være om lag 0,3 prosentpoeng lavere. Etter to år er akkumulert fall i boligprisveksten 0,7 prosentpoeng, mens etter fire år er akkumulert fall i underkant av 1,2 prosentpoeng, se figur 2b.

Figur 2 a (venstre figur) og 2 b (høyre figur). Akkumulert fall i hhv. kredittvekst og boligprisvekst som følge av et fall i kredittveksten på ett prosentpoeng



Kilde: Finanstilsynet

Vedlegg 4: Modellberegninger i NAM-FT

Regulering av utlån til boligformål kan påvirke kreditt- og boligprisvekst og realøkonomiske størrelser som konsum og boliginvesteringer mv. Det er imidlertid vanskelig å anslå effekten på disse størrelsene av innføring av og endring i boliglånsreguleringen. For å belyse noen sammenhenger, har Finanstilsynet benyttet makromodellen NAM-FT.¹⁷ I det følgende beskrives betydningen av samspillet mellom kreditt og boligpriser for veksten i husholdningenes gjeld og boligpriser. Videre anslås virkningen som et boligprisfall isolert sett kan ha på kredittvekst og husholdningenes konsum. Også effekten på boligpriser og konsum av redusert kredittvekst drøftes.

Resultater fra modellkjøringer der maksimal belåningsgrad (gjeld relativt til boligens markedsverdi, LTV) varierer fra 90 til 80 prosent gjennomgås. På dette punkt har analysen empirisk forankring i estimerte effekter i NAM-FT. Til slutt gjengis anslag på effekten på kreditt-, boligpris og konsumvekst av endringer i gjeldsgrad (gjeld relativt til inntekt, LTI) ved å kombinere informasjon fra en paneldatanalyse utført i Finanstilsynet med estimeringsresultatene av belåningsgrad i NAM-FT. Usikkerheten i denne typen beregninger er stor.

Virkningsberegningene gjort ved å sammenligne utviklingen i norsk økonomi i en basisbane med utviklingen i alternative baner der det er gjort partielle endringer i boligpriser, kreditt, belåningsgrad eller gjeldsgrad. Basisbanen representerer en mulig utviklingsbane for norsk økonomi og er betinget av at det ikke inntreffer store uventede hendelser som påvirker utviklingen i verdensøkonomien eller i norsk økonomi. Utviklingen i ikke-modellbestemte (eksogene) variabler fra fjerde kvartal 2017 er stort sett satt lik Statistisk sentralbyrås prognoser fra fjerde kvartal 2017. Finanstilsynet utarbeider ikke prognoser, og basisbanen gjenspeiler ikke tilsynets forventninger om utviklingen i norsk økonomi.

I basisbanen, som forutsetter uendret boliglånsforskrift, anslås husholdningenes gjennomsnittlige årlige kredittvekst i framskrivingsperioden 2018 til 2021 til om lag 5 prosent og veksten i disponibel inntekt til 4 prosent. Husholdningenes gjeld som andel av disponibel inntekt øker fra 224 prosent ved utgangen av tredje kvartal 2017 til 235 prosent i gjennomsnitt ved utgangen av 2021. Gjeldsbelastningen fortsetter dermed å stige og når en ny historisk topp der finansielle ubalanser i forsterkes ytterligere. En stor andel av husholdningene har vesentlig høyere gjeldsbelastning enn gjennomsnittshusholdningen. Gjeldsbelastningen til de mest utsatte husholdningene vil også øke.

I framskrivningene øker bankenes gjennomsnittlige utlånsrente med om lag 0,6 prosentenheter. Dette skyldes primært en antakelse om at utenlandske pengemarkedsrenter vil stige noe i perioden fram mot 2021. Økte renter kombinert med gjeldsvekst fører til at rentebelastningen øker fra 6,5 prosent til 8,5 prosent.¹⁸ Dette illustrerer at husholdningenes rentebelastning øker relativt mye selv ved moderat økte renter. I stor grad kan dette tilskrives det høye gjeldsnivået. Som for gjeldsbelastning, har også en betydelig andel av husholdningene vesentlig høyere rentebelastning enn gjennomsnittshusholdningen.

¹⁷ Modellen er utviklet av professor Ragnar Nymoene og professor Gunnar Bårdsen. Den er beskrevet i Finansielt utsyn fra 2014, 2015 og 2016. Dokumentasjon av NAM finnes på normetrics.no og på Ragnar Nymoens hjemmeside.

