

Finansdepartementet

Sendes elektronisk

Dato: 25.09.2024
Vår ref.: 2024-810 / DHJ
Deres ref.: 23/5632

Forslag om videreføring og endring av utlånsforskriften – Finans Norges høringsvar

Det vises til Finansdepartementets brev 23.08.24 der det bes om merknader til Finanstilsynets forslag til videreføring og endring av utlånsforskriften. Finans Norge avgir her synspunkter.

1. Hovedsynspunkter

- Forskriftsreguleringen av bankenes utlånspraksis for å kredittrasjonere husholdningene har nå virket gjennom nær ti år. Finans Norge mener at tiden er moden for å avvikle denne inngripende reguleringen.
- Da forskriftsreguleringen ble innført i 2015 var bakgrunnen et fall i rentenivået og utsikter til et langvarig lavt rentenivå. Norske myndigheter var bekymret for en vedvarende høy boligpris- og gjeldsvekst som økte risikoen for finansiell ustabilitet. Samtidig presiserte Finanstilsynet i 2015 at dersom boligprisene stabiliseres eller faller og veksten i husholdningenes gjeld avtar vesentlig, bør forskriften oppheves eller kravene lempes.
- Realboligprisnivået har vært forholdsvis stabilt helt siden begynnelsen av 2017, gjeldsveksten i husholdningene er nå på det laveste nivået siden midten av 1990-årene og deres gjeldsbelastning har gått ned. Norges Bank anslår dessuten at gjeldsbelastningen vil avta ytterligere. Dette har sammenheng med den markerte renteoppgangen siden høsten 2021, og premisene for utlånsforskriften, som var ment som et midlertidig makrotilsynstiltak, er nå klart endret.
- Samtidig indikerer en rekke empiriske forskningsstudier at reguleringens gevinster er begrenset samtidig som kostnadene er betydelige. Ifølge forskningslitteraturen har forskriften i bare begrenset grad dempet den samlede gjeldsutviklingen i husholdningene, og virkningen på boligprisveksten har vært kortvarig. Analyser viser at reguleringen av boliglån i liten grad avdemper sårbarhet overfor uforutsette hendelser.
- Utlånsforskriftens kostnader kommer også stadig klarere til syne. Reguleringen virker forhindrende eller innstrammende for et høyt antall individer, svekker tilgangen til (eier)boligmarkedet og innebærer velferdstap når husholdninger begrenses i muligheten til å jevne ut (bolig)konsumet gjennom livsløpet. Dessuten har reguleringen fordelingsvirkninger, og den bidrar trolig til å befeste og forsterke formuesforskjeller i samfunnet.

- Gjennom reguleringens virketid har uthulingsmekanismene blitt sterkere, og blant annet får nå hele to tredjedeler av unge boligkjøpere i Oslo ulike former for foreldrestøtte. Alternative boligkjøpsmodeller har vokst frem, og det fremmes stadig nye partipolitiske forslag for å dempe effektene av denne politisk bestemte reguleringen. Kredittrasjonering vil generelt sett stimulere fremveksten av andre finansieringskilder, og dagens tilpasninger og omgåelse har klare likhets-trekk med uthulingen av den tidligere kredittreguleringen som ble avvirket i 1980-årene. Finanstilsynet har ved ulike anledninger vist til at etterspørselsdrevet vekst i boligpriser og husholdningsgjeld «vanskelig kan stanses av tiltak rettet inn mot å påvirke tilbudet av kreditt».
- De endrede makroøkonomiske premissene, i kombinasjon med at forbrukervernet ivaretas og er styrket gjennom den nye finansavtaleloven, samt ikke minst forskningen som indikerer at utlånsforskriftens gevinster er beskjedne mens kostnadene er store, innebærer at grunnlaget for forskriften er vesentlig svekket. En utvidelse av gjeldsinformasjontjenestene, slik at disse også omfatter pantelån til forbrukere, vil ytterligere forsterke forbrukervernet og redusere behovet for utlånsforskriften. Finans Norge vil også minne om at som et alternativ til forskriften kan retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis gjeninnføres, men hvor det ikke levnes tvil om at det er bankene som har det fulle ansvaret for deres kjernevirksomhet som kredittvurderinger og utlånspraksis. Bankene bør reguleres gjennom generelle krav til risikostyring og kapital.
- Dersom Finansdepartementet nå likevel skulle velge å videreføre forskriften, bør reguleringen gjøres mindre inngripende slik at en sterkere avbøter dens ulike og betydelige kostnader. For lån med pant i bolig bør bankenes fleksibilitetsrom forenkles og styrkes, avdragsplikten bør opphøre og kravet til maksimal belåningsgrad bør heves fra 85 til 90 prosent. Ved en videreføring bør departementet også utvikle objektive og kvantitative kriterier for en opphevelse av forskriften, slik at det blir forutsigbarhet om når og på hvilke premisser ansvaret for utlånspraksis fullt ut kan tilbakeføres til bankene. Reguleringen bør dessuten fortsatt inneha en konkret utløpsdato – utgangen av 2026 – for å tydeliggjøre at utlånsforskriften er en midlertidig makroregulering.

2. En regulering med begrensede gevinster og betydelige kostnader

En regulering av bankenes utlånspraksis som stiller en rekke krav til låntakerne utgjør en inngripende regulering, både for bankene og deres kunder, som innsnevrer prinsippet om avtalefrihet. Selv om bankene er gitt et visst handlingsrom til å kunne avvike fra forskriftens krav, gjennom nærmere fastsatte fleksibilitetskvoter, er det ingen tvil om at reguleringen virker begrensende for et høyt antall individer.

Ved bruk av et slikt inngripende myndighetstiltak bør den samfunnsmessige nytten klart overstige de samlede kostnadene. Ulike empiriske studier indikerer imidlertid at gevinstene er begrensede og kostnadene betydelige.¹ Etter Finans Norges vurdering kan det tidvis også fremstå noe uklart om formålet er at utlånsforskriften skal bidra til en bærekraftig gjeldsutvikling i husholdningene samlet sett, ut fra et hensyn til finansiell stabilitet, eller om intensjonen primært omhandler forbrukervern.²

¹ Se blant annet en sammenfatning av ulike forskningsartikler, herunder med bruk av norske data, i Fjære-Lindkjenn, J., K. A. Aastveit, M. Karlman, K. Kinnerud, R. E. Juelsrud og E. G. Wold (2024): «Hvordan virker utlånsforskriften? En oppsummering av forskningslitteraturen». [Samfunnsøkonomen 138 \(2\), 22-33.](#)

² Finanstilsynet anser at forskriften fortsatt bør være en makroregulering med formål å bidra til finansiell stabilitet, men at for å fremheve forbrukervernhensynet kan det vurderes å hjemle utlånsforskriften i finansavtaleloven.

