



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

VÅR REFERANSE  
15/2719

DERES REFERANSE  
15/874

DATO  
16.03.2015

## Husholdningenes kredittvekst

### 1 Innledning

Det vises til Finansdepartementets brev av 6. mars 2015, der Finanstilsynet bes om å vurdere om det nå er hensiktsmessig å iverksette tiltak som på et aggregert nivå kan bidra til å dempe veksten i boligpriser og kredittveksten i den norske husholdningssektoren.

I brev av 29. januar 2014 til Finansdepartementet ga Finanstilsynet uttrykk for at regulering av bankenes boliglånspraksis i forskrift først og fremst er aktuelt dersom det skulle bli nødvendig å stramme inn utlånspraksisen ved å redusere bankenes rom for å utøve skjønn. Tilsynet konkluderte da med at det, i lys av utviklingen i boligmarkedet gjennom 2013, ikke ville foreslå en forskriftsfastsettelse.

Tilstanden i boligmarkedet har endret seg vesentlig siden retningslinjene ble vurdert på nyåret i fjor. På det tidspunktet hadde boligprisene falt noe. Etter dette har imidlertid boligprisene igjen skutt fart, og det er fare for at den høye pris- og gjeldsveksten vil vedvare. Grunlaget for myndighetenes vurdering av tiltak er derfor vesentlig endret i løpet av det siste året. Basert på ny informasjon som bekrefter økt risiko for finansiell ustabilitet, legger Finanstilsynet derfor nå fram forslag til forskriftsregulering av bankenes utlånspraksis.

### 2 Økonomisk bakgrunn

Finanstilsynets vurderinger av risikoen for finansiell ustabilitet er nærmere omtalt i publikasjonen Finansielle utviklingstrekk av november 2014 og i Finanstilsynets brev av 11. desember 2014 til Finansdepartementet om motsyklisk kapitalbuffer i 4. kvartal 2014.

Utviklingen etter Finanstilsynets vurdering av motsyklisk kapitalbuffer i desember 2014 har bekreftet at temperaturen i boligmarkedet er høy, og at veksten i husholdningenes gjeld fortsatt er sterk. Tolvmånedersveksten i boligprisene har økt de siste månedene og var i februar 8,7 prosent.

Veksten i husholdningenes gjeld har i lang tid vært høyere enn inntektsveksten. I februar var tolv månedersveksten 6,2 prosent. Dersom den høye boligprisveksten vedvarer, vil det også bidra til å holde oppe veksten i husholdningsgjelden.

Boligprisene og husholdningsgjelden henger nært sammen. Økte boligpriser fører til bedre sikkerheter for bankene og økt kredittvekst, som igjen kan gi ytterligere økning i boligpriser og kreditt i en selvforsterkende spiral. Den sterke veksten i boligprisene har økt markedsverdien av husholdningenes formue og gitt grunnlag for økte kjøp av varer og tjenester. Et omslag i boligmarkedet vil virke motsatt.

Veksten i boligprisene og husholdningsgjelden er først og fremst etterspørselsdrevet. Lav rente, lav boligbeskatning, lav arbeidsledighet, høy realinntektsvekst og betydelig tilflytting til sentrale områder er viktige forklaringsfaktorer. Forhold på tilbudssiden i kredittmarkedet har imidlertid også bidratt til veksten i gjeld og boligpriser. Det er sterk konkurranse i boliglånsmarkedet, med lett tilgang på kreditt. Finanstilsynets boliglånundersøkelse i fjor høst og annen informasjon fra tilsynsarbeidet tyder på at bankene har lempet sin kredittpraksis det siste året. Norges Banks utlånundersøkelser tyder også på dette.

Oljeprisfallet og lavere investeringsaktivitet på norsk sokkel gir økt usikkerhet for norsk økonomi. Prognoser fra Norges Bank, Statistisk sentralbyrå med flere innebærer lavere vekst i produksjon og inntekter og noe høyere arbeidsledighet. Samtidig understrekes nedsiderisikoen ved en varig lav oljepris.

Svakere utsikter og økt usikkerhet for norsk økonomi vil isolert sett bidra til å dempe husholdningenes lånelyst. Det er imidlertid en fare for at utsiktene til en langvarig lav rente og lett tilgang på kreditt kan bidra til at den sterke veksten i gjeld og boligpriser likevel vedvarer. Det vil øke husholdningenes gjeldsbelastning ytterligere og bidra til å holde etterspørselen etter varer og tjenester oppe i noen tid, men en slik utvikling er ikke bærekraftig. Risikoen for et senere kraftig tilbakeslag og finansiell ustabilitet, vil i så fall øke.

I denne sammenheng er det verd å merke seg at enkelte andre land, som Sverige og Storbritannia, opplever betydelig boligprisvekst til tross for lav kapasitetsutnyttelse i økonomien, og der rekordlave renter synes å være en viktig drivkraft. Dette er bakgrunnen for at den britiske regjeringen har foreslått å gi sentralbanken myndighet til å kunne regulere bankenes boliglånpraksis. Også den svenske Finansinspektionen har gjennomført tiltak på boliglånområdet siste året.

