

Notat

HØRING – BEREGNINGSGRUNNLAG FOR KAPITALKRAV

1. INNLEDNING

I tråd med internasjonalt regelverk har vi i Norge fastsatt krav til ansvarlig kapital i finansinstitusjoner. Regelverket inneholder krav til ansvarlig kapitaldekning og regler om hva som kan regnes som ansvarlig kapital.

Kapitalkravene som ble innført i 1988 og trådte i kraft 1. januar 1991, bygget på Basel -anbefalingene, senere kalt Basel I-anbefalingene. Basel I ble senere gjennomført i EUs kredittinstitusjonsdirektiv 89/299 EØF og 89/647 EØF.

Det nåværende kapitaldekningsregelverket i Norge trådte i kraft 1. januar 2007 og gjennomfører EØS-reglene som svarer til EUs direktiv 2006/48/EF (CRD) og 2006/49/EF (CAD), som igjen bygger på de såkalte Basel II-standardene. Gjeldende lovregler, som inneholder generelle og overordnede bestemmelser om kapitaldekning og hjemler for nærmere regler i forskrift, ble vedtatt av Stortinget 16. juni¹ 2006, basert på forslag i Ot.prp. nr. 66 (2005-2006) om nytt kapitaldekningsregelverk.

Kapitalkravene består av tre såkalte pilarer. Pilarene skal hver for seg og samlet bidra til å fremme finansiell stabilitet. Pilar I inneholder minimumskravet til ansvarlig kapital og krav til tekniske beregninger av kapitalkravet.

Minimumskravet og krav til tekniske beregninger skal reflektere det institusjonen tar av kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko. Bankene kan beregne minstekrav for risiko etter enten en standardmetode eller basert på

¹ Besl. O. nr. 81 (2005-2006) 13. juni 2006, bifalt av Lagtinget 16. juni 2006. Loven ble sanksjonert 30. juni 2006.

interne beregninger (IRB-metoden). Pilar II omhandler ulike krav til forsvarlig virksomhetsstyring og tilsynets vurdering av en enkelt institusjons samlede risiko og kapitalbehov. Tilsynsmyndighetene kan stille kapitalkrav på institusjonsnivå utover det som kreves etter pilar I.

Kapitalkravet er et krav til kapitaldekning og er uttrykt som en brøk. Telleren består av kjernekapital og tilleggskapital. Nevneren i brøken (beregningsgrunnlaget) består av eiendelene i balansen samt forpliktelser utenom balansen, justert ut fra en risikovekting som skal gjenspeile beregnet risiko knyttet til den enkelte type eiendel eller forpliktelse.

Nærmere regler for beregningsgrunnlaget for kapitalkravet er fastsatt i forskrift 14. desember 2006 nr. 1506 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsforskriften, også kalt Basel II - forskriften). Beregningsgrunnlaget for Basel I-reglene er fastsatt i forskrift 22. oktober 1990 nr. 875 om minstekrav til kapitaldekning i finansinstitusjoner og verdipapirforetak. Reglene i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9a om beregnet kapitalkrav gjelder ikke for forsikringsselskaper, pensjonskasser, innskuddspensjonsforetak og holdingsselskap i forsikringskonsern. For disse institusjonene gjelder kapitalkrav i forskrift 22. desember 2006 nr. 1616 om minstekrav til kapitaldekning i forsikringsselskaper, pensjonskasser, innskuddspensjonsforetak og holdingsselskap i forsikringskonsern. Forsikringsforetak er også underlagt krav til solvensmarginkapital.

2. NÆRMERE OM BEREGNINGSGRUNNLAGET OG DET SÅKALTE BASEL I-GULVET

For å unngå at de bankene som benytter egne risikoberegninger ved bruk av modeller (IRB-banker), skulle redusere beregningsgrunnlaget for mye og for raskt da Basel II ble innført i 2007, ble det i det internasjonale regelverket samtidig satt grenser for hvor lavt kapitalkravet i pilar I beregnet etter Basel II-regelverket kunne være. Det er ikke tilsvarende grenser for banker som benytter standardmetoden. I Norge ble denne nedre grensen for IRB-banker satt slik at beregningsgrunnlaget (nevneren) ikke kunne være mindre enn 95 prosent av beregningsgrunnlaget i de mer sjablongmessige Basel I-reglene (det såkalte Basel I-gulvet). Denne grensen ble redusert til 90 prosent i 2008 og til 80 prosent i 2009.