Etter Finans Norges vurdering var det opprinnelige formålet med forskriftsreguleringen, fra 2015, å dempe det samlede låneopptaket i husholdningene.³ Utlånsforskriften har blitt anført som en midlertidig makroregulering, og dens fleksibilitetskvoter bidrar til dette ved at forskriften dermed ikke blir en mikroregulering av enhver låneavtale.⁴ Forskningslitteraturen indikerer at forskriftens virkning på den aggregerte gjeldsutviklingen i husholdningene har vært begrenset og at effekten på boligprisene har vært kortvarig.⁵

Selv om forskriften virker begrensende for en rekke låntakere, vil det også være mange låneavtaler som ligger godt innenfor forskriftens ulike krav. Finanstilsynet angir i det foreliggende høringsnotatet at de fleste nye lån er innenfor minimumskravet til betjeningsevne samt maksimalgrensene til gjeldsgrad og belåningsgrad. Samtidig vil flere av dem som i utgangspunktet rammes av forskriftskravene finne alternative løsninger og tilpasninger. Slike uthulingsmekanismer tar eksempelvis form av forskjellige former for støtte fra nær familie («foreldrebanken»), alternative boligkjøpsmodeller og stadige partipolitiske initiativ for å dempe virkningene av denne politisk bestemte reguleringen, blant annet gjennom styrkede ordninger under Husbanken.

Alternative boligfinansieringsmodeller, som ordninger med deleie og leie-til-eie, utgjør dessuten tilpasninger der det kan problematiseres om dette er til forbrukernes fordel sammenliknet med ordinære boligkjøp. Blant annet har Norges Bank drøftet deleie-ordningen og under et rimelig sett av forutsetninger vist at dette kan gi en høyere boligkostnad enn ordinær boligfinansiering.⁶ Norges Bank har dessuten anført at kjøp gjennom disse ordningene innebærer mer risiko enn ved ordinær leie.⁷ Finans Norge har også påpekt problematiske sider ved ordningene, herunder utfordringer ved boligprisfall og behov for nærmere regulering for å styrke forbrukervernet.⁸

Uthulingen av utlånsforskriften har blitt mer omfattende gjennom den perioden forskriften har virket, tilsvarende slik det tidligere gråmarkedet for kredittformidling bidro til å uthule den utlånsreguleringen som ble avviklet i 1980-årene. For eksempel har andelen boligkjøpere i Oslo under 30 år som får foreldrehjelp⁹ økt fra 51 prosent i 2015 til hele 67 prosent i 2023, mens den tilsvarende andelen i resten av landet har økt fra 47 til 49 prosent.¹⁰

³ Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for boliglån ble innført i 2010 og forskriftsreguleringen av slik utlånspraksis ble innført i 2015, som erstattet retningslinjene.

⁴ Forskriften regulerer utlån til forbrukere og omfatter både lån med pant i bolig, lån med pant i annet enn bolig samt usikrede lån (forbrukslån), jf. [utlånsforskriften](#).

⁵ Oppsummert konkluderer de fleste empiriske studiene med at kravene til belåningsgrad, gjeldsgrad og avdrag har virket dempende på veksten i boligpriser og gjeld, men at effekten på gjeld i makro er begrenset og at effekten på boligprisveksten har vært kortvarig, jf. referanse til litteraturoversikten angitt i fotnote 1. Se blant annet også (1) Aastveit, K. A., R. E. Juelsrud og E. G. Wold (2020): «[The leverage liquidity trade-off of mortgage regulation](#)», Working Paper 6/2022, Norges Bank; (2) Borchgrevink, H. og K. N. Thorstensen (2018): «[Analyses of effects of the residential mortgage loan regulation](#)», Economic Commentaries No. 1, Norges Bank og (3) Fjære-Lindkjenn, J. (2023): «[Limiting debt to income: Household adaptation and avoidance](#)». Working Paper.

⁶ Se analysevedlegg til Norges Banks brev til Finanstilsynet om utlånsforskriften 30. juni 2022.

⁷ Jf. Norges Banks [høringssvar](#) 20.10.23 om forslag til endringer i borettslagsloven og eierseksjonsloven for å legge bedre til rette for boligkjøpsmodeller.

⁸ Jf. Finans Norges [høringssvar](#) 19.10.23 om forslag til endringer i borettslagsloven og eierseksjonsloven for å legge bedre til rette for boligkjøpsmodeller.

⁹ Som eksempelvis forskudd på arv eller gave, privat lån, eller at foreldre/svigerforeldre er kausjonister eller medlåntakere.

¹⁰ Se blant annet en [analyse](#) som Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF) har fått levert på bestilling fra Statistisk sentralbyrå og som er bearbeidet av Samfunnsøkonomisk Analyse.

På den annen side virker forskriften begrensende eller forhindrende for mange, især for de med liten egenkapital. Når ellers kredittverdige individer, som ikke oppfyller samtlige av forskriftens krav, blir sterkt begrenset i sin ønskede økonomiske tilpasning, oppstår effektivitets- og nyttetap. Forskriften innebærer blant annet velferdstap når den begrenser eller forhindrer muligheten til utjevning av konsumet gjennom livsløpet, som glatting av boligkonsumet over tid.¹¹

Økonomisk støtte fra nær familie er ikke tilgjengelig for alle, og en analyse viser at førstegangskjøpere med foreldre med formue over medianen har større sannsynlighet for å eie egen bolig når de er 30 år, de kjøper dyrere boliger og har høyere belåning.¹² Studien viser også at boligkjøp påvirker formuesutviklingen gjennom livsløpet, slik at barn av formuende foreldre selv har høyere formue. I analysen illustreres det at krav til maksimal belåningsgrad forsterker mekanismene ettersom foreldrestøtte blir mer avgjørende for boligeierskap.

Dersom forskriften har stor betydning for tilgangen til (eier)boligmarkedet for et stort antall yngre og andre grupper, som normalt ville blitt vurdert som kredittverdige, vil reguleringen kunne innebære vesentlige, uønskede og langvarige fordelings effekter. Blant annet kan unge med velstående foreldre få en enda større økonomisk fordel, og reguleringen forsterker trolig formuesulikheter.

Finans Norge antar dessuten at forskriftens svekkelse av adgangen til boligmarkedet er størst der boligprisene er høyest, det vil si i de største byene og pressregionene, som også har de største arbeidsmarkedene og ventelig sterkeste agglomerasjonsgevinster.¹³ Gitt at forskriften utgjør et selvstendig hinder for tilgangen til slike bolig- og arbeidsmarkeder, kan reguleringen også påvirke karriere- og inntektsmuligheter. Dessuten kan en mulig befestning og forsterkning av forskjeller følge en sentralitetsdimensjon, der forskriftens inngripende effekter kan være sterkest for de med bakgrunn fra distrikter med lavere boligpris- og inntektsnivåer.¹⁴

Forskning illustrerer også at utlånsforskriften kan bidra til økonomisk sårbarhet når egenkapitalkrav og avdragsplikt binder opp en husholdnings midler som ellers kunne vært benyttet til å håndtere uforutsette utgifter. Reguleringens kostnader kan dessuten ha blitt forsterket med økt inflasjon og renteoppgang de siste årene, som mekanisk strammer inn forskriften og kan innebære en for høy sparing, især for mange yngre.¹⁵ I litteraturoversikten til Fjære-Lindkjenn m.fl. (2024) fremheves det at

¹¹ Se blant annet (1) Balke, K. K., M. Karlman og K. Kinnerud (2023): «[Down-payment requirements: Implications for portfolio choice and consumption](#)», Working Paper og (2) Ellingsrud, S., K. Kinnerud og G. Natvik (2023): «[The Inflation Tilt Effect](#)», Working Paper.

