

Finansdepartementet*Sendes elektronisk*

Dato: 25.05.2023

Vår ref.: 2023-703

Deres ref.: 19/2702

Risikovekting av bolig- og næringseiendomslån – Finans Norges høringsvar

Det vises til Finansdepartementets [brev](#) datert 22. februar 2023, der departementet ber om merknader til Finanstilsynets vurdering av risikovekting av bolig- og næringseiendomslån i standardmetoden samt LGD-gulv i IRB-metoden.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finans Norge støtter Finanstilsynets anbefaling om å videreføre hovedregelen for risikovekting av boliglån under standardmetoden.
- Finans Norge mener at bankenes risikovekting av næringseiendomslån under standardmetoden bør innrettes etter hovedregelen, slik at de minst risikable næringseiendomslånene risikovektes lavere enn mer risikable næringseiendomslån. Bruk av hovedregelen vil styrke sammenhengen mellom faktisk risiko og kapitalkrav og således også bankenes insentiver til å redusere risiko. Samtidig vil det gi bedre samsvar mellom norsk kapitalkravsinnretning og den nye standardmetoden som skal innføres i Norge etter 1. januar 2025, som er det forventede iverksettelsestidspunktet i EU for nye Baselstandarder.
- Finans Norge er ikke kjent med at norske myndigheter har dokumentert at vilkårene for å avvike fra hovedregelen er oppfylt, jf. endret ordlyd i den aktuelle forordningsbestemmelsen med gjennomføring av CRR 2. Fravær av slik dokumentasjon, samt mangel på nærmere vurdering av de krav som stilles til ansvarlig myndighet ved avvik fra hovedregelen, kan gi grunn til å stille spørsmål ved Finanstilsynets oppfølging av bankpakken, jf. CRR 2/CRD 5. Departementet har et hovedansvar for etterlevelse av norske EØS-forpliktelser om finansmarkedsregulering.
- Finans Norge mener det særnorske minstekravet til tapsgrad ved mislighold (loss given default - LGD) for IRB-bankenes boliglån bør opphøre. Det vil gjøre regelverket mindre komplekst og mindre medsyklisk. Bankenes risikovekter og kapital vil være på svært robuste nivåer uavhengig av LGD-gulvet. IRB-modellene er utviklet og kalibrert i tråd med EU-regelverket, noe som taler for at risikovektene er på konservative nivåer. Selv om det norske LGD-kravet tilpasses EUs hovedregel, vil regelverket inneholde flere og til dels overlappende sikkerhetsmekanismer som begrenser hvor mye et fall i risikovekter kan redusere bankenes kapital.

2. Risikovekter for eiendomslån under standardmetoden

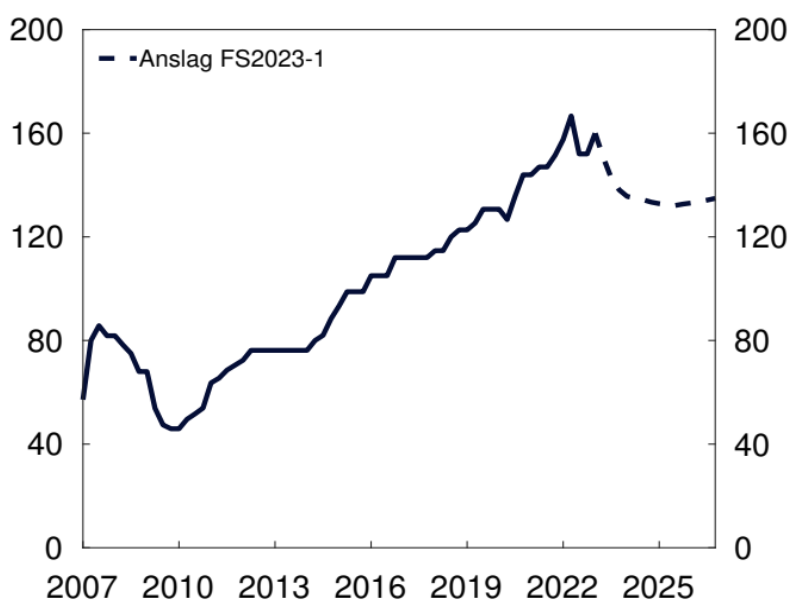
Ifølge hovedregelen i kapitalkravsforordningen ([CRR](#)) skal risikovekten for næringseiendomslån som anses som fullt ut sikret være 50 prosent under standardmetoden, mens boliglån skal risikovektes 35 prosent. Nasjonale myndigheter kan øke risikovekten om hovedregelen vurderes som utilstrekkelig. Vurderingen skal være basert på eiendomslånenes tapshistorikk og vurderinger av finansiell stabilitet.

Finanstilsynet anser at hovedregelen for risikovekting av boliglån bør videreføres, og Finans Norge deler denne vurderingen. [Bankstatistikk fra Norges Bank](#) viser at bankene har hatt svært lave tap på personlån de siste tiårene. Blant personlån har boliglån lavest tap, og ifølge Norges Bank har utlånsforskriften begrenset oppbygging av sårbarhet i husholdningssektoren.