Basel-komiteen anbefalte 13. juli 2009 at det såkalte Basel I-gulvet skulle videreføres utover 2009. Finansdepartementet bestemte på bakgrunn av dette i desember 2009 å videreføre gulvet ut 2011. I november 2010 vedtok EU endringer i direktiv 2006/48/EF (CRD III). En av endringene innebar krav om videreføring av Basel I-gulvet ut 2011. Det var da lagt til grunn at nye kapitalkrav mv. (CRD IV) ville avløse Basel II-regelverket og denne overgangsbestemmelsen, jf. kommisjonens forslag til CRD IV som ble lagt frem 20. juli 2011. Etter dette forslaget fra kommisjonen skulle Basel I-gulvet forlenges til 31. desember 2015. Parlamentet har foreslått videreføring ut 2017, mens Rådet har foreslått videreføring ut 2014. Det er nylig oppnådd politisk enighet om CRD IV. Detaljer i regelverket, inkludert ikrafttredelsestidspunkt og hvor lenge gulvet skal videreføres, er imidlertid ikke endelig avklart.

Den norske regelen om Basel I-gulvet som opprinnelig gjaldt til 31. desember 2011, ble i desember 2011 gjort permanent (gjelder til den blir endret).

3. NÆRMERE OM RISIKOVEKTER FOR BOLIGLÅN

Effekten av kapitalkrav vil blant annet avhenge av hvilken nevner som brukes ved beregningen av kapitaldekningen. Beregningsgrunnlaget (nevneren) skal som nevnt reflektere den risikoen banken tar. Lavere beregnet risiko på utlån innebærer lavere risikovekt, og dermed lavere beregningsgrunnlag (nevner). Jo mindre nevneren er, jo høyere blir kapitaldekningen i prosent for en gitt mengde kapital.

Mange undersøkelser har vist at bruk av IRB-modeller gir vesentlig lavere risikovekter og beregningsgrunnlag enn bruk av standardmetoden på de samme utlånene, og at risikoen i sammenliknbare porteføljer ofte vurderes ulikt av de bankene som bruker modeller. Banker med tilnærmet lik faktisk risiko kan dermed framstå med ulik kapitaldekning i prosent avhengig av hvilket internt beregningsgrunnlag som benyttes. Dette kan gjøre det mer komplisert å sammenligne bankers soliditet. Dette kan i sin tur påvirke den enkelte banks finansieringskostnader. Denne problemstillingen er blant annet omtalt i en rapport fra en nordisk arbeidsgruppe² om Basel III/CRD IV, jf. rapportens kapittel 4.3 om risikovekter i interne beregningsmodeller, hvor det særlig pekes

²En arbeidsgruppe med representanter fra de nordiske finansdepartementene nedsatt av de nordiske finansministre mars 2012. Gruppens rapport ble offentliggjort i juni 2012. Se nærmere omtale i Nasjonalbudsjettet 2013. Rapporten er også tilgjengelig på Finansdepartementets hjemmesider.

på at risikovektene for boliglån er lave i de nordiske landene. I en rapport 26. februar 2013 har Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA)³ dokumentert store forskjeller i risikovekter mellom banker som bruker IRB-modeller. Baselkomiteen gjennomfører lignende undersøkelser av bankers risikovekter for boliglån. EU-kommisjonen har varslet at den vil se nærmere på bankenes estimeringer av misligholdssannsynlighet (*probability of default*, PD) og tapsgrad (*loss given default*, LGD) til bruk i IRB-modeller.

Adgangen til å bruke IRB-modeller har gitt bankene mulighet til mer avansert risikostyring. Norske myndigheter er positive til at bankene styrker sine systemer og rutiner for å styre risiko. Bankenes risikomodeller har imidlertid klare begrensninger, særlig ved store skift i økonomiske utsikter. Dette gjelder særlig ved vurderingen av boligmarkedet. Modellene bygger på historiske data knyttet til tap på utlånsporteføljen. De siste årene har det vært små og begrensede tap på boliglån. Dette skyldes både historisk lave renter over tid kombinert med en sterk reallønnsvekst. Det er ikke gitt at denne utviklingen vil fortsette. Det er derfor viktig at bankenes beregningsgrunnlag også reflekterer høy vekst i boligpriser og høy gjeld i husholdningene. Utviklingen i andre land har vist at utslagene i aktivpriser i en finanskriser kan bli større enn det de fleste regnemodellene predikerer. Det er alltid vanskelig å forutse hvordan en ny nedgangskonjunktur vil utvikle seg. Mye kan derfor tilsi at det først er etter en nedgangskonjunktur, vi kan finne et realistisk nivå på risikovektene for boliglån basert på historiske data. Usikkerheten rundt IRB-modeller og beregning av risikovekter tilsier at det kan være fornuftig å kombinere modeller basert på historiske data med minstekrav til risikovektene eller beregningsgrunnlaget. En slik fremgangsmåte kan begrunnes med at den økonomiske risikoen neppe er redusert over tid, selv etter relativt lange perioder med lave mislighold og små tap. En viktig lærdom fra finanskrisen er at en tilsynelatende stabil utvikling kan skjule voksende ubalanser.