¹² Se Wold, E. G., K. A. Aastveit, E. E. Brandsaas, R. E. Juelsrud og G. Natvik (2023): «[The housing channel of intergenerational wealth persistence](#)», Working Paper 16/2023, Norges Bank.

¹³ Agglomerasjonsgevinster utgjør økonomiske fordeler som oppstår gjennom geografisk samlokalisering, som blant annet bedre samsvar mellom arbeidstakeres kompetanse og arbeidsgiveres behov, og som utløser produktivitetsgevinster. Se blant annet [NOU 2015:1 «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd»](#). Produktivitetskommisjonen påpekte i 2015 at «[n]esten 90 pst. av den norske befolkningen bor nå i byer og byregioner. Betydningen av produktivitet utvikling i byområder bør derfor få større plass i politikktutforming. Dette handler om å motvirke agglomerasjonsulempen og utløse agglomerasjonsgevinster gjennom gode transportsystemer og utbyggingsmønstre. Videre kreves det bedre styring i byregioner for å sikre helhetlige areal- og transportløsninger, samt å utløse potensialet for verdiskaping og innovasjon».

¹⁴ Som ventelig påvirker muligheten til støtte fra nær familie.

¹⁵ Det vil si at husholdningen opplever et velferdstap i form av for høy «tvungen» sparing og ville etter egne preferanser kommet bedre ut om konsumet var høyere i dag. Muligheten til konsumglatting svekkes.

oppsummert viser de fleste forskningsstudiene at slik regulering (av boliglån) har små effekter på husholdningers sårbarhet overfor uforutsette hendelser.¹⁶

Etter Finans Norges vurdering ivaretas dessuten forbrukervernhensynet av den nye finansavtaleloven, som trådte i kraft i fjor. Loven innebærer at långiver alltid må sikre at kravene til kredittvurdering og avslagsplikt følges, og brudd på reglene kan gi kunden krav mot långiver. Finanstilsynet presiserer også i høringsnotatet at en kredittvurdering etter finansavtaleloven må skje uavhengig av utlånsforskriften, og at det ikke er gitt at en kunde som oppfyller utlånsforskriftens standardkrav etter en nærmere vurdering bør innvilges lånet etter reglene i finansavtaleloven.

Eksempler på andre kostnader som følger av utlånsforskriften, og som i mindre grad er belyst i forskningslitteraturen, er blant annet de vesentlige tolknings- og praktiseringsutfordringene, især der mer komplekse privatøkonomiske forhold i liten grad lar seg innpasse til forskriftens standardkrav og hvor det oppstår unødig rigiditet. Reguleringen kan blant annet i urimelig grad ramme formuende bankkunder som har liten eller ustabil inntekt, kunder som blir arbeidsledige og hvor det er usikkert hvor lenge denne ledigheten vil vare og låntakere som opplever samlivsbrudd. Felles er at muligheten til å utøve godt bankhåndverk innsnevres for mye.

Reguleringen kan også komme i konflikt med andre politiske målsetninger, og for eksempel kan den vanskeliggjøre en oppføring av boliger i distrikter der den samlede byggekostnaden kan overstige en boligs markedsverdi. Finans Norge vil samtidig understreke at de mange ulike kostnadene som følger av reguleringen blir avdempet gjennom bankenes fleksibilitetskvoter.

Finans Norge anser at en oppfølging av utredningsinstruksen burde innebære at Finanstilsynet tydeliggjør forskriftens formål, effektiviteten av reguleringen sammenliknet med alternative tiltak samt fremlegger en grundig drøfting av nytten vurdert opp mot de ulike kostnadene. Ved tidligere vurderinger av denne reguleringen har utredningsinstruksens minstekrav, etter vår vurdering, ikke blitt tilstrekkelig fulgt opp. Vi bedømmer at også det foreliggende høringsnotatet er utilstrekkelig, og utredningen er blant annet i altfor liten grad basert på den etter hvert nokså omfattende forskningslitteraturen om forskriftens ulike virkninger. Forskningsstudiene, hvorav flere er basert på norske data, belyser forhold som åpenbart burde vært del av Finanstilsynets drøfting, og disse analysene bør nå bli vektlagt av Finansdepartementet.

Finans Norge mener

Forskriftsreguleringen har nå virket gjennom snart hele 10 år, og den har hele tiden vært angitt som et midlertidig tiltak ved at den har innehatt en konkret utløpsdato. Det er høstet mye erfaring, og det har blitt utarbeidet en rekke analyser. Forskingen indikerer at utlånsforskriften har begrensede gevinster og betydelige kostnader. Uønskede virkninger og tilpasninger for regelomgåelse kommer stadig klarere til syne. Basert på vurderingene av nytte og kostnader, og ikke minst endrede premisser samt annen ny regulering, anser Finans Norge at ansvaret for kredittvurderinger og utlånspraksis nå bør fullt ut tilbakeføres til bankene.

3. De makroøkonomiske premissene for reguleringen er vesentlig endret

Finanstilsynet anfører at på bakgrunn av «det økte rentenivået, nedgangen i kredittveksten og økonomiens evne (så langt) til å håndtere inflasjons- og rentesjokket, kan det stilles spørsmål ved om

¹⁶ Se blant annet også Aastveit, K. A., R. E. Juelsrud og E. G. Wold (2020): «[The leverage liquidity trade-off of mortgage regulation](#)», Working Paper 6/2022.

utlånsreguleringen bør gjøres mindre inngripende eller fjernes». Tilsynet konkluderer likevel med at det fortsatt bør settes rammer for bankenes utlånspraksis og at gjeldende forskriftskrav i hovedsak bør videreføres, uten en opphørsdato.

Finans Norge vil fremheve at utlånsforskriften er en makroregulering, der myndighetene søker å oppnå et lavere realisert kredittvolum enn det som i utgangspunktet følger av husholdningenes låneetterspørsel til gjeldende rentenivå. Forskriften utgjør med andre ord et kreditttrasjeringstiltak som har klare likhetstrekk med den kredittreguleringen som virket gjennom store deler av etterkrigsperioden, og som (med god grunn) ble avvirket for om lag 40 år siden.

Bakgrunnen for å forskriftsregulere bankenes utlånspraksis fra 2015 var fallet i rentenivået over tid, utsikter til et langvarig lavt rentenivå og virkningene dette hadde på eiendomspriser og etterspørselen etter lån. Norske myndigheter var særlig bekymret for at en videre økning i husholdningenes gjeldsbelastning kunne medføre økt risiko for et senere tilbakeslag og finansiell ustabilitet.¹⁷ Disse premisene er nå vesentlig endret, og Finans Norge vil samtidig minne om at forskriftsreguleringen kun var ment som et midlertidig og situasjonsbestemt tiltak, jf. avsnitt 2.

