Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 09.11.2026
Vår ref.: 2026/856
Deres ref.: 26/2195

Høring – gulv for risikovekting av boliglån og næringseiendomslån

Finans Norge viser til Finansdepartementets høringsbrev av 21.09.26, hvor det fremgår at Finanstilsynet har anbefalt å videreføre gjeldende IRB-risikovektgulv for lån med pant i bolig- og næringseiendom fra årsskiftet og for en periode på to år. Finans Norge avgir her merknader.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

Hovedanbefaling

- Finans Norge mener at skjerpelsen av IRB-risikovektgulvet for boliglån til 25 prosent, som trådte i kraft 1. juli i fjor, bør reverseres. Samtidig har vi ikke innvendinger mot Finanstilsynets forslag om å videreføre det gjeldende IRB-risikovektgulvet for næringseiendomslån på 35 prosent. Dette gulvet fungerer som en sikkerhetsmekanisme og utgjør ikke et generelt bindende krav.

Sammenhengen mellom risikotaking og kapitalkrav – prinsipielle betraktninger

- Tiltak mot systemrisiko bør ivareta en nær sammenheng mellom bankenes risikotaking og kapitalbinding, der kalibreringen er basert på identifisert risiko. Risikosensitive kapitalkrav er et sentralt formål i Basel III-standarden, som er gjennomført i EUs kapitalkravsregelverk. Et hovedformål med IRB-metoden er å fremme god risikostyring og gi insentiver til redusert risikotaking. Disse formålene svekkes betydelig av høye og generelt bindende gulvkrav, slik det skjerpede IRB-gulvet for boliglån er et klart eksempel på.
- Videre bør risikomålingsmetoder være sammenliknbare på tvers av jurisdiksjoner, og de regulatoriske rammene for risikomåling bør være stabile over tid. Det legger til rette for god kapitalplanlegging i bankene og understøtter en stabil utlånskapasitet.
- Finans Norge anser således at systemrisiko primært bør håndteres gjennom kapitalbufferkrav som ivaretar kapitalkravenes risikosensitivitet. Moderate gulvkrav for risikovekting, som fungerer som sikkerhetsmekanismer og ikke er generelt bindende, er likevel mindre problematiske. Ved videreføring av slike krav legger Finans Norge til grunn at de gjøres gjeldende for alle IRB-foretakene i det norske markedet.

Lavere systemrisiko - skjerpelsen av IRB-gulvet for boliglån bør reverseres

- Etter Finans Norges syn var hevingen av IRB-risikovektgulvet for boliglån i fjor ikke tilstrekkelig risikofaglig begrunnet. En skjerpelse av et allerede iverksatt tiltak etter kapitalkravsforordningens artikkel 458 forutsetter etter vårt syn at systemrisikoen har økt ytterligere. Dette premisset var ikke oppfylt, og vi anser derfor at skjerpelsen ikke var i samsvar med formålet med artikkel 458.

Hansteens gt. 2 . Telefon 23 28 42 00 . firmapost@finansnorge.no . PB 2473, 0202 Oslo . Org.nr. 996 549 488 . finansnorge.no

- Finans Norge vurderer dessuten at systemrisikonivået har avtatt de siste årene. Det skyldes særlig den brede nedgangen i husholdningenes gjeldsbelastning siden 2021, og redusert risiko gir et klart grunnlag for å reversere skjerpelsen av IRB-risikovektgulvet for boliglån. Den kraftige skjerpelsen i fjor, tilsvarende én fjerdedel av det opprinnelige gulvet, ble gjennomført nettopp for den låne-kategorien der risikoen hadde falt mest. Utslagene var særlig store for IRB-boligkredittforetakene, som gjennomgående har boliglån med lav belåningsgrad i sine utlånsporteføljer.

Vurderinger av Norges Bank og EBA

- Norges Bank pekte i 2024 på at risikovektgulv ikke bør settes for høyt dersom de skal fremme god risikostyring. Sentralbanken vurderte dessuten at systemrisikoen ikke hadde økt vesentlig siden 2022. Norges Bank viste også til at CRR3 innfører et nytt risikovektgulv (output floor) som sikrer at kapitalnivået i IRB-bankene ikke blir for lavt. På denne bakgrunn anbefalte Norges Bank at IRB-risikovektgulvene for boliglån og næringseiendomslån ble videreført på daværende nivåer.
- I sin vurdering av skjerpelsen av IRB-gulvet for boliglån har EBA pekt på at de relevante indikatorene for måling av systemrisiko ikke har vist noen vesentlig økning de senere årene. EBA har også fremhevet risikoen for overlappende virkemiddelbruk i Norge og understreket at Finansdepartementet bør være beredt til å justere tiltaket dersom utviklingen tilsier det.

Samlet virkemiddelbruk – behov for helhetlige vurderinger

- Ifølge artikkel 458 skal IRB-risikovektgulv ikke vurderes isolert fra andre tiltak rettet mot samme risiko. Dette omfatter blant annet den motsykliske kapitalbufferen på 2,5 prosent og systemrisikobufferen på 4,5 prosent. Risikoutviklingen og summen av regulatoriske tiltak taler etter vårt syn klart imot Finanstilsynets anbefalte nivå på IRB-risikovektgulvet for boliglån.
- Den samlede virkemiddelbruken bør også tillegges stor vekt i vurderingen av standardmetode-bankenes risikovekting av lån med pant i fast eiendom. Departementet har gjennomført nasjonale skjerpelser av risikovektingen både for lån med pant i fritidsbolig og for lån med pant i nærings-eiendom. Sett i lys av både redusert systemrisiko og den samlede virkemiddelbruken bør hovedreglene for risikovekting under standardmetoden fullt ut gjennomføres i Norge.
- Den gjennomgående lave risikoen i norske boliglån, slik dette kommer til uttrykk selv ved markerte tilbakeslag i norsk økonomi, gjør seg gjeldende uavhengig av hvilken risikomålings-metode en bank benytter. Finans Norge mener det bør vurderes om denne dokumenterte lave risikoen i tilstrekkelig grad avspeiles i kapitalkravene for banker som benytter standardmetoden.

Forenklinger og styrket harmonisering – lavere lånekostnader

- En reversering av skjerpelsen av IRB-risikovektgulvet for boliglån, kombinert med en full gjennomføring av standardmetodens hovedregler, vil bidra til forenkling, harmonisering og bedre samsvar mellom faktisk risiko og kapitalbinding.
- Endringene vil også understøtte arbeidet i EU for å styrke den europeiske banknæringens konkurranseevne. Samtidig kan de bidra til lavere utlånsrenter for norske låntakere.

2. En redusert gjeldsbelastning i husholdningene gir lavere systemrisiko

2.1 Noe lavere boligpriser målt i forhold til inntekt

Finanstilsynet viser blant annet til oppgangen i nominelle boligpriser og anfører at utviklingen fremover er usikker. Finans Norge vil bemerke at den nominelle boligprisutviklingen er i seg selv av begrenset interesse og bør i hovedsak vurderes opp mot utviklingen i sentrale forklaringsfaktorer. Den fremtidige boligprisutviklingen vil dessuten alltid være usikker. Samtidig har boligprisene tilpasset seg et høyere rentenivå etter pandemien. Det taler for at usikkerheten rundt prisnivået kan være mindre enn da rentene var svært lave under pandemien og senere økte.

Etter vårt syn bør tilsynet legge større vekt på å vurdere boligprisutviklingen i lys av sentrale forklaringsfaktorer og betydningen av dette for systemrisikonivået. Tilsynet angir imidlertid at forholdet mellom boligpriser og disponibel inntekt er på nær samme nivå som ved forrige vurdering av IRB-risikovektgulvene i 2024. Utviklingen i husholdningenes inntekter er en sentral forklaringsfaktor for boligprisene, noe som er dokumentert i en rekke empiriske studier, herunder basert på norske data.

Tilsynet anser samtidig at boligprisene i Norge er høye relativt til disponibel inntekt, og det vises til en figur der boligprisene er målt som andel av disponibel inntekt per innbygger for nordiske land samt for OECD-landene sett under ett. Finans Norge vil minne om at en slik figur ikke gir grunnlag for å vurdere nivåforskjeller mellom landene. Figurens tidsserier er indeksert, der første kvartal 1993 er valgt som basistidspunkt, og den visuelle fremstillingen følger av valget av basistidspunkt.

Slike indeksserier viser med andre ord kun utviklingen relativt til et valgt basistidspunkt. Med første kvartal 1993 som basistidspunkt tas det utgangspunkt i et lavt boligprisnivå i Norge. Boligprisene falt under bankkrisen, og fra utgangen av krisen i 1992/1993 fulgte en lang periode med markert pris-oppgang. Målt relativt til samlet nominell verdiskaping per innbygger var boligprisene i 1992 på sitt laveste nivå i etterkrigstiden.[1] En betydelig del av den sterke oppgangen i boligprisene i den påfølgende perioden bør derfor ses i lys av det svært lave utgangspunktet.[2]

Som vist i figur E-1 i vedlegget til dette høringssvaret ble boligprisene i Norge, målt som andel av disponibel inntekt per innbygger, om lag doblet fra 1993 og frem til like før den globale finanskrisen, mens utviklingen deretter har vært langt mer stabil. Figur 1 nedenfor viser at både i Norge og for OECD som helhet har prisnivået relativt til inntekt avtatt etter pandemien, og indeksene har vært nokså stabile gjennom de to siste tiårene.[3] Den norske indeksverdien var i andre kvartal i år nær gjennomsnittet siden 2007.

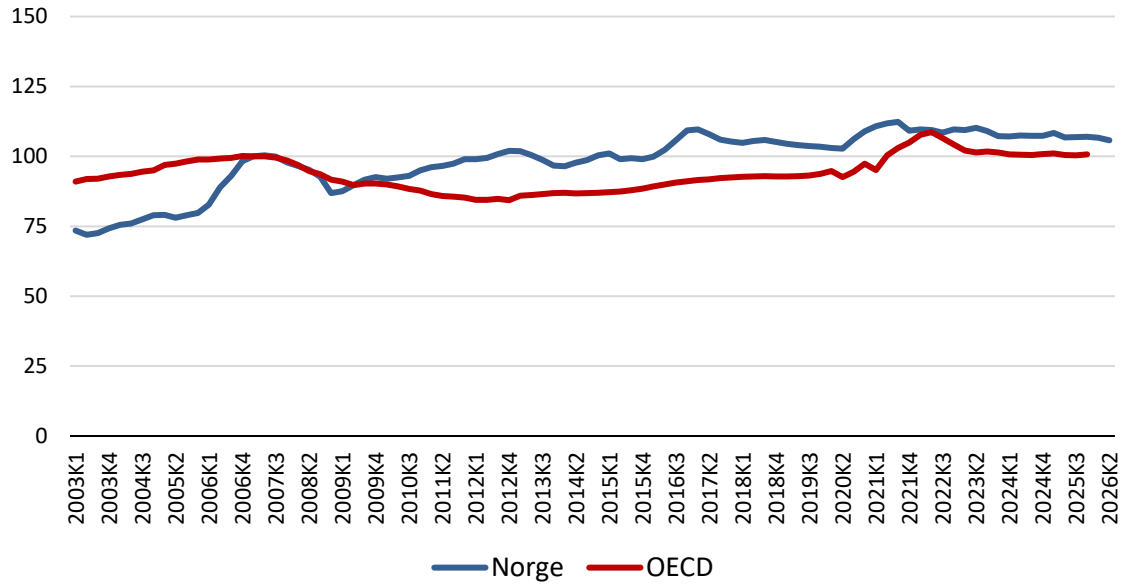
Etter Finans Norges vurdering burde Finanstilsynet tydelig skille mellom oppbygging av risiko, for eksempel som følge av rentenedgang og et lavt rentenivå, og materialisering av risiko og pris-korreksjoner i eiendomsmarkedene, blant annet som følge av en renteoppgang. Formuleringer i tilsynets høringsnotat kan gi inntrykk av en oppfatning om at risikonivået øker både når renten faller

[1] Beregnet på grunnlag av Norges Banks historisk monetær og finansiell statistikk for Norge (HMFS).
[2] Vurderinger av boligprisnivåer bør foretas innenfor rammen av en empirisk modell som kontrollerer for de mest grunnleggende forklaringsvariablene.
[3] Figuren illustrerer samtidig en sterk kontrast til fremstillingen i høringsnotatets figur 3.11, bare som følge av å velge et annet tidspunkt som basis for indekseringen (for både Norge og OECD). Kvartalstall for norske boligpriser er her basert på data som publiseres av Eiendom Norge der tidsserien (månedstall) begynner i januar 2003. De anvendte kvartalstallene er gjennomsnittet av sesongjusterte månedsdata.

og når den stiger. Vi vil samtidig minne om at Norges Bank i fastsettelsen av styringsrenten ivaretar et hensyn til finansiell stabilitet.

Etter vårt syn reflekterer utviklingen i boligmarkedet gjennom de senere årene en tilpasning til et høyere og mer normalisert rentenivå.[4] Den moderate nedgangen i forholdet mellom boligpriser og inntekt siden 2021 tilsier at systemrisikoen knyttet til boligmarkedet har avtatt.

