



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Høringsnotat om endring i kapitalkrav for boliglån i Solvens II-regelverket

Forslag til endring av Solvens II-forskriften

DATO:
29. mars 2019

Innhold

1	Innledning	3
2	Reglene om kapitalkrav for boliglån	4
3	Omfanget av boliglån i forsikringsforetak	6
4	Finanstilsynets vurderinger	7
4.1	Mulighet for regelverksarbitrasje	7
4.2	Vurdering av tilpasninger i kapitalkravet for forsikringsforetak	8
4.2.1	Relevant kapitalkrav etter bankreglene som sammenligningsgrunnlag	8
4.2.2	Nivået på gulvet	8
4.3	Avsluttende merknader	11
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	12
6	Forslag til endring av Solvens II-forskriften	13

1 Innledning

De store norske finanskonsernene har både bank- og forsikringsvirksomhet. Foretakene har forskjellige roller i finansmarkedene, men på noen områder har de overlappende aktivitet. Forsikringsforetak og pensjonskasser hadde på 1990-tallet boliglånsporteføljer av en viss størrelse, men disse ble etter hvert kraftig redusert.¹ De senere årene har man igjen sett noe overføring av boliglån fra bank til forsikringsforetak i samme konsern. Overføringene kan ha sammenheng med ulike kapitalkrav for boliglån i hhv. bankregelverket (CRR/CRD IV) og forsikringsregelverket (Solvens II). I enkelte andre land har forsikringsforetak og pensjonsfond i dag en betydelig markedsandel i boliglånsmarkedet (f.eks. i underkant av 30 prosent av nye lån i Nederland).

Det er vesentlige forskjeller mellom kapitalkravsreglene for banker og forsikringsforetak, også for like typer risiko. For boliglån er kapitalkravet i Solvens II avhengig av belåningsgraden. Beregningen av kapitalkravet for motpartsrisiko er slik at kravet normalt er null dersom belåningsgraden er 60 prosent (eller lavere), og stigende med høyere belåningsgrader. Etter bankregelverket (standardmetoden) beregnes kapitalkrav for boliglån avhengig av om belåningsgraden er over eller under 80 prosent, men kravet reduseres ikke med synkende belåningsgrad under 80 prosent. For lån med lave belåningsgrader er kapitalkravet vesentlig lavere for forsikringsforetak enn for banker. Dette kan gi opphav til regelverksarbitrasje ved overføring av boliglån fra banksektoren til forsikringsforetak.

Solvens II er et fullharmonisert regelverk med svært få nasjonale valg. I forbindelse med innlemmelsen av Solvens II i EØS-avtalen fikk imidlertid norske myndigheter gjennomslag for en tilpasningstekst som åpner for at det kan gjøres enkelte tilpasninger i kapitalkrav for lån til kommuner og for boliglån. Når det gjelder lån til kommuner var tilpasningen (i form av en mellomkategori for kommuner tilsvarende det som gjelder i bankregelverket) allerede gjennomført i norsk regelverk (Solvens II-forskriften).

Finansdepartementet har i brev av 29. oktober 2018 bedt Finanstilsynet vurdere mulig tilpasning av kapitalkravet for boliglån:

"En annen EØS-tilpasning til forordning 2015/35 gir nasjonale myndigheter mulighet for å fastsette «en høyere verdi enn null som nedre grense for tap ved mislighold for å sikre et samlet kapitalkrav for eksponering mot pantelån på linje med kapitalkravet for slike eksponeringer som innehas av kredittinstitusjoner i samsvar med forordning (EU) nr. 575/2013», jf. EØS-avtalen vedlegg IX nr. 1b. Departementet ber Finanstilsynet vurdere hvorvidt og eventuelt hvordan dette handlingsrommet bør benyttes. Vi ber om Finanstilsynets vurdering, eventuelt ledsaget av et høringsnotat med utkast til endringsforskrift, innen utgangen av mars 2019."

I sin helhet lyder tilpasningsteksten slik:

"The supervisory authority may set a higher value than zero as a floor for the loss-given-default in order to ensure an overall capital charge for the mortgage loan"

¹ Forsikringsforetak og pensjonskassers andel av samlet kreditt til husholdningene utgjorde i 1990 ca. 9 prosent av samlet kreditt. Ved utgangen av 2011 var andelen 0,6 prosent. Ved utgangen av 2018 er andelen 1,2 prosent.

exposure in line with the capital charge for such exposures held by credit institutions in accordance with Regulation (EU) No 575/2013.”

I kapittel 2 presenteres kapitalkravsreglene for boliglån og i kapittel 3 presenteres omfanget av boliglån i forsikringsforetakene. Kapittel 4 inneholder Finanstilsynets vurderinger og forslag til regelverkstilpasning. I kapittel 5 omtales økonomiske og administrative konsekvenser. Det konkrete forslaget til endringsforskrift presenteres i kapittel 6.