Renteoppgangen siden høsten 2021, kombinert med økte levekostnader og en svak reallønnsutvikling, har etter Finans Norges vurdering i betydelig grad bidratt til å dempe husholdningenes låneetterspørsel. Gjennomsnittlig utlånsrente har økt kraftig og har – især målt etter skatt – nærmet seg det nivået som husholdningene sto overfor forut for finanskrisen.¹⁸ Husholdningenes lånegjeld har gjennom de om lag tre siste årene vokst mindre enn konsumprisene, slik at realgjelden har falt.¹⁹

Mange husholdninger har annuitetslån, slik at likviditetseffekten av en renteøkning dempes noe gjennom endret avdragsprofil.²⁰ Den totale gjeldsbetjeningsbelastningen har likevel økt vesentlig, og dette reduserer behovet for å samtidig ha en inngripende utlånsforskrift. Innstramningene i pengepolitikken, som har løftet lånekostnadene, virker altså langt mer effektivt på det samlede låneopptaket enn forsøk på kreditttrasjering. For øvrig har de aller fleste husholdninger klart å betjene gjelden til tross for økte renter og den generelle oppgangen i levekostnader.²¹

Gjeldsbetjeningsbyrden illustreres i figur 1 nedenfor, som viser utviklingen i henholdsvis rentebelastningen²² og gjeldsbetjeningsgraden²³, der sistnevnte avspeiler virkningene av både renteutgifter og avdrag. Foruten å øke som følge av innstramningene i pengepolitikken har gjeldsbetjeningsbelastningen også blitt trukket opp av det økte kredittvolumet over tid samt reduksjonen i skattefradraget for gjeldsrenter (som er markert redusert, fra 28 til 22 prosent i perioden fra 2013 til 2019).

Tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld er for tiden nær 3½ prosent, og en må helt tilbake til midten av 1990-årene for å observere et tilsvarende lavt nivå, se figur 2. Husholdningenes gjeldsvekst er nå lavere enn deres nominelle inntektsvekst, og gjeldsbelastningen har avtatt de senere årene.

¹⁷ Jf. blant annet Finansdepartementets [brev](#) til Finanstilsynet 06.03.2015 samt tilsynets [brev](#) til departementet 16.03.2015.

¹⁸ Gjennomsnittlig utlånsrente til husholdninger (totale utlån) fra banker og kredittforetak var, etter skatt, om lag 4,85 prosent ved årsskiftet 2007/2008 mens tilsvarende rente (etter skatt) var 4,63 prosent i andre kvartal i år.

¹⁹ Husholdningenes innenlandske lånegjeld deflatert med konsumprisindeksen. Målt i reelle termer er deres gjeld nå nær nivået ved årsskiftet 2019/2020.

²⁰ De fleste låneavtaler har dessuten flytende rente.

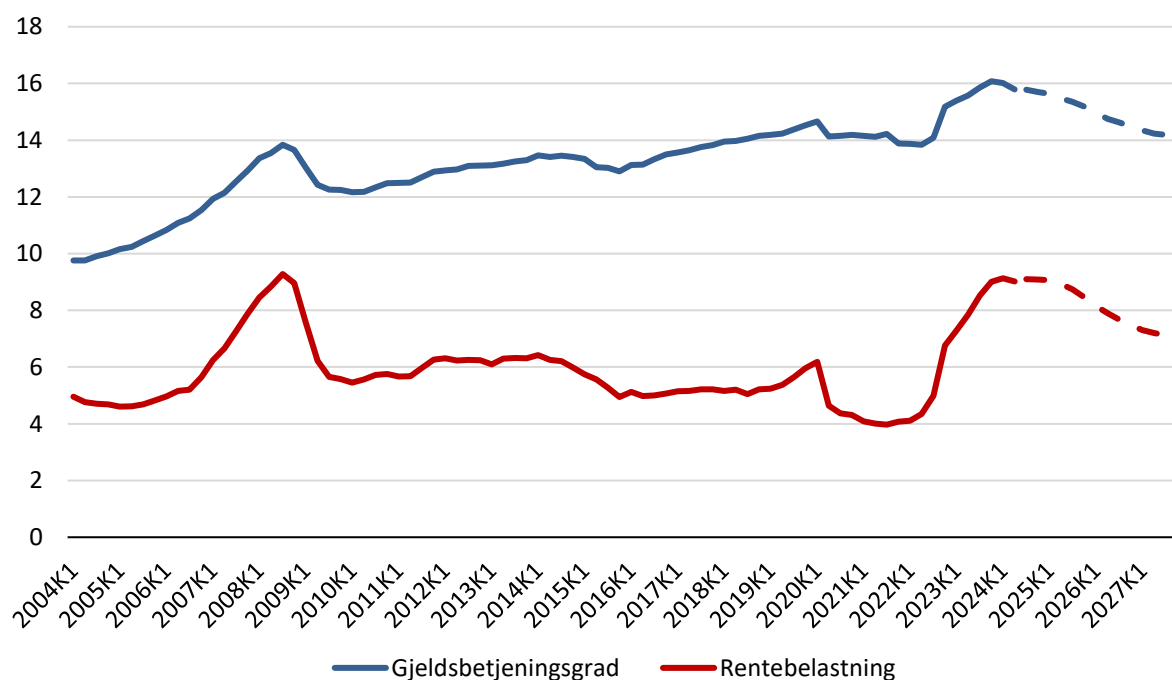
²¹ Se blant annet Norges Banks rapport [Finansiell stabilitet 2024 - 1. halvår](#).

²² Renteutgifter i prosent av inntekt etter skatt.

²³ Gjeldsbetjeningsgrad er renteutgifter og anslått avdrag på gjeld, som andel av inntekt etter skatt.

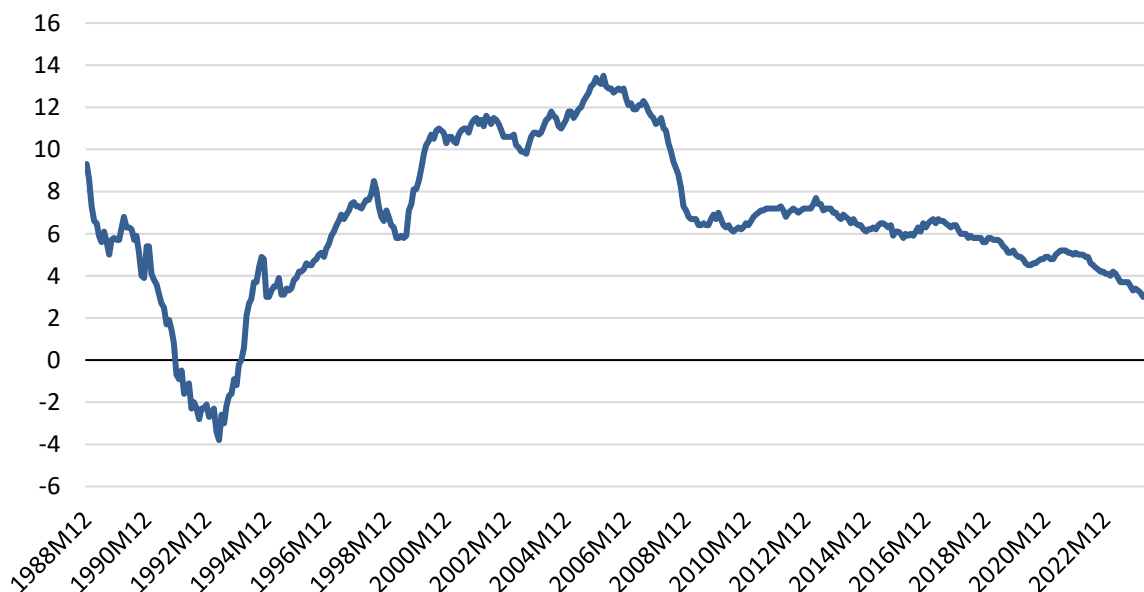
Norges Bank anslår at denne gjeldsbelastningen²⁴ vil avta ytterligere, jf. figur 3, slik at i henhold til prognosen vil gjeldsbelastningen ved utgangen av anslagsperioden være på om lag samme nivå som for ti år siden.