De norske kapitaldekningsreglene følger imidlertid ikke hovedregelen for risikovekting av næringseiendomslån. Risikovekten har vært 100 prosent for alle næringseiendomslån siden 1989, uavhengig av kredittisiko. Norske myndigheter begrunner dette med at en betydelig del av bankenes foretakslån er næringseiendomslån, at tap på næringseiendomslån kan bli svært høye og at både omsetteligheten og verdien av næringsbygg er usikker.

Ifølge Finanstilsynet bør dagens risikovekt på 100 prosent videreføres for alle næringseiendomslån i standardmetoden. Etter tilsynets vurdering har risikoen for finansiell ustabilitet økt siden gjeldende risikovekter ble fastsatt. Det kan ifølge tilsynet isolert sett tale for å øke risikovektene. Finanstilsynet viser til en kraftig økning i anslåtte gjennomsnittspriser for prestisjelokaler i Oslo, se figur 1, og peker på at høye næringseiendomspriser utgjør en betydelig sårbarhet for den finansielle stabiliteten. Tilsynet vurderer det som viktig, spesielt i en periode med stor makroøkonomisk usikkerhet, at risikovekten for næringseiendomslån opprettholdes på dagens nivå.

Figur 1 Beregnede salgspriser for prestisjelokaler i Oslo. Tusen kroner per kvadratmeter



Kilde: Norges Banks rapport [Finansiell stabilitet 2023 - 1. halvår](#), der Akershus Eiendom og JLL oppgis som kilder

Finans Norge vil bemerke at gjennomsnittspriser for prestisjelokaler i Oslo ikke nødvendigvis gir et godt bilde på utviklingen i regionale og lokale bankers panteverdier. Prisoppgangen i Osloregionen har

trolig vært større enn i andre deler av landet, og en [analyse utført av Norges Bank](#) viser at sparebankene er mest eksponert mot bygg i egne markedsområder.

Oppgangen i næringseiendomsprisene det siste tiåret har ikke blitt motsvart av en tilsvarende opplåning i næringseiendomsforetakene. Næringseiendomsforetakenes egenkapitalandel har derfor økt, noe som gjør både næringseiendomsforetakene og bankene mer robuste overfor fall i næringseiendomspriser. Leieinntektene er dessuten i stor grad sikret gjennom inngåtte, langsiktige leiekontrakter, som normalt justeres i tråd med utviklingen i konsumprisindeksen. Selv om økt inflasjon bidrar til pengepolitisk innstramning, som trekker avkastningskrav opp og nærings-eiendomspriser ned, bidrar konsumprisoppgangen til økte leieinntekter. Økte leieinntekter styrker isolert sett næringseiendomsforetakenes gjeldsbetjeningsevne. Eiendomsforetakenes bruk av rentesikringsderivater trekker i samme retning.

Etter Finans Norges syn bør makrotilsynsmyndighetene skille mellom nivå på sårbarheter, som trolig er lite endret de siste årene, og en mulig materialisering av risiko. Selv om næringseiendomsprisene har steget over en lang periode, har næringseiendomsprisene falt noe siden i fjor i høst (se figur 1). I tillegg venter Norges Bank et ytterligere fall i salgspriser på næringseiendom fremover. Gitt at norske myndigheter i utgangspunktet vurderer at høye næringseiendomspriser utgjør en betydelig sårbarhet for finansiell stabilitet, bør myndighetene også legge til grunn at moderate priskorrekasjoner reduserer sårbarheten og gradvis styrker utsiktene for finansielle stabilitet. Et slikt omslag i eiendomsmarkedene kan etter vårt syn ikke begrunne ytterligere makrotilsynstiltak.

Finanstilsynet begrunner en videreføring av hovedregelen for boliglån i lys av kapitalbufferkravene, IRB-bankenes risikovekter og forventede fremtidige kapitalkrav i standardmetoden. Finans Norge deler Finanstilsynets vurderinger og vil fremheve at de samme forholdene taler for å gjennomføre hovedregelen for risikovekting av næringseiendoms lån. Endringer i kapitalkravsforordningen, som ble gjennomført i norsk rett i 2022, stiller dessuten tydelige krav som nasjonale myndigheter må oppfylle før hovedregelen kan avvikes. Samtidig vil en innføring av hovedregelen for risikovekting av næringseiendoms lån styrke bankenes insentiver til å redusere risiko.

2.1 Bankenes insentiver til å redusere risiko

Finans Norge mener at norske kapitaldekningsregler bør innrettes etter hovedregelen for risikovekting av næringseiendoms lån under standardmetoden, slik at de minst risikable næringseiendoms lånene får en lavere risikovekt enn mer risikable næringseiendoms lån. I dag er risikovekten for nærings-eiendoms lån satt til 100 prosent, uavhengig av kredittrisiko. Det svekker bankenes insentiver til å redusere risiko, fordi bankene ikke oppnår lavere kapitalkrav ved å yte sikrere næringseiendoms lån.

Kapitaldekningsreglene skal bidra til god risikostyring i bankene. Bankene skal bruke lave risikovekter på de sikreste lånene og høyere vekter på mindre sikre lån. Det gir bankene insentiver til å kreve en høyere rente for risikable utlån. På denne måten kan risikovektede kapitalkrav bidra til å dempe sårbarheten i det finansielle systemet, men det forutsetter at risikovektene så langt som mulig reflekterer faktisk risiko.