I sin årstale (Økonomiske perspektiver) 12. februar understreket sentralbanksjefen systemrisikoen knyttet til husholdningsgjelden og boligprisene. Han sa bl.a:

*"Dersom finansielle ubalanser bygger seg opp, kan kravet til den motsykliske kapitalbufferen i bankene økes. Sterk vekst i boligpriser og gjeld kan også gjøre det*

*nødvendig for myndighetene å vurdere andre, målrettede tiltak for å dempe risikoen knyttet til den høye gjelden hos husholdningene."*

Finanstilsynet mener utviklingen og utsiktene gjør det nødvendig å iverksette ytterligere tiltak på Finanstilsynets ansvarsområder som vil bidra til å dempe risikoen for finansiell ustabilitet. Usikkerhet om den videre utviklingen i husholdningenes gjeld og boligprisene tilsier samtidig at tiltak bør innrettes slik at de helt eller delvis kan reverseres dersom utviklingen i gjelds- og boligmarkedet snur fundamentalt.

### **3 Virkemidler som kan bidra til finansiell stabilitet**

Reguleringen av finansinstitusjonene 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.

Den sterke veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld er som nevnt drevet av sterk etterspørsel. 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 kredittveksten og dermed ivareta langsiktige hensyn for den enkelte låntaker, den enkelte bank og det finansielle system.

Innenfor finansreguleringen kan det grovt sett skilles mellom virkemidler som øker bankenes soliditet, som generelle kapitalkrav og økte kapitalkrav på bestemte typer utlån, og virkemidler som direkte begrenser tilbudet av kreditt. I vedlegg 1 gis en skjematisk oversikt over virkemidler for å begrense kreditt- og boligprisvekst.

Finanstilsynet har gjennom råd til Finansdepartementet om minstekrav til kapital og buffere, og skjerpede krav til bankenes IRB-modeller for boliglån, bidratt til å gjøre kapitalkravene mer robuste. Videre bidrar Finanstilsynet gjennom pilar 2 til at bankene bygger kapital utover minstekrav i pilar 1. Dette la bl.a. grunnlag for at størstedelen av de rekordhøye overskuddene i 2014 ble holdt tilbake og økte egenkapitalen i bankene. Samtidig understreker Finanstilsynet at bankene bør fortsette å øke sin egenkapital og vil legge dette til grunn for vurderingene av enkeltbanker under pilar 2.

Finanstilsynet vil gi sin vurdering av motsyklisk kapitalbuffer i 1. kvartal 2015 senere i denne måneden, etter at Norges Bank har gitt departementet sitt råd og beslutningsgrunnlag.

Effekten på kreditt og boligpriser av økte kapitalkrav, enten det er generelle krav eller særskilte krav for visse typer utlån, er antakelig begrenset, særlig i tider med høy kredittvekst og optimistiske husholdninger.

OECD og IMF refererer empiriske undersøkelser som indikerer at tiltak rettet mot å begrense kreditttilbudet, for eksempel grenser for belåningsgrader (lån i forhold til verdi, LTV) og gjeldsbelastning (gjeld i forhold til inntekt, LTI), mer effektivt begrenser ubalanser i bolig- og kredittmarkedet enn generelle og sektorspesifikke kapitalkrav. Det europeiske systemrisikorådet, ESRB, legger også vekt på slike reguleringer i sin gjennomgang av makrovirkemidler.

En rekke land har de senere årene anvendt ulike virkemidler, som krav om maksimal løpetid på lån og krav om årlig avdragsbetaling, for å begrense tilbudet av boligkreditt eller redusere husholdningenes gjeldsbelastning. Maksimalgrenser for belåningsgrad (LTV) har særlig vært benyttet i Asia og i Europa. I mange av landene ble LTV-grenser introdusert i forbindelse med den sterke veksten i formuespriser rundt midten av 2000-tallet og i kjølvannet av finanskrisen. I flere land er det etablert kriterier for fastsettelse av maksimale belåningsgrader og hvor stor andel av nye lån som kan overstige disse, såkalte fartsgrenser. I disse landene er det vanlig å vurdere maksimalgrensene regelmessig ut fra situasjonen i bolig- og kredittmarkedet. Vedlegg 2 gir en oversikt over bruk av LTV-grenser internasjonalt.