¹⁸ Rentebelastning er definert som forholdet mellom renteutgifter og disponibel inntekt før fratrukk for renteutgifter.

Boligprisveksten er relativt moderat i basisbanen. Utviklingen i 2018 er svak, men deretter tiltar veksten. De årlige vekstratene er vesentlig lavere enn i perioden fram mot utgangen av 2016. Utviklingen i boliginvesteringene er relativt svak. Arbeidsledigheten holder seg lav gjennom hele perioden. Realdisponibel inntekt øker med i underkant av 2 prosent per år, som er marginalt høyere enn anslått vekst i privat konsum. Oljeprisen er eksogent satt til mellom 50 og 60 USD per fat, som er konsistent med terminprisene på olje. Anslagene på veksten i verdenshandelen bestemmes heller ikke av modellen, men er basert på anslagene til Statistisk sentralbyrå.

Det er nær sammenheng mellom boligprisutviklingen og veksten i husholdningenes gjeld. Høyere boligpriser gir bankene sikkerhet til å yte større lån, og mer kreditt gjør at husholdningene kan etterspørre dyrere boliger. Høyere boligpriser legger grunnlag for ytterligere kredittvekst, som driver boligprisene enda høyere i en selvforsterkende spiral. I modellen er den finansielle akseleratoren sterk i det norske kreditt- og boligmarkedet. Modellberegningene indikerer at husholdningenes kredittvekst i gjennomsnitt per år over neste fireårsperiode (2018 til 2021) ville vært om lag 0,3 prosentpoeng lavere dersom den finansielle akseleratoren ble halvert. Årlig gjennomsnittlig reduksjon i boligprisveksten er beregnet til i overkant av 2 prosentpoeng. Den finansielle akseleratoren synes dermed å virke betydelig kraftigere på boligprisveksten enn på kredittveksten. Fordi samlet boligmasse og sammensetning er gitt på kort sikt, er det ikke urimelig at dette skjer fordi akseleratoren er med å bestemme nettoetterspørselen etter bolig. Effekten på vekst i konsum og boliginvesteringer er også negativ, men nedgangen relativt til basisbanen er relativt moderat.

Boligprisnedgangen den siste tiden kan ha påvirket kredittveksten negativt, men så langt har kredittveksten holdt seg relativt høy og uten klare tegn til særlig reduksjon. For å få innsikt i forholdet mellom boligpris- og kredittvekst, er boligprisutviklingen i basisalternativet sammenlignet med en bane der boligprisveksten i gjennomsnitt per år i fireårsperioden ligger om lag 3,5 prosent lavere. Boligprisnedgangen kan for eksempel være drevet av reduserte forventninger om framtidig boligprisvekst eller framtidig inntektsvekst. I basisbanen øker boligprisene med om lag 2 prosent per år i gjennomsnitt slik at boligprisveksten i den alternative banen i gjennomsnitt er negativ. Modellberegningene viser at effekten på kredittveksten til husholdningene av lavere (og negativ) boligprisvekst over framskrivingsperioden er relativt begrenset. I gjennomsnitt per år i fireårsperioden reduseres kredittveksten med 0,5 prosentpoeng sammenlignet med basisbanen. Den relativt begrensede virkningen på kredittveksten kan ha sammenheng med at mange husholdninger har tilstrekkelig sikkerhet i bolig og inntektsgrunnlag til å øke gjelden ytterligere. Dette er konsistent med at boliglånsforskriften kan ramme sårbare låntakere, men ikke påvirker veksten i samlet gjeld i særlig grad på kort til mellomlang sikt. Husholdningenes konsumvekst reduseres årlig med 0,4 prosentpoeng.

Regulering kan påvirke kredittveksten til husholdningene, men en vesentlig effekt på kort sikt ville krevet mer inngripende virkemidler enn de kravene som følger av gjeldende boliglånsforskrift. Beregninger viser at dersom gjennomsnittlig årlig vekst i husholdningenes gjeld reduseres fra 5 prosent i basisbanen til om lag 2,5 prosent i den overstyrte banen, for eksempel som følge av direkte kredittregulering, faller gjennomsnittlig årlig vekst i boligprisene med om lag 3,5 prosentpoeng relativt til basisbanen. Nedgangen i kreditt- og boligprisvekst fører til at gjennomsnittlig årlig konsumvekst blir liggende 0,2 prosentpoeng lavere enn i basisbanen. Samlet tyder dette på at kredittveksten er relativt mindre følsom for redusert boligprisvekst, mens boligprisene påvirkes i betydelig grad av lavere kredittvekst på kort til mellomlang sikt.

