

Finansdepartementet

*Sendes elektronisk*

Dato: 28.11.2022  
Vår ref.: 2022-584/DHJ  
Deres ref.: 19/2702

## **Gulv for risikovekting av bolig- og næringseiendomslån – Finans Norges høringsvar**

Det vises til Finansdepartementets brev 02.11.22 der det bes om merknader til Finanstilsynets forslag om å videreføre samt øke midlertidige gulvkrav for gjennomsnittlig IRB-risikovekting av henholdsvis bolig- og næringseiendomslån. Finans Norge avgir her sine vurderinger.

### **1. Hovedsynspunkter**

- Finanstilsynets forslag om å øke IRB-risikovektgulvene for bolig- og næringseiendomslån, til henholdsvis 25 og 45 prosent, vil innebære kraftige kapitalkravsskjerpelser. Finanstilsynet anslår at IRB-bankenes rene kjernekapitaldekning reduseres med fra hele 0,6 til 1,5 prosentpoeng. I lys av bankenes betydelige tapståleevne og summen av krav de er pålagt, er det verken grunnlag eller behov for slike skjerpelser.
- Det er svake holdepunkter for Finanstilsynets konklusjoner om endringer i risikobildet. Finans Norge deler Norges Banks vurdering om at det *ikke* har funnet sted vesentlige endringer i de sentrale risikofaktorene siden IRB-risikovektgulvene ble fastsatt for om lag to år siden. Eiendomsprisene har i høst falt noe, og det er også utsikter til ytterligere prisreduksjoner i eiendomsmarkedene og lavere låneetterspørsel. Dessuten har husholdningenes gjeldsbelastning avtatt. Dette reduserer de sårbarhetene som gjeldende gulvkrav var ment å dekke.
- Det bør ikke minst også minnes om at det allerede er iverksatt en rekke tiltak mot makro- og systemrisiko, og Norges Bank fremhever at både stresstester og sensitivitetsanalyser illustrerer at norske banker er robuste overfor kraftige tilbakeslag. Etter Norges Banks vurdering er nå norske bankers kapitalnivå i tråd med oppdaterte studier av hvor mye egenkapital de bør ha på lang sikt. Finans Norge kan ikke se at analysene og vurderingene tilsier behov for ytterligere og kraftige kapitalkravsskjerpelser, slik Finanstilsynet foreslår. Norges Bank mener for øvrig at dagens risikovektgulv bør videreføres.
- Skjerpede gulvkrav vil dessuten svekke bankenes insentiver til å redusere risiko. Det skyldes at foreslåtte gulv ikke lenger i hovedsak vil være sikkerhetsmekanismer («backstops»), men vil derimot i langt større utstrekning utgjøre bindende krav. Mens bevaring av risikosensitive kapitalkrav kan dempe sårbarheter i det finansielle systemet, vil motsatt høye og bindende gulvkrav kunne gi økt risiko.
- Det er i tillegg svært uheldig at det fremmes slike forslag kort tid før de foreslås å tre i kraft. Dette medfører stor uforutsigbarhet og regulatorisk usikkerhet, vanskeliggjør eller til dels umuliggjør

god kapitalplanlegging i bankene og kan gi et mindre stabilt kredittilbud. Effektene vil være særlig store for boligkredittforetak med IRB-tillatelse.

- De foreslåtte skjerpelsene har et omfang som innebærer at en må vente innstramninger i lånevilkår og redusert utlånskapasitet. Økte IRB-gulv, i kombinasjon med en høyere motsyklisk kapitalbuffer fra utgangen av mars neste år, vil kunne øke en IRB-banks boliglånsrenter med anslagsvis mellom 10 og 20 basispunkter og utlånsrenten på et representativt næringseiendoms-lån med 30-40 basispunkter. Samtidig utgjør summen av norske og utenlandske IRB-bankers markedsandeler hovedtyngden av det norske bankmarkedet. Økte lånerenter og lavere utlånskapasitet, i kombinasjon med IRB-bankenes markedsbetydning, vil trolig innebære at en gjennomføring av skjerpelsene vil forsterke det pågående og negative omslaget i norsk økonomi.
- Finanstilsynet har videre nylig anbefalt at systemrisikobufferens beregningsgrunnlag bør utvides til å omfatte også utenlandske engasjementer, og dette vil i særlig grad ramme enkelte av de samme bankene som er omfattet av IRB-gulvkravene. En eventuell kombinert virkning vil utgjøre betydelige kapitalkravsskjerpelser, som for bankene det angår på ingen måte vil bli motsvart av andre lettelser, og disse bankene omfatter en vesentlig del av markedet. Med trolig klare brudd på kapitalkravsmarginen (P2G) vil det medføre en markert reduksjon i deres utlånskapasitet.
- Finansdepartementet anmodes om å ikke følge opp de ulike forslagene og at en foretar en snarlig beslutning som avklarer usikkerheten. En utvidelse av systemrisikobufferens beregningsgrunnlag vil etter vår forståelse dessuten endre gjeldende innretning av kravet, slik at det utløser et behov for gjennomføring av notiserings- og prosedyrekrav overfor EU/EØS-organer. Det vil i så fall komplisere prosessen for anerkjennelse av kravet fra andre EU/EØS-stater, både hva gjelder allerede gjennomført resiprositet (Sverige) og med hensyn til stater der slike prosesser pågår.
- Som bakgrunn for forslagene om både utvidelsen av systemrisikobufferkravet og økte IRB-gulv viser Finanstilsynet til virkninger av norsk gjennomføring av CRR2 og CRD5 («bankpakken»), og herunder den forsterkede SMB-rabatten. Finanstilsynet synes særlig opptatt av å fremme forslag som motvirker slike endringer. Etter Finans Norges vurdering er en anvendelse av EU-regelverkets makrotilsynstiltak for å motvirke tiltenkte virkninger av andre generelle bestemmelser i samme regelverk ikke i samsvar med norske EØS-forpliktelser. Makrotilsynsvirkemidler skal begrunnes med identifisert makro- og systemrisiko.
- Det er samtidig behov for at norske myndigheter grundig overveier innretningen av krav pålagt standardmetodebanker, og Finansdepartementet bør blant annet gjennomføre EUs hovedregel under standardmetoden for risikovekting av næringseiendoms-lån, som åpner for en risikovekt på 50 prosent gitt at nærmere vilkår er oppfylt. En slik endring vil styrke risikosensitiviteten i standardmetodebankenes kapitalkrav og utgjøre en konkret oppfølging av sentrale budskap i Hurdalsplattformen om likeverdige konkurransevilkår.
- Finansdepartementet anmodes også om å foreta en kartlegging av EU-regelverkets samlede nasjonale handlingsrom for mindre og mellomstore banker samt gjennomføre tiltak som operasjonaliserer proporsjonalitetsprinsippet. Det bør dessuten foretas tilpasninger av disse bankenes pilar 2-krav i lys av at mer risiko enn før vil bli dekket av pilar 1-krav, og samtlige norske banker bør nå snarlig få en generell adgang til å oppfylle sine pilar 2-krav med samme kapital-sammensetning som pilar 1-minstekravet.

## 2. Foreslåtte risikovektgulv gir kraftige kapitalkravsskjerpelser

### 2.1 Skjerpede gulvkrav vil være til hinder for god risikostyring

Finanstilsynets forslag om økte IRB-risikovektgulv for eiendomslån vil innebære vesentlige skjerpelser for IRB-bankene. Finanstilsynet opplyser at gitt en økning i risikovektgulvet for boliglån på 5 prosentpoeng, vil bare én norsk IRB-bank ha en gjennomsnittlig risikovekt over det nye gulvkravet på i alt 25 prosent. For de øvrige norske IRB-bankene, der et slikt gulvkrav altså vil bli bindende, anslår Finanstilsynet at skjerpelsen øker beregningsgrunnlagene fra 3 og 10,3 prosent.

Finans Norge antar dessuten at virkningene generelt sett vil være særlig betydelige for IRB-boligkredittforetakene. Gitt at dagens risikovektgulv binder for et slikt kredittforetak, vil det økte gulvkravet for boliglån øke dets gjennomsnittlige risikovekt med 25 prosent. Dette rammer også standardmetodebanker som overfører lån til kredittforetak med IRB-tillatelse.

En økning i risikovektgulvet for næringseiendomslån fra 35 til 45 prosent vil i utgangspunktet bli en bindende restriksjon for to av de norske IRB-bankene, og økningen i beregningsgrunnlagene blir på henholdsvis 0,7 og 2,9 prosent (etter fradraget for SMB-rabatten). Samtidig viser Finanstilsynet til at to banker har gjennomsnittlige risikovekter på henholdsvis 45,9 og 45,3 prosent, og disse kan bli berørt avhengig av utviklingen i deres porteføljer og effektene av omsøkte IRB-modeller.

Da gjeldende IRB-gulv ble fastsatt i 2020, viste Finansdepartementet til at de norske IRB-bankenes gjennomsnittlige risikovekter hovedsakelig var høyere enn gulvkravene, men det ble anført at kravene ville kunne «løfte de få utenlandske bankene som ligger lavere, opp på et forsvarlig nivå».<sup>1</sup> Alle de tre største utenlandske IRB-bankene har gjennomsnittlige risikovekter for næringseiendomslån under 40 prosent, og Finanstilsynet opplyser at økningen i deres beregningsgrunnlag vil utgjøre mellom 0,5 og 4,4 prosent, riktignok beregnet før fradraget for SMB-rabatten som avdemper tilleggene. Gulvet for boliglån vil for de utenlandske bankene gi et tillegg i totalt beregningsgrunnlag på mellom 0,3 og 2,4 prosent. Disse effektene forutsetter resiprositet, og Finans Norge vil understreke at andre EU/EØS-staters anerkjennelse ikke er obligatorisk, men frivillig.

Sett under ett vil økte risikovektgulv i utstrakt grad utgjøre en bindende restriksjon som øker bankenes (nominelle) kapitalkrav, til forskjell fra i dag der gulvkravene i hovedtrekk er sikkerhetsmekanismer, altså generelt sett ikke-bindende nedre grenser for (nominelle) kapitalkrav. Når gulvkravet ikke lenger er en sikkerhetsmekanisme («backstop»), men en bindende restriksjon, vil en banks insentiv til ytterligere risikoreduksjon i den aktuelle porteføljen bli sterkt redusert.

