



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat

Vurdering av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften

Forslag til ny utlånsforskrift

DATO:
28.09.2020

VURDERING AV BOLIGLÅNSFORSKRIFTEN OG FORBRUKSLÅNSFORSKRIFTEN

1.	Innledning		2
2.	Bakgrunn		2
3.	Utviklingen i husholdningenes gjeld og boligmarkedet		4
3.1	Husholdningenes gjeld	4	
3.2	Boligmarkedet	5	
3.3	Lån med pant i bolig	6	
3.4	Forbrukslån	9	
3.5	Andre typer lån og kreditt	11	
4.	Finansforetakenes etterlevelse av utlånsforskriftene		12
4.1	Boliglånsforskriften	12	
4.2	Forbrukslånsforskriften	14	
5.	Regulering av utlånspraksis i andre land		14
6.	Norges Banks vurderinger		16
7.	Finanstilsynets vurderinger		16
7.1	Generelle vurderinger	16	
7.2	Formål	19	
7.3	Virkeområde	19	
7.4	Dokumentasjon	21	
7.5	Betjeningsevne	21	
7.6	Gjeldsgrad	22	
7.7	Samskyldnere	23	
7.8	Refinansiering	24	
7.9	Restrukturering	24	
7.10	Belåningsgrad for lån med pant i bolig	25	
7.11	Avdrag på lån med pant i bolig	27	
7.12	Fleksibilitet	27	
7.13	Avdrag på lån uten pant i bolig	28	
7.14	Ikrafttredelse og varighet	29	
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser		29
9.	Merknader til bestemmelsene		31
Vedlegg 1	Utkast til forskrift om krav til nye utlån til privatpersoner (utlånsforskriften)		35
Vedlegg 2	Tabeller		39
Vedlegg 3	Brev fra Norges Bank		42

1. Innledning

Finansdepartementet fastsatte 15. november 2019 ny forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften), som trådte i kraft 1. januar 2020. Departementet fastsatte 12. februar 2019 en forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån (forbrukslånsforskriften) med samtidig ikrafttredelse. Begge forskriftene utløper 31. desember 2020.

I brev 24. april 2020 ber departementet Finanstilsynet gi en vurdering av bankenes utlånspraksis og utviklingen i boligprisene og husholdningenes bolig- og forbruksgjeld, og hvordan forskriftene har påvirket utviklingen. Finanstilsynet bes om å vurdere om hensynet til finansiell stabilitet tilsier at dagens forskriftsregulering av bankenes utlånspraksis bør videreføres etter 31. desember 2020, og særlig om reguleringen bør utvides til å omfatte lån som i dag ikke er underlagt forskriftskrav, varigheten av en ny midlertidig regulering, og om det vil være hensiktsmessig å samle kravene til finansforetakenes utlånspraksis i én forskrift.

Departementet ber om at et eventuelt forslag om å videreføre regulering av bankenes utlånspraksis utformes som et høringsnotat i tråd med utredningsinstruksen, og imøteser Finanstilsynets svar innen 28. september 2020.

Finanstilsynet har innhentet vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank i arbeidet. Norges Banks brev 16. september 2020, med analysenotat oversendt i oppdatert versjon 25. september, er vedlagt.

Bakgrunnen for gjeldende utlånsforskrifter omtales i punkt 2. I punkt 3 redegjøres det for utviklingen i husholdningenes gjeld og boligmarkedet. Finansforetakenes etterlevelse av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften og regulering av utlånspraksis i andre land omtales i henholdsvis punkt 4 og 5. Norges Banks vurderinger refereres i punkt 6. I punkt 7 redegjøres det for Finanstilsynets vurderinger. Økonomiske og administrative konsekvenser omtales i punkt 8. Merknader til bestemmelsene i forslaget til ny forskrift følger i punkt 9.

2. Bakgrunn

Boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften gir utfyllende regler til finansforetaksloven. Forskriftene er gitt med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7 første ledd, som åpner for at Finansdepartementet kan gi forskrift om gjennomføring, utfylling og avgrensning av loven, og om nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet.

Gjeldende utlånsforskrifter omfatter ikke lån som er gitt med pant i annet enn bolig.

Boliglånsforskriften

Finanstilsynet ga i 2010 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål i Norge. Retningslinjene ble strammet inn i 2011, blant annet slik at nye nedbetalingslån med pant i bolig ikke skal overstige 85 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen. Sterk vekst i husholdningenes gjeld og i boligprisene førte til at Finansdepartementet 15. juni 2015, med utgangspunkt i råd fra Finanstilsynet, fastsatte en forskrift som regulerer bankenes

utlånspraksis for lån med pant i bolig. Boliglånsforskriften har senere blitt videreført og endret tre ganger.

I forskriften som trådte i kraft 1. juli 2015 og gjaldt til 31. desember 2016, var maksimal belåningsgrad 85 prosent for nedbetalingslån og 70 prosent for rammelån. Det var ingen særregel for maksimal belåningsgrad på sekundærboliger i Oslo. I vurderingen av kundens betjeningsevne skulle finansforetaket legge inn en renteøkning på 5 prosentpoeng fra det aktuelle rentenivået. For den enkelte bank kunne inntil 10 prosent av samlede nye utlån gå utover kravene i forskriften per kvartal. Det var ikke spesifisert krav om maksimal gjeldsgrad.

Boliglånsforskriften som trådte i kraft 1. januar 2017, inneholdt noen innstramminger. Det ble innført en egen fleksibilitetskvote for lån med pant i bolig i Oslo på 8 prosent eller inntil 10 millioner kroner per kvartal. Det ble også stilt krav om maksimalt 60 prosent belåningsgrad ved lån med pant i sekundærbolig i Oslo. Videre ble det innført en ny bestemmelse om at kundens samlede lån ikke skulle overstige fem ganger brutto årsinntekt.

I forskriften som trådte i kraft 1. juli 2018, ble både de generelle kravene, bankenes fleksibilitetskvote og de særskilte kravene for Oslo videreført. Det ble åpnet for at bankene kunne ta med dokumenterte og stabile skattefrie inntekter i beregningen av låntakerens gjeldsgrad. Ved beregningen av belåningsgrad fikk bankene også anledning til å trekke innestående BSU-midler fra innvilget lån. I forskriften ble det gitt unntak fra kravene om betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling for seniorlån og andre kapitalfrigjøringskreditter. Det ble i tillegg presisert at forskriften også omfatter utlån med pant i fritidsbolig.

Gjeldende forskrift trådte i kraft 1. januar 2020. I denne ble det åpnet for at bankene kan ta hensyn til innestående beløp på BSU-konto ved beregning av låntakers gjeldsgrad. Øvrige krav ble videreført i ny forskrift.

Forbrukslånsforskriften

Finanstilsynet ga i 2017 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån. I 2018 gjennomførte Finanstilsynet undersøkelser som viste at mange finansforetak ikke fulgte retningslinjene, og varslet at tilsynet ville foreslå forskriftsfesting. Finansdepartementet ba i brev 19. juni 2018 Finanstilsynet om å utarbeide utkast til forskrift med krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån. Utkastet til forskrift ble basert på Finanstilsynets retningslinjer.

Finansdepartementet fastsatte 12. februar 2019 forskrift med krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån. Forskriften stiller krav til finansforetakenes kredittvurdering, kundens betjeningsevne, gjeldsgrad og krav til løpetid og avdragsbetaling. Som forbrukslån regnes all usikret kreditt ytet til forbrukere, herunder kredittkortgjeld og gjeld fra bruk av betalingskort. Forskriften gir finansforetakene anledning til å yte lån som ikke oppfyller forskriftens vilkår for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån per kvartal. Flexibilitetskvoten er ikke geografisk differensiert.

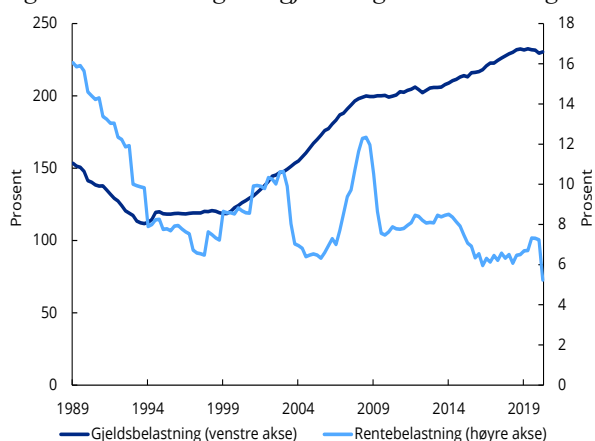
3. Utviklingen i husholdningenes gjeld og boligmarkedet

3.1 Husholdningenes gjeld

Husholdningenes høye gjeld og høye boligpriser utgjør en betydelig sårbarhet for finansiell stabilitet i Norge. Ved utgangen av juli 2020 var norske husholdningers samlede gjeld 3 725 milliarder kroner, som tilsvarer 123 prosent av BNP Fastlands-Norge. Dette er et svært høyt nivå, både historisk og i internasjonal sammenheng. Mens gjeldsbelastningen er noe redusert i mange OECD-land etter finanskrisen, har den fortsatt å øke for norske husholdninger.

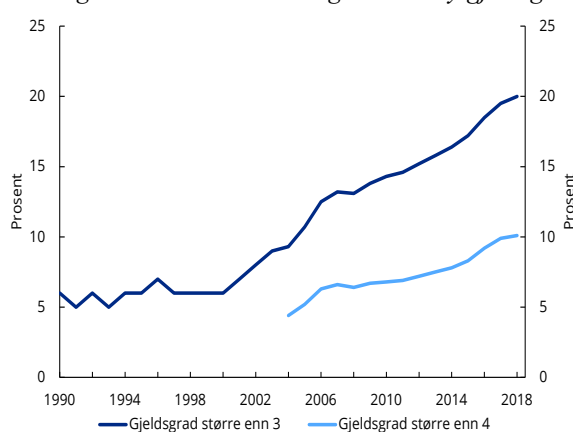
Veksten i husholdningenes innenlandske gjeld har avtatt noe de siste årene. Siden tredje kvartal 2019 har veksten i husholdningenes gjeld vært litt lavere enn inntektsveksten. Tolvmånedersveksten var 4,6 prosent i juli 2020. Ved utgangen av andre kvartal 2020 var gjennomsnittlig gjeldsbelastning, målt som husholdningenes gjeld i prosent av husholdningenes disponible inntekt, 231 prosent, se figur 1. Gjeldsbelastningen var uendret fra samme periode året før, men 8 prosentpoeng høyere enn før forskriften ble strammet inn fra 1. januar 2017.

Figur 1 Husholdningenes gjelds- og rentebelastning



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Figur 2 Andel husholdninger med høy gjeldsgrad



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Husholdningenes gjennomsnittlige rentebelastning, målt som renteutgifter i prosent av disponible inntekter korrigert for renteutgifter, er historisk sett lav. Dette skyldes lavt rentenivå. Bare en liten andel av norske husholdningers gjeld har fast rente.¹ Denne andelen har vært lav i flere år og har ikke økt i særlig grad etter rentenedgangen. Økt rentenivå vil derfor slå raskt ut i økte renteutgifter for husholdningene.

Redusert rentenivå siden mars i år, fortsatt boligprisvekst og utsikter til svakere inntektsutvikling i husholdningene etter utbruddet av koronapandemien kan føre til at husholdningenes gjeldsbelastning fortsetter å øke. Statistisk sentralbyrå og Norges Bank anslår moderat vekst i husholdningenes disponible inntekter og lave renter de nærmeste årene. Norges Bank forventer også relativt sterk vekst i husholdningenes gjeld.²

¹ Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå var 93,6 prosent av husholdningenes gjeld til banker, kredittforetak og finansieringsforetak ved utgangen av andre kvartal 2020 med bindingstid inntil 3 måneder.

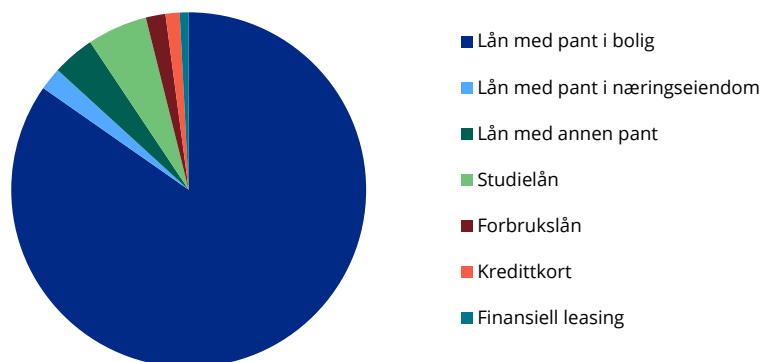
² En årlig gjeldsvekst mellom 4,2 og 4,8 prosent fra 2020 til 2023. Statistisk sentralbyrås prognoser inneholder ikke anslag på vekst i husholdningenes gjeld.

Samlet har husholdningene positiv finansiell sparing, betydelige finansielle eiendeler og positiv netto finansformue. Formue og gjeld er imidlertid ujevnt fordelt mellom husholdningene, og en stor andel av den finansielle formuen er lite likvid. Mens de yngste aldersgruppene har det meste av gjelden, har de eldre en relativt høyere andel av formuen. Innenfor hver aldersgruppe er det også store forskjeller.

Husholdninger med høy gjeld og begrensede oppsparte midler er spesielt sårbare for økt rente eller tilbakeslag som gir lavere inntekter. Andelen husholdninger med høy gjeldsgrad har økt markant de siste årene. Fra 2000 til 2018 steg andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger brutto inntekt³ fra 6 til 20 prosent, se figur 2. I samme periode økte andelen husholdninger med gjeld større enn fire ganger brutto inntekt fra 4 til 10 prosent.

Husholdningenes gjeld er i stor grad sikret med pant i bolig, se figur 3. Seks prosent av gjelden er gitt med pant i næringseiendom eller annen pant, mens forbrukslån (utenom kredittkortgjeld), kredittkortgjeld og finansiell leasing utgjør til sammen om lag 4 prosent av gjelden. Sammensetningen av husholdningenes gjeld har vært stabil de siste årene.

Figur 3 Husholdningers gjeld etter type, ved utgangen av andre kvartal 2020



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

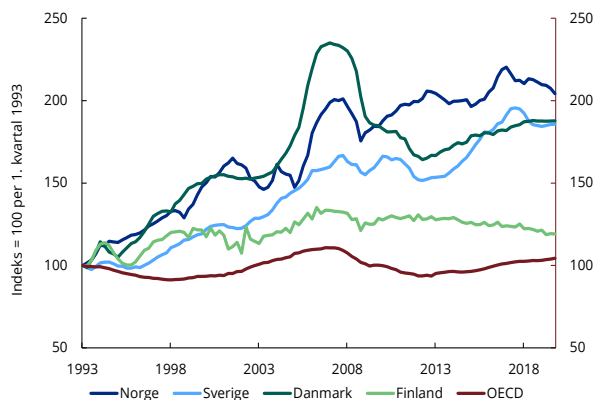
3.2 Boligmarkedet

Utviklingen i husholdningenes gjeld og boligprisene henger nært sammen. Økte boligpriser gir økt boligformue som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig. Økt tilgang til kreditt gir mulighet til å kjøpe dyrere boliger. Denne gjensidige avhengigheten har over tid bidratt til sterk vekst i både gjeld og boligpriser. Boligprisene i Norge har økt markant over lang tid og betydelig mer enn disponibel inntekt per innbygger, se figur 4.

Etter en periode med sterk vekst, falt boligprisene i Norge i store deler av 2017, se figur 5. Boligprisene tok seg imidlertid raskt opp igjen og var i august om lag 6,8 prosent høyere enn før nedgangen som startet våren 2017. Etter nedstengingen av deler av norsk økonomi som følge av koronapandemien, og kraftig nedgang i oljeprisen, falt de sesongjusterte boligprisene noe både i mars og april i år. Hjulpet av rekordlavt rentenivå, delvis gjenåpning av samfunnet og kraftige finanspolitiske tiltak har boligprisene steget hver måned etter dette. Tolv månedersveksten var 4,3 prosent i august. Boligprisveksten i Norge er bredt basert.

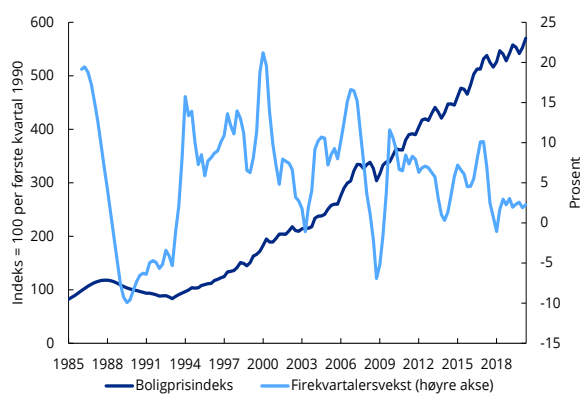
³ Brutto inntekt er her definert som 'samlet inntekt' i statistikken.

Figur 4 Boligpriser i forhold til disponibel inntekt per innbygger. Utvalgte land



Kilde: OECD

Figur 5 Nominelle boligpriser i Norge. Nivå og firekvartalersvekst



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Aktiviteten i andrehåndsmarkedet for boliger gikk ned den første tiden etter utbruddet av pandemien, men tok seg opp igjen fra juni. Per utgangen av august var antall solgte boliger høyere enn i tilsvarende periode i 2018 og 2019. Antallet boliger lagt ut for salg var per august på linje med tilsvarende periode i 2018, men litt lavere enn i 2019. Så langt i år er omsetningstiden noe høyere enn i de foregående årene, mens antall usolgte boliger i august 2020 var lavere enn på samme tid de tre foregående årene.

De siste årene har antall igangsatte boliger vært på nivå med, eller noe større enn, økningen i antall husholdninger. Statistisk sentralbyrå anslår nedgang i boliginvesteringene og dermed svakere vekst i tilbudet av nye boliger i 2020, før investeringene vil ta seg noe opp igjen. Både Norges Bank og Statistisk sentralbyrå venter at boligprisveksten vil ta seg noe opp framover. Det er stor usikkerhet knyttet til slike anslag.

3.3 Lån med pant i bolig

Boliglånsundersøkelsen

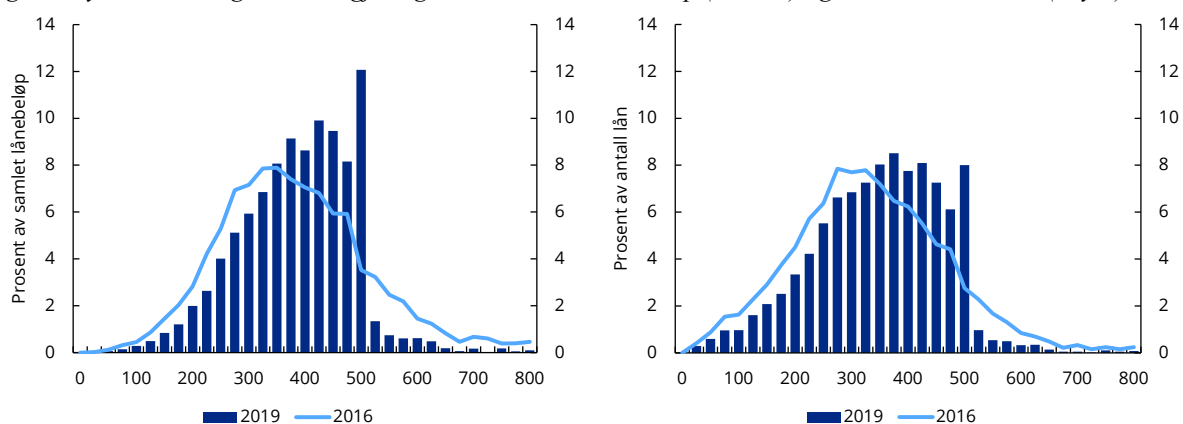
Finanstilsynets boliglånsundersøkelse⁴ indikerer at innføringen av boliglånsforskriften i 2015 og innstramningen i forskriften fra 1. januar 2017 har bidratt til noe strammere utlånspraksis. Målt i forhold til samlet utlånsvolum, er andelen nye nedbetalingslån med belåningsgrad over 85 prosent redusert fra 9 prosent i 2015 til 5 prosent i 2019. Andelen nye lån der låntaker har gjeldsgrad høyere enn fem ganger brutto årsinntekt, er redusert fra 10 prosent i 2015 til 5 prosent i 2019.

Rammekreditt gis i hovedsak til låntakere over 35 år med relativt høy inntekt. Kun 2 prosent av nye rammekreditter i boliglånsundersøkelsen 2019 var til låntakere under 35 år med bruttoinntekt under 800 000 kroner, mens tilsvarende andel for nedbetalingslån var 16 prosent. Gjennomsnittlig gjeldsgrad og belåningsgrad er også vesentlig lavere for rammekreditter enn for nedbetalingslån, og bankene bruker fleksibilitetskvoten i mindre grad på denne typen lån. Den videre drøftingen dekker i hovedsak nedbetalingslån. Tall for rammekreditter er gitt i tabeller i vedlegg 2.

⁴ <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/boliglansundersokelser/>

Boliglånsundersøkelsen viser store endringer i låntakernes gjeldsgrad for nye nedbetalingslån etter at gjeldsgraden ble regulert fra 1. januar 2017. Andelen nye nedbetalingslån til låntakere med gjeld over fem ganger brutto inntekt har avtatt markert siden 2016, se figur 6. Det har vært en klar økning i andelen nye lån til låntakere med gjeldsgrad mellom 3,5 og 5, mens andelen nye lån til låntakere med relativt lav gjeldsgrad er redusert. Samtidig som færre nye nedbetalingslån går utover kravet i forskriften, er det en stadig større andel av samlet lånebeløp som gis til låntakere med gjeldsgrad som ligger tett opp mot grensen på 5. For 2019 viser undersøkelsen at 45 prosent av nye nedbetalingslån (volum) ble gitt til låntakere med gjeldsgrad over 4, og for låntakere med gjeldsgrad over 4,5 var andelen 25 prosent av lånevolumet, se figur 6 (venstre). Andelen av antall nye nedbetalingslån som ble gitt til låntakere med gjeldsgrad over 4 og 4,5 var henholdsvis 33 og 18 prosent. Gjennomsnittlig gjeldsgrad⁵ økte fra 323 prosent i 2016 til 342 prosent i 2019.

Figur 6 Nye nedbetalingslån etter gjeldsgrad*. Andel av lånebeløp (venstre) og andel av antall lån (høyre)



* Avmerkingen langs x-aksen angir øvre grense i intervaller på 25 prosent for gjeldsgraden.

Kilde: Finanstilsynet

Gjennomsnittlig belåningsgrad for nye nedbetalingslån har ligget relativt stabilt på i overkant av 60 prosent i perioden 2015 til 2019, se tabell 2 i vedlegg 2. Andelen nye nedbetalingslån med belåningsgrad over 85 prosent økte noe i 2019, men sett over noen år er andelen redusert. Samtidig økte andelen nye lån med belåningsgrad tett opp til grensen i forskriften.

Boliglånsforskriften stiller krav til at låntaker skal ha evne til å betjene lån og normale utgifter til livsopphold og samtidig tåle en renteøkning på 5 prosentpoeng. Låntakers gjenværende midler etter å ha dekket disse utgiftene etter en renteøkning på 5 prosentpoeng, regnes som låntakers likviditetsoverskudd. I 2019 ble 3 prosent av lånevolumet av nye nedbetalingslån gitt til låntakere med likviditetsunderskudd, som er ett prosentpoeng mer enn i 2018. For gruppen låntakere under 25 år var andelen 8 prosent, som var 2 prosentpoeng høyere enn i 2018. I aldersgruppen 65 år og eldre økte andelen lån der låntaker hadde likviditetsunderskudd, fra 4 til 7 prosent.

En stor andel av nye nedbetalingslån til yngre låntakere er innvilget til låntakere som enten har utilstrekkelig betjeningsevne (likviditetsunderskudd) eller lavt månedlig likviditetsoverskudd. For gruppen under 25 år går omtrent en fjerdedel av lånevolumet til låntakere med likviditetsunderskudd eller mindre enn 1000 kroner i månedlig

⁵ Gjennomsnittlig gjeldsgrad er her definert som samlet gjeld dividert på samlet brutto årsinntekt.

likviditetsoverskudd, etter en renteøkning på 5 prosentpoeng. Også i aldersgruppen 65 år og eldre er en betydelig del av lånene gitt til låntakere med begrenset likviditetsoverskudd.

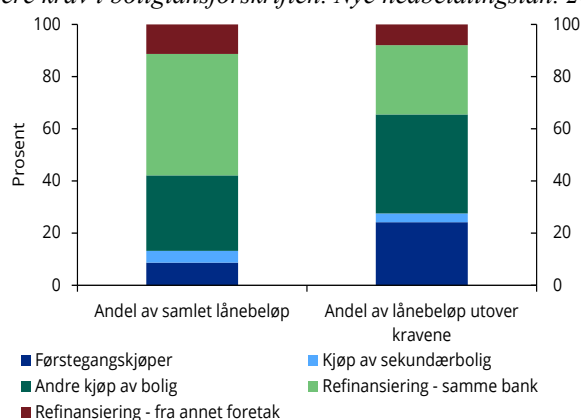
Virkninger for ulike grupper i befolkningen

Kravene i boliglånsforskriften medfører at enkelte låntakere ikke får tatt opp så store lån som de ellers kunne. Det kan særlig berøre grupper med relativt lite likvide midler og lave inntekter, og dermed mange yngre som ønsker å lånefinansiere sitt første boligkjøp. Fordi statistikkgrunnlaget er begrenset, og fordi kredittveksten påvirker utviklingen i boligmarkedet og norsk økonomi mer generelt, er det vanskelig å vurdere hvordan kravene i boliglånsforskriften samlet sett har slått ut for ulike grupper i samfunnet. I den grad utlånsregulering bidrar til å dempe boligprisveksten, vil dette være gunstig for fremtidige førstegangskjøpere.

