



NORGES BANK

Finansdepartementet

Akersgata 40, Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Dato: 04.05.2015
Deres ref.: 15/874 - AMA
Vår ref.: 15/00897-1 HBo

Høring – krav til utlån med pant i bolig

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 17. mars 2015 om krav til utlån med pant i bolig. Departementet ber om merknader til Finanstilsynets forslag om å forskriftsfeste dagens retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål samt å stramme inn noen av kravene som ligger i dagens retningslinjer.

Gjelden i norske husholdninger økte kraftig på 2000-tallet, for alle aldersgrupper. Boligprisene steg mye i samme periode. Gjeldsveksten har avtatt etter finanskrisen, men gjelden har fortsatt å vokse raskere enn husholdningenes inntekter. Husholdningene har samlet sett en betydelig egenkapital, men den domineres av boligformue. Ved et fall i boligprisene reduseres egenkapitalen. Det kan være spesielt tyngende for yngre husholdninger som har mye gjeld. Mange husholdninger vil måtte stramme inn på sitt forbruk ved 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.

Erfaringer viser at husholdningenes gjeld og boligpriser gjerne stiger raskt i årene før finansielle kriser. Tilbakeslag som kommer i kjølvannet av perioder med rask gjeldsoppbygging, er gjerne dypere og mer langvarige enn andre nedgangsperioder. Vedvarende lave utlånsrenter innebærer en risiko for at veksten i gjeld og boligpriser skyter fart.

Utviklingen i boligpriser og husholdningenes gjeld er nært knyttet til strukturelle forhold i boligmarkedet. Befolkningsveksten har medført en underliggende sterk vekst i etterspørselen etter boliger. Tilveksten av boliger har i en periode ikke holdt tritt med befolkningsveksten. Tiltak som gjør det enklere å bygge boliger, vil kunne gjøre boligtilbudet mer fleksibelt. Skjerpet skattlegging av boliger (jf. for eksempel NOU 2014: 13) kan virke prisdempende og på sikt føre til en mer effektiv fordeling av husholdningenes sparing.

Kapitalkravene for norske banker er blitt trappet kraftig opp de siste årene. Mer kapital gjør bankene mer robuste mot fremtidige utlånstap. Høyere kapitalkrav kan også bidra til å dempe veksten i boligpriser og kreditt hvis bankene øker sine marginer for å bygge kapital. Bankene kan også tilpasse seg høyere kapitalkrav ved å stramme inn på utlån til foretak.

Krav til bankenes utlånspraksis virker mer direkte på gjeldsopptaket i husholdningene. Slike tiltak kan begrunnes i at hver enkelt låntaker og bank ikke fullt ut tar hensyn til hvordan

Økonomien gradvis blir mer sårbar for forstyrrelser etterhvert som gjeldsbelastningen til husholdningene øker. Å begrense andelen låneopptak som tøyser grensene for forsvarlig utlånspraksis, kan bidra til å bremse låneopptaket i gode tider når etterspørselen etter kreditt er stor. Det vil styrke motstandskraften i husholdningene og bankene. På den annen side vil strenge krav til utlånspraksis gripe inn i rommet for skjønnsutøvelse i bankenes kredittgiving. Hvis kravene begrenser bankenes mulighet til å gi lån til kredittverdige kunder, kan kredittmarkedene bli mindre effektive. Regulering av kredittmarkedene må avveie hensynet til effektive kredittmarkeder mot hensynet til å begrense oppbygging av risiko i det finansielle systemet. Reguleringen bør i tillegg ta hensyn til at aktørene kan søke å omgå kravene. For eksempel kan ny risiko oppstå når kreditt ytes gjennom nye kanaler.

Fallet i oljeprisen og lavere aktivitetsnivå i petroleumssektoren har dempet utsiktene for norsk økonomi. I vurderingen av tiltak som kan virke innstrammende, må hensynet til å hindre videre oppbygging av sårbarhet også veies opp mot hensynet til å unngå at en tilstramming i kredittgivingen utløser en nedgang i norsk økonomi.