Figur 1 Boligpriser deflatert med disponibel inntekt per innbygger. Indekser. 1. kv. 2007 = 100.



Kilder: Finanstilsynet, Statistisk sentralbyrå, Eiendom Norge, FINN, Eiendomsverdi AS og Finans Norge.

2.2 En klar og bred nedgang i husholdningenes gjeldsbelastning

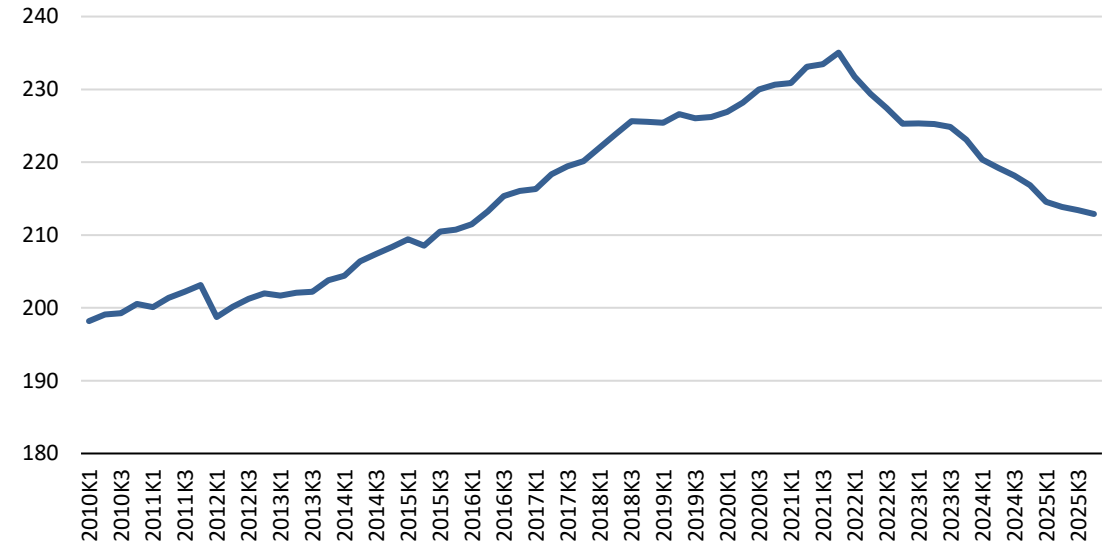
Norske myndigheter har lenge ansett gjeldsbelastningen i husholdningene som den mest alvorlige sårbarheten i det finansielle systemet, og Finanstilsynet viser til at den er høy både historisk og sammenliknet med andre OECD-land. Samtidig viser tilsynet til at gjeldsbelastningen falt fra 234 til 212 prosent fra fjerde kvartal 2021 til første kvartal 2026. Denne markerte nedgangen på mer enn 20 prosentenheter innebærer at gjeldsbelastningen er omtrent på samme nivå som ti år tidligere, se figur 2 nedenfor.

Analyser utført av Norges Bank viser at reduksjonen i gjeldsbelastningen har vært bred og at gjeldsbyrden har avtatt i alle aldersgrupper. Som vist i figur B-3 i vedlegget har nedgangen vært særlig markert blant husholdningene med høyest gjeldsgrad. Videre viser figur 3 nedenfor at andelen husholdninger med gjeld som overstiger henholdsvis tre, fire og fem ganger inntekten har tydelig avtatt siden 2020.

Med henvisning til boliglånsundersøkelsen viser Finanstilsynet til at den gjennomsnittlige gjeldsgraden blant låntakere med nye boliglån økte i fjor, etter å ha falt de to foregående årene, jf. figur B-4 i vedlegget. I årets undersøkelse er gjennomsnittlig gjeldsgrad på nye boliglån noe høyere enn i fjor, men ikke høyere enn i 2019, og nivået er fremdeles lavere enn i perioden fra 2020 til og med 2022.

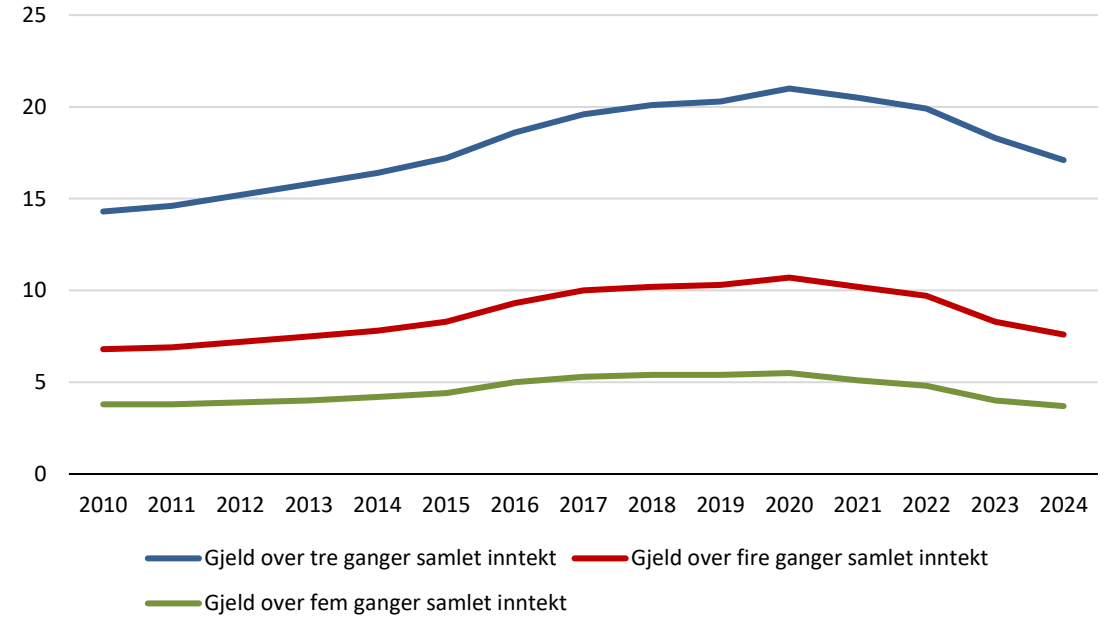
[4] Samtidig ventes det at styringsrenten de nærmeste par årene vil ligge nokså nær dagens nivå, jf. anslagene for styringsrenten i Pengepolitisk rapport 3/26.

Figur 2 Husholdningenes gjeldsbelastning.[5] Lånegjeld deflatert med disponibel inntekt. Prosent



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finans Norge.

Figur 3 Andel husholdninger med høy gjeld i forhold til samlet inntekt. Prosent



Kilde: Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn – juni 2026.

Tilsynet begrunner sin anbefaling om å videreføre risikovektgulvet med at rentebelastningen er på et høyt nivå og at en svært stor andel boliglån med flytende rente gir en sårbarhet for renteendringer. Videre pekes det på at gjeldsproblemer i husholdningene kan gi store negative ringvirkninger på resten av økonomien ved et kraftig økonomisk tilbakeslag.

[5] Ettersom husholdningssektoren i SSBs kredittindikator K2 inkluderer ideelle organisasjoner i tillegg til husholdningene, omfatter også nevneren ideelle organisasjoners disponible inntekt foruten husholdningenes disponible inntekt. Det er for øvrig benyttet disponibel inntekt eksklusive aksjeutbytter (SSBs justering).

Effekten av renteoppgangen på låntakernes likviditet utgjør imidlertid en realisering av risiko, ikke en oppbygging av risiko. Andelen boliglån med flytende rente ligger for øvrig på et stabilt høyt nivå, se figur D-1 i vedlegget. Samtidig bør det understrekes at husholdningssektoren har vist seg robust overfor den markerte økningen i levekostnader og renteutgifter etter pandemien. Selv om rentebelastningen økte vesentlig, har likevel, som påpekt av Norges Bank, de fleste husholdningene evnet å betjene gjelden og dekke nødvendige utgifter med den løpende inntekten, og mange har finansielle buffere. Renteoppgangen ga ikke store negative utslag i husholdningenes samlede forbruk, og bankene har hatt lave mislighold og tap.[6]

Etter vårt syn har renteoppgangen siden 2021 bidratt til både en mer dempet boligprisutvikling og en lavere gjeldsbelastning i husholdningene, noe som har redusert systemrisikoen. Den reduserte gjeldsbelastningen minsker risikoen for at husholdningene må redusere konsumet betydelig som følge av økte utgifter eller fall i inntekt og formue. Dette bidrar samtidig til å dempe faren for negative vekselvirkninger mellom konsum, sysselsetting og husholdningenes inntekter. En lavere gjeldsbelastning reduserer også risikoen for økte tap og svakere utlånskapasitet i bankene. Samlet sett bidrar utviklingen til å redusere sårbarheten i det finansielle systemet.

Finans Norge vil også bemerke at en markert innstramming i pengepolitikken reduserer behovet for svært innskjerpende makrotilsynstiltak, slik som det nåværende nivået på IRB-risikovektgulvet for boliglån. Etter vårt syn tilsier dette at IRB-risikovektgulvene ikke bør vurderes isolert fra den betydelige innstrammingen som allerede har funnet sted gjennom pengepolitikken.

Finans Norge mener
Forholdet mellom boligpriser og inntekt har avtatt siden 2021, og husholdningenes gjeldsbelastning er redusert med over 20 prosentenheter de siste fem årene. Nedgangen har vært bred, og gjeldsbelastningen er nå tilbake på nivået fra om lag ti år siden. Etter vårt syn forelå det ikke et grunnlag for Finansdepartementets beslutning i 2024 om å kraftig øke IRB-risikovektgulvet for boliglån, jf. også den nærmere drøftingen i vedlegget til denne høringsuttalelsen. Nedgangen i systemrisikoen fra 2021, som dessuten har fortsatt etter departementets vurdering av gulvkravene i 2024, tilsier etter vårt syn at skjerpelsen nå bør reverseres.

3. Stabile utsikter for næringseiendom

Norske myndigheter vurderer bankenes samlede eksponering mot næringseiendom som en sentral sårbarhet, og IRB-bankene står for en stor andel av disse eksponeringene. Samtidig utgjør slike lån en begrenset andel av IRB-bankenes samlede utlån. Figur 2.1 i Finanstilsynets høringsnotat viser at denne andelen for IRB-bankene samlet er om lag 16 prosent, og andelen har gjennom de senere årene vært stabil.[7]

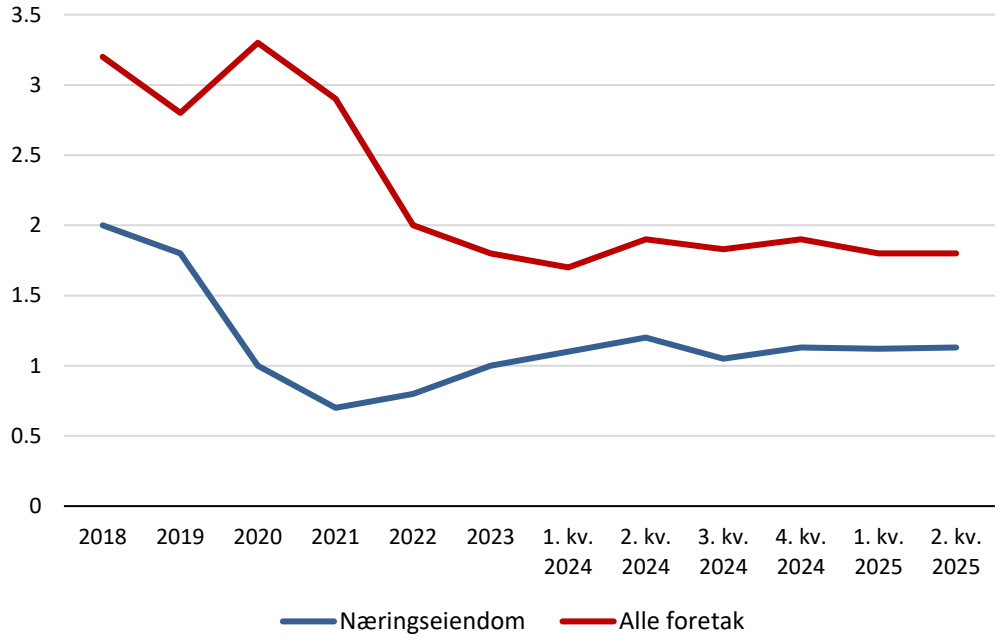
Renteoppgangen siden høsten 2021 har ført til lavere eiendomsverdier og svekket lønnsomhet i næringseiendomsforetakene. Som påpekt av Norges Bank har likevel de fleste av disse foretakene fortsatt rentedekningsgrader over kritiske nivåer, og etter fallet i rentedekningsgraden fra 2021 til

[6] Den moderate virkningen på konsum er for øvrig godt i samsvar med flere nyere bidrag til forskningslitteraturen, jf. omtale i høringssvarets vedlegg.
[7] Andelen på 16 prosent er målt relativt til IRB-foretakenes samlede utlån til publikum. I høringsnotatet om den norske gjennomføringen av CRR3 opplyste Finanstilsynet at lån med pant i næringseiendom utgjør om lag én tredjedel av IRB-bankenes utlån til foretak.