Tall fra boliglånsundersøkelsen 2019 tyder på at om lag 8 prosent av lånevolumet av nye lån⁶ med pant i bolig ble gitt til førstegangskjøpere. Undersøkelsen viser at andelen lån som gis til unge låntakere, har vært stabil de siste årene. I 2019 ble 45 prosent av volumet av nye nedbetalingslån hvor formålet var kjøp av bolig, gitt til personer som var under 35 år.

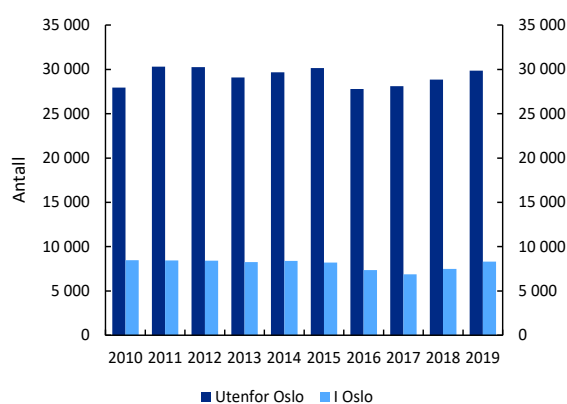
Bankene benytter i stor grad fleksibilitetskvoten til lån til kjøp av bolig, og da særlig til førstegangskjøpere. Lån til kjøp av bolig utgjorde 65 prosent av nye nedbetalingslån som gikk utover ett eller flere av kravene i boliglånsforskriften i 2019, se figur 7. Om lag en tredjedel av nye lån ytt til førstegangskjøpere gikk ut over kravene i forskriften.

Figur 7 Andel av samlede utlån og utlån utover ett eller flere krav i boliglånsforskriften. Nye nedbetalingslån. 2019



Kilde: Finanstilsynet

Figur 8 Antall førstegangskjøpere. Årsdata



Kilde: Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita AS

Av rapporten "Førstegangskjøpere og sekundærboliger, 2020 Q2", utgitt av Norges Eiendomsmeglerforbund og Ambita AS, framgår det at antall førstegangskjøpere økte både i og utenfor Oslo fra 2017 til 2019, se figur 8, og at økningen fortsatte i første halvår 2020.

Videre framgår det av rapporten at gjennomsnittsalderen for førstegangskjøpere i de større byene i Norge har vært relativt stabil på i overkant av 28 år i perioden fra 2010 til 2019. Både Bærum og Oslo ligger høyere enn gjennomsnittet av byene, med gjennomsnittsalder på henholdsvis drøyt 30 og nær 29 år i 2019. Som en mulig forklaring på den høye

⁶ Samlet for nedbetalingslån og rammelån.

gjennomsnittsalderen i Bærum og Oslo nevnes høye boligpriser, som gjør det vanskeligere for låntakere å tilfredsstille krav til gjeldsgrad og belåningsgrad.

Utviklingen i antall førstegangskjøpere og gjennomsnittlig alder ved førstegangskjøp bekrefter inntrykket fra boliglånsundersøkelsen av at det ikke er klare indikasjoner på at lånemulighetene for denne gruppen ble vesentlig mer begrenset enn for andre grupper i boliglånsmarkedet etter innstrammingen av forskriften i 2017.

Av rapporten framgår det at andelen sekundærboliger i Norge har gått ned i de fem kvartalene som det foreligger nasjonale data for. I andre kvartal 2020 var det nær 399 000 sekundærboliger i Norge. Dette utgjør om lag 15 prosent av boligmassen. For Oslo rapporteres en oppgang i andelen sekundærboliger fra 2017 og inn i 2019. Fra tredje kvartal 2019 til andre kvartal 2020 gikk andelen sekundærboliger i Oslo ned fra 17,5 til 17,1 prosent.

Ifølge rapporten har en lengre periode med relativt lav boligprisstigning lagt bedre til rette for førstegangskjøperne, mens det har synes mindre lukrativt å investere i sekundærbolig. Videre heter det i rapporten: "*Hvis boligprisveksten vi har sett den siste tiden fortsetter, kan dette komme til å snu. Høy boligprisvekst vil gjøre det vanskeligere for førstegangskjøperne, særlig i Oslo og andre steder der prisnivået allerede er høyt. Og motsatt, vil utsikter til kapitalgevinst gjøre boligmarkedet mer attraktivt for investorer igjen, som kan gi et comeback for sekundærboligkjøp.*"

3.4 Forbrukslån

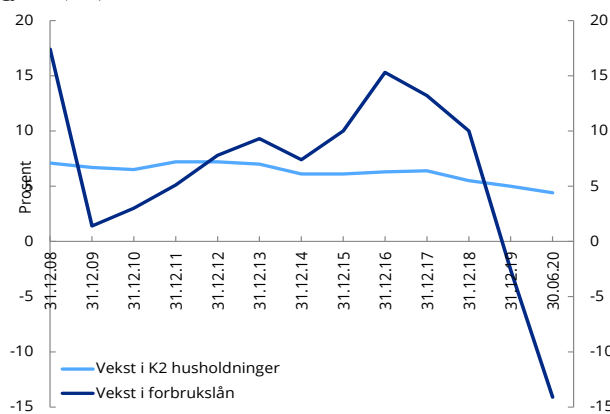
Utlånsvolumet i det norske forbrukslånmarkedet⁷ har falt kraftig det siste året etter flere år med sterk vekst, se figur 9. Forbrukslån, målt som lån uten pantesikkerhet fra finansforetak, utgjør om lag tre prosent av husholdningenes samlede gjeld. Fra utgangen av første halvår i fjor til utgangen av første halvår i år, er utlånene i Norge redusert med 14 prosent. De siste årene har banker som yter forbrukslån solgt betydelige porteføljer av misligholdte lån til finansieringsforetak. Justert for dette har omfanget av forbrukslån i Norge falt med 10,6 prosent det siste året.

De siste årene har det vært en kraftig økning i misligholdte lån for foretak som yter forbrukslån, til tross for salg av misligholdte porteføljer, se figur 10. Ved utgangen av første halvår 2020 var 13,4 prosent av utlånene misligholdt (inkludert norske foretaks forbrukslån i utlandet).⁸ Dette var 4,8 prosentpoeng høyere enn ved utgangen av første halvår 2019. For norske banker med forbrukslån som hovedvirksomhet, var misligholdsandelen 19,6 prosent ved utgangen av første halvår 2020, som er 7,6 prosentpoeng høyere enn ved utgangen av første halvår 2019. Til sammenligning var misligholdsandelen for samtlige bankers totale utlån 1,0 prosent ved utgangen av første halvår 2020.

⁷ Foretak som tilbyr lån uten sikkerhet til personkunder. Finanstilsynets utvalgsundersøkelse omfatter 34 banker og finansieringsforetak. Både norske foretak og utenlandske filialer i Norge inngår. Lån uten sikkerhet i finansieringsforetak som kjøper porteføljer av misligholdte lån og lån fra utenlandske foretak som driver grensekryssende virksomhet, inngår ikke i utvalgsundersøkelsen.

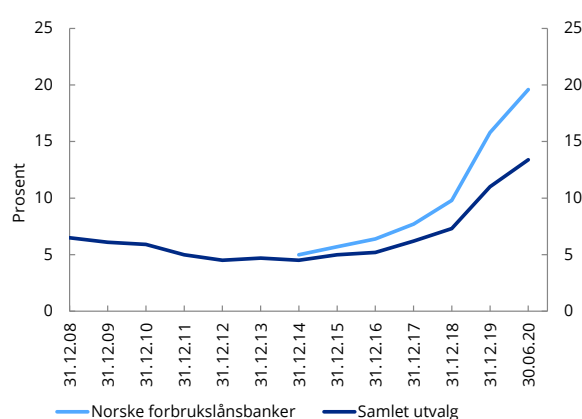
⁸ For utlån til norske kunder alene var misligholdet på 13,2 prosent ved utgangen av første halvår 2020.

Figur 9 Tolvmånedersvekst i det norske markedet for forbrukslån og husholdningenes samlede innenlandske gjeld (K2)



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

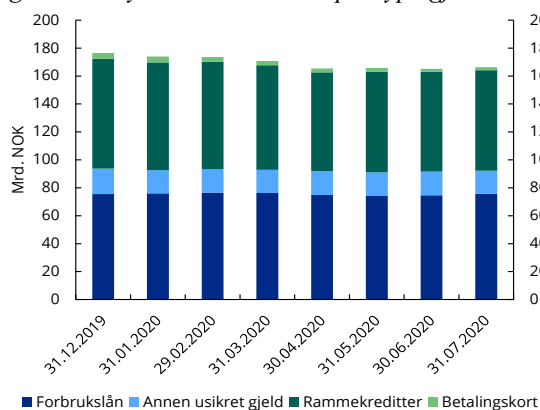
Figur 10 Mislighold 90 dager i prosent av forbrukslån (inklusive forbrukslån i utlandet)



Kilde: Finanstilsynet

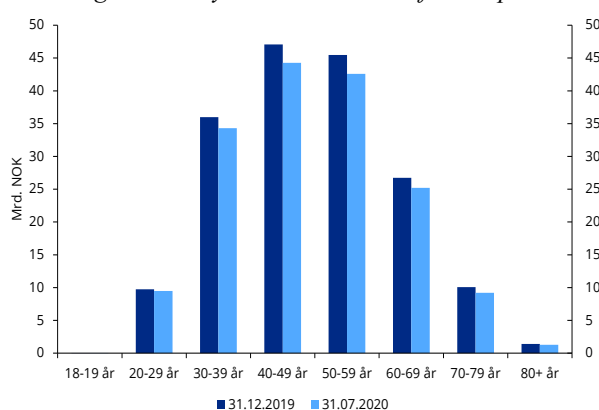
Gjeldsinformasjonsforetak har fra 1. juli 2019 etablert registre med opplysninger om både usikrede lån og enkelte andre typer lån. Alle finansforetak har plikt til å gjøre gjeldsopplysninger tilgjengelig for gjeldsinformasjonsforetakene, og 165 foretak rapporterte til gjeldsinformasjonsforetakene ved utgangen av juli 2020. Gjeldsinformasjonsforetakene registrerer lån fra alle foretak som tilbyr forbrukslån i Norge. I tillegg registreres lån i finansieringsforetak som kjøper porteføljer av misligholdte lån. For foretak som kjøper misligholdte lån, inngår hovedstol inkludert salærer samt påløpte renter og gebyrer i tallene som registreres. Gjeldsregistrene inneholder også utlån fra utenlandske foretak som driver grensekryssende virksomhet. Ellers inneholder gjeldsregistrene lån sikret med tredjepersonspant (pant som ikke tilhører skyldneren) og billån med salgspant som er eldre enn fem år. Samlet gjeld i statistikken fra gjeldsinformasjonsforetakene vil derfor være høyere enn tallene i Finanstilsynets utvalgsundersøkelse.

Figur 11 Benyttet usikret kreditt per type gjeld



Kilde: Gjeldsregisteret AS

Figur 12 Benyttet usikret kreditt fordelt på alder



Kilde: Gjeldsregisteret AS

Usikret kreditt som registreres hos Gjeldsregisteret AS, deles inn i rammekreditt (kredittkort og usikrede rammelån), nedbetalingslån (forbrukslån⁹ og annen usikret gjeld) og betalingskort

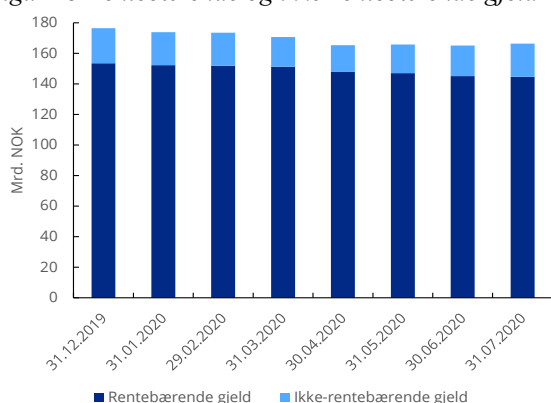
⁹ Forbrukslån defineres av Gjeldsregisteret AS som usikrede nedbetalingslån med rente over 5 prosent. Dette til forskjell fra Finanstilsynets utvalgsundersøkelse, der forbrukslån defineres som usikrede nedbetalingslån og rammekreditter inklusive kredittkort.

(faktureringskort uten kredittgrense). Forbrukslån og rammekreditter står for om lag like store andeler av samlet usikret kreditt, se figur 11.

Også tall fra Gjeldsregisteret AS viser at det så langt i 2020 har vært en samlet nedgang i usikret kreditt blant nordmenn. Ved utgangen av juli var samlet benyttet kreditt registrert i Gjeldsregisteret på 166,4 milliarder kroner. Fra årsskiftet og fram til utgangen av juli har samlet benyttet kreditt blitt redusert med om lag 12 milliarder kroner.¹⁰ Litt mer enn halve reduksjonen skyldes rammekreditter. Resten av reduksjonen er jevnt fordelt på nedbetalingslån, betalingskort og annen usikret gjeld.

Nedgangen i samlet usikret kreditt så langt i 2020 er relativt jevnt fordelt mellom de ulike aldersgruppene, se figur 12. Hoveddelen av utlånsvolumet er tatt opp av personer i alderen 40-49 år og 50-59 år, som sammenfaller om lag med aldersfordelingen for nye lån med pant i bolig i boliglånsundersøkelsen.

Figur 13 Rentebærende og ikke-rentebærende gjeld



Kilde: Gjeldsregisteret AS

Forbrukslån er normalt forbundet med høye renteutgifter, men det løper ikke renter på all usikret kreditt som er registrert i gjeldsinformasjonsforetakene. Tall fra Gjeldsregisteret AS viser at i underkant av 90 prosent av den totale usikrede kreditten som var registrert ved utgangen av juli, var rentebærende, se figur 13.

3.5 Andre typer lån og kreditt

I tillegg til boliglån og forbrukslån, består husholdningenes totale innenlandske gjeld av studielån (5 prosent), lån med pant i næringseiendom¹¹ (2 prosent), lån med annen pant (4 prosent) og finansiell leasing¹² (1 prosent). Andelene av de ulike typene lån har vært stabil i de siste årene,¹³ se figur 14.

Husholdningenes gjeld som har pant i annet enn bolig- og næringseiendom var 142 milliarder kroner ved utgangen av andre kvartal 2020. Tolvmånedersveksten for disse lånene var 6,2

¹⁰ Justert for en forbrukslånsportefølje som har vært underrapportert med om lag 2 milliarder kroner.

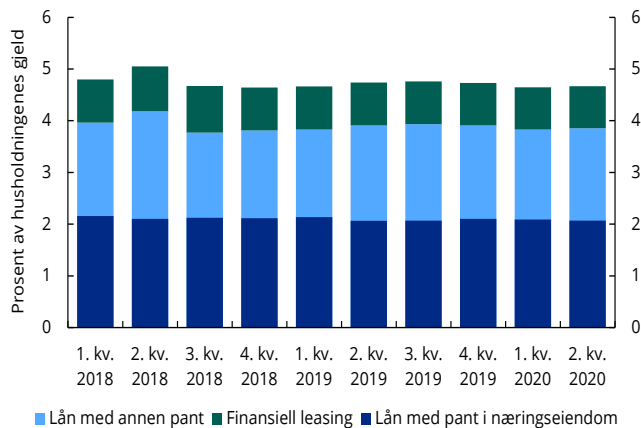
¹¹ Husholdningsaggregatet inneholder også selvstendig næringsdrivende og borettslag.

¹² Med finansiell leasing menes en avtale om leie av driftsmidler som innebærer overføring av det vesentligste av risiko og fordeler forbundet med eie av et driftsmiddel til leietaker.

¹³ Statistisk sentralbyrås statistikk over utlån fra finansforetak skiller ikke på utlån med ulike typer pant før 2018.

prosent ved utgangen av andre kvartal 2020. Til sammenlikning vokste lån med pant i bolig med 5,2 prosent og husholdningenes samlede gjeld med 4,4 prosent i samme periode.

Figur 14 Utvikling i lån med annen pant enn bolig, husholdninger



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Lån til husholdninger med pant i annet enn bolig gis i stor grad av banker og finansieringsforetak. Finansieringsforetakenes andel har økt noe de siste årene, og de sto for i underkant av 30 prosent av disse lånene i andre kvartal 2020. De fleste av lånene med pant i annet enn bolig, er nedbetalingslån. I underkant av 10 prosent av lånene var rammelån ved utgangen av andre kvartal 2020.

4. Finansforetakenes etterlevelse av utlånsforskriftene

4.1 Boliglånsforskriften

Ifølge boliglånsforskriften skal den enkelte bank hvert kvartal rapportere til styret hvor stor andel av innvilget utlånsvolum som avviker fra forskriftens bestemmelser om betjeningsevne, gjeldsgrad, belåningsgrad og avdrag. Utenlandske filialer skal rapportere til ledelsen av filialen.

Finanstilsynet innhenter hvert kvartal tall fra de 24 største boliglånsbankene og filialene om etterlevelse av kravene fastsatt i boliglånsforskriften. På stikkprøvebasis og i forbindelse med tilsyn innhentes det i tillegg kopi av styrerapporter fra enkelte mindre banker.

Fra boliglånsforskriften opprinnelig trådte i kraft 1. juli 2015 og fram til utgangen av 2016 ga forskriften adgang til å avvike fra de kvantitative kravene i forskriften for inntil 10 prosent. Fra og med første kvartal 2017 og inntil det ble innført særregler i forbindelse med koronapandemien har fleksibilitetskvoten vært 8 prosent for nye lån med pant i bolig i Oslo og 10 prosent for nye lån med pant i bolig i resten av landet. For andre og tredje kvartal 2020 ble fleksibilitetskvoten midlertidig økt til 20 prosent for begge områder.¹⁴

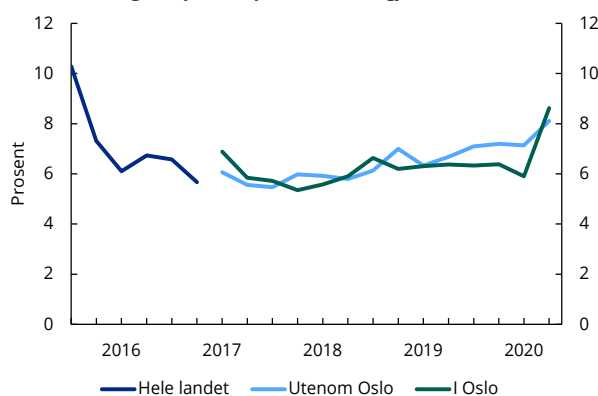
¹⁴ Finansdepartementet besluttet 11. september at de midlertidig økte fleksibilitetskvotene ikke vil bli videreført etter tredje kvartal 2020.

I tredje kvartal 2015, som var første kvartal med rapportering i henhold til boliglånsforskriften, var det 10,3 prosent av volumet av nye lån som ikke oppfylte ett eller flere av kravene, men andelen avtok markert de påfølgende kvartalene.

I 2017, 2018 og 2019 var det henholdsvis tre, syv og tre tilfeller der banker overskred fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriften. I første kvartal 2020 var det ingen banker som overskred fleksibilitetskvotene. Det var heller ingen banker som overskred de økte fleksibilitetskvotene på 20 prosent i andre kvartal 2020. Finanstilsynet følger opp overskridelser av fleksibilitetskvotene overfor den enkelte bank.

Avviksrapportene for andre kvartal 2020 viser at andelen nye boliglån som ikke oppfylte kravene i forskriften, var 8,1 prosent utenfor Oslo og 8,6 prosent i Oslo, se figur 15. Dette innebærer en økning siste kvartal på henholdsvis 1,0 og 2,7 prosentpoeng.

Figur 15 Andel utlån som avviker fra ett eller flere av kravene i boliglånsforskriften. Vektet gjennomsnitt



Kilde: Finanstilsynet

Det samlede volumet av innvilgede boliglån tok seg klart opp i andre kvartal. Sammenlignet med andre kvartal i fjor økte volumet av innvilgende lån utenom Oslo med 23 prosent, mens innvilgede lån i Oslo økte med 25 prosent. I første kvartal i år var veksten fra samme kvartal året før henholdsvis 6 og 3 prosent.

Høy gjeldsgrad og høy belåningsgrad er fortsatt de viktigste årsakene til avvik fra kravene i forskriften. I Oslo er avvikene særlig knyttet til høy gjeldsgrad, som omfattet 5,6 prosent av innvilgede lån i andre kvartal 2020. Dette samsvarer med resultatene fra boliglånsundersøkelsen, som viser at kravet til maksimal gjeldsgrad er særlig begrensende for lån med pant i bolig i Oslo, mens kravet til maksimal belåningsgrad begrenser flere låneopptak i resten av Norge. Enkelte lån avviker fra flere av kravene i forskriften.

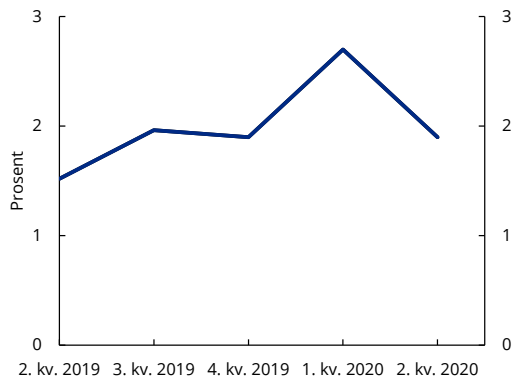
Kvartalsrapportene fra de 24 bankene og filialene viser at fleksibilitetskvoten benyttes i langt større grad til nye nedbetalingslån enn til nye rammekreditter. I andre kvartal 2020 avvek henholdsvis 8,5 og 9,5 prosent av innvilgede nedbetalingslån med pant utenfor Oslo og i Oslo ett eller flere av kravene i forskriften. For rammekreditter var tilsvarende andeler henholdsvis 5,1 og 4,3 prosent.

4.2 Forbrukslånsforskriften

Finanstilsynet innhenter hvert kvartal tall fra i underkant av 40 norske og utenlandske finansforetak om etterlevelse av kravene fastsatt i forbrukslånsforskriften. På stikkprøvebasis og i forbindelse med tilsyn innhentes det i tillegg kopi av styrerapporter fra enkelte mindre banker. Rapporteringen samsvarer med avviksrapporteringen foretakene i henhold til forskriften skal utarbeide for styret eller ledelsen for utenlandske finansforetak hvert kvartal.

Det følger av forbrukslånsforskriften at finansforetakene kan yte forbrukslån som avviker fra ett eller flere av vilkårene i forbrukslånsforskriften om betjeningsevne, gjeldsgrad og avdrag, for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån hvert kvartal. I tredje kvartal 2019, som var første kvartal med fullstendig rapportering i henhold til forbrukslånsforskriften, var det tre foretak som overskred fleksibilitetskvoten. I fjerde kvartal 2019 overskred ett foretak kvoten, i første kvartal 2020 tre foretak og i andre kvartal ett foretak. Finanstilsynet følger opp overskridelser av fleksibilitetskvotene overfor den enkelte bank.

Figur 16 Andel utlån som avviker fra ett eller flere av kravene i forbrukslånsforskriften. Vektet gjennomsnitt



Kilde: Finanstilsynet

Andelen nye forbrukslån (volum) som ikke oppfylte ett eller flere av kravene i forskriften utgjorde 1,9 prosent i andre kvartal 2020. Det er 0,8 prosentpoeng lavere enn i første kvartal, se figur 16.

Likviditetsunderskudd er fortsatt den viktigste grunnen til bruk av fleksibilitetskvoten ved innvilgelse av nye forbrukslån. Enkelte lån avviker fra flere av kravene i forskriften.

5. Regulering av utlånspraksis i andre land

Etter finanskrisen har flere land innført regulering av utlånspraksis for å støtte opp under finansiell stabilitet. Ifølge en oversikt fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB), har 24 land i Europa aktive virkemidler av denne typen. Også i land utenfor Europa er bruken av slike virkemidler vanlig. Virkemidlene som er tatt i bruk, varierer blant landene, men formålet er felles – å bidra til finansiell stabilitet og øke motstandskraften i det finansielle systemet ved å motvirke overdrevet gjeldsopptak i sårbare husholdninger. I omtalen nedenfor følger en oversikt over virkemidler på låntakersiden i utvalgte land (se også tabell 1 i vedlegg 2).

Det mest vanlige virkemiddelet rettet mot långiver er maksimal belåningsgrad. I hovedsak varierer kravet mellom 80 og 100 prosent av pantets verdi. Flere land, blant annet Finland, Island og Irland, har mildere krav til belåningsgrad for førstegangskjøpere for å gjøre det enklere for unge å kjøpe bolig. Irland har strengere krav til belåningsgrad for lån med pant i utleiebolig enn for lån med pant i primærbolig.