I bolig- og kredittsystemet i makromodellen er effekten av innføring og endring i belåningsgrad estimert. I basisscenarioet for perioden 2018-2021 legges til grunn at kravet til maksimal belåningsgrad på 85 prosent er uendret i framskrivingsperioden. Effekten på husholdningsgjeld-, boligpriser og realstørrelser av å lette på kravet kan beregnes ved å endre belåningsgraden i makromodellen til for eksempel 90 prosent i framskrivingsperioden. Tilsvarende kan virkningen av å stramme til beregnes ved å sette maksimal belåningsgrad i modellen til 80 prosent.

I basisbanen der kravet til belåningsgrad er 85 prosent hvert år i framskrivingsperioden, beregnes husholdningenes gjennomsnittlige gjeldsvekst per år til om lag 5 prosent. Årlig gjennomsnittlig vekst i boligprisene anslås til i underkant av 2 prosent. Dette er forholdsvis lavt, men drives i stor grad av nullvekst i 2018 og relativt svak vekst i 2019.

Dersom kravet til maksimal belåningsgrad strammes inn til 80 prosent, viser beregningene at husholdningenes gjeldsvekst blir marginalt lavere enn ved et krav på 85 prosent. Veksten i boligprisene reduseres imidlertid fra 2 prosent til mindre enn 1 prosent i gjennomsnitt per år. Anslaget på gjennomsnittlig årlig vekst i husholdningenes konsum blir noe lavere, men forskjellen mellom konsumveksten i basisbanen og i banen med innstramming i belåningsgrad er ikke statistisk signifikant.

Dersom kravet til maksimal belåningsgrad settes til 90 prosent i framskrivingsperioden, som innebærer en lettelse i reguleringen, øker anslaget på husholdningenes gjeldsvekst marginalt. Også i dette tilfellet er det veksten i boligprisene som påvirkes mest. Årlig gjennomsnittlig boligprisvekst i framskrivingsperioden øker fra i underkant av 2 prosent i basisbanen til i overkant av 3 prosent. Gjennomsnittlig konsumvekst anslås å ligge marginalt høyere i banen med lettelse i kravet enn i basisbanen.

Kravet til maksimal gjeldsgrad, som i dag er 5 ganger brutto årsinntekt, er ikke representert i makromodellen. Virkemidlene i boliglånsforskriften er i gjeldende versjon av NAM-FT representert bare ved krav til maksimal belåningsgrad. Dette innebærer at effekten av andre virkemidler som er innført, som f.eks. krav til maksimal gjeldsgrad og krav til stresstesting av låntakeres betjeningsevne, vanskelig kan skjernes fra hverandre eller fra effekten av krav til maksimal belåningsgrad. Dette problemet er særlig aktuelt siden virkemidlene i stor grad er innført eller endret samtidig. I en paneldatanalyse utført i Finanstilsynet inngår imidlertid både belåningsgrad og gjeldsgrad som forklaringsvariabler i ligninger som estimerer effekten på kreditt- og boligprisvekst av å innføre makrotilsynsvirkemidler som maksimalgrenser for belånings- og gjeldsgrad. I analysen inngår blant annet Norge, Sverige, Danmark, Finland, New Zealand, Canada og Storbritannia. I ligningen som estimerer effekten på boligprisvekst av innføring av makrotilsynsvirkemidlene belånings- og gjeldsgrad, anslås effekten av gjeldsgrad å være noe lavere enn effekten av belåningsgrad. Ved å ta utgangspunkt i dette, kan en komme fram til et grovt estimat på virkningen på boligprisveksten av å endre kravet til gjeldsgrad. Usikkerheten i beregningene er stor, men de bygger på en viss forskjell i "innslagsstyrke" mellom gjelds- og belåningsgrad som det er empirisk støtte for i paneldata.

Effekten av økt maksimal gjeldsgrad fra 5 til 5,3, som innebærer en lettelse i reguleringen og i størrelsesorden har om lag samme effekt som endringene i belåningsgrad ovenfor, gir noe høyere kredittvekst enn i basisbanen, mens boligprisveksten i gjennomsnitt per år anslås å øke med i

underkant av 1 prosentpoeng. Økt maksimal gjeldsgrad til 5,6 anslås grovt å føre til enda noe økning i kredittveksten, mens det er indikasjoner på at boligprisene kan øke med i underkant av 2 prosentpoeng per år. Veksten i privat konsum øker noe, mens andre realøkonomiske størrelser, som for eksempel arbeidsledighet, ser ut til å bli lite påvirket.