Kredittrisikoen ved næringseiendoms lån som kvalifiserer for en risikovekt på 50 prosent under hovedregelen, vil være klart lavere enn for øvrige næringseiendoms lån. Det er for det første bare den delen av et næringseiendoms lån med belåningsgrad innenfor 50 prosent som kvalifiserer for en vekt på 50 prosent. For det andre skal følgende vilkår være oppfylt for at et lån skal kunne anses som fullt ut sikret:

- Panteverdi skal ikke avhenge vesentlig av låntakerens kredittkvalitet.
- Kredittkvalitet skal ikke avhenge vesentlig av kontantstrøm fra eiendommen.
- Kravene til bankene i artikkel 208 og artikkel 229 nr. 1, herunder krav til oppfølging og verdsetting av panteverdier samt rettigheter til å realisere panteverdier, skal være oppfylt.

Disse vilkårene vil begrense LGD for næringseiendomslån som risikovektes 50 prosent, fordi lånene vil være sikret med høye panteverdier som kan realiseres innen rimelig tid. I tillegg vil vilkårene om økonomisk uavhengighet mellom panteobjekt og låntaker begrense både misligholdssannsynlighet (probability of default - PD) og LGD for slike lån. [Finanstilsynets rundskriv 5/21](#) og [Retningslinjer fra EBA](#) stiller dessuten ytterligere krav til bankenes verdsettelse av eiendom, blant annet at verdien skal vurderes av en uavhengig verdsetter.

Næringseiendomslån som ikke oppfyller vilkårene om økonomisk uavhengighet mellom panteobjekt og låntaker, kan likevel anses som fullt ut sikret dersom:

- Tap på utlån sikret med opptil 50 prosent av markedsverdi eller 60 prosent av pantelånsverdi, i et gitt år, ikke overstiger 0,3 prosent, og
- Samlede tap på utlån med sikkerhet i næringseiendom ikke overstiger 0,5 prosent.

Samlet sett vil disse vilkårene bidra til at bare svært sikre næringseiendomslån risikovektes 50 prosent under standardmetoden. Bruk av hovedregelen for risikovekting av næringseiendomslån vil samtidig styrke risikosensitiviteten i standardmetodebankenes kapitalkrav og deres insentiver til å redusere risiko. Hovedregelen kan også gjøre standardmetodebankene i stand til å tilby billigere finansiering av sikre og lønnsomme næringseiendommer.

2.2 Forventede framtidige kapitalkrav

Bruk av hovedregelen for risikovekting av næringseiendomslån vil gi bedre samsvar mellom norsk kapitalkravsinnretning og endringer i standardmetoden som følger av nye Baselstandarder. Sammenliknet med dagens risikovekt på 100 prosent for alle næringseiendomslån, vil hovedregelen for risikovekting av næringseiendomslån i langt større grad samsvare med EUs forslag til gjennomføring av de nye Baselstandardene.

Det er lagt opp til at endringer i standardmetoden vil tre i kraft i EU i 2025. Regelverksendringene vil generelt sett gjøre standardmetoden mer risikofølsom, slik at standardmetodebanker med lav risiko kan oppnå lavere kapitalkrav. Regelverksendringene blir innført i Norge gjennom EØS-avtalen.

Finanstilsynet refererer til [Basel III-standardens artikkel 20.25](#) og fremhever at både det nåværende og kommende EU-regelverket er «betydelig lempeligere enn hovedregelen i Basel III». Finans Norge vurderer at [endringene i kapitaldekningsstandardene som Baselkomiteen vedtok i 2017](#), samsvarer godt med det kommende EU-regelverket.

I forslag til ny standardmetode fra [EU-kommisjonen](#) og [EU-rådet](#) skal bankene i utgangspunktet bruke en oppdelingsmetode for lån med pant i bolig og næringseiendom. Den delen av næringseiendomslånet som er innenfor en belåningsgrad på 55 prosent, skal risikovektes 60 prosent. Resten av lånet skal vektet med motpartens risikovekt, det vil si 100 prosent for foretak. Bankene må benytte høyere risikovekter (70-110 prosent) dersom låntakers gjeldsbetjeningsevne avhenger betydelig av kontantstrøm fra eiendommen. Bankene kan imidlertid bruke oppdelingsmetoden for slike lån om siste års tapsandel er under 0,3 (0,5) prosent for delen av lånet som er innenfor en belåningsgrad på 55 (100) prosent. En [analyse utført i Norges Bank](#) indikerer at den nye standardmetoden vil redusere

standardmetodebankenes gjennomsnittlige risikovekt for næringseiendoms lån uten kredittvurdering til under 70 prosent.

Finans Norge vil understreke at endringene i EUs kapitalkravsregelverk bør gjennomføres i norsk rett så snart som mulig etter innføring i EU. I mellomtiden bør norske myndigheter benytte gjeldende nasjonale handlingsrom i EØS-reglene til å styrke risikosensitiviteten i dagens standardmetode. Det legges til grunn at hovedreglene for kapitalvekter blir gjennomført lojalt i norsk rett, og at eventuelle avvik fra hovedreglene begrunnes og dokumenteres i tråd med kravene i kapitalkravsforordningen.

Her vil vi også vise til utsagnet i [Finansmarkedsmeldingen 2022](#) om at regjeringen «vil fortsette å bruke det nasjonale handlingsrommet i EØS-reglene til å sikre en god regulering tilpasset nasjonale forhold». I Finansmarkedsmeldingen 2022 vises det også til at innføringen av den nye standardmetoden vil utgjøre et viktig tiltak for å bidra til likest mulig konkurransevilkår mellom norske og utenlandske banker i Norge, og mellom små og store banker.