Norge er ett av få land som har innført en egen tallfestet grense for gjeldsgrad som omfatter boliglån og forbrukslån, se nedenfor. Flere land har imidlertid grenser for gjeldsgrad knyttet til nye boliglån. I Storbritannia kan maksimalt 15 prosent av nye utlån til bolig overstige 4,5 ganger låntakers brutto årsinntekt. Kravet gjelder kvartalsvis for hver bank. I Irland kan maksimalt 10 prosent av slike utlån overstige 3,5 ganger låntakers brutto årsinntekt, mens grensen er 20 prosent for førstegangskjøpere. I Danmark og Sverige medfører høy gjeldsgrad krav til amortisering.

I Norge, Storbritannia, Irland og Finland er det krav om stresstesting av låntakers betjeningsevne. I Storbritannia og Irland forutsettes renteøkning på henholdsvis 3 og 2 prosentpoeng i stresstesten. I Finland skal låntaker kunne betjene lånet med en forutsetning om rente på 6 prosent og 25 års løpetid.

Av de 24 europeiske landene som har regulering av nye boliglån, har 15 land innført rammer for forholdet mellom gjeldsbetalinger (renter og avdrag) og inntekt. I et fåtall av disse landene reguleres i tillegg gjeldsgrad og/eller betjeningsevne (stresstest).

Norge og Sverige har innført krav til nedbetaling for de mest risikable lånene. I Norge måles kravet kun etter belåningsgrad, mens det i Sverige, i tillegg til gradert krav til nedbetaling etter belåningsgrad, kreves ett prosentpoeng ekstra nedbetaling per år for utlån der låntaker har høy gjeldsgrad.

Banker i Norge har en viss grad av fleksibilitet til å gi lån som avviker fra forskriften. Det samme gjelder i Irland, Storbritannia og Danmark. I Danmark kan reglene for gjeldsgrad fravikes i spesielle tilfeller, når låntakeren er spesielt formuende, eller framtidig inntekt tilsier at låntakeren oppfyller gjeldsgradkravet. I Sverige må derimot alle lån oppfylle reglene (ingen fleksibilitet).

Enkelte land har midlertidig lettet på reguleringen av boliglån som følge av koronapandemien.

Regulering av forbrukslån er vanligst i land der bankene har høye utlånsandeler i slike lån. Ifølge ESRB har 10 land innført regulering rettet mot forbrukslån. De mest vanlige reguleringene er begrensning på forholdet mellom gjeldsbetalinger (renter og avdrag) og inntekt, samt begrensning på maksimal løpetid. I enkelte land omfatter reguleringen kun forbrukslån, mens den i andre er del av den generelle utlånsreguleringen slik at bestemmelsene omfatter både forbrukslån og boliglån.

Latvia, Tsjekkia og Slovakia har grense for maksimal gjeld (boliglån og annen gjeld) i forhold til netto disponibel inntekt. Disse landene og Portugal har også begrensning for forholdet mellom gjeldsbetalinger på samlet gjeld (renter og avdrag) og inntekt. Landene har i tillegg innført begrensninger for maksimal løpetid for forbrukslån. Portugal har i sin regulering spesifisert maksimal løpetid for både forbrukslån og billån.

6. Norges Banks vurderinger

I brev 16. september 2020 peker Norges Bank på at høy gjeld i husholdningene er en vesentlig sårbarhet for norsk økonomi. Utlånsforskriftene vurderes å ha fungert godt.

Norges Bank mener det kan være hensiktsmessig at kravene til utlånspraksis for boliglån og forbrukslån samles i en forskrift. Videre skriver Norges Bank at det i en slik felles forskrift bør vurderes å inkludere andre typer lån til personmarkedet som i dag ikke er regulert, for eksempel lån med pant i bil. Det kan bidra til å motvirke omgåelser.

Norges Bank peker på at fleksibilitetskvoten for krav til forbrukslån bør være langt mindre enn for krav til boliglån, og mener at det bør vurderes å fjerne fleksibilitetskvoten for forbrukslån.

Videre mener Norges Bank at forskriftsreguleringen av krav til utlånspraksis til personmarkedet bør gjelde på ubestemt tid. Samtidig peker Norges Bank på at kravene bør vurderes med jevne, men ikke-hyppige mellomrom, for eksempel hvert tredje år.

Norges Bank mener utviklingen ikke tilsier endringer i kravene til utlånspraksis for boliglån og forbrukslån nå. Videre skriver Norges Bank at det strengere kravet til egenkapital ved kjøp av sekundærbolig bør gjelde for hele landet og ikke bare i Oslo. Finanstilsynet antar at Norges Bank med dette sikter til gjeldende forskriftsbestemmelse om maksimal belåningsgrad på 60 prosent for nye lån med pant i sekundærbolig i Oslo, som gjelder uavhengig av om lånet gjelder kjøp av sekundærbolig eller tas opp med pant i en sekundærbolig låntakeren allerede besitter, og at Norges Bank mener dette kravet bør gjelde for hele landet.

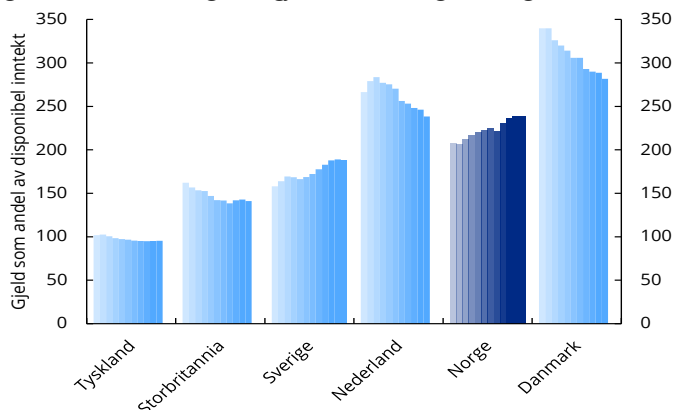
Norges Banks brev er vedlagt, se vedlegg 3.

7. Finanstilsynets vurderinger

7.1 *Generelle vurderinger*

Direkte regulering av utlånspraksis er et inngrep virkemiddel, og omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere. Samtidig viser erfaringer fra både Norge og andre land at perioder med finansiell ustabilitet kan medføre svært store kostnader for den enkelte og for samfunnet som helhet. Den samlede gjelden i norske husholdninger er på et høyt nivå målt som andel av disponibel inntekt, både historisk og sammenlignet med andre land, se figur 17. Videre er en stor del av den samlede husholdningsgjelden tatt opp av husholdninger med høy gjeldsgrad, og en stor del av nye lån går til husholdninger med svært høy gjeldsgrad, jf. omtale i punkt 3. Det er en fare for at gjeldsbelastningen vil fortsette å øke i årene framover, blant annet fordi lånerentene nå er lave og høye og økende boligpriser gir mange husholdninger mulighet til å ta opp ytterligere lån med pant i bolig.

Figur 17 Husholdningenes gjeldsbelastning i utvalgte land 2008-2019



Tall til og med 2019 for Norge og Sverige. For de andre landene er siste observasjon 2018. Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå

Sterk og uventet nedgang i produksjon og etterspørsel globalt og i Norge som følge av koronapandemien, understreker behovet for å motvirke finansiell sårbarhet blant husholdningene gjennom regulering av utlånspraksis. Den negative økonomiske utviklingen gjennom våren 2020 og faren for vedvarende lavt aktivitetsnivå i verdensøkonomien de nærmeste årene viser at husholdninger og foretak kan rammes hardt selv om rentenivået ikke øker.

Regulering av utlånspraksis er et makrotilsynsvirkemiddel rettet inn mot bankenes utlånspraksis og husholdningenes låneopptak. Kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel, kan vanskelig nøytraliseres gjennom tiltak rettet inn mot å begrense tilbudet av kreditt til særlig sårbare låntakere. Slike tiltak kan likevel bidra til å dempe kredittveksten noe ved å begrense store låneopptak hos sårbare husholdninger. På den måten reduseres risikoen for gjeldsproblemer hos låntakere og tap hos banker og andre finansforetak som yter lån. Forebygging av gjeldsproblemer hos husholdninger bidrar samtidig til god forbrukerbeskyttelse. For at forskriften skal virke etter hensikten, bør det ikke innføres lettelsener i kravene for grupper av låntakere for å gjøre det enklere å ta opp lån som bryter med kravene i forskriften.

Reguleringen av finansforetakenes utlånspraksis påvirker tilbudet av kreditt og dermed også utviklingen i boligmarkedet. I tillegg har andre politikkområder, som pengepolitikk og boligbeskatning, stor betydning for etterspørselen etter boliger, kreditt og 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. Et svært lavt rentenivå og skattefordel knyttet til eie av bolig øker isolert sett faren for at det bygger seg opp finansielle ubalanser i økonomien.

Kreditt til forbrukere med pant i annet enn bolig er ikke omfattet av gjeldende boliglånsforskrift eller forbrukslånsforskrift. Det er imidlertid den samlede gjelden til husholdningene, og fordelingen av denne mellom husholdninger, som har betydning for finansiell stabilitet i Norge. Også andre lån enn boliglån og usikrede lån kan bidra til finansiell sårbarhet blant husholdningene. Renteutgiftene på forbrukslån og lån med pant i annet enn bolig utgjør en betydelig del av husholdningenes samlede renteutgifter. Det er også et sentralt prinsipp i finansmarksreguleringen at lik virksomhet og risiko skal reguleres likt, slik at regelverksarbitrasje motvirkes og konkurransevilkårene blir mest mulig like.

Den historisk høye husholdninggjelden er en vesentlig sårbarhet i norsk økonomi. Etter Finanstilsynets vurdering bør derfor utlånspraksis for bolig- og forbrukslån fortsatt reguleres, og reguleringen bør utvides til også å omfatte lån til husholdninger med pant i andre eiendeler.

Etter Finanstilsynets vurdering bør som nevnt lån til husholdninger med pant i andre eiendeler være omfattet av de samme krav til utlånspraksis som øvrige lån. Dette vil først og fremst gjelde salgspant i eksempelvis bil og fritidsbåt. Det vil også gjelde pant i andre gjenstander, for eksempel ved salgspant i hvitevarer eller håndpant i klokker, gull, smykker o.l. Finanstilsynet har avdekket at foretak tilbyr salgspantlån med inntil 100 prosent finansiering.¹⁵ Ifølge panteloven § 3-21 første ledd faller salgspantet bort senest 5 år etter at salgstingen ble overgitt til kjøperen. Etter bortfallet av pantet skal det resterende lånet omklassifiseres til usikret forbrukslån. Lån med pant i varelager i næringsvirksomhet og driftstilbehør som brukes i eller er bestemt for næringsvirksomhet bør unntas forskriftens virkeområde.

Forbrukere benytter i dag ofte leasing, spesielt som et alternativ til å kjøpe bil. Slik leasing kjennetegnes ved at det er tre parter i forholdet. Etter at forbrukeren har valgt objekt, kjøper et finansforetak (leasingselskap) dette fra en forhandler, for deretter å leie det ut til forbrukeren. Forbrukeren betaler ofte et kontantbeløp (forskuddsleie) ved oppstart og deretter en fast månedsleie, som vil kunne endres med varierende rentenivå. Leieperioden har en gitt lengde (som regel 3 eller 4 år for biler), og restverdien ved tilbakelevering er ofte vesentlig. Finansforetaket som eier bilen, har som regel en kontrakt om tilbakekjøp med bilforhandleren, men de kan også selv stå for salget av bilen. Leietaker har ikke forhåndsavtale om kjøp av bilen. Finansforetaket vil i en slik avtale ha sin vesentligste risiko knyttet til forhandleren dersom tilbakekjøpsavtale er inngått eller til markedsverdien på bilen dersom slik avtale ikke er inngått. Risikoen mot forbrukeren er betalingen av månedlig leie. Ved manglende betaling vil finansforetaket ha eierskapet og disposisjonsretten over bilen.

For forbrukeren vil en slik leasingavtale i all hovedsak fremstå som et leieforhold. I en vurdering av betjeningsevnen må utleier ta hensyn til kostnadene forbrukeren har etter avtalen. Det er imidlertid ikke grunn til å vurdere avtalen som et løpende lån til forbruker, og derfor heller ikke grunnlag for å innta leasing der leasingtaker ikke bærer den finansielle risikoen, i virkeområdet til forskriften. I de tilfeller at leasingtaker bærer den finansielle risikoen, vil avtalen omfattes av forskriften.

Både gjeldende boliglånsforskrift og forbrukslånsforskrift er fastsatt med hjemmel i finansforetaksloven § 1-7 første ledd,¹⁶ som gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om gjennomføring, utfylling og avgrensning av finansforetaksloven, og om nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet. Bakgrunnen for at det i dag er to forskrifter, er historikken bak fastsettelsen av forskriftene. Finanstilsynet mener det nå bør fastsettes én felles forskrift med krav til finansforetakenes utlånspraksis.

¹⁵ <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/brev/2019/krav-til-utlanspraksis-for-salgspantlan-til-forbrukere/>

¹⁶ Lovbestemmelsens annet ledd er kommet til etter fastsettelsen av gjeldende boliglånsforskrift og forbrukslånsforskrift.

7.2 Formål

Finanstilsynet foreslår at det innføres en formålsbestemmelse i forskriften, som klargjør de overordnede hensyn som forskriften er ment å ivareta. Formålet med forskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

7.3 Virkeområde

Långivere

Mange finansforetak med hovedsete i en annen EØS-stat tilbyr forbrukslån i henhold til bestemmelsene om grensekryssende virksomhet. Disse bør etter Finanstilsynets syn omfattes av de samme reglene om utlånspraksis som norske foretak og filialer som tilbyr lån i det norske markedet. Gjeldende forbrukslånsforskrift omfatter foretak som driver grensekryssende virksomhet i Norge. For boliglån har ikke grensekryssende tjenester vært like utbredt, og gjeldende boliglånsforskrift omfatter derfor ikke slik grensekryssende virksomhet. Med gjennomføringen av boliglånsdirektivet vil det imidlertid legges bedre til rette for grensekryssende tjenester også når det gjelder pantesikrede lån. Hvis ikke alle foretak som tilbyr lån til det norske personmarkedet er underlagt de samme kravene, vil tilbudet av lån lett kunne øke fra andre land i EØS-området. En manglende felles regulering for foretak som retter seg mot det norske personmarkedet, kan også medføre at norske foretak flytter denne virksomheten ut av landet og tilbyr lån gjennom grensekryssende virksomhet. Finanstilsynet foreslår på denne bakgrunn at virkeområdet til ny utlånsforskrift skal omfatte norske finansforetak, filialer av utenlandske foretak og EØS-foretak som driver grensekryssende virksomhet i Norge, dvs. foretak som driver virksomhet i Norge i medhold av finansforetaksloven § 5-2, § 5-3, § 5-5 og § 5-6.

Etter Finanstilsynets vurdering er hverken direktivbestemmelser eller de generelle frihetene etter EØS-avtalen til hinder for at forskriften gjøres gjeldende for grensekryssende virksomhet. Forskriftens bestemmelser er begrunnet i allmenne hensyn, dvs. nasjonale bestemmelser som er nødvendige for å ivareta kundenes og allmennhetens interesser.

EØS-foretak som driver grensekryssende virksomhet i Norge, er underlagt hjemstatens tilsyn. Eventuelle overtredelser av forskriften fra foretak som driver grensekryssende virksomhet, må derfor Finanstilsynet følge opp i samråd med hjemlandsmyndigheten til foretaket.

Låntakere

Etter Finanstilsynets vurdering bør forskriften gjelde for finansforetak som yter lån til privatpersoner. Med privatpersoner menes fysiske personer og enkeltpersonforetak.

I desember 2016 uttalte Finansdepartementet at bestemmelsene i boliglånsforskriften også gjelder for utlån til andre enn privatpersoner "så langt de passer".¹⁷ Finanstilsynet har lagt til grunn at forskriften gjelder lån med pant i bolig uavhengig av om låntaker er juridisk eller fysisk person. Forskriftens bestemmelser om gjeldsgrad og betjeningsevne passer imidlertid ikke for næringslån med pant i bolig. Det medfører i praksis at kun vilkårene knyttet til

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2016/fastsetter-ny-boliglansforskrift/narmere-om-nyboliglansforskrift/id2523977/>

belåningsgrad og avdragsbetalinger gjelder når bolig stilles som pant for lån til næringsvirksomhet.

Lån til juridiske personer med pant i bolig omfatter blant annet lån til boligutleieforetak og lån til øvrig næringsvirksomhet når privatpersoner, som for eksempel aksjeeiere, stiller egen bolig som tilleggssikkerhet. Volumet av utlån med pant i bolig til ikke-finansielle foretak beløp seg til 157 milliarder kroner i andre kvartal 2020. Det utgjør 5 prosent av den totale boliggjelden. Andelen boliglån til næringsvirksomhet har vært stabilt lav over tid. Siden formålet med forskriften særlig er å regulere finansforetaks utlånspraksis ved yting av lån til husholdninger, er det etter Finanstilsynets vurdering ikke tungtveiende grunn til å regulere utlånspraksis for denne type lån. Finanstilsynet viser for øvrig til at oppfølgingen av finansforetakenes avviksrapportering og bruk av fleksibilitetskvoten forenkles ved at næringslån holdes utenfor.

Ved å avgrense forskriften til de tilfeller der låntakeren er privatperson, oppstår det en mulighet for omgåelse ved at privatpersoner foretar boliginvesteringer gjennom aksjeselskap e.l. Finansavtalelovens og finansforetakslovens bestemmelser innebærer imidlertid at det også for slike lån er krav til forsvarlig kredittvurdering, og at det ikke vil være i tråd med god forretningsskikk å gi kunden et lån som vedkommende med stor sannsynlighet ikke vil være i stand til å betjene. Finanstilsynet foreslår at utlånsforskriften gjøres gjeldende for finansforetak som yter lån til privatpersoner med pant i bolig. For det tilfellet det avdekkes omfattende omgåelser, bør forskriftens virkeområde vurderes på ny. Siden eier av enkeltpersonforetak er økonomisk ansvarlig for lån i foretaket, bør slike lån med pant i bolig omfattes av forskriftens bestemmelser.

Etter forbrukslånsforskriften § 6 første ledd gjelder ikke kravene til betjeningsevne i § 2 og gjeldsgrad i § 3 dersom kunden ved innvilgelse av kredittkort med kreditttramme inntil 25 000 kroner ikke har andre kredittkort. Finanstilsynet foreslår å endre bestemmelsen slik at kravene til betjeningsevne og gjeldsgrad ikke gjelder dersom kundens samlede kredittkortrammer etter innvilgelsen ikke overstiger 25 000 kroner. Gjeldsregistrene gir finansforetakene oversikt over kredittrammer og saldo for hver enkelt forbruker, og informasjonen skal være tilnærmet sanntidsoppdatert. Informasjon om nye lån og kreditter, endrede rammer og avsluttede lån og kreditter oppdateres fortløpende, og alle gjeldsopplysninger fra alle finansforetak skal overføres en gang i døgnet. Innføringen av gjeldsregistrene muliggjør en mer fleksibel regulering av bestemmelsen om kredittkort med lav kreditttramme i § 6 i gjeldende forbrukslånsforskrift.

Boliglånsforskriften § 1 annet ledd gir unntak fra forskriftens krav om betjeningsevne, gjeldsgrad, betaling av avdrag og bestemmelsen om fleksibilitet, for kapitalfrigjøringskreditter hvor finansforetaket skal dekke differansen dersom det samlede lånet overstiger boligens verdi på forfalltidspunktet. Med kapitalfrigjøringskreditt menes avtale om lån med pant i bolig som ytes mot et beløp som stammer fra et fremtidig salg av boligen, og hvor lånebeløpet ikke forfaller til betaling før en eller flere avtalte og livsrelaterte hendelser inntreffer. Finanstilsynet foreslår å videreføre og utvide unntaket, slik at kapitalfrigjøringskreditter hvor det uttrykkelig fremgår av avtalen at finansforetaket skal dekke differansen dersom det samlede lånet overstiger boligens verdi på forfalltidspunktet og belåningsgraden ikke overstiger 85 prosent unntas fra forskriften.

Etter gjeldende forbrukslånsforskrift § 1 annet ledd gjelder ikke forskriften når finansforetak yter usikret kreditt som gis rente- og kostnadsfritt. Finanstilsynet foreslår ikke å videreføre dette unntaket. Selv om rente- og kostnadsfrie lån fra finansforetak i praksis må antas å ha svært begrenset omfang, innebærer også slike lån finansielle forpliktelser for låntakeren. Etter Finanstilsynets vurdering er det derfor prinsipielt vanskelig å unnta slike lån fra krav som skal forebygge finansiell sårbarhet.

7.4 Dokumentasjon

Etter gjeldende boliglånsforskrift § 2 skal finansforetaket 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 bolig eller gjenstand som stilles som sikkerhet. En tilsvarende bestemmelse er gitt i forbrukslånsforskriften § 7. Finanstilsynet foreslår at dokumentasjonskravet skal gjelde for alle lån som omfattes av ny forskrift.

7.5 Betjeningsevne

Finanstilsynet tilrår at krav til betjeningsevne gjøres gjeldende for de lån som er omfattet av forskriften, se punkt 7.3.

Etter gjeldende utlånsforskrifter skal finansforetakene beregne kundenes evne til å betjene lånene basert på kundenes inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold. Finanstilsynet har i rundskriv 13/2019 presisert at ved beregning av utgifter til livsopphold forventes det at finansforetakene tar hensyn til relevante utgiftsposter som utgifter til barnehage og skolefritidsordning, boustgifter (f.eks. kommunale utgifter, strøm, forsikring og vedlikehold) og utgifter til bilhold. Dersom vurderingene baseres på SIFO-satser,¹⁸ må finansforetakene inkludere et tillegg utover SIFO-budsjettet som er tilstrekkelig til å ta hensyn til relevante utgiftstyper som ikke ligger inne i referansebudsjettet (f.eks. helsetjenester, feriereiser, gaver mv.).

Det skal innhentes informasjon om alle gjeldsposter og rente- og avdragsvilkår i de enkelte låneavtalene, med mindre gjeldsposten er uvesentlig for en samlet vurdering av betjeningsevnen. Finanstilsynet legger til grunn at bankene innhenter informasjon om forpliktelser knyttet til leasing av bil og båt mv., og at utgifter knyttet til leasingkontrakter inngår i beregning av betjeningsevne.

I gjeldende utlånsforskrifter skal lån ikke innvilges dersom lånekunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold inklusive en renteøkning på 5 prosentpoeng på kundens samlede gjeld. Beregningen skal dermed ta utgangspunkt i avtalt rente. For fastrentelån skal det legges inn en tilsvarende renteøkning fra utløpet av rentebindingsperioden. For alle typer lån skal betjeningsevnen beregnes ut fra inntekter og kostnader på tidspunktet for innvilgelse av lånet. Forventet fremtidig inntektsøkning kan ikke legges til grunn for beregningene.

¹⁸ Satsene i Forbruksforskningsinstituttet SIFOs referansebudsjettet for alminnelige forbruksutgifter

Rentestresset på 5 prosentpoeng har ligget fast siden kravet til betjeningsevne kom inn i Finanstilsynets retningslinjer i 2011. Selv om kravet til betjeningsevne er knyttet til renten, vil kravet også bidra til at låntaker har god evne til å håndtere andre hendelser som svekker gjeldsbetjeningsevnen, herunder bortfall av inntekt. Koronapandemien viser at kraftige tilbuds- og etterspørselssjokk kan bidra til stor nedgang i mange enkelthusholdningers inntekter.

Det understrekes at et rentestress på 5 prosentpoeng ikke er et uttrykk for at en slik renteøkning fra én dag til den neste anses realistisk. Fremtidig rentenivå kan imidlertid bli betydelig høyere enn avtalt med gjeldende lave rentenivå. Stresstesten skal bidra til å gjøre låntakere i stand til å tåle effekten av en slik økning av renteutgiftene, samt hendelser som kan svekke betjeningsevnen.

Finanstilsynet har vurdert om stresstesten også bør knyttes til et nærmere spesifisert bortfall av inntekt. Fordelen ved å knytte stresset til renteøkning er at likviditetseffekten vil øke med størrelsen på gjelden i kroner. Samtidig er det nær sammenheng mellom inntekt og gjeld i den enkelte husholdning. Et rentestress vil derfor normalt slå sterkere ut for høyinntektsgrupper. Det er også ofte disse gruppene som får sterkest inntektsbortfall ved arbeidsledighet. Husholdninger med lav inntekt har ofte lav gjeld i kroner, slik at rentestresset i kroner betyr mindre for disse enn for høyinntektsgrupper. Hensynet til enkelhet i reguleringen taler for å la rentestresset dekke opp også for risikoen for redusert inntekt.

Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke grunnlag for å redusere kravet til betjeningsevne. Høy husholdningsgjeld er en vedvarende sårbarhet i norsk økonomi, og usikkerheten knyttet til den videre økonomiske utviklingen er ikke redusert.

I vurderingen av betjeningsevne bør det legges til grunn full utnyttelse av samlede rammer for rammekreditter, herunder kredittkortavtaler, slik det gjøres i gjeldende forbrukslånsforskrift. Rammene kan umiddelbart benyttes i sin helhet, og det er derfor viktig at full utnyttelse legges til grunn i vurderingen av betjeningsevne.

