



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
22/3514

DERES REFERANSE
22/376-1

DATO
03.10.2022

Evaluering av utlånsforskriften

1. Innledning

Finansdepartementet fastsatte 9. desember 2020 ny forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis (utlånsforskriften), som trådte i kraft 1. januar 2021. Fra denne datoen ble den tidligere boliglånsforskriften og den tidligere forbrukslånsforskriften slått sammen i én felles utlånsforskrift. Forskriften gjelder til 31. desember 2024.

Det følger av forskriften § 17 andre ledd at Finanstilsynet høsten 2022 skal gi råd til Finansdepartementet om behovet for endringer i forskriften ut fra hensynet til finansiell stabilitet, samt utarbeide et høringsnotat i samsvar med utredningsinstruksen. Finanstilsynets høringsnotat er vedlagt.

I brev 22. mars 2022 ber Finansdepartementet om at rådet inneholder en vurdering av bankenes utlånspraksis og utviklingen i boligprisene og husholdningenes bolig- og forbruksgjeld, og hvordan forskriften har påvirket utviklingen. Videre bes det om en ny vurdering av om, og eventuelt hvordan, reguleringen bør utvides til å gjelde flere typer lån enn det som i dag er omfattet. Finanstilsynet bes også om å vurdere hvordan endringene i reguleringen fra 1. januar 2021 har fungert, samt behovet for presiseringer og justeringer i lys av erfaringer med forskriften. Departementet har bedt om Finanstilsynets svar innen 3. oktober 2022.

Finanstilsynet har innhentet vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank i arbeidet. Norges Banks brev av 30. juni 2022 med analysevedlegg er vedlagt høringsnotatet.

2. Finanstilsynets vurderinger og forslag til endringer

Formålet med utlånsforskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak. Erfaringer fra både Norge og andre land er at perioder med finansiell ustabilitet medfører store kostnader for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Regulering av utlånspraksis gjennom utlånsforskriften er et inngripende tiltak både for långiver og låntaker. Forskriftens omfang og varighet må derfor være forholdsmessig og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere.

Sterk kredittetterspørsel kan vanskelig nøytraliseres gjennom tiltak rettet inn mot å begrense tilbudet av kreditt. Slike tiltak kan likevel bidra til å begrense store låneopptak hos sårbare husholdninger. På den måten reduseres risikoen for gjeldsproblemer hos låntakere og utlånstap i banker og andre finansforetak som yter lån. Forebygging av gjeldsproblemer hos husholdninger bidrar samtidig til god forbrukerbeskyttelse.

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

Finanstilsynet vil understreke at utlånsreguleringen ikke er rettet inn mot boligprisutviklingen som sådan. Gjennom begrenset lånetilgang kan reguleringen likevel bidra til lavere boligpriser enn hva som ville ha vært tilfellet uten slik regulering. Over tid er det en gjensidig påvirkning mellom husholdningenes gjeld og boligprisene.

Regulering av bankenes utlånspraksis er ikke egnet til å finstyre utviklingen i kreditt og boligpriser, verken nasjonalt eller i geografiske delmarkeder. Reguleringen bør heller ikke differensieres etter andre kjennetegn enn låntakerens sårbarhet, for eksempel gjennom særlige regler for lån til førstegangsetablerere i boligmarkedet. Differensiering etter andre kjennetegn enn finansiell sårbarhet kan bidra til å svekke reguleringens formål.

Flere forhold viser at utlånsforskriften har reell effekt på finansforetakenes utlånspraksis og låneopptaket i sårbare husholdninger:

- Omfanget av nye utlån med pant i bolig til låntakere med særlig høy gjeldsgrad (over fem ganger inntekt) avtok markert ved innføringen av krav om maksimal gjeldsgrad i 2017 og har holdt seg lavt.
- Omfanget av forbrukslån har avtatt etter flere år med sterk vekst. Nedgangen kan ha flere årsaker, men må ses i lys av at yting av forbrukslån ble forskriftsregulert fra 2019 som følge av at det var avdekket et stort behov for strammere utlånspraksis.
- Under pandemien ble fleksibilitetskvotene i utlånsforskriften midlertidig økt til 20 prosent i andre og tredje kvartal 2020, og dette førte til en sterk vekst i omfanget av lån som avvek fra ett eller flere av forskriftskravene.