Figur 1 Rentebelastning og gjeldsbetjeningsgrad. Prosent



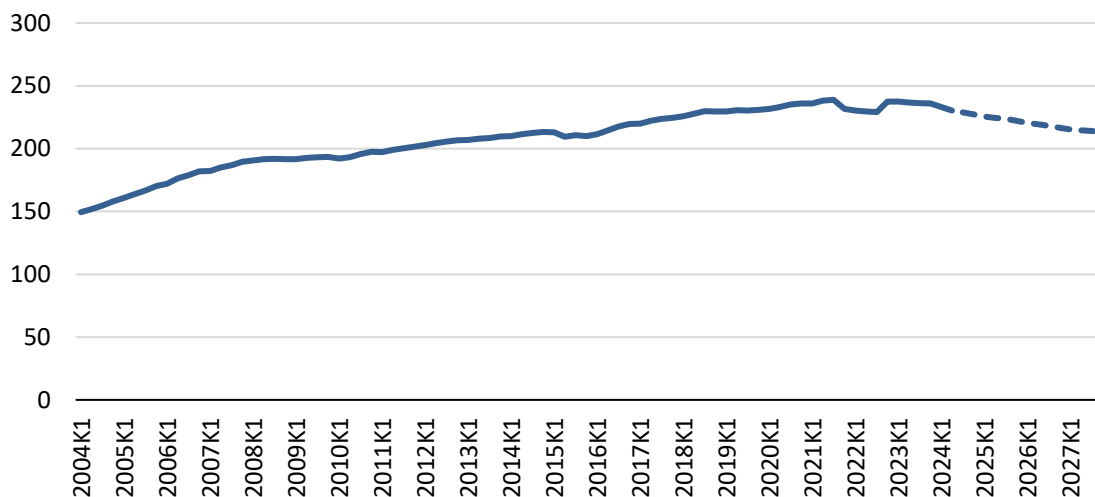
Kilde: Norges Bank, PPR 3/24 (1. kvartal 2004 - 4. kvartal 2027)

Figur 2 Tolvmånedersveksten i husholdningenes gjeld (K2). Prosent



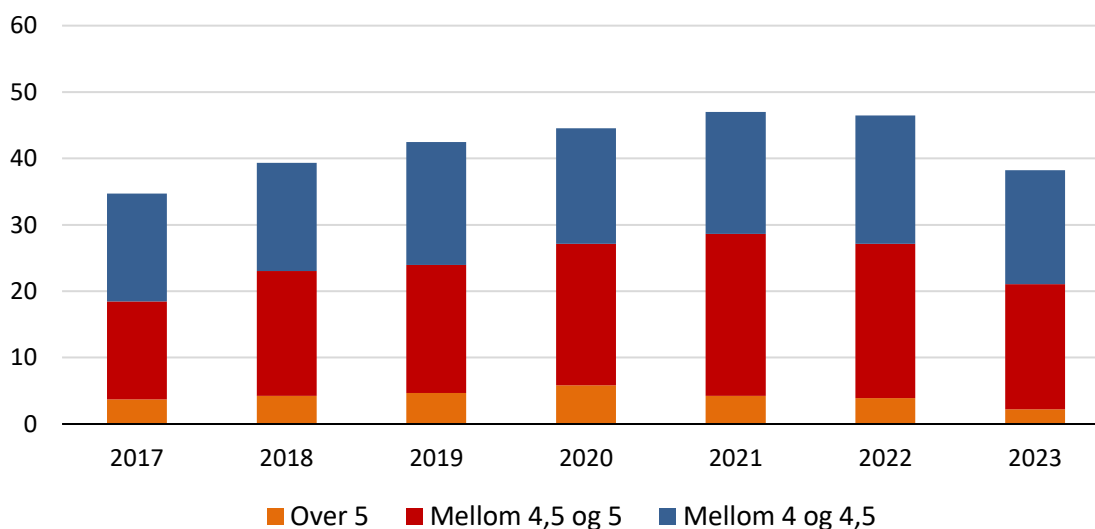
Kilde: Statistisk sentralbyrå (desember 1988 – juli 2024)

²⁴ Husholdningenes innenlandske lånegjeld i prosent av disponibel inntekt.

Figur 3 Husholdningenes gjeldsbelastning. Prosent


Kilde: Norges Bank, PPR 3/24 (1. kvartal 2004 – 4. kvartal 2027)

Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2023 viser at også gjeldsgraden på nye boliglån har avtatt, både for nedbetalingslån og rammelån.²⁵ Samlet vektet gjeldsgrad i undersøkelsen (for slike lån) var 326 prosent i fjor, ned fra 347 prosent året før. For begge typer lån er gjennomsnittlig gjeldsgrad tilbake på om lag samme nivå som i 2018. Undersøkelsen viser dessuten en markert nedgang i andelen nye lån der låntaker har en samlet gjeld som overstiger 4 ganger brutto årsinntekt, se figur 4 nedenfor. Samtidig viser også Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger at andelen husholdninger med høy gjeld i forhold til inntekt har avtatt siden 2020.

Figur 4 Andel nye lån til låntakere med gjeldsgrad over 4. Prosent av samlet lånebeløp


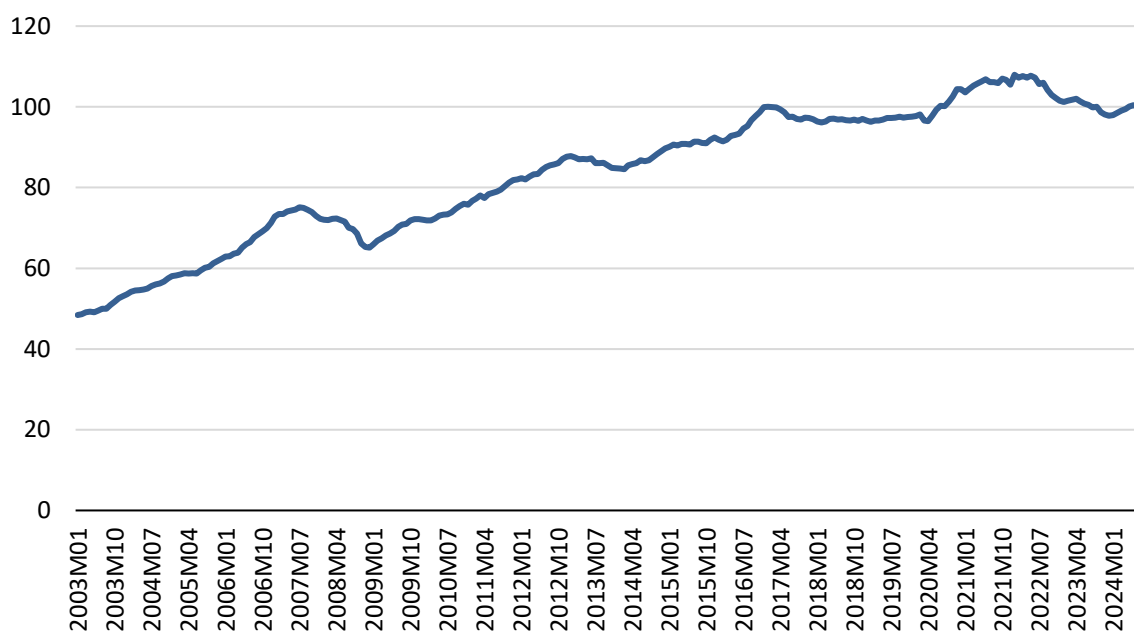
Kilde: Finanstilsynet (boliglånsundersøkelsen 2023)

²⁵ I Finanstilsynets boliglånsundersøkelse høsten 2023 rapporterte 28 av de største bankene informasjon om nær 12 000 nye lån med pant i bolig innvilget etter 1. august 2023. Det ble rapportert data om nær 8 000 nye nedbetalingslån og 4 000 nye rammekreditter med pant i nyervervet eller allerede eid bolig. Gjeldsgrad er samlet gjeld i prosent av brutto årsinntekt.