Flere europeiske land benytter maksimalgrenser for gjeldsbetjening relativt til inntekt (Debt Service to Income Ratio) i sin regulering av boliglån. På samme måte som krav til maksimal gjeldsgrad og gjeldsbetjeningsevne (stresstest), fanger dette opp ulike aspekter ved låntakers sårbarhet. Etter Finanstilsynets vurdering, er det ikke hensiktsmessig å innføre et tredje krav relatert til husholdningenes inntekt. Et slikt krav vil være overlappende med de to gjeldende kravene i boliglånsforskriften, og effekten vil være usikker.

7.6 Gjeldsgrad

Finanstilsynet tilrår at kravet til maksimal gjeld senkes fra 5 til 4,5 ganger brutto årsinntekt. Den gjennomsnittlige lånerenten har falt de siste årene og er nå på et historisk lavt nivå. Det øker isolert sett husholdningenes evne til å håndtere høy gjeld. Erfaringer både fra Norge og andre land viser imidlertid at det er vanskelig å forutse utviklingen i realøkonomien og rentenivået, både på kort og lang sikt. En uventet renteøkning kan for eksempel komme som følge av et internasjonalt stemningsskifte, med prisfall i aksje- og eiendomsmarkedene og økte risikopremier i penge- og kapitalmarkedene. Koronapandemien viser at kraftig produksjonsnedgang og inntektsreduksjon kan komme uventet og brått. Med en styringsrente

på null prosent er mulighetene for ytterligere nedgang i lånerentene begrenset. Et lavere krav til maksimal gjeldsgrad ved nye låneopptak vil redusere risikoen for gjeldsproblemer blant sårbare husholdninger og bidra til finansiell stabilitet.

Boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften har trolig bidratt til strammere utlånspraksis. Omfanget av nye utlån med pant i bolig til låntakere med særlig høy gjeldsgrad avtok markert etter innføringen av krav om maksimal gjeldsgrad fra 1. januar 2017, se omtale i punkt 3.3. Samtidig har låntakernes gjennomsnittlige gjeldsgrad økt betydelig, og en økende andel av lån med pant i bolig tas opp av låntakere med høy gjeldsgrad. Andelen nye nedbetalingslån med pant i bolig der låntaker har gjeldsgrad over 4, var 45 prosent i boliglånsundersøkelsen i 2019, som er 14 prosentpoeng mer enn i 2015. Andelen lån med gjeldsgrad over 4,5 har i samme periode økt med 7 prosentpoeng, til 25 prosent. Økt andel nye boliglån til låntakere med høy gjeldsgrad øker sårbarheten i norsk økonomi. Selv om omfanget av forbrukslån i Norge nå avtar, er det etter Finanstilsynets vurdering behov for ytterligere tiltak for å dempe oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger.

Sammenlignet med gjeldende utlånsforskrifter vil maksimal gjeld innenfor forskriftenes grense med dette forslaget reduseres med 10 prosent for den enkelte låntaker. For en låntaker som med gjeldende regulering kan få 2 millioner kroner i lån, betyr det at maksimalt lånebeløp reduseres til 1,8 millioner kroner. Ifølge boliglånsundersøkelsen for 2019 hadde 8 prosent av låntakerne en gjeldsgrad mellom 4,5 og 5. Disse lånene utgjorde 12 prosent av samlet volum nedbetalingslån i undersøkelsen. Gjennomsnittlig lånestørrelse var 3,8 millioner kroner. Dersom disse lånene skulle oppfylt krav om maksimal gjeldsgrad på 4,5, ville det isolert sett innebære en reduksjon i det gjennomsnittlige lånebeløpet på 8 prosent til 3,5 millioner kroner. Utlånsvolumet som bortfaller ved at alle nye lån i denne gruppen skal oppfylle et gjeldsgradkrav på 4,5 tilsvarer 1,6 prosent av samlet volum nye nedbetalingslån i boliglånsundersøkelsen. I samme kvartal i 2019 som utvalgsundersøkelsen ble gjennomført, utgjorde bankenes utnyttelse av fleksibilitetskvoten henholdsvis 6,3 prosent for nye lån med pant i bolig i Oslo og 7,1 prosent utenom Oslo.

Det følger av gjeldende bestemmelse at innestående midler på kundens boligsparekonto for ungdom (BSU) på innvilgelsestidspunktet kan trekkes fra lånebeløpet ved beregning av gjeldsgraden. Med utgangspunkt i at forskriften skal motvirke finansiell sårbarhet blant låntakerne, kan ikke Finanstilsynet se at innestående midler på kundens BSU-konto skal behandles annerledes enn andre finansielle eiendeler kunden har til rådighet, og anbefaler at bestemmelsen ikke videreføres.

7.7 Samskyldnere

Ved fastsettelse av boliglånsforskriften i 2019 uttalte Finansdepartementet at dersom det er flere låntakere (samskyldnere) i et låneforhold, er gjeldende forskrift ikke til hinder for å se låntakernes økonomi samlet i vurderingen av betjeningsevne og gjeldsgrad.¹⁹ Alle relevante forhold ved låntakernes økonomi som inntekt, utgifter og gjeld, skal vurderes. Departementet

¹⁹ <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2019/krav-til-nye-utlan-med-pant-i-bolig/>

la imidlertid til grunn at långiver uansett må foreta en selvstendig forsvarlighetsvurdering av hver enkelt låntaker.

Forslag til lov om finansavtaler (finansavtaleloven), som ble lagt frem av Justis- og beredskapsdepartementet 29. april 2020 i Prop. 92 LS (2019–2020), inneholder nærmere regler om betjeningsevnevurdering når det er flere låntakere (samskyldnere). Det følger av lovforslaget at kredittavtalen skal angi hvor stor andel av kredittbeløpet som kan kreves tilbake fra hver samskyldner, og samskyldnernes kredittevene skal vurderes på grunnlag av gjeldsansvaret til den enkelte samskyldner. Lovforslaget forutsetter med andre ord at det foretas selvstendige kredittvurderinger både for primærlåntaker (hovedlåntaker) og eventuelle medlåntakere.

Finanstilsynets vurdering er at forslag til ny finansavtalelov som omhandler betjeningsevnevurdering når det er flere låntakere, fanger opp risikoen for at husholdninger tar opp for høy gjeld ved bruk av samskyldnere. Finanstilsynet foreslår derfor at det i forskriften fastsettes at dersom det inngås avtale om lån med to eller flere kunder som samskyldnere, skal det foretas individuelle vurderinger av betjeningsevne og gjeldsgrad basert på angivelsen av den enkelte samskyldners gjeldsansvar etter låneavtalen.

7.8 Refinansiering

Gjeldende utlånsforskrifter gir adgang til at lån under visse vilkår kan erstattes med nytt lån (refinansiering), selv om det refinansierte lånet ikke oppfyller ett eller flere av kravene i forskriften.

Finanstilsynet foreslår å videreføre § 5 i forbrukslånsforskriften, men med nødvendige tilpasninger for lån med pant. Det foreslås at det refinansierte lånet ikke skal overstige det eksisterende lånet eller lånenes størrelse på refinansieringstidspunktet, og ikke øke summen av renter, gebyrer og andre kostnader som kunden skal betale i forhold til summen av kostnadene ved nedbetaling av eksisterende gjeld.

For lån med sikkerhet er det også krav om at lånet har pant i samme bolig eller samme gjenstand. Siden det stilles som vilkår at det refinansierte lånet ikke øker summen av renter, gebyrer og andre kostnader som kunden skal betale i forhold til summen av kostnadene ved nedbetaling av eksisterende gjeld, foreslår Finanstilsynet at gjeldende krav til løpetid (ikke lengre enn gjenværende løpetid på eksisterende lån) og avdragsbetaling (samme eller strengere krav til avdragsbetaling som eksisterende lån) ikke videreføres i ny forskrift.

7.9 Restrukturering

Enkelte norske og utenlandske banker har spesialisert seg på å restrukturere kundens samlede gjeld for kunder som uten slik restrukturering ikke er i stand til å betjene gjelden, forutsatt at kundens samlede gjeld ikke øker ("omstartslån"). Tilbudet fra slike banker går som regel ut på å samle kundenes eksisterende gjeld, tillagt bankens etableringsgebyr, i et boliglån.

Til tross for at "omstartslånsbankene" krever betydelig høyere rente enn ordinære boliglånsrenter, og det er relativt høye etableringsgebyrer for omstartslån, er det Finanstilsynets vurdering at slik finansiering utført på en forsvarlig måte kan bidra til å hjelpe enkelte

personer og husholdninger ut av gjeldsproblemer. Denne type refinansiering forutsetter imidlertid som regel at nedbetalingstiden forlenges. Lånene vil derfor ikke tilfredsstillende kravene til refinansiering i gjeldende boliglånsforskrift § 9. Etter gjeldende forskrift skal det ved beregning av betjeningsevne også for slike lån legges til grunn en rente som er fem prosentpoeng høyere enn hva "omstartslånsbanken" tilbyr. Siden målgruppen for slike lån er personer med presset økonomi, innebærer dette kravet at en relativt liten andel kunder vil oppfylle et slikt krav. Finanstilsynet legger til grunn at det bør legges til rette for at privatpersoner med slike økonomiske problemer kan gis tilbud om refinansiering der dette ikke medfører økt samlet gjeld. Det foreslås derfor et unntak fra kravet til å legge inn en renteøkning på 5 prosentpoeng ved restrukturering av kundens samlede gjeld for kunder som uten slik restrukturering ikke er i stand til å betjene gjelden, forutsatt at kundens samlede gjeld ikke øker.

Etter Finanstilsynets vurdering kan fjerning av kravet til rentestress for lån som ikke øker kundenes gjeld, omfatte alle banker uten at det generelle formålet med stresstestkravet undergraves. Endringen kan dermed bidra til at flere banker kan supplere sitt tilbud med ulike varianter av omstartslån, slik at konkurransen på dette området kan øke og vilkårene forbedres.

7.10 Belåningsgrad for lån med pant i bolig

Generelt

I gjeldende boliglånsforskrift skal nedbetalingslån og rammekreditter med pant i bolig på innvilgelsestidspunktet ikke overstige henholdsvis 85 og 60 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen. Med dagens høye boligpriser er det en risiko for at prisene kan falle betydelig ved et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi. Flere land opplevde i etterkant av den globale finanskrisen boligprisfall på 30 prosent eller mer. Samtidig bidrar forskriftens krav om avdragsbetaling for lån med høy belåningsgrad til å redusere den gjennomsnittlige belåningsgraden i bankenes boliglånsporteføljer. I boliglånsundersøkelsen 2019 var bankenes gjennomsnittlige belåningsgrad på nye lån med pant i bolig 65 prosent for nedbetalingslån og 46 prosent for rammekreditter. Dette gir bankene en relativt god sikkerhetsmargin i gjennomsnitt og bidrar til å dempe bankenes mulige tap på utlån gitt mislighold. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke nå hensiktsmessig å justere kravet til maksimal belåningsgrad for nedbetalingslån eller rammekreditter med pant i bolig. Et noe strammere krav til maksimal gjeldsgrad og en lavere fleksibilitetskvote vil etter tilsynets vurdering bedre fange opp behovet for å redusere husholdningenes finansielle sårbarhet ved låneopptak, se punkt 7.6 og 7.12.

Boligprisveksten i Oslo har over de senere årene vært vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet, og prisnivået er høyt sammenliknet med andre deler av landet. Finanstilsynet mener likevel at den geografiske differensieringen av forskriftsbestemmelsene bør oppheves. Forskriftsregulering er et generelt virkemiddel for å påvirke bankenes utlånspraksis, og er etter Finanstilsynets vurdering ikke egnet til å finstyre kreditt- og boligprissyklusen eller geografiske delmarkeder. Kravene i boliglånsforskriften er, som nevnt, rettet inn mot å motvirke for høye låneopptak hos sårbare låntakere av hensyn til finansiell stabilitet. Dette formålet kan etter Finanstilsynets vurdering vanskelig begrunne at kravene til utlånspraksis skal differensieres etter boligens geografiske beliggenhet. Låntakerens sårbarhet ved

boligprisfall er i utgangspunktet uavhengig av om låntakeren selv bor i den belånte boligen eller ikke, noe som tilsier at kravet til belåningsgrad ikke bør avhenge av låntakerens egen bruk av boligen. Den grunnleggende balansen i boligmarkedet påvirkes heller ikke av omfanget av sekundærboliger, da også sekundærboliger dekker boligbehov. Dersom Finansdepartementet likevel ønsker å videreføre et krav om lavere maksimal belåningsgrad for lån med pant i sekundærboliger, bør dette gjøres gjeldende for hele landet.

Økt vektlegging av låntakeres risiko for boligprisfall måtte eventuelt innebære et generelt lavere tak på belåningsgraden på nye lån med pant i både primær- og sekundærboliger. Som nevnt ovenfor, vil imidlertid Finanstilsynet ikke foreslå en slik innstramming. Forslaget om å senke kravet til maksimal gjeldsgrad fra 5 til 4,5 vil berøre nye lån med pant i bolig i Oslo i større grad enn øvrige deler av landet, og vil på den måten bidra til å redusere risikoen knyttet til store låneopptak som følge av høye boligpriser i Oslo.

Tilleggsikkerhet

I Finanstilsynets forslag til forskrift om lån med pant i bolig i 2015 var det bare tilleggsikkerhet i form av pantesikkerhet i annen eiendom som var foreslått som godkjent tilleggsikkerhet. Finansdepartementet fastsatte imidlertid at også kausjon eller garanti kunne godtas som sikkerhet.

Finanstilsynets erfaring fra tilsynsvirksomheten er at avgitt tilleggsikkerhet hovedsakelig har vært i form av pant i annen fast eiendom eid av låntaker eller nærstående til låntaker.

Finanstilsynet er ikke kjent med at det i dag er profesjonelle aktører som stiller garanti for boliglån hvor debitor ikke tilfredsstiller kravet til belåningsgrad i henhold til forskriften. Finansministeren har, i et svar på spørsmål fra Stortinget om kommunal garanti,²⁰ uttalt at forskriften ikke setter begrensninger for hvem som kan stille garanti, utover at garantien skal være betryggende. Etter Finanstilsynets vurdering, innebærer dette at alle aktører med tillatelse gis anledning til å stille garanti for låntakere som ikke oppfyller kravet til belåningsgrad. Dersom profesjonelle aktører stiller garanti for låntakere som ikke oppfyller kravene til maksimal belåningsgrad i tråd med § 5, vil dette etter Finanstilsynets oppfatning kunne undergrave hensikten med bestemmelsen om maksimal belåningsgrad i boliglånsforskriften.

For å unngå at formålet med bestemmelsen i forskriften uthules over tid, foreslår Finanstilsynet at tilleggsikkerhet i ny forskrift skal være begrenset til sidesikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemann (realkausjon). Finanstilsynet foreslår videre at det presiseres i forskriften at slik tilleggsikkerhet skal ligge innenfor 85 prosent av eiendommens verdi. Bestemmelsen skal bidra til at også realkausjonisten skal ha en buffer for å redusere de økonomiske problemene en tvangsinn drivelse av gjelden kan medføre.

Hvis kausjon og garanti fortsatt skal kunne inngå ved beregning av belåningsgrad, vil Finanstilsynet peke på at det er behov for å avklare hvilke krav som må oppfylles for at kausjon eller garanti skal godtas som tilleggsikkerhet.

²⁰ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=80011#answers>

Etter boliglånsforskriften § 7 skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling for lån som overstiger 60 prosent av boligens verdi. I vurdering av belåningsgraden i avdragsbestemmelsen kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom eid av låntaker. Det forhindrer at for eksempel realkausjon fra foreldre kan åpne for å gi avdragsfrihet. For rammelån, som også innebærer avdragsfrihet og også forutsetter at belåningsgraden ikke overstiger 60 prosent, kan imidlertid boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom, kausjon eller garanti etter gjeldende forskrift. Finanstilsynet foreslår å endre bestemmelsen slik at kravet til belåningsgrad for å innvilge avdragsfrihet for nedbetalingslån og innvilge rammekreditter, som også er avdragsfrie, likestilles. Finanstilsynet foreslår derfor at boligens verdi ved beregning av belåningsgraden for rammelån kun kan suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom eid av låntaker.

Det følger av gjeldende bestemmelse at innestående midler på kundens boligsparekonto for ungdom (BSU) på innvilgelsestidspunktet kan trekkes fra lånebeløpet ved beregning av belåningsgraden. Finanstilsynet kan ikke se grunner til at innestående midler på kundens BSU-konto skal behandles annerledes enn andre finansielle eiendeler kunden har til rådighet, og anbefaler at bestemmelsen ikke videreføres, se omtale i punkt 7.6.

7.11 Avdrag på lån med pant i bolig

Ved innvilgelse av nedbetalingslån i tillegg til rammekreditt har Finanstilsynet ved svar på enkelthenvendelser lagt til grunn at nedbetalingslånet må gis en avdragstakt som tilfredsstillende avdragskravet i boliglånsforskriften § 7 for summen av innvilget rammekreditt og nedbetalingslån. Denne presiseringen antas i stor grad å være i samsvar med gjeldende praksis i bankene. Presiseringen foreslås tatt inn i ny forskrift.

Bestemmelsene om avdrag er i dag ikke til hinder for at finansforetak gir avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne. Denne bestemmelsen foreslås videreført.

7.12 Fleksibilitet

Finanstilsynet tilrår at fleksibilitetskvoten for lån med pant i bolig settes til 5 prosent uten geografisk differensiering. Bankenes mulighet til å fravike forskriftens krav gjennom bruk av fleksibilitetskvoten innebærer økt risiko for at sårbare låntakere innvilges for høye lån. Når det likevel er en slik adgang for å øke bankenes rom for skjønnsutøvelse, er det prinsipielt vanskelig å begrunne en geografisk differensiering av dette skjønnsrommet.

Et sentralt formål med boliglånsforskriften er å redusere risikoen for at sårbare husholdninger tar opp lån de senere ikke er i stand til å betjene. Det tilsier at rommet for å gå ut over kravene i forskriften bør begrenses. En fleksibilitetskvote på 5 prosent er litt lavere enn den gjennomsnittlige utnyttelsen av fleksibilitetskvoten i de rapporterende foretakene i perioden 2017-2019. Basert på foretakenes avviksrapporing for lån med pant i bolig utenfor Oslo for fjerde kvartal 2019, som er siste kvartal før markedet ble påvirket av koronapandemien, ville en fleksibilitetskvote på 5 prosent medført at 20 av de 24 rapporterende foretakene måtte ha redusert omfanget av avvikende lån. For lån med pant i bolig i Oslo måtte elleve av

foretakene foretatt en innstramming av sin utlånspraksis. Flere låntakere vil da måtte begrense låneopptaket slik at kravene i forskriften oppfylles.

I utvalget av lån som inngår i boliglånsundersøkelsen, har nye lån knyttet til kjøp av bolig i perioden 2016 til 2019 utgjort om lag 35 prosent av nye lån med pant i bolig.²¹ Som nevnt under punkt 3.3, tyder tall fra boliglånsundersøkelsen på at om lag 8 prosent av nye lån ble gitt til førstegangskjøpere. Hvis foretakene velger å anvende en fleksibilitetskvote på 5 prosent kun til lån hvor formålet er kjøp av bolig, vil en full utnyttelse av kvoten tilsvare om lag 14 prosent av alle lån hvor formålet er kjøp av bolig. Dersom en fleksibilitetskvote på 5 prosent kun anvendes på lån gitt til førstegangskjøpere, vil en full utnyttelse utgjøre over halvparten av lånevolumet gitt til førstegangskjøpere. Den foreslåtte fleksibilitetskvoten vil dermed fortsatt gi foretakene betydelig rom for å yte lån til førstegangskjøpere som ikke tilfredsstiller forskriftens krav.

Etter gjeldende forbrukslånsforskrift 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. Kredittvurdering er en kjerneoppgave for banker og andre finansforetak som yter kreditt. Hensynet til å gi foretakene rom for skjønnsutøvelse, som var Finansdepartementets primære begrunnelse for å gi en fleksibilitetskvote i boliglånsforskriften, er derfor også relevant ved en forskriftsregulering av forbrukslån. Det kan være tilfeller der både kredittgiver og låntaker mener låntaker av ulike grunner har god betjeningsevne selv om vedkommende ikke oppfyller forskriftens vilkår. Disse kan oppleve manglende adgang til å fravike forskriften som urimelig. 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. Hensynet til å begrense finansiell sårbarhet i slike husholdninger tilsier derfor at finansforetakene ikke gis en fleksibilitetskvote for andre lån enn boliglån.

7.13 Avdrag på lån uten pant i bolig

Finanstilsynet foreslår en videreføring av dagens krav til nedbetaling av usikret kreditt.

For kreditt med pant i annet enn bolig skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som annuitets- eller serielån, slik at lånet er nedbetalt i løpet av panteobjektets økonomiske levetid, i tråd med fallet i markedsverdi, eller bortfall av pantet, men ikke lenger enn 5 år.

Finansforetak innvilger salgspantlån med løpetider utover 5 år, og nedbetalingstid på inntil 10 år tilbys i markedet. Ifølge panteloven § 3-21 første ledd faller salgspantet bort senest 5 år etter at salgstingen ble overgitt til kjøperen. Etter bortfallet av pantet skal det resterende lånet omklassifiseres til usikret forbrukslån.

Det foreslås å videreføre dagens bestemmelse om at finansforetaket kan gi avdragsutsettelse på usikret gjeld på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne. Bestemmelsen foreslås også gjort gjeldende for lån med pant i andre eiendeler.

²¹ Beregningene omfatter både nye nedbetalingslån og nye rammekreditter. Andel rammekreditter av nye lån med pant i bolig er basert på foretakenes rapportering av etterlevelse av boliglånsforskriften.

7.14 Ikrafttredelse og varighet

Direkte regulering av utlånspraksis er et inngrep virkemiddel, og omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den underliggende risiko reguleringen skal bidra til å redusere. Høy gjeld blant husholdningene utgjør en vesentlig sårbarhet for den finansielle stabiliteten i Norge. Med utsikter til vedvarende lav rente er det en fare for at husholdningenes samlede gjeldsbelastning øker ytterligere, og særlig at enkelte husholdninger tar opp store lån med tilhørende sårbarhet ved uventede hendelser.

Etter Finanstilsynets vurdering bør forskriften tre i kraft 1. januar 2021 og fastsettes uten opphørsdato. Finanstilsynet vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer, eventuelt avvikling, av forskriften dersom utviklingen i kreditt- og boligmarkedet gir grunnlag for det. En videreføring uten tidsbegrensning vil bidra til forutsigbarhet for markedsaktørene. Samtidig bør forskriften evalueres jevnlig, for eksempel hvert andre år og første gang høsten 2022. En samlet gjennomgang av forskriften legger til rette for en helhetlig vurdering av erfaringer og utviklingstrekk.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med forskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak. Husholdningenes gjeld er på et høyt nivå, både historisk og sammenlignet med andre land. Forslaget til ny forskrift forventes å gi en begrenset innstramning i husholdningenes tilgang til kreditt sammenliknet med gjeldende forskriftsregulering. Det vil bidra til redusert risiko for gjeldsproblemer hos låntakere og redusere risikoen for finansiell ustabilitet i norsk økonomi, i tråd med forskriftens formål. Erfaringer fra både Norge og andre land viser at perioder med finansiell ustabilitet kan medføre store kostnader for den enkelte og for samfunnet som helhet.

En noe strammere utlånspraksis vil bidra til at flere husholdninger ikke vil oppnå ønsket finansiering for kjøp av bolig, varer og tjenester, herunder biler. Samtidig vil forskriften trolig bidra til noe lavere boligpriser enn hva som ville ha vært tilfellet uten slik regulering. Det vil være til fordel for kommende førstegangskjøpere i boligmarkedet. De enkelte forslagene er nærmere omtalt nedenfor.

I forslaget til ny forskrift presiseres virkeområdet å omfatte lån til privatpersoner. Med privatpersoner menes fysiske personer, herunder enkeltpersonforetak. Dette innebærer en innsnevring i forhold til gjeldende boliglånsforskrift, som også omfatter lån til næringsvirksomhet med pant i bolig. Volumet av lån til ikke-finansielle foretak med pant i bolig utgjorde 157 milliarder kroner i andre kvartal 2020, dvs. 5 prosent av den totale boligkjøpsgjelden.

Virkeområdet for ny forskrift foreslås utvidet sammenliknet med gjeldende utlånsforskrifter til også å omfatte lån med pant i andre eiendeler enn bolig. Det innebærer at nye lån med pant i annet enn bolig blir underlagt krav om blant annet maksimal gjeldsgrad. Husholdningenes gjeld med annet pant enn bolig og næringsseiendom utgjorde ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå 142 milliarder kroner ved utgangen av andre kvartal 2020. Finansforetakene skal

etter gjeldende regulering innhente informasjon om all gjeld og alle utgifter lånesøker har, herunder lån med pant i annet enn bolig, for å vurdere lånesøkers betjeningsevne. Den foreslåtte utvidelsen av virkeområdet forventes ikke å innebære vesentlig økt ressursbruk i finansforetakenes kredittvurdering. Videre foreslås forskriften å omfatte andre lån enn usikret kreditt ytet grensekryssende fra annen EØS-stat. Dette vil innebære økte administrative kostnader for finansforetak i EØS-området som vil yte slik kreditt i Norge. Finanstilsynet har ikke tilstrekkelig statistisk grunnlag for å beregne kostnadene knyttet til en slik utvidelse. De foreslåtte utvidelsene av virkeområdet vil samtidig bidra til mer like konkurransevilkår mellom finansforetak og motvirke regelverksarbitrasje.