2023 har utviklingen siden vært forholdsvis stabil.[8] Veksten i leieinntektene, understøttet av høy sysselsetting, lav kontorledighet i attraktive områder og konsumprisjustering av eksisterende leiekontrakter, har motvirket effekten av høyere rentekostnader. Norges Bank har vist til at foretakene med lav rentedekningsgrad kun holder en mindre andel av gjelden i denne næringen.[9]

Tapene på utlån til næringseiendom har holdt seg lave, og andelen misligholdte lån har vært stabil på et lavt nivå, som vist i figur 4 nedenfor. Misligholdsandelen i næringseiendomsforetak har de senere årene også vært klart lavere enn i foretakssektoren samlet sett. Et flertall av bankene i Norges Banks utlånsundersøkelse har rapportert om lag uendret risiko for mislighold blant låntakere innen næringseiendom, både i fjor og i år. Videre har et flertall av bankene rapportert om nær uendret risiko for at slike låntakere kommer i brudd med vilkår i låneavtalene knyttet til rentedekningsgrad. Disse undersøkelsene omfatter for øvrig kun IRB-banker.

Figur 4 Misligholdte lån som andel av utlån til næringen. Prosent



Kilder: Figur 3.16 i rapporten Finansiell stabilitet 2025 – 2. halvår og Finans Norge.

For å belyse risikoutviklingen benytter Finanstilsynet en konkurs- og misligholdssannsynlighetsmodell (SEMKO) til å estimere konkurssannsynligheter for ikke-finansielle aksje- og allmennaksjeselskaper fordelt på elleve næringsgrupper. Figur 5 nedenfor viser utviklingen i estimert konkurssannsynlighet samlet og for utvalgte næringer, der tilsynets estimater er vektet med foretakenes gjeld slik den fremgår av årsregnskapene. Gjeldsvektet konkurssannsynlighet for næringen «omsetning og drift av

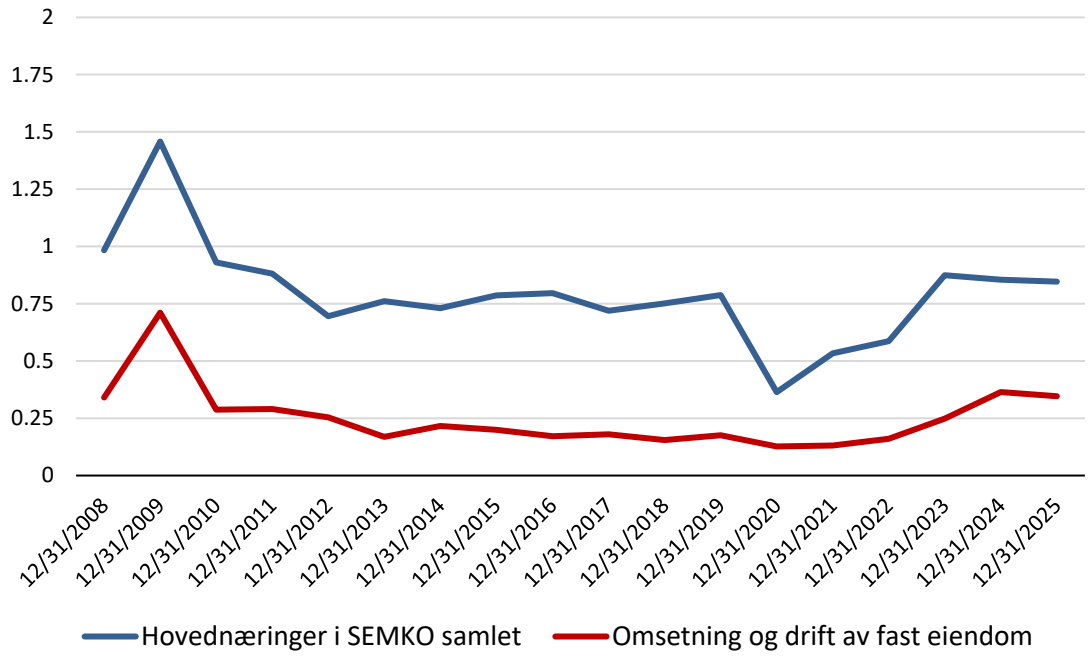
[8] Jf. omtale av figur 3.11 i rapporten Finansiell stabilitet 2025 – 2. halvår.

[9] I omtalen av figur 3.12 i rapporten Finansiell stabilitet 2025 – 2. halvår opplyses det at de aller fleste næringseiendomskonsern har kunnet dekke rentekostnadene med løpende inntjening, og det presiseres at konsern med en rentedekningsgrad under 1 bare sto for i underkant av 12 prosent av den samlede gjelden i slike konsern ved utgangen av 2024 samt at denne andelen var om lag uendret fra året før.

fast eiendom» er fortsatt lav, og klart lavere enn for hovednæringene i SEMKO samlet sett. Sannsynligheten avtok dessuten noe fra slutten av 2024 til utgangen av fjoråret (siste observasjon).

Andelen næringseiendomslån som bankene har merket med «vesentlig økt kredittrisiko» – det vil si utlån som klassifiseres i trinn 2 og 3 etter IFRS 9 – er også lavere enn i bedriftsmarkedet samlet sett. Andelen var dessuten lavere ved utgangen av 2025 enn da IRB-risikovektgulvene sist ble vurdert i 2024, jf. figurene 4.20 og 4.21 i Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn juni 2026.

Figur 5 Gjeldsvektet konkurssannsynlighet. Prosent

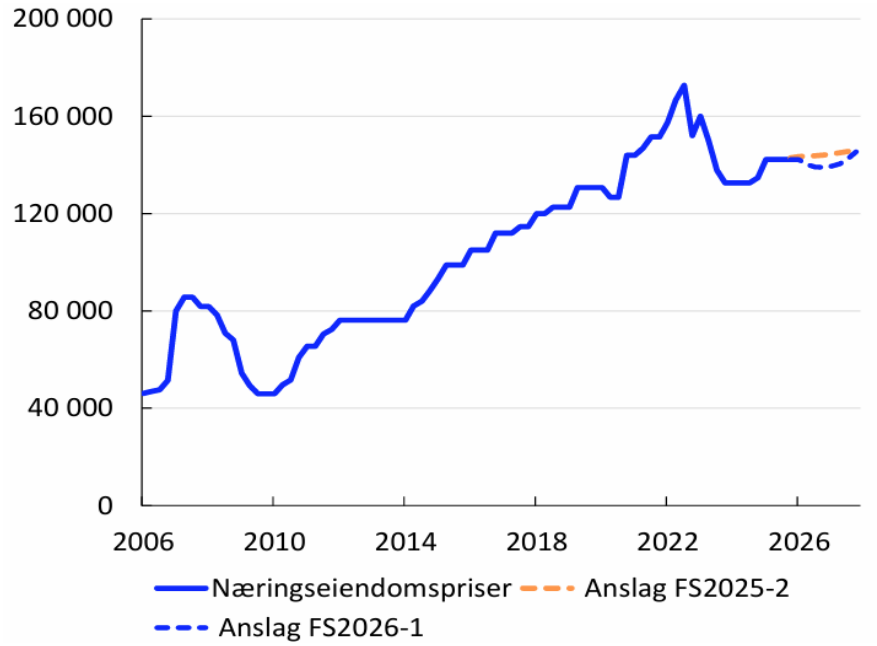


Kilde: Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn desember 2025.

Renteoppgangen fra 2021 har økt avkastningskravet innen næringseiendom, og dette reduserte prisene på næringseiendom i 2022 og 2023, se figur 6 nedenfor. Etter denne priskorreksjonen, som innebar en risikorealisering, har verdiutviklingen vært mer stabil. Norges Bank har vist til at anslagene for avkastningskrav og leieprisvekst kan tilsi en nokså flat prisutvikling på næringseiendom fremover.

Verdinedgangen på næringseiendom bidro til noe lavere soliditet i næringseiendomsforetakene fra 2021 til 2023, men soliditeten er likevel god. Sammenliknet med nivået fra før finanskrisen i 2008-2009 er soliditeten styrket, og næringseiendomsforetakenes egenkapitalandel er på nivå med soliditeten i foretakssektoren sett under ett (jf. figur 3.1 i Norges Banks rapport Finansiell stabilitet 2025 – 2. halvår).

Figur 6 Prestisjelokaler i Oslo. Beregnede salgspriser i tusen kroner per kvadratmeter



Kilde: Norges Banks rapport Finansiell stabilitet 2026 – 1. halvår.

Finans Norge mener
Utviklingen innen næringseiendom de siste årene viser at foretakene samlet sett har håndtert rente-oppgangen godt. Etter en periode med markert økning i finansieringskostnadene og verdinedgang har situasjonen stabilisert seg. Utviklingen i leieinntekter og eiendomsverdier, kombinert med lave nivåer av mislighold og utlånstap, tyder på at markedsaktørene i utstrakt grad har tilpasset seg det høyere rentenivået.

Finans Norge deler Finanstilsynets vurdering av at risikonivået knyttet til næringseiendom ikke har økt siden forrige vurdering av IRB-risikovektgulvene, og vi har ikke innvendinger mot at det gjeldende gulvkravet for næringseiendom videreføres. Gulvet fungerer som en sikkerhetsmekanisme og utgjør ikke et generelt bindende krav. Samtidig vil vi understreke betydningen av å se dette kravet i sammenheng med den samlede innretningen av virkemidler rettet mot slik risiko, herunder systemrisikobufferen på hele 4,5 prosent.

4. Oppfølging av og krav til IRB-modeller

Finanstilsynet viser i høringsnotatet til at nasjonale myndigheter kan fastsette tiltak i henhold til artikkel 458 i kapitalkravsforordningen dersom det identifiseres en oppbygging av systemrisiko som kan få alvorlige konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien. I begrunnelsen for de norske IRB-gulvkravene, basert på artikkel 458, legger tilsynet derimot betydelig vekt på generell modellusikkerhet og viser til svakheter ved datagrunnlaget.[10] Tilsynet peker på at det stilles vilkår til bankenes modeller for fastsettelse av risikoparametre, men konkluderer med at kalibreringskravene

[10] Blant annet angis følgende: «Tiltakene fungerer som en sikkerhetsmekanisme mot usikkerhet i IRB-modellene, som blant annet skyldes at datagrunnlaget hovedsakelig stammer fra en periode med gunstig utvikling i det norske eiendomsmarkedet».

«ikke nødvendigvis» sikrer forsvarlige risikovektnivåer. Videre fremholder tilsynet at bindende risikovektgulv ikke medfører vesentlig redusert risikosensitivitet i IRB-systemet og at IRB-modellene kun har begrenset relevans for risikodifferensiering.

Finans Norge anser at tilsynets vurderinger er i strid med CRR artikkel 458. Tiltak under denne bestemmelsen skal bare utgjøre tidsavgrensede makrotilsynstiltak rettet mot identifisert systemrisiko. Bestemmelsen hjemler ikke virkemidler for håndtering av generell modellusikkerhet, som for øvrig reguleres av andre bestemmelser i CRR.[11] Vi stiller oss ikke minst spørrende til tilsynets utsagn om at bindende gulvkrav ikke svekker kapitalkravenes risikosensitivitet og nærmest bare har en «begrenset relevans for risikodifferensieringen».

Etter vårt syn fremmer ikke høye gulvkrav god risikostyring, og dette har også Norges Bank tidligere fremhevet. Finanstilsynet kan derimot langt på vei forstås som at det anser at IRB-modellene er til hinder for forsvarlig risikostyring og at dette bør korrigeres gjennom varige tiltak innen makro-tilsynet.[12] Hvis dette er tilsynets vurdering, anser Finans Norge at tilnærmingen ikke bare er i brudd med CRR artikkel 458, men med den samlede fullharmoniserte EU-reguleringen av IRB-metoden.

Finans Norge vil her også rette oppmerksomhet mot Finansdepartementets notifisering til Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i april i fjor. I notifiseringen argumenterer departementet for en kalibrering av risikoparametre som kan forstås slik at CRR artikkel 458 både kan og bør benyttes som et generelt virkemiddel for fastsettelse av risikovekter, helt uavhengig av systemrisikonivået.

I denne notifiseringen viser departementet til at kalibreringen av 25-prosentgulvet tar utgangspunkt i «passende minimumsnivåer» for PD og LGD på porteføljenivå, henholdsvis 0,9–1 prosent og 20–23 prosent, der disse nivåene innsettes i IRB-risikovektformelen og resulterer i porteføljerisikovekter på mellom 23 og 29 prosent. Med dette som utgangspunkt anser departementet at 25 prosent er et passende minimumsnivå. Notifiseringen inneholder imidlertid ingen analyser eller dokumentasjon på at de forutsatte PD- og LGD-nivåene samsvarer med identifisert systemrisiko, jf. artikkel 458. Antakelsene fremstår derfor som vilkårlige. Utlånstapene i personmarkedet i Finanstilsynets stresstester, som i betydelig grad avspeiler realisering av makro- og systemrisiko, er for øvrig lavere enn kapitalbindingen som følger av en risikovekt på 25 prosent.