En forskriftsregulering av utlånspraksis synes ikke å innvirke på boligprisutviklingen over tid, jf. omtale av reguleringsvirkninger i avsnitt 2, men det er en nær sammenheng mellom utviklingen i boligmarkedet og husholdningenes samlede låneopptak.²⁶ Rentenedgangen under koronapandemien bidro til en periode med ytterligere markert oppgang i boligprisene, men sett under ett har boligprisene ikke økt særlig mer enn prisene på andre varer og tjenester helt siden våren 2017. Realboligprisnivået har således vært nokså stabilt gjennom en årrekke, illustrert i figur 5.

Dersom boligprisene deflateres med disponibel inntekt per innbygger, er også denne størrelsen nå nær nivået ved årsskiftet 2016/2017, som fremvist i figur 6. En balansert boligprisutvikling stabiliserer husholdningenes låneetterspørsel.

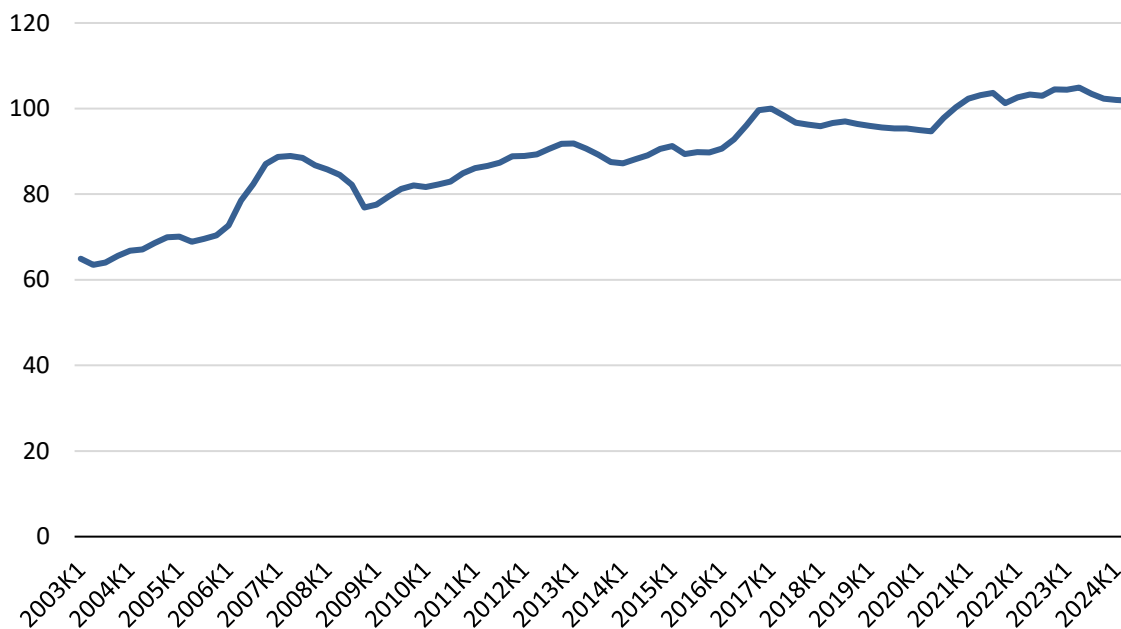
Figur 5 Boligpriser deflatert med konsumprisindeksen. Indeks. Januar 2017 = 100



Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, FINN.no, Statistisk sentralbyrå og Finans Norge (januar 2003 - august 2024)

²⁶ Finanstilsynet synes opptatt av å fremheve en gjensidighet mellom boligpriser og husholdningsgjeld, men uten å drøfte dette inngående. Finans Norge mener vekselvirkninger mellom eiendomspriser og kreditt kan beskrives som en kombinasjon av to effekter: (i) endringer i eiendomspriser som påvirker låneetterspørselen og (ii) skift i bankadferd som påvirker eiendomsprisene, det vil si endringer i lånetilbudet for samme kundekredittverdighet. For at sistnevnte kanal skal ha en klar makroøkonomisk effekt, må skiftet i utlånspraksis for uendret kundekredittverdighet ha en viss signifikans og omfatte en ikke uvesentlig del av utlånsmarkedet. Effektene av en slik mekanisme bør ikke neglisjeres, men det er den førstnevnte kanalen, det vil si virkningen fra eiendomspriser til låneetterspørsel, som trolig utgjør den sterkeste kausale effekten og som ventes å virke generelt og til enhver tid. Virkningen fra boligpriser til låneetterspørsel går både via omsetning av brukte og nye boliger og gjennom refinansiering av eksisterende boliglån. Finanstilsynet viser til at «økte boligpriser gir økt boligformue som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig». Finans Norge vil presisere at denne mekanismen verken forutsetter eller må implisere endret utlånspraksis (skift i bankadferd), for dette er i utgangspunktet kun tale om en tilpasning som muliggjøres av kredittmarkedet og som (i eksemplet) initieres av økningen i boligpriser.

Figur 6 Boligpriser deflatert med disponibel inntekt per innbygger. Indeks. Første kvartal 2017 = 100



Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, FINN.no, Statistisk sentralbyrå og Finans Norge (1. kvartal 2003 – 2. kvartal 2024)

I innretningen av makrotilsynstiltak må en skille mellom på den ene siden oppbygging av sårbarheter i det finansielle systemet og på den annen side korreksjoner og avdemping av ubalanser. Siden forrige vurdering av utlånsforskriften, i 2022, har risikonivået ikke økt, men avtatt. Finans Norge merker seg at Finanstilsynet fremhever at «[d]en økonomiske og finansielle situasjonen og utsiktene framover er endret sammenliknet med da gjeldende utlånsforskrift ble evaluert høsten 2022». Etter Finans Norges vurdering vil sårbarhetene i det finansielle systemet reduseres vesentlig over tid vil dersom gjeldsbelastningen i husholdningene fortsetter å avta.

Finans Norge mener

Oppgangen i lånekostnader har bidratt til å dempe husholdningenes låneetterspørsel. Veksten i husholdningenes gjeld er nå lavere enn inntektsveksten og på det laveste nivået siden midten av 1990-årene. Nedgangen i husholdningenes gjeldsbelastning demper en sentral sårbarhet i det finansielle systemet, og det er utsikter til ytterligere reduksjon. Grunnlaget for den midlertidige og inngripende forskriften er derfor klart svekket. Dersom Finansdepartementet likevel skulle velge å videreføre utlånsforskriften nå, bør departementet utvikle objektive og kvantitative kriterier for avvikling.