2.3 IRB-bankenes risikovekter for næringseiendoms lån

Hovedregelen for risikovekting av næringseiendoms lån vil gi bedre samsvar mellom risikovektene til standardmetodebankene og IRB-bankene. Dagens standardmetodevekt på 100 prosent for næringsseiendoms lån er betydelig høyere enn gjennomsnittlig IRB-risikovekting av tilsvarende lån. Bruk av hovedregelen vil utgjøre en konkret oppfølging av sentrale budskap i [Hurdalsplattformen](#) om at «[d]et er viktig å sikre likeverdige konkurransevilkår mellom små og store banker og mellom norske og utenlandske banker».

Finanstilsynet peker på at det er vanskelig å sammenlikne risikovektnivå mellom bankene, fordi pantesserheter i næringseiendom er svært ulike, samt at bruk av IRB-metoden krever tillatelse og stiller strenge krav til bankene og deres styrer. Finans Norge deler Finanstilsynets vurderinger om at det stilles strenge krav til bruk av IRB-metoden. Samtidig vil vi fremheve at kriteriene under hovedregelen vil bidra til at det bare er svært sikre næringseiendoms lån som vil kunne risikovektes med 50 prosent under standardmetoden.

Hovedregelen under standardmetoden vil gi gjennomsnittlige risikovekter for næringseiendoms lån som trolig ligger nærmere 100 prosent enn 50 prosent.¹ Det er godt over et nivå på 35 prosent som omtales som rimelig i [Norges Banks beregninger](#).² Beregningene vurderer kapitalkrav opp mot tap på næringseiendoms lån under bankkrisen i Norge, der også standardmetodebankers tap er inkludert.³

2.4 Kapitalbufferkravene for norske banker

Norske myndigheter har innført en rekke tiltak mot høye eiendomspriser, med likelydende eller i det minste nærliggende begrunnelser. I [Norges Banks brev av 26. oktober 2022 til Finanstilsynet](#) viser Norges Bank til at norske myndigheter «har brukt flere virkemidler for å dempe sårbarhet knyttet til høy gjeldsbelastning i husholdningene og høye eiendomspriser». For eksempel er kapitalbufferkravene for norske banker fastsatt for å dekke systemrisiko ved høye eiendomspriser og bankenes eksponering mot eiendom:

¹ Under hovedregelen vil bare de aller sikreste næringseiendoms lånene kvalifisere for en risikovekt på 50 prosent, mens de fleste næringseiendoms lånene vil risikovektes 100 prosent.

² For en nærmere beskrivelse av beregningene, se Andersen, H. (2019) «[Hvor mye ren kjernekapital må bankene sette av ved utlån til næringseiendom?](#)». Staff memo 10/2019. Norges Bank.

³ Ifølge tall fra Finanstilsynet har standardmetodebankene en markedsandel for næringseiendoms lån i Norge på om lag 18 prosent, mens IRB-bankene har en markedsandel på om lag 82 prosent.

- Kravet til motsyklisk kapitalbuffer er blant annet begrunnet med sårbarhet knyttet til høy vekst i eiendomspriser. Dette bufferkravet ble økt til 2,5 prosent med virkning fra 31. mars 2023.
- Systemrisikobufferkravet er blant annet begrunnet ut fra høy gjeldsbelastning i husholdningene og at bankene har høy eksponering mot næringseiendom. Dette bufferkravet ble økt fra 3 til 4,5 prosent for banker som bruker avansert IRB-metode fra utgangen av 2020. For standardmetodebanker gjelder økningen fra utgangen av 2023.

En oversikt fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) viser at summen av [krav til motsyklisk buffer](#) og [krav til systemrisikobuffer](#) i Norge er på et svært høyt nivå sammenliknet med andre land i EU/EØS-området. Nivået på de norske bufferkravene og deres innretning mot systemrisiko taler for at risikovekter for eiendoms lån bør settes ut fra den enkelte banks kredittrisiko, ikke systemrisiko. Summen av anvendte makrotilsynstiltak gir allerede betydelig motstandskraft.

2.5 Vilkår i forordningen for å avvike fra hovedregelen

Endringer i kapitalkravsforordningen (artikkel 124, punkt 2 i [CRR 2](#)), som ble gjennomført i norsk rett i 2022, stiller tydelige vilkår som nasjonale myndigheter må oppfylle før de kan avvike fra hovedregelen for risikovekting av eiendoms lån under standardmetoden. Myndighetene må først fastslå at hovedregelen ikke gir risikovekter som i tilstrekkelig grad gjenspeiler faktisk risiko ved eiendoms lånene. Deretter må myndighetene vurdere at risikovektnivået kan påvirke den finansielle stabiliteten negativt. Finans Norge er ikke kjent med at norske myndigheter har dokumentert at vilkårene for å avvike fra hovedregelen er oppfylt.