2 Reglene om kapitalkrav for boliglån

Solvens II-regelverket er kalibrert slik at foretaket med 99,5 prosent sannsynlighet skal ha nok kapital til å dekke tap som kan oppstå i løpet av ett år. I beregningen av det samlede kapitalkravet benyttes det forutsetninger om samvariasjon mellom ulike risikoer (korrelasjonsforutsetninger), dvs. at det antas at ikke alle risikofaktorene materialiserer seg i samme omfang samtidig. Dette innebærer at det samlede kravet er lavere enn summen av kravene som er beregnet for de ulike risikoene. I CRR/CRD IV-regelverket for banker beregnes kapitalkravet som summen av kapitalkrav for ulike risikoer/eksponeringer, uten hensyn til eventuelle diversifiseringseffekter.

Etter Solvens II-regelverket skal det beregnes kapitalkrav for boliglån som del av beregningen av motpartsrisiko. For slike eksponeringer beregnes kapitalkravet som 15 prosent av LGD (tap ved mislighold), som beregnes som lånets verdi fratrukket 80 prosent av risikojustert panteverdi, med et gulv slik at LDG (og dermed også kapitalkravet) ikke kan bli lavere enn null. Dette kan uttrykkes slik:

$$\text{LGD} = \text{maks}(\text{lån}-80\% * \text{risikojustert panteverdi}; 0)$$

Den risikojusterte panteverdien fastsettes som markedsverdien av boligen holdt som pant fratrukket en justering for markedsrisiko. Justeringen skal reflektere den marginale økningen i kapitalkravet for markedsrisiko som vil oppstå dersom forsikringsforetaket overtar den aktuelle eiendommen holdt som pant. Justeringen vil dermed reflektere diversifiseringseffekter i beregningen av kapitalkravet for markedsrisiko. Dersom det ses bort fra diversifiseringseffektene, vil justeringen være lik kapitalkravet på 25 prosent for eiendomsrisiko, og den risikojusterte panteverdien vil da være 75 prosent av eiendommens verdi. LGD beregnes da slik:

$$\begin{aligned} \text{LGD} &= \text{maks}(\text{lån}-80\% * (75\% * \text{panteverdi}); 0) \\ &= \text{maks}(\text{lån}-60\% * \text{panteverdi}; 0) \end{aligned}$$

Dvs. at kapitalkravet blir i utgangspunktet null dersom lånet utgjør mindre enn 60 prosent av eiendommens verdi. Som følge av antatte diversifiseringseffekter vil den marginale effekten på samlet markedsrisiko som regel være lavere enn kapitalkravet for eiendomsrisiko. Derfor vil den risikojusterte verdien normalt være høyere, slik at terskelen for null i kapitalkrav vil gjelde på en høyere belåningsgrad enn 60 prosent. (Dersom boliglånet er gitt i utenlandsk valuta vil imidlertid risikojusteringen kunne være høyere.)

Dersom det ses bort fra diversifiseringseffekter, vil kapitalkravet for motpartsrisiko under Solvens II altså normalt være null dersom belåningsgraden er 60 prosent (eller lavere), og stigende med høyere belåningsgrader, slik at kravet f.eks. blir 6 prosent dersom belåningsgraden er 100 prosent.

I tillegg til beregningen av motpartsrisiko, vil boliglån med fastrente også inngå i beregningen av renterisiko, og kan redusere kapitalkravet for livsforsikringsforetak ved at renteeksponeringen på aktivasisden motvirker rentefølsomheten av forsikringsforpliktelsene. Den samlede effekten på kapitalkravet etter Solvens II vil også avhenge av hvilke øvrige risikoer foretaket er eksponert mot, siden det samlede kapitalkravet beregnes under forutsetning om samvariasjon (diversifiseringseffekter) mellom kapitalkravene for ulike risikoer.

Etter standardmetoden i bankregelverket vil boliglån ha en risikovekt på 35 prosent med belåningsgrad inntil 80 prosent, og 75 prosent med belåningsgrad utover 80 prosent. Minstekravet til ansvarlig kapital er 8 prosent. I tillegg kommer krav til kapitalbevaringsbuffer på 2,5 prosent. I Norge er det i tillegg krav til systemrisikobuffer på 3 prosent, samt krav til motsyklisk kapitalbuffer (som per i dag er på 2,0 prosent og vil øke til 2,5 prosent fra 31. desember 2019) og en buffer for systemviktige institusjoner på 2 prosent. Samlet kapitalkrav vil dermed (avhengig av nivå på motsyklisk buffer og om foretaket har krav til buffer for systemviktige foretak) variere fra 13,5 prosent til 18 prosent.