Redusert maksimal gjeldsgrad fra 5 til 4,7, som anslås å ha samme effekt som endringen i belåningsgrad fra 85 til 90 prosent, fører til en marginal nedgang i gjeldsveksten til husholdningene. Beregningene indikerer en gjennomsnittlig reduksjon i boligprisveksten per år i fireårsperioden på i underkant av 1 prosentpoeng. Reduseres maksimal gjeldsgrad til 4,4, anslås kredittveksten til å bli enda noe svakere, mens boligprisveksten kan bli redusert med om lag 1,7 prosentpoeng per år relativt til basisbanen. Ut fra beregningene kan det synes som om innstrammingene gir noe lavere konsumvekst, men i liten grad påvirker arbeidsledigheten.



NORGES BANK

Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 OSLO

Dato: 9. februar 2018
Deres ref.: 15/2719
Vår ref.: 17/02377

Unntak frå innsyn
Offl § 13 jf sbl § 12

Vurdering av boliglånsforskriften

Norges Bank viser til Finanstilsynets brev av 15. november 2017 om «Vurdering av boliglånsforskriften». I brevet viser tilsynet til Finansdepartementets brev av 6. november. Departementet skriver:

«Finansdepartementet ber om at Finanstilsynet gir en vurdering av utviklingen i boligprisene og i norske husholdningers gjeld, og hvordan boliglånsforskriften har påvirket utviklingen. Vi ber også om at Finanstilsynet vurderer hvordan forskriften har påvirket bankenes utlånspraksis og hvilke effekter de særskilte kravene i Oslo har hatt. Vi ber om at Finanstilsynet innhenter vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank i dette arbeidet.»

I sitt brev til Norges Bank skriver Finanstilsynet:

«Finanstilsynet ber om Norges Banks vurderinger av de ovennevnte problemstillinger, og særlig en vurdering av veksten i boligpriser og gjeld i norske husholdninger og hvordan forskriften har påvirket utviklingen.»

Gjeldende forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig trådte i kraft 1. januar 2017 og gjelder frem til 30. juni 2018. I forkant av den nye forskriften var det en høringsrunde basert på et forslag utarbeidet av Finanstilsynet. Norges Bank deltok i høringsrunden.

Kravene i den gjeldende forskriften går i hovedtrekk ut på at 1) belåningsgraden ikke skal overstige 85 prosent av boligens verdi, 2) låntakers samlede gjeld skal ikke overstige fem ganger brutto årsinntekt (gjeldsgrad), 3) låntakers gjeldsbetjeningssevne skal testes mot en renteøkning på 5 prosentenheter, 4) det skal betales avdrag for lån med belåningsgrad over 60 prosent, og 5) for Oslo gjelder i tillegg at belåningsgrad for sekundærbolig ikke skal overstige 60 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». For lån med pant i bolig i Oslo er fartsgrensen 8 prosent.

Krav til bankenes utlån til boligformål ble forskriftsfestet første gang 1. juli 2015. Krav til maksimal gjeldsgrad og kravene til utlån i Oslo var ikke del av den første forskriften. Videre ble avdragskravet strammet inn. Opprinnelig var kravet knyttet til lån med belåningsgrad over 70 prosent.

Postadresse
Postboks 1179 Sentrum
0107 Oslo

Besøksadresse
Bankplassen 2
Oslo

Telefon 22 31 60 00
Telefaks 22 41 31 05
www.norges-bank.no
central.bank@norges-bank.no

Organisasjonsnummer
NO 937 884 117 MVA



Utviklingen i boligpriser, husholdningenes gjeld og bankenes utlånspraksis

Boligpriser i forhold til disponibel inntekt per innbygger steg med 35 prosentenheter fra utgangen av 2008 og frem til våren 2017. Deretter, frem til høsten i fjor, bidro fallende boligpriser til at denne utviklingen ble reversert med fem prosentenheter. Antall boliger til salgs og formidlingstiden økte markant i 2017, men omsetningen holdt seg oppe. I Oslo steg boligprisene mer enn i landet for øvrig i 2016, og nedgangen i 2017 var også sterkere i Oslo. I alle større byer har nedgangen vært kraftigst for leiligheter.