Dette ivaretas nå gjennom en grense for hvor lavt beregningsgrunnlaget kan være, det såkalte Basel I-gulvet som det er redegjort for over. Banker og andre finansinstitusjoner har likevel anført at Basel I-gulvet har uheldige sider fordi det ikke skilles mellom institusjoner med forskjellig risiko.

I Nasjonalbudsjettet 2013 opplyste Finansdepartementet at det ville se nærmere på IRB-bankenes modeller for å beregne kapitalkrav etter pilar I. Det kan være

³ EBA ble opprettet 1. januar 2011. EBA utvikler tilsynsstandarder, koordinerer mellom nasjonale tilsyn mv.

aktuelt å innføre et nytt system som alternativ til dagens regel med en nedre grense for beregningsgrunnlaget. Hvis departementet skal avvike gjeldende bestemmelse om Basel I-gulv, er det viktig å finne et nivå på risikovektene til IRB-bankene som ikke svekker dagens beregningsgrunnlag. Et viktig hensyn vil derfor være at beregningsgrunnlaget for kapitalkravet ikke svekkes sammenlignet med det som følger av dagens regler med Basel I-gulvet. Eventuelle nye regler må sammenlignes med gjeldende regelverk inkludert den grensen som følger av Basel I-gulvet. Finanstilsynet fikk i brev 14. desember 2012 i oppdrag å se på tiltak for å skjerpe risikovektene for boliglån i IRB-metoden (gitt at Basel I-gulvet skulle erstattes med et nytt system). Finansdepartementet mottok 4. mars 2013 et notat med vurderinger fra Finanstilsynet.

Vi har særlige utfordringer knyttet til høy gjeldsbelastning i husholdningene, høy kredittvekst og sterk vekst i boligprisene. Historisk sett høye boligpriser og høy gjeld er en utfordring for det finansielle systemet i Norge. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan ramme bankene på ulike måter. Økt mislighold og reduserte panteverdier vil gi økte tap og forsterke nedgangen i økonomien. Et slikt tilbakeslag fører til en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene vil i så fall bli svekket, og arbeidsledigheten kan øke. Bankenes evne til å finansiere nye prosjekter svekkes. Det er dette som nå skjer i mange andre land. Vi erfarte det samme under bankkrisen i Norge i overgangen mellom 1980- og 1990-tallet. Selv om den enkelte bank i sitt erfaringsmateriale kan ha små tap på boliglån, vil effekten av et tilbakeslag i boligmarkedet kunne være stor for banksystemet samlet sett. Eventuelle nye beregningsmetoder må ta høyde for den samfunnsøkonomiske risikoen knyttet til denne utviklingen.

Erfaringer fra bankkrisen på 1990-tallet gir neppe heller et dekkende bilde av tapsrisikoen på lån til husholdningene og lån til bedrifter. Det har skjedd vesentlige strukturendringer i norsk økonomi de siste 25 årene. Noen av disse kan forsterke utslagene for kreditorer ved eventuelle nye nedgangstider. Gjeldsnivået i husholdningene og nivået på boligprisene er som nevnt svært høyt. Brutto gjeldsnivå i husholdningene er nå betydelig over nivået på slutten av 1980-tallet. Gjeldsbetjeningsevnen er bedre, men en betydelig andel av husholdningene er meget sårbare for selv små endringer i lønns- og rentenivå. Gjeldsordningen for private har vært i utvikling, og muligheten for folk til å få nedskrevet gjeld de vanskelig kan bære, har økt. Næringsstrukturen har blitt smalere og mer sårbar, for eksempel hvis oljeprisen skulle falle. Risikovektene

bør avspeile at det har vært høy korrelasjon mellom tilbakeslag i boligmarkedet og utlånstap på foretakslån.