I forbindelse med gjennomføringen av CRR 2 har svenske myndigheter besluttet at næringseiendoms lån skal risikovektes etter hovedregelen. Slike lån ble tidligere risikovektet 100 prosent under standardmetoden i Sverige. Det svenske finanstilsynet, Finansinspektionen, begrunner regelendringen særlig med endringen i artikkel 124 (2) i forordningen:

«Genom en ändring av artikel 124.2 i tillsynsförordningen ändras förutsättningarna för behöriga myndigheter att ändra riskvikten för bland annat exponeringar säkrade med panträtt i kommersiella fastigheter. Ett beslut om en höjning av riskvikten kommer framöver inte att kunna grundas på enbart bedömningar av den finansiella stabiliteten. Den behöriga myndigheten måste först dra slutsatsen att riskvikten 50 procent inte på ett lämpligt sätt återspeglar de faktiska riskerna i förhållande till ett eller flera fastighetssegment som är säkrade genom panträtt i fastigheter. Därefter ska myndigheten bedöma om riskviktens olämplighet skulle kunna påverka den finansiella stabiliteten negativt».⁴

Videre begrunner Finansinspektionen at en risikovekt på 50 prosent er tilstrekkelig:

«Finansinspektionen har under 2019 analyserat och bedömt riskerna kopplade till utlåning till kommersiella fastigheter för företag som använder interna modeller för beräkning av kapitalkrav för kreditrisker och myndigheten anser att riskerna på den kommersiella fastighetsmarknaden är underskattade i dessa modeller. Myndigheten planerar därför att beräkna ett kapitalpåslag i pelare 2 (från och med översyn och utvärderingsärendena 2020) för dessa exponeringar motsvarande en genomsnittlig riskvikt på 35 procent. Detta arbete har gett Finansinspektionen fördjupade kunskaper om marknaden för kommersiella fastigheter och bättre underlag för att bedöma en lämplig nivå på riskvikter. Myndigheten bedömer därmed att den givna riskvikten i

⁴ Se side 10 i Finansinspektionens [beslutspromemoria](#) 15.12.20.

tillsynsforordningen på 50 prosent for exponeringar som är säkerställda med panträtt i kommersiella fastigheter för företag som använder schablonmetoden är tillräcklig.

Sammantaget innebär detta att trots att Finansinspektionen nu sänker riskvikterna för företag som använder schablonmetoden, höjs riskvikterna totalt sett för marknaden för exponeringar säkerställda med kommersiella fastigheter. Ändringen innebär också att kapitalkraven i schablonmetoden – som framför allt används av mindre banker – genom detta blir mer lika kapitalkraven i interna modeller som huvudsakligen används av större banker».

Finans Norge merker seg for øvrig at Finanstilsynet verken drøfter endringen i den nevnte CRR-bestemmelsen, som Finansinspektionen har gjort rede for, eller det som var et sentralt premiss for det svenske tilsynets beslutning om å gjennomføre hovedregelen, som altså nettopp er knyttet til endringen i forordningsbestemmelsen. Dette fraværet av både en nærmere vurdering av endret ordlyd i forordningen samt av en analyse av hovedregelens tilstrekkelighet kan gi grunn til å stille spørsmål ved Finanstilsynets oppfølging av den norske gjennomføringen av bankpakken, jf. CRR 2/CRD 5. Finansdepartementet har et hovedansvar for å ivareta etterlevelse av norske EØS-forpliktelser, og Finans Norge legger til grunn at norske myndigheter følger opp endringer i EU-regler som er gjort gjeldende i norsk rett.

Finans Norge mener

Hovedregelen for risikovekting av boliglån bør videreføres, slik Finanstilsynet anbefaler. Norske kapitaldekningsregler bør også følge hovedregelen for risikovekting av næringsseidoms lån under standardmetoden. Det innebærer at de sikreste næringsseidoms lånene risikovektes 50 prosent, tilsvarende som i Sverige. Det vil styrke bankenes insentiver til å redusere risiko og gi bedre samsvar mellom risikovektene til standardmetodebankene og IRB-bankene. I tillegg vil det gi bedre samsvar med nye regler for standardmetoden som skal innføres i Norge etter 1. januar 2025. Endringene i EUs kapitalkravsregler bør gjennomføres i norsk rett så raskt som mulig etter ikrafttredelse i EU.

3. Virkninger av å gjennomføre hovedregelen for standardmetodevekting av næringsseidoms lån

Ifølge Finanstilsynet vil innføring av hovedregelen for risikovekting av næringsseidoms lån gi standardmetodebankene «betydelige kapitallettelser» og «insentiver til å utvide virksomheten i en sektor hvor risikoen er høy og antakelig økende». Finans Norge vil bemerke at bankenes insentiver til å utvide virksomhet i sektorer er nært knyttet sammen med bankenes forventninger om tap og lønnsomhet. Bankene vil ikke ha insentiver til å øke sine eksponeringer mot næringsseidoms lån om de venter høye tap på næringsseidoms lån.