Med utgangspunkt i kapital- og bufferkrav (ekskl. motsyklisk buffer) på 13,5 prosent, vil et boliglån med en belåningsgrad på 100 prosent ha et kapitalkrav på 5,8 prosent av lånets verdi ($35 \text{ prosent risikovekt} * 13,5 \text{ prosent kapital- og bufferkrav} * 0,8 + 75 \text{ prosent risikovekt} * 13,5 \text{ prosent kapital- og bufferkrav} * 0,2$). Tilsvarende blir kapitalkravet 6,9 prosent av lånets verdi ved et kapital- og bufferkrav (inkl. motsyklisk buffer) på 16 prosent.

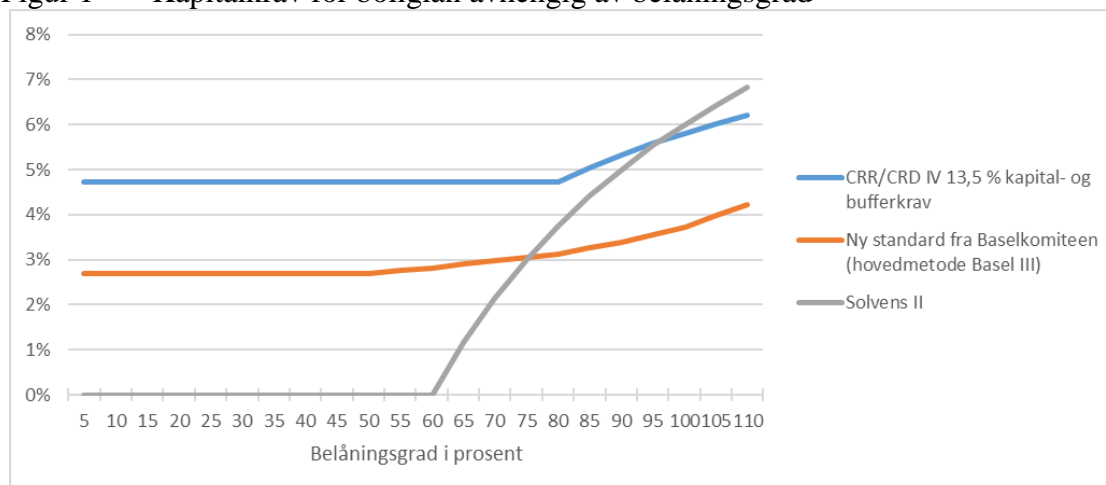
De beregnede risikovektene er generelt lavere for banker som benytter interne modeller, men vil være høyere enn etter Solvens II for lån med lave belåningsgrader.

I arbeidet med revisjon av standardmetoden for banker (Basel III) har Baselkomitéen fastsatt endringer som innebærer lavere risikovekter for boliglån med lav belåningsgrad. Dersom slike endringer innføres i EU-regelverket, vil kapitalkravet i bankregelverket bli mer risikosensitivt og noe likere tilnærmingen i Solvens II-regelverket.

Det følger av ovennevnte at kapitalkravet for boliglån kan være høyere under Solvens II enn under CRR/CRD IV for lån med høy belåningsgrad, og lavere for lån med moderat eller lav belåningsgrad. Tas det hensyn til bufferkravene, vil kravene for boliglån etter standardmetoden i bankregelverket vanligvis være høyere enn under Solvens II. Dersom de foreslåtte endringene i bankregelverket innføres, vil forskjellen reduseres. Forskjellen i beregningen av kapitalkrav er illustrert i figur 1. Merk at det her ikke er tatt hensyn til effekter på kapitalkravet for renterisiko eller samvariasjon mellom ulike risikoer som påvirker det samlede kapitalkravet under Solvens II.²

² Det er heller ikke tatt hensyn til at belåningsgraden kan være høyere i den nye standarden fra Baselkomitéen enn det som følger av dagens regelverk.