Finanstilsynet foreslår at grensen for maksimal gjeldsgrad reduseres fra 5 til 4,5. Som nevnt under punkt 7.6 hadde 8 prosent av låntakerne en gjeldsgrad mellom 4,5 og 5. Disse lånene utgjorde 12 prosent av samlet volum nedbetalingslån i undersøkelsen. Gjennomsnittlig lånestørrelse var 3,8 millioner kroner. Dersom disse lånene skulle oppfylt et krav om maksimal gjeldsgrad på 4,5, ville det isolert sett innebære en reduksjon i det gjennomsnittlige lånebeløpet på 8 prosent til 3,5 millioner kroner. Utlånsvolumet som bortfaller ved at alle nye lån i denne gruppen skal oppfylle et gjeldsgradkrav på 4,5 tilsvarer 1,6 prosent av samlet volum nye nedbetalingslån i boliglånsundersøkelsen. I samme kvartal i 2019 som utvalgsundersøkelsen ble gjennomført, utgjorde bankenes utnyttelse av fleksibilitetskvoten henholdsvis 6,3 prosent for nye lån med pant i bolig i Oslo og 7,1 prosent utenom Oslo.

Finanstilsynet foreslår at det særskilte kravet til belåningsgrad for lån med pant i sekundærbolig i Oslo ikke videreføres i ny forskrift. Kravet til belåningsgrad på nedbetalingslån med pant i bolig vil dermed være 85 prosent i hele landet. Hensynet til finansiell stabilitet tilsier ikke at kravene til utlånspraksis differensieres basert på boligens geografiske beliggenhet eller låntakers bruk av boligen.

Fleksibilitetskvoten er etter gjeldende regler 10 prosent for lån med pant i bolig utenfor Oslo og 8 prosent for lån med pant i bolig i Oslo. Finanstilsynet foreslår at fleksibilitetskvoten for lån med pant i bolig settes til 5 prosent uten geografisk differensiering. Rapporteringen fra bankene viser at andelen nye boliglån som ikke oppfyller ett eller flere av kravene i boliglånsforskriften i perioden 2017 til 2019 i gjennomsnitt var 6,3 prosent for lån med pant i bolig utenfor Oslo og 6,1 prosent for lån med pant i bolig i Oslo. Samtidig viser tallene at det er stor variasjon mellom bankene i bruken av fleksibilitetskvoten. Med en lavere fleksibilitetskvote må det forventes at flere foretak vil legge seg tettere opp mot den fastsatte grensen. En kvote uten geografisk differensiering vil samtidig innebære noe økt fleksibilitet for foretak til å tilby lån i hele landet.

Med den foreslåtte fleksibilitetskvoten vil finansforetakene fortsatt ha betydelig rom for å yte lån til førstegangskjøpere som ikke tilfredsstiller forskriftens krav. Ifølge boliglånsundersøkelsen var om lag 35 prosent av nye nedbetalingslån i perioden 2016 til 2019 knyttet til kjøp av bolig. Videre ble om lag 8 prosent av nye nedbetalingslån gitt til førstegangskjøpere. Hvis foretakene velger å anvende en fleksibilitetskvote på 5 prosent kun til nedbetalingslån hvor formålet er kjøp av bolig, vil en full utnyttelse av kvoten tilsvare om lag 14 prosent av dette lånevolumet. Dersom fleksibilitetskvoten kun anvendes på lån gitt til førstegangskjøpere, vil en full utnyttelse utgjøre over halvparten av lånevolumet gitt til disse låntakerne.

Finanstilsynet foreslår at fleksibilitetskvoten på forbrukslån, som er 5 prosent etter gjeldende forbrukslånsforskrift, ikke videreføres i ny forskrift. Andelen nye forbrukslån (volum) som ikke oppfylte ett eller flere av kravene til betjeningsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling, falt fra 2,7 prosent i første kvartal til 1,9 prosent i andre kvartal 2020. Forslaget vil bidra til en noe strammere utlånspraksis for usikret kreditt.

Finanstilsynet foreslår at bestemmelsene om at inntøendinger på boligsparekonto for ungdom (BSU) kan trekkes fra lånebeløpet ved beregning av kundens gjeldsgrad og belåningsgrad ikke videreføres. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå hadde husholdningene om lag 58,4 milliarder kroner inntøendinger på BSU-kontoer ved utgangen av juli 2020. Forslaget kan innebære at låntakere vil måtte avslutte sparingen i BSU ved kjøp av bolig.

I forslaget til ny forskrift ligger også enkelte endringer og presiseringer av reglene for beregning av lånesøkers betjeningsevne, vurdering av lånesøknader med flere søkere (samskyldnere), regler for restrukturering av lån, unntak fra virkeområdet for kapitalfrigjøringskreditter og kredittkort med lav kredittramme. Dette er regelendringer som vil kunne få konsekvenser for enkeltkunder.

Finanstilsynets forslag til endringer i utlånsforskriftene vil, som nevnt, bidra til noe strammere utlånspraksis. Virkningen de ulike forslagene kan få på husholdningenes samlede gjeld, er vanskelig å tallfeste med rimelig grad av sikkerhet. Etter Finanstilsynets vurdering vil forslaget til forskrift ikke virke så innstrammende at det vil bidra til vesentlig fremvekst av alternative og uregulerte finansieringskilder.

Forslaget til ny forskrift anses ikke å medføre vesentlig økte administrative kostnader for finansforetakene eller det offentlige. En samlet forskrift vil bidra til å gjøre reguleringen lettere tilgjengelig og mer brukervennlig for finansforetakene, lånekunder og andre brukere. Forskriftsregulering av finansforetaks utlånspraksis vil likevel innebære kostnader knyttet til håndtering av spørsmål om tolkning, avgrensning og praktisering for finansforetakene, lånekunder og det offentlige.

Etter Finanstilsynets vurdering vil forslaget til forskrift ikke ha andre konsekvenser enn økonomiske og administrative, jf. utredningsinstruksen punkt 2.3.2.

9. Merknader til bestemmelsene

Til § 1 Formål

Det foreslås en bestemmelse som slår fast at formålet med forskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.2.

Til § 2 Virkeområde

Det foreslås at forskriften skal gjelde for finansforetak som yter lån med pant i bolig, herunder fritidseiendom, lån med pant i andre eiendeler og usikrede lån til privatpersoner. Med privatpersoner menes fysiske personer, herunder enkeltpersonforetak.

Den gjeldende boliglånsforskriften gjelder ikke for foretak som driver grensekryssende tjenester til Norge. Med gjennomføringen av boliglånsdirektivet vil det legges til rette for bedre muligheter for grensekryssende tjenester også på pantelikret kreditt. Det er derfor nå viktig at foretak som yter boliglån i Norge på grensekryssende basis er omfattet av forskriften.

Finanstilsynet foreslår at bestemmelsen inneholder en samlet angivelse av kredittavtaler som faller utenfor forskriftens virkeområde. Unntakene gjelder kapitalfrigjøringskreditter, kredittkort dersom kundens samlede kredittkortrammer ikke vil overstige 25 000 kroner, lån med pant i realregistrerbare løsøre og lån med pant i varelager eller driftstilbehør.

Det vises til nærmere omtale i punktene 7.1 og 7.3.

Til § 3 Dokumentasjon

Bestemmelsen innebærer en videreføring av boliglånsforskriften § 2 og forbrukslånsforskriften § 7. Finanstilsynet foreslår at dette dokumentasjonskravet skal gjelde generelt for lån som omfattes av forskriften.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.4.

Til § 4 Betjeningsevne

Bestemmelsen innebærer et generelt krav til betjeningsevne som i hovedsak er bygd på ordlyden i boliglånsforskriften § 3. Finanstilsynet foreslår en presisering om at for rammekreditter skal full utnyttelse av de samlede rammer ligge til grunn for vurderingen. Det foreslås en videreføring av gjeldende bestemmelse om at lånet ikke skal innvilges dersom lånekunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter låneopptaket.

For fastrentelån skal renteøkningen beregnes på grunnlag av det beløp som etter nedbetalingsplanen er utestående ved utløpet av fastrenteperioden.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.5.

Til § 5 Gjeldsgrad

Finanstilsynet foreslår at krav til maksimal gjeld endres fra fem til fire og en halv ganger brutto årsinntekt. Det foreslås videre en presisering om at det ved beregning av gjeldsgrad skal legges til grunn full utnyttelse av de samlede rammer av rammekreditter.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.6.

Til § 6 Samskyldnere

Finanstilsynet foreslår en presisering av kravet til vurdering av betjeningsevne og gjeldsgrad når det inngås avtale om lån med to eller flere kunder som samskyldnere. I slike tilfeller skal det foretas individuelle vurderinger basert på angivelsen av den enkelte samskyldners gjeldsansvar etter låneavtalen.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.7.

Til § 7 Refinansiering

Det foreslås en generell bestemmelse om refinansiering som bygger på ordlyden i forbrukslånsforskriften § 5. Det er presisert at det for lån med sikkerhet er krav om at det refinansierte lånet skal ha pant i samme bolig eller samme gjenstand som det lånet det skal erstatte.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.8.

Til § 8 Restrukturering

Finanstilsynet foreslår at det gjøres unntak fra § 4 andre ledd ("rentestress") for lån med pant i bolig som innvilges for å restrukturere kundens samlede gjeld for kunder som ellers ikke er i stand til å betjene gjelden, forutsatt at kundens samlede gjeld ikke øker.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.9.

Til § 9 Belåningsgrad

Finanstilsynet foreslår å slå sammen bestemmelsene om belåningsgrad og tilleggssikkerhet.

Det foreslås en presisering av hva som kan utgjøre tilleggssikkerhet, og at muligheten til å benytte tilleggssikkerhet i form av kausjon eller garanti ikke videreføres. Det foreslås presisert at realkausjoner som stilles som sikkerhet, skal være sikret innenfor 85 prosent av eiendommens verdi.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.10.

Til § 10 Avdrag på lån med pant i bolig

Finanstilsynet foreslår å presisere at nedbetalingslån må gis en avdragstakt som tilfredsstillende avdragskravet for summen av innvilget rammekreditt og nedbetalingslån.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.11.

Til § 11 Fleksibilitet

Bestemmelsen bygger på boliglånsforskriften § 8. Finanstilsynet foreslår at fleksibilitetskvoten reduseres til 5 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig hvert kvartal.

Ved beregningen etter denne bestemmelsen skal kapitalfrigjøringskreditter og lån som er refinansiert i medhold av § 7, ikke medregnes.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.12.

Til § 12 Løpetid og krav til avdrag på lån uten pant i bolig

Bestemmelsens første ledd bygger på forbrukslånsforskriften § 4 første ledd.

Det foreslås innført krav om årlig nedbetaling, som annuitets- eller serielån, på kreditt med pant i annet enn bolig slik at lånet er nedbetalt i løpet av pantegjenstandens forventede økonomiske levetid, i tråd med fallet i markedsverdi, eller bortfall av pant. Det foreslås at løpetiden maksimalt kan være 5 år.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.13.

Til § 13 Utfyllende bestemmelser

Bestemmelsen innebærer videreføring av boliglånsforskriften § 10 og forbrukslånsforskriften § 9.

Til § 14 Ikrafttredelse

Forskriften vil tre i kraft 1. januar 2021 og foreslås videreført uten opphørsdato.

Det vises til nærmere omtale i punkt 7.14

Vedlegg 1 Utkast til forskrift om krav til nye utlån til privatpersoner (utlånsforskriften)

Hjemmel: Fastsatt av Finansdepartementet [...] desember 2020 med hjemmel i lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 1-7 første ledd.

Del I Generelle bestemmelser

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å bidra til finansiell stabilitet ved å stille krav til finansforetakenes utlånspraksis for å forebygge finansiell sårbarhet i husholdninger og finansforetak.

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder for finansforetak som yter lån med pant i bolig, herunder fritidseiendom, lån med pant i andre eiendeler og usikrede lån til privatpersoner. Med privatpersoner menes fysiske personer, herunder enkeltpersonforetak.

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

Del I og IV gjelder for alle lån omfattet av forskriften. Del II gjelder for lån med pant i bolig, herunder fritidseiendom. Del III gjelder for lån som ikke er sikret med pant i bolig.

Forskriften gjelder ikke

1. ved innvilgelse av kredittkort dersom kundens samlede kredittkortrammer ikke vil overstige 25 000 kroner,
2. kapitalfrigjøringskreditter hvor det uttrykkelig fremgår av avtalen at finansforetaket skal dekke differansen dersom det samlede lånet overstiger boligens verdi på forfallstidspunktet og belåningsgraden ikke overstiger 85 prosent. Med kapitalfrigjøringskreditt menes her avtale om lån med pant i bolig som ytes mot et beløp som stammer fra et fremtidig salg av boligen, og hvor lånebeløpet ikke forfaller til betaling før en eller flere avtalte og livsrelaterte hendelser inntreffer,
3. lån med pant i realregistrerbare løsøre, og
4. lån med pant i driftstilbehør og varelager, jf. panteloven § 3-4, § 3-8, § 3-9, § 3-10 og § 3-11.

§ 3. Dokumentasjon

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

§ 4. 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. For rammekreditter skal full utnyttelse av samlede rammer ligge til grunn for vurderingen. Dersom lånekunden ikke har tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter låneopptaket, skal lånet ikke innvilges.

I vurderingen av kundens betjeningsevne etter første ledd skal finansforetaket legge inn en renteøkning på 5 prosentpoeng på kundens samlede gjeld. Ved fastrentelån skal renteøkningen beregnes på grunnlag av det beløp som etter nedbetalingsplanen er utestående ved utløpet av fastrenteperioden.

§ 5. Gjeldsgrad

Finansforetak kan ikke yte lån som innebærer at kundens samlede gjeld vil overstige fire og en halv ganger årsinntekt. Med årsinntekt menes her personinntekten slik den er definert i skatteloven, eventuelt alminnelig inntekt før minstefradrag og personfradrag. Skattefri inntekt kan likevel medregnes dersom inntekten er dokumenterbar og stabil over tid. For rammekreditter skal full utnyttelse av samlede rammer ligge til grunn for vurderingen av kundens samlede gjeld.

§ 6. Samskyldnere

Dersom det inngås avtale om lån med to eller flere kunder som samskyldnere, skal det foretas individuelle vurderinger av betjeningsevne og gjeldsgrad basert på angivelsen av den enkelte samskyldners gjeldsansvar etter låneavtalen.

§ 7. Refinansiering

Denne forskriften er ikke til hinder for at lån kan erstattes med nytt lån (refinansiering), selv om det refinansierte lånet ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 4, § 5, § 9, § 10 og § 12, men der det refinansierte lånet:

1. ikke overstiger det eksisterende lånet eller lånenes størrelse på refinansieringstidspunktet,
2. ikke øker summen av renter, gebyrer og andre kostnader som kunden skal betale i forhold til summen av kostnadene ved nedbetaling av eksisterende gjeld, og
3. har pant i samme bolig eller samme gjenstand som det lånet det skal erstatte.

Del II Særskilte bestemmelser for lån med pant i bolig

§ 8. Restrukturering

§ 4 andre ledd gjelder ikke ved lån med pant i bolig som innvilges for å restrukturere kundens samlede gjeld for kunder som ellers ikke er i stand til å betjene gjelden, forutsatt at kundens samlede gjeld ikke øker.

§ 9. 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 med pant i bolig uten avdragsplikt (rammekreditter) skal på innvilgelsestidspunktet ikke overstige 60 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen, som ikke kan være høyere enn markedsverdi fastsatt ut fra en forsiktig vurdering.

Alle lån med pant i boligen skal tas med i beregningen av belåningsgrad, herunder fellesgjeld i borettslag og boligsameier.

Ved beregning av belåningsgrad etter første og andre ledd kan boligens verdi suppleres med sikkerhet i annen fast eiendom eid av låntaker eller tredjemanns pant i annen fast eiendom (realkausjon). Realkausjon skal være innenfor 85 prosent av eiendommens verdi.

§ 10. Avdrag på lån med pant i bolig

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.

Ved innvilgelse av nedbetalingslån i tillegg til rammekreditt skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som minst skal være 2,5 prosent av summen av innvilget nedbetalingslån og rammekreditt eller det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

Første og annet ledd er ikke til hinder for at finansforetaket gir avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne.

§ 11. Fleksibilitet

Finansforetaket kan innvilge lån med pant i bolig som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i § 4, § 5, § 9 og § 10 for inntil 5 prosent av verdien av innvilgede lån med pant i bolig hvert kvartal.

Refinansierte lån som nevnt i § 7, og kapitalfrigjøringskreditter som nevnt i § 2 fjerde ledd nr. 2, skal ikke regnes med ved beregning av verdien av innvilgede lån etter første ledd.

Finansforetaket skal fastsette rammer og retningslinjer for innvilgelse av lån som angitt i første ledd.

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.

Del III Særskilte bestemmelser for lån uten pant i bolig

§ 12. Løpetid og krav til avdrag på lån uten pant i bolig

For usikrede lån skal finansforetaket kreve månedlig nedbetaling. Den månedlige nedbetalingen skal minst utgjøre et beløp som vil medføre at lånet nedbetales i løpet av 5 år når lånet avdras som serie- eller annuitetslån. For rammekreditter skal minimumsbeløpet beregnes hver måned basert på benyttet kreditt og utgjøre et beløp som vil medføre at kreditten nedbetales i løpet av 5 år når kreditten avdras som serielån.

For lån med pant i andre eiendeler skal finansforetaket kreve årlig nedbetaling som annuitets- eller serielån, slik at lånet er nedbetalt i løpet av panteobjektets økonomiske levetid, eller ved bortfall av pantet, men ikke lenger enn 5 år.

Første og annet ledd er ikke til hinder for at finansforetaket gir avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne.

Del IV Utfyllende bestemmelser og ikrafttredelse

§ 13. Utfyllende bestemmelser

Finanstilsynet kan gi utfyllende bestemmelser til forskriften.

§ 14. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2021.

Vedlegg 2 Tabeller

Tabell 1. Oversikt over utlånsregulering i utvalgte land

	Belåningsgrad (LTV)	Gjeld som andel av inntekt (LTI/DTI)	Betjeningsevne	Andre	Fleksibilitet
Norge	85 prosent for nedbetalingslån 60 prosent for rammekreditt 60 prosent for sekundærbolig i Oslo	Total gjeld (DTI) maks fem ganger brutto årsinntekt	Stresstest. Renteøkning 5 prosentpoeng	Amortiseringskrav 2,5 prosent (tilsvarende 30 års annuitetslån) hvis LTV > 60	10 prosent av utlånsvolumet. I Oslo 8 prosent eller inntil 10 mill. kroner per kvartal
Sverige	85 prosent			Amortiseringskrav 1 pst. hvis 50 < LTV < 70 2 pst. hvis LTV > 70 + 1 pp. hvis LTI > 4,5	
Danmark	95 prosent		Krav om positiv nettoformue ved fall i boligpris på 10 prosent hvis LTI > 4 og 25 prosent hvis LTI > 5 (København og Århus)	Fastrente- og avdragskrav hvis LTV > 60 og DTI > 4	
Finland	95 prosent for førstegangskjøpere 85 prosent ellers		Stresstest. Rente lik 6 prosent, løpetid på lån 25 år.	Gradvis utfasing av skattefradrag for gjeldsrenter	
Island	90 prosent for førstegangskjøpere 85 prosent ellers				
Storbritannia		Lån maks 4,5 ganger brutto årsinntekt	Stresstest. Renteøkning 3 prosentpoeng		15 prosent av utlån for LTI begrensning
Irland	90 prosent for førstegangskjøpere 80 prosent ellers 70 prosent ved kjøp til utleieformål	Lån maks 3,5 ganger brutto årsinntekt	Stresstest. Renteøkning 2 prosentpoeng		Mellom 5 og 20 prosent av utlån til den aktuelle gruppen

Portugal	90 prosent, 80 prosent ved kjøp til utleieformål		Gjelds- betjeningsevne (DSTI) skal være mindre enn 50 prosent	Maksimal løpetid for forbrukslån 7 år, for billån 10 år	Inntil 10 prosent av utlån kan ha DSTI opp til 60 prosent, inntil 5 prosent kan overstige 60 prosent
Latvia	90 prosent, 70 prosent ved kjøp til utleieformål	Total gjeld (DTI) maks seks ganger netto årsinntekt	Gjelds- betjeningsevne (DSTI) mindre enn 40 prosent	Maksimal løpetid for boliglån 30 år, for andre lån 7 år	Inntil 10 prosent av utlån
Slovakia	90 prosent	Total gjeld (DTI) maks åtte ganger netto årsinntekt	Gjelds- betjeningsevne (DSTI) mindre enn 60 prosent (inkl renteøkning på 2 prosentpoeng)	Maksimal løpetid for boliglån 30 år, for andre lån 8 år	Inntil 10 prosent for DTI-grensen
Tsjekkia	90 prosent, 70 prosent ved kjøp til utleieformål	Total gjeld (DTI) maks ni ganger netto årsinntekt	Gjelds- betjeningsevne (DSTI) mindre enn 45 prosent		Inntil 5 prosent for DTI-grensen. DTI- og DSTI-grenser omfatter all gjeld forutsatt at låntaker allerede har lån med pant i bolig

Tabell 2. Vektet gjennomsnittlig gjeldsgrad og belåningsgrad. Prosent

Gjeldsgrad	2015	2016	2017	2018	2019
Nye nedbetalingslån	297	323	315	334	342
Oslo			365	382	388
Resten av Norge			302	318	325
Nye rammekreditter	268	283	269	287	286
Oslo			322	344	347
Resten av Norge			249	265	264
Belåningsgrad					
Nye nedbetalingslån	60	63	62	64	65
Oslo			54	58	62
Resten av Norge			64	67	67
Nye rammekreditter	52	52	46	46	46
Oslo			42	43	43
Resten av Norge			47	47	47

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

Tabell 3. Andel nye utlån etter gjeldsgrad. Prosent av samlet lånebeløp

Nedbetalingslån							
	Under 2	2–3	3–4	4–4,5	4,5–4,75	4,75–5	Over 5
2015	11	26	31	13	4	4	10
2016	8	24	30	13	6	4	16
2017	8	21	35	17	7	8	4
2018	6	20	34	17	8	12	4
2019	5	18	33	19	8	12	5

Rammekreditter							
	Under 2	2–3	3–4	4–4,5	4,5–4,75	4,75–5	Over 5
2015	17	31	27	10	3	3	9
2016	14	30	28	9	4	4	12
2017	17	29	28	11	4	7	4
2018	14	26	30	11	6	9	3
2019	14	27	27	13	6	10	3

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet

Tabell 4. Andel nye utlån etter belåningsgrad og år. Prosent av samlet lånebeløp

	Nedbetalingslån				Rammekreditter			
	Over 60 prosent	Over 80 prosent	Over 85 prosent	Over 100 prosent	Over 60 prosent	Over 80 prosent	Over 85 prosent	Over 100 prosent
2015	77	30	9	1	51	3	1	0
2016	76	27	6	0	53	1	0	0
2017	72	26	3	0	7	1	0	0
2018	77	31	4	0	5	1	0	0
2019	79	33	5	0	5	1	0	0

Kilde: Boliglånsundersøkelsen, Finanstilsynet



NORGES BANK

Finanstilsynet
Postboks 1187 Sentrum
0107 OSLO

Dato: 16. september 2020
Deres ref.: 20/5110
Vår ref.: 20/01451

Vurdering av boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften

Norges Bank viser til brev fra Finanstilsynet 19. juni 2020 og til Finansdepartementets brev til Finanstilsynet 24. april 2020 med kopi til Norges Bank.

Finansdepartementet ber i brevet om en vurdering av bankenes utlånspraksis og utviklingen i boligprisene og husholdningenes bolig- og forbruksgjeld, og om hvordan forskriftene har påvirket utviklingen. Departementet ber videre om at det vurderes om hensynet til finansiell stabilitet tilsier at dagens forskriftsregulering av bankenes utlånspraksis bør videreføres etter 31. desember 2020. I tillegg bes det vurdert om reguleringen bør utvides til å omfatte lån som i dag ikke er underlagt forskriftskrav, varigheten av en ny midlertidig regulering, og om det vil være hensiktsmessig å samle kravene til finansforetakenes utlånspraksis i én forskrift.

Departementet ber Finanstilsynet innhente faktagrunnlag og vurderinger fra Norges Bank.

Formålet med boliglåns- og forbrukslånsforskriftene er å begrense oppbygging av høy gjeld i sårbare husholdninger. De to forskriftene deler kravene til samlet gjeldsgrad (lån i forhold til inntekt) og gjeldsbetjeningsevne. I tillegg setter boliglånsforskriften grenser for belåningsgrad (lån i forhold til boligverdi) samt krav til avdrag knyttet til belåningsgrad, mens forbrukslånsforskriften har krav til nedbetalingstid. Forskriftene gir bankene en kvote lån som kan ytes i brudd med kravene, henholdsvis 10 prosent av verdien av nye lån per kvartal for boliglånsforskriften (8 prosent for boliglån i Oslo) og 5 prosent for forbrukslånsforskriften.

Boliglånsforskriften ble innført 1. juli 2015. Krav til belåningsgrad og gjeldsbetjeningsevne hadde da vært gjeldende som retningslinjer i flere år. Krav til maksimal gjeldsgrad og kravene til utlån i Oslo ble tatt inn i forskriften 1. januar 2017, og samtidig ble avdragskravet strammet inn. Forbrukslånsforskriften ble innført 12. februar 2019.