Finanstilsynet har etter våre vurderinger fremlagt en urealistisk maksimaleffekt av å iverksette hovedregelen for risikovekting av næringsseidoms lån. Ifølge Finanstilsynet vil standardmetodebankenes rene kjernekapitaldekning øke med 0,9 prosentenheter dersom *alle* næringsseidoms lån risikovektes 50 prosent. Det er imidlertid bare en begrenset andel av næringsseidoms lånene som vil kvalifisere for en risikovekt på 50 prosent under hovedregelen. Ifølge Finanstilsynet har om lag halvparten av standardmetodebankenes næringsseidoms lån en belåningsgrad mellom 68 og 85 prosent, det vil si at en betydelig andel av disse lånene ikke vil kunne vektes 50 prosent. I tillegg vurderer Finanstilsynet at mange lån ikke vil anses som fullt ut sikret, fordi flere spesialiserte næringsbygg er lite omsettelige og bruk av bygg er nært knyttet til låntakers økonomi. Samtidig vurderer tilsynet at utlån til spesialiserte foretak med eiendom som er tett knyttet til foretakets virksomhet, for eksempel utleieselskap, ikke vil anses som fullt ut sikret.

For å illustrere effekten av at bare en begrenset andel næringsseidoms lån vil kvalifisere for en risikovekt på 50 prosent, har Finans Norge beregnet effekten av hovedregelen med ulike antakelser om andelen som kvalifiserer for hovedregelen. Om det legges til grunn at halvparten av slike lån kvalifiserer for anvendelse av hovedregelen, viser illustrasjonsberegningene at standardmetodebankenes rene kjernekapitaldekning øker med i underkant av 0,5 prosentenheter, se tabell 1. Til sammenlikning indikerer en [analyse utført i Norges Bank](#) at den nye standardmetoden kan øke standardmetodebankers rene kjernekapitaldekning med 3,6 prosentenheter.

Tabell 1 Illustrasjon på virkningssensitivitet ved en gjennomføring av hovedregelen for standardmetoderisikovekting av næringsseidoms lån⁵

Prosentandel av næringsseidoms lån som kvalifiserer for vekting etter hovedregelen (for andelen av lånet der belåningsgraden ikke overstiger terskelverdi)	100	80	60	40	20
Økning i ren kjernekapitaldekning i prosentpoeng	0,89	0,71	0,52	0,35	0,17

Kilde: Finans Norge (illustrasjonsberegning som i stor grad baseres på opplysninger i Finanstilsynets brev av 30.11.22)

Finans Norge mener

Finanstilsynet har etter våre vurderinger fremlagt en urealistisk maksimaleffekt av å gjennomføre hovedregelen for risikovekting av næringsseidoms lån. Beregninger utført av Finans Norge indikerer at effekten etter alt å dømme vil være under 0,5 prosentenheter. Det er betydelig mindre enn beregnede effekter av å innføre ny standardmetode.

4. LGD-gulv og sikkerhetsmekanismer for IRB-bankene

Kapitalkravsforordningen (CRR) krever at LGD skal være minst 10 prosent for massemarkedslån med sikkerhet i bolig. Nasjonale myndigheter skal minst årlig vurdere om dette minstekravet er tilstrekkelig. Nivåene kan økes dersom det anses nødvendig for finansiell stabilitet.

Det er bare Norge som benytter handlingsrommet i CRR til å øke minstekravet til gjennomsnittlig LGD for boliglån. I 2014 økte Finansdepartementet minstekravet til 20 prosent. Tiltaket ble begrunnet med økte boligpriser og økt gjeldsbelastning i husholdningene.

I tillegg til LGD-gulvet inneholder de norske kapitaldekningsreglene flere og til dels overlappende sikkerhetsmekanismer som skal hindre at kapitalmengden i bankene blir for lav som følge av fall i bankenes risikovekter. I 2017 innførte Finansdepartementet krav til uvektet kjernekapitaldekning som skal sikre at bankene finansierer seg med en tilstrekkelig andel kjernekapital uavhengig av tapsrisiko. I

⁵ Beregningen er basert på gjeldende pilar 1-minste- og bufferkrav for standardmetodebanker ved tidspunktet for Finanstilsynets beregning, jf. brev av 30. november 2022, samt en forutsetning om et pilar 2-krav på 2,5 prosent og en (egenvurdert) kapitalkravsmargin på 2 prosent. Det er lagt til grunn en forenklet eiendelsside i tråd med tilsynets opplysning om at av standardmetodebankenes samlede utlån utgjør boliglån 59 prosent og næringsseidoms lån 12 prosent. Boliglån er forenklet vektet med 40 prosent og øvrige utlån er forenklet vektet med 100 prosent. Andelen næringsseidoms lån vektet i tråd hovedregelen (50 prosent risikovekt for andelen av lånet som ikke overstiger en belåningsgrad på 50 prosent) er som oppgitt i tabell 1, og det er forutsatt at ethvert næringsseidoms lån har en belåningsgrad på 73 prosent, svarende til standardmetodebankers gjennomsnitt. Det er for denne porteføljen også benyttet en forenklet SMB-rabatt (80 prosent), jf. utvidet rabatt (med CRR 2).

tillegg innførte Finansdepartementet midlertidige gulv for gjennomsnittlig risikovekting av IRB-bankenes boliglån og næringseiendomslån på henholdsvis 20 og 35 prosent fra utgangen av 2020. Risikovektgulvet for boliglån ble begrunnet med at boliglånsvektene ikke var tilpasset høye boligpriser og høy gjeldsbelastning i norske husholdninger, mens risikovektgulvet for næringseiendomslån ble begrunnet med økt sårbarhet knyttet til høye næringseiendomspriser.