4. Merknader til Finanstilsynets endringsforslag og øvrige vurderinger av enkeltbestemmelser

Samtlige av merknadene i dette avsnittet utgjør Finans Norges betingede vurderinger av forskriftens enkeltbestemmelser, det vil si forutsatt en videreføring av utlånsforskriften, og utgjør således subsidiære synspunkter.

Til foreslått § 3. Unntak

Unntaket for kredittkort inntil kr. 25 000 bør økes i lys av høy inflasjon de senere år og som følge av økte kostnader ved handel på nett, kjøp av feriereiser og transaksjoner i utlandet på grunn av svak kronekurs. Beløpet bør økes til 35 000 kroner.

I høringsnotatet er det foreslått et unntak fra forskriften i § 3 nytt femte ledd, som gjelder kreditt nevnt i verdipapirhandelloven § 2-6 første ledd nr. 2 når låntaker kun stiller sine verdipapirer som sikkerhet. Slik unntaket er formulert, vil det ikke gjelde for kreditt med pant i forsikringsbaserte investeringsprodukter (IBIPs). Dette skyldes for det første at det som pantsettes i tilfelle IBIP er et pengekrav kunden har mot forsikringsselskaper, og det er dermed ikke bare verdipapirer som stilles som sikkerhet. For det andre er det tvilsomt om kreditt i forbindelse med omsetning av et IBIP og med pant i tilhørende pengefordring kan ytes etter verdipapirhandelloven § 2-6 nr. 2.

Når en kunde kjøper et IBIP, oppnår kunden ofte samme eksponering mot underliggende verdipapirer som ved direkte investering i de samme verdipapirene. Omsetning av IBIPs er også i stor grad underlagt tilsvarende regulering som omsetning av verdipapirer.

For en kunde som ønsker verdipapirlån, kan det derfor virke vilkårlig at lån med pant i pengefordring under et IBIP og i kundens egne verdipapirer ikke behandles likt, og at utlånsforskriften kun gjelder for én av disse. Finanstilsynet angir i høringsnotatet at det aldri var hensikten at verdipapirlån skulle være omfattet av forskriften. Vi stiller oss derfor tvilende til at hensikten nå er å forskjellsbehandle kreditt med pant i verdipapirer og kreditt med pant i pengekrav under et IBIP, til tross for at slik kreditt muligens ikke kan ytes av verdipapirforetak uten konsesjon som finansforetak. For en kunde burde forskriften uansett være nøytral med hensyn til om det investeres direkte i verdipapirer eller gjennom et IBIP.

Finans Norge mener derfor at det foreslåtte unntaket i § 3 nytt femte ledd også bør gjelde for kreditt med pant i pengefordring under forsikringsbaserte investeringsprodukter, slik at bestemmelsen blir lydende: «Forskriften gjelder ikke når finansforetak yter kreditt som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-6 første ledd nr. 2 og låntager bare stiller sine verdipapirer som sikkerhet eller kreditt som bare er sikret i investeringsbaserte forsikringsprodukter».

Til foreslått § 7. Belåningsgrad

Finans Norge mener at kravet til maksimal belåningsgrad bør økes fra 85 til 90 prosent, og for en nærmere begrunnelse for dette vises det til høringsvarets avsnitt 2 som blant annet belyser utlånsforskriftens uønskede fordelingsvirkninger. En lettelse i kravet til maksimal belåningsgrad vil kunne avdempe de uønskede og utilsiktede effektene.

Til foreslått § 8. Tilleggsikkerhet

Finans Norge anser at hensikten med tilleggsikkerhet er at et finansforetak skal ha betryggende sikkerhet for et engasjement, og det bør være opp til finansforetaket å vurdere hva som er tilfredsstillende sikkerhet. Detaljregulering i forskrift bør unngås, slik at både garantier og kausjon bør kunne benyttes som sikkerhet, herunder pant i innskudd. Tilleggsikkerheter utover realkausjon kan dessuten utgjøre et hensiktsmessig alternativ til boligfinansieringsmodeller som leie-til-eie og deleie. Videre bør finansforetak kunne ha tilleggsikkerhet i borettslagsandel og aksje i boligaksjeselskap (som ikke er fast eiendom), se panteloven §§ 4-3 og 4-3a.

Til foreslått § 9. Avdrag

Finans Norge mener at avdragsplikten for boliglån bør opphøre. Bestemmelsen er til hinder for å utøve godt bankhåndverk overfor kunder med økonomiske utfordringer og hvor det kan være usikkerhet om varigheten av dette. Den gjeldende bestemmelsens ordlyd om at det kan innvilges avdragsutsettelse på grunn av omstendigheter som inntreffer i lånets løpetid og som midlertidig forverrer kundens betalingsevne, vurderes å ikke gi tilstrekkelig fleksibilitet. For øvrig vises det til drøfting i avsnitt 2 om at forskriften, herunder avdragsplikten, kan for mange husholdninger medføre

velferdstap («tvungen sparing»), især i perioder med høy inflasjon, der bankene burde ha større fleksibilitet til å foreta tilpasninger. Norske låntakere betaler generelt sett, uavhengig av utlånsforskriften, avdrag på sine boliglån.

Dersom avdragsplikten videreføres, bør departementet ta inn ordet «innvilgelse» i første setning: «Ved innvilgelse av lån som overstiger (...)». Ved videreføring bør dessuten terskelen for når avdragsplikten inntreffer økes fra 60 til 70 prosent.

Til foreslått § 11. Fleksibilitet

Etter gjeldende forskrift er det to fleksibilitetskvoter for boliglån, én på 8 prosent for lån med pant i bolig i Oslo og én på 10 prosent for boliglån i resten av landet.²⁷ I likhet med Finanstilsynet anser ikke Finans Norge at forskriftsregulering av utlånspraksis er egnet for detaljstyring av kredittutviklingen, verken hva gjelder geografiske delmarkeder eller for ulike låntakergrupper. Finans Norge mener derfor at for boliglån bør det kun være én fleksibilitetskvote, som videreføres minst på dagens generelle nivå (altså slik denne er for landet utenom Oslo), det vil si på 10 prosent.

Med én kvote for boliglån kan bankene selv avgjøre hvor fleksibiliteten benyttes geografisk, mens to kvoter som adskilles geografisk begrenser bankenes handlingsrom. Etter Finans Norges forståelse varierer dessuten anvendelsen av dagens kvoter mellom bankene, og i hovedstadsområdet kan behovet for fleksibilitet gjøre seg særlig gjeldende. Dersom departementet skulle velge å videreføre dagens geografiske inndeling, anser Finans Norge at de to boliglånskvotene derfor begge bør være 12 prosent, for å avdempe de ulike og betydelige kostnadene beskrevet i avsnitt 2.²⁸ Begrensningen i bankenes handlingsrom som følger av to kvoter tilsier altså etter Finans Norges vurdering at disse bør fastsettes på et noe høyere nivå enn om det innføres én fleksibilitetskvote.