Figur 1 Kapitalkrav for boliglån avhengig av belåningsgrad

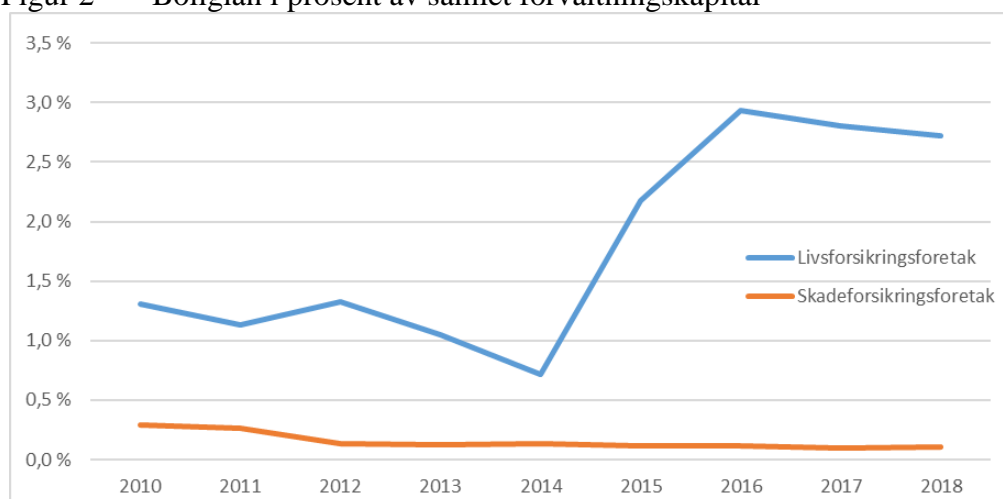


3 Omfanget av boliglån i forsikringsforetak

Ved utgangen av 2018 utgjorde boliglån 42 mrd. kroner, eller rundt 2,4 prosent av den samlede forvaltningskapitalen for forsikringsforetakene. Til sammenligning utgjorde samlede boliglån for banker og kredittforetak 2 886 mrd. kroner. Av samlede boliglån i finansforetakene utgjør dermed forsikringsforetakenes andel 1,4 prosent.

Praktisk talt hele beholdningen av boliglån i forsikringsforetakene er fordelt på fire foretak. I tillegg har ni andre foretak boliglån som til sammen utgjør 0,6 prosent av samlede boliglån i forsikringsforetak. For seks av disse foretakene utgjør boliglånene mindre enn 5 mill. kroner.

Figur 2 Boliglån i prosent av samlet forvaltningskapital



Figur 2 viser at boliglån kun utgjør 0,1 prosent av den samlede forvaltningskapitalen i skadeforsikringsforetakene. For livsforsikringsforetakene er andelen 2,7 prosent. Andelen økte mellom 2014 og 2016, men har de siste to årene være noe avtakende. Samlet belåningsgrad for boliglånene i forsikring er om lag 46 prosent. Andelen fastrentelån varierer mellom foretakene, og er samlet sett om lag 43 prosent.

4 Finanstilsynets vurderinger

4.1 Mulighet for regelverksarbitrasje

Forsikringsforetakene og bankene tilbyr ulike finansielle tjenester og har ulike forpliktelser. Finanstilsynet kan likevel ikke se at det er risikomessig begrunnet at forsikringsforetak ikke skal ha kapitalkrav eller skal ha vesentlig lavere kapitalkrav enn banker når de tilbyr boliglån. Det vises i denne sammenheng til at motpartsrisiko knyttet til boliglån vil være uavhengig av utlåners forpliktelser.

Omfanget av boliglån i forsikringsforetak økte etter innføringen av Solvens II, men er fortsatt på et lavt nivå. Ettersom samlede boliglån i banksektoren utgjør mer enn den samlede forvaltningskapitalen i forsikringssektoren, vil det imidlertid være et stort potensial for overføring av boliglån til forsikringssektoren. Det er uheldig om mulighet for regelverksarbitrasje påvirker foretakenes tilpasning.

Som nevnt ovenfor, vil det innenfor Solvens II være spesielt attraktivt å sitte med en portefølje av fastrentelån. Ved en overtagelse av lån med flytende rente (som utgjør hoveddelen av boliglån i markedet), vil livsforsikringsforetakets samlede renterisiko kunne øke slik at Solvens II-kravet blir høyere enn om det investerer i fastrentelån. Boliglån med flytende rente vil altså være mindre attraktive dersom de erstatter obligasjoner eller utlån med høyere durasjon som motvirker renterisikoen knyttet til de langsiktige forpliktelsene. Dette begrenser interessen for overflytting av annet enn fastrentelån.

Ved utgangen av 2017 utgjorde fastrentelån³ 5,9 prosent av samlede boliglån i banksektoren, dvs. 159 mrd. kroner. Av dette var 99 mrd. kroner i banker og 60 mrd. kroner i boligkredittforetak. For banker som har overført en høy andel av boliglånene til boligkredittforetak, vil en større andel av de gjenværende lånene i bankens balanse ha en høyere belåningsgrad enn 60 prosent. Slike lån vil være mindre attraktive for forsikringsforetakene. Selv om det forutsettes at alle boliglån med fastrente i banksektoren overføres til forsikringsforetakene og at disse har lavere belåningsgrad enn 60 prosent, vil effekten på det samlede kapitalkravet i konsernet være begrenset. Det kan imidlertid ikke utelukkes at andelen fastrentelån vil stige i fremtiden, slike at mulige arbitrasjeeffekter ved overføring til forsikringsforetak vil være større.