4. EØS-RETTLIG HANDLINGSROM

EU-kommisjonen foreslo 20. juli 2011 et nytt direktiv (CRD IV) og en forordning (CRR) for gjennomføring av Basel III-anbefalingene for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak i EU-området. EUs Råd traff sitt vedtak til denne såkalte CRD IV-pakken 14. mai 2012. Europaparlamentet traff sitt vedtak 15. mai 2012. De vedtatte tekstene har ikke vært like, og det har etter dette vært forhandlinger mellom Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen med sikte på å komme fram til et regelverk som både Rådet og Parlamentet kan godta. Den 27. februar 2013 ble det oppnådd politisk enighet i EU om CRD IV-pakken. Etter planen skal det om kort tid fattes formelle vedtak i Rådet (ECOFIN) og Parlamentet. CRD IV-pakken anses EØS-relevant.

Mens et direktiv normalt gir landene et visst handlingsrom for hvordan de velger å gjennomføre direktivet i nasjonal rett, vil en forordning gjelde uten nasjonal gjennomføring og dermed i utgangspunktet innebære at reglene blir identiske i alle land. I EU-kommisjonens forslag til forordningen i CRD IV-pakken gis det imidlertid et visst nasjonalt handlingsrom. Dette nasjonale handlingsrommet har blitt betydelig utvidet i Rådets og Parlamentets behandling av kommisjonens forslag.

I EU-kommisjonens forslag til forordning står det følgende om risikovekter for boliglån i forordningens fortale punkt 9:

“Når reguleringskrav indføres i form af en forordning, sikres det, at kravene gælder umiddelbart for dem. Herved skabes der ensartede betingelser, fordi det forhindres, at der indføres afvigende nationale krav som følge af gennemførelsen af et direktiv. Denne forordning vil medføre, at institutter følger samme regler i hele Unionen, hvilket samtidig vil fremme tilliden til kreditinstitutters og investeringsselskabers stabilitet, særlig i stresssituationer. En forordning vil også mindske reglernes kompleksitet og virksomhedernes overholdelsesomkostninger, særlig for kreditinstitutter og investeringsselskaber, der arbejder på tværs af grænserne, og bidrage til at fjerne konkurrenceforvridninger. Hvad angår de særlige forhold, der gør sig gældende på markederne for fast ejendom, der er kendetegnet ved en økonomisk udvikling og retlige forskelle, der er specifikke for de enkelte medlemsstater, regioner eller lokalområder, bør de kompetente myndigheder i forbindelse med eksponeringer, for hvilke der er stillet sikkerhed i

form af pant i fast ejendom inden for specifikke områder, have mulighed for at anvende højere risikovægte eller strengere kriterier baseret på misligholdelseserfaringerne og den forventede markedsudvikling” (dansk oversettelse).

I kommisjonens forslag til forordning artikkel 119-121 åpnes det for å sette høyere risikovekter for lån med pant i bolig eller næringseiendom i standardmetoden hvis hensynet til finansiell stabilitet skulle tilsi dette. Det er ikke gitt et eksplisitt handlingsrom for dette i IRB-metoden, men Rådet og Parlamentet har i artikkel 160 foreslått at tilsynsmyndighetene kan vurdere en nedre grense for en av parameterne som brukes for å beregne risikovekten for et lån, dvs. den forventede tapsprosenten gitt at lånet misligholdes (*loss given default/tap gitt mislighold (LGD)*). Departementet antar at forklaringen i fortalens punkt 9 vil gjelde alle banker uansett hvilken metode som benyttes for å beregne kapitaldekningen.

Rådet og Parlamentet har som nevnt i sin behandling av CRD IV-pakken lagt inn økt nasjonalt handlingsrom enn det kommisjonen har foreslått. Det vises til Rådets pressemelding 5. mars 2013 hvor det blant annet står følgende:

“During the latest round of negotiations, the Council presidency and Parliament agreed on five key issues:

- *Requirements for national systemic risk buffers and buffers for systemically important financial institutions;*
- *Flexibility for member states to impose stricter national measures to address increased macro-prudential risks to financial stability;*
- *Reporting requirements for banks on a country-by-country basis; Restrictions on bankers' bonuses;*
- *Additional own-initiative mediation powers for the European Banking Authority.”*

Om forordningen står det også blant annet følgende:

“National flexibility: Macro-prudential powers

The regulation will enable member states to impose, for up to two years (extendable), stricter macro-prudential requirements for domestically authorised financial institutions in order to address increased risks to financial stability. These stricter measures can apply to the level of own funds, liquidity requirements, large exposures requirements, the level of the capital conservation buffer, public disclosure requirements, intra-financial sector exposures, and risk weights for targeting asset bubbles in the property sector. The Council can reject, by qualified majority, stricter national measures proposed by a member state.”