I tillegg til dagens sikkerhetsmekanismer har EU-kommisjonen og EU-rådet publisert forslag til et gulv for IRB-bankenes samlede beregningsgrunnlag som skal fases inn fra 2025 til 2030. Gulvet vil kreve at IRB-bankenes kapitalkrav utgjør minst 72,5 prosent av kapitalkravet etter den nye standardmetoden. Dette gulvet vil sammen med kravet til uvektet kjernekapitaldekning etablere et minimumsnivå for kapitalen i bankene, mens risikovektgulvene setter et minimumsnivå på bankenes kapitalkrav for utlån til eiendom.

Sikkerhetsmekanismer for bankenes kapitaldekningskrav kan redusere risikofølsomheten i kapitalkravene og bidra til økt risiko i det finansielle systemet. Bankene vil ha insentiv til å ta mer risiko så lenge sikkerhetsmekanismene binder. Om sikkerhetsmekanismer binder, vil ikke bankene oppnå lavere kapitalkrav ved å yte sikrere lån. I en slik situasjon kan bankene yte mer risikable lån til en høyere rente uten at kapitalkravet øker. Det tilsier at sikkerhetsmekanismer normalt ikke bør være den begrensende faktor, slik at bankenes insentiver til god risikostyring opprettholdes.

Sikkerhetsmekanismene har i liten utstrekning vært bindende for de norske IRB-bankene, men de kan svekke bankenes insentiver til å redusere risiko. Selv om norske bankers uvektede kjernekapitaldekning er godt over minstekravet på 3 prosent, har Finanstilsynet foreslått en forskriftsfestet plikt til å fastsette uvektede pilar 2-krav utover minstekravet på 3 prosent. Risikovektgulvet for boliglån er på nivå med gjennomsnittlig risikovekt i de norske IRB-bankene. Risikovektgulvet for næringseiendomslån er under gjennomsnittlig risikovekt i de norske IRB-bankene, men høyere enn i enkelte utenlandske banker med aktivitet i Norge. Ifølge [analysen utført i Norges Bank](#) vil gulvet for IRB-bankenes samlede beregningsgrunnlag binde for noen av de norske IRB-bankene når overgangsordningene faller bort i 2032.

I tillegg til alle sikkerhetsmekanismene stiller Finanstilsynet [krav til IRB-modeller i banker](#) som strider med EU-regelverket og norske EØS-forpliktelser på flere punkter. For eksempel krever Finanstilsynet at PD for boliglån skal være minst 0,2 prosent, mens minstekravet i CRR er 0,03 prosent. I tillegg har Finanstilsynet utviklet en referansem modell for boliglån som gir IRB-bankene gjennomsnittlig LGD omtrent på nivå med gulvet på 20 prosent, utover minstekravet i CRR på 10 prosent. Dersom IRB-modellene gir lavere LGD enn referansem modellen, forventer Finanstilsynet at IRB-bankene gjennomfører tiltak. Finans Norge har beskrevet avvikene mellom Finanstilsynets krav til IRB-modeller og norske EØS-forpliktelser i [brev](#) datert 20. april 2021.

Til tross for de særnorske kravene til IRB-modeller samt flere og til dels overlappende sikkerhetsmekanismer, anbefaler Finanstilsynet å videreføre LGD-gulvet. Tilsynet fremhever at LGD-gulvet har vært viktig for å sikre forsvarlige minstenivåer i IRB-bankenes modeller. I tillegg argumenterer tilsynet for at bestemmelsen om LGD-gulv er av permanent karakter, mens risikovektgulv bare kan fastsettes for to år av gangen. LGD-gulvet gjelder dessuten for utenlandske banker som tilbyr boliglån i Norge, mens hjemlandsmyndigheten må anerkjenne risikovektgulv før de kommer til anvendelse for utenlandske banker. Finans Norge vil bemerke at (relevante) utenlandske myndigheter har anerkjent

de norske IRB-risikovektgulvene, slik at de også gjelder for utenlandske IRB-bankers utlån i Norge.⁶ I tillegg har Finansdepartementet besluttet å videreføre gulvene fram til utgangen av 2024.

LGD-gulvet kan bidra til at bankene forsterker svingningene i økonomien. IRB-bankenes risikovekt for misligholdte lån fastsettes ved å beregne avviket mellom lånets LGD og beste estimat på forventet tapsgrad og deretter multiplisere avviket med 12,5. Det gir svært høye kapitalkrav for misligholdte lån, noe som gjør det kostbart og krevende for bankene å finne løsninger for kunder som er i en vanskelig situasjon. Forhøyede LGD-krav forsterker denne effekten. Dette vil, isolert sett, bidra til strammere utlånspraksis i lavkonjunkturer, noe både Finansdepartementet og Norges Bank har vært opptatt av å motvirke.

Finans Norge mener det særnorske minstekravet til LGD for IRB-bankenes boliglån bør fjernes fra de norske reglene. Det kan gjøre regelverket mindre komplekst og medsyklisk. IRB-modellene er utviklet og kalibrert i tråd med regelverket fra EBA. Det innebærer blant annet at risikovektene er beregnet med data fra nedgangstider og innehar betydelige sikkerhetsmarginer, noe som taler for at vektene er på robuste nivåer. Det er derfor ikke grunnlag for ytterligere pålegg om gulv. Flere og til dels overlappende sikkerhetsmekanismer, som krav til uvektet kjernekapitaldekning og risikovektgulv, vil dessuten begrense hvor mye et fall i risikovekter kan redusere bankenes kapital.