Det er imidlertid vanskelig å tallfeste i hvor stor grad utlånsforskriften har bidratt til å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak, eller dempet veksten i boligprisene.

Høy gjeldsgrad i husholdningene og høye boligpriser utgjør en betydelig risiko for den finansielle stabiliteten. Konsentrasjon av opplåning i sårbare husholdninger bidrar særlig til denne risikoen. Gjeldsgraden i norske husholdninger er om lag på samme høye nivå som da gjeldende forskrift trådte i kraft, og nye boliglån ytes fortsatt i stort omfang til husholdninger med høy gjeld i forhold til inntekten og boligens verdi. Boligprisene har samtidig økt mye.

Det er høy aktivitet i norsk økonomi og lite ledige ressurser. Forstyrrelser i forsyningskjedene, blant annet som følge av koronapandemien og krigen i Ukraina, har svekket vekstutsiktene og bidratt til kraftig økning i prisveksten globalt. Sentralbanker i flere land, også i Norge, har satt opp styringsrentene og varslet ytterligere renteøkninger for å få ned inflasjonen. Prognoser fra Statistisk sentralbyrå og Norges Bank viser en gradvis avdemping av aktiviteten i norsk økonomi de neste par årene og en moderat nedgang i nominelle boligpriser. Disse og andre prognosemakere understreker samtidig at utviklingen i realøkonomien, inflasjonen og finansmarkedene er svært usikker. Det er betydelig fare for at både norsk og internasjonal økonomi kan bli rammet av såkalt stagflasjon, der

inflasjonen holder seg høy selv om realøkonomien stagnerer og arbeidsmarkedet svekkes. Ved en slik utvikling må renten økes mye på kort tid og holdes høy inntil inflasjonen er bragt ned til et lavt og stabilt nivå. Etter Finanstilsynets vurdering er det nå økt risiko for finansiell ustabilitet sammenliknet med situasjonen da gjeldende utlånsforskrift ble fastsatt.

Hensynet til finansiell stabilitet tilsier at det fortsatt settes rammer for bankenes utlånspraksis, og at kravene i gjeldende forskrift strammes noe inn for å motvirke oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger. Dersom ytterligere kraftig renteoppgang, markert boligprisfall og økt arbeidsledighet skulle inntreffe, vil det bidra til lavere låneetterspørsel og strammere utlånspraksis i bankene. Ut fra en forholdsmessighetsvurdering vil det begrunne en mindre inngripende utlånsregulering. Det kan for eksempel ta form av økte fleksibilitetskvoter. Selv om det er økt sannsynlighet for at markedsutviklingen i seg selv etter hvert vil bidra til lavere låneetterspørsel og strammere utlånspraksis, bør ikke utlånsreguleringen baseres på en slik forventning.

Som nevnt strammes pengepolitikken inn både i Norge og internasjonalt for å få ned den høye inflasjonen. Det er også varslet finanspolitisk innstramming for å bidra til det samme. Renteøkninger virker på økonomien og inflasjonen gjennom flere kanaler, men en sentral virkning er redusert låneetterspørsel og inndratt kjøpekraft hos låntakere. En innstramming av utlånsforskriften, slik Finanstilsynet foreslår, vil i den rådende konjunktursituasjonen isolert sett kunne bidra til å avlaste penge- og finanspolitikken. Finanstilsynet vil likevel understreke at utlånsreguleringen ikke bør være et konjunkturpolitisk virkemiddel, men tilpasses hensynet til finansiell stabilitet. Erfaringer har vist at finansielle og konjunkturelle sykluser ofte ikke faller sammen i tid.

En innstramming av bankenes utlånspraksis for å motvirke oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger kan mest hensiktsmessig oppnås ved å stramme inn på kravet til låntakerens maksimale gjeldsgrad og bankenes adgang til å fravike forskriftens krav i enkeltsaker. Videre bør forskriftsreguleringen utvides til å omfatte lån til forbrukere med pant i annet enn bolig.