Forventet nasjonalt handlingsrom for risikovekter for lån med pant i fast eiendom i CRD IV-pakken basert på Rådets vedtak 15. mai 2012 er blant annet vurdert av den nordiske arbeidsgruppen om Basel III/CRD IV, jf. rapporten kapittel 4.3.4.

Gruppen la til grunn at det vil være adgang til å fastsette høyere risikovekter for slike lån hvis hensynet til finansiell stabilitet skulle tilsi dette.

Finanstilsynet har i sitt notat som ble sendt til Finansdepartementet 4. mars 2013, gitt en nærmere beskrivelse og vurdering av hvilket nasjonalt handlingsrom for pilar I kravet de enkelte bestemmelsene i Rådets forslag til forordning antas å gi for lån med pant i fast eiendom. Finanstilsynet har også pekt på at det er vid adgang til å sette økte kapitalkrav i pilar II.

5. KONKURRANSEFLATER

Norske banker konkurrerer om inn- og utlån. I tillegg opererer en del utenlandske banker i det norske markedet og bidrar til konkurransen om norske kunder. Norske banker konkurrerer også med utenlandske banker om innlån i de internasjonale kapitalmarkedene. Av utenlandske banker er det først og fremst banker med hovedkontor i de andre nordiske landene som driver virksomhet i Norge.

De utenlandske bankene som opererer i det norske markedet, bruker i hovedsak IRB-modeller for beregning av kapitalkrav. Store norske banker bruker IRB-modeller, mens mindre norske banker bruker standardmetoden.

Ved bruk av interne beregningsmodeller kan som nevnt beregningsgrunnlaget for kapitalkravet reduseres betraktelig. Flere undersøkelser viser at IRB-bankenes egne risikovekter for boliglån er svært lave sammenlignet med risikovekten som følger av standardmetoden for de samme utlånene, og at risikoen i sammenliknbare porteføljer ofte vurderes ulikt av ulike IRB-banker.

Departementet arbeider for likere regler for alle banker som driver virksomhet i Norge. Dette er også i tråd med anbefalinger fra en nordisk arbeidsgruppe med medlemmer fra finansdepartementene i Norden. Denne gruppen har blant annet pekt på at det kan være en fordel med større grad av vertslandsregulering. Dette innebærer at bankene må beregne kapitaldekningen etter de reglene som gjelder i de forskjellige jurisdiksjonene der de utøver virksomhet. Slik kan en oppnå at strengere krav i ett land, begrunnet i fare for finansiell ustabilitet og systemrisiko i dette landet, også vil gjelde for virksomhet banker med hovedkontor i et annet land som driver grensekryssende eller gjennom filial i dette vertslandet. Det må legges til grunn at det er myndigheten i det enkelte land som er best egnet til å vurdere de makroøkonomiske forhold og risiko ved utlån i landet. Mest mulig like regler for alle i det enkelte land vil også gi likere konkurransevilkår.

Ansvar for finansiell stabilitet ligger primært på nasjonale myndigheter, og erfaringer viser at kostnadene ved finansiell ustabilitet i særlig grad rammer eget

lands økonomi og statsfinansene. Et godt og robust regelverk er et konkurransefortrinn for banknæringen, særlig i nedgangstider. Mer solide banker får lavere innlånskostnader og lavere avkastningskrav på egenkapitalen. Dette vil tjene både bankenes eiere og bankenes kunder, så vel som norsk økonomi.

Det er fordeler med en forholdsvis lik praktisering av regelverk for kapitaldekning i de nordiske landene. Samtidig er det viktig nasjonalt at kapitaldekningen er tilstrekkelig høy til at bankene kan stå støtt også i nedgangstider. Når norsk økonomi nå skiller seg ut fra nabolandene ved at den er i en høykonjunktur, kan det samtidig innebære at vi har et mulig tilbakeslag foran oss, mens våre naboer i stor grad har det bak seg. Særlig kan dette gjelde i boligmarkedet.