Mulige virkninger av Finanstilsynets forslag

Finanstilsynet foreslår å forskriftsfeste krav til nye boliglån. Forslaget har tre hovedelementer:

- 1) Låntakers gjeldsbetjeningsevne skal testes mot en renteøkning på 6 prosentenheter, opp fra 5 prosentenheter i dagens retningslinjer, og likevel ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold. Særskilt forsvarlighetsvurdering skal ikke lenger kunne begrunne avvik fra regelen.
- 2) Belåningsgraden skal ikke være høyere enn 85 prosent av boligens verdi og eventuell tilleggssikkerhet i annen fast eiendom. Grensen på 85 prosent er uendret fra dagens retningslinjer, men særskilt forsvarlighetsvurdering eller kausjon/garanti skal ikke lenger kunne åpne for en enda høyere belåningsgrad. Maksimal belåningsgrad for rammelån reduseres fra 70 til 65 prosent.
- 3) Det skal betales minst 2,5 prosent årlig avdrag for alle lån med belåningsgrad over 65 prosent. I dagens retningslinjer er ikke kravet til avdrag tallfestet.

Finanstilsynets årlige boliglånsundersøkelse kartlegger rundt 90 prosent av boliglånene som blir innvilget i det norske bankmarkedet i en viss periode. I undersøkelsen for 2014 var fem prosent av nedbetalingslånene i brudd med retningslinjenes krav til gjeldsbetjeningsevne. Andelen nedbetalingslån med belåningsgrad over 85 prosent var 19 prosent. Når det tas hensyn til tilleggssikkerheter, synker andelen til 10 prosent. Andelen som ble gitt med avdragsfrihet, var 14 prosent.

Norges Bank har analysert data for husholdningenes inntekter, gjeld og boligformue basert på ligningstall for 2013.¹ Ligningstallene kan gi informasjon om hvor mange som ville blitt påvirket av kravene i forskriftsforslaget dersom disse hadde vært gjeldende i 2013.

Om lag hver tredje husholdning som eide bolig og økte sin gjeld i 2013, ville ha brutt de samlede kravene i Finanstilsynets forskriftsforslag. Dersom låneopptaket i disse husholdningene begrenses slik at kravene er oppfylt, tyder ligningstallene på at

¹ Norges Banks analyser av mulige virkninger av Finanstilsynets forslag er nærmere omtalt i vedlegg til dette brevet.

gjeldsveksten i husholdningene i 2013 ville blitt halvert. Fastsettelse av et øvre tak for belåningsgrad på 85 prosent er det enkelttiltaket som ville hatt størst virkning. Hver fjerde husholdning i tallmaterialet bryter dette kravet.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til beregningene. Virkningene av tiltakene hadde blitt sterkere dersom mange husholdninger ikke hadde lånt opp til kravene, men i stedet hadde latt være å ta opp nye lån. På den annen side tar beregningene ikke hensyn til tilleggssikkerhet. I tillegg kan deler av gjeldsøkningen være andre lån enn boliglån, og boligverdien kan være undervurdert for deler av boligmassen.

Samlet sett tyder Finanstilsynets boliglånsundersøkelse og analysen av ligningstallene på at Finanstilsynets forslag vil begrense gjeldsoptaket for mange husholdninger.

Redusert tilgang på kreditt kan føre til at boligprisveksten dempes, og veksten i boliginvesteringer og konsum kan bli lavere. Vekselvirkninger mellom kreditt og boligpriser kan forsterke effektene.

Norges Banks vurderinger av forskriftsforslaget

Norges Bank har tidligere gitt støtte til Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for utlån til boligformål.

Norges Bank støtter at lån normalt ikke gis med belåningsgrad over 85 prosent. En grense for belåningsgrad gir en sikkerhetsmargin for den enkelte låntaker og bank, og kan styrke finansiell stabilitet. Når rentene er lave, er det enklere å betjene store lån. Det kan føre til at andelen utlån med høy belåningsgrad øker.