Videre vises det til en studie utført i Norges Bank i 2013, basert på data som omfattet den norske bankkrisen, der det angis at slike risikovekter bør ligge i området 20–30 prosent. Departementet anfører at ut fra «det rådende risikonivået i det norske boligmarkedet» anses et minimumsnivå for risikovekter midt i dette intervallet som hensiktsmessig. Finans Norge vil bemerke at data fra Norges Bank viser avtakende misligholdsnivå for norske husholdningslån etter 2013. Dersom datasettet til analysen oppdateres med data fra 2014-2025, faller gjennomsnittlig misligholdsandel siden 1990 fra 2,3 til 1,7 prosent. Et oppdatert datasett vil derfor gi betydelig lavere PD og risikovekter for boliglån.

De nevnte «passende minimumsnivåene» for PD og LGD på porteføljenivå er etter alt å dømme basert på Finanstilsynets notat som lå til grunn for høringen om norsk gjennomføring av CRR3. Her vises det til den norske tilsynspraksisen for kalibreringskrav av de nevnte risikoparameterne, med referanse

[11] Jf. blant annet kapitalkravsforordningens artikler 143, 144 og 146 samt 179, 180, 181 og 182.

[12] Finanstilsynet kan forstås som at det nå har konkludert med at IRB-metoden langt på vei ikke bør benyttes for kapitalkravsformål: «Kombinasjonen av IRB-modellenes begrensede relevans for risikodifferensiering og kredittinnvilgelse og økt risikosensitivitet i standardmetoden tilsier at kapitalkravene i mindre grad bør avhenge av beregningsmetoden for kapitalkrav».

blant annet til den norske bankkrisen og tilsynets tidligere IRB-rundskriv nr. 3/2021. Tilsynet peker i høringsnotatet (sidene 54 og 55) på at et «mulig utgangspunkt for å fastsette et forsvarlig gulvnivå er å benytte minimumsnivåene for bankenes langsiktige kalibreringsnivåer[13] for PD og LGD direkte i risikovektformelen» og at på denne bakgrunnen «framstår 25 prosent som et rimelig minimumsnivå».

For det første har departementet i notifiseringen vist til en tilsynspraksis og analyser som på ingen måte utgjorde ny informasjon ved vurderingen i 2024 av IRB-risikovektgulvene for bolig- og næringseiendomslån, og således kan ikke dette utgjøre et selvstendig grunnlag for skjerpelsen fra 1. juli 2025. Betraktningene avspeiler i realiteten enkelte vurderinger som har vært godt kjent gjennom en årrekke.

For det andre berøres problemstillinger som for lengst er en del av mikrotilsynsrammeverket – som omfatter EUs ulike nivå 1-, nivå 2- og nivå 3-regler for IRB-metoden og tilsynspraksisen for dette.[14] Som en integrert del av denne EU-reguleringen følger flere krav til hvordan bankene skal ta hensyn til markerte realøkonomiske tilbakeslag i parameterkalibreringen samt ikke minst sikkerhetsmarginer pålagt slike parametre (margins of conservatism). Slike konservatismepåslag følger altså av helt andre deler av et harmonisert og omfattende EU-regelverk for IRB-metoden, som skal innrettes uavhengig av hvordan makrotilsynsvirkemidler bør fastsettes i henhold til eventuell systemrisiko.

For det tredje skal ikke makrotilsynstiltak under CRR artikkel 458 benyttes til generelt å overstyre kravene til IRB-metoden som følger av de omfattende fullharmoniserte EU-reglene for dette. Tiltak under artikkel 458 skal utgjøre et ekstraordinært og tidsavgrenset virkemiddel på bakgrunn av identifisert systemrisiko når andre virkemidler ikke er tilstrekkelige.[15] I praksis synes imidlertid departementet å ha benyttet et virkemiddel i makrotilsynet til å oppnå en gitt risikovekting ut fra oppfatninger om at bankene ikke benytter tilstrekkelige sikkerhetsmarginer, til tross for at sikkerhetspåslagene fullt ut skal reguleres i henhold til et fullharmonisert EU-regelverk.

For øvrig anser Finans Norge at misligholdte lån bør inkluderes i beregningen av gjennomsnittlig risikovekt når kapitalkravseffekten av IRB-risikovektgulvene utmåles. Per i dag er misligholdte lån holdt utenfor, noe som medfører en betydelig terskeleffekt, slik at kapitalkravet automatisk vil skjerpes vesentlig dersom omfanget av mislighold tar seg markert opp i et kraftig tilbakeslag. Ved å inkludere misligholdte lån i beregningsmetoden vil prosyklikaliteten i IRB-bankenes kapitalkrav reduseres. Det gir en mer stabil utlånskapasitet gjennom aktivitetsvingningene i norsk økonomi.

Finans Norge mener
Norske myndigheter kan ikke anvende CRR artikkel 458 til å stille kalibreringskrav for å håndtere generell data- og modellusikkerhet. Makrotilsynstiltak basert på artikkel 458 skal kun fastsettes på grunnlag av identifisert systemrisiko. Dette er ikke sammenfallende problemstillinger. Modell-usikkerhet i IRB-metoden bør følges opp innen mikrotilsynet, mens utviklingen i systemrisiko bør håndteres i makrotilsynet.

[13] Hvilket altså er en PD i intervallet 0,9–1 prosent og LGD i intervallet 20–23 prosent, som gir risikovekter i intervallet 23–29 prosent, slik departementet viser til i notifiseringen.
[14] Det vil si EUs samlede regulering av IRB-metoden uttrykt i kapitalkravsforordningen (nivå 1), kommisjonsforordninger (tekniske standarder – nivå 2) og ulike retningslinjer som har en bindende karakter (GL – nivå 3).
[15] Ifølge artikkel 458 må tiltak iverksatt under denne bestemmelsen kunne begrunnes med at risikoen det er rettet mot ikke kan bli tilstrekkelig dekket av andre makrotilsynstiltak i kapitalkravsforordningen (CRR) og kapitalkravsdirektivet (CRD).

5. Vurderinger avgitt av Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA)

I mai i fjor offentliggjorde EBA en vurdering («Opinion») av skjerpelsen av IRB-risikovektgulvet for boliglån. EBA viser her til de sentrale finansielle sårbarhetene som Finansdepartementet fremhever i notifiseringen avgitt i april samme år. EBA konkluderer med at det ikke har innvendinger mot tiltaket («does not object»).

Selv om EBA uttrykker en forståelse for norske myndigheters bekymringer for systemrisiko, presiseres det samtidig – og med henvisning til de ulike hovedindikatorene som departementet anførte i notifiseringen – at det ikke har inntruffet noen signifikant risikoøkning siden IRB-risikovektgulvet på 20 prosent for boliglån ble innført første gang i 2020 og senere videreført:

> «(…) EBA notes that since the original activation of the measure and the first extension the relevant metrics used for measuring systemic risk do not show a significant change in the intensity of such risk».

EBA viser deretter til at husholdningenes mislighold av lån har holdt seg på et lavt nivå i denne perioden, til tross for den markerte økningen i deres rentebelastning. EBA peker også på at departementet har vurdert det som forsvarlig å lempe på kravet til maksimal belåningsgrad i utlånsforskriften, der det er lagt til grunn at dette ikke vil gi noen vesentlig økning i systemrisikoen. På denne bakgrunn poengterer EBA følgende:

> «Therefore, the EBA would like to invite the Ministry to continue reviewing the appropriateness of the updated calibration and to stand ready to adjust it if it ceases to be considered as proportionate to the level of the systemic risk observed».

EBA drøfter også tiltaket under CRR artikkel 458 opp mot andre virkemidler som er innrettet mot de risikofaktorene som bekymrer norske myndigheter. Her viser EBA især til følgende:

- Tilsynspraksis for IRB-metoden og anvendelsen av sikkerhetsmarginer for risikoparametre, der EBA «stresses the need to avoid any overlaps with other microprudential requirements and in particular with the requirements for the estimation of IRB models».
- Pilar 2-krav og kapitalkravsmarginen (Pillar 2 Guidance).
- Systemrisikobufferen på 4,5 prosent som blant annet er begrunnet med en høy gjeldsbelastning i husholdningene. EBA «asks the Ministry to thoroughly investigate potential overlaps with the SyRB calibration and any unintended consequences on lending to households and credit institutions. Depending on the outcome of such investigation, the Ministry should stand ready to adjust its stance».
- Avslutningsvis viser EBA til den pågående innfasingen av gulvet for IRB-bankenes beregningsgrunnlag (output floor) som er en funksjon av ny standardmetode. I lys av denne innfasingen inviteres departementet «to closely monitor and review the need for the measure».

Sett under ett indikerer vurderingene at EBA anser at flere av virkemidlene som er pålagt bankene i Norge er overlappende. En systemrisikobuffer på hele 4,5 prosent innebærer dessuten at norske banker er pålagt det høyeste kapitalbufferkravet i hele det indre markedet. På bakgrunn av blant annet EBAs vurderinger sendte Finans Norge et brev til departementet i juni i fjor, der departementet ble anmodet om å foreta en revurdering av skjerpelsen, i tråd med EBAs anførsler.

I høringsnotatet viser Finanstilsynet til at svenske IRB-banker er pålagt et gulvkrav for boliglån på 25 prosent. Finans Norge vil minne om at også hva gjelder dette kravet har EBA i fjor understreket viktigheten av å unngå overlappende virkemiddelbruk, og svenske myndigheter er anmodet om å revurdere tiltaket i lys av andre tilgjengelige virkemidler og nye krav, som blant annet output floor.

Finans Norge vil her samtidig peke på at i en sammenlikning av det norske og svenske IRB-gulvet for boliglån bør dette vurderes i lys av andre virkemidler, især størrelsen på kapitalbufferkrav. Hensyntatt forskjellene mellom norske og svenske bufferkrav vil et norsk risikovektgulv på 20 prosent om lag tilsvare et svensk gulv på 25 prosent.

Finans Norge mener
Flere tiltak overlapper i den norske reguleringen, og Finansdepartementet har et hovedansvar for å korrigere dette. EBAs vurderinger understreker dessuten vårt syn om at virkemidler etter artikkel 458 ikke skal benyttes til generelle kalibreringskrav rettet mot IRB-metoden. Departementet bør ta hensyn til EBAs påpekninger om å revurdere det gjeldende IRB-gulvkravet for boliglån basert på det svake risikofaglige grunnlaget for skjerpelsen samt behovet for å unngå overlappende tiltak.

6. Behov for harmonisert risikovekting under standardmetoden

Den forrige vurderingen av IRB-risikovektgulvene for boliglån og næringseiendomslån ble foretatt i tilknytning til den norske gjennomføringen av endringer i EUs kapitalkravsforordning (CRR3), som trådte i kraft 1. april i fjor. Dette innebar blant annet en vesentlig mer risikosensitiv standardmetode, der hovedtyngden av norske banker som benytter standardmetoden oppnådde kapitalkravslettelser, især for boliglån. Risikovektgulvet for IRB-bankenes boliglån ble på den annen side kraftig skjerpet.