I landrapporten om Norge uttalte IMF i 2014 følgende om reguleringen av bolig- og kredittmarkedet:

*"Stricter capital requirements and tightening of loan-to-value (LTV) limits seem to have helped contain the increase in house prices, but valuations are still high (Box 3). Banks continue to rely on wholesale funding, and the deposit-to-loan ratio has not improved much. In this context, tighter capital standards and LTV limits on mortgages should be maintained even if house prices weaken further, and tighter limits on interest-only mortgage loans should be considered."*

Finanstilsynet anser at det på det nåværende tidspunkt er to aktuelle tiltak for å påvirke bankenes utlånspraksis med sikte på å begrense kredittveksten. Det ene vil være å stramme inn Finanstilsynets retningslinjer for boliglånpraksis. Det andre vil være å regulere bankenes utlånspraksis i en forskrift. Retningslinjer eller forskrift er adferdsregler som etter EØS-reglene vil omfatte all virksomhet i Norge, både norske banker og filialer av utenlandske banker.

Retningslinjer vil nødvendigvis inneholde fleksibilitet. En forskrift kan være hensiktsmessig for å redusere rommet for skjønnsutøvelse.

## 4 Nærmere om tiltak for å påvirke utlånspraksis

### *Finanstilsynets retningslinjer*

Finanstilsynet fastsatte i mars 2010 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. På bakgrunn av utviklingen i boligpriser og husholdningsgjeld, ble retningslinjene strammet inn i desember 2011. Blant annet ble referanseverdien for maksimal belåningsgrad redusert fra 90 prosent til 85 prosent av boligens verdi for nedbetalingslån, og fra 75 prosent til 70 prosent for

rammelån. Videre ble forutsetningene for kredittvurderingene presisert på en del punkter, og det ble stilt krav om at lånekundene skulle være i stand til å tåle en renteøkning på minst 5 prosentpoeng.

Selv om det er vanskelig å kvantifisere den isolerte effekten av retningslinjene, tyder boliglånsundersøkelsene og Finanstilsynets løpende oppfølging av bankene på at retningslinjene har bidratt til en mer restriktiv utlånspraksis.

Som nevnt er det likevel tegn til at bankene det siste året har lempet sin utlånspraksis for boliglån. En innstramning av kravene i retningslinjene, for eksempel ved å senke anbefalt maksimal belåningsgrad eller øke rentepåslaget i stresstesten av låntakerne, vil kunne ha noe effekt. Effekten kan imidlertid begrenses av bankenes fleksible praktisering av retningslinjene.

#### *Forskriftsfesting av krav til utlånspraksis*

I forbindelse med endringene av boliglånsretningslinjene i 2011, foreslo Finanstilsynet i brev 28. september 2011 til Finansdepartementet at det ble gitt hjemmel for å stille krav til bankenes utlånspraksis ut fra hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. I forbindelse med lovproposisjonen om nye kapitalkrav våren 2013, ble det tatt inn i finansieringsvirksomhetsloven en ny bestemmelse (paragraf 2-9 (4)) som gir Finansdepartementet en slik hjemmel. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "*Departementet kan i forskrift fastsette nærmere krav til finansinstitusjoner ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet.*" En tilsvarende bestemmelse er videreført i forslaget til ny lov om finansforetak.

I brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet 29. januar 2014 ga tilsynet uttrykk for at regulering av bankenes boliglånspraksis i forskrift først og fremst er aktuelt dersom det skulle bli nødvendig å stramme inn utlånspraksisen ved å redusere bankenes rom for å utøve skjønn. Tilsynet uttalte videre at dersom ikke veksten i husholdningenes gjeld avtar i tiden framover, kan det bli nødvendig å vurdere nye tiltak som kan bidra til å begrense kredittveksten, og at en forskriftsfastsettelse av krav til bankenes utlånspraksis, som gir bankene mindre rom for skjønn, i så fall ville være et aktuelt tiltak. Tilsynet konkluderte da med at det, i lys av utviklingen i boligmarkedet gjennom 2013, ikke ville foreslå en forskriftsfastsettelse.

#### *Finanstilsynets vurdering*

Etter Finanstilsynets vurdering er det nå mest hensiktsmessig å forskriftsfeste krav til utlånspraksis. Dette bør kombineres med en viss skjerping av normene som stilles i gjeldende retningslinjer.

En forskriftsfesting er nødvendig for å fjerne eller sterkt begrense bankenes rom for å fravike normene for utlånspraksis. Forskriftsregler vil gi en klarere hjemmel for tilsynsmessig oppfølging og sanksjonering.

Det kan reises innvendinger mot en forskriftsfesting, bl.a.:

- Det er et inngripende tiltak. Generelt bør bankene styres gjennom generelle krav til risikostyring og kapital, og på det grunnlag må bankenes selv foreta, og ta ansvar for, sine kredittvurderinger.

- En forskriftsfesting kan reise mange avgrensings- og tolknings spørsmål. Dermed kan det oppstå behov for ytterligere detaljregulering. Dette unngås i stor grad ved retningslinjer, da disse som sådan ikke er bindende for bankenes behandling av enkeltsaker.