I slike tilfeller får imidlertid banken et insentiv til å øke risikoen i den aktuelle porteføljen, inntil gjennomsnittsvekten igjen sammenfaller med gulvkravet, for å oppnå tilstrekkelig lønnsomhet. Høye gulvkrav som generelt sett binder er til hinder for god risikostyring, og kravene vil kunne bidra til økt risiko i bankenes porteføljer.

Ifølge Norges Bank bør det til enhver tid bør være sikkerhetsmekanismer som hindrer at bankenes kapitalmengde «blir for lav som følge av fall i bankenes risikovekter», men Norges Bank fremhever samtidig at risikovektgulv normalt ikke bør være den begrensende faktor, slik at bankenes insentiver til god risikostyring opprettholdes.<sup>2</sup> Det synes ikke som om Finanstilsynet tilsvarende anerkjenner de gunstige insentivene som følger av risikosensitive kapitalkrav.

<sup>1</sup> Jf. nyhetsmeldingen 08.12.20: «[Endringer i bankenes kapitalkrav er fastsatt](#)».

<sup>2</sup> Jf. Norges Banks [brev](#) til Finanstilsynet 26.10.22.

Etter Finans Norges forståelse er en hovedintensjon med risikosensitive kapitalkrav at en legger til rette for og stimulerer til god risikostyring i bankene. Samsvar mellom risikovekter og faktisk risiko styrker sammenhengen mellom regulatorisk og økonomisk kapital og bidrar til en mer differensiert prising av risiko, der lånerenten øker jo mer risikabelt et lån er. Dette kan dempe sårbarhetene i det finansielle systemet, mens høye gulvkrav motsatt vil kunne bidra til økt sårbarhet.

## 2.2 Betydelige kapitalkravseffekter av ulike foreslåtte skjerpelser

Finans Norge merker seg at Finanstilsynet synes opptatt av å motvirke effektene av den norske gjennomføringen av CRR2/CRD5, herunder virkninger av den utvidede SMB-rabatten, jf. nærmere omtale i avsnitt 3 der tilnærmingen drøftes i lys av EU-reglens intensjon.

For det første vil Finans Norge bemerke at i Hurdalsplattformen har regjeringen fremhevet viktigheten av å utvide SMB-rabatten.<sup>3</sup> For det andre vil økte risikovektgulv innebære kraftfulle effekter, illustrert ved at de norske IRB-bankene anslås å få et fall i ren kjernekapitaldekning varierende fra hele 0,6 til 1,5 prosentpoeng.<sup>4</sup> For det tredje vil det generelt sett være store forskjeller mellom bankene hva gjelder effektene av de lettelsene Finanstilsynet ønsker å demme opp for og virkningene av de skjerpelsene som tilsynet har foreslått. For IRB-boligkredittforetakene vil skjerpelsene gjennomgående være særlig kraftige.

Finanstilsynet har dessuten nylig anbefalt at systemrisikobufferkravets beregningsgrunnlag bør utvides til også å omfatte utenlandske engasjementer. Finanstilsynet anslår at dette vil øke kravet til ren kjernekapital for bankene samlet sett med 0,8 prosentpoeng. I lys av en så vidt kraftig økning for bankene sett under ett samt at forslaget reelt sett bare vil ha en signifikant innvirkning på et fåtall banker, antar Finans Norge at denne virkningen for de bankene det primært angår vil være langt sterkere, der kravet til ren kjernekapital kan øke med opptil minst i underkant av 1½ prosentpoeng.

Dersom Finansdepartementet skulle følge opp forslagene om både økte risikovektgulv og et utvidet beregningsgrunnlag for systemrisikobufferen, vil det altså medføre usedvanlig store utslag for enkelte banker. For disse vil da store tilpasninger være nødvendig, herunder vesentlige nedjusteringer av utlånskapasitet, og en gjennomføring av skjerpelsene vil kunne gi en varig og generell økning i bankenes finansieringskostnader ettersom investorene kan se det som nødvendig å oppjustere avkastningskrav for å kompensere for økt norsk regulatorisk risiko.

Norges Bank, som nå har et formalisert rådgiveransvar for systemrisikobufferen, har ikke fremmet en slik tilråding om å utvide bufferkravets beregningsgrunnlag, men Finanstilsynets anbefaling i kombinasjon med forslag om økte gulvkrav skaper betydelig usikkerhet, og dette kan også medføre vesentlig uro i kapitalmarkedene. Det er særlig uheldig at markerte innstrammingsforslag fremmes kort tid før det tidspunktet eventuelle skjerpelser er forventet å tre i kraft. Dette vanskeliggjør eller til dels umuliggjør god kapitalplanlegging i bankene, og det kan gi et mindre stabilt kredittilbud.

Finans Norge vil her også fremheve Finanstilsynets påpekning om at for enkelte banker kan foreslåtte gulvnivåer medføre behov for å øke kapitalen for å kunne oppfylle Finanstilsynets forventninger til kapitalkravsmargin (P2G). Etter Finans Norges syn understreker dette hvor betydelige skjerpelsene i

---

<sup>3</sup> I Hurdalsplattformen anføres det at regjeringen vil legge til rette for «et mangfoldig bankmarked med kjennskap til lokalt næringsliv, blant annet gjennom å utnytte handlingsrommet i EØS-avtalen og utvide rabatten for små og mellomstore bedrifter (SMB-rabatten)».

<sup>4</sup> Finanstilsynet opplyser at for seks av bankene kan effektene i sin helhet tilskrives økt gulv for boliglån, mens for én bank forklarer dette gulvet 80 prosent av effekten. Én bank blir kun påvirket av det økte risikovektgulvet for næringseiendoms lån.

form av økte gulvkrav er, og dersom de skal oppfylles fra og med utgangen av 2022, vil dette kunne innebære vesentlige tilpasningseffekter.

Bankene som rammes vil ventelig måtte stramme inn på lånevilkår og redusere utlånskapasiteten, og Finans Norge anslår at økte IRB-gulv, i kombinasjon med en høyere motsyklisk kapitalbuffer fra utgangen av mars neste år, vil kunne øke en IRB-banks boliglånsrenter med anslagsvis mellom 10 og 20 basispunkter og utlånsrenten på et representativt næringseiendomslån med 30-40 basispunkter, der gulvkravene forklarer hovedandelen av økningene.

En reprising av regulatorisk risiko som øker bankenes finansieringskostnader vil kunne ytterligere tilstramme lånevilkår og utlånspraksis, og dessuten viser erfaring at raske og kraftige kapitalkravsskjerpelser kan gi markerte porteføljevridninger på bekostning av utlånskapasiteten overfor norsk næringsliv.<sup>5</sup>

Finans Norge vil samtidig minne om at norske IRB-banker og -kredittforetak har en markedsandel for boliglån på 57,3 prosent og for næringseiendomslån på 48,1 prosent.<sup>6</sup> Hvis også utenlandske IRB-banker omfattes (gjennom resiprositet), vil altså den klare hovedtyngden av eiendomslånene i det norske markedet påvirkes av innstramningene. Skjerpelsene vil således kunne forsterke omslaget i både eiendomsmarkedene og i norsk økonomi generelt.

Finanstilsynets tilnærming står for øvrig i kontrast til rammeverket for motsyklisk buffer, der økninger normalt skal varsles 12 måneder før et nytt og høyere krav trer i kraft. Økningen i systemrisikobufferen til 4,5 prosent ble også varslet i god tid før dette kravet trådte i kraft. En slik praksis, som kombineres med god myndighetskommunikasjon, skaper en forutsigbarhet som bidrar til en stabil utlånspraksis. Forutberegnelighet også for bankenes investorer kan dempe både svingninger i og nivåer på avkastningskrav, noe som også vil komme bankenes kunder til gode.

Det er imidlertid Finansdepartementet som har besluttet Finanstilsynets frist for vurderinger av gulvkravene, og etter Finans Norges syn er denne fristen, og dermed også den etterfølgende høringsfristen, fastsatt for nær det tidspunktet som økte gulvkrav er foreslått å tre i kraft. Selv bare muligheten for slike skjerpelser, som gjøres kjent kort til før en eventuell ikrafttredelse, vil kunne innebære at bankene foretar og retter seg inn mot betydelige tilpasninger med realøkonomiske konsekvenser. Ved fremtidige og tilsvarende vurderinger bør Finansdepartementet legge opp til en prosess som sikrer tilstrekkelig forutberegnelighet.

---

<sup>5</sup> Jf. Getz Wold, E. og R. E. Juelsrud (2020): «[Risk-weighted Capital Requirements and Portfolio Rebalancing](#)», Journal of Financial Intermediation, Vol. 41. I denne forskningsstudien anvendes norske data, og det tas utgangspunkt i kapitalkrav-reformen etter den globale finanskrisen, som i Norge ble innført fra 2013 og de nærmeste påfølgende årene. Getz Wold og Juelsrud finner at bankene som i utgangspunktet hadde lavest kapitalnivå, og således hadde størst differanse til skjerpede regulatoriske krav og som derfor måtte foreta størst tilpasning, gjennomførte en vesentlig del av denne tilpasningen i form av porteføljevridninger der andelen lån til husholdninger økte mens andelen lån til ikke-finansielle foretak avtok. Således ble tilpasningen til skjerpede krav delvis foretatt gjennom endret sammensetning av eksponeringene som isolert sett trakk ned den gjennomsnittlige risikovekten. Bankene gjennomførte også andre tiltak, blant annet økte tilbakeholdte overskudd, men behovet for øvrige tiltak ble avdempet gjennom tilpasninger av kapitalkravenes beregningsgrunnlag. Vridningene fikk realøkonomiske effekter i form av lavere sysselsettingsvekst i mindre bedrifter.

<sup>6</sup> Ifølge Finanstilsynets [høringsnotat](#). I rapporten [Finansiell stabilitet 2022](#) opplyser Norges Bank om at de utenlandske filialbankenes samlede markedsandel, per 30. juni 2022, i markedet for brutto utlån til personkunder var 21 prosent og hele 33 prosent i næringsmarkedet. Etter Finans Norges forståelse er en betydelig andel av deres personmarkedslån boliglån og en vesentlig del av bedriftsmarkedslånene er næringseiendomslån, jf. blant annet [Norges Bank Staff Memo 6/2022](#). Andelen IRB-målte eiendomslån vil da klart utgjøre hovedtyngden av slike lån.

