



**FINANSTILSYNET**

THE FINANCIAL SUPERVISORY  
AUTHORITY OF NORWAY

# Kapitalkrav og risikovekter for boliglån

Høringsnotat

DATO:  
04.03.2013



## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Gjeldende regelverk – bakgrunn</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Utvikling i husholdningenes gjeldsbelastning og boligpriser</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Vurdering av dagens risikovekter</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Handlingsrom</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Konsekvenser av ulike tiltak</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>Oppsummering</b>	<b>11</b>

# 1 Innledning

Finansdepartementet ba i brev av 14. desember 2012 Finanstilsynet om å utarbeide et utkast til høringsnotat og forskriftsendringer for å øke bankenes risikovekter for boliglån. Det ble bedt om forslag til risikovekter under IRB-metoden på minimum 35 prosent, men også andre alternativer. I tillegg ble det bedt om en vurdering om det bør innføres et systemrisikopåslag på risikovekter i standardmetoden, eller en differensiering av risikovekter avhengig av kredittverdigheten til låntaker.

Kapitaldekningsregelverket omtales generelt i punkt 2, mens den økte risikoen i det norske boligmarkedet omtales i punkt 3. Punkt 4 gir en generell vurdering av risikovektene for boliglån og omtaler tiltak i Sverige og Sveits. Punkt 5 redegjør for handlingsrommet i CRD IV. Beregninger av konsekvensene av ulike tiltak gjengis i punkt 6, mens punkt 7 gir oppsummerende vurderinger.

Finanstilsynet vil foreslå de nødvendige forskriftsendringer i forbindelse med gjennomføringen av det europeiske kapitaldekningsregelverket CRD IV.

## 2 Gjeldende regelverk – bakgrunn

Helt siden lov om aktiebanker i 1924 har det vært krav om et minimumsnivå på bankenes kapitaldekning. Opprinnelig var kravet 10 prosent. I 1961 ble kravet senket til 8 prosent, før det ble satt ned til 6,5 prosent i 1972 hvor det lå frem til Basel I-reglene trådte i kraft i 1991. Kravet på 6,5 prosent ble beregnet av forvaltningskapitalen etter fradrag av egenkapitalen og enkelte sikre aktiva, slik som stats- og statsgaranterte obligasjoner.

For sparebanker var det ingen eksplisitte krav før det i 1988 ble innført tilsvarende kapitaldekningskrav for sparebanker som for forretningsbanker. Samtidig fikk sparebankene det nødvendige lovmessige grunnlaget for å utstede grunnfondsbevis. Det var forutsatt at kapitalkravet for sparebankene var oppfylt senest ved halvårsskiftet i 1992.

Basel I-regelverket innførte prinsippet om at bankenes kapitalkrav skulle være basert på risikoen i bankenes balanse. Utlånene ble delt inn etter type lån, som fikk forskjellig risikovekt. Boliglån fikk 50 prosent risikovekt. Minstekravet til kapitaldekning var 8 prosent av risikovektet balanse.

Basel I-reglene ble kritisert for ikke å ta nok hensyn til forskjeller i risiko. Det ble vist til at banker med mangelfull risikostyring eller høy risiko i sin portefølje i noen tilfeller kunne få samme kapitalkrav som banker med lavere risiko. Dette var ikke i overensstemmelse med et prinsipp om kapitalkrav basert på risiko.

Gjeldende regelverk er basert på Baselkomitéens anbefalinger fra 2006 (Basel II) og gjennomfører EUs kapitaldekningsdirektiver (CRD). Reglene er basert på tre pilarer: minstekrav til ansvarlig kapital (pilar 1), vurdering av samlet kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging (pilar 2) og opplysningskrav (pilar 3).

**Kapitalkrav i pilar 1**

Beregningsgrunnlaget for kapitalkravet i pilar 1 er engasjementsbeløpet multiplisert med en risikovekt.

I *standardmetoden* benyttes standardiserte risikovekter. Hovedregelen er 100 prosent risikovekt. Godt sikrede boliglån, definert som lån opp til 80 prosent av boligens verdi<sup>1</sup>, har 35 prosent risikovekt. Lån utover 80 prosent kan vektes 75 prosent dersom de betraktes som massemarked<sup>2</sup>.

Under *IRB-metoden* (internal ratings based method) beregnes risikovekten ut fra en formel der de viktigste parameterne er bankens egne estimater for sannsynligheten for at en kunde misligholder sine forpliktelser (PD) og forventet tapsgrad dersom engasjementet misligholdes (LGD). Bruk av IRB-metode krever tillatelse fra tilsynsmyndighetene, og regelverket stiller krav til datagrunnlag, estimeringsmetodikk og bankenes bruk av IRB-systemet.

Omlag 70 prosent av norske boliglån rapporteres i dag etter IRB-metoden.