Selv om det er mest attraktivt å overføre fastrentelån, utgjør boliglån med flytende rente over halvparten av dagens boliglånsportefølje i forsikringsforetakene, og det kan ikke utelukkes at det også vil være attraktivt å overføre lån med flytende rente til forsikringsforetakene. Det er imidlertid vanskelig å vurdere det fremtidige omfanget av overføringer av slike boliglån.

Økt etterspørsel etter fastrentelån fra forsikringsforetakene kan påvirke prisingen av slike lån og øke omfanget av dem, noe som i tilfelle vil redusere husholdningenes sårbarhet ved en renteøkning. For finanssektoren som helhet vil en overføring av boliglån til forsikringsforetakene bidra til at det samlet sett stilles lavere kapitalkrav til boliglån. Når forsikringsforetak kan tilby boliglån uten kapitalkrav, kan dette bidra til å øke systemrisikoen.

³ Løpetiden på fastrentelånene er generelt vesentlig kortere enn livsforsikringsforetakenes forpliktelser, slik at lånene bare til en viss grad kan utligne renterisikoen knyttet til forpliktelsene.

Den fastsatte tilpasningsteksten har gitt en åpning for å redusere potensialet for arbitrasjemotiverte overføringer. Etter Finanstilsynets vurdering vil det være hensiktsmessig å benytte handlingsrommet til å fastsette et kapitalkrav for boliglån med lav belåningsgrad i forsikringsforetakene. Finanstilsynet kan ikke se at det foreligger vesentlige motforestillinger mot å foreta en slik regelverksendring.

4.2 Vurdering av tilpasninger i kapitalkravet for forsikringsforetak

Som beskrevet i kapittel 2, skal det etter Solvens II beregnes kapitalkrav for boliglån som del av beregningen av motpartsrisiko. Kapitalkravet beregnes som 15 prosent av LGD (tap ved mislighold), og LGD beregnes som lånets verdi fratrukket 80 prosent av risikojustert panteverdi, med et gulv slik at LDG (og dermed også kapitalkravet) ikke kan bli lavere enn null. Tilpasningsteksten åpner for at gulvet kan settes høyere enn null.

Som nevnt beregnes det samlede kapitalkravet for forsikring med forutsetninger om samvariasjon som tar hensyn til antatte diversifiseringseffekter mellom ulike risikoer. Hvor stor effekt et boliglån har på det samlede kravet vil dermed avhenge av hvilke andre risikoer foretaket er eksponert for, og dette vil variere betydelig fra foretak til foretak. Dette innebærer at det ikke er noe åpenbart svar på hvordan den nedre grensen bør fastsettes. Vurderingene bør ta utgangspunkt i et mest mulig sammenlignbart kapitalkrav etter bankreglene.

4.2.1 Relevant kapitalkrav etter bankreglene som sammenligningsgrunnlag

I en vurdering av endringer i standardmetoden for forsikringsforetak, anses risikovektene etter bankenes standardmetode å være et rimelig sammenligningsgrunnlag. Finanstilsynet legger derfor til grunn at det er mest relevant å sammenligne med standardmetoden i det gjeldende bankregelverket. Som nevnt vil samlet kapitalkrav (avhengig av nivå på motsyklisk buffer og om foretaket har krav til buffer for systemviktige foretak) variere fra 13,5 prosent til 18 prosent av beregningsgrunnlaget. Finanstilsynet finner det mest hensiktsmessig at det laveste nivået på kapital- og bufferkrav for norske banker på 13,5 prosent benyttes som utgangspunkt for sammenligningen. I første omgang ses det således bort fra motsyklisk buffer.

Som utgangspunkt for de videre vurderingene, benyttes derfor et samlet kapital- og bufferkrav på 13,5 prosent med gjeldende CRR/CRD IV-regler. Dette er illustrert i figur 1 i kapittel 2.

4.2.2 Nivået på gulvet

Hensynet til å unngå veldig lave krav for lave belåningsgrader taler for at det fastsettes et gulv som en fast parameter som reflekterer kapitalkravet for lån med lav belåningsgrad i bankregelverket. Det anses som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en risikovekt på 35 prosent, som gjelder for alle lån med lavere belåningsgrad enn 80 prosent i bankregelverket.