### *Finans Norge mener*

*En gjennomføring av Finanstilsynets forslag vil kunne forsterke nedkjølingen av norsk økonomi og over tid øke sårbarhetene i det finansielle systemet gjennom svekkelsen av kapitalkravenes risikofølsomhet. Finansdepartementets prosess og Finanstilsynets forslag bidrar også til unødig stor usikkerhet om regulatoriske rammevilkår. Skal bankene kunne utøve god kapitalplanlegging, som bidrar til en stabil utlånspraksis, kan ikke forslag om kraftige skjerpelser fremlegges kort tid før disse foreslås å tre i kraft. Uforutsigbarheten for investorer kan også gi varig økte finansieringskostnader for bankene som innebærer økte kostnader for deres kunder. Rammeverket for motsyklisk buffer illustrerer det hensynet som myndighetene bør vektlegge når endringer i kapitalkrav vurderes.*

## **3. Makrotilsynstiltak - EU-reglens intensjon**

### **3.1 Endringer som følge av CRR2 og CRD5 – forslag om motvirkende tiltak**

Kapitalkravsforordningens [artikkel 458](#) åpner for anvendelse av enkelte makrotilsynsvirkemidler, og en gjennomføring av tiltakene forutsetter identifiserte endringer i makro- og systemrisiko som kan få vesentlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien.

Videre må ansvarlig myndighet forklare hvorfor det valgte tiltaket er egnet, effektivt og står i et rimelig forhold til risiko. Bruk av artikkelens virkemidler, herunder skjerpede risikovekter rettet mot risiko som følger av overvurderte eiendomspriser («asset bubbles»), forutsetter dessuten at alle andre tiltak i kapitalkravsforordningen og -direktivet er mindre egnet. Virkemidlene under artikkel 458 kan bare gjøres gjeldende for 2 år av gangen.

På bakgrunn av redegjørelsen ovenfor anser Finans Norge at virkemidlene som artikkel 458 åpner for er tiltak «i siste instans» ettersom alle andre virkemidler i kapitalkravsregelverket skal begrunnes som mindre egnet, og etter vår forståelse er virkemidlene ment som *midlertidige* tiltak rettet mot i makro- og systemrisiko.

Finans Norge merker seg at Finanstilsynet, i høringsnotatets innledende del, under overskriften «Bakgrunn», viser til virkninger av generelle endringer i bankenes pilar 1-krav som følge av norsk gjennomføring av CRR2/CRD5 («bankpakken»). Finanstilsynet fremhever her utvidelsen av reduserte kapitalkrav for utlån til små og mellomstore bedrifter – den forsterkede SMB-rabatten – og det angis at den «bidrar vesentlig til økt kapitaldekning i IRB-bankene, selv om den ikke er soliditetsmessig begrunnet». I høringsnotats avsnitt 6.3 vises det igjen til virkninger av SMB-rabatten for de norske IRB-bankene, der det konkretiseres at «kapitaldekningen har i gjennomsnitt økt fra 0,2 prosentpoeng til 0,8 prosentpoeng med de nye reglene».

I [brev](#) til Norges Bank 01.11.22, om vurderinger av nivået på den norske systemrisikobufferen, anfører Finanstilsynet at gjeldende systemrisikobuffersats på 4,5 prosent for risikovektede eksponeringer i Norge bør videreføres. Samtidig mener Finanstilsynet at «Finansdepartementet bør vurdere å endre kapitalkravsforskriften slik at systemrisikobufferen anvendes på alle engasjementer, også norske bankers utenlandske engasjementer», og det vises til at dette vil øke kravet til ren kjernekapital for bankene samlet sett med 0,8 prosentpoeng.

Som bakgrunn for tilrådingen om et skjerpet systemrisikobufferkrav viser Finanstilsynet også her til virkninger av norsk gjennomføring av CRR2/CRD5: «Lettelsene i kravet til ren kjernekapitaldekning som følge av utvidet SMB-rabatt og nye bestemmelser om sammensetningen av pilar 2-kravene fra 1. juni 2022 anslås å utgjøre 1,3 prosentpoeng som vektet gjennomsnitt for norske banker».



For både forslagene om et utvidet beregningsgrunnlag for systemrisikobufferen samt økte risikovektgulv i henhold til artikkel 458 viser altså Finanstilsynet til virkninger av den norske gjennomføringen av bankpakken fra 1. juni i år. Etter Finans Norges forståelse er formålet med EU-regelverkets nærmere definerte nasjonale handlingsrom for makrotilsynsvirkemidler at disse skal rettes mot identifiserte økninger i makro- og systemrisiko. Med andre ord er ikke intensjonen at virkemidlene skal gi nasjonale myndigheter anledning til å nøytralisere eller motvirke andre deler av regelverkets generelle (og i prinsippet varige) bestemmelser, slik som reduserte kapitalkrav for utlån til små og mellomstore bedrifter og kapitalsammensetning for oppfyllelse av pilar 2-krav.

Etter Finans Norges vurdering motiverer Finanstilsynet innstrammingsforslagene med nettopp sistnevnte hensyn. Gitt en oppfølging av slike forslag bør i så fall også den reelle begrunnelsen klart fremkomme av notifiseringen til relevante EU/EØS-organer. Finans Norge vil her også bemerke at Finanstilsynet allerede har gjennomført en oppkalibrering av LGD-modeller for SMB-kunder i etterkant av innføringen av SMB-rabatten tilknyttet EØS-tilpasningen ved utgangen av 2019.<sup>7</sup>

### 3.2 Artikkel 458 – vurderinger avgitt av EBA

Det er i det hele tatt få EU/EØS-stater som har stilt krav til risikovekter i henhold til artikkel 458, og etter Finans Norge forståelse vektlegges det at tiltakene er ment midlertidige og skal nøye vurderes opp mot andre bestemmelser i kapitalkravsregelverket. Dette fremkommer eksempelvis i ulike vurderinger som Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) har fremmet i tilknytning til svenske myndigheters ønske om å forlenge varigheten av risikovektgulvet for boliglån etter artikkel 458.

Selv om EBA så langt ikke har motsatt seg forlengelsen av det svenske IRB-gulvkravet, har EBA likevel fremmet enkelte kritiske merknader. I en [vurdering](#) fra oktober 2021 påpekes blant annet følgende:

- «The EBA would like to emphasise that this measure has been in place in one form or another since 2014, originally introduced through Pillar 2 and then replaced in 2018 by the current Article 458 measure. The Article 458 measure aims to correct issues in the modelling of IRB models that have remained throughout the years, rather than fixing the structural issues themselves».
- «These persistent low risk weights [4.4%] suggest that a revalidation of the IRB models in Swedish banks may be necessary. In this regard, the EBA welcomes the ongoing review of IRB models through bottom-up repair measures and acknowledges the time horizon for carrying out such work. The EBA calls on the Swedish authorities to reflect on how these risks could be addressed in the future».
- «The EBA also invites Finansinspektionen to reassess the rationale for the measure in light of the currently available (i.e. the sectoral SyRB) and forthcoming (i.e. the output floor) instruments which could be more targeted to or compensate for the risk as it appears to be a structural feature of the Swedish housing market».

EBA har i denne sammenhengen også vist til nærmere angitte nivå 2- og nivå 3-regler for IRB-metoden, som skal bidra til en harmonisert IRB-metode og -tilsynspraksis på tvers av EU/EØS-jurisdiksjoner. Finans Norge anser dessuten at EBAs betraktninger her avspeiler en klar intensjon i EU-regelverket om at virkemidler i henhold til artikkel 458 ikke skal anvendes som strukturelle tiltak. For øvrig merker Finans Norge seg EBAs henvisning til pilar 1-bufferkrav og det kommende IRB-gulvet (output floor) i nye Baselstandarder.

---

<sup>7</sup> I det minste for enkelte IRB-banker.

### *Finans Norge mener*

*Virkninger av norsk gjennomføring av CRR2/CRD5 fremstår som en selvstendig og sentral begrunnelse for Finanstilsynets forslag om å skjerpe systemrisikobufferkravet og øke IRB-risikovektgulvene. En anvendelse av EU-regelverkets makrotilsynstiltak for å motvirke tiltenkte virkninger av andre generelle bestemmelser i samme regelverk er ikke i samsvar med norske EØS-forpliktelser. Makrotilsynstiltak skal begrunnes med identifisert makro- og systemrisiko, være egnet og stå i et rimelig forhold til slik risiko. En anvendelse av tiltak i henhold til artikkel 458 skal dessuten være midlertidig.*

## **4. Ulike tiltak og analyser gjennomført av norske myndigheter**

### 4.1 Krav til IRB-metoden

Finanstilsynet angir at formålet med risikovektgulvene er å sikre at bolig- og næringseiendoms lån ikke risikovektes for lavt. Videre anføres det at gulvkravene har fungert som en «backstop» for å ta hensyn til usikkerhet i IRB-modellene, særlig som følge av at bankenes datagrunnlag hovedsakelig er fra «gode tider» mens tapene «oppstår i dårlige tider».

Finans Norge vil påpeke at modellene for beregninger av misligholdssannsynlighet (PD) og tapsgrad (LGD) er pålagt både kalibrerings- og valideringskrav. Finanstilsynet understreker at nettopp tapsefaringer fra bankkrisen ligger til grunn for kalibreringskrav, og det pålegges sikkerhetsmarginer for å «ta hensyn til usikkerhet i datagrunnlaget og modelleringen». Kravene begrenser den betydningen «gode tider» har for parameterfastsettelsen. Slike krav er også del av det nærmere innholdet i EUs nivå 2- og nivå 3-regler som også norske IRB-modeller skal tilpasses til, jf. prosessen for omsøkte IRB-modeller. Høye gulvkrav undergraver relevansen av dette arbeidet.

Finans Norge vil her også vise til Norges Banks uttalelse om at «[s]iden krisetider inntreffer sjelden, er det fare for at bankenes modeller undervurderer tapsrisiko. Kapitaldekningsreglene stiller derfor krav til lange dataserier for å begrense medsykliske effekter av risikovektene. I Norge må bankene benytte data tilbake fra bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet. Det bidrar til at risikovektene varierer mindre med konjunktursyklusen».

Norges Bank uttaler videre at «[v]åre beregninger, som legger til grunn data tilbake til bankkrisen tidlig på 90-tallet, tyder på at dagens risikovektgulv er på et nivå som hindrer at kapitalmengden i bankene blir for lav». Finans Norge vil her også understreke at IRB-bankenes gjennomsnittlige risikovekter i hovedsak er høyere enn gjeldende gulvkrav. Finanstilsynet påpeker dessuten at «IRB-bankenes gjennomsnittlige risikovekter er tilnærmet uendret fra da gulvene trådte i kraft».