6. MULIGE NYE REGLER

Arbeidsgruppen om makroovervåking, som leverte sin rapport 27. januar 2012, har blant annet drøftet styrking av risikovekter for beregning av kapitalkrav for boliglån. Dette kan oppnås gjennom skjerpede krav til de beregningsmodellene bankene bruker, for eksempel ved å sette minstekrav til parameterne som benyttes i bankenes IRB-modeller, eller ved å sette en multiplikator som skal brukes for å oppjustere den risikovekten banken selv har beregnet for sin utlånsportefølje eller ved å sette minstekrav til risikovekter.

Et alternativ til videreføring av Basel I-gulvet for IRB-bankene kan derfor være å innføre krav som bidrar til at beregningsgrunnlaget for boliglån styrkes slik at nivået på risikovektene for boliglån bidrar til at beregningsgrunnlaget totalt sett blir minst på samme nivå som 80 pst. av beregningsgrunnlaget etter Basel I (Basel I-gulvet). Dagens nivå på risikovekter i norske IRB-banker og virkningen av ulike tiltak er nærmere vurdert i Finanstilsynets notat 4. mars 2013 (vedlagt).

I. Bruk av samme vekt for boliglån som i standardmetoden

Standardmetoden for å beregne kredittrisiko for beregning av kapitaldekningen angir faste risikovekter for ulike typer utlån. For lån med pant i bolig er risikovekten på 35 prosent for lån opp til 80 prosent av boligens verdi. Lån over 80 prosent av boligens verdi skal vektes med 100 prosent, men kan vektes med 75 prosent dersom lånet kan betraktes som et massemarkedslån.

Et alternativ vil være å innføre krav om en risikovekt for boliglån på minimum 35 prosent for banker som benytter interne beregningsmetoder.

Adgangen til å sette krav til modeller og risikovekter reguleres av blant annet i CRD IV direktivet artikkel 98. Finanstilsynet har i sitt notat 4. mars 2013 med vurderinger blant annet antatt følgende om artikkel 98:

“Tilsynsmyndighetene skal følge opp institusjonenes bruk av interne modeller. Dersom myndighetene finner vesentlige mangler ved modellene eller bruk av modellene, skal de kreve at svakhetene rettes opp eller iverksette tiltak for å begrense konsekvensene, herunder økte kapitalkrav. Bestemmelsen kan tolkes slik at den gir hjemmel for å sette en nedre grense for risikovekten.

Norske myndigheter vil ha frihet til å foreta strenge modellvurderinger i norske bankkonsern. I banker som er datterselskap av utenlandsk bankkonsern gjøres vurderingene i samarbeid med hjemlandsmyndigheten. Vurdering av modeller i filialer av utenlandsk bankkonsern utføres av hjemlandets myndighet.”

Dette er et regelteknisk enkelt tiltak som kan bidra til å styrke beregningsgrunnlaget i norske IRB-banker. Siden Basel I-risikovekten for normale pantesikrede boliglån er 50 pst., og Basel I-gulvet er 80 pst., blir gulvet skjematisk på marginen en nedre grense på 40 pst. risikovekt på boliglån. I praksis avhenger effekten av gulvet av sammensetningen av alle bankens utlån og risikovektene etter Basel II. Hvis bankene dette gjelder har relativt høye risikovekter på andre engasjementer enn boliglån og på andre risikofaktorer, og gulvet ikke er effektivt, vil det kunne gi noe øket samlet absolutt krav til kapital.

II. Skjerpede minstekrav til parameterne i IRB-metoden

Når en IRB-bank skal beregne kapitaldekningen og beregningsgrunnlaget, må den innenfor modellene først estimere nivået på risikovektene på utlånene. Til dette benyttes følgende parametere:

- sannsynligheten for at et utlån misligholdes i løpet av det kommende året, angitt i prosent (PD, probability of default)
- den forventede tapsprosent gitt at lånet misligholdes (LGD, loss given default)

Et alternativ kan være å sette høyere minstekrav til forventet tapsprosent ved mislighold (LGD) for lån med pant i bolig for banker som bruker IRB-metode.

Adgangen til å sette minste krav til LGD reguleres i CRR, forordningen artikkel 160. Finanstilsynet har i sitt notat 4. mars 2013 med vurderinger blant annet antatt følgende om artikkel 160:

“IRB-metode: Tilsynsmyndighetene skal minst årlig vurdere om en nedre grense for

gjennomsnittlig LGD på porteføljenivå på 10 prosent er berettiget og kan sette en høyere nedre grense.

Vurderingene skal være basert på tapshistorikk, et framoverskuende anslag for markedsutviklingen og hensynet til finansiell stabilitet. Det skal fastsettes tekniske standarder for myndighetenes vurderinger, men det antas at disse ikke vil berøre nivåfastsettelsen.