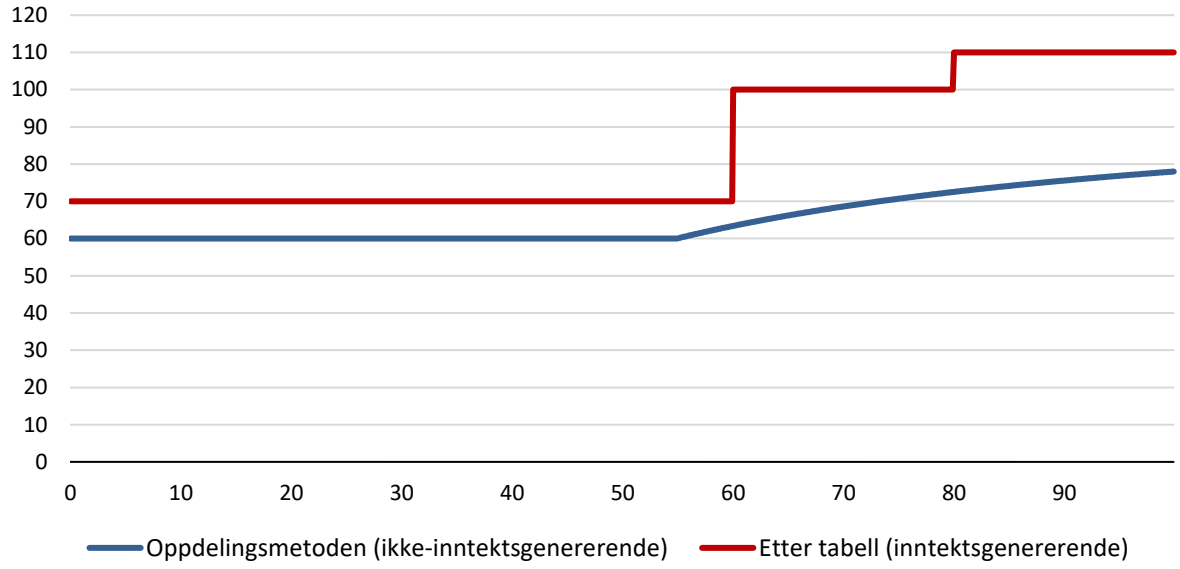
Finans Norge vil her understreke vår sterke støtte til gjennomføringen av den nye og mer risikosensitive standardmetoden. Imidlertid gjennomførte Finansdepartementet også enkelte skjerpelser under standardmetoden relativt til de nye hovedreglene i forordningen. Dette omfattet både lån med pant i fritidsboliger og lån med pant i næringseiendom:

- Etter hovedregelen i den nye standardmetoden skal den delen av et lån med pant i bolig som tilsvarer inntil 55 prosent av panteobjektets verdi ilegges en risikovekt på 20 prosent. Denne grenseverdien for belåningsgraden er i Norge redusert til 40 prosent av panteobjektets verdi for fritidsboliger, mens hovedregelen er beholdt for øvrige lån med pant i bolig.
- For lån med pant i næringseiendom ble det besluttet at samtlige slike lån under standardmetoden skulle anses som inntektsgenererende, uavhengig av om eiendommen er inntektsgenererende eller ei, jf. rød linje i figur 7 nedenfor. Norske standardmetodebanker tillates derfor ikke å risikovekte ikke-inntektsgenerende næringseiendomseksponeringer etter forordningens hovedregel.[16] Lån med pant i landbrukseiendom er likevel holdt utenfor denne nasjonale tilpasningen og kan risikovektes som ikke-inntektsgenererende eiendom.
- Forordningens hovedregel innebærer dessuten at lån med pant i næringseiendom, som er inntektsgenerende, likevel kan risikovektes etter oppdelingsmetoden, tilsvarende ikke-

[16] Hovedregelen innebærer at risikovekten skal være 60 prosent for lån innenfor 55 prosent av verdien på panteobjektet. Det fastsettes høyere risikovekter fra 70 til 110 prosent (relativt til belåningsgrad) for inntektsgenererende næringseiendom, jf. rød linje i figur 7. Hvis tilsynsmyndigheten har bekjentgjort lave tapsandeler, kan bankene benytte den ordinære oppdelingsmetoden (risikovekt på 60 prosent innenfor 55 prosent av verdien på panteobjektet) også for inntektsgenererende næringseiendom.

inntektsgenererende eiendommer, dersom siste års tapsandeler er tilstrekkelig lave. EBA har nå publisert data for Norge som viser at kriteriene er oppfylt.[17] Hvis hovedregelen hadde blitt fulgt – altså uten den nasjonale skjerpelsen – er det Finans Norges forståelse at alle lån med pant i norske næringseiendommer kunne ha blitt risikovektet i henhold til oppdelingsmetoden, jf. blå linje i figur 7.

Figur 7 Risikovekting av næringseiendomslån under standardmetoden. Prosent



Risikovekt angitt på den vertikale aksen og belåningsgrad på den horisontale aksen. For oppdelingsmetoden er det her lagt til grunn at motpartens risikovekt er 100 prosent.

Kilde: Finans Norge.

Etter Finans Norges vurdering er muligheten til å anvende slike nasjonale handlingsrom ment som et unntak og ikke som en anledning til å innføre nye permanente hovedregler på nasjonalt nivå.[18] Slike risikovektskjerpelser svekker sammenhengen mellom risiko og kapitalbinding som følger av formålet med den nye Baselstandarden (iverksatt i EU gjennom CRR3). Avvikene innebærer dessuten ulik risikomåling for samme kredittrisikometode i EØS-området.

Ifølge artikkel 124 i CRR skal behovet for slike nasjonale avvik fra standardkalibreringen begrunnes og dokumenteres særskilt. Norske myndigheter bør derfor begrunne nærmere hvorfor norske forhold tilsier at risikoen er signifikant høyere enn det konservative hovedregler i standardmetoden allerede tar høyde for. Samtidig bør slike skjerpelser jevnlig revurderes på bakgrunn av utviklingen i relevante risikofaktorer, og ikke minst bør nasjonale handlingsrom for risikovekting nøye vurderes i lys av andre virkemidler.

[17] Jf. CRR artikkel 126 punkt 2. Kriteriene omfatter to tapsrater, én der telleren består av tap på næringseiendomseksponeringer begrenset til den delen som ligger innenfor 55 prosent av eiendommens verdi samt én der telleren er totale tap på næringseiendomseksponeringer (opptil 100 prosent av eiendomsverdien). Begge størrelser divideres med samlet eksponering med sikkerhet i næringseiendom. Den første tapsraten skal ikke overstige 0,3 prosent og den andre raten skal ikke være høyere enn 0,5 prosent.

[18] Den norske gjennomføringen gir inntrykk av at dette utgjør varige nasjonale tilpasninger, jf. ordlyden i § 6 i CRR/CRD-forskriften og drøftelsene i Finanstilsynets høringsnotat om CRR3-gjennomføringen.

Norske myndigheter har innrettet en rekke virkemidler mot risiko knyttet til lån med pant i bolig- og næringseiendom, herunder også slike lån fra standardmetodebankene. Flere makrotilsynstiltak er begrunnet helt eller delvis med slik risiko, blant annet motsyklisk kapitalbuffer, systemrisikobufferen og utlånsforskriften. Eksempler på andre virkemidler er pilar 2-krav for konsentrasjon av eksponeringer mot næringseiendom samt kapitalkravsmarginer (P2G), og sistnevnte utmåles blant annet på bakgrunn av stresstester som typisk omfatter markerte fall i prisene på boliger og næringseiendom.

For det første bør en overlappende virkemiddelbruk unngås. For det andre er tiltak som kapitalbufferkrav å foretrekke fremfor risikovektskjerpelser ettersom dette bidrar til å ivareta en harmonisert risikomåling.

Finans Norge mener
Sett i lys av den samlede anvendelsen av ulike tiltak rettet mot risiko forbundet med bankenes eksponeringer mot bolig- og næringseiendomsmarkedet, og ikke minst utviklingen i slik risiko, bør hovedreglene for standardmetodebankers risikovekting av slike lån fullt ut gjennomføres i norsk rett. Med en avvikling av de nasjonale skjerpelsene av risikovektingen under standardmetoden vil norske myndigheter bidra til en harmonisert risikomåling i det indre markedet og redusert regulatorisk fragmentering. Dette vil også følge opp et sentralt formål med det pågående arbeidet på EU-nivå for å oppnå forenklinger og styrket konkurranseevne for europeisk banknæring.

Samtidig vil vi fremheve at den gjennomgående lave risikoen tilknyttet norske bankers boliglån, slik dette kommer til uttrykk selv ved markerte tilbakeslag i norsk økonomi, gjør seg gjeldende uavhengig av hvilken risikomålingsmetode en bank benytter. Det bør vurderes om dette dokumenterte lave risiko-nivået i tilstrekkelig grad reflekteres i kapitalkravene for banker som anvender standardmetoden.

7. Avsluttende merknader

Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank har hver for seg ansvar for beslutninger om ulike bankregulatoriske virkemidler. Samtidig anvender alle de tre myndighetsorganene tiltak rettet mot risiko knyttet til bankenes eksponeringer mot bolig- og næringseiendom. Norske myndigheter benytter i større grad enn de fleste andre EU/EØS-land det nasjonale handlingsrommet i EU-regelverket til regulatoriske innstramninger. Blant annet er norske banker pålagt det klart høyeste generelle bufferkravet i EØS-området, se figur 8 nedenfor.

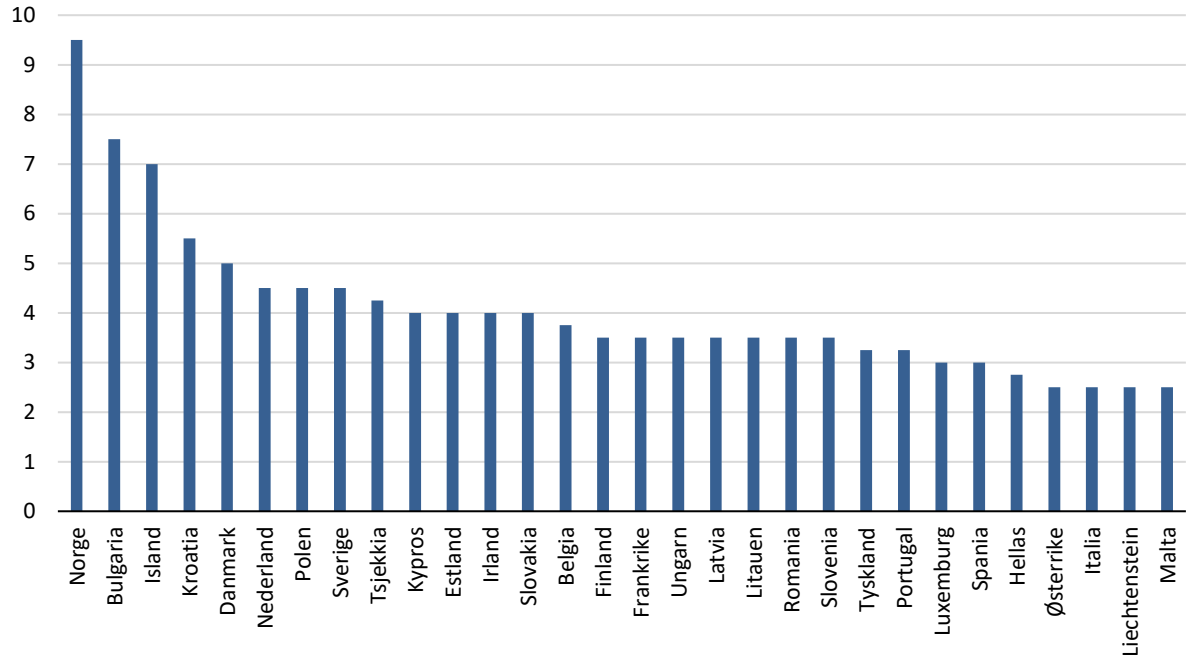
Det delte ansvaret mellom departementet, tilsynet og sentralbanken, kombinert med det betydelige omfanget av mulige tiltak, har etter Finans Norges vurdering i utstrakt grad medført en overlappende virkemiddelbruk. Etter vårt syn har EBA gått langt i å påpeke dette i vurderingen av det skjerpede IRB-risikovektgulvet for boliglån.

Finans Norge mener at Finansdepartementet nå bør foreta en grundig og helhetlig vurdering av den samlede norske virkemiddelbruken rettet mot disse risikofaktorene, både innenfor mikro- og makrotilsynet. Departementet bør ikke minst sikre at makrotilsynstiltakene avspeiler identifisert systemrisiko, og det bør samtidig erkjennes at denne risikoen har avtatt de senere årene. Dette kommer særlig til uttrykk ved at husholdningenes gjeldsbelastning, som norske myndigheter lenge har ansett som den alvorligste sårbarheten i det finansielle systemet, har falt ned til nivået for ti år siden.

I en vurdering av den samlede virkemiddelbruken bør norske myndigheter også legge stor vekt på å ivareta kapitalkravenes risikosensitivitet. Høye gulvkrav som gir sterke insentiver til økt risikotaking

bør generelt unngås, og ved anvendelse av slike gulv bør de kalibreres som ikke-bindende sikkerhetsmekanismer. Samtidig er makrotilsynstiltak som bevarer kapitalkravenes risikosensitivitet å foretrekke fremfor høye gulvkrav for risikovekting. En konsistent risikomåling og ensartet regulering av sammenliknbar systemrisiko vil bidra vesentlig til å redusere den regulatoriske fragmenteringen i det indre markedet. Dette er en målsetting på EU-nivå som også norske myndigheter bør følge opp.

Figur 8 Generelt pilar 1-bufferkrav per land i EØS-området. Per 30. september 2026. Prosent



Kilder: Det europeiske systemrisikorådet, Seðlabanki Íslands og Finans Norge. Figuren viser det generelle pilar 1-bufferkravet per EU/EØS-stat, der foretaksspesifikke pilar 1-bufferkrav, som blant annet krav for systemviktighet, ikke er inkludert.

På bakgrunn av utviklingen i systemrisiko og den samlede virkemiddelbruken mot slik risiko, samt behovet for forenklinger og økt harmonisering, bør departementet nå reversere skjerpelsen av IRB-risikovektgulvet for boliglån som trådte i kraft i fjor. Ut fra de samme hensynene bør også standardmetodens hovedregler for risikovekting av lån med pant i bolig- og næringseiendom gjennomføres fullt ut. Slike endringer vil dessuten legge til rette for at rentene på slike lån vil kunne bli noe redusert.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Kari Olrud Moen
administrerende direktør

Henrik Andersen
direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signatur(er)

VEDLEGG – notat om notifiseringen av skjerpelsen av IRB-gulvkravet for boliglån i 2025

Finansdepartementet besluttet i desember 2024 å øke gulvkravet for IRB-foretakenes EAD-vektede gjennomsnittlige risikovekt fra 20 til 25 prosent, med virkning fra 1. juli 2025. Ettersom den faktiske gjennomsnittlige risikovekten i disse bankene på tidspunktet for beslutningen var 21 prosent, innebar endringen en betydelig skjerpelse av deres samlede kapitalkrav.