Det ville innebære at gulvet for LGD blir 31,5 prosent av lånets verdi⁴, slik at kapitalkravet, som beregnes som 15 prosent av LGD, blir 4,725 prosent av lånets verdi når gulvet er

⁴ For å tilpasse gulvet til LGD-formelen under Solvens II, må det tas hensyn til at kapitalkravet beregnes som 15 prosent av LGD. Det vil si at gulvet fastsettes som kapital- og bufferkrav på 13,5 prosent * 35 prosent risikovekt / 15 prosent.

gjeldende. Ettersom tilpasningen uansett ikke kan føre til helt like kapitalkrav for bank og forsikring, kan gulvet for LGD avrundes til 30 prosent, slik at kapitalkravet blir 4,5 prosent av lånets verdi. I tabell 1 nedenfor illustreres først kapitalkravet under Solvens II med dagens regelverk uten noe LGD-gulv. Det sammenlignes med et samlet kapital- og bufferkrav i banksektoren på 13,5 prosent.

Effekten er vist for ulike belåningsgrader, og for tre ulike forutsetninger. Først vises effekten uten diversifiseringseffekter. Dette tilsvarer effekten på samlet kapitalkrav gitt at foretaket ikke har annen risiko enn boliglån. Den angitte effekten på samlet kapitalkrav er altså lik det beregnede kapitalkravet for motpartsrisiko for boliglån.

Deretter angis effekten på samlet kapitalkrav for et representativt livsforsikringsforetak, hvor det antas at risikojustert panteverdi er lik 80 prosent av eiendommens verdi. I tillegg antas det at den marginale effekten av den beregnede motpartsrisikoen på samlet kapitalkrav kun er 25 prosent, på grunn av diversifiseringseffekter mot andre risikotyper. Som nevnt tidligere vil et boliglån kunne øke eller redusere samlet renterisiko avhengig av hvilke renteplasseringer det erstatter og hvorvidt lånet har fastrente eller ikke, men slike effekter er ikke hensyntatt her.

Til slutt angis tilsvarende beregning for et representativt skadeforsikringsforetak, der den eneste forskjellen er at den marginale effekten av den beregnede motpartsrisikoen på samlet kapitalkrav er 50 prosent. Denne effekten er større siden motpartsrisiko forutsettes å ha større samvariasjon med skadeforsikringsrisiko enn med øvrige risikoer, og diversifiseringseffekten blir dermed lavere enn for livsforsikringsforetakene.

Tabell 1 Kapitalkrav for boliglån uten gulvregel Solvens II

Belåningsgrad	Bankregelverket 13,5 %	Solvens II uten gulv		
		Uten diversifisering	Diversifisering - liv	Diversifisering - skade
5 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
10 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
15 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
20 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
25 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
30 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
35 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
40 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
45 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
50 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
55 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
60 %	4,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
65 %	4,7 %	1,2 %	0,1 %	0,1 %
70 %	4,7 %	2,1 %	0,3 %	0,6 %
75 %	4,7 %	3,0 %	0,6 %	1,1 %
80 %	4,7 %	3,8 %	0,8 %	1,5 %
85 %	5,0 %	4,4 %	0,9 %	1,9 %
90 %	5,3 %	5,0 %	1,1 %	2,2 %
95 %	5,6 %	5,5 %	1,2 %	2,4 %
100 %	5,8 %	6,0 %	1,4 %	2,7 %
105 %	6,0 %	6,4 %	1,5 %	2,9 %
110 %	6,2 %	6,8 %	1,6 %	3,1 %

Tabellen viser at diversifiseringseffekter kan ha stor effekt på det samlede kapitalkravet. Det understrekes at de skisserte diversifiseringseffektene er en forenklet illustrasjon av mulige

effekter, og at i det praksis vil være store ulikheter mellom foretakene. Diversifiserings-effekter vil også variere over tid som følge av endringer i foretakets eiendeler og forpliktelser, endringer i markedene som påvirker kapitalkravene for aksjerisiko og renterisiko, samt endringer i kapitalkravsreglene for ulike risikoer.

Tabell 2 illustrerer tilsvarende kapitalkrav som i tabell 1, men der Solvens II-kravet inkluderer et gulv i beregningen av LGD som angitt ovenfor, dvs. 30 prosent av lånets verdi (basert på kapital- og bufferkrav på 13,5 prosent og en risikovekt på 35 prosent i banksektoren). Dette gir et kapitalkrav på 4,5 prosent.

Tabell 2 Kapitalkrav for boliglån med gulvregel basert på bankkravet på 13,5 prosent med 35 prosent risikovekt

Belåningsgrad	Bankregelverket 13,5 %	Solvens II med gulv basert på bankkrav 13,5%*35%		
		Uten diversifisering	Diversifisering - liv	Diversifisering - skade
5 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
10 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
15 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
20 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
25 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
30 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
35 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
40 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
45 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
50 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
55 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
60 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
65 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
70 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
75 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
80 %	4,7 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
85 %	5,0 %	4,5 %	1,1 %	2,3 %
90 %	5,3 %	5,0 %	1,1 %	2,3 %
95 %	5,6 %	5,5 %	1,2 %	2,4 %
100 %	5,8 %	6,0 %	1,4 %	2,7 %
105 %	6,0 %	6,4 %	1,5 %	2,9 %
110 %	6,2 %	6,8 %	1,6 %	3,1 %

Kolonnen "Uten diversifisering" viser effekten for et hypotetisk forsikringsforetak som ikke har annen risiko enn boliglån. Gulvet gir da et kapitalkrav som er tilnærmet likt bankkravet for alle belåningsgrader under 80 prosent, siden gulvet er beregnet utfra risikovekten på 35 prosent som gjelder for belåningsrader under 80 i bankregelverket. Lån med høye belåningsgrader får høyere kapitalkrav enn i banker.