Finans Norge mener

Det særnorske minstekravet til LGD for IRB-bankenes boliglån bør opphøre. Det kan gjøre regelverket mindre komplekst og medsyklisk uten at det går på bekostning av bankenes soliditet. IRB-modellene er utviklet og kalibrert i tråd med EU-regelverket, noe som taler for at risikovektene er på robuste nivåer. Samtidig vil det norske regelverket inneholde flere og til dels overlappende sikkerhetsmekanismer som begrenser hvor mye et fall i risikovekter kan redusere bankenes kapital. Sikkerhetsmekanismer kan redusere risikofølsomheten i kapitalkravene og bidra til økt risiko i det finansielle systemet.

5. Avsluttende merknader

Finans Norge anbefaler at det særnorske minstekravet til LGD for boliglån fjernes. Det vil gjøre regelverket mindre komplekst og mindre medsyklisk uten at det går på bekostning av bankenes soliditet. Bankenes risikovekter og kapital vil være på svært robuste nivåer uavhengig av LGD-gulvet. Selv om det særnorske LGD-kravet fjernes, vil de norske reglene inneholde flere og til dels overlappende sikkerhetsmekanismer som begrenser hvor mye et fall i risikovekter kan redusere bankenes kapital. Finans Norge vil påpeke at norske myndigheter allerede anvender en rekke tiltak mot makro- og systemrisiko, og IRB-bankenes risikovekter er beregnet med data fra perioder med kraftige tilbakeslag. Summen av anvendte makrotiltak gir allerede betydelig motstandskraft.

Finans Norge mener norske regler for risikovekting av eiendoms lån under standardmetoden i større grad bør innrettes etter hovedreglene i dagens forordning og fremtidige kapitaldekningsregler. Finans Norge deler Finanstilsynets vurdering om at risikovekting av boliglån bør følge hovedregelen for standardmetodebanker.

Norske myndigheter bør også gjennomføre hovedregelen for risikovekting av næringseiendoms lån under standardmetoden. Selv om våre beregninger indikerer at dette vil ha begrensede effekter på standardmetodebankenes kapitaldekning, vil det styrke bankenes insentiver til å redusere risiko og gi bedre samsvar med den nye standardmetoden som skal innføres i Norge etter 1. januar 2025. Etter

⁶ Se eksempelvis [pressemelding fra Finansdepartementet](#) datert 2. november 2022.

Finans Norges vurdering har ikke Finanstilsynet fremlagt en analyse og overveielser av om hovedregelen er tilstrekkelig eller ikke. Etter vår forståelse av CRR 2 er ikke vilkårene for å avvike fra hovedregelen oppfylt. Finansdepartementet bør her merke seg det svenske tilsynets betraktninger og konklusjon. For øvrig anser Finans Norge at Finanstilsynet også burde ha drøftet andre analyser basert på norske data som belyser disse problemstillingene. Tilsynets redegjørelse vurderes således som for knapp og utilstrekkelig sett opp mot utredningsinstruksens krav.

Finans Norge vil avslutningsvis understreke at Finansdepartementet bør foreta en grundig og helhetlig vurdering av norske bankers kapitalkrav, blant annet i lys av sentrale budskap i Hurdalsplattformen. I forbindelse med gjennomføringen av EUs kapitaldekningsregler i 2019 fastslo departementet at tilknyttede skjerpelser ikke reflekterte endringer i risiko, men var del av en endret innretning for å blant annet opprettholde samlede kapitalkrav. Beslutningene innebar like fullt en betydelig skjerpelse for et høyt antall mellomstore og mindre banker. Departementet viste samtidig til at dette skulle kunne gi grunnlag for tilpasninger av pilar 2-krav for banker med pilar 1-krav som omfatter en større andel av samlet risiko enn tidligere.

Finanstilsynet har imidlertid ikke akseptert departementets premiss om endringer i arbeidsdelingen mellom pilar 1- og pilar 2-krav, og det synes åpenbart at tilsynet ikke har intensjon om oppfølging.⁷ Pilar 2-tilpasninger burde gjennomføres, og det er behov for en sterkere koordinering mellom norske myndighetsorganer som fastsetter ulike kapitalkrav. Samtidig taler pilar 1-skjerpelser for et høyt antall standardmetodebanker, som ikke er begrunnet med økt risiko, for at andre pilar 1-tilpasninger bør kunne vurderes. En gjennomføring av hovedregelen for næringseiendoms lån vil dessuten både bidra til likere konkurransevilkår og styrket risikosensitivitet.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Kari Olrud Moen
administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen
direktør

⁷ Jf. Finanstilsynets brev til Finansdepartementet 02.03.20, hvor det fremheves at «[t]ilsynsmyndighetene må i fastsettelsen av pilar 2-krav ta utgangspunkt i at bufferkravene er riktig kalibrert for å dekke den generelle systemrisikoen». I brevet konkluderes det med at «[Finanstilsynet kan \(...\) ikke se at den varslede økningen i systemrisikobufferen innebærer endringer i arbeidsdelingen mellom de ulike kravene i pilar 1 og pilar 2 \(inkludert kapitalkravsmarginen\)](#)». For Finans Norges nærmere vurderinger vises det til høringsvar avgitt 13.04.23, «[Pilar-2 - evaluering og regulering](#)».