Til tross for innvendinger, er likevel Finanstilsynet kommet til at en forskriftsfesting nå er mest hensiktsmessig for å redusere faren for ytterligere oppbygging av systemrisiko i bolig- og kredittmarkedet.

En forskriftsfesting bør imidlertid ikke være et permanent virkemiddel. Dersom markedene skulle endre seg vesentlig, slik at boligprisene stabiliseres eller faller vesentlig, og veksten i husholdningsgjelden avtar vesentlig, bør forskriften oppheves eller kravene lempes. Tilsvarende bør kravene kunne skjerpes dersom veksten i boligpriser og husholdningsgjeld skulle tilta.

## 5 Forskriftsfesting av krav til utlån med pant i bolig

Finanstilsynet foreslår en forskrift som tar utgangspunkt i tilsynets boliglånsretningslinjer. Normene i retningslinjene formuleres som krav i forskriften. Innsnevring av skjønnsutøvelsen er det viktigste bidraget til strammere utlånspraksis. I tillegg inneholder forskriftsforslaget noen innstramminger i referanseverdiene:

- Renteøkningen som skal legges til grunn for stresstesting av låntakers betjeningsevne, økes med ett prosentpoeng, fra 5 prosentpoeng til 6 prosentpoeng. I tillegg presiseres det at det for fastrentelån skal legges til grunn en tilsvarende renteøkning ved utløpet av rentebindingsperioden. Dette vil innebære noe innstramming og må ses i lys av lavere markedsrente, som kan tilsi en økt sikkerhetsmargin for renteøkning. Den viktigste innstrammende effekten i prøvingen av låntakers betjeningsevne, er imidlertid kravet om at låntaker skal bestå stresstesten, dvs. at en særskilt forsvarlighetsvurdering ikke kan begrunne avvik fra regelen.
- Maksimal belåningsgrad for nedbetalingslån beholdes på 85 prosent av boligens verdi. Muligheten for høyere belåningsgrad beholdes dersom det kan stilles betryggende tilleggssikkerhet i form av pantesikkerhet i annen eiendom. Maksimal belåningsgrad settes dermed til 85 prosent av summen av boligens verdi og eventuell tilleggssikkerhet. Det åpnes imidlertid ikke for at en særskilt forsvarlighetsvurdering kan begrunne en høyere belåningsgrad, jf. dagens retningslinjer.
- Etter retningslinjene er tilsagn om personlig sikkerhet (kausjon/garanti) for deler av lånet sidestilt med sikkerhet i annen eiendom som grunnlag for høyere belåningsgrad enn 85 prosent. I forskriftsutkastet er ikke dette medtatt. Grunnen er at slike sikkerhetsstillelser (kausjon/garanti) ofte kan gi dårligere sikkerhet enn pantesikkerhet.
- Maksimal belåningsgrad for rammelån reduseres fra 70 prosent til 65 prosent, og uten mulighet for høyere belåningsgrad etter særskilt forsvarlighetsvurdering.
- Det innføres et krav om minst 2,5 prosent årlig avdragsbetaling fra første år for alle nedbetalingslån med belåningsgrad over 65 prosent. Dette tilsvarer avdragskravet for et

serielån med 40 års løpetid. I gjeldende retningslinjer er normen krav om avdragsbetaling, men uten at dette er kvantifisert, fra første termin for alle lån med belåningsgrad over 70 prosent. For å skape konsistens i regelverket, er kravet til avdragsbetaling i forskriftsutkastet begrenset til belåningsgrader som er høyere enn maksimal belåningsgrad for rammelån. Krav om avdragsbetaling for lån med lavere belåningsgrad enn tillatt belåningsgrad for rammelån, kan lett omgås ved at låntaker velger rammelån framfor nedbetalingslån.

Krav som ofte anvendes og anbefales internasjonalt, er en øvre grense for hvor stor samlet gjeld kan være i forhold til låntakers inntekt, eller en øvre grense for rente- og avdragsbetaling som andel av inntekten. Finanstilsynet foreslår ikke å innføre slike kriterier. En stresstest basert på fullstendig oversikt over inntekter, gjeld, eiendeler og normale livsoppholdsutgifter for husholdningen, gir et mer nyansert og treffsikkert grunnlag for å vurdere låntakers gjeldsbetjeningsevne.

Vedlagt følger et utkast til høringsnotat med utkast til forskrift basert på ovennevnte forslag.

Forslaget til forskrift innebærer en klar innsnevring av skjønnsutøvelsen i bankene og vil være det viktigste bidraget til strammere utlånspraksis. En forskriftsfesting med noe, men klart avgrenset, fleksibilitet vil fortsatt kunne gi en strammere utlånspraksis enn det de gjeldende retningslinjene i praksis innebærer.

Dersom departementet har behov for å vurdere modeller som gir noe mer fleksibilitet enn i Finanstilsynets forslag, bør dette begrenses til kravet om belåningsgrad for nedbetalingslån, slik at bankene gis mulighet for å yte lån til låntakere med liten egenkapital, men meget god betjeningsevne.