Norges Bank er enig i at lån med belåningsgrad over 65 prosent bør gis med 2,5 prosent årlig avdrag som norm. Avdragsbetaling bidrar til at lån med høy belåningsgrad reduseres over tid. Samtidig bør midlertidig avdragsfrihet kunne innvilges, for eksempel dersom låntakers økonomiske situasjon forverres i en periode.

Norges Bank er enig i at låntakeres gjeldsbetjeningsevne bør testes mot en renteøkning på 6 prosentenheter. Det bør legges til grunn en høyere renteøkning når rentenivået er lavt. Gjeldsbetjeningsevnen vokser i takt med inntekten. Inntektene er normalt mer stabile enn boligprisene. Et krav til gjeldsbetjeningsevne kan derfor virke som en automatisk stabilisator når boligprisene stiger.

Norges Bank mener krav til forsvarlig utlånspraksis bør anses som et varig, strukturelt tiltak, og ikke endres hyppig. Myndighetene bør ikke ha som ambisjon å finstyre utviklingen i boligpriser og kreditt.

Norges Bank mener krav til forsvarlig utlånspraksis som hovedregel bør gis i retningslinjer. Å forskriftsfeste retningslinjene er et inngripende tiltak. Forskriftsfesting kan reise mange avgrensings- og tolkningsspørsmål, og gi opphav til lite hensiktsmessig detaljregulering. Hensynet til effektive kredittmarkeder taler for å gi bankene fleksibilitet. Det understreker bankenes eget ansvar for en forsvarlig utlånspraksis.

Fleksibilitet kan gis på ulike måter, for eksempel ved å gi krav til utlånspraksis i retningslinjer eller ved å tillate bankene å yte en viss andel lån utover kravene i en forskrift. Slike kvoter for

lån som ikke oppfyller kravene, er i økende grad blitt tatt i bruk internasjonalt, blant annet i Storbritannia og New Zealand, og omtales gjerne som fartsgrenser.

Krav til maksimal belåningsgrad er et standardisert krav basert på en eiendoms markedsverdi og kan være egnet for forskriftsfesting. Tallfestede normer for avdragsplikt og gjeldsbetjeningsevne er etter Norges Banks skjønn mindre egnet for forskriftsfesting.

Norges Bank anbefaler at den øvre grensen for belåningsgrad på 85 prosent forskriftsfestes med fleksibilitet gjennom en såkalt fartsgrense. Andelen lån en bank kan gi med høyere belåningsgrad, bør begrenses til 5-10 prosent av antallet nye utlån hvert kvartal.²

Norges Bank anbefaler at de skjerpede kravene til avdragsplikt for lån med høye belåningsgrader og til gjeldsbetjeningsevne gis som retningslinjer.

Med hilsen



Øystein Olsen
Sentralbanksjef



Ida Wolden Bache
Direktør

Kopi: Finanstilsynet

² Fartsgrense på antallet nye lån som bryter kravet, kan tenkes å føre til en økning i lånevolumet i kroner som gis i brudd med kravet. I tillegg til antall lån bør myndighetene også følge med på utviklingen i lånevolumet som gis innenfor fleksibiliteten fartsgrensen gir.

Vedlegg til Norges Banks høringssvar 4. mai 2015 om krav til utlån med pant i bolig:

MULIGE VIRKNINGER AV FINANSTILSYNETS FORSLAG

Norges Bank har analysert data for husholdningenes inntekter, gjeld og boligformue basert på ligningstall for 2013.¹ Analysen gir innsikt i hvor mange som ville blitt påvirket av kravene i forskriftsforslaget dersom disse hadde vært gjeldende i 2013.

Husholdningenes gjeldsopptak i 2013

Ved hjelp av ligningstallene identifiseres husholdninger som økte gjelden i 2013, se tabell 1. Ifølge ligningstallene var samlet gjeldsopptak i disse husholdningene 330 milliarder kroner. Husholdninger som eide bolig ved utgangen av 2013, sto for 85 prosent av gjeldsopptaket. Førstegangskjøpere sto for 19 prosent av gjeldsopptaket, mens husholdninger som ikke skiftet bolig sto for 39 prosent.