Finanstilsynet og Norges Bank uttalte i en høring i forbindelse med innføringen av Basel II en bekymring for at risikovekter for blant annet boliglån kunne bli for lave ved bruk av interne modeller. Tilsvarende bekymring internasjonalt gjorde at det ble innført en overgangsregel som sikret at bankenes kapitalkrav ved bruk av interne modeller ikke skulle bli lavere enn en viss prosentsats av kapitalkravet beregnet med Basel I-regler. Nivået var 95 prosent i 2007, 90 prosent i 2008 og 80 prosent fra 2009. Denne overgangsregelen ("Basel I-gulvet") er fortsatt gjeldende.

Finanskrisen rundt 2008 avdekket at bankenes kapitaldekning generelt var for lav og at kapitalen manglet tilstrekkelig kvalitet. Finanskrisen illustrerte også at det er knyttet stor usikkerhet til økonomiske modeller basert på historiske erfaringer. Baselkomitéen la derfor frem nye kapital- og likviditetsstandarder for banknæringen (Basel III) som blant annet innebærer:

- skjerpede krav til kapitalens kvalitet: ren kjernekapital og kjernekapital skal utgjøre minst henholdsvis 4,5 prosent og 6 prosent av beregningsgrunnlaget
- økte kapitalbuffer: en kapitalbevaringsbuffer på 2,5 prosent og en motsyklisk buffer mellom 0 og 2,5 prosent. Bare ren kjernekapital regnes med i bufferkravene. Banker som ikke oppfyller bufferkravene vil få restriksjoner på sin utbyttepolitikk, bonusutbetalinger og tilbakekjøp av aksjer
- krav til uvektet kapitalandel: forslag om et krav på minst 3 prosent kjernekapital av et eksponeringsmål som omfatter eiendelsposter og ikke-balanseførte poster
- kvantitative likviditetskrav

I tillegg til Basel III har Baselkomitéen utformet et rammeverk for tilleggskrav for globalt og nasjonalt systemviktige institusjoner. Basel III vil i Norge bli gjennomført gjennom CRD IV. I CRD IV er det foreslått både tilleggskrav for globalt systemviktige institusjoner og en systemrisikobuffer som kan pålegges enkeltinstitusjoner eller grupper av institusjoner.

CRD IV er ennå ikke vedtatt i EU. Den 27. februar 2013 ble det oppnådd enighet om et kompromissforslag, men det kan fortsatt komme endringer før endelig tekst foreligger.

Utviklingen i boligpriser og husholdningenes gjeld er viktige for den finansielle stabiliteten. For å bidra til å dempe oppbyggingen av risiko i husholdningssektoren har Finanstilsynet fastsatt egne retningslinjer for boliglån.

<sup>1</sup> Markedsverdi fastsatt ut fra en forsiktig vurdering.

<sup>2</sup> Det er krav til diversifisering for at engasjementer skal betraktes som massemarked.

### **Boliglånsretningslinjene**

Finanstilsynet fastsatte 3. mars 2010 et sett av retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. Et formål med retningslinjene var å bidra til å begrense omfanget av lån med høy belåningsgrad og lån til låntakere med svak betjeningsevne. Retningslinjene ble 1. desember 2011 strammet inn gjennom rundskriv 29/2011.

Viktige normer i boliglånsretningslinjene er at boliglån normalt ikke bør overstige 85 prosent av boligens verdi og at lån som overstiger 70 prosent av boligens verdi normalt bør etableres med betaling av avdrag fra 1. termin. For å vurdere en lånekundes betjeningsevne skal bankene ta hensyn til lånekundens totale økonomiske situasjon inkludert all gjeld og andre utgifter og ta høyde for en renteøkning på minst 5 prosentpoeng.

Etterlevelsen av boliglånsretningslinjene følges opp på stedlig tilsyn, og er et element i den samlede vurderingen av kapitalbehov under pilar 2.

## **3 Utvikling i husholdningenes gjeldsbelastning og boligpriser**

Høy vekst i boligpriser og husholdningenes gjeld kan utgjøre en trussel mot den finansielle stabiliteten. Husholdningene har størstedelen av sin formue konsentrert i boligmarkedet. Husholdningenes økonomiske stilling er således sårbar for endringer i boligprisene. Et kraftig boligprisfall i en situasjon med høy gjeld i husholdningene kan føre til at husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester reduseres. Ringvirkningene for foretakssektoren og bankene kan bli betydelige.

Husholdningenes gjeldsbelastning er svært høy – både sammenlignet med andre land og med tidligere historiske nivåer i Norge. Samlet gjeld er over dobbelt så høy som disponibel inntekt, og mange husholdninger har langt høyere gjeldsgrad enn dette. Norsk økonomi har hatt lav arbeidsledighet, høy lønnsvekst og lave renter over en lang periode. Usikkerheten i internasjonal økonomi er fortsatt stor, og et tilbakeslag kan ha negative virkninger for Norge i form av lavere vekst. Høyere ledighet eller høyere renter kan medføre høyere misligholdsrater for boliglån, og høyere tapsgrader dersom boligprisene faller.