En mulighet er i så måte å fastsette en ramme for hvor stor andel av totalt antall innvilgede lån som tillates gitt med belåningsgrad høyere enn 85 prosent av boligens verdi og tilleggssikkerhet, innenfor en nærmere fastsatt periode. Denne rammen kan for eksempel fastsettes til 5 prosent av alle nedbetalingslån gitt i løpet av et kvartal. Denne typen regulering benevnes "fartsgrenser" i land som har slike rammer. Bruk av "fartsgrense" gir noe, men kontrollert fleksibilitet. Samtidig vil en slik innretning innebære en mer komplisert regulering, med økte rapporterings- og kontrollkrav.

## 6 Konklusjon

Tilstanden i boligmarkedet har endret seg vesentlig siden retningslinjene ble vurdert på nyåret i fjor. På det tidspunktet hadde boligprisene falt noe. Etter dette har imidlertid boligprisene igjen skutt fart, og det er fare for at den høye boligpris- og gjeldsveksten vil vedvare. Grunnlaget for myndighetenes vurdering av tiltak er derfor vesentlig endret i løpet av det siste året.

Til tross for enkelte innvendinger, er Finanstilsynet kommet til at det er mest hensiktsmessig å forskriftsfeste krav til utlånspraksis. Dette bør kombineres med en viss skjerping av normene som stilles i gjeldende retningslinjer. En forskriftsfesting er nødvendig for å fjerne eller sterkt begrense bankenes rom for å fravike normene for utlånspraksis. Til forskjell fra retningslinjer, vil en forskrift

gi grunnlag for en strammere tilsynsmessig oppfølging, bl.a. ved å kunne gi bankene pålegg ved brudd på forskriftsbestemmelsene.

En forskriftsregulering av utlånspraksis som foreslått her, er et inngripende tiltak og bør ikke være et permanent virkemiddel. Finanstilsynet vil understreke at forskriften bør oppheves, eventuelt justeres, når markedsforholdene tilsier det.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen  
finansstilsynsdirektør

Erik Lind Iversen  
fung. direktør for bank- og forsikringstilsyn

Vedlegg:

1. Virkemidler for å begrense kreditt- og boligprisvekst
2. Bruk av grenser for belåningsgrad (LTV) og andre virkemidler i andre land
3. Utkast til høringsnotat

Kopi: Norges Bank



## Vedlegg 1

### Virkemidler for å begrense kreditt- og boligprisvekst

Virkemidler for å begrense kreditt- og boligprisvekst omfatter virkemidler motivert av både mikro- og makrohensyn. I oppstillingen nedenfor er virkemidlene inndelt etter hvordan de vil påvirke banker og låntakere.

1. Virkemidler som øker bankenes generelle motstandskraft:
  - a. Krav til ren kjernekapitaldekning (4,5 %), kjernekapitaldekning (6,0 %) og kapitaldekning (8,0 %).
  - b. Bufferkrav. Bevaringsbuffer (2,5 %), systemrisikobuffer (3,0 %), buffer for nasjonalt systemviktige kredittinstitusjoner (1,0 % fra 1.7.2015), motsyklisk kapitalbuffer (1,0 % fra 30.6.2015).
2. Virkemidler som øker kapitalkravet på visse typer utlån:
  - a. Pilar 1-virkemidler. Tilstramming av IRB-modeller (misligholdsansynligheter, estimert tap ved mislighold, Basel 1-gulvet). Tiltakene er begrunnet i at grunnlaget for beregningene av kapitalkravet skal gjenspeile riktig risiko, slik at kapitaldekningsmålene i større grad viser bankenes faktiske motstandskraft og soliditet. Basel 1-gulvet og LGD-gulvet er også begrunnet i hensynet til finansiell stabilitet.
  - b. Pilar 2-virkemidler. Myndighetene kan stille høyere kapitalkrav dersom SREP-prosessen viser at en bank (eller gruppe banker) bidrar til økt systemrisiko eller ikke har tilstrekkelig kapitaldekning i forhold til sin risikoeksponering. Pilar 2-krav kan eksempelvis legges på nye boliglån, boliglån innen en region eller boliglån med belåningsgrad over en gitt grense.
3. Virkemidler som direkte begrenser tilbudet av kreditt:
  - a. Belåningsgrad. Grense for lån i forhold til boligens kjøpesum (85 %).
  - b. Gjeldsbelastning. Gjeld i forhold til inntekt (ikke fastsatt).
  - c. Gjeldsbetjeningsevne. Rente- og avdragsbelastning og normale forbruksutgifter målt mot inntekt og krav om likviditetsoverskudd etter renteøkning på opptil 5 prosentpoeng.

Finanstilsynets retningslinjer for boliglån er begrunnet i hensynet til finansiell stabilitet, den enkelte bank, og forbrukerbeskyttelse.