Tabell 1 Gjeldsopptak og nedbelåning i husholdninger. 2013¹

	Milliarder kroner	Andel i prosent
Gjeldsopptak²	330	100
Boligeier, kjøper første bolig	62	19
Boligeier, bytter bolig	88	27
Boligeier, bytter ikke bolig	130	39
Eier ikke bolig	49	15
Nedbelåning	-162	
Endring i gjeld	168	

¹ Gjeldsopptak er samlet økning i gjeld i husholdninger som har høyere gjeld ved utgangen av enn ved inngangen til 2013. Nedbelåning er samlet reduksjon i gjeld i husholdninger som har lavere gjeld ved utgangen av enn ved inngangen til 2013

² Inkluderer økning i studiegjeld på 1 milliard kroner blant boligeiere. Dette er ikke inkludert i fordelingen på undergrupper. Dersom ligningsverdien av boligen øker med mer enn 25 prosent, antas boligeier å ha byttet bolig

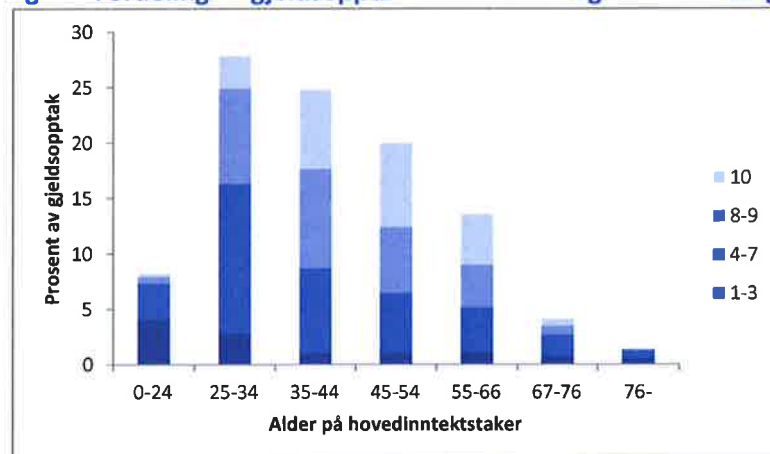
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Gjeldsopptaket øker med inntekten. Husholdninger i de tre øverste inntektsdesilene sto for mer enn halvparten av gjeldsopptaket, se figur 1. Forholdsvis lite av gjeldsopptaket var i husholdninger i de tre laveste inntektsdesilene. Husholdninger i aldersgruppene 25-44 år sto for mer enn halvparten av gjeldsopptaket. Fordelingen av gjeldsopptaket etter aldersgrupper og inntekt har vært forholdsvis stabil over tid.

¹ I analysene benyttes selvangivelsestall fra [Inntekts- og formuesstatistikken](#) fra Statistisk sentralbyrå. Formuestallene inkluderer ikke opparbeidede pensjonsrettigheter og forsikringstekniske reserver. Markedsverdier på boliger er estimert (tilgjengelig fra 2010). [Alminnelige forbruksutgifter](#) beregnes av Statens institutt for forbruksforskning, SIFO, og omfatter vanlige, løpende utgifter til mat, klær, hygieneartikler med mer og utgifter til sjeldnere innkjøp av varige forbruksgjenstander som møbler, elektrisk utstyr o.l. Selvstendig næringsdrivende er ikke inkludert. Husholdningens alder bestemmes ved alder på hovedinntektstaker. En bredere gjennomgang av dataene er gitt i Lindquist, K.-G., M. Riiser, H. Solheim, B.H. Vatne (2014): Ten Years of Household Data. What Have we Learned? *Norges Bank Staff Memo* 8/2014.