Tolv månedersveksten i husholdningenes kreditt har i hovedsak ligget rundt 6½ prosent siden innføring av den første forskriften i juli 2015 og ut desember i fjor. Husholdningenes gjeld i forhold til disponibel inntekt har fortsatt å øke og var nær 225 prosent i tredje kvartal 2017.

Resultater fra Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2017 og Norges Banks utlånsundersøkelse tyder på at bankene har vært mer restriktive i sin utlånspraksis etter innstramningen av boliglånsforskriften i 2017. En sammenligning av boliglånsundersøkelsen sist høst med året før viser en økning i andelen lån som oppfyller samtlige av kravene innført i 2017. Andelen lån innenfor kriteriene økte for alle krav. Samlet sett brøt 7,3 prosent av nye lån ett eller flere krav. For yngre låntakere (under 30 år) var 16 prosent av nye lån i brudd med krav. Samtidig er det særlig blant yngre låntakere at andelen lån i brudd med kravene er redusert. Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse anser bankene innføringen av tak på gjeldsgrad å ha hatt størst innstrammende effekt. Deretter kommer reduksjonen i tak på belåningsgrad for sekundærboliger i Oslo og lavere fartsgrense i Oslo. Særlig regionbanker med liten andel av sine samlede utlån i Oslo svarer at de påvirkes av fartsgrensekravet i Oslo. Reduksjonen av tak på belåningsgrad for rammelån rangeres lavest.

Kravene til gjeldsbetjening virker mest begrensende for gjeldsoptak ved lavere inntektsnivåer, mens kravet til maksimal gjeldsgrad virker mest begrensende ved høyere inntektsnivåer. En analyse gjennomført i Norges Bank viser at for en stor andel unge husholdninger i etableringsfasen vil maksimalt låneoptak begrenses av kravet til maksimal gjeldsgrad. For par uten barn under 30 år og for gifte par med barn under 5 år er dette det begrensende kravet for over halvparten av husholdningene i begge grupper.

Strengere krav til utlånspraksis kan påvirke boligprisene. Foreløpige analyser i Norges Bank av utviklingen i boligprisene viser at innføringen av kravet til maksimal gjeldsgrad har dempet boligprisveksten, særlig i regioner med en høy andel boligkjøpere med høy gjeldsgrad. Tallene viser en nedgang i antall boligkjøpere i Oslo og blant unge boligkjøpere for hele landet.^{1,2}

¹ Analysene utnytter regional variasjon i andelen boligkjøpere som bindes av kravet til gjeldsgrad. Norge deles inn i 57 områder, og andelen boligkjøpere som i 2014 brøt dagens krav til gjeldsgrad, beregnes ved bruk av likningstall fra Statistisk sentralbyrå og informasjon om boligomsetninger fra Ambita. Områder der en høy andel av boligkjøperne brøt kravet til gjeldsgrad, har hatt en svakere boligprisutvikling i 2017, kontrollert for utviklingen i arbeidsledighet og tilbud av bruktboliger. I analysene av endringer i antall boligkjøpere benyttes informasjon om boligomsetninger fra 2010 til og med november 2017. Privatpersoner som har kjøpt mer enn 25 prosent av en eiendom med bolig under «fritt salg», klassifiseres som boligkjøper.

² Internasjonale studier har 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), Tressel, T. and Y.S. Zhang (2016) og Shim, I. and K.N. Kuttner (2016). Slik regulering virker tydeligst i perioder med vekst i kreditt og boligpriser. For utviklede økonomier har en ikke i like stor grad funnet effekter av å lempe på slik regulering i perioder med nedgang i kreditt og boligpriser. Det kan skyldes færre slike episoder.



Vurdering

Høy gjeld i husholdningene er en sårbarhet for norsk økonomi, se *Finansiell stabilitet* 2017. Mange husholdninger kan måtte stramme inn på sitt forbruk ved et kraftig fall i boligprisene, bortfall av inntekt eller økning i lånerentene. Det kan forsterke en nedgang i norsk økonomi og øke bankenes tap på utlån til næringslivet.