Disse observasjonene gjelder imidlertid bare når det ikke tas hensyn til diversifisering. Som følge av diversifisering blir den marginale effekten på det samlede kapitalkravet vesentlig lavere, og vil selv med belåningsgrad på rundt 100 prosent være lavere enn kapitalkravet for lave belåningsgrader i banker.

Beregningene i tabellene ovenfor illustrerer at diversifiseringseffekter kan ha stor betydning for hvor stor effekt et boliglån har på foretakets samlede kapitalkrav. Selv om det fastsettes et gulv i beregningen av kapitalkravet for motpartsrisiko som isolert sett er konsistent med

bankregelverket, vil store deler av effekten forsvinne i diversifiseringseffekter for et gjennomsnittlig forsikringsforetak.

Et alternativ kunne være å øke gulvet i beregningen av motpartsrisiko betydelig. Da vil kapitalkravet for motpartsrisiko bli vesentlig høyere enn for bankene, men det marginale bidraget til samlet kapitalkrav for et gjennomsnittlig forsikringsforetak vil samsvare noenlunde med kapitalkravet for bankene. Som følge av ulikheter i diversifiseringseffektene vil en oppjustering basert på et gjennomsnittlig foretak i mange tilfeller treffe dårlig, og vil f.eks. gi et svært høyt krav for foretak som har lave diversifiseringseffekter. Det ville også bryte med det generelle systemet i Solvens II hvor kapitalkravet for hver risiko skal fastsettes isolert i henhold til det generelle kalibreringsmålet (99,5 prosent VaR over ett år), før det tas hensyn til eventuell samvariasjon med øvrige risikoer. En slik tilnærming ville også innebære at gulvet blir gjeldende for praktisk talt alle belåningsgrader, slik at hovedregelen ikke kommer til anvendelse og kravet dermed blir lite risikosensitivt.

Et annet alternativ kunne være å fastsette et gulv basert på samlet marginal effekt av boliglån på samlet kapitalkrav under Solvens II. En slik løsning ville innebære at boliglån får samme marginale bidrag til kapitalkravet, uavhengig av risikoprofilen og antatte diversifiseringseffekter i de enkelte foretakene. Dette ville imidlertid innebære at gulvet må fastsettes individuelt for det enkelte foretak til enhver tid, ved hjelp av relativt omfattende og komplekse beregninger. I tillegg vil løsningen stride med overordnede krav i Solvens II med hensyn til at den enkelte risiko skal kalibreres uavhengig av andre risikoer og at det samlede kravet skal ta hensyn til antatte diversifiseringseffekter.

Finanstilsynet antar derfor at en tilpasning må foretas med utgangspunkt i motpartsrisiko-beregningen som beskrevet ovenfor, og at gulvet ikke kan settes høyt for å kompensere for diversifiseringseffekter i beregningen av samlet kapitalkrav. Finanstilsynet vurderer det derfor slik at det er mest aktuelt å foreta en tilpasning ved å fastsette et gulv i beregningen av LGD på 30 prosent av lånets verdi, som innebærer et kapitalkrav for motpartsrisiko på 4,5 prosent som vist i tabell 2.

Finanstilsynet har også vurdert om tilpasningen burde reflektere den motsykliske bufferen i bankregelverket. Det ville innebære at gulvet for forsikringsforetakene varierer over tid, slik at det til enhver tid er tilpasset samlet krav inkl. motsyklisk buffer for bankene (men fortsatt ekskl. systemrisikobuffer). Med en slik tilpasning vil den motsykliske bufferen, som er et makrotiltak, også få effekt for forsikringsforetak når det gjelder kapitalkravet for boliglån. Med en motsyklisk buffer på 2,5 prosent (fra 31. desember 2019), ville gulvet øke fra 4,5 prosent til 5,7 prosent av lånets verdi. Et slikt tidsvarierende gulv ville være noe mer komplisert, og antakelig ikke påvirke insentivene for arbitrasje i vesentlig grad. Finanstilsynet har derfor ikke funnet det hensiktsmessig, i hvert fall i dagens situasjon, at gulvet introduseres med et motsyklisk element som reflekterer den motsykliske bufferen i bankregelverket.