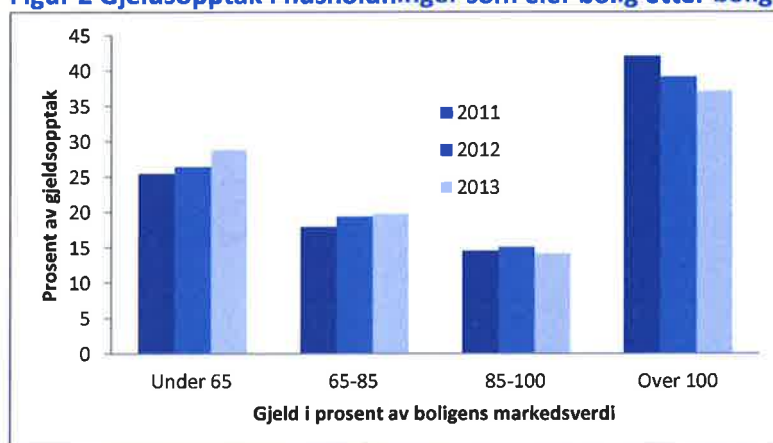
Rundt halvparten av gjeldsopptaket var i husholdninger med en belåningsgrad over 85 prosent av boligens estimerte markedsverdi, se figur 2.

Figur 1 Fordeling av gjeldsopptak etter alders- og inntektsdesilgrupper. 2013



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Figur 2 Gjeldsopptak i husholdninger som eier bolig etter boligens belåningsgrad



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Analyse av virkninger av tiltakene

Samlet endring i gjeld var ifølge ligningstallene 168 milliarder kroner i 2013. Det ga en årsvekst ved utgangen av 2013 på 7,6 prosent. Basert på ligningstallene kan vi beregne hvor stor andel av gjeldsopptaket i 2013 som overskrider de foreslåtte kravene.

Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis gjelder utlån med pant i bolig. I analysen ser vi derfor bare på husholdninger som eide bolig og tok opp gjeld i 2013. Det antas at husholdninger som nedbelånte i løpet av 2013, ikke påvirkes av tiltakene. Gjeldsopptak i husholdninger uten bolig holdes uendret. Studielån og andre faktorer som kan påvirke husholdningenes gjeldsopptak og gjeldsbelastning, som for eksempel boligpriser, renter og inntekt, er også holdt uendret.

I analysen er boligens belåningsgrad beregnet med utgangspunkt i estimert markedsverdi på boligen fra Statistisk sentralbyrå. Gjeldsbetjeningsevne er beregnet ut fra husholdningenes inntekt etter skatt fratrukket rentekostnader, alminnelige forbruksutgifter og avdrag på lån. Tabell 2 gir en nærmere beskrivelse av hvordan gjeldsoptaket som ville vært berørt av tiltakene, identifiseres.