Finansdepartementet utvidet fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriften til 20 prosent i andre og tredje kvartal i år, som ledd i myndighetenes håndtering av det økonomiske tilbakeslaget som fulgte av koronapandemien og smittevernstiltakene. Departementet besluttet 11. september å ikke videreføre de økte kvotene etter tredje kvartal, med bakgrunn i tegn til oppgang i norsk økonomi og høy aktivitet i boligmarkedet. Norges Bank støttet utvidelsen av kvotene i andre og tredje kvartal samt gjeninnføring av ordinære kvoter fra fjerde kvartal, se Norges Banks brev av 19. august til Finanstilsynet.

Postadresse
Postboks 1179 Sentrum
0107 Oslo

Besøksadresse
Bankplassen 2
Oslo

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

Organisasjonsnummer
NO 937 884 117 MVA

Fakta grunnlag

Tolvmånedersveksten i innenlandsk kreditt til husholdninger har gått ned siden 2017 og var 4,6 prosent ved utgangen av juli i år. Kredittveksten har likevel vært høyere enn inntektsveksten, og husholdningenes gjeld i forhold til disponibel inntekt er på historisk høye nivåer. Forbruksgjeld, som er usikret kreditt og utgjør mellom 3 og 4 prosent av husholdningenes gjeld, vokste kraftig i flere år. Etter innføringen av forbrukslånsforskriften og etablering av gjeldsregistre for usikrede lån i 2019 har også veksten i forbruksgjeld avtatt, og forbruksgjelden er blitt noe redusert.

Tall fra skattemeldingen for 2018 viser at gjennomsnittlig gjeld i husholdningene vokste, men veksten var svakere enn i 2017. Tallene viser at gjeld i forhold til inntekt økte i alle aldersgrupper, men økningen var relativt moderat blant de yngste og eldste husholdningene. Andelen gjeld som holdes av husholdninger med gjeld større enn fem ganger brutto inntekt, flatet ut i 2018 etter en relativt sterk økning i 2016 og 2017. Data fra forhåndsutfylte skattemeldinger (dvs. ikke endelige ligningstall) viser moderat gjeldsvekst i forhold til inntektene i ulike aldersgrupper i 2019. Samlet sett tyder skattetallene på en mer avdempet utvikling i sårbarheten i husholdningssektoren i 2018 og 2019. En nærmere analyse av gjeldsutviklingen i sårbare husholdninger er vedlagt.

Finanstilsynets boliglånsundersøkelser tyder på at bankene har vært mer restriktive i sin utlånspraksis etter at boliglånsforskriften ble innført. I 2019 viste undersøkelsen imidlertid en opphoping av nye nedbetalingslån opp mot grensene for gjeldsgrad og belåningsgrad. Det er disse kravene som i størst grad brytes når bankene gir lån innenfor fleksibilitetskvotene. For de fleste krav har andelen av samlet utlån i brudd økt noe igjen etter en klar nedgang i 2017. Bankene benytter fleksibiliteten i stor grad på lån til yngre låntakere. Bankene holder seg innenfor fleksibilitetskvoten både i og utenfor Oslo, men graden av utnyttelse er høyere i Oslo. Data fra Finanstilsynet viser at bankene i noen grad har gitt en større andel nye lån i brudd med kravene etter at fleksibilitetskvotene ble økt midlertidig våren 2020.

Husholdningenes gjeld er dominert av lån med pant i bolig, og gjeldsutviklingen er nært knyttet til utviklingen i boligpriser. Etter en betydelig nedgang i boligprisveksten i 2017 har tolv månedersveksten de siste par årene vært relativt stabil på rundt 2½ - 3½ prosent, som er lavere enn veksten i husholdningenes inntekter over samme periode. Boligprisene har utviklet seg relativt likt i ulike regioner i denne perioden. Koronapandemien har ført til et kraftig tilbakeslag for norsk økonomi, men aktiviteten i bruktboligmarkedet er i liten grad blitt rammet. Etter et fall i vår har både omsetningen og prisveksten vært høyere enn i de siste årene. Lavere renter og den midlertidig økte fleksibilitetskvoten i boliglånsforskriften har trolig bidratt til dette.

Analysen Norges Bank har utført, viser at innføringen av kravet til maksimal gjeldsgrad hadde en dempende effekt på boligprisveksten i 2017 og inn i 2018 i regioner med en høy andel boligkjøpere med høy gjeldsgrad. En oppdatert analyse finner ikke en slik effekt i 2019, men heller ikke en reversering i form av høyere vekst igjen i områdene med en høy



andel boligkjøpere med høy gjeldsgrad.¹ En ny analyse av kravene til belåningsgrad som ble innført i 2010-2012, viser at slike krav bidrar til lavere belåningsgrad og færre nye lån.²

Vurderinger

Høy gjeld i husholdningene er en vesentlig sårbarhet for norsk økonomi. Den høye gjelden medfører at mange husholdninger kan bli nødt til å stramme inn i sitt forbruk ved et kraftig fall i boligprisene, bortfall av inntekt eller økning i lånerentene. Dersom mange husholdninger må stramme inn samtidig, kan det forsterke en nedgang i norsk økonomi og øke bankenes tap på utlån til næringslivet.

Regulering av kreditt må avveie hensynet til effektive kredittmarkeder mot hensynet til å begrense oppbygging av risiko i det finansielle systemet. Krav til bankenes utlånspraksis kan bidra til å dempe oppbygging av sårbarhet i husholdningssektoren. På den annen side griper krav til utlånspraksis inn i bankenes skjønnsutøvelse. Standardiserte krav kan slå uheldig ut i enkelttilfeller, svekke bankenes motiver til å ta selvstendig ansvar for å vurdere risiko og virke normgivende. Regulering av utlånspraksis kan også lede til at kreditt ytes fra nye kilder eller i former som ikke er dekket av reguleringen.

Norges Bank mener boliglånforskriften har fungert godt og tar hensyn til disse avveingene på en god måte. Forskriften gir en klar grense for forsvarlig utlånspraksis og har bidratt til å begrense bankenes utlån til sårbare husholdninger. Samtidig gir fleksibilitetskvotene bankene mulighet til å yte boliglån i brudd med kravene ut fra en kundespesifikk vurdering. Slike kvoter underbygger også bankenes eget ansvar for en forsvarlig utlånspraksis.

Forbrukslånforskriften synes også å ha fungert godt. Den begrenser utlån til sårbare husholdninger. Forbrukslån utgjør en begrenset andel av husholdningenes samlede gjeld, men kan redusere husholdningenes evne til å betjene annen gjeld. Mislighold av forbrukslån kan smitte over til andre kreditorer gjennom krav om tvangssalg av bolig og andre panteobjekter. Det kan tilsi at fleksibilitetskvoten for krav til forbrukslån bør være langt mindre enn for krav til boliglån. Norges Bank mener på denne bakgrunn at det bør vurderes å fjerne fleksibilitetskvoten for forbrukslån.

Norges Bank mener det kan være hensiktsmessig at kravene til utlånspraksis for boliglån og forbrukslån samles i én forskrift. Det vil bidra til å gjøre reguleringen mer oversiktlig og tilgjengelig, samt understreke at det er samlet gjeld i en husholdning som har betydning for finansiell sårbarhet. Samtidig bør gjeldsregisteret utvides til å omfatte lån med pant i bolig, i tillegg til forbrugsgjeld som i dag. Videre bør det i en slik felles forskrift og i gjeldsregisteret vurderes å inkludere andre typer lån til personmarkedet som i dag ikke er regulert, for eksempel lån med pant i bil. Det kan bidra til å motvirke omgørelser.

Norges Bank mener forskriftsreguleringen av krav til utlånspraksis til personmarkedet bør gjelde på ubestemt tid. Norges Bank har i tidligere høringsbrev gitt uttrykk for at «[...] krav til forsvarlig utlånspraksis bør anses som et varig, strukturelt tiltak, og ikke endres hyppig», og at «Et varig, strukturelt tiltak vil bidra til forutsigbarhet og motvirke en fremtidig

¹ Se Borchgrevink og Næss (2018): «Analyser av effekter av boliglånforskriften», [Aktuell kommentar 1/2018](#), Norges bank, analysevedlegg i Norges Banks brev til Finanstilsynet 16. august 2019 og Benedikte Fahre (2020): «En analyse av effekter av boliglånforskriften», masteroppgave ved Universitetet i Oslo (under publisering).

² Aastveit mfl. (2020): «Mortgage regulation and financial vulnerability at the household level», [Norges Bank Working Paper 6/2020](#).

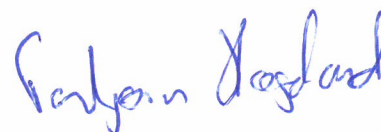
utglidning av utlånspraksis.»³ Over tid kan kostnader og gevinster ved krav til utlånspraksis endre seg, for eksempel med endringer i teknologi eller annen regulering. Kravene bør derfor vurderes med jevne, men ikke hyppige mellomrom, for eksempel hvert tredje år. Som Norges Bank tidligere har gitt uttrykk for, kan justeringer foretas ved å endre fleksibilitetskvotene. Myndighetene bør ikke ha som ambisjon å finstyre utviklingen i kreditt og boligpriser, men i særskilte tilfeller kan det være hensiktsmessig å justere fleksibilitetskvotene. Under det kraftige tilbakeslaget i norsk økonomi i vår ble fleksibilitetskvotene midlertidig utvidet. Ved markant økning i sårbarheten i husholdningssektoren som følge av sterk vekst i gjeld og boligpriser bør fleksibilitetskvotene kunne strammes inn.

Norges Bank mener utviklingen ikke tilsier endringer i kravene til utlånspraksis for boliglån og forbrukslån nå. Imidlertid mener Norges Bank at det strengere kravet til egenkapital ved kjøp av sekundærbolig bør gjelde for hele landet og ikke bare i Oslo.

Med hilsen



Øystein Olsen
Sentralbanksjef



Torbjørn Hægeland
Avdelingsdirektør

Vedlegg: Analysevedlegg

³ Se Norges Banks høringsbrev 4. mai 2015 og 11. april 2018 til Finansdepartementet.

Analysevedlegg til Norges Banks brev til Finanstilsynet 16. september 2020

Dette vedlegget inkluderer analyser basert på tre ulike datakilder. Første del viser utviklingen i størrelser basert på Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger fra Statistisk sentralbyrå tom. 2018. Dette datasettet tar utgangspunkt i endelige skattemeldingstall for personer. Del to viser utviklingen i gjeld som andel av inntekt basert på forhåndsutfylte skattemeldinger for personer fra Skatteetaten over årene 2017-2019. Siste del viser utviklingen i forbruksgjeld registrert i Gjeldsregisteret siden 20. november 2019, samt data for forbruksgjeld i offentlig regnskapsrapportering fra banker og finansieringsforetak (ORBOF).

Del 1. Inntekts- og formuesstatistikk

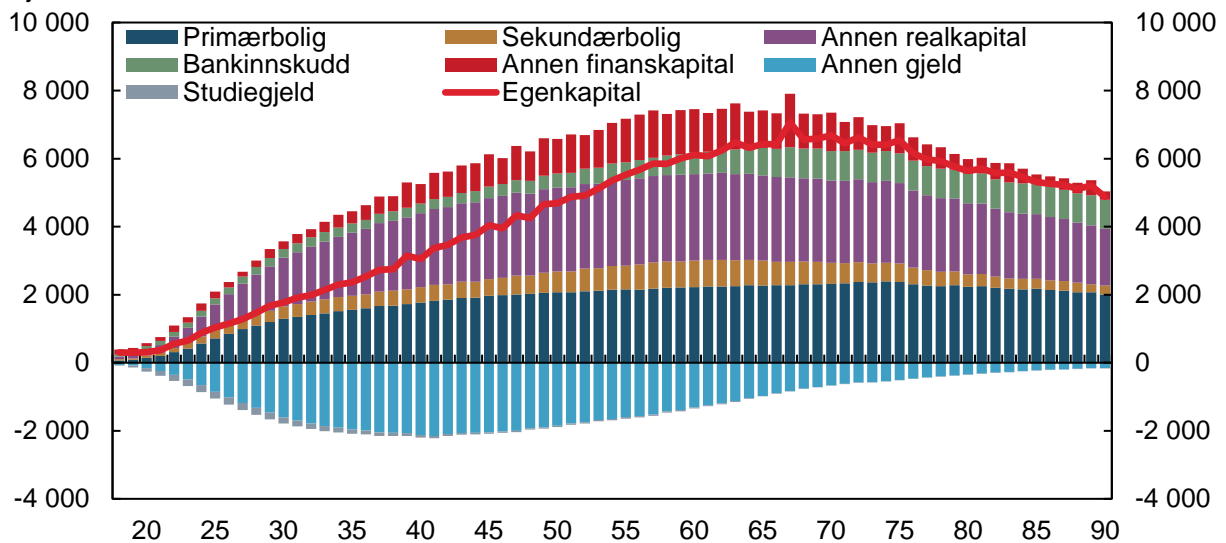
Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger fra Statistisk sentralbyrå er årlig, og analysene nedenfor er basert på data for perioden 1987-2018. Datasettet omfatter alle husholdninger i Norge utenom personlig næringsdrivende.¹ I 2018 var det 2,4 millioner husholdninger i datasettet.

Husholdningenes gjeld og formue

Husholdningenes formue domineres av realkapital, og boligformue utgjør over 40 prosent av husholdningssektorens samlede formue (figur 1.1). (Sammenstillingen i figuren påvirkes av ulike beregningsmessige forhold, se figurfootnote og footnote 1.) De mest likvide eiendelene, bankinnskudd, utgjør om lag 10 prosent. Særlig eldre har mye bankinnskudd. Fra 40-årsalderen er den estimerte boligformuen i gjennomsnitt større enn gjennomsnittlig bankgjeld, og fra midt i 50-årene er gjennomsnittlig netto finansformue positiv. Det er verd å merke seg at figur 1 viser gjennomsnittstall. Søylene representerer ikke nødvendigvis typiske husholdninger innenfor hvert årskull, og vil påvirkes av enkelthusholdninger med store formuer.

¹ Før 2004 er dataene basert på et representativt utvalg. En husholdning klassifiseres som personlig næringsdrivende dersom næringsinntekt er den største inntektsposten for hovedinntektstakeren. Husholdninger på institusjon omfattes ikke av tallene.

Figur 1.1. Formue og gjeld etter alder på hovedinntektstaker.¹⁾ 18 – 90 år. Ligningsverdier. Gjennomsnitt. 1000 kroner. 2018

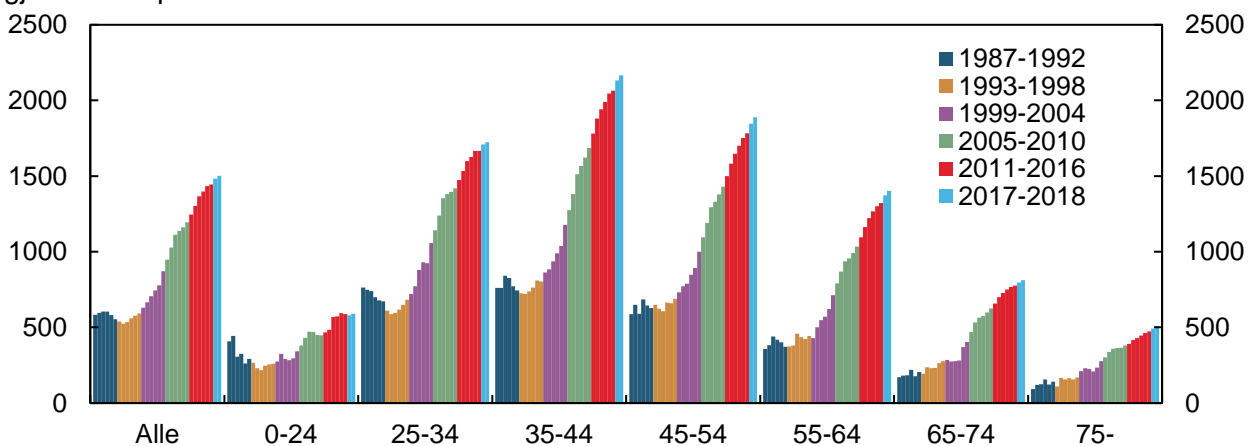


Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

1) Formuestall inkluderer ikke opparbeidede pensjonsrettigheter og forsikringstekniske reserver. Bolig, samt næringseiendommer og skog- og gårdsbruk i annen realkapital, er beregnede markedsverdier. Beregningene undervurderer særlig attraktive objekter. For øvrige komponenter i annen realkapital, som annen fast eiendom, driftsløsøre og andre eiendeler utenfor næring, samt innbo og løsøre er det skattemessige verdier som ligger til grunn.

Siden årtusenskiftet har andelen husholdninger med gjeld (brutto gjeld) økt med 10 prosentenheter til 86 prosent. Etter en relativt kraftig vekst i gjennomsnittlig gjeld blant husholdninger med gjeld i 2017 var veksten mer moderat i 2018 (figur 1.2). Veksten var lavere enn året før i alle aldersgrupper bortsett fra blant de yngste. Blant de yngste falt gjennomsnittlig gjeld både i 2016 og 2017.

Figur 1.2. Gjennomsnittlig gjeld etter alder på hovedinntektstaker blant husholdninger med gjeld. 2015-priser. 1000 kroner. 1987-2018

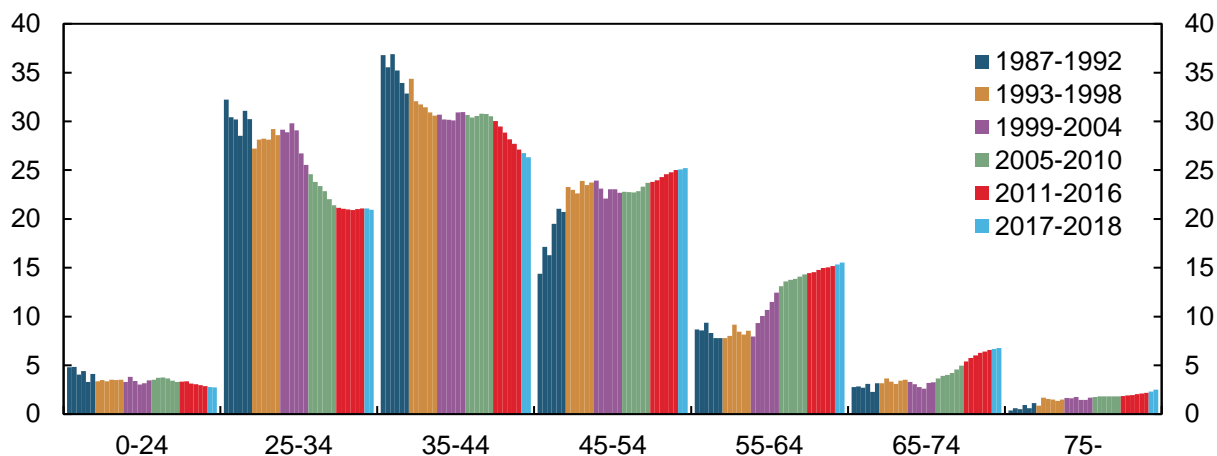


Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Fortsatt er det høyest gjennomsnittlig gjeld i aldersgruppene fra midt i 30-årene til midt i 50-årene. Disse holder over halvparten av den samlede gjelden i husholdningssektoren (figur 1.3). De utgjorde 36 prosent av alle husholdninger i 2018. Over tid har det vært en betydelig forskyving av gjelden fra de tre yngste aldersgruppene til de eldre. Dette henger delvis

sammen med den demografiske utviklingen, men skyldes også at eldre husholdninger har mer gjeld enn før. Denne utviklingen fortsatte i 2018.

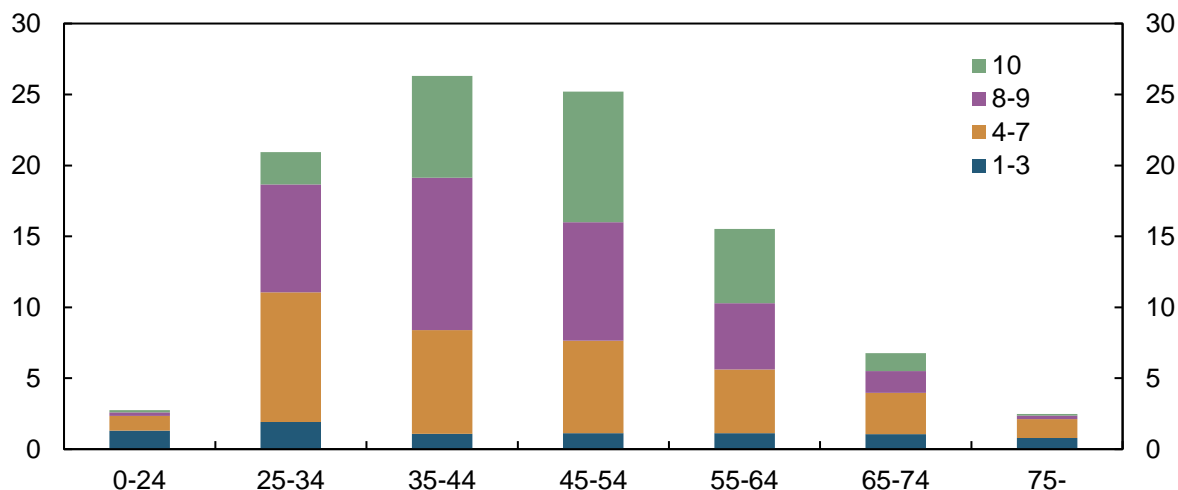
Figur 1.3. Fordeling av gjeld etter alder på hovedinntektstaker. Prosent av samlet gjeld. 1987 – 2018



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Gjelden er skjevt fordelt både over alders- og inntektsgrupper (figur 1.4). Vel halvparten av gjelden holdes av husholdninger i aldersgruppene 35-54 år, og en stor andel av denne gjelden holdes av husholdninger som også tilhører inntektsdesilene 8-10. Til sammen holdes nær 60 prosent av gjelden av husholdninger i de tre øverste inntektsdesilene.

Figur 1.4. Fordeling av gjeld etter inntekt etter skatt-desiler og alder på hovedinntektstaker. Prosent av samlet gjeld. 2018

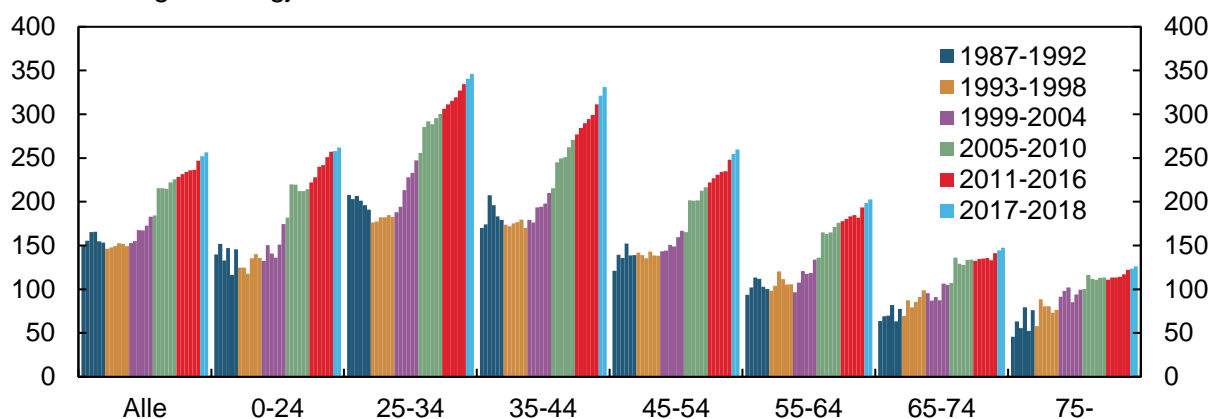


Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Mål på risiko

Gjeld som andel av inntekt etter skatt fortsatte å øke i alle aldersgrupper i 2018 (figur 1.5). I prosentenheter var økningen sterkest i de midtre aldersgruppene og mer beskjeden blant de yngste og eldste. Sett over de tre siste årene økte gjeld som andel av inntekt med minst 15 prosentenheter i hver av de tre gruppene mellom 35 og 64 år. I 2016, da mange hadde en svak inntektsutvikling, var økningen særlig markant. Blant de aller yngste er en betydelig andel midlertidig ansatt eller deltidsansatt, noe som er en begrensende faktor for gjeldsoptak.