Det foreslås at virkeområdet endres slik at forskriften gjelder lån til forbrukere, slik disse defineres i ny finansavtalelov, som trer i kraft 1. januar 2023. En slik definisjon vil i stor grad dekke det samme virkeområdet som gjeldende forskrift, men vil gi et klarere skille mellom långivning til husholdninger og lån til næringsvirksomhet og tydeliggjøre at reguleringen er rettet inn mot å begrense opplåningen i finansielt sårbare husholdninger.

Det foreslås at forskriftens bestemmelse om gjeldsgrad endres ved at kundens samlede gjeld ikke kan overstige fire og en halv ganger årsinntekten, mot fem ganger årsinntekten i gjeldende forskrift. Omfanget av nye utlån med pant i bolig til låntakere med særlig høy gjeldsgrad (over fem ganger årsinntekt) avtok markert ved innføringen av krav om maksimal gjeldsgrad i 2017. Samtidig har det vært en sterk økning i andelen lån gitt til låntakere med gjeldsgrad opp mot grensen (fem ganger inntekt), og gjennomsnittlig gjeldsgrad har økt betydelig siden 2016. Bruken av fleksibilitetskvotene for boliglån viser at det er kravet til gjeldsgrad som oftest har blitt avveket. Et stort omfang av nye lån til låntakere med høy gjeldsgrad bidrar til sårbarhet hos den enkelte låntaker og i det finansielle systemet.

Andelen nye, innvilgede utlån med pant i bolig som avviker fra ett eller flere av kravene i forskriften, har over lengre tid ligget mellom 5 og 7 prosent i hele landet.¹ For å motvirke at sårbare låntakere innvilges lån som de senere ikke er i stand til å betjene, foreslår Finanstilsynet at fleksibilitetskvoten for lån med pant i bolig settes ned til 5 prosent uten geografisk differensiering. Utlånsforskriften er et virkemiddel for å påvirke bankenes utlånspraksis og redusere risikoen for

¹ Med unntak av andre og tredje kvartal 2020 hvor fleksibilitetskvotene ble midlertidig økt grunnet pandemien.

finansiell ustabilitet gjennom å forebygge finansiell sårbarhet. Den er ikke egnet til å finstyre kreditttilgangen i ulike delmarkeder.

Etter gjeldende forskrift kan finansforetakene yte usikret kreditt som ikke oppfyller forskriftens vilkår om betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling, for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal. Etter Finanstilsynets vurdering bør det legges vekt på at opptak av usikrede lån og lån med annen sikkerhet enn bolig kan utgjøre en særlig risiko for låntakere som ikke oppfyller forskriftens krav og dermed kredittisiko i finansforetakene. Hensynet til å begrense finansiell sårbarhet tilsier derfor at finansforetakene ikke gis fleksibilitetskvoter for andre lån enn boliglån.

Forslaget om å utvide forskriftsreguleringen til å omfatte lån med pant i annet enn bolig vil først og fremst gjelde lån med salgspant i eksempelvis bil og fritidsbåt. Den samlede gjelden til husholdningene, og fordelingen av denne mellom husholdninger, har betydning for finansiell stabilitet. Det tilsier en helhetlig regulering der lån til husholdninger med pant i andre eiendeler enn bolig er omfattet av de samme kravene til utlånspraksis som øvrige lån. Videre bør lik virksomhet og risiko prinsipielt reguleres likt, slik at regelverksarbitrasje motvirkes og konkurransevilkårene blir mest mulig like.

Etter Finanstilsynets vurdering vil de foreslåtte endringene i kravene i forskriften innebære en moderat innstramming i bankenes utlånspraksis, som er godt tilpasset hensynet til finansiell stabilitet under de rådende økonomiske forhold.

Finanstilsynet vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer, eventuelt avvikling, av forskriften dersom utviklingen i husholdningenes gjeld og hensynet til finansiell stabilitet skulle tilsi det.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finanstilsynsdirektør

Per Mathis Kongsrud
direktør for digitalisering og analyse

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg:

- Høringsnotat om endringer i forskrift om finansforetakenes utlånspraksis (utlånsforskriften)