Til tross for at Finanstilsynet fremhever at erfaringene fra bankkrisen reflekteres i estimater for PD og LGD, og at de regulatoriske parameterne tillegges sikkerhetsmarginer «for å ta hensyn til statistisk usikkerhet og til usikkerhet og mangler ved datagrunnlag og modellering», fremlegger Finanstilsynet likevel et syn om at tapserfaringer fra bankkrisen og utviklingen i risikobildet indikerer at dagens risikovekter ikke er tilstrekkelige for at bankene skal kunne tåle tap i tilsvarende omfang i fremtiden. Finans Norge kan ikke se at det gis empirisk belegg for denne postuleringen. Beregningene utført av Norges Bank indikerer etter vårt syn den motsatte konklusjonen.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Jf. Andersen, H. (2013): «How high should risk weights be on Norwegian residential mortgages?» Norges Bank Staff Memo 10/2013 og Andersen, H. (2019): «Hvor mye ren kjernekapital må bankene sette av ved utlån til næringseiendom?» Norges Bank Staff Memo 10/2019.



## 4.2 Stresstester

I høringsnotatets kapittel 7, med overskriften «Risikovekter basert på tapserfaringer», synes Finanstilsynet å legge svært stor vekt på resultater fra dets stresstest utført i 2022. Med henvisning til testresultatene konkluderes det med at gulvkravene bør økes for å sikre «forsvarlige nivåer» på risikovektene. Finans Norge stiller seg spørrende til tilnærmingen i lys av at det ikke gis en nærmere redegjørelse av (i) hvorfor gjeldende risikovekter, altså uten gulv, er å anse som for lave, (ii) hvorfor gjeldende gulvkrav ikke lenger sikrer «forsvarlige» sikkerhetsmekanismer og (iii) ikke minst mangelen på begrunnelse for hvorfor pilar 2-bufferen, P2G, som i hovedtrekk fastsettes på grunnlag av slike stresstester, ikke tar høyde for den risiko som dette kravet er ment å dekke.

Finans Norge kan altså ikke se at Finanstilsynet begrunner hvorfor dagens gulv nå skulle implisere «uforsvarlige» krav, mens foreslåtte skjerpelser medfører «forsvarlige» nivåer. Norges Banks beregninger belyser imidlertid problemstillingene, og om eksempelvis risikovektingen av næringseiendomslån angis det at gjeldende gulvkrav «er på et rimelig nivå». Selv om Finans Norge skulle ha enkelte innsigelser til Norges Banks beregninger, så verdsettes like fullt den analytiske tilnærmingen.

Finanstilsynet viser også til analysene utført av Norges Bank, men argumenterer til dels for at bankenes porteføljekvalitet i dag trolig er svakere enn under bankkrisen og dels for at beregningene mer generelt undervurderer dagens risikonivåer. Postuleringene blir etter vårt syn ikke underbygget av beregninger med utgangspunkt i tapserfaringer eller andre tidsserier som gir uttrykk for utviklingen i kredittrisiko i de aktuelle bankenes eiendomsporteføljer. Finans Norge stiller seg dessuten tvilende til at Finanstilsynets betraktninger ville ha stått seg godt i en konfrontasjon med data. Slike overveielser må baseres på bakgrunn av historiske data og kvantitative beregninger, og kapitalkravsregelverket inneholder altså nettopp krav om anvendelse av lange dataserier. For øvrig er risikostyringen i norske banker betydelig styrket siden bankkrisen for om lag 30 år siden.

Finans Norge merker seg især følgende uttalelse i høringsnotatet: «I Finanstilsynets stresstest for 2022 faller boligprisene mer fra 2022 til 2025 enn fra 1987 til 1992. Etter Finanstilsynets vurdering tilsier utviklingen i risikobildet at risikovektgulvet økes for å sikre forsvarlige nivåer».

Utsagnet ovenfor gir for det første et inntrykk av at stresstesten representerer den faktiske utviklingen i risikobildet.<sup>9</sup> For det andre kan etter vårt syn ikke et anslag på «forsvarlig» risikovekt kun baseres på eiendomsprisfall i slike stressscenarier, og endog uten angivelse av en konfidenskoeffisient, der utfallet per konstruksjon er fullt ut betinget av de forutsetningene som legges til grunn. Andre forutsetninger og scenarier ville naturligvis gitt andre resultater, uten at dette i seg selv har større prediktiv relevans.

Imidlertid kan slike stresstester illustrere graden av norske bankers robusthet overfor store forstyrrelser i lys av de samlede kravene de er pålagt. Gitt Finanstilsynets vektlegging av stresstesten, stiller Finans Norge spørsmål ved hvorfor ikke tilsynet i høringsnotatet nettopp drøfter bankenes robusthet overfor det kraftige tilbakeslaget som denne testen innebærer.

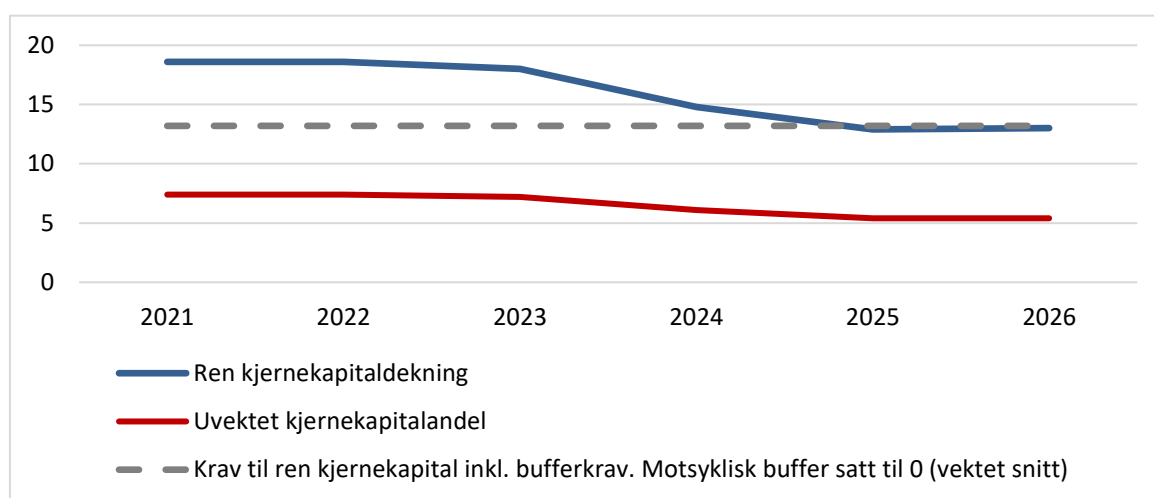
I rapporten [Finansielt utsyn juni 2022](#) opplyser imidlertid Finanstilsynet at blant de 19 største norske bankene er det enkelte som gjennom hele stressperioden dekker det samlede risikovektede kapitalkravet, altså både minstekrav (inkludert pilar 2) og bufferkrav. Og dersom det realistisk sett

---

<sup>9</sup> Utsagnet fremstår også besynderlig i lys av at boligprisfallet i stresstesten ikke avviker sterkt fra boligprisfallet under bankkrisen (hhv. 28 og 24 prosent målt nominelt). I stresstesten faller for øvrig næringseiendomsprisene med 42 prosent, mens prisene på kontorlokaler fra 1987 til 1992 falt med 40 prosent.

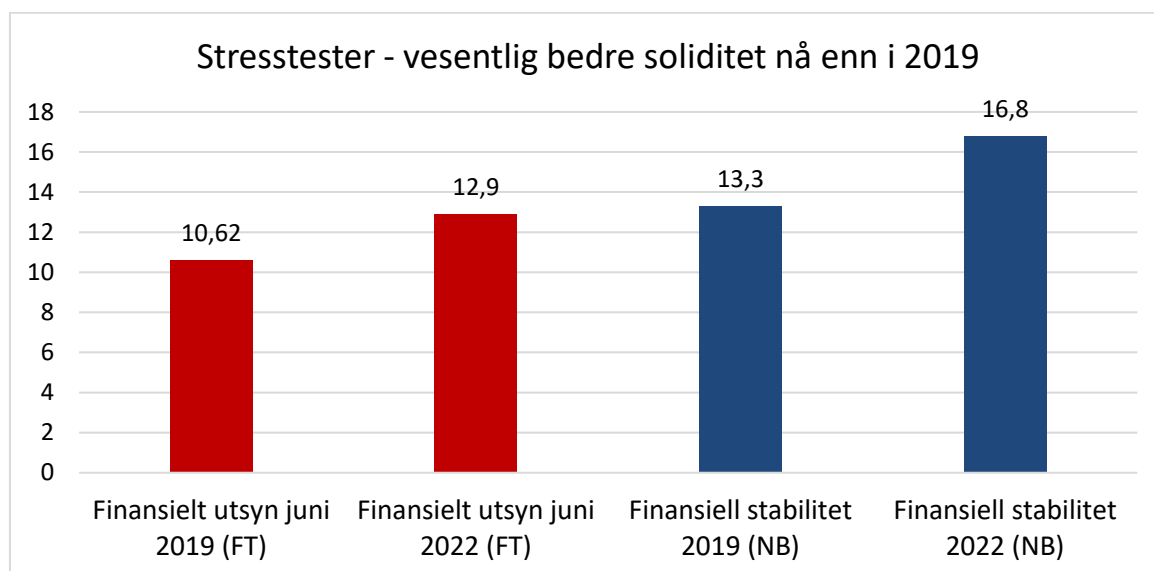
forutsettes at motsyklisk kapitalbuffer i stressscenarioet reduseres til 0, vil om lag halvparten av disse bankene tilfredstille både minstekrav og bufferkrav gjennom hele stressperioden. Med andre ord er det da altså nær halvparten av disse bankene som i stressperioden bryter det kombinerte bufferkravet, i trolig noe varierende grad, men figur 1 nedenfor indikerer begrensede brudd. Den uvektede kapitaldekningen (leverage ratio) for de 19 største bankene faller for øvrig fra 7,4 prosent i 2020 til 5,4 prosent i 2025 i stresstesten, og ingen bryter minimumskravet på 3 prosent.