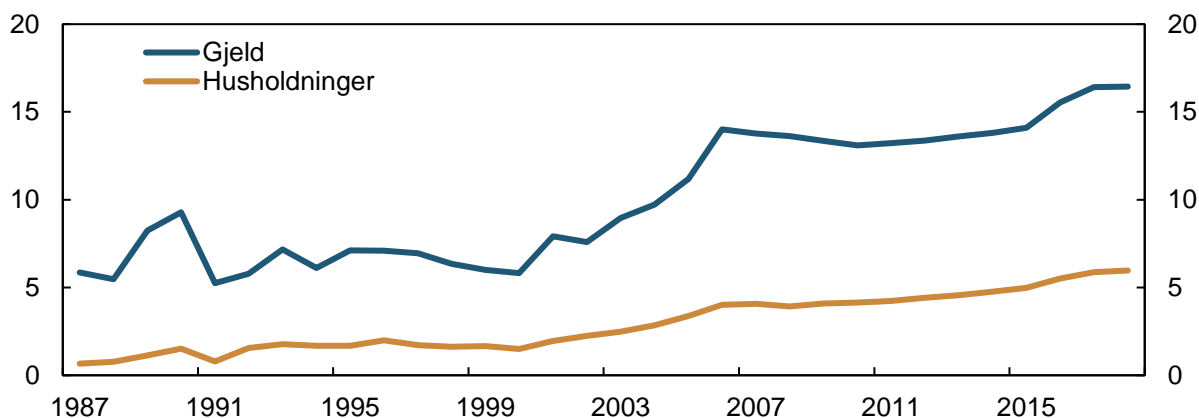
Figur 1.5. Gjeld som andel av inntekt etter skatt etter alder på hovedinntektstaker. Husholdninger med gjeld. Prosent. 1987 – 2018



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Storparten av husholdningenes gjeld er med pant i bolig. Siden 1. januar 2017 har boliglånsforskriften inneholdt et krav til maksimal gjeldsgrad om at låntakers samlede gjeld ikke skal overstige fem ganger bruttoinntekt.² Andelen husholdninger med *høy gjeld* i forhold til brutto inntekt, dvs. med gjeld over gjeldende krav til maksimal gjeldsgrad, og andelen gjeld holdt av disse husholdningene, var om lag uendret fra 2017 til 2018 (figur 1.6).

Figur 1.6. Husholdninger med gjeld over 5 ganger bruttoinntekt. Andel husholdninger og andel gjeld holdt av disse. Prosent. 1987 – 2018



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

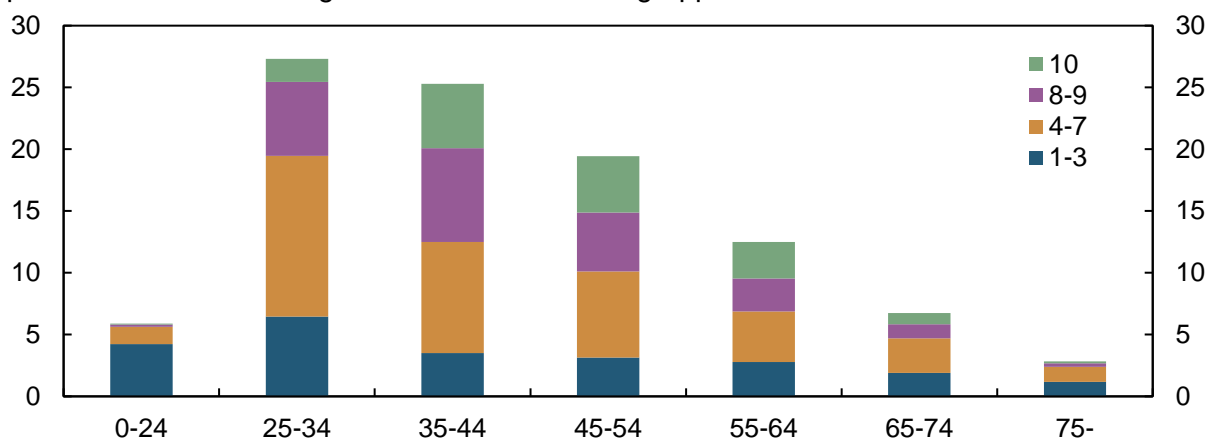
Økningen i andelen gjeld i slike husholdninger i 2017 kan skyldes flere forhold. Både bankenes bruk av fleksibilitetskvotene, opptak av forbruksgjeld (før regulering av slik gjeld og opprettelse av gjeldsregistre), samt fall i inntekt i etterkant av gjeldsoptak, vil kunne bidra til høyere gjeld over inntekt enn det foreskrevet av kravet i boliglånsforskriften. En relativt stor andel av husholdningene opplever en nedgang i inntekten i et enkeltår.³ Dette kan gjenspeile arbeidsledighet eller redusert arbeidstid, og det siste kan være selvsagt. Siden bankkrisen og skattereformen i 1992 har gjeld som andel av inntekt om lag tredoblet seg.

² Forskriften inkluderer fleksibilitetskvoter som gir bankene mulighet til å innvilge boliglån i brudd med kravene for en andel av nye boliglån hvert kvartal i henholdsvis Oslo og landet ellers. I 2019 ble også forbrukslån regulert ved forskrift som inneholder samme krav til maksimal samlet gjeldsgrad.

³ Over årene 2005-2016 hadde mellom 10-15 prosent av husholdningene en nedgang i inntekten fra året før på mer enn 5 prosent.

Det er en overvekt av yngre husholdninger i gruppen med høy gjeld i forhold til inntekt, og yngre holder en relativt høy andel av gjelden i gruppen (figur 1.7). Denne gjelden er forskjøvet mot de yngre sammenlignet med fordelingen av samlet gjeld (figur 1.3). Blant husholdninger under 45 år er om lag en fjerdedel av gjelden holdt av husholdninger med gjeld som overstiger fem ganger bruttoinntekt. Yngre har generelt mindre bankinnskudd, og rentøkninger vil legge beslag på mer av inntektene deres.

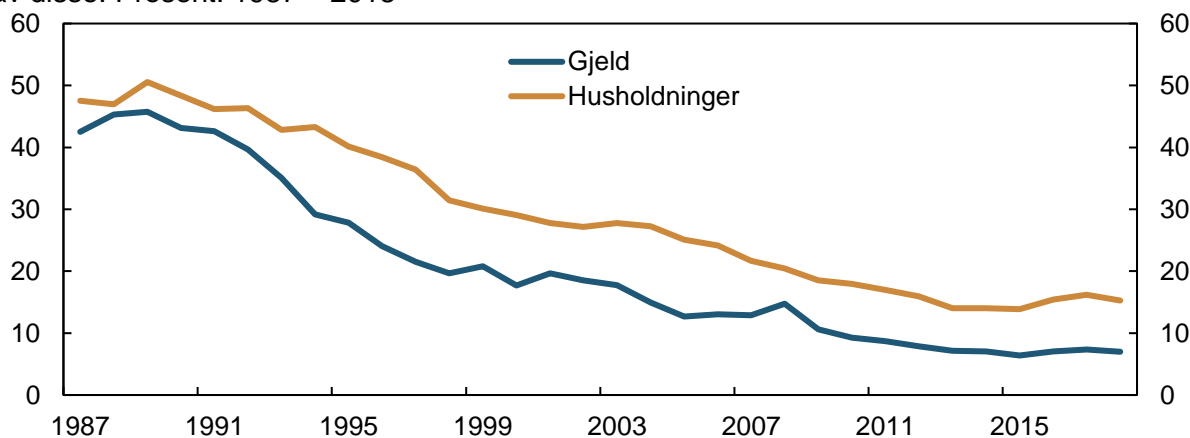
Figur 1.7. Fordeling av gjeld i husholdninger med gjeld over 5 ganger bruttoinntekt etter alder på hovedinntektstaker og inntekt etter skatt-desilgruppe. Prosent. 2018



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Ved negative økonomiske sjokk vil husholdningenes evne til å håndtere situasjonen blant annet avhenge av hvor mye inntekt de har til overs etter å ha betalt for nødvendige utgifter. Over tid har andelen husholdninger med *lav betalingsevne* (se definisjon i fotnote til figur 1.8) falt til et relativt lavt nivå som følge av god inntektsvekst, moderat økning i konsumpriser og rentenedgang (figur 1.8). Etter en viss økning de to forutgående årene, gikk andelen husholdninger med lav betalingsevne noe tilbake igjen i 2018. Disse husholdningenes andel av samlet gjeld beveget seg også noe ned igjen i 2018. Utviklingen i alle aldersgrupper fulgte samme mønster som for husholdninger under ett. Mange av husholdningene med lav betalingsevne er relativt unge med lav til middels inntekt (figur 1.9).

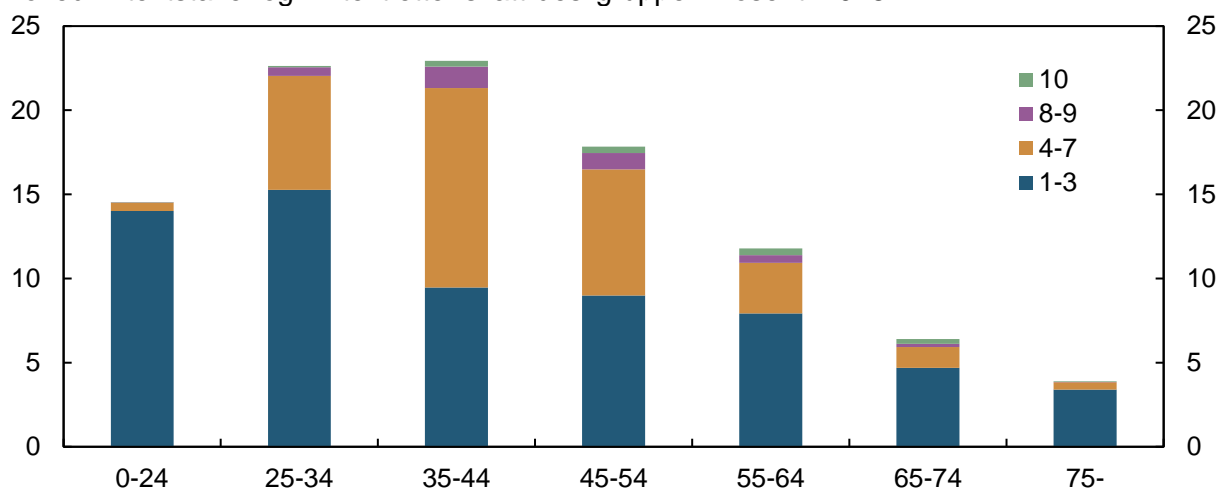
Figur 1.8. Husholdninger med lav betalingsevne¹). Andel husholdninger og andel gjeld holdt av disse. Prosent. 1987 – 2018



Kilder: SIFO, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

1) Husholdninger med mindre enn 1 månedsinntekt etter skatt igjen av årsinntekten etter å ha betalt skatt, renteutgifter og alminnelig forbruk. Alminnelig forbruk er hentet fra SIFOs referansebudsjett.

Figur 9. Fordeling av gjeld i husholdninger med lav betalingsevne¹⁾ etter alder på hovedinntektstaker og inntekt etter skatt-desilgruppe. Prosent. 2018

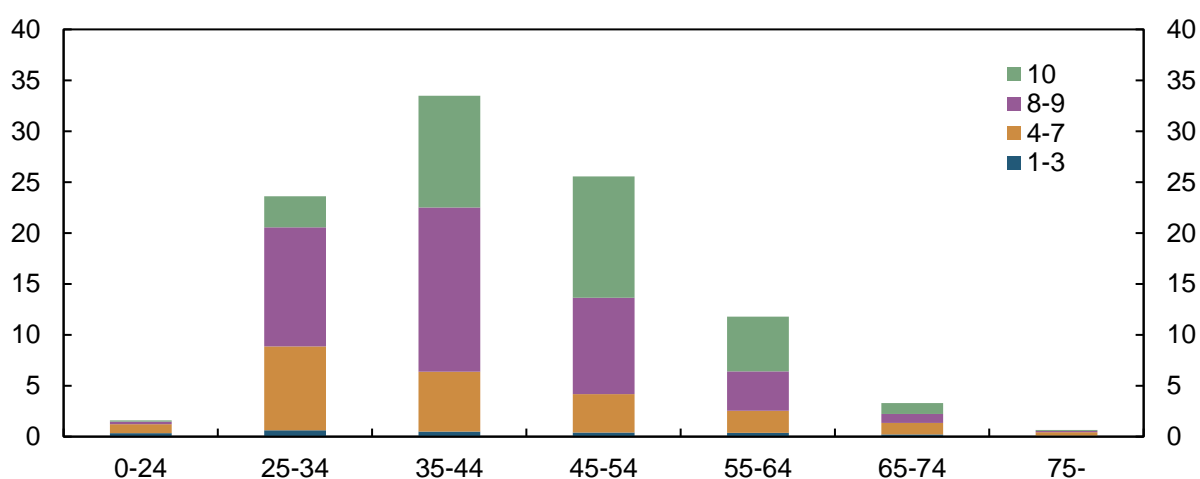


Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

1) Husholdninger med mindre enn 1 månedsinntekt etter skatt igjen av årsinntekten etter å ha betalt skatt, renteutgifter og alminnelig forbruk. Alminnelig forbruk er hentet fra SIFOs referansebudsjett.

Boligeiere med høy belåning av boligen har større sannsynlighet for å havne i en situasjon med negativ netto boligformue ved et boligprisfall. De vil ha begrenset mulighet til å ta opp mer gjeld med en fordelaktig boliglånsrente. Blant boligeiere er andelen husholdninger med *dårlig pantesikkerhet*, her definert som gjeld fratrukket bankinnskudd større enn boligens markedsverdi, stabil over tid.⁴ Andelen gjeld holdt av disse husholdningene er også stabil, men har falt noe de siste par årene. Mye av denne gjelden holdes av husholdninger i de aldersgruppene som er mest aktive på boligmarkedet, og av husholdninger med midlere til høye inntekter (figur 1.10).

Figur 1.10. Fordeling av gjeld i husholdninger med bolig og nettogjeld¹⁾ større enn boligens markedsverdi etter alder på hovedinntektstaker og inntekt etter skatt-desilgruppe. Prosent. 2018



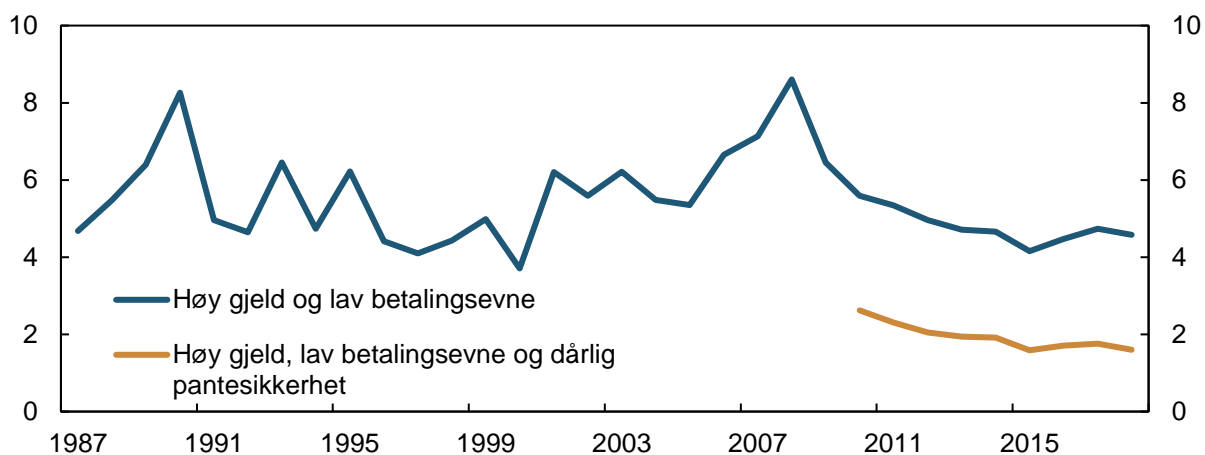
1) Gjeld fratrukket bankinnskudd.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

⁴ Risikomål basert på gjeld som andel av markedsverdi på bolig kan overvurdere risiko. Estimerte markedsverdier undervurderer faktisk markedsverdi på særlig attraktive enheter.

Husholdninger med høy gjeld i forhold til bruttoinntekt, lav betalingsevne og dårlig pantesikkerhet antas å ha begrenset fleksibilitet til å kunne håndtere eventuelle økninger i renter, fall i inntekter eller reduserte boligverdier. Kredittrisikoen knyttet til gjelden i denne gruppen vurderes å være særlig høy. Andelen gjeld i slike risikoutsatte husholdninger falt noe tilbake igjen i 2018 etter en økning de to foregående årene (figur 1.11). Andelen har vært under 2 prosent siden 2013. Mange faktorer spiller inn for utviklingen i gjeld holdt av risikoutsatte husholdninger, men i 2016 bidro en generelt lav inntektsvekst samtidig med at konsumprisene økte relativt mye, mens i 2017 var gjeldsveksten sterk. Mye av denne gjelden holdes av relativt unge med lav til midlere inntekt (figur 1.12).

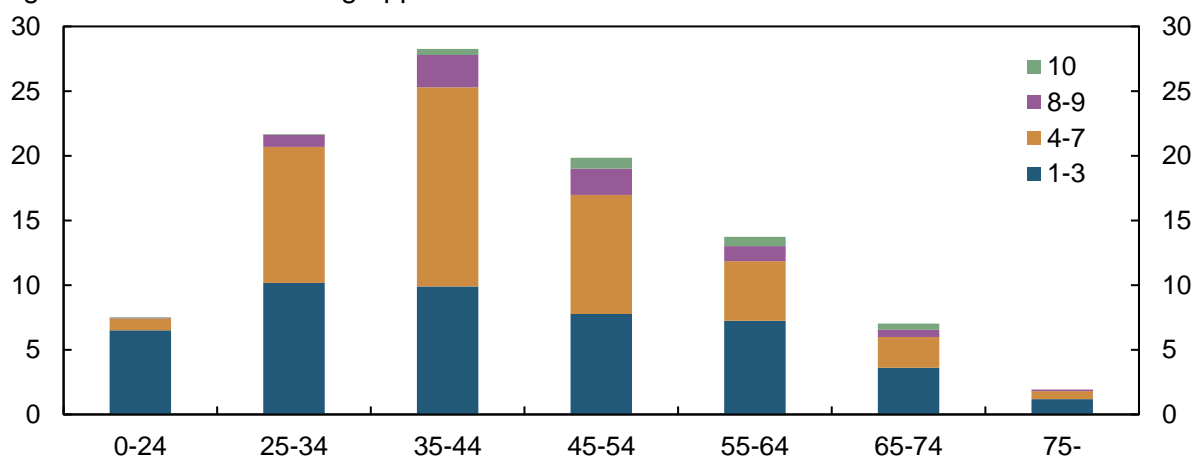
Figur 1.11. Andel gjeld holdt av risikoutsatte husholdninger¹⁾. Prosent. 1987 – 2018



1) Husholdninger med gjeld over 5 ganger bruttoinntekt, margin mindre enn 1 månedsinntekt etter skatt og nettogjeld større enn boligens markedsverdi. Margin = inntekt etter skatt – renteutgifter – alminnelige forbruksutgifter. Nettogjeld = gjeld – bankinnskudd.

Kilder: SIFO, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Figur 1.12. Fordeling av gjeld i risikoutsatte husholdninger¹⁾ etter alder på hovedinntektstaker og inntekt etter skatt-desilgruppe. Prosent. 2018



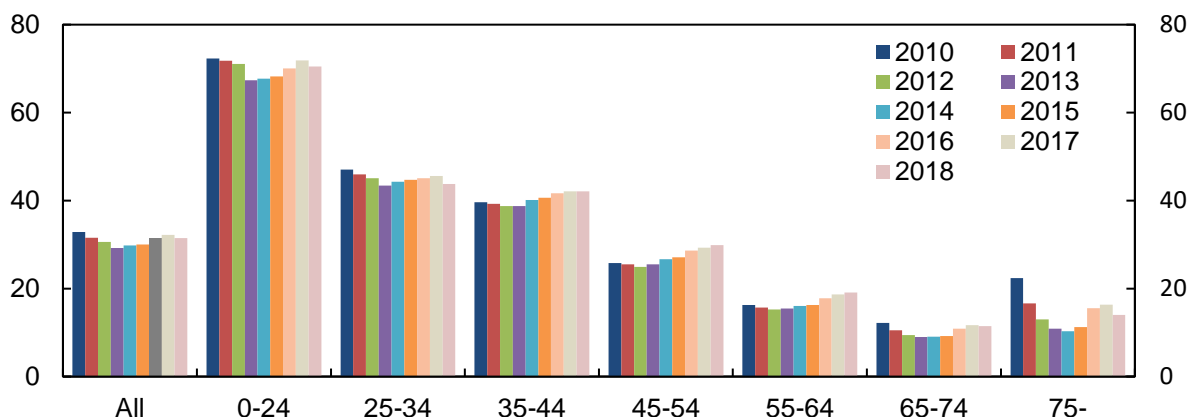
1) Gjeld i husholdninger med gjeld over 5 ganger bruttoinntekt, margin mindre enn 1 månedsinntekt etter skatt og nettogjeld større enn boligens markedsverdi. Margin = inntekt etter skatt – renteutgifter – alminnelige forbruksutgifter. Nettogjeld = gjeld – bankinnskudd.

Kilder: SIFO, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Økte renter, bortfall av inntekt og fall i boligpriser kan føre til at husholdninger tilpasser seg ved å redusere konsumet. Særlig husholdninger med begrenset fleksibilitet, dvs.

husholdninger med høy gjeld i forhold til brutto inntekt, og/eller lav betalingsevne, og/eller dårlig pantesikkerhet antas å representere en kilde til slik konsumrisiko. Denne konsumrisikoen falt totalt sett noe tilbake i 2018 (figur 1.13). Andel husholdninger med lav betalingsevne gikk tilbake i alle aldersgrupper, og blant de yngste fortsatte nedgangen i andelen med dårlig pantesikkerhet. Blant husholdninger over 45 år økte andelen med dårlig pantesikkerhet. Andelen husholdninger med høy gjeld økte i alle aldersgrupper.

Figur 1.13. Andel husholdninger som faller innenfor en eller flere kategorier for risikoutsatthet¹⁾. Prosent. 1987 – 2018



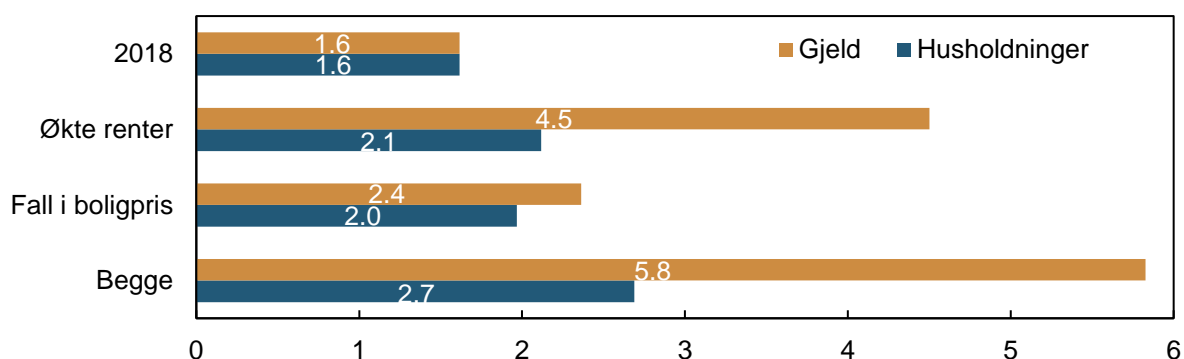
1) Husholdninger med gjeld over 5 ganger bruttoinntekt, og/eller margin mindre enn 1 månedsinntekt etter skatt og/eller nettogjeld større enn boligens markedsverdi. Margin = inntekt etter skatt – renteutgifter – alminnelige forbruksutgifter. Nettogjeld = gjeld – bankinnskudd.

Kilder: SIFO, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Sensitivitetsanalyser

I 2018 var vel 1½ prosent av husholdningene risikoutsatte med både høy gjeld, lav betalingsevne og dårlig pantesikkerhet. Disse holdt om lag 1½ prosent av gjelden (figur 1.14).

Figur 1.14. Andel risikoutsatte husholdninger¹⁾ og andel gjeld holdt av risikoutsatte husholdninger ved økte renter og fall i boligpriser.²⁾ Prosent. 2018³⁾



1) Husholdninger med gjeld over 5 ganger bruttoinntekt, margin mindre enn en månedsinntekt etter skatt og nettogjeld større enn boligens markedsverdi. Margin = inntekt etter skatt – alminnelige forbruksutgifter. Nettogjeld = gjeld – bankinnskudd.

2) Låne- og innskuddsrenter øker 3 prosentenheter. Boligpriser faller 30 prosent.

3) Analysene er statiske og kontrafaktiske. Fall i boligpriser påvirker bare boligeiere og deres gjeld.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

En enkel sensitivetsanalyse, der vi holder alle andre størrelser enn renteinntekter og -utgifter uendret, viser at en økning i både låne- og innskuddsrenter med 3 prosentenheter gir en økning i andelen gjeld holdt av slike risikoutsatte husholdninger på nær 3 prosentenheter. En tilsvarende sensitivetsanalyse der vi reduserer boligprisene med 30 prosent og holder alt annet uendret, gir en økning i denne gjelden på nær 1 prosentenheter. En kombinasjon av sjokkene øker andelen gjeld holdt av risikoutsatte husholdninger til nær 6 prosent.

Oppsummering

Etter en betydelig økning i gjennomsnittlig gjeld i 2017 var økningen i 2018 mer moderat. Blant de aller yngste har veksten vært beskjeden de senere år. Gjelden holdes i stor grad av husholdninger i midlere og høyere inntektsdesiler. Formuen domineres av bolig og annen realkapital.

Andelen gjeld i husholdninger med høy gjeld som andel av har flatet ut. Mindre av gjelden holdes av husholdninger med lav betalingsevne og dårlig pantesikkerhet. Både andelen risikoutsatte husholdninger og andelen gjeld holdt av disse avtok i 2018.