Tabell 2 Operasjonalisering for å beregne virkninger av Finanstilsynets forslag¹

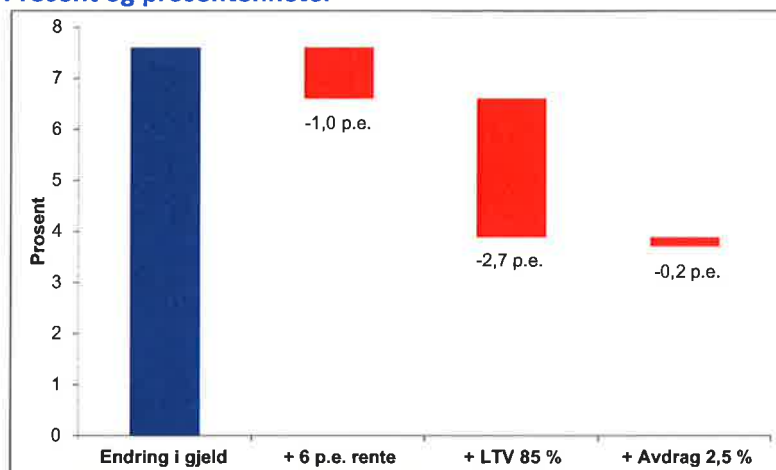
Krav	Operasjonalisering
Gjeldsbetjeningsevne ved 6 p.e. renteøkning	En husholdning bryter kravet når husholdningens inntekt etter skatt ikke dekker rentekostnader og alminnelige forbruksutgifter dersom renten på gjeld og innskudd stiger med 6 prosentenheter.
Maksimal belåningsgrad LTV 85	En husholdning bryter kravet når belåningsgraden, definert som gjeld utenom studielån i forhold til boligens estimerte markedsverdi, overskrider 85 prosent.
Gjeldsbetjeningsevne ved Avdrag 2,5 %	En husholdning bryter kravet når husholdningens inntekt etter skatt ikke dekker rentekostnader, alminnelige forbruksutgifter og å nedbetale 2,5 prosent av utestående gjeld når belåningsgrad er over 65 prosent. Avdragskravet analyseres ved å legge det til kravet om å kunne tåle 6 p.e. renteøkning.
Kombinert krav	En husholdning bryter kravet når belåningsgrad overskrider 85 prosent eller husholdningens inntekt etter skatt ikke dekker rentekostnader, alminnelige forbruksutgifter og å nedbetale 2,5 prosent av utestående gjeld når belåningsgrad er over 65 prosent dersom renten på gjeld og innskudd stiger med 6 prosentenheter.

¹ Fremgangsmåte for å identifisere husholdninger og gjeld som ville vært berørt av tiltakene, dvs. husholdninger som bryter kravene og deres gjeldsoptak

Ti prosent av husholdningene som tok opp gjeld og eide bolig ved utgangen av 2013, tilfredsstilte ikke kravet om å tåle en renteøkning på 6 prosentenheter. Denne andelen øker til 15 prosent dersom vi legger på kravet om avdrag. Om lag 25 prosent av husholdningene som økte gjelden, hadde en belåningsgrad over 85 prosent ved utgangen av året. Hver tredje boligeier som økte gjelden i 2013, bryter ett eller flere av de tre kravene.

I analysen av effekten på gjeldsveksten innføres kravene stegvis. Virkningen av enkelttiltak vil avhenge av rekkefølgen fordi noen husholdninger bryter flere av kravene samtidig. Hvis gjelden i husholdningene som ikke tilfredsstiller kravet om å tåle en renteøkning på 6 prosentenheter reduseres tilstrekkelig til at kravet innfris, vil den samlede gjeldsveksten falle med 1 prosentenheter, se figur 3. Når det antas at det settes et tak på maksimal belåningsgrad på 85 prosent av boligens markedsverdi, faller den samlede gjeldsveksten med ytterligere 2,7 prosentenheter. Å legge til avdragskravet påvirker gjeldsveksten i liten grad. Hvis gjeldsoptaket reduseres slik at de tre kravene akkurat innfris, vil gjeldsveksten i 2013 nær halveres, ifølge denne statiske analysen av ligningstallene.

Figur 3 Faktisk endring i gjeld i husholdninger i 2013 og virkninger av Finanstilsynets forslag.¹ Beregninger basert på ligningstall. Prosent og prosentenheter