Boligprisveksten har vært sterk over hele landet de 20 siste årene og høyere enn gjennomsnittlig lønnsvekst. Siden 2005 og frem til og med 3. kvartal 2012 har boligprisene på landsbasis økt med om lag 63 prosent, og i enkelte områder vesentlig mer. Økningen i lønningene i samme periode var om lag halvparten.

Internasjonale studier tyder på at de negative konsekvensene av økonomiske forstyrrelser for utviklingen i privat forbruk og boligpriser er vesentlig sterkere når den forutgående gjeldsoppbyggingen har vært høy. Det framkommer også hvordan en nødvendig konsolidering av en ikke bærekraftig gjeldsbelastning i seg selv kan ha betydelige negative ringvirkninger i økonomi og markeder. En eventuell korreksjon i boligprisene som forringer formues- og panteverdier, vil bidra ytterligere.

## **4 Vurdering av dagens risikovekter**

### *IRB-metoden*

Bruk av empiriske modeller som grunnlag for risikostyring og kapitalkrav forutsetter at historiske tall på en god måte fanger opp risikoen fremover. Finanstilsynet krever at bankenes IRB-modeller tar høyde for en nedgangskonjunktur minst like kraftig som under bankkrisen rundt 1990. Husholdningenes gjeldsbelastning er imidlertid enda høyere i dag enn den gang. I tillegg er erfaringene fra andre land at nedgangstider og fall i boligprisene kan vare lenger enn under den norske bankkrisen. Det er derfor grunn til å kreve at bankene tar høyde for en enda kraftigere nedgangsperiode i modellene for misligholdssannsynlighet (PD) og tapsgrad (LGD) som inngår i risikovektberegningene. Etter en

gjennomgang av bankenes IRB-modeller i 2012, vil Finanstilsynet kreve innstramminger i bankenes modeller for PD og LGD.

Gjennomsnittlig risikovekt for boliglån i de norske IRB-bankene ligger i dag på 10 – 13 prosent. Basel I-gulvet er imidlertid effektivt for nesten alle IRB-bankene. Dette innebærer at kapitalbindingen for nye boliglån er like stor som den ville vært med 40 prosent risikovekt (80 prosent av Basel I-vekten på 50 prosent). Gulvtillegget gjelder hele beregningsgrunnlaget og kan ikke uten videre tilordnes de ulike engasjementstypene og omregnes til en "effektiv risikovekt" for boliglån. Dersom boligvektene øker vil gulvtillegget bli mindre og forsvinne ved et visst nivå. Dette nivået avhenger blant annet av foretaksvektene og andel boliglån i porteføljen. For de fleste IRB-bankene vil gulvet slutte å være effektivt ved 20-25 prosent risikovekt for boliglån. For enkelte banker med lave foretaksvekter eller høyt innslag av boliglån vil gulvet fortsatt være effektivt ved 35 prosent risikovekt.

#### Standardmetoden

Standardmetodebankene har sammenlignet med IRB-bankene en mindre andel boliglån i byene, hvor boligprisene er høyest. Boligprisveksten har imidlertid vært sterk over hele landet de siste årene og høyere enn gjennomsnittlig lønnsvekst. Risikoen for at prisene på boliger kan falle er derfor økt også for standardmetodebankene.

Finanstilsynet har vurdert om risikovektene for boliglån i standardmetoden bør differensieres avhengig av kredittverdigheten til låntaker. En nyansert vurdering av betjeningsevnen som forutsatt i boliglånsretningslinjene lar seg vanskelig operasjonalisere i form av differensierte risikovekter. Standardmetodebankene må følge med på utviklingen i boligverdiene som del av kapitaldekningsberegningen, og må etter CRD IV revurdere verdien av boligene minst hvert tredje år. Boligverdiene skal også revurderes dersom det er sannsynlig at verdien av boligene er vesentlig redusert, og skal gjennomgås oftere enn hvert tredje år dersom boligmarkedet er gjenstand for vesentlige endringer.

Finanstilsynet mener at en inndeling av risikovekten ut fra belåningsgrad er mest hensiktsmessig og anbefaler ikke en differensiering av risikovekten ut fra kredittverdigheten til låntaker. Hensynet til låntakers kredittverdighet ivaretas ved at etterlevelsen av boliglånsretningslinjene følges opp i Finanstilsynets samlede vurdering av kapitalbehov i pilar 2.

Kapitalkrav for boliglån kan økes ved å øke risikovektene direkte eller ved å stille strengere krav for at et lån skal anses som godt sikret. Et lån hvor hele boligen finansieres har for eksempel en gjennomsnittlig risikovekt på 43 prosent ( $0,8 * 35 \text{ prosent} + 0,2 * 75 \text{ prosent}$ ). Dersom bare 70 prosent av lånet anses som godt sikret, vil et slikt lån få en gjennomsnittlig risikovekt på 47 prosent ( $0,7 * 35 \text{ prosent} + 0,3 * 75 \text{ prosent}$ ). Dersom grensen reduseres ytterligere til 60 prosent, blir gjennomsnittlig risikovekt 51 prosent ( $0,6 * 35 \text{ prosent} + 0,4 * 75