Disse tiltakene vil gjelde alle utlån sikret med pant i bolig i landet, uavhengig av långivers hjemland.”

Finanstilsynet antar at høyere minstekrav til forventet tapsprosent ved mislighold (LGD-gulv) vil gi følgende konsekvenser:

“IRB: økt LGD-gulv

De norske bankenes IRB-modeller gir i dag en gjennomsnittlig risikovekt for boliglån på mellom 10 og 13 prosent. Ved å øke LGD-gulvet fra dagens nivå på 10 prosent til 43 prosent ville alle norske banker få en gjennomsnittlig risikovekt som ligger over 35 prosent. På grunn av forskjeller i bankenes PD vil de gjennomsnittlige risikovektene variere fra 35 prosent til 58 prosent med et verdivektet gjennomsnitt på 41 prosent. Dersom alle utenlandske datterbanker og filialer skal komme opp på minst 35 prosent risikovekt, vil LGD-gulvet måtte settes enda høyere.

(...)

Særlig om boligkredittforetakene

Modellinnstramminger og LGD-gulv vil ha begrenset effekt for kapitaldekningen på solonivå i boligkredittforetak som beregner kapitalkravet etter IRB. Dette skyldes at Basel I-gulvet har stor effekt på solonivå i disse foretakene. Tilsvarende vil strengere krav til belåningsgrad ha begrenset effekt for boligkredittforetak som beregner kapitalkravet etter standardmetoden, fordi boliglånene som overføres gjennomgående har lavere belåningsgrad enn bankenes boliglån. Terra Boligkreditt overtar for eksempel bare lån med maksimum 60 prosent belåningsgrad. Boligkredittforetakene vil imidlertid påvirkes indirekte via eierbankenes kapitaldekning.”

Når myndighetene bare stiller krav til tapsgrad (LGD), vil det kunne bli stor variasjon i risikovektene fordi bankene normalt vil ha ulike andre parametere, for eksempel ulike misligholdssannsynligheter (PD). Det vil derfor kunne være vanskelig å finne et nytt felles minstenivå for LGD som vil kunne ivareta dagens nivå på beregningsgrunnlaget. Et minstekrav til LGD på ca. 20 prosent vil trolig kunne gi en risikovekt for boliglån på 20 prosent og høyere.

III. Bruk av multiplikator på bankenes egne risikovekter

Et annet alternativ kan være å fastsette en multiplikator som skal brukes for å oppjustere den risikovekten banken selv har beregnet for sin utlånsportefølje.

Departementet antar at det er adgang til dette etter artikkel 98 i det kommende CRD IV-direktivet.

De norske bankenes IRB-modeller gir i dag en gjennomsnittlig risikovekt for boliglån på mellom 10 og 13 prosent.

Gitt en gjennomsnittlig risikovekt for boliglån for IRB-banker på 20-25 prosent, vil en multiplikator på for eksempel 2 for boliglån trolig kunne bidra til at nivået på dagens beregningsgrunnlag vil bli videreført (gitt dagens balansestruktur og risikovekter). Samtidig vil bruk av multiplikator gjøre at bankenes egne risikovurderinger i noen grad opprettholdes.

IV. Bruk av gulv for risikovekter

Beregningsgrunnlaget kan også søkes holdt oppe gjennom minstekrav (gulv) for risikovekter.

Adgangen til å sette krav til modeller og risikovekter reguleres som nevnt av blant annet CRD IV-direktivet artikkel 98 hvor Rådet og Parlamentet har økt det nasjonale handlingsrommet. Rådet og Parlamentet har også lagt til en ny bestemmelse om tiltak mot makro- og systemrisiko, jf. forordningen artikkel 443a. Artikkel 443a åpner for at myndighetene i det enkelte land kan fastsette strengere kapitalkrav ut fra hensynet til å begrense systemrisiko. Det er noen forskjeller i Rådets og Parlamentets kompromisstekst til denne bestemmelsen. Disse bestemmelsene kan åpne for nasjonale gulv for risikovekter. Dette vil i utgangspunktet bare gjelde for nasjonale banker, men etter artikkel 443a kan andre lands myndigheter velge å anvende reglene i vertslandet for sine institusjoner.