**Figur 1** Kapitaldekning. Prosent. De 19 største bankkonsern. Finanstilsynets makrostresstest 2022



Kilde: Finanstilsynet

**Figur 2** Makrobankens laveste rene kjernekapitaldekning i stressperioden. Prosent



Kilder: Finanstilsynet og Norges Bank

Samlet sett, og især i lys av tapsutviklingen i Finanstilsynets stresstest, anser Finans Norge at dens resultater først og fremst anskueliggjør norske bankers betydelige motstandskraft. I rapporten [Finansiell stabilitet 2022](#) fremhever også Norges Bank at både stresstester og sensitivitetsanalyser viser at norske bankers gjeldende kapitalnivå er høyt nok til at de tåler scenarioer med betydelige

tap.<sup>10</sup> For øvrig viser både Norges Banks og Finanstilsynets stresstester, jf. figur 2 ovenfor, at makrobankens laveste rene kjernekapitaldekning i løpet av stressperioden er høyere i 2022-stresstestene enn i 2019-testene som ble gjennomført året før gjeldende gulv ble fastsatt.

#### 4.3 En rekke makrotilsynsvirkemidler og andre tiltak anvendes i Norge

En drøfting av bankenes motstandsdyktighet mot kraftige tilbakeslag må også ta utgangspunkt i andre anvendte makrotilsynstiltak. En systemrisikobuffer på hele 4,5 prosent kombinert med et motsyklisk bufferkrav på 2,5 prosent (fra utgangen av mars neste år) innebærer at samtlige norske banker er pålagt et svært høyt kombinert pilar 1-bufferkrav relativt til banker i andre EU/EØS-land.

Samtidig har norske myndigheter benyttet flere makrotilsynstiltak rettet mot risikovekter. Bruk av IRB-risikovektgulv etter CRR artikkel 458 utgjør ett av disse. I tillegg gjøres det bruk av CRR artikkel 164, med et forhøyet LGD-gulv for boliglån i IRB-metoden, samt anvendelse av CRR artikkel 124, som øker risikovekten for næringsseiendoms lån under standardmetoden.

Dessuten har norske myndigheter gjennomført en omfattende og direkte inngripende makroregulering av bankenes samlede utlånspraksis. Slike tiltak er foreløpig ikke en del EU-regelverkets rammeverk for makrotilsynsvirkemidler, men spørsmålet om dette rammeverket bør utvides til å omfatte slike krav har nokså nylig vært del av en høring gjennomført av EU-kommisjonen.

Hva gjelder pilar 2-tillegget i form av en tilsynsforventet kapitalkravsmargin, P2G, så er ikke dette etter EU-regelverket definert som et makrotilsynstiltak, men fastsettelsen av P2G baseres like fullt på stresstester som etter Finans Norges vurdering omfatter realisering av makro- og systemrisiko. For øvrig er det Finans Norges forståelse at Finanstilsynet, i vurderinger av krav tilknyttet IRB-metodens løpetidsparameter, har skjerpet ordinære pilar 2-krav for næringsseiendoms lån.<sup>11</sup>

I sum anvendes altså en rekke tiltak, med likelydende eller i det minste nærliggende begrunnelser. I brevet til Finanstilsynet 26.10.22 viser også Norges Bank til at norske myndigheter «har brukt flere virkemidler for å dempe sårbarhet knyttet til høy gjeldsbelastning i husholdningene og høye eiendomspriser». Som nevnt fremhever Norges Bank at dagens kapitalnivåer i de største norske bankene samlet sett er tilstrekkelige til å bære tapene selv ved kraftige tilbakeslag i norsk økonomi.<sup>12</sup> Samtidig påpekes det at norske banker er lønnsomme og har en robust finansieringsstruktur og at også dette bidrar til god tapståevne og motstandskraft mot markedsuro.

#### *Finans Norge mener*

*Det er allerede iverksatt en rekke tiltak mot makro- og systemrisiko, og stresstester og sensitivitetsanalyser illustrerer at norske banker er robuste overfor kraftige tilbakeslag. I rapporten Finansiell stabilitet 2022 viser Norges Bank til at dagens kapitalnivå i norske banker er i tråd med oppdaterte studier av hvor mye egenkapital bankene bør ha på lang sikt. Finans Norge kan ikke se at analysene og vurderingene taler for ytterligere og kraftige kapitalkravsskjerpelser.*

---

<sup>10</sup> Kapitalkravene skal dekke uventede tap mens tapsavsetningene skal dekke ventede tap. I en dyp nedgangskonjunktur vil tapsavsetningene kunne øke markert mens også de risikosensitive kapitalkravene vil ventes å ta seg opp. Samtidig er bankenes inntjening førstelinjeforsvaret mot tap. Motstandskraften omhandler altså mer enn makrotilsynstiltak.

<sup>11</sup> Etter Finans Norges forståelse er effekten, i det minste for enkelte IRB-banker, at skjerpelsen svarer til en økning i gjennomsnittlig risikovekt for næringsseiendoms lån på om lag 2-3 prosentpoeng.

<sup>12</sup> I rapporten Finansiell stabilitet 2022.

## 5. Om lag uendret risikobilde siden 2020

### 5.1 Sårbarheter i det finansielle systemet

I Finanstilsynets høringsnotat, om endringer i risikobildet siden 2020, fremvises en rekke figurer. For det første er flere av figurene basert på tidsserier som foreløpig ikke dekker perioden fra 2020 til 2022, og for det andre indikerer enkelte av figurene at risikobildet i liten grad har endret seg i denne perioden. For eksempel, og med OECD som kilde, oppgis i høringsnotatets figur 5.2 en oversikt over husholdningenes gjeldsbelastning i et utvalg europeiske land, herunder Norge. Siste observasjon er tall for 2021, og figuren illustrerer at norske husholdningers gjeldsbelastning er lavere i 2021 enn året før.<sup>13</sup> For det tredje anser Finans Norge at Finanstilsynet i for liten grad vektlegger den pågående prisnedgangen i norske eiendomsmarkeder og omslaget i norsk økonomi, som blant annet har sammenheng med økte renteutgifter og dessuten en kraftig og bred oppgang i andre kostnader for både husholdninger og bedrifter.

Finanstilsynet anfører at det nå er økt risiko for finansiell ustabilitet sammenliknet med situasjonen da gjeldende gulv for risikovekter ble fastsatt. Også Norges Bank angir at det er «svakkede utsikter for finansiell stabilitet», men Norges Bank peker samtidig på at sårbarhetene i det finansielle systemet er om lag på samme nivå som da risikovektgulvene ble innført ved utgangen av 2020. Samlet sett vurderer Norges Bank at det norske finansielle systemet er godt rustet til å møte risikoene man står overfor, og sentralbanken anbefaler at både gjeldende systemrisikobuffer og IRB-gulvene videreføres.

Etter Finans Norges syn må en skille mellom på den ene siden nivået på sårbarheter, som trolig er lite endret siden høsten 2020, og på den andre siden en mulig materialisering av risiko. Gitt at norske myndigheter vurderer at det i utgangspunktet er vesentlige sårbarheter i det finansielle systemet, som følge av høye eiendomspriser og især en høy gjeldsbelastning i husholdningene, må en også kunne legge til grunn at moderate korreksjoner av eiendomspriser og en redusert gjeldsbyrde reduserer sårbarhetene og gradvis styrker utsiktene for den finansielle stabiliteten.

Etter Finans Norges forståelse er både risikovektgulv og sentrale kapitalbufferkrav fastsatt på bakgrunn av en langvarig oppgang i eiendomspriser og gjeld, som norske myndigheter har karakterisert som finansielle ubalanser. En avdemping av sistnevnte, som følge av omslaget i eiendomsmarkedene og lavere kredittvekst, kan da etter vårt syn ikke begrunne ytterligere buffer- og risikovektskjerpelser. Summen av anvendte makrotilsynstiltak gir allerede betydelig motstandskraft.

### 5.2 Boligmarkedet og husholdningens samlede gjeldsutvikling

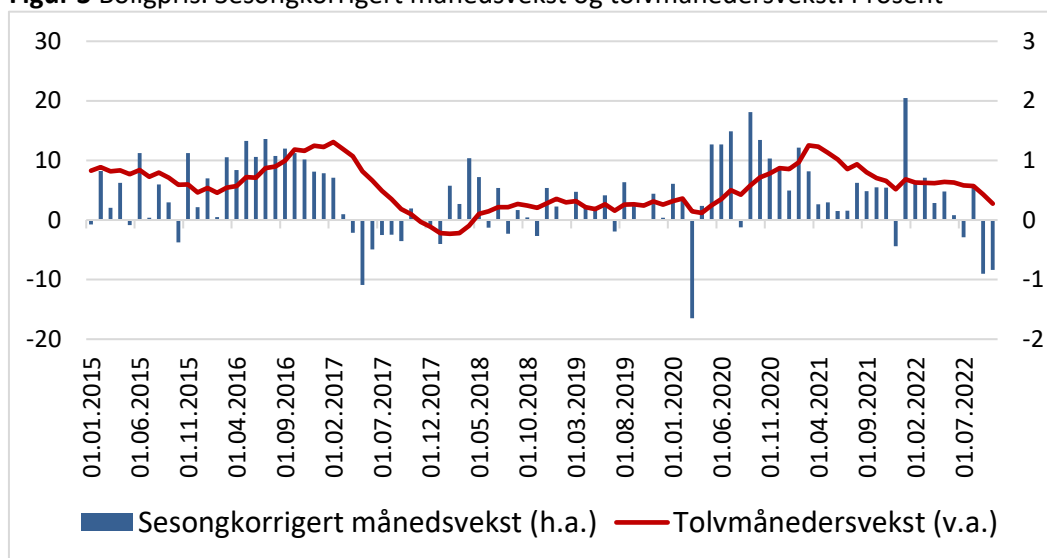
Det er en nær sammenheng<sup>14</sup> mellom prisene i boligmarkedet og husholdningenes låneopptak, og Finans Norge vil fremheve at boligprisene i høst har falt noe, jf. figur 3. Samtidig vil vi bemerke at realboligprisene var stabile fra om lag våren 2017 og frem til sommeren 2020, jf. figur 4. Reduksjonen i styringsrenten til null under pandemien bidro til et ytterligere løft i realboligprisene, men det reelle

<sup>13</sup> Så vidt Finans Norge kan se av figuren er norske husholdningers gjeldsbelastning i 2021 lavere enn hva den var i de tre forutgående årene. Se for øvrig også figur 5 i dette høringsvaret.

<sup>14</sup> Finanstilsynet fremhever ofte en gjensidighet mellom boligpriser og husholdningsskjuld, men uten å drøfte dette inngående. Finans Norge anser at 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.