Tiltaket er basert på CRR artikkel 458, og departementet notifiserte den 10.04.25 Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i henhold til nevnte CRR-bestemmelse.[19] Det er i denne notifiseringen departementets begrunnelse[20] fremkommer. Samtidig er blant annet Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) pålagt å avgi en vurdering av tiltaket, som avgis til EFTA-statens faste komité, ESA og den aktuelle EFTA-staten. EBAs vurdering ble offentliggjort den 12.05.25, og EBAs synspunkter er omtalt i kapittel 5 i denne høringsuttalelsen.

1. Finansdepartementets hovedindikatorer som begrunnelse for skjerpelsen

I notifiseringen viser departementet til den langvarige oppgangen i boligpriser og husholdningsgjeld som har gitt økt systemrisiko knyttet til bankenes boliglån. IRB-gulvkravet på 20 prosent ble innført som følge av denne risikoøkningen, og departementet begrunner skjerpelsen til 25 prosent med at boligprisene har fortsatt å stige og at en stadig større andel av gjelden er konsentrert hos husholdninger med høy gjeldsgrad. Departementet anser at et risikovektgulv på 25 prosent er formålstjenlig, der kalibreringen står i et rimelig forhold til «intensiteten» i risikonivået.

Departementet angir i notifiseringen følgende hovedindikatorer som begrunnelse for tiltaket:

a) Utlån med pant i bolig som andel av samlede utlån
b) Husholdningenes gjeldsbelastning (gjeld som andel av disponibel inntekt)
c) Husholdningenes gjeldsbetjeningsgrad (renteutgifter og avdrag som andel av inntekt etter skatt)
d) Andel boliglån med flytende rente
e) Boligpriser deflatert med disponibel inntekt
f) Tap på utlån til personmarkedet, målt som andel av brutto utlån til personmarkedet
g) Gjennomsnittlige risikovekter for eiendomseksponeringer i IRB-institusjoner

Departementet oppgir kun disse 7 hovedindikatorene i notifiseringen, og det gis ingen fremstilling av disse verken grafisk eller på annen måte. Finans Norge antar at departementet har avgitt data til relevante EU- og EFTA-organer etter forespørsel.[21]

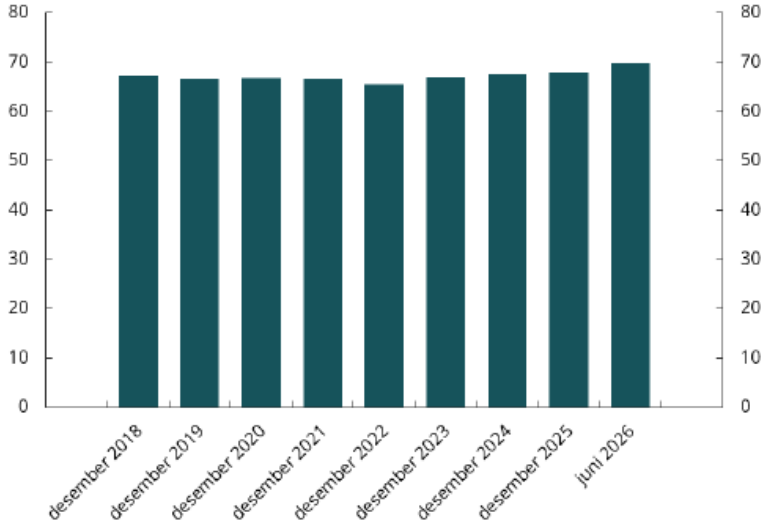
Enkelte av disse indikatorene endrer seg i svært begrenset grad over tid, og de må kunne anses som utpreget strukturelle, mens andre vil i større grad kunne følge finansielle sykler eller aktivitets-svingninger i norsk økonomi. Begrunnelsen innledningsvis i notifiseringen indikerer at boligprisene deflatert med inntekt og husholdningenes gjeldsbelastning er av særlig viktig betydning. Veksel-virkninger mellom utviklingen i boligmarkedet og husholdningenes låneopptak blir også vektlagt. Nedenfor drøftes de ulike indikatorenes utvikling.

[19] En slik notifisering videresendes av ESRB til Parlamentet, Rådet og Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA).
[20] Departementets begrunnelse for skjerpelsen slik den kom til uttrykk i en pressemelding 06.12.24 var ytterst knapp. Derimot er notifiseringen 10.04.25 mer utfyllende, men den bør ikke anses som fyllestgjørende. I dette notatet anføres det en mangel på en reell risikofaglig begrunnelse for endringen ettersom departementet ikke har dokumentert en økning i systemrisiko som bør utgjøre grunnlaget for en slik skjerpelse.
[21] På bakgrunn av EBAs vurderinger fremkommer det at EBA trolig har mottatt et datasett.

a. Boliglån som andel av samlede utlån

Figur A-1 illustrerer at boliglån utgjør en signifikant del av IRB-bankenes samlede utlån. Figuren indikerer samtidig at denne andelen har vært nokså stabil i den perioden som inngår figurens datagrunnlag (beregnet av Finanstilsynet), der andelen har ligget i intervallet fra om lag 65 til 70 prosent. Finans Norge kan ikke se at denne indikatorens utvikling tilsa et behov for den skjerpelsen av IRB-risikovektgulvet som trådte i kraft i fjor.

Figur A-1 Norske IRB-foretaks utlån med pant i bolig som andel av samlede utlån. Prosent

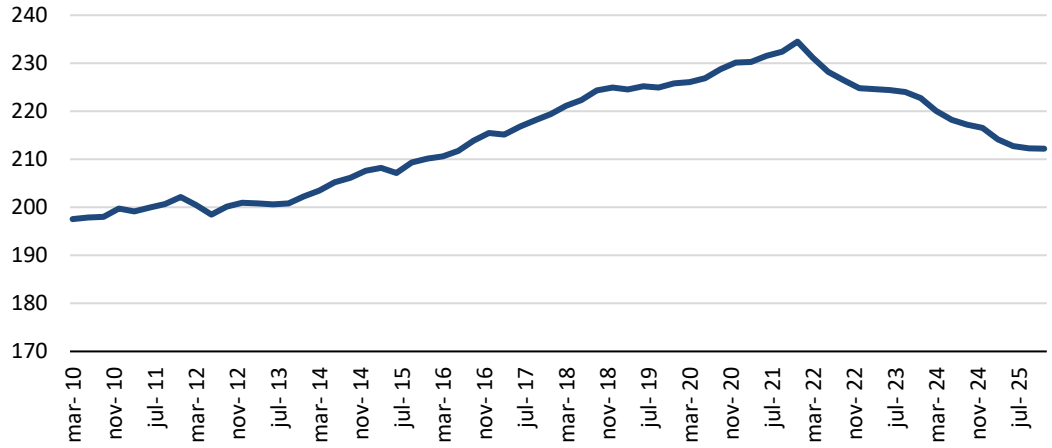


Kilde: Figur 3.2 i Finanstilsynets høringsnotat.

b. Husholdningenes gjeld som andel av deres inntekt

Norske myndigheter anser at nivået på husholdningenes gjeldsbelastning utgjør den alvorligste sårbarheten i det norske finansielle systemet, og gjeldsbelastningen inngår som en begrunnelse for flere ulike makrotilsynstiltak. Som fremvist i figur B-1 har den samlede gjeldsbelastningen i norske husholdninger avtatt siden 2021, og den er nå om lag på samme nivå som for 10 år siden.

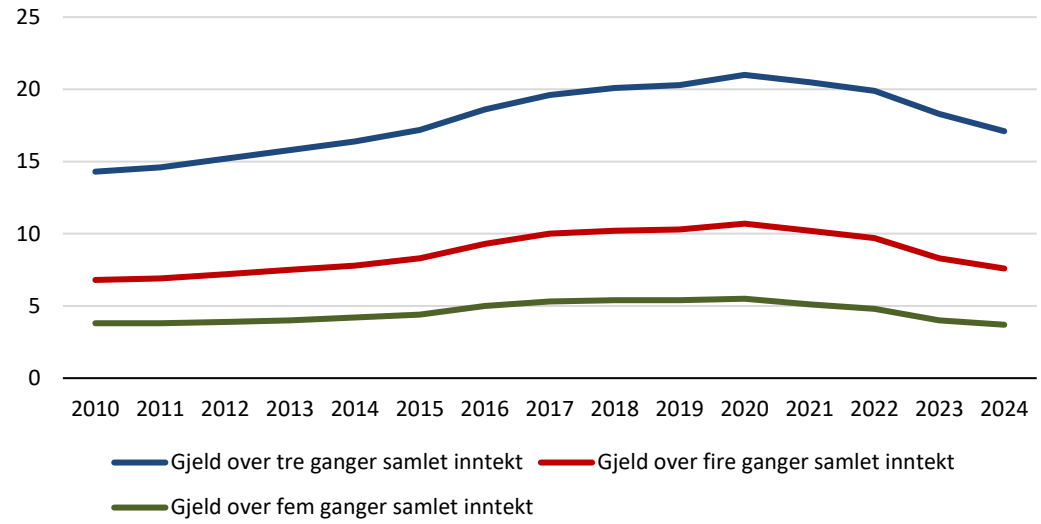
Figur B-1 Husholdningenes gjeld som andel av disponibel inntekt. Prosent



Kilde: Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn – juni 2026.

I notifiseringen (våren 2025) anfører departementet at andelen husholdninger med høy gjelds-belastning har økt betydelig de siste årene. Imidlertid har andelen husholdninger med gjeld større enn henholdsvis tre, fire og fem ganger samlet inntekt blitt klart redusert fra 2020 til 2024, se figur B-2.

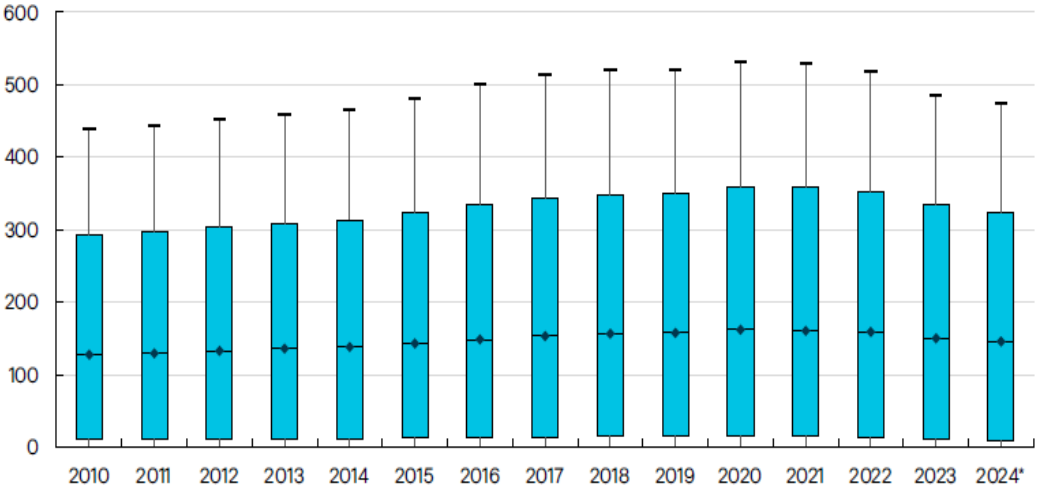
Figur B-2 Andel husholdninger med høy gjeld i forhold til samlet inntekt. Prosent



Kilde: Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn – juni 2026.

Analyser utført av Norges Bank illustrerer dessuten at reduksjonen i gjeldsbelastningen er bred og at gjeldsbyrden har avtatt i alle aldersgrupper. Nedgangen har vært mest markert blant de med høyest gjeldsgrad. Dette fremkommer i figur B-3 nedenfor ved at toppen av fordelingen, som her er 90-persentilen, har avtatt vesentlig mer enn medianen. For øvrig var median gjeldsbelastning om lag 150 prosent i 2024 (siste observasjon i figur B-3), og gjelden er her målt mot inntekt etter skatt. Median gjeldsbelastning ville vært målt signifikant lavere dersom gjelden ble dividert med brutto årsinntekt, jf. beregningen av gjeldsgrad i henhold til utlånsforskriften.[22]

Figur B-3 Gjeld som andel av inntekt etter skatt. Prosent



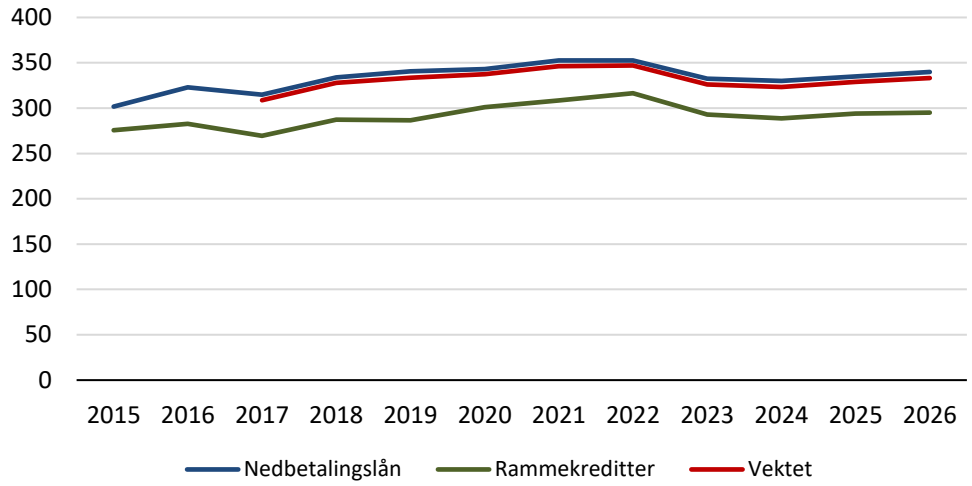
Kilde: Norges Banks rapport Finansiell stabilitet 2025 – 2. halvår.