Kapitalkravene til bankene er økt betydelig siden finanskrisen og har bidratt til å øke bankenes motstandsdyktighet mot fall i boligpriser og husholdningenes konsum. Krav til bankenes utlånspraksis virker mer direkte på gjeldsopptaket i husholdningene og kan bidra til å redusere andelen sårbare husholdninger. Slike krav bør i første rekke bidra til å dempe risikoen for høy gjeldsoppbygging i særlig utsatte husholdninger, men vil ikke nødvendigvis gi utslag på samlet gjeld. Myndighetene bør ikke ha som ambisjon å finstyre utviklingen i boligpriser og kreditt.

Strengt krav til utlånspraksis griper inn i rommet for skjønnsutøvelse i bankenes kredittgivning. Standardiserte krav kan slå uheldig ut i enkelttilfeller og begrense lån som er forbundet med lav risiko. Norges Bank mener derfor at krav til utlånspraksis bør gis som retningslinjer eller som forskrift med en fleksibilitetskvote, en «fartsgrense». En fartsgrense gir bankene rom for skjønn i praktiseringen av forskriften.

Flere utviklingstrekk tyder på at forskriften har hatt en effekt på utviklingen i kredittgivning og boligpriser. Ifølge tall i Boliglånsundersøkelsen har det vært en nedgang i andelen lån i brudd med kravene. Forskriften har trolig bidratt til omslaget i boligprisene, men fallet i boligprisene må også ses i sammenheng med den kraftige prisveksten forut for innstramningen i fjor og økt tilbud av boliger. Lav boligprisvekst vil dempe gjeldsveksten og kan over tid redusere sårbarheten i husholdningssektoren. Omslaget i boligmarkedet den senere tid kan bidra til redusert risiko for en brå og mer markert nedgang lenger frem i tid.

Etter Norges Banks vurdering har forskriftsregulering med fartsgrense fungert godt. Forskriften har gitt en klar grense for forsvarlig utlånspraksis og har trolig bidratt til å styrke bankenes kontroll med lån til sårbare husholdninger. Bankene har benyttet seg av fartsgrensen til å yte lån i brudd med kravene. På sikt kan overgang til retningslinjer vurderes, men det krever at banker og myndigheter har god og løpende oversikt over utlånspraksis og sårbarhet i husholdningssektoren, for eksempel gjennom et kredittregister.

Kravet til maksimal gjeldsgrad ser ut til å ha virket komplementært til øvrige krav i forskriften. Krav til gjeldsgrad setter en klar grense for gjeldsopptak knyttet til inntekt, og kan bidra til å redusere videre oppbygging av sårbarhet i husholdningssektoren når boligprisene er høye, rentenivået er lavt og gjeldsnivået i husholdningssektoren er høyt. Kravet til gjeldsbetjeningssevne bidrar til å sikre at låntaker kan betjene gjelden også i en stressituasjon, men virker i mindre grad begrensende på maksimalt låneopptak for høyinntektsgrupper. Krav til belåningsgrad gir en sikkerhetsmargin for den enkelte låntaker og bank, men virker mindre begrensende på gjeldsopptaket når boligprisene øker sterkt. Krav til avdragsbetaling bidrar til at lån med høy belåningsgrad reduseres over tid. Boliglånsundersøkelsen viser at andelen lån som gis med avdragsfrihet over 60 prosent belåningsgrad, gikk ned i 2017, men det er vanskelig å vurdere i hvilken grad det skyldes strengere grense for avdragsfrihet alene.

Det særlig kraftige fallet i boligprisene i Oslo henger trolig sammen med at en større andel boligkjøpere i Oslo har høy gjeldsgrad sammenlignet med resten av landet. Slike



boligkjøpere vil i større grad rammes av kravet til gjeldsgrad. I tillegg kan særkravene knyttet til lån med pant i bolig i Oslo ha bidratt. Prisfallet i Oslo kan også gjenspeile korleksjon etter sterk vekst året før. Det er grunn til å tro at kravet til gjeldsgrad kan bidra til å begrense gjeldsopptak knyttet til boligkjøp for investeringsformål.

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, og ikke endres hyppig». Et varig, strukturelt tiltak vil bidra til forutsigbarhet og motvirke en fremtidig utglidning av utlånspraksis. Kravene i reguleringen bør i utgangspunktet ligge fast. Justeringer kan foretas ved å endre fartsgrensen.

Etter Norges Banks vurdering bør forskriften videreføres i sin nåværende form, men uten de særskilte kravene for Oslo. Fartsgrensen synes godt tilpasset dagens situasjon.