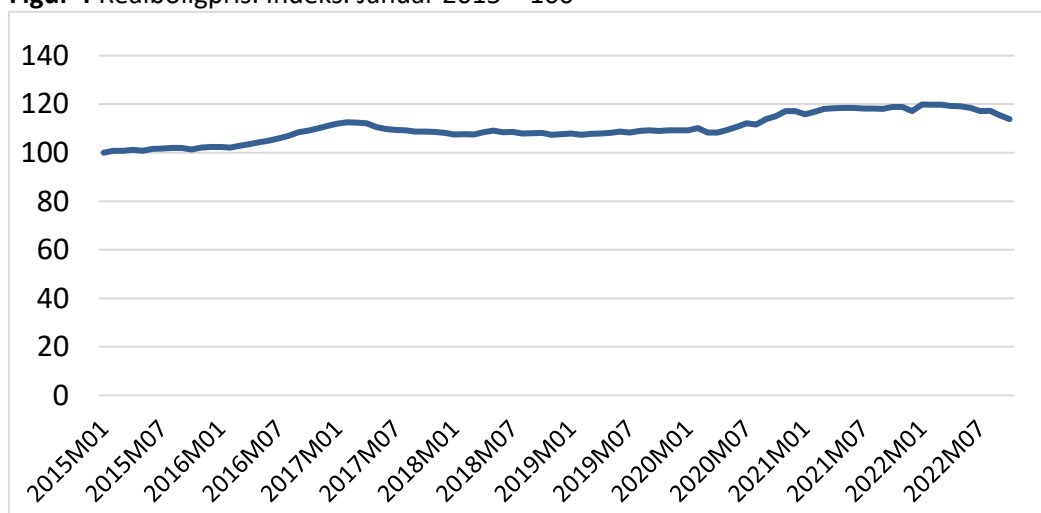
prisnivået har siden våren 2021 igjen vært stabilt, og det har i høst avtatt. Med unntak av i den nevnte perioden fra 2020 til 2021, har med andre ord prisene på boliger økt i om lag samme takt som prisene på andre varer og tjenester helt siden våren 2017.

**Figur 3** Boligpris. Sesongkorrigert månedsvekst og tolv månedersvekst. Prosent



Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi og Finn.no

**Figur 4** Realboligpris. Indeks. Januar 2015 = 100



Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no og Statistisk sentralbyrå

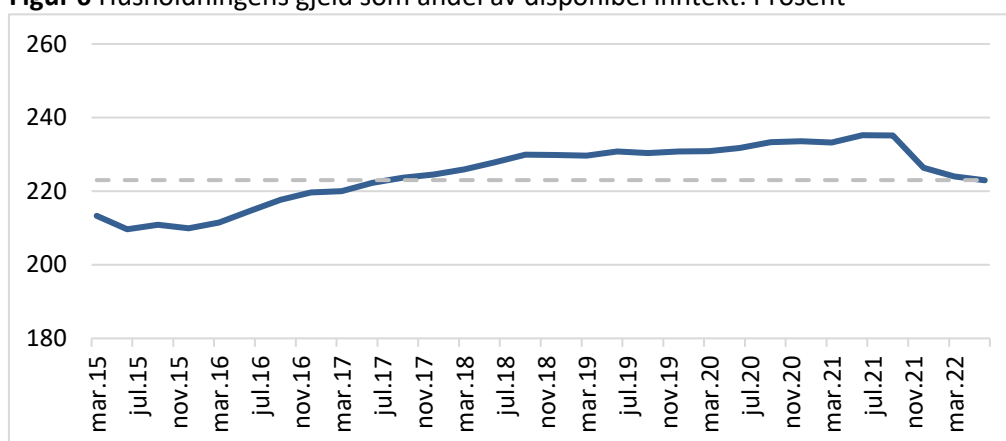
Figur 5 viser tolv månedersveksten i husholdningenes samlede gjeld. Denne gjeldsveksten har over tid avtatt, og den var i oktober i år på det laveste nivået som er registrert etter årtusensskiftet. Selv om husholdningenes gjeld målt som andel av deres disponible inntekt – gjeldsbelastningen – er på et høyt nivå historisk sett, har denne størrelsen utviklet seg mer stabilt de senere årene, se figur 6. Siden i fjor høst har husholdningenes aggregerte gjeldsbelastning (slik Norges Bank måler denne) avtatt, og den er nå lavere enn da gjeldende IRB-risikovektgulv ble fastsatt. Ifølge Norges Banks siste pengepolitiske rapport er det utsikter til at både realboligprisene og gjeldsbelastningen vil bli redusert i løpet av anslagsperioden, illustrert i figur 7.

**Figur 5** Tolvmånedersvekst i kreditt til husholdninger. Prosent



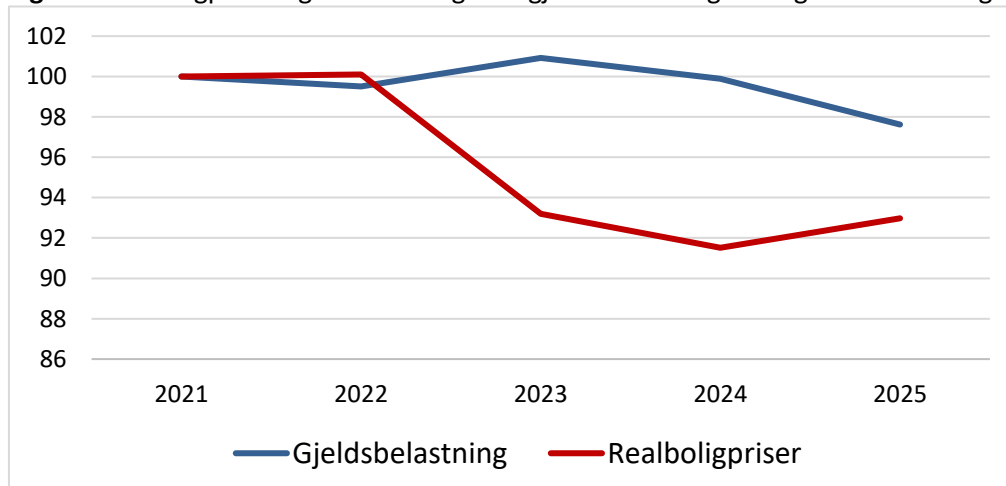
Kilde: Statistisk sentralbyrå

**Figur 6** Husholdningens gjeld som andel av disponibel inntekt. Prosent



Kilde: Norges Bank, Finansiell stabilitet 2022. Disponibel inntekt er inntekt etter skatt og renteutgifter

**Figur 7** Realboligpriser og husholdningenes gjeldsbelastning – Norges Banks anslag



Kilder: Norges Bank (PPR 3/22) og Finans Norge. Indekser, 2021 = 100



### 5.3 Risikoutsatte husholdningers gjeld

Finanstilsynet anfører at særlig konsentrasjon av opplåning i sårbare husholdninger utgjør en risiko for den finansielle stabiliteten. Finans Norge er ikke uenig i slik vurdering, men vi vil her vise til at Norges Bank gjentatte ganger har analysert utviklingen i omfanget av gjeld som holdes av husholdninger som både har høy gjeldsgrad, lav betjeningsevne og svak pantesikkerhet.<sup>15</sup> Norges Bank anser disse som de mest risikoutsatte husholdningene, og publiserte resultater viser at de holder en liten andel av samlet gjeld (2-3 prosent).

I rapporten Finansiell stabilitet 2022 viser Norges Bank også til resultater av sensitivitetsberegninger av husholdningenes gjeldsbetjeningsevne ved kombinasjoner av økte mat- og strømpriser samt høyere utlånsrente i tråd med prognosen i Pengepolitisk rapport 3/22. Analysen illustrerer at de aller fleste husholdninger er i stand til å betjene gjelden. Ved en strømpris på 2,6 kroner per kWh, en økning i matpriser på 10 prosent og en boliglånsrente på 4,3 prosent, vil andelen gjeld som står i fare for å bli misligholdt være om lag to og en halv prosent. Norges Bank understreker at dette er et lavt nivå og at beregningene forutsetter blant annet uendret inntekt. I en prognose ville en også ha lagt til grunn stigende lønnsinntekter, som reduserer andelen med betalingsutfordringer.<sup>16</sup>

Det kan synes som om Finanstilsynet mener at resultatene av de årlige boliglånsundersøkelsene i særlig grad kaster lys over graden av gjeldskonsentrasjon i sårbare husholdninger. Finans Norge vil her minne om at undersøkelsene inneholder kun informasjon om et utvalg av nye lån hvert år, og altså ikke den totale utestående beholdningen av boliglån. Finans Norge mener vurderinger av konsentrasjon av opplåning i sårbare husholdninger må baseres på det totale utestående boliglånsvolumet, slik Norges Bank gjør med utgangspunkt i mikrodata.<sup>17</sup>

Finans Norge mener like fullt at Finanstilsynets boliglånsundersøkelser inneholder relevant informasjon. Tilsynet viser til at nær halvparten av volumet av nye lån (i utvalget) i år er innvilget til låntakere med gjeld over fire ganger brutto årsinntekt, men resultatene viser også at andelen nye lån som er innvilget til låntakere med gjeld over fem ganger brutto årsinntekt bare er 4 prosent, og denne andelen har vært stabil siden 2017.

Den samlede vektede gjeldsgraden i undersøkelsen var i år på 347 prosent, om lag på nivå med fjorårets undersøkelse (346 prosent), men noe høyere enn i 2020 (337 prosent). Etter Finans Norges vurdering må en generelt forvente større variasjon når en sammenlikner to helt ulike utvalg fremfor endringer i en beholdningsstørrelse, og økningen i gjennomsnittlig gjeldsgrad på et utvalg nye lån fra 2020 til 2021 bør trolig ses i sammenheng med boligprisoppgangen i samme periode. For øvrig viser utvalgsundersøkelsen at gjennomsnittlig belåningsgrad har vært stabil de siste årene.

For våre øvrige vurderinger av boliglånsundersøkelsen vises det til Finans Norges [høringssvar](#) avgitt 07.11.22 vedrørende Finanstilsynets forslag om endringer i utlånsforskriften.

---

<sup>15</sup> Jf. eksempelvis redegjørelse i rapporten [Finansiell stabilitet 2020](#): Gjeld holdt av husholdninger med høy gjeldsgrad (gjeld over fem ganger bruttoinntekt), lav betjeningsevne (årlig margin under én månedsinntekt) og dårlig pantesikkerhet (netto bankgjeld høyere enn boligens markedsverdi) antas å være særlig risikoutsatt. Andelen av samlet gjeld i husholdninger med både høy gjeldsgrad og lav betjeningsevne utgjør en lengre tidsserie, og denne andelen har falt betydelig gjennom de første ti årene som etterfulgte finanskrisen.