[22] For en husholdning der inntekt etter skatt utgjør 70 prosent av brutto årsinntekt og gjeldsbelastningen er 150 prosent når gjelden divideres med inntekt etter skatt, vil gjeldsgraden være 105 prosent når gjelden divideres med brutto årsinntekt.

I notifiseringen refererer departementet til Finanstilsynets boliglånsundersøkelse som angivelig viser at en stor andel av nye boliglån opptas av husholdninger med høy gjeldsgrad. Undersøkelsen for 2025 viste kun en mindre økning i gjeldsgraden for nye lån, men samtidig en noe større andel lån med belåningsgrad nær 90 prosent. Det sistnevnte må ses i lys av departementets beslutning om å øke utlånsforskriftens krav til maksimal belåningsgrad fra 85 til 90 prosent med virkning fra inngangen til 2025. I 2024 foreslo Norges Bank denne lettelsen begrunnet med at endringen ville «dempe potensielt uheldige fordelingseffekter av dette kravet noe, uten en vesentlig økning i systemrisiko».

Som illustrert i figur B-4 er vektet gjennomsnittlig gjeldsgrad i utvalget av nye boliglån i den siste boliglånsundersøkelsen, som ble gjennomført i andre halvår i år, 333 prosent. Nivået er ikke høyere enn i 2019, og nivået er fremdeles lavere enn i perioden fra 2020 til og med 2022.

Figur B-4 Gjennomsnittlig gjeldsgrad etter type lån. Prosent



Kilde: Finanstilsynets boliglånsundersøkelse 2026.

Omslaget i husholdningenes gjeldsbyrde fra om lag 2020/2021 understøtter ikke den besluttede skjerpelsen av IRB-risikovektgulvet. Den informasjonen som forelå om dette mot slutten av 2024 tilsa snarere en lettelse enn en tilstramning.

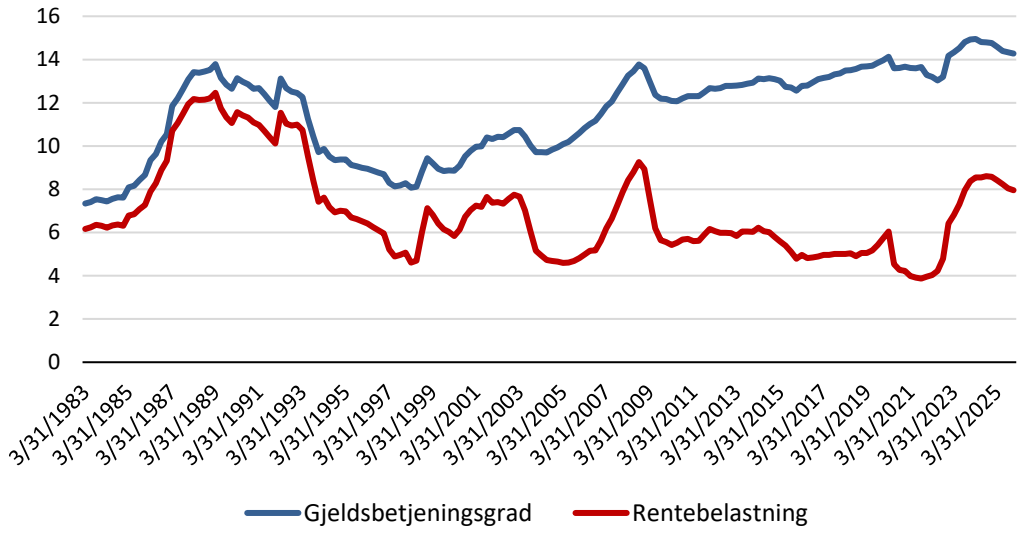
c. Renter og avdrag som andel av inntekt etter skatt

Departementet viser i notifiseringen til økt rentebelastning i husholdningene fra andre kvartal 2021. Departementet fremhever at det er få tegn til gjeldsbetjeningsutfordringer, men at rentenivået kan forbli høyt over en lengre periode. Videre anføres det at en vedvarende høy rentebelastning kan gjøre husholdningene mer sårbare og forsterke effekten av fremtidige negative sjokk.

Husholdningssektoren har imidlertid vist seg robust overfor den markerte økningen i både levekostnader og renteutgifter siden 2021. Etter pandemien økte både gjeldsbetjeningsgraden og rentebelastningen, jf. figur C-1 nedenfor, og andelen av husholdningenes inntekter som benyttes til å betjene både renter og avdrag (blå linje) er nå nær nivået under både bankkrisen og finanskrisen. Likevel, og som påpekt av Norges Bank, har de fleste husholdningene evnet å betjene gjelden og dekke nødvendige utgifter med den løpende inntekten, og mange har finansielle buffere. Rente-

oppgangen fra høsten 2021 og frem til slutten av 2023 ga ikke store negative utslag i husholdningenes forbruk, og bankene har gjennomgående hatt lave mislighold og tap.[23]

Figur C-1 Gjeldsbetjeningsgrad og rentebelastning. Prosent



Kilde: Norges Banks rapport Finansiell stabilitet 2026 – 1. halvår.

Renteoppgangens begrensede utslag i husholdningenes konsum er for øvrig i samsvar med nyere forskning, jf. blant annet ulike artikler av professor Lars Svensson. I en av disse artiklene konkluderer Svensson med blant annet følgende: «The fact is that the DTI ratio is a notoriously unreliable and misleading predictor of future financial and macroeconomic instability (…). For example, it does not indicate a higher risk of future financial stress or consumption drops in a crisis. The "debt-overhang hypothesis"—that there is a causal relation between high DTI ratios and the size of future consumption falls in a crisis— has been rejected».[24]

I både 2024 og 2025 økte lønningene mer enn konsumprisene, og reallønnsveksten vil trolig også bli positiv i år. Norges Bank anslår dessuten at disponibel realinntekt vil øke både i år og gjennom prognoseperioden (i Pengepolitisk rapport 3/2026).

Husholdningenes robusthet og de lave misligholdene tilsa ikke at utviklingen i gjeldsbetjeningsbyrden ga grunnlag for å skjerpe IRB-risikovektingen av boliglån. Renteoppgangen reflekterer dessuten en pengepolitisk tilstramning som isolert sett bidrar til å dempe eiendomspriser og låneetterspørsel. Det kan redusere systemrisikoen. Alt annet likt trekker den pengepolitiske tilstramningen dermed i retning av et mindre behov for innstrammende makrotilsynstiltak.

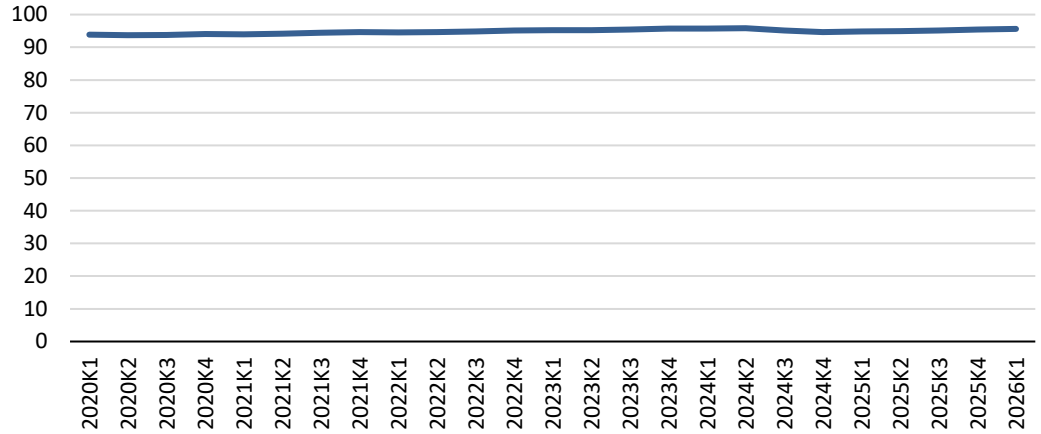
[23] Husholdningenes konsum tok seg markert opp i 2021 og 2022, og avtok noe i 2023. Som påpekt blant annet i Pengepolitisk rapport 4/2025 begrenset husholdningene nedgangen i konsumet i 2023 ved å redusere sparingen.
[24] Lars E.O. Svensson (2025): "Is Swedish Household Debt Too High", CEPR Discussion Papers No. 19717. Se blant annet også: Svensson, L.E.O (2021), "High Household Debt-to-Income Ratios Did Hardly Cause a Larger Spending Fall during the Financial Crisis in the UK", CEPR Discussion Paper No. 16059 og Svensson, L.E.O (2025), "Are Swedish House Prices Too High? Why the Price-to-Income Ratio is a Misleading Indicator," CEPR Discussion Paper No. 18580.

d. Andel boliglån med flytende rente

I notifiseringen påpeker departementet at bare en begrenset andel av husholdningenes gjeld har rentebinding. Andelen av denne gjelden med flytende rente er på et høyt nivå, og figur D-1 viser at den har vært svært stabil de senere årene.

Andelen kan anses å være strukturelt høy, med ytterst begrensede endringer i den perioden et IRB-risikovektgulv for boliglån har virket. Figuren illustrerer at denne størrelsen vanskelig kan begrunne den betydelige skjerpelsen av IRB-bankenes kapitalkrav for boliglån fra sommeren 2025.

Figur D-1 Banker og kredittforetaks utlån til husholdninger. Andel med flytende rente. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

e. Boligpriser som andel av husholdningenes inntekt

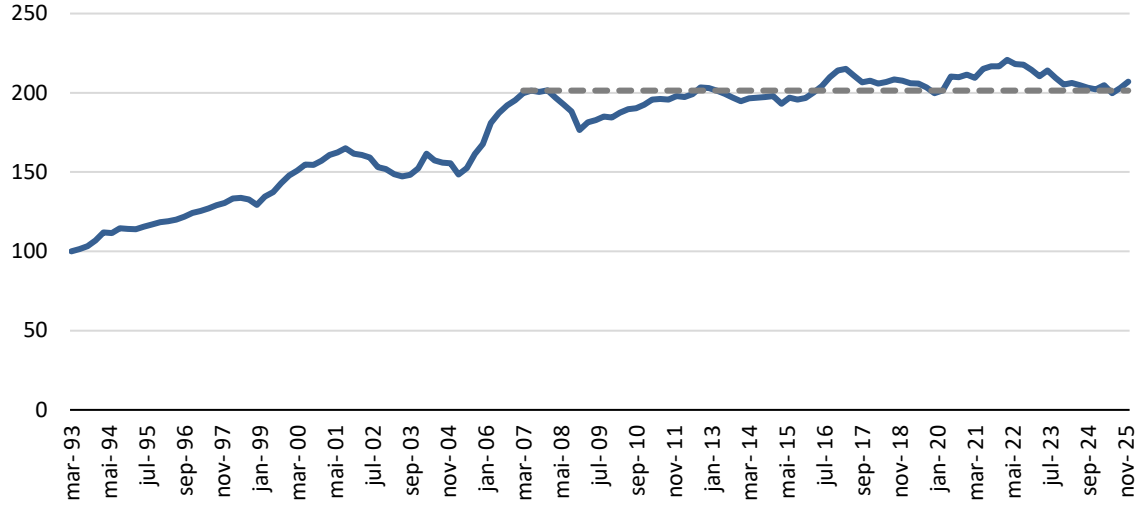
Departementet viser til den nære sammenhengen mellom utviklingen i boligpriser og gjelden i husholdningene og oppgangen i boligpriser over tid, især i de større byene. Dette anses som en sentral systemrisiko i det norske finansielle systemet.

Boligprisene har økt markert siden slutten på den norske bankkrisen i 1992/93, både nominelt og reelt. Vekst i nominelle boligpriser er imidlertid av begrenset interesse, og prisutviklingen bør belyses enten som en realstørrelse eller innenfor rammen av en nærmere empirisk analyse.[25] Departementet vurderer forholdet mellom boligpriser og inntekt som en hovedindikator, og ulike empiriske studier bekrefter en nær sammenheng mellom husholdningenes inntekter og boligprisene.