Inndelingen av virkemidler ovenfor er basert på omtalen i *"The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector"*. Tabellen nedenfor viser virkemidler som ESRB angir som aktuelle for å begrense kredittvekst med angivelse av rettslig grunnlag:

**Table 1.1: Key instruments to address excessive credit growth and leverage**

Instrument	Transmission		Legal basis	Chapter in Handbook
	Increasing resilience	Reducing build-up of vulnerabilities		
CCB	Increase banks' loss absorption capacity	Possibly slowing down credit growth through higher funding cost	Articles 130 and 135-140 of the CRD	2
LTV cap LTI/DSTI cap	Decrease banks' LGD, decrease borrower s' PD	Direct restriction of lending	National law	3
Sectoral requirements	Increase banks' loss absorption capacity, lowers potential losses and shifts lending away from sector	Possible impact on financial cycle through higher funding cost	Article 124 of the CRR, Article 164 of the CRR, Pillar 2 Article 458 of the CRR	3 & 7
SRB	Increase banks' loss absorption capacity		Articles 133-134 of the CRD	4
Own funds conservation buffer	Increase banks' loss absorption capacity		Pillar 2 Article 458 of the CRR	7
Leverage ratio	Limit leverage: safeguards against error in risk-based capital buffers		National law	8

*Generelle kapitalkrav* øker bankenes motstandskraft og reduserer risiko for finansiell ustabilitet. Høyere kapitalkrav kan øke bankenes samlede kapitalkostnader og føre til økte utlånsrenter. Denne effekten er imidlertid usikker og antakelig begrenset, spesielt i tider med høy kredittvekst og optimistiske husholdninger.

*Sektorspesifikke kapitalkrav* vil, som for de generelle kapitalkravene, øke bankenes motstandskraft. I tillegg vil bankene ha et insentiv til å vri utlån over mot andre sektorer. Effekten vil avhenge av hvor mye kapitalkravene til sektoren økes. Med hensyn til boliglån må det antas at økningen må være relativt stor for at bankene skal redusere tilbudet av boliglån, eller sette opp renten på boliglån, vesentlig.

Generelle og sektorspesifikke kapitalkrav styrker bankenes motstandskraft. Direkte begrensninger på kredittgivning kan komplementere kapitalkravene og virker mer effektivt i å begrense pris-kreditt mekanismene knyttet til boligmarkedet og husholdningenes gjeldsbelastning. Empiriske undersøkelser har vist at tiltak rettet mot å begrense tilbud av kreditt, for eksempel ved grenser for belåningsgrader og gjeldsbelastning, synes mer effektive med hensyn til å begrense ubalanser i bolig- og kredittmarkedet<sup>1</sup>. IMF har analysert korreksjoner i boligpriser i OECD-land i perioden siden 1980. De konkluderer med at prisenfallet var signifikant størst i land med høy belåningsgrad.

<sup>1</sup> Se ESRB-handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector.

## *Pilar 2*

Systemrisiko tillegges vekt i CRD IV, både i pilar 1 og i pilar 2. Det kan stilles kapitalkrav i pilar 2 til grupper av institusjoner som er eksponert for samme type risiko. Det kan også settes kapitalkrav i pilar 2 knyttet til den risiko en institusjon representerer for systemrisiko.

I en situasjon med historisk høye boligpriser, høy gjeldsbelastning i husholdningene og høye belåningsgrader, vil ytterligere boligpris- og kredittvekst øke systemrisikoen. Det er rimelig å anta at effekten er sterkere jo større ubalansene er i utgangspunktet. De samfunnsmessige kostnadene ved økt kredittgivning øker med andre ord med ubalansene i systemet. Pilar 2-tiltak kan benyttes i slike tilfeller. Økte kapitalkrav gjennom pilar 2 vil styrke bankenes motstandskraft, men effekten på kredittveksten er antakelig begrenset, med mindre kapitalkravene økes svært mye.

### *Virkemidler som direkte begrenser tilbudet av kreditt - boliglånsretningslinjer*

De vanligste virkemidlene internasjonalt er begrensninger på husholdningenes gjeldsbelastning (lån i forhold til inntekt, LTI), belåningsgrad (lån i forhold til verdi, LTV) og gjeldsbetjeningsevne (rente- og avdragsbetaling i forhold til inntekt, DSTI). Stresstester der det stilles krav om at låntaker skal greie å betjene lån selv om renten øker med en gitt størrelse, anvendes også i reguleringen av boliglån.