<sup>16</sup> I en sensitivitetsberegning som avspeiler et stresstestscenario legger Norges Bank til grunn en rente på hele 9 prosent, et fall i boligprisene på 20 prosent, en strømpris på nærmere 4,5 kroner per kWh samt til en økning i matpriser på 10 prosent. Da vil nær 15 prosent av gjelden holdes av husholdninger som vil kunne få betalingsproblemer.

<sup>17</sup> Det har for øvrig også funnet sted en nedgang i volumet av forbruksgjeld og en viss nedgang i antall tilknyttede inkassokrav. Forbruksgjeld utgjør dog en liten andel av husholdningenes samlede lånegjeld, om lag 3 prosent.

#### 5.4 Næringseiendomsmarkedet

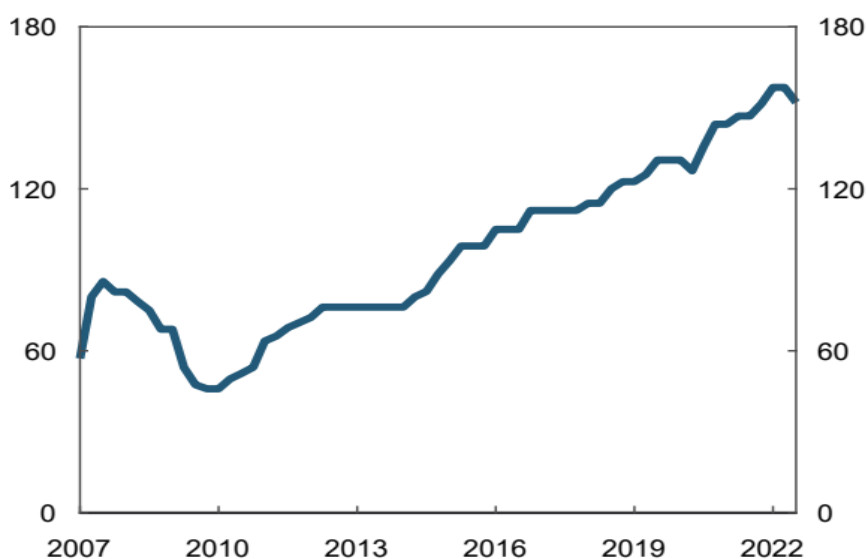
Finanstilsynet viser til at gjennom det siste tiåret har det vært en økning i næringseiendomsprisene, drevet av vekst i leieinntekter og lavere avkastningskrav, og at siden årsskiftet 2021/22 har økt inflasjon, høyere renter og svekkede vekstutsikter preget markedet. Etter Finanstilsynets vurdering er det finansielle systemets sårbarhet knyttet til bankenes eksponeringer mot næringseiendoms lån noe forhøyet sammenliknet med nivået for to år siden.

Finans Norge vil påpeke at selv om næringseiendomsprisene lenge har steget, har det nå funnet sted et omslag også i dette markedet. Næringseiendomsprisene har falt noe i høst, se figur 8, som viser beregnede salgspotensialer for prestisjelokaler i Oslo, og i andre deler av landet har for øvrig prisoppgangen over tid trolig vært mindre enn i hovedstadsområdet. I Norges Banks utlånsundersøkelse i oktober oppgir nå et flertall av bankene at de stiller enda strengere krav til betjeningsevne og egenkapitalandel ved nye næringseiendoms lån, noe som indikerer aktiv risikostyring.

Oppgangen i næringseiendomsprisene det siste tiåret har for øvrig ikke blitt motsvart av en tilsvarende opplåning i næringseiendomsforetakene, slik at foretakenes egenkapitalandel har økt. Det gir økt robusthet overfor prisfall på næringseiendom. På noe sikt er dessuten også leieinntektene sikret gjennom inngåtte leiekontrakter, som for øvrig normalt justeres i tråd med utviklingen i konsumprisindeksen. Selv om økt inflasjon medfører en pengepolitisk innstramning, som trekker avkastningskravene opp og næringseiendomsprisene ned, innebærer altså konsumprisoppgangen til justerte leieinntekter som isolert sett styrker næringseiendomsforetakenes gjeldsbetjeningsevne. Eiendomsforetakenes anvendelse av rentesikringsderivater trekker i samme retning.

For kontorsegmentet i Oslo venter Norges Bank at leieprisveksten vil være høy ut 2022, som følge av lav tilførsel av nye kontorbygg og høy sysselsetting, og deretter en moderat leieprisvekst som følge av mer avdempet vekst i norsk økonomi. Videre venter Norges Bank en gradvis økning i avkastningskravet og at transaksjonsprisene på næringseiendom skal avta i årene framover. Norges Bank anslår at transaksjonsprisene ved utgangen av 2025 er tilbake til nivået fra før pandemien.

**Figur 8** Beregnede salgspotensialer for prestisjelokaler i Oslo. Tusen kroner per kvadratmeter



Kilde: Norges Banks rapport Finansiell stabilitet 2022, der JLL oppgis som kilde

### 5.5 Gulvkrav og sårbarhet i næringseiendomsmarkedet

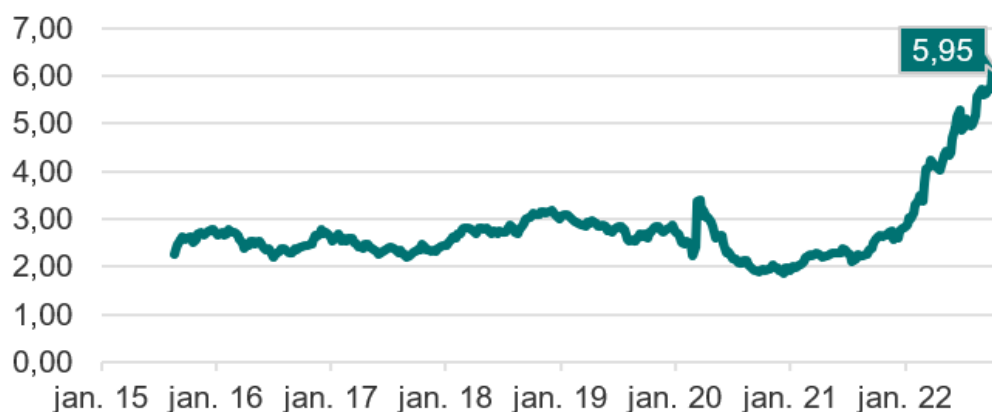
Finans Norge vil her også bemerke at en økning i risikovektgulvet for næringseiendoms lån, som kan bidra til å øke lånerenten på et representativt næringseiendoms lån med anslagsvis 30-40 basispunkter, vil i seg selv kunne gi større sårbarhet. Figurene 9 og 10 nedenfor illustrerer, sett under ett, at den totale økningen i eiendomsaktørens finansieringskostnad allerede har vært stor. Ytterligere økninger i kredittmarginer vil svekke kontantstrømmer og forsterke effektene av renteoppgangen. Samtidig vil et høyere IRB-risikovektgulv også begrense bankenes utlånskapasitet og eiendomsbransjens kapitaltilgang, noe som i seg selv kan ha en negativ innvirkning på eiendomsverdiene.

**Figur 9** Gjennomsnittlig 5 års indikativt kredittpåslag for 5 eiendomsforetak. Prosent



Kilde: DNB Markets

**Figur 10** Samlet finansieringskostnad for lavrisikoutstedere av eiendomsobligasjoner. Kredittmargin lagt til 5 års swaprente. Prosent



Kilde: DNB Markets

Finans Norge vil her også fremheve at eiendomsbransjen er sentral for Norges muligheter til å oppnå klimamålene. Bransjen refereres til som «40-prosentbransjen» ettersom den blant annet står for 40 prosent av energibruken i Fastlands-Norge. Bransjen er i en omstillingsfase og det er et stort kapitalbehov knyttet til investeringer i mer energieffektive og bærekraftige bygg, både gjennom

oppgraderinger og energitiltak. Høyere finansieringskostnader og redusert kapitaltilgang kan potensielt redusere takten i det grønne skiftet.

#### *Finans Norge mener*

*Det er ikke tilstrekkelige holdepunkter for Finanstilsynets konklusjoner om endringer i risikobildet. Finans Norge deler derimot Norges Banks vurdering om at det ikke har funnet sted vesentlige endringer i de sentrale risikofaktorene siden IRB-risikovektgulvene ble fastsatt for om lag to år siden. I høst har eiendomsprisene falt, og det er utsikter til ytterligere prisreduksjoner i eiendomsmarkedene og lavere låneetterspørsel. Gjeldsbelastningen i husholdningene har allerede avtatt. Dette reduserer de sårbarhetene som gjeldende gulvkrav var ment å dekke.*

## **6. Behov for tilpasninger i standardmetoden**

### **6.1 Høye kapitalkrav for norske standardmetodebanker**

Som drøftet i avsnitt 2.2 påvirker kapitalkravene bankenes utlånskapasitet og -priser, og disse mekanismene gjelder tilsvarende for norske standardmetodebanker, som er viktige for det samlede tilbudet av kreditt i ulike deler av landet.

I Finansmarkedsmeldingen 2022 fremheves det at regjeringen legger stor vekt på å bidra til likest mulig regulering for norske og utenlandske banker i Norge, og for små og store banker, jf. også nærmere omtale av finansmarkedsregulering i Hurdalsplattformen. I Finansmarkedsmeldingen 2022 vises det videre til at gjennomføring av nye Baselstandarder vil utgjøre et viktig tiltak som innebærer en ny og mer risikofølsom standardmetode for å beregne kapitalkrav for kredittrisiko.

Finans Norge vil understreke at gjennomføringen av nye Baselstandarder fortsatt ligger noen år frem i tid, og norske myndigheter bør benytte dagens nasjonale handlingsrom i EØS-reglene til å styrke risikosensitiviteten i standardmetoden. 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».

### **6.2 Finanstilsynets pågående vurdering**

I brev til Finanstilsynet 29.09.22 viser Finansdepartementet til visse deler av det nasjonale handlingsrommet i EU-regelverket vedrørende risikovekting av eiendomsengasjementer. Det henvises til at etter CRR artikkel 125 er en risikovekt på 35 prosent utgangspunktet for behandling av boliglån i standardmetoden, mens det følger av CRR artikkel 126 at en risikovekt på 50 prosent er utgangspunktet for næringseiendoms lån.