Finans Norge vil her også fremheve at bankene i stor grad benytter fleksibilitetskvotene på yngre låntakere og førstegangskjøpere. I Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2023 fremkommer det at for nedbetalingslån som inngår i fleksibilitetsanvendelsen er hele 60 prosent av dette benyttet på låntakere under 35 år. Mens 10 prosent av nye nedbetalingslån i undersøkelsen er innvilget til førstegangskjøpere, er andelen av fleksibilitetsrommet som benyttes på førstegangskjøpere nær en tredjedel for nye nedbetalingslån. Førstegangskjøperne er således sterkt representert i bankenes fleksibilitetsanvendelse.

For øvrig bør beregningsgrunnlaget for fleksibilitetskvoter ikke være verdien av innvilgede lån samme kvartal, som er forbundet med vesentlig usikkerhet gjennom kvartalet. Beregningsgrunnlaget bør være det løpende gjennomsnittet av verdien av innvilgede lån gjennom de fire forutgående kvartalene, noe som vil gi en forutsigbarhet for bankenes kvoteanvendelse.

Til kapittel 4 om forbrukslån

Finans Norge har ingen merknader til dette kapitlet foruten til foreslått § 14, der det bør angis at fleksibilitetskvotens beregningsgrunnlag bør være verdien av innvilgede lån gjennom de fire forutgående kvartalene.

²⁷ Forskriftens krav for boliglån kan også avvikes for lån med pant i bolig i Oslo for inntil 15 millioner kroner, selv om dette overstiger kvoten på 8 prosent.

²⁸ I et eksempel kan det illustreres at med to kvoter, begge på 12 prosent (både for Oslo og landet for øvrig), der en fjerdedel av en banks nye boliglån er i Oslo samtidig som banken benytter hele Oslo-kvoten på 12 prosent og 75 prosent av 12 prosent-kvoten for resten av landet, så vil den samlede anvendte fleksibilitetsbruken likevel bli litt mindre enn om det fastsettes kun én kvote på 10 prosent og banken benytter hele denne 10-prosent-kvoten.

Til kapittel 5 om pant i annet enn fast eiendom

Finans Norge har ingen merknader til dette kapitlet foruten foreslått § 16, der det bør angis at fleksibilitetskvotens beregningsgrunnlag bør være verdien av innvilgede lån gjennom de fire forutgående kvartalene.

Til foreslått § 18. Ikrafttredelse

Finans Norge mener at forskriften bør være tidsbegrenset til utgangen av 2026.

5. Avsluttende merknader

Til tross for beskjeden måloppnåelse, store kostnader, endrede makroøkonomiske omstendigheter og lavere risiko, har Finanstilsynet likevel (som tidligere) foreslått å videreføre forskriftsreguleringen av bankenes utlånspraksis. Det er nå Finansdepartementets ansvar å foreta en helhetlig vurdering av om forskriften er formålstjenlig, og da bør departementet også sterkt vektlegge at denne reguleringen fra 2015 var ment som et midlertidig og situasjonsbestemt tiltak.

Finans Norge vil minne om at Finanstilsynet, i overveielser av å innføre en slik forskriftsregulering i 2015, blant annet fremla følgende sentrale vurderinger:²⁹

- «Den sterke veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld er (...) drevet av sterk etterspørsel. Finanstilsynet vil understreke at kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel, vanskelig kan stanses av tiltak rettet inn mot å påvirke tilbudet av kreditt».
- «En forskriftsfesting kan reise mange avgrensings- og tolknings spørsmål. Dermed kan det oppstå behov for ytterligere detaljregulering».
- Forskriftsfastsettelse «er et inngripende tiltak. Generelt bør bankene styres gjennom generelle krav til risikostyring og kapital, og på det grunnlag må bankenes selv foreta, og ta ansvar for, sine kredittvurderinger».
- «En forskriftsfesting bør (...) ikke være et permanent virkemiddel. Dersom markedene skulle endre seg vesentlig, slik at boligprisene stabiliseres eller faller vesentlig, og veksten i husholdningsgjelden avtar vesentlig, bør forskriften oppheves eller kravene lempes».

Finans Norge deler i hovedtrekk disse vurderingene, og et grunnleggende hensyn bør være at bankene i en normalsituasjon skal ha det fulle ansvaret for kredittvurderinger og utlånspraksis. Til gjengjeld må en banks eiere og (eventuelt) kreditorer bære det fulle ansvaret for bankens risikotaking, i tråd med krisehåndteringsregelverket.

Finans Norge har forståelse for anvendelse av makrotilsynstiltak på bakgrunn av identifisert makro- og systemrisiko, som innrettes forholdsmessig. Imidlertid bør myndighetene også kunne avvikle tiltak når risikobildet taler for dette og/eller premisene på andre måter endrer seg, for eksempel ved at samme sårbarhet adresseres av andre reguleringer og tiltak. Forbrukervernet er nå styrket og ivaretatt gjennom den nye finansavtaleloven, og også innføringen av gjeldsinformasjonstjenester har bidratt til dette. Ordningen med gjeldsinformasjon bør dessuten utvides til å omfatte pantesikret gjeld.

Finanstilsynet presiserte i 2015 at «tiltak bør innrettes slik at de helt eller delvis kan reverseres dersom utviklingen i gjelds- og boligmarkedet snur fundamentalt». Det er imidlertid mye som kan tilsi

²⁹ Se Finanstilsynets [brev](#) til Finansdepartementet 16. mars 2015.

at gjennomførte tiltak vanskelig lar seg reversere når de først er innført, til tross for lavere risiko, der myndighetsorganer med ansvar for finansiell stabilitet vil kunne søke stadig nye begrunnelser for å opprettholde en gjeldende innretning eller argumentere for skjerpelser. Dette bør tas i betraktning av Finansdepartementet når en skal vurdere et tiltak som var ment å virke midlertidig.

I lys av utredningsinstruksens krav om at alternative tiltak skal vurderes, vil vi særlig påpeke at de viktigste tiltakene for å oppnå en bærekraftig gjeldsutvikling i husholdningene ikke er direkte knyttet til kredittmarkedet, men til boligmarkedet. Over tid vil boligprisene bli bestemt av virkemåten til boligmarkedets tilbudsside, og husholdningenes samlede låneopptak følger i utstrakt grad av boligprisutviklingen. Tiltak som styrker tilbudssiden i boligmarkedet, og demper de samlede bygge- og tomtekostnadene, vil således også bidra til en mer balansert gjeldsutvikling. Dette omhandler foruten boligbygging også blant annet samferdselssatsing i pressområder som reduserer reisetid, og som derfor demper betydningen av tomteknapphet og skaper større bolig- og arbeidsmarkeder.

Tiltak som kan styrke virkemåten til tilbudssiden i boligmarkedet bør uansett vurderes gjennomført, og dessuten er de risikofaktorene som begrunnet utlånsreguleringen nå endret. Etter vårt syn er tiden moden for å avvikle den inngripende utlånsforskriften. Dersom Finansdepartementet likevel skulle velge å videreføre forskriften, bør departementet utvikle klare objektive og kvantitative kriterier for hva som skal ligge til grunn for en opphevelse av reguleringen. Forskriften bør dessuten fortsatt inneholde en utløpsdato, som fastslår at reguleringen ikke er et permanent virkemiddel.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Kari Olrud Moen
adm. direktør

Sign.

Erik Johansen
direktør