Slike virkemidler styrker motstandskraften til bankene. En LTV-grense vil begrense tap gitt mislighold (LGD) på bankenes boliglån. Bindende maksimalgrenser for lån som andel av inntekt (LTI) og DSTI reduserer sannsynligheten for mislighold (PD). LTI og DSTI-grenser vil virke på om lag samme måte. Antakelig er det lite å hente på å anvende begge disse.<sup>2</sup>

Sentralbankene i Storbritannia og i New Zealand har nylig vurdert virkemidler for å begrense kreditt- og boligprisveksten. De argumenterer begge med at generelle kapitalkrav eller sektorspesifikke kapitalkrav øker bankenes motstandskraft og reduserer risiko for finansiell ustabilitet, men har begrensede effekter på kredittvekst og boligprisvekst. Disse vurderingene deles også av ESRB, jf. tabellen ovenfor.

---

<sup>2</sup> Jf. for eksempel Bank of Englands vurderinger.

## Vedlegg 2

### Bruk av grenser for belåningsgrad (LTV) og andre virkemidler i andre land

#### *Bruk av grenser for belåningsgrad (LTV)*

Begrensning av gjeldsgrad på boliglån anvendes i økende grad internasjonalt for å redusere systemrisiko ved ubalanser i bolig- og kredittmarkedene. LTV-grenser har særlig vært utbredt i Asia og i Europa. I mange av landene ble LTV-grenser introdusert i forbindelse med den sterke veksten i formuespriser rundt midten av 2000-tallet og i kjølvannet av finanskrisen.

Ni EU-land har innført eksplisitte grenser for belåningsgrader (LTV), se tabell utarbeidet av ESRB (2013) nedenfor. I tillegg har to land (Tyskland og Østerrike) LTV-grense for boliglån fra kredittforetak, men grensen oppfattes også som bindende for andre boliglån.

LTV-grensene varierer mellom land. Ungarn har 45 % grense for lån denominert i annen valuta enn forinter, mens grensen i Nederland er 104 %.

Country		Explicit LTV limit	Application of explicit LTV limit <sup>13</sup>	De facto LTV covered bonds
Austria	AT	80% <sup>1</sup>	building societies	60%
Belgium	BE			
Bulgaria	BG			
Cyprus	CY	70% <sup>2</sup>	banks supervised by the central bank	
Czech Republic	CZ			70%
Germany <sup>3</sup>	DE			60%
Denmark	DK			40%–80% <sup>4</sup>
Estonia	EE			
Spain	ES			60%;80% <sup>5</sup>
Finland	FI	90% <sup>6</sup>	banks	
France	FR			60%; 80%; 100% <sup>14</sup>
Greece	GR			
Croatia	HR			
Hungary	HU	45%–80% <sup>7</sup>	institutions providing financial services in Hungary	
Ireland	IE			
Italy	IT			60%; 80% <sup>8</sup>
Lithuania	LT	85%	banks incl. foreign branches, credit unions	
Luxembourg	LU			
Latvia	LV	90%	lenders granting mortgages to households	
Malta	MT			
Netherlands	NL	104% <sup>9</sup>	financial institutions under supervision	
Poland	PL	95%;75% <sup>10</sup>	banks	
Portugal	PT			
Romania	RO	60%–85% <sup>11</sup>	banks, non-bank financial institutions	
Sweden	SE	85%	credit institutions providing mortgages	60%–75% <sup>15</sup>
Slovenia	SI			60;80% <sup>12</sup>
Slovakia	SK			70%
United Kingdom	UK			

Source: ESRB survey. Table may be incomplete.

- 1 80% cap applies for building society loans.
- 2 Exception: 80% limit for primary permanent residence.
- 3 Building society Act which only applies to building societies: mortgage must not exceed 80% of the lending value without sufficient additional security (de facto cap).
- 4 Danish mortgage banks may choose between three types of bond to fund their loans: (i) traditional mortgage bond; (ii) covered mortgage bond; and (iii) covered bond. The maximum LTV on all three types of bond are between 40% and 80% of the mortgaged property depending on the type of property. In the case of traditional mortgage bonds, the LTV limit is applicable only at the time of issuance. In the case of covered and covered mortgage bonds, the LTV limit must be applicable throughout the loan term. In general, the LTV limits by property category are: 80% for owner-occupied housing, 60% for commercial properties, 60% for summer cottages and 40% for undeveloped sites. The LTV limit for commercial properties can be extended to 70% if the lender submits additional capital as collateral.
- 5 80% for residential and 60% for commercial mortgages. The limit of 80% may be increased up to 95% under certain circumstances if the exposure has a bank guarantee from an institution different from the bank granting the loan.
- 6 Non-binding recommendation by the Finnish FSA of maximum 90% LTV.
- 7 80% for local currency (HUF) loans, 60% for euro loans, 45% for other currency loans.
- 8 80% for residential and 60% for commercial mortgages.
- 9 The cap will be gradually lowered by 1 percentage point each year until it reaches 100% in 2018.
- 10 Banks were supposed to establish and implement maximum LTV levels internally until 2013. The 95% LTV limit for household real estate valid from 2014 will gradually decrease to 80% in 2017 and the 75% LTV limit for commercial real estate will apply from July 2014. Higher LTV limits will apply (90% for household real estate and 80% for commercial real estate) provided that the borrower insures the part of exposure surpassing the basic LTV limit or provides additional collateral in the form of a bank account deposit or PLN-denominated securities issued by the Treasury or Narodowy Bank Polski.
- 11 LTV 85% for local currency loans, 80% for foreign exchange loans for hedged borrowers, 75% for unhedged euro borrowers and 60% for unhedged borrowers in other currencies, no LTV restriction on mortgages supported by national programme "Prima Casa".
- 12 80% for residential mortgages and 60% for commercial mortgages.
- 13 The information is related to column "Explicit LTV limit".
- 14 Bonds issued by sociétés de crédit foncier (real estate credit companies) or sociétés de financement de l'habitat (housing loan companies) are legally subject to LTV caps depending on the type of property or guarantee.
- 15 60% for office or commercial collateral, 70% for agricultural collateral and 75% for residential collateral.