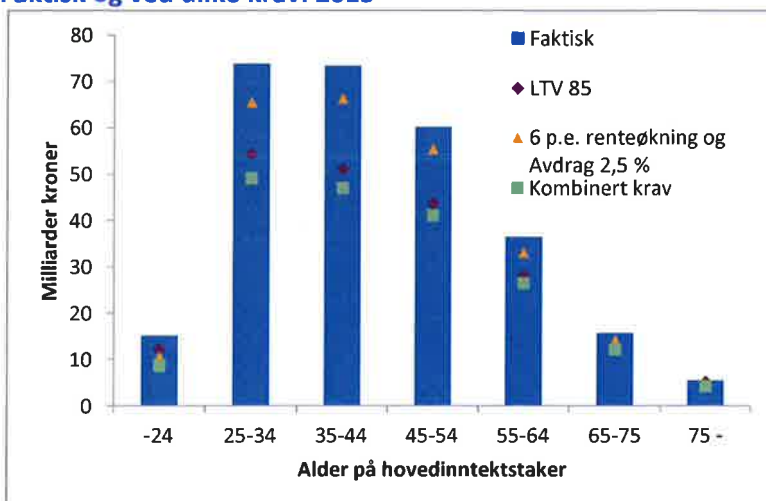


¹ Faktisk endring i gjeld i 2013 var 168 milliarder kroner, se tabell 1. Virkninger av kravene er beregnet stegvis og avhenger av rekkefølgen på kravene
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Konsekvensen av de foreslåtte kravene er størst for yngre husholdninger, se figur 4. For husholdninger der hovedinntektstaker er under 45 år faller gjeldsopptaket med i overkant av 30 prosent.

Kravene til gjeldsbetjeningssevne har størst effekt for husholdninger i de tre laveste inntektsdesilene. Disse husholdningene har i utgangspunktet forholdsvis små marginer. For husholdninger i øvrige inntektsdesiler har kravet til belåningsgrad større virkninger enn kravene til gjeldsbetjeningssevne.

Figur 4 Gjeldsopptak i husholdninger som eier bolig etter aldersgrupper.¹ Faktisk og ved ulike krav. 2013



¹ Dette gjeldsopptaket var 280 milliarder i 2013, se tabell 1. Husholdninger som berøres, antas å ta opp maksimalt med gjeld innenfor kravene
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Det er betydelig usikkerhet knyttet til beregningene. Bankene kan basere sine vurderinger om belåningsgrad og gjeldsbetjeningssevne på et bredere informasjonsgrunnlag om låntakerne enn det ligningstallene gir mulighet for.²

Ligningstallene gir ingen informasjon om tilleggssikkerheter i annen fast eiendom. Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2014 tyder på at litt under halvparten av innvilgede nedbetalingslån med høy belåningsgrad har tilleggssikkerheter: Andelen nedbetalingslån med belåningsgrad over 85 prosent var 19 prosent. Når det tas hensyn til tilleggssikkerheter, synker andelen til 10 prosent. Tilleggssikkerhetene inkluderer også tilsagn om personlig sikkerhet som med de nye forslagene ikke lenger vil være tillatt.

Tallmaterialet gir heller ikke mulighet til å skille mellom lån med pant i bolig og andre lån (med unntak av studielån). Det betyr at analysene basert på ligningsdataene kan inkludere for mye av husholdningenes gjeld.

Disse forholdene trekker i retning av at virkningene av Finanstilsynets forslag vil være mindre enn beregnet over. På den annen side er det i analysen lagt til grunn at husholdningene som berøres, låner maksimalt innenfor rammene regelverket setter. Dersom det i stedet antas at lån som ikke tilfredsstiller kravene faller bort i sin helhet, vil gjeldsveksten kunne bli betydelig lavere.

Det er dessuten usikkerhet knyttet til de estimerte markedsverdiene på boligene. Markedsverdiene kan være undervurderte. Bankene benytter mer oppdatert informasjon om markedsverdier basert på takst eller salgspris når de vurderer belåningsgrad.

Dersom det endelige regelverket inneholder en fartsgrense, vil virkningen på gjeldsveksten også avhenge av hvilke låntakere den enkelte bank vil prioritere innenfor fleksibiliteten fartsgrensen gir til å avvike fra kravene.

² Våre data inneholder ikke informasjon om i hvilken grad gjelden er sikret i pant, hva panteobjektet er eller panteobjektets belåningsgrad. Siden storparten av husholdningenes gjeld er sikret i bolig, antar vi at gjelden i husholdninger med boligformue er sikret i boligen. Vi får ikke tatt hensyn til at gjeld kan være sikret i panteobjekt eid av andre. Våre data inneholder rentebetalinger, men gir ikke informasjon om lånebetingelser som rentesats, løpetid og nedbetalingsplan, eller andre faste utgifter. Dataene inneholder ikke informasjon om bankforbindelse.