Med hilsen


Øystein Olsen
Sentralbanksjef



Torbjørn Hægeland
Direktør

VEDLEGG 6: Forskriftens anvendelsesområde

Forskriften er generell og relativt overordnet, og Finanstilsynet har mottatt forespørsler om hvordan forskriften skal forstås i enkelttilfeller. Finanstilsynet anser det generelt lite ønskelig å gi detaljerte regler som dekker ethvert tilfelle, slik at bankene i noen tilfeller må bruke skjønn for å vurdere enkeltsaker opp mot forskriftens krav.

Det er etter Finanstilsynets vurdering likevel noen områder der det kan være hensiktsmessig med nærmere klargjøring av forskriftens anvendelsesområde. Finanstilsynet har i brev av 24. mars 2017 til Finans Norge omtalt lån knyttet til næringsvirksomhet med pant i bolig. Finanstilsynet ser at det kan være hensiktsmessig også å kommentere enkelte andre spørsmål som har vært reist.

Temaene som vil kommenteres spesielt i denne sammenheng er:

- lån med pant i fritidsbolig
- såkalte seniorlån

Lån med pant i fritidsbolig

Etter kapitaldekningsregelverket behandles lån med pant i fritidsbolig som "engasjement med pantesikkerhet i boligeiendom", men slik at det stilles krav om en maksimal belåningsgrad på 60 prosent i stedet for 80 prosent som gjelder for ordinær boligeiendom, jf kapitalkravsforskriften § 5-9. Lavere belåningsgrad for slike lån reflekterer at prisen på fritidseiendom er mer usikker og volatil enn prisen på boligeiendom for øvrig.

I regelverket om obligasjoner med fortrinnsrett aksepteres fritidseiendom som pant, men slik at det også der stilles krav om maksimal 60 prosent belåningsgrad. Lån med pant i fritidseiendom kategoriseres i regelverket som "eiendomshypoteklån", dvs. at det behandles som lån med pant i næringseiendom.

Finanstilsynet har lagt til grunn at lån med pant i fritidseiendom omfattes av boliglånsforskriften med de samme kravene som gjelder for øvrige boliglån. Det foreslås å presisere i forskriften at lån med pant i bolig også omfatter lån med pant i fritidseiendom.

Lån til seniorer

Siden 2005 har enkelte banker tilbudt lån til personer over 60 år med pant i bolig på spesielle vilkår:

- Kundens inntekt har ikke betydning for lånesøknaden. Det er boligens verdi og kundens alder som angir maksimalt lånebeløp.
- Kunden må ikke betale løpende renter og avdrag. Renten legges til lånesummen og lånet forfaller først ved permanent utflytting eller død.
- Hvis lånets verdi er større enn boligens verdi ved forfall, er det banken som må dekke tapet.

Dagens forskrift har ikke noen særskilt unntaksbestemmelse for slike lån, og Finanstilsynet har lagt til grunn at forskriften gjelder også i slike tilfelle.

Det er anført at det ikke er behov for å regulere slike lån ut i fra et forbrukervernperspektiv. Det vises til at Boligkredittdirektivet, hvis formål primært er forbrukervern, i artikkel 2, har unntak for

slike lån. Det er banken som bærer risikoen for at lånet overstiger boligens verdi ved utflytting eller død.

Forskrift om lån med pant i bolig er fastsatt først og fremst av hensyn til finansiell stabilitet med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7.

Seniorlån kan ha svært lang løpetid, og for banken kan det være krevende å vurdere risikoen. Seniorlån innebærer eksponering mot boligmarkedet (herunder risiko for at eier ikke vedlikeholder eiendommen), eksponering mot levealdersrisiko og eksponering mot fremtidig renteøkning. I en periode med sterk boligprisvekst og sterk gjeldsvekst, vil slike lån bidra til å øke sårbarheten i økonomien. Det er således Finanstilsynets vurdering at slike lån bør omfattes av boliglånsforskriftens krav om maksimal belåningsgrad, men slik at de unntas kravene til betjeningsevne, gjeldsgrad og avdrag. Belåningsgrad må for slike lån forstås som forventet belåningsgrad på tidspunktet for realisasjon av pantet, gitt nøktern vurdering av forventet levealder, fremtidig boligprisutvikling og forventet rentenivå. Det bør presiseres at unntakene om krav til betjeningsevne, gjeldsgrad og avdrag bare gjelder slike lån til personer over 60 år uten arbeidsinntekt.