Etter Finanstilsynets beregninger svarer Basel I-gulvet nå til en gjennomsnittlig risikovekt for boliglån for IRB-banker på 20-25 prosent gitt dagens balansestruktur. Dette avhenger imidlertid blant annet av størrelsesforholdet mellom utlån til bolig og til utlån næringsvirksomhet, som normalt vil variere over tid. Et gulv for risikovekter for boliglån kan derfor ha ulike virkning for den enkelte bank avhengig av sammensetningen av denne bankens balanse og ev. tilpasninger banken velger å gjøre.

Et minstekrav til risikovekt for boliglån på 20-25 prosent vil, gitt dagens balansestruktur og risikovekter, trolig kunne bidra til at IRB-bankenes beregningsgrunnlag ikke svekkes sammenlignet med det som følger av dagens regler med Basel I-gulv.

7. UTKAST TIL FORSKRIFTSENDRINGER

(jf. alternativene i punkt 6)

Alternativ 1:

Forskrift om endring av forskrift om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv.

Fastsatt av Finansdepartementet x.x 2013 med hjemmel i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringselskaper og verdipapirhandel mv. § 4, jf. § 1 annet ledd, lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-9 a åttende ledd, § 2-9 b femte ledd og § 2-9 c annet ledd og lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) § 9-15, § 9-16 og § 9-17. Jf. EØS-avtalen vedlegg IX nr. 14 (direktiv 2006/48/EF) om adgang til å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon og nr. 30a (direktiv 2006/49/EF) om investeringsforetaks og kredittinstitusjoners kapitaldekningsgrad.

I

I forskrift 14. desember 2006 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 3-6 skal lyde:

§ 3-6. Minstekrav til risikovekt for boliglån

Engasjementer med pantesikkerhet i boligeiendom skal gis risikovekt på minst 35 pst.

II

Endringen trer i kraft (...)

Alternativ 2:

Forskrift om endring av forskrift om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv.

Fastsatt av Finansdepartementet x.x 2013 med hjemmel i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. § 4, jf. § 1 annet ledd, lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-9 a åttende ledd, § 2-9 b femte ledd og § 2-9 c annet ledd og lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) § 9-15, § 9-16 og § 9-17. Jf. EØS-avtalen vedlegg IX nr. 14 (direktiv 2006/48/EF) om adgang til å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon og nr. 30a (direktiv 2006/49/EF) om investeringsforetaks og kredittinstitusjoners kapitaldekningsgrad.

I

I forskrift 14. desember 2006 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 49-2 femte ledd skal lyde:

LGD for massemarkedsengasjementer med pant i boligeiendom som ikke er garantert av stater, skal justeres opp med en felles faktor dersom dette er nødvendig for å oppnå en EAD – vektet gjennomsnittlig LGD på minst 20 prosent.

II

Endringen trer i kraft (...)

Alternativ 3:

Forskrift om endring av forskrift om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv.

Fastsatt av Finansdepartementet x.x 2013 med hjemmel i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. § 4, jf. § 1 annet ledd, lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-9 a åttende ledd, § 2-9 b femte ledd og § 2-9 c annet ledd og lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) § 9-15, § 9-16 og § 9-17. Jf. EØS-avtalen vedlegg IX nr. 14 (direktiv 2006/48/EF) om adgang til å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon og nr. 30a (direktiv 2006/49/EF) om investeringsforetaks og kredittinstitusjoners kapitaldekningsgrad.

I

I forskrift 14. desember 2006 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 3-6 skal lyde:

§ 3-6. Minstekrav til risikovekt for boliglån

Ved beregning av risikovekten for engasjementer med pantesikkerhet i boligeiendom skal institusjonen bruke institusjonens egen risikovekt som beregnet etter reglene i forskriften del III multiplisert med 2.

II

Endringen trer i kraft (...)

Alternativ 4:

Forskrift om endring av forskrift om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv.

Fastsatt av Finansdepartementet x.x 2013 med hjemmel i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. § 4, jf. § 1 annet ledd, lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-9 a åttende ledd, § 2-9 b femte ledd og § 2-9 c annet ledd og lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) § 9-15, § 9-16 og § 9-17. Jf. EØS-avtalen vedlegg IX nr. 14 (direktiv 2006/48/EF) om adgang til å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon og nr. 30a (direktiv 2006/49/EF) om investeringsforetaks og kredittinstitusjoners kapitaldekningsgrad.

I

I forskrift 14. desember 2006 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny § 3-6 skal lyde:

§ 3-6. Minstekrav til risikovekt for boliglån

Engasjementer med pantesikkerhet i boligeiendom skal gis risikovekt på minst 25 pst.

II

Endringen trer i kraft (...)