Figur E-1 viser boligprisene deflatert med disponibel inntekt per innbygger basert på data publisert av Finanstilsynet i juni i år. Målt slik doblet prisnivået seg fra 1993 og frem til like før finanskrisen. Siden finanskrisen har imidlertid indikatoren utvist en langt mer stabil utvikling, og nivået var ved utgangen av 2025 bare 2,8 prosent høyere enn i juni 2007.

[25] En vil vente at boligprisene stiger nominelt over tid, slik som prisene på andre varer og tjenester. Det er imidlertid av større interesse å belyse hvordan boligprisene utvikler seg relativt til andre priser, relativt til husholdningenes inntekt, om boligprisene lar seg forklare av fundamentale drivkrefter mv.

Figur E-1 Boligpriser deflatert med disponibel inntekt per innbygger. Indeks. 1. kvartal 1993 = 100



Kilde: Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn – juni 2026.

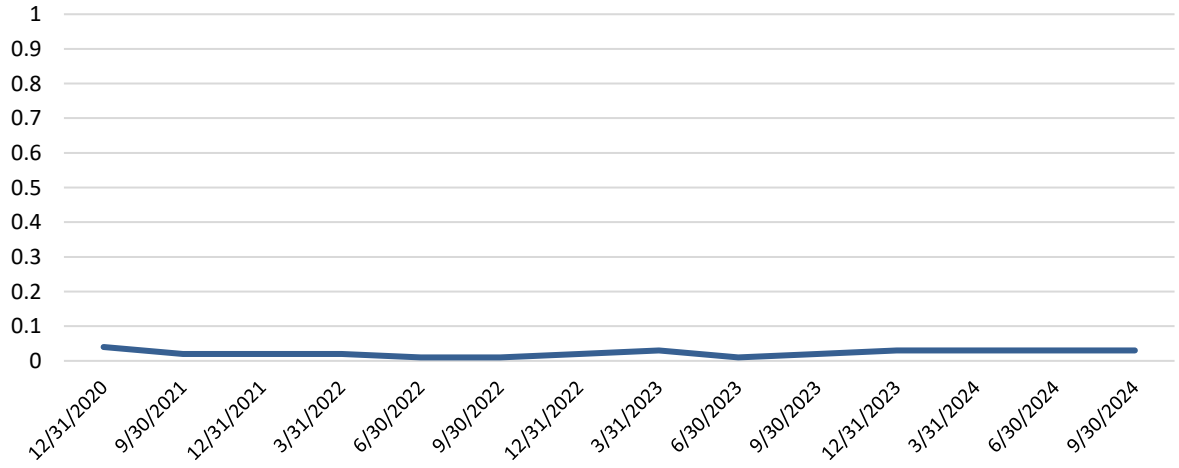
Denne stabiliteten i boligprisnivået relativt til inntekt – gjennom snart to tiår – ble ikke vektlagt av departementet i vurderingen av IRB-gulvet for boliglån i 2024. Utviklingen i denne indikatoren, og især dens nedgang de seneste årene, gir ikke støtte for departementets konklusjon i fjor om en klar risikoøkning i boligmarkedet.

f. Tap på utlån til personmarkedet

Figur F-1 viser utlånstap som andel av brutto utlån til personmarkedet, for den øverste kvartilen av bankene (rangert etter størrelse), som omfatter norske IRB-banker. Denne tapsandelen har over tid vært stabil og svært lav, og i gjennomsnitt var den 0,02 prosent i tidsperioden som fremgår av figuren.

Selv om figurens siste observasjon er utgangen av september 2024, illustrerer dette like fullt at ved tidspunktet for departementets beslutning om å øke risikovektgulvet utgjorde ikke tapsutviklingen i personmarkedet et grunnlag for å foreta den kraftige tilstramningen.

Figur F-1 Utlånstap som andel av brutto utlån. Personmarkedet. Øverste kvartil av bankene. Prosent



Kilde: Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn – desember 2024.

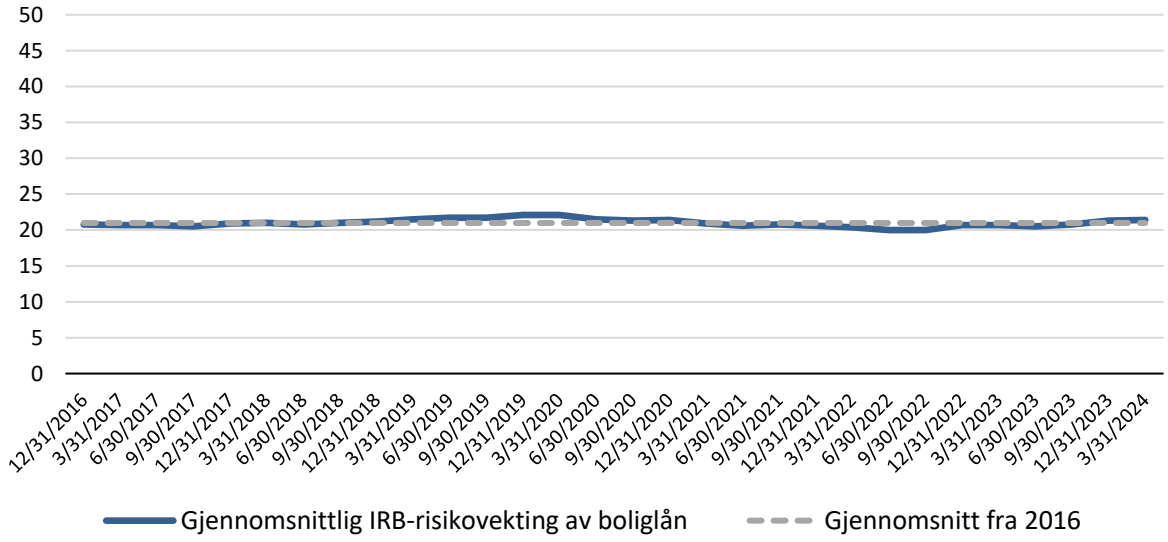
g. Gjennomsnittlig risikovekting av boliglån i IRB-foretak

Figur G-1 illustrerer utviklingen i gjennomsnittlig IRB-risikovekting av boliglån, som er den siste hoved-indikatoren departementet fremhever i notifiseringen. Figurens siste datapunkt er utgangen av mars 2024, med en gjennomsnittlig risikovekt avrundet til 21 prosent. Det er på nivå med hva denne indikatoren har vært i gjennomsnitt siden 2016, og den har dessuten vært svært stabil siden den gang.

I notifiseringen (i april 2025) oppgir departementet at IRB-foretakenes gjennomsnittlige risikovekt for boliglån varierte fra 19 til 24 prosent ved utgangen av 2024, men at det EAD-vektede gjennomsnittet var 21 prosent, altså tilsvarende gjennomsnittet fra 2016 som illustrert i figur G-1. Utviklingen i denne indikatoren utgjorde således ikke et grunnlag for den markerte skjerpelsen av gulvkravet.

Departementet viser dessuten til at det skjerpede gulvkravet på 25 prosent skal utgjøre en sikkerhets-mekanisme («backstop»). Departementets oppgitte data for utgangen av 2024 indikerte imidlertid at skjerpelsen ville utgjøre et bindende krav for hovedtyngden av disse eksponeringene når det trådte i kraft. Tiltaket har således bidratt til å svekke kapitalkravets risikosensitivitet, og det ga klare insentiver til en risikoøkning i IRB-bankenes boliglånsporteføljer.

Figur G-1 Gjennomsnittlig IRB-risikovekting av boliglån. Prosent



Kilde: Finanstilsynets rapport Finansielt utsyn – juni 2024.

2. Finans Norges vurdering av Finansdepartementets notifisering – en oppsummering

De ulike hovedindikatorene som Finansdepartementet vektla i fjor fremkom ikke i høringsprosessen i 2024 ettersom de ikke var en del av Finanstilsynets høringsnotat. Indikatorene har like fullt blitt fremhevet i notifiseringen, som utgjør den sentrale skriftlige kilden for innsyn i departementets begrunnelse for skjerpelsen av IRB-risikovektingen for boliglån. Etter Finans Norges vurdering kan skjerpelsen ikke begrunnes med den samlede utviklingen i disse indikatorene. EBAs påpekninger om beslutningsgrunnlaget kan indikere at det langt på vei er av samme oppfatning.

Flere av indikatorene avspeiler trolig strukturelle forhold, og dette kommer til syne ved at de har et særdeles stabilt utviklingsmønster. En sentral størrelse som forholdet mellom boligpriser og inntekt vil kunne utvise mer syklisk variasjon, men også denne variabelen har i realiteten hatt en nokså stabil

utvikling gjennom flere år. En annen viktig størrelse for norske myndigheters vurderinger – som omhandler gjeldsbyrden i husholdningene – har derimot tydelig avtatt.

Det er i praksis bare gjeldsbetjeningsbyrden (og herunder rentebelastningen) av disse indikatorene som hadde utvist en klar økning ved tidspunktet for departementets beslutning i 2024, sett i forhold til den forrige vurderingen av IRB-gulvkravene to år tidligere. Økningen i gjeldsbetjeningsbyrden skyldes den markerte økningen i styringsrenten fra høsten 2021, og innstramningen i pengepolitikken vil kunne bidra til lavere systemrisiko. Husholdningene har dessuten vist seg svært robuste overfor renteoppgangen, og dette kommer blant annet til syne gjennom stabile og lave mislighold og tap i bankene.

Finans Norge anser at departementets informasjonsgrunnlag ved beslutningen i 2024 ikke tilsa et behov for å skjerpe IRB-gulvkravet for boliglån. Etter vår vurdering indikerer dette informasjons-grunnlaget, sett under ett, at systemrisikoen er ytterligere redusert siden departementets vurdering og beslutning i 2024. Det taler for at det foreligger et klart grunnlag for å kunne reversere skjerpelsen.

Finans Norge mener samtidig at det bør stilles spørsmål ved norske myndigheters vurdering av systemrisikonivået samt den samlede virkemiddelbruken, jf. brevet om systemrisikobufferen som ble sendt til departementet den 12. juni i år. Her tok Finans Norge til orde for at dette bufferkravet bør reduseres med minst 2 prosentenheter på bakgrunn av lavere systemrisiko.

IRB-gulvkravene for bolig- og næringseiendomslån kan for øvrig heller ikke ses uavhengig av andre virkemidler som er rettet inn mot systemrisikoen som følger av utviklingen i eiendomsmarkedene og husholdningenes gjeld. Dette er risiko som norske myndigheter legger stor vekt på, og som (helt eller delvis) begrunner ulike regulatoriske tiltak. I denne høringsuttalelsens kapittel 5 viser vi til at Finansdepartementet bør unngå en overlappende virkemiddelbruk.

I henhold til CRR artikkel 458 kan det kun gjennomføres tiltak under denne bestemmelsen dersom utpekt nasjonal myndighet «identifies changes in the intensity of macroprudential or systemic risk in the financial system with the potential to have serious negative consequences to the financial system and the real economy». På bakgrunn av denne ordlyden er det Finans Norges vurdering at ved en ytterligere skjerpelse av tiltak som allerede er iverksatt under denne bestemmelsen, må den nasjonale myndigheten også kunne påvise at risikonivået har økt ytterligere. EBA påpeker at dette i realiteten ikke er tilfelle, og likelydende vurderinger ble fremhevet i de aktuelle høringssvarene avgitt i 2024 av både Finans Norge og Norges Bank.[26] Etter vår forståelse innebærer dette at skjerpelsen ikke er i samsvar med formålet med CRR artikkel 458.

Finans Norge har dessuten merket seg at departementet fant grunn til å fremheve, i en notifisering til Det europeiske systemrisikorådet og EFTAs overvåkingsorgan, at risikonivået vil kunne øke på et fremtidig tidspunkt:

> «Household vulnerabilities could increase in the future if looser financial conditions result in rapidly rising house prices and debt».

Etter Finans Norges oppfatning er dette utsagnet i seg selv en triviell observasjon, som på ingen måte kan begrunne innretningen eller kalibreringen av makrotilsynstiltak etter CRR artikkel 458. Slike virkemidler må, i tråd med bestemmelsens ordlyd og formål, være tydelig forankret i identifisert

[26] I høringssvaret 04.09.24 uttaler Norges Bank at det ikke har vært en vesentlig forhøyning av makro- eller systemrisikoen siden 2022 og det anbefales at daværende gulvkrav videreføres.

risiko. Dersom hypotetiske fremtidige risikoøkninger skulle danne grunnlag for tiltak i dag, ville det kunne innebære en omfattende virkemiddelbruk uten en reell risikobegrunnelse.

En slik tilnærming ville trolig også i vesentlig grad forsterke den regulatoriske fragmenteringen i det indre markedet, stikk i strid med den målsettingen om forenklinger og harmonisering som nå ligger til grunn for arbeidet på EU-nivå. Denne målsettingen bør også norske myndigheter bidra til å oppfylle.

Finans Norge mener at en vektlegging av andre hensyn enn identifisert systemrisiko vil være i strid med CRR-bestemmelsens formål.