Nasjonale myndigheter skal etter CRR artikkel 124 vurdere om dette er tilstrekkelig, og det kan settes høyere risikovekter eller strengere kriterier. Finansdepartementet presiserer at i Norge er det krav om 100 prosent risikovekt for næringseiendoms lån.

Finansdepartementet påpeker at etter disse reglene skal nasjonale myndigheter foreta jevnlig vurderinger, og Finanstilsynet bes om å fremlegge en vurdering av behovet for å videreføre eller endre de nevnte risikovektene i standardmetoden innen 30.11.22.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> I brevet henvises det også til at etter CRR artikkel 164 (som gjelder IRB-metoden) er utgangspunktet LGD-gulv på 10 og 15 prosent for massemarkedslån med sikkerhet i henholdsvis bolig- og næringseiendom, men disse kan forhøyes, og i Norge er det fastsatt et LGD-gulv på 20 prosent for boliglån. Finanstilsynet bes også om å vurdere LGD-gulvene innen 30.11.22.

### 6.3 Behov for økt risikosensitivitet i standardmetodebankenes kapitalkrav

Finans Norge har i [brev](#) til Finansdepartementet 01.02.21 fremmet en anmodning om at det som er EU-reglens utgangspunkt for risikovekting av næringseiendoms lån under standardmetoden, jf. CRR artikkel 126 om en risikovekt på 50 prosent (gitt at nærmere vilkår er oppfylt), blir gjennomført i Norge.

I brevet vises det til at svenske myndigheter, i tilknytning til gjennomføringen av CRR2/CRD5, har besluttet at under standardmetoden skal næringseiendoms lån risikovektes med 50 prosent, mot tidligere 100 prosent, gitt at blant annet belåningsgraden på slike engasjementer ikke overstiger 50 prosent.<sup>19</sup> Det svenske finanstilsynet, Finansinspektionen, vektlegger her særlig endringen i ordlyden i CRR artikkel 124 (2):

«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».<sup>20</sup>

Med ulike engasjementsspesifikke belåningsgrader i en standardmetodebanks næringseiendomsportefølje, varierende eventuelt fra under til over 50 prosent, vil bankens gjennomsnittlige risikovekt for slike lån være mellom 50 og 100 prosent gitt en anvendelse av hovedregelen etter CRR artikkel 126. Hvis belåningsgraden er gjennomgående lav for de fleste av lånene i en standardmetodemålt næringseiendomsportefølje, vil gjennomsnittlig risikovekt være nær 50 prosent.

Med andre vil en gjennomføring av hovedregelen etter artikkel 126 fortsatt innebære en gjennomsnittlig risikovekting av næringseiendoms lån under standardmetoden som ligger godt over det som i Norges Bank Staff Memo 10/2019 konkluderes med som et rimelig nivå ut fra norske tapsdata. På grunnlag av næringsfordelte, aggregerte bankdata for tapshistorikk anses det i denne analysen at en gjennomsnittlig risikovekt på om lag 35 prosent indikerer et rimelig nivå.

### 6.4 Virkninger av endret kapitalkravsinnretning som følge av EØS-tilpasningen i 2019

Da Finansdepartementet varslet om en økning av systemrisikobufferkravet i 2019 ble det samtidig slått fast at dette ikke avspeilet en endring i risikobildet, og at [endringer i generelle bufferkrav bør tas hensyn til i pilar 2-prosessen når det er grunnlag for det](#). De besluttede kapitalkravsendringene slo ulikt ut, og de mindre bankene fikk generelt sett en vesentlig skjerpelse.

Etter Finans Norges forståelse har økningen i det samlede pilar 1-bufferkravet, selv for uendret bankindividuell risiko, ikke hatt betydning for fastsettelsen av pilar 2-krav for de bankene der endret innretning etter EØS-tilpasningen i 2019 innebærer vesentlige skjerpelser. Her vil vi også bemerke at det ikke synes som om Finanstilsynet har akseptert Finansdepartementets konklusjon, jf. brevet til

<sup>19</sup> Finans Norge legger her til grunn at svenske myndigheter har gjennomført en risikovektanvendelse etter CRR art. 126 2 d) om at dersom det ikke er fastsatt noe annet i artikkel 124 nr. 2 skal 50 prosent risikovekt gis den delen av lånet som ikke overstiger 50 prosent av eiendommens markedsverdi eller 60 prosent av pantelånsverdien.

<sup>20</sup> Se Finansinspektionens [beslutningspromemoria](#) 15.12.20, side 10.

departementet 02.03.20: [«Finanstilsynet kan \(...\) ikke se at den varslede økningen i systemrisikobufferen innebærer endringer i arbeidsdelingen mellom de ulike kravene i pilar 1 og pilar 2»](#).

Etter Finans Norges syn er det derfor fortsatt grunnlag og behov for tilpasninger av bankindividuelle kapitalkrav under pilar 2 som følge av den vesentlige skjerpelsen gjennom økt systemrisikobuffer, som snart trer i kraft for standardmetodebankene.<sup>21</sup> Departementets vurderinger av endret arbeidsdeling mellom pilar 1- og pilar 2-krav har for øvrig relevans for både standardmetode- og IRB-banker.

For øvrig vil Finans Norge vise til at med gjennomføringen av bankpakken (CRR2/CRD5) i norsk rett fra 1. juni skal nå kapital som benyttes for å oppfylle det risikovektede pilar 2-kravet bestå av minimum 56,25 prosent ren kjernekapital og 75 prosent kjernekapital, som tilsvarer kapitalsammensetningen for minstekravet i pilar 1.<sup>22</sup> Denne endringen bør snarlig gjøres generelt gjeldende for samtlige norske banker, slik at ikke den enkelte bank må avvente neste SREP-vurdering og vedtak om pilar 2-krav, som for mange ikke finner sted før om tre år.

#### *Finans Norge mener*

*Finansdepartementet bør gjennomføre EUs hovedregel for risikovekting av næringseiendoms lån under standardmetoden, tilsvarende som i Sverige tilknyttet innføringen av CRR2/CRD5. En slik endring vil styrke risikosensitiviteten i standardmetodebankenes kapitalkrav og utgjøre en konkret oppfølging av Hurdalsplattformen. Finansdepartementet bør også gjennomføre en kartlegging av det samlede nasjonale handlingsrommet i EU-regelverket for mindre og mellomstore banker, med sikte på å styrke prinsippet om forholdsmessighet. Dessuten er det fortsatt grunnlag for tilpasninger av pilar 2-krav for standardmetodebanker, som følge av økt risiko dekket under pilar 1. I tillegg bør nå samtlige banker få en anledning til å oppfylle pilar 2-kravet med samme kapitalsammensetning som pilar 1-minstekravet.*

## **7. Avsluttende merknader**

Finans Norge deler myndighetenes vurdering om at høye eiendomspriser og gjeldsnivåer utgjør en risiko for den finansielle stabiliteten. Etter vår vurdering er det imidlertid ikke holdepunkter for at slike sårbarheter har vesentlig tiltatt siden dagens risikovektgultv ble innført for om lag to år siden. En kan nå observere et omslag i eiendomsmarkedene, og husholdningenes gjeldsbelastning har avtatt siden i fjor høst. Slik sistnevnte størrelse måles av Norges Bank er denne gjeldsbelastningen nå lavere enn da gjeldende gultvkrav ble fastsatt.

Finanstilsynets foreslåtte skjerpelser er derfor etter vårt syn ikke tilstrekkelig begrunnet. Finans Norge kan heller ikke se at Finanstilsynet har fremlagt en nærmere analyse av hvorfor gjeldende gultvkrav ikke lenger skulle være å anse som tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer. Finans Norge vil her også minne om utredningsinstruksens krav til tilstrekkelig problembeskrivelse. I Finansdepartementets oppdragsbrev til Finanstilsynet 03.06.22 ble det presisert at ved forslag om endringer skulle det utformes et høringsnotat i henhold til utredningsinstruksen.

Foreslåtte skjerpelser vil dessuten innebære at gultvkravene i langt større utstrekning vil utgjøre bindende krav som isolert sett gir insentiver til økt risikotaking. Og krav som er til hinder for god risikostyring vil kunne bidra til større risiko i det finansielle systemet.

Samtidig merker Finans Norge seg Finanstilsynets gjentatte henvisninger til virkninger av den norske gjennomføringen av CRR2 og CRD5, og herunder innføringen av den utvidede SMB-rabatten. Denne

---

<sup>21</sup> For foretak som benytter A-IRB-metode og/eller er systemviktige har økningen i systemrisikobufferen allerede trådt i kraft.

<sup>22</sup> I særskilte tilfeller kan det stilles strengere krav.



vektleggingen fremstår som en selvstendig og sentral begrunnelse for anbefalingene om et utvidet beregningsgrunnlag for systemrisikobufferen og skjerpede IRB-gulv. Etter Finans Norge syn er det ikke i tråd med norske EØS-forpliktelser at generelle bestemmelser i EUs kapitalkravsregelverk skal kanselleres eller motvirkes av dette regelverkets makrotilsynsvirkemidler.

De foreslåtte skjerpelsene er dessuten betydelige, og det er uheldig at slike forslag til kapitalkravsøkninger fremlegges kort tid før de eventuelt trer i kraft. Tilnærmingen avviker klart fra rammeverket for endringer i motsyklisk kapitalbuffer, og den bidrar til unødig uforutsigbarhet. En gjennomføring vil kunne medføre vesentlige tilpasningseffekter, der en strammere utlånspraksis og mulig markert reduksjon i utlånskapasiteten vil kunne forsterke det pågående omslaget i norsk økonomi.

Finans Norge vil avslutningsvis påpeke at norske myndigheter allerede anvender en rekke tiltak mot makro- og systemrisiko, og kraftige tilbakeslag ligger også til grunn for kalibreringskrav og sikkerhetsmarginer pålagt IRB-parametere. Summen av pilar 1-bufferkrav som samtlige norske banker må oppfylle synes å være klart høyere enn tilsvarende generelle bufferkrav i andre EU/EØS-land.

Ifølge Norges Bank viser nå stresstester og sensitivitetsanalyser at dagens kapitalnivå i norske banker er høyt nok til at de tåler scenarioer med betydelige tap, og Norges Bank fremhever at det norske finansielle systemet er godt rustet til å møte risikoene vi står overfor. Finans Norge mener det ikke er grunnlag for å skjerpe IRB-risikovektguldene for bolig- og næringseiendoms lån.

Med vennlig hilsen

**Finans Norge**

*Sign.*

Idar Kreutzer  
adm. direktør

*Sign.*

Erik Johansen  
direktør