Sensitivetsanalyser viser at særlig blant husholdninger fra andre halvdel av 20-årene til vel 40 år vil en renteøkning legge beslag på vesentlig mer av inntekten.

Del 2. Tall fra forhåndsutfylte skattemeldinger

Ved vurdering av boliglånsforskriften er det ønskelig å kunne følge utviklingen i gjeld i ulike grupper av husholdninger så nært opp til i dag som mulig. Norges Bank har derfor hentet tall fra forhåndsutfylte skattemeldinger fra Skatteetaten for perioden 2017-2019. Dette kapittelet beskriver disse prefilldataene og viser beregninger av utviklingen i gjeldsgrad.

Omtale av datasettet

Skattemeldingen for lønnstakere, pensjonister og personlig næringsdrivende er forhåndsutfylt med opplysninger om inntekt, formue, bolig, gjeld og fradrag. Slike forhåndsutfylte skattemeldinger («prefilldata») gjør det mulig å vurdere utviklingen i gjeldsgrad, dvs. gjeld som andel av inntekt, på et betydelig tidligere tidspunkt enn ved de endelige skattemeldingstallene. Prefilldata for et skatteår er tilgjengelig allerede påfølgende vår, mens de endelige skattetallene foreligger ved utgangen av november året etter og har vært tilgjengelig for analyse i Norges Bank etter ytterligere 4-6 måneder.

Prefilldata avviker fra de endelige tallene, bla. mangler det meste av næringsinntekt.⁵ Manglende næringsinntekt har som konsekvens at det ikke er mulig å ekskludere personlig næringsdrivende⁶ slik vi vanligvis gjør ved analyser basert på skattemeldingstall. Det har også som konsekvens at beregninger av gjeldsgrad basert på prefilldata vil vise et større omfang av

⁵ I tillegg mangler poster den enkelte må fylle inn selv, for eksempel utleieinntekter og feriebolig i utlandet, samt at den enkelte vil kunne foreta korrigeringer av poster. Mye informasjon rapporteres elektronisk til Skatteetaten og har god kvalitet, som for eksempel lønn, gjeld i finansinstitusjoner, bankinnskudd og registrerte verdipapirer.

⁶ Personlig næringsdrivende er definert ved at næringsvirksomhet er hovedinntektskilde. Motivasjonen for å ekskludere slike personer er at det ikke er mulig å identifisere gjeldsopptak knyttet til næringsvirksomhet og gjeldsopptak knyttet til annet formål, som boligkjøp og dekking av forbruk. I våre analyser av husholdningene gjeldsutvikling ønsker vi å kunne gjøre vurderinger av det siste.

personer med høy gjeldsgrad enn reelt. Det er derfor ikke meningsfylt å sammenkoble prefilldata og endelige data, og prefilldata behandles som en selvstendig informasjonskilde.

Prefilldata vil likevel kunne gi verdifull informasjon om utviklingen i gjeld i forhold til inntekt dersom omfanget av personlig næringsdrivende og manglende næringsinntekt er tilstrekkelig stabilt over perioden 2017-2019. Det er ingen skattemessige eller befolkningsmessige endringer som tilsier ustabilitet i dette i denne perioden.⁷

Tabell 2.1. Antall personer i prefilldatasettet i 1000 og andeler i prosent			
	2017	2018	2019
Alle	4889	4735	4893
Med lav inntekt ¹	767	661	739
Personlig næringsdrivende ²	34	28	28
Utvalg ³	4103	4060	4140
Andel 18-34 år	25,9	25,0	25,2
Andel 35-44 år	17,9	17,7	17,5
Andel 45-54 år	18,2	18,3	18,1
Andel 55-64 år	15,1	15,4	15,3
Andel 65-74 år	13,0	13,4	13,3
Andel Oslo	13,3	13,2	13,4
Andel Bergen	5,2	5,2	5,2
Andel Trondheim	3,6	3,6	3,7
Andel Hedmark	3,7	3,8	3,7

¹ Ved samlet inntekt lavere enn grunnbeløpet i folketrygden.
² Sum lønn, pensjon, trygd og kapitalinntekter er mindre enn 50 prosent av samlet inntekt.
³ Fratrukket personer med lav inntekt og de personlig næringsdrivende som kan identifiseres.
Kilder: Skatteetaten og Norges Bank

I utvalget ekskluderer vi personer med lav inntekt, dvs. med en samlet inntekt mindre enn grunnbeløpet i folketrygden. Dette ekskluderer blant annet personlig næringsdrivende som ikke har et visst omfang av andre typer inntekter enn næringsinntekt og bidrar til å redusere problemet med manglende informasjon om næringsinntekt. Vi ekskluderer også personer som kan identifiseres som personlig næringsdrivende i prefilldataene.

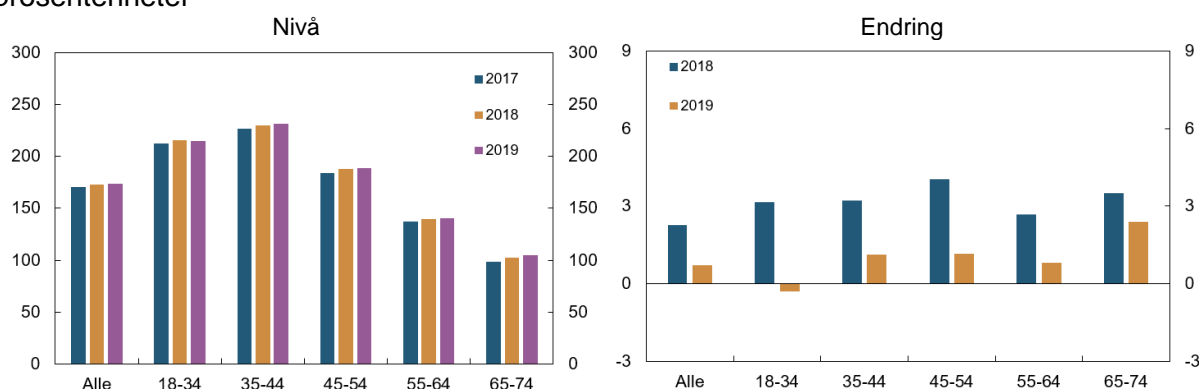
Utviklingen i gjeldsgrad

Vi beregner gjeldsgrad som samlet gjeld per 31. desember som andel av samlet inntekt i beregningsåret. Analyseutvalget ekskluderer personer med lav inntekt og personlig næringsdrivende som beskrevet i forrige avsnitt. Generelt er gjeldsgraden høyere blant unge personer enn blant eldre og vi beregner utviklingen i gjeldsgrad for ulike aldersgrupper.

Samlet økte gjeldsgraden med 3 prosentenheter fra utgangen av 2017 til utgangen av 2019, hvorav vel tre firedeler kom i 2018 (figur 2.1). Generelt var økningen i aldersspesifikke gjeldsgrader betydelig dempet i 2019 sammenlignet med 2018. Blant de yngste falt gjeldsgraden i 2019. Økningen var relativt sterk i den eldste aldersgruppen.

⁷ Det er en nedgang i antall personer fra 2017 til 2018 på vel 3 prosent, men antallet øker igjen i 2019, også sett i forhold til 2017 (tabell 2.1). Statistisk sentralbyrås foreløpige skattestatistikk viser også en nedgang i antall personer med positive beløp fra 2017 til 2018. I utvalget er nedgangen i antall personer fra 2017 til 2018 redusert til nærmere 1 prosent.

Figur 2.1. Gjeldsgrad¹⁾ etter alder og år. Nivå i prosent og endring fra året før i prosentenheter



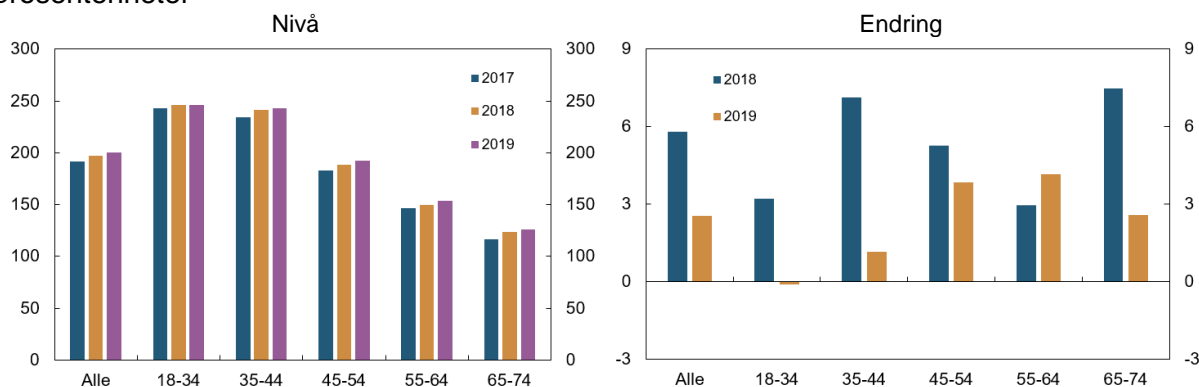
1) Samlet gjeld over samlet inntekt i populasjonen.

Kilder: Skatteetaten og Norges Bank

Vi beregner også utviklingen i gjeldsgrader i byene Oslo, Bergen og Trondheim, samt for tidligere Hedmark fylke. Som følge av gjennomgående høyere boligpriser i byene kan en vente høyere gjeldsgrader der enn for landet samlet. De store byene er tilflyttingsområder med tilhørende press i boligmarkedet, mens Hedmark er valgt for å kunne sammenligne med utviklingen i et område som opplever lavere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet.

I Oslo er gjeldsgradsnivåene gjennomgående høyere enn i landet (figur 2.2). Økningen i gjeldsgrader i prosentenheter er også generelt høyere i Oslo både i 2018 og 2019. Samtidig er økningen i Oslo i 2019 relativt beskjeden sett i forhold til 2018. Blant de yngste var gjeldsgraden om lag uendret. Gruppene 45-54 år og 55-64 år skiller seg ut på oppsiden.

Figur 2.2. Gjeldsgrad¹⁾ etter alder og år i Oslo. Nivå i prosent og endring fra året før i prosentenheter

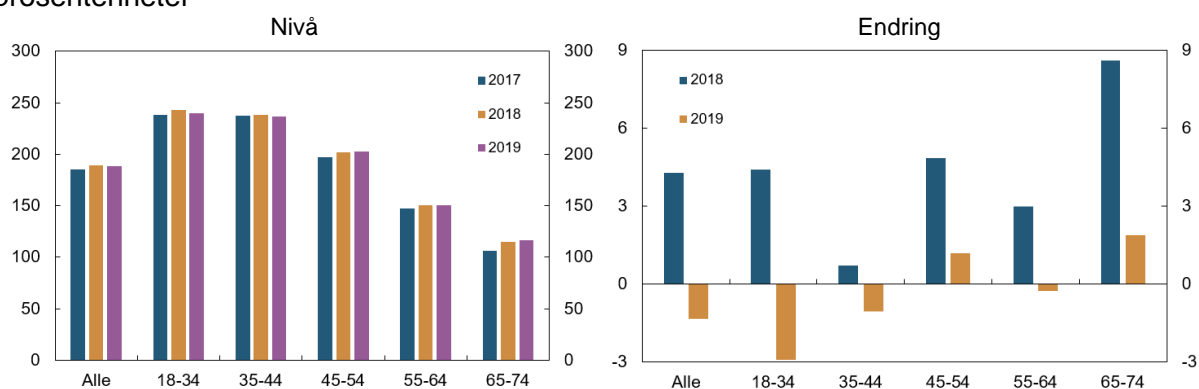


1) Samlet gjeld over samlet inntekt i populasjonen.

Kilder: Skatteetaten og Norges Bank

Gjeldsgradene i Bergen ligger noe under Oslo (figur 2.3). I Bergen gikk gjeldsgraden ned fra utgangen av 2018 til utgangen av 2019 for flere aldersgrupper, og for Alle. Som i Oslo økte imidlertid gjeldsgraden blant de eldste relativt mye i Bergen i 2018.

Figur 2.3. Gjeldsgrad¹⁾ etter alder og år i Bergen. Nivå i prosent og endring fra året før i prosentenheter

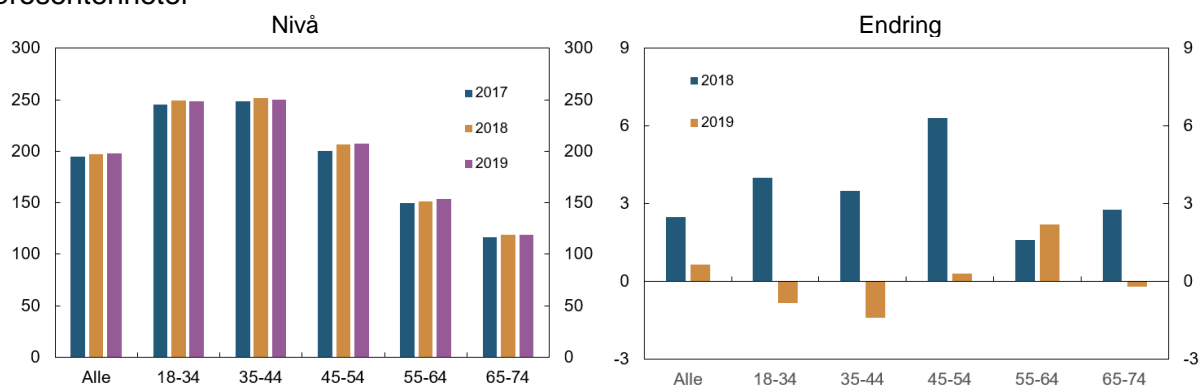


1) Samlet gjeld over samlet inntekt i populasjonen.

Kilder: Skatteetaten og Norges Bank

For flere grupper ligger gjeldsgradsnivået i Trondheim på høyde med Oslo (figur 2.4). Også i Trondheim finner vi gjennomgående en beskjeden økning i gjeldsgrader i 2019. Det er en nedgang i de to yngste gruppene samt i den eldste.

Figur 2.4. Gjeldsgrad¹⁾ etter alder og år i Trondheim. Nivå i prosent og endring fra året før i prosentenheter

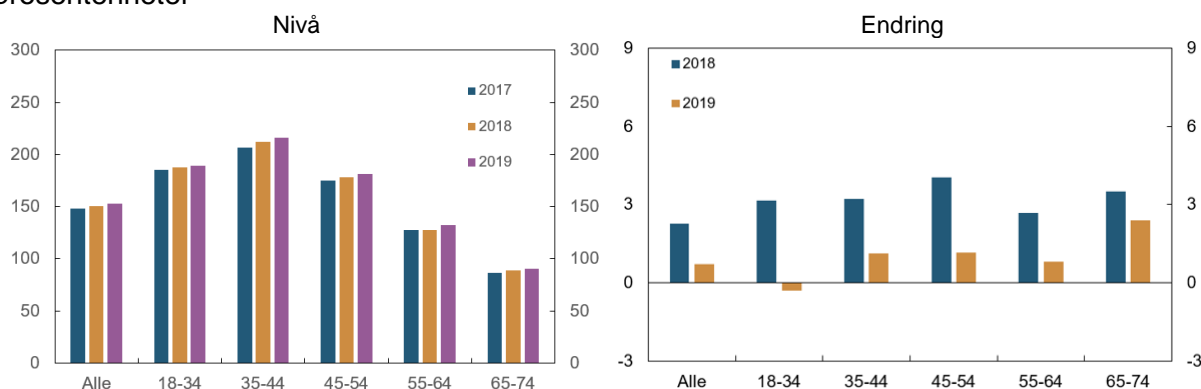


1) Samlet gjeld over samlet inntekt i populasjonen.

Kilder: Skatteetaten og Norges Bank

I Hedmark er nivået på gjeldsgrader gjennomgående lavere enn i landet (figur 2.5). Det er generelt en økning i gjeldsgrader både i 2018 og 2019. Den mest markante økningen i 2019 er i gruppen 55-64 år, men disse hadde en flat utvikling året før.

Figur 2.5. Gjeldsgrad¹⁾ etter alder og år i Hedmark. Nivå i prosent og endring fra året før i prosentenheter



1) Samlet gjeld over samlet inntekt i populasjonen.

Kilder: Skatteetaten og Norges Bank

Oppsummering

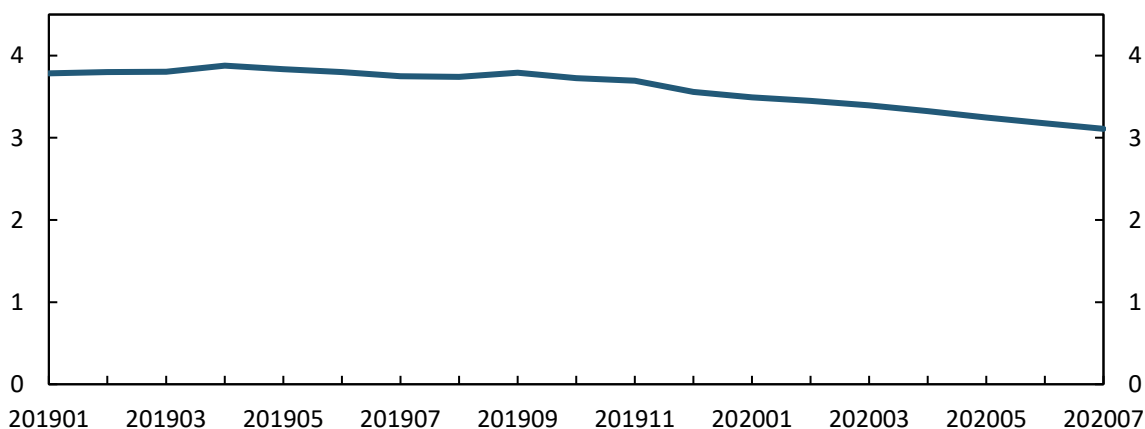
Beregninger av gjeldsgrad med data fra forhåndsutfylte skattemeldinger for perioden 2017-2019 viser at det gjennomgående var en klar økning i gjeldsgraden i 2018. Det gjelder generelt over både aldersgrupper og i utvalgte byer og i Hedmark. Dette er konsistent med utviklingen i gjeld som andel av inntekt i de endelige skattetallene (figur 1.5).

I 2019 er økningen i gjeldsgrader generelt mer moderat, og det er en nedgang i gjeldsgraden for aldersgruppen 18-34 år i landet samlet og i de tre store byene Oslo, Bergen og Trondheim.

Del 3. Forbruksgjeld og gjeldsinformasjonsregisteret

Usikret gjeld som andel av total gjeld til personmarkedet har falt siden gjeldsregisteret ble innført (figur 3.1).

Figur 3.1 Usikret gjeld som andel av total gjeld i husholdningene. Prosent. Januar 2019 – juli 2020



Kilder: Offentlig regnskapsrapportering fra banker og finansieringsforetak (ORBOF) og Norges Bank

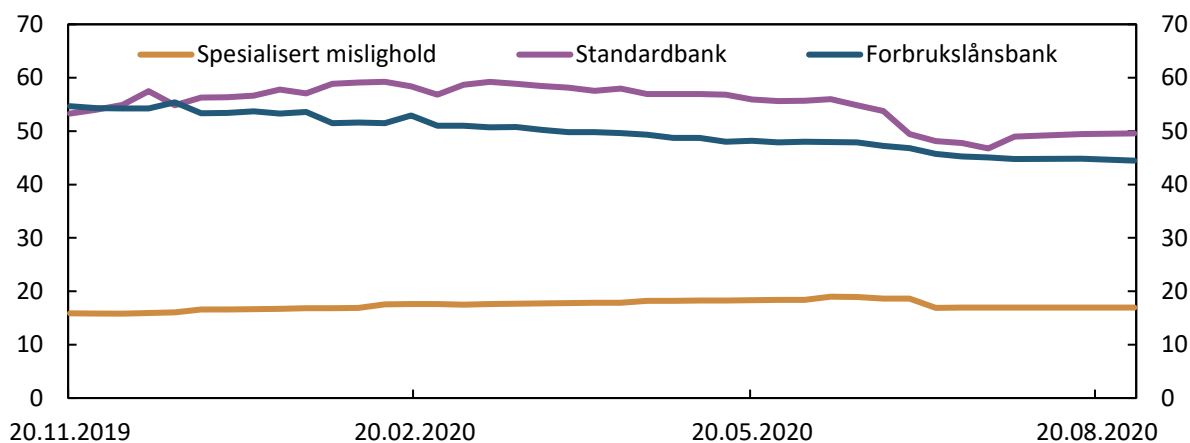
Norges Bank innhenter opplysninger om utviklingen i forbruksgjeld fra Gjeldregisteret.⁸ Opplysningene er samlet inn siden sommeren 2019, og opplysningene gir et fullstendig bilde fra november 2019. Per utgangen av august 2020 var den totale forbruksgjelden i registeret 111 milliarder kroner (tabell 3.1). Det er en nedgang på 12 prosent hittil i år. Nedbetalingslån utgjør 57 prosent av gjelden, mens rammelån (kredittkort) utgjør 43 prosent. Det er flest kredittkortlån, disse utgjør to tredeler av alle lånene. Nedgangen i kredittkortgjeld er større enn for nedbetalingslån både i antall og volum.

	Antall engasjementer (1000)				Rentebærende saldo (mill. kr)			
	Faktureringslån	Nedbetalingslån	Rammelån	Sum	Faktureringslån	Nedbetalingslån	Rammelån	Sum
Forbruksgjeld	34	579	1911	2525	666	62968	47353	110987
Andel av total gjeld	1	23	76	100	1	57	43	100
Vekst hittil i år	-69,1	-4,9	-11,5	-12,3	-66,8	-9,9	-13,0	-12,2

Kilder: Gjeldsregisteret og Norges Bank

Opplysningene fra gjeldsregisteret viser at utlånene av forbruksgjeld fra de spesialiserte forbrukslånsbankene har falt gjennom perioden, mens utlånene fra standardbankene har økt noe for så å falle noe. Utviklingen i sommermånedene må tolkes med varsomhet da ferieavvikling kan påvirke resultatet, og vi ikke har pålitelige data fra tidligere år som sammenligningsgrunnlag.

Figur 3.2 Forbruksgjeld etter banktype. Prosent. 20. november 2019 – 31. august 2020



Kilder: Gjeldsregisteret og Norges Bank

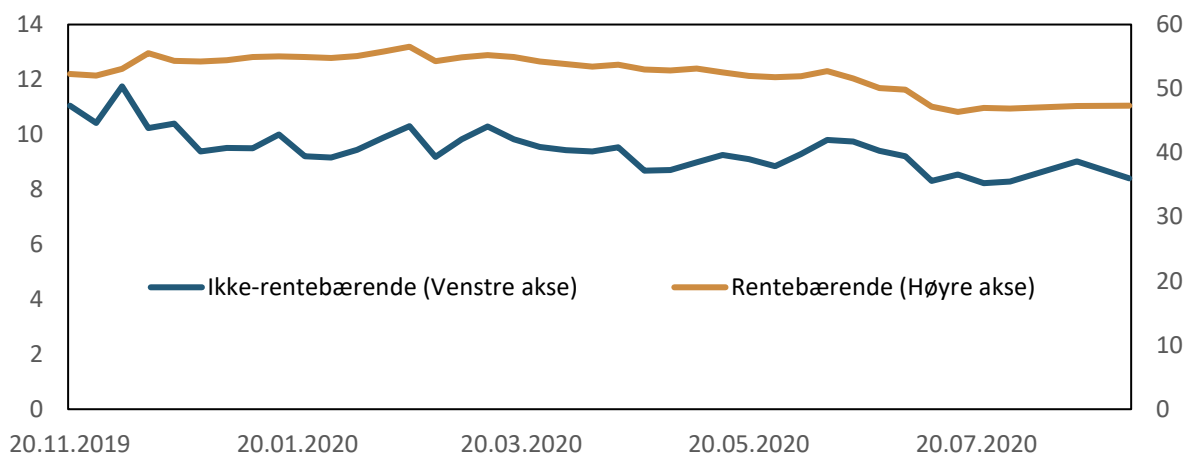
Bruken av kredittkort har også falt. Det gjelder både ikke-rentebærende gjeld⁹ og rentebærende gjeld. I volum utgjør rentebærende kredittkortgjeld om lag fire ganger volumet

⁸ Jf. Gjeldsinformasjonsloven. Med gjeldsopplysning menes opplysning om en enkeltpersons gjeld eller ubenyttet kreditttramme, som ikke er sikret ved registrert pantrett i formuesgode som tilhører vedkommende. I analysene har vi definert forbruksgjeld som usikret gjeld med rente over 8 prosent.

⁹ De fleste kredittkort har en rentefri periode på rundt en måned.

av ikke-rentebærende gjeld. Det ser ikke ut til at inntektsbortfall, som følge av koronautbruddet, har ført til økt kredittkortbruk.

Figur 3.3 Kredittkortgjeld etter type. Prosent. 20. november 2019 – 31. august 2020



Kilder: Gjeldsregisteret og Norges Bank

Oppsummering

Husholdningenes samlede forbruksgjeld har falt gjennom 2020. Dette skjer etter innføringen av gjeldsregister og forbrukslånsforskriften i 2019, men utviklingen kan også være påvirket av virusutbruddet og smittevernstiltakene. Det ser ikke ut til at bortfall av inntekt i 2020 er kompensert med bruk av kredittkort. I makro synes det som sårbarheten knyttet til forbruksgjeld er redusert.