I Norden har Norge og Sverige LTV-grenser på 85 prosent, mens Finland har 90 prosent. Danmark har LTV-grenser for lån fra boligkredittforetak. Disse varierer fra 40 prosent på lån til eiendomsprosjekter, til 80 prosent for selveierboliger. LTV-reguleringen i Norge, Sverige og Finland er i form av retningslinjer. I de fleste andre land er reguleringen fastsatt i lov eller forskrift.

LTV-regulering er anvendt aktivt i asiatiske land der en har hatt sterk boligpris- og kredittvekst. Hong Kong har strammet til LTV-reguleringen flere ganger siden 1990-tallet. I 2010 ble LTV-grenser for dyre boliger redusert til 50 prosent. Singapore, Malaysia, Korea og Thailand har også anvendt LTV-regulering aktivt gjennom de siste 15 årene.

LTV-regulering blir som oftest kombinert med andre virkemidler som grense for gjeldsbelastning, krav til gjeldsbetjeningsevne og sektorspesifikke kapitalkrav. I land der LTV-grense anvendes separat, er det vanlig at grensen justeres jevnlig.

Nedenfor er noen eksempler på virkemiddelbruk i noen land. Den er på ingen måte ment å være fullstendig.

### *New Zealand*

Høy boligprisvekst, høy gjeldsbelastning i husholdningene og høy gjeldsgrad på nye boliglån var bakgrunnen for at sentralbanken i oktober 2013 innførte et tak på 10 prosent for andelen boliglån som kan ha en LTV over 80 prosent.

Reguleringen<sup>1</sup> er nedfelt i banklovgivningen, og sentralbanken er gitt myndighet til å sette LTV-grenser og "fartsgrenser"<sup>2</sup>. Det er fastsatt kriterier for når LTV-begrensningene skal oppheves.

Sentralbanken mener at reguleringen har fungert etter hensikten. Den peker blant annet på at andelen lån med høy belåningsgrad (over 80 prosent LTV) har falt fra over 30 prosent før reguleringen ble innført til under 10 prosent i tiden etterpå. Boligprisveksten og kredittveksten har også avtatt i denne perioden.

### *Canada*

LTV-grense for refinansiering ble redusert til 80 prosent i 2012, og grensen for nye lån ble satt til 80 prosent. Maksimal løpetid på boliglån er redusert fra 40 år før 2008 til 25 år fra juli 2012.

### *Sverige*

Finansinspektionen (FI) innførte i 2010 en LTV-grense på 85 prosent. FI har nylig lagt fram forslag til forskrift om amorteringskrav for nye boliglån<sup>3</sup>. For å minske sårbarheten knyttet til husholdningenes gjeldsbelastning, foreslås det å innføre krav om minimum 2 prosent avdragsbetaling på lån med høy belåningsgrad (definert som LTV over 70 prosent). For lån med LTV mellom 50 og 70 prosent er kravet satt til 1 prosent.

### *Storbritannia*

I Storbritannia har regjeringen foreslått å gi Bank of England myndighet til å regulere utlånspraksis ved å fastsette LTV og grenser for gjeld som andel av inntekt<sup>4</sup>. Fra før anvendes stresstester med gitt renteøkning i vurdering av låntakeres gjeldsbetjeningssevne. Gjeldende virkemiddelbruk, gitt som retningslinjer, er:

- 3 prosentpoengs renteøkning i stresstestene.
- Maksimalt 15 prosent av nye lån kan ha LTI (lån som andel av inntekt) som overstiger 4,5.

---

<sup>1</sup> Loan to Value Regulation.

<sup>2</sup> For eksempel at andel nye lån med belåningsgrad utover 80 prosent ikke kan overstige 10 prosent.

<sup>3</sup> "Förslag till nya regler om krav på amortering av bolån", Remisspromemoria, 11.03.2015 (FI Dnr 14-16628).

<sup>4</sup> Se Financial Policy Committee sin "Financial Policy Statement on housing market powers of Direction from its policy meeting, 26 September 2014".