4.3 Avsluttende merknader

Finanstilsynets foreslår at det fastsettes en tilpasning i kapitalkravet for motpartsrisiko for forsikringsforetak, ved at det fastsettes et gulv i beregningen av LGD som tilsvarer 30 prosent av lånets verdi, noe som gir et kapitalkrav på 4,5 prosent. Dette gulvet gir et kapitalkrav for motpartsrisiko som tilsvarer kapitalkravet for banker for alle lån med belåningsgrad under 80 prosent. Som følge av forutsetninger om samvariasjon (diversifisering), vil effekten av denne

tilpasningen på det samlede kapitalkravet normalt være vesentlig lavere enn for banker, og vil variere mellom ulike forsikringsforetak avhengig av hvilke øvrige risikoer foretaket er eksponert mot. Tilpasningen vil derfor ikke fjerne arbitrasjepotensialet, men er et skritt i riktig retning. Finanstilsynet ser det som hensiktsmessig å etablere et gulv nå, som eventuelt kan heves i fremtiden dersom utviklingen tilsier at det er behov det. Tilpasningen har ikke vesentlig effekt på foretakenes solvenskapitaldekning i dagens situasjon, se nærmere omtale i kapittel 5.

Siden den ene tilpasningen for kommuner er gitt ved Solvens II-forskriften, som er fastsatt av Finansdepartementet, synes det mest hensiktsmessig at også denne tilpasningen fastsettes samme sted. Alternativet ville være at Finanstilsynet fastsetter en egen forskrift kun for denne ene justeringen.

Det nye solvenskapitalkravet for pensjonskassene er basert på Solvens II-regelverket, med noen forenklinger. Finanstilsynet foreslår at det innføres en tilsvarende tilpasning for pensjonskassene, slik at det også for pensjonskassene beregnes et kapitalkrav på 4,5 prosent av lånebeløpet for boliglån med belåningsgrad under 60 prosent. Tilpasningen gjennomføres ved endring av Finanstilsynets forskrift om utfyllende regler til det forenklete solvenskapitalkravet for pensjonskasser. Finanstilsynet ser det som hensiktsmessig at endringen samordnes med vurderinger av eventuelle andre endringer i solvenskapitalkravet for pensjonskasser, og vil derfor på et senere tidspunkt publisere et separat høringsnotat om endringer i forskrift om utfyllende regler til det forenklete solvenskapitalkravet for pensjonskasser.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Finanstilsynet har foretatt forenklete beregninger av hvordan forsikringsforetakenes solvenskapitaldekning påvirkes av den foreslåtte tilpasningen i form av et gulv i beregningen av LGD på 30 prosent av lånets verdi, som gir et kapitalkrav på 4,5 prosent. Dette kan illustreres ved å forutsette at eksisterende boliglån i forsikringsforetakene alle har null i kapitalkrav for motpartsrisiko. Et gulv vil dermed øke det samlede kapitalkravet for motpartsrisiko for forsikringsforetakene med 1,9 mrd. kroner ($42 \text{ mrd.} * 30 \text{ prosent} * 15 \text{ prosent}$). Dersom dette får fullt gjennomslag i samlet kapitalkrav, vil den samlede solvenskapitaldekningen for forsikringsforetakene falle med 4 prosentpoeng, til 216 prosent basert på tall per 31.12.2018. Når det tas hensyn til at diversifiseringseffekter vil redusere effekten på samlet krav, vil den samlede solvenskapitaldekningen falle med om lag ett prosentpoeng. Den reelle effekten vil være noe mindre, siden noen av boliglånene i forsikringsforetakene har høyere kapitalkrav enn null i dag.

Gitt dagens nivå på boliglånsporteføljene i foretakene er effektene av en slik tilpasning altså begrensede. Dette gjelder både samlet sett og for enkeltforetakene med størst boliglånsportefølje. Effekten vil være større dersom omfanget av boliglån i forsikringsforetakene øker vesentlig. Tiltaket vil bidra til finansiell stabilitet ved at det stilles kapitalkrav til både banker og forsikringsforetak som gir utlån med pant i bolig.

Finanstilsynet anser at endringen ikke har nevneverdige administrative konsekvenser, ettersom endringen begrenser seg til å endre dagens gulv på null prosent til 30 prosent i beregningen av LGD.

6 Forslag til endring av Solvens II-forskriften

I forskrift 25. august 2015 nr. 999 til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet skal § 53 nytt tredje ledd lyde:

I beregningen av tap ved mislighold (LGD) for pantelån i henhold til delegert kommisjonsforordning (EU) 2015/35 artikkel 192 nr. 4, skal LGD ikke settes lavere enn 30 prosent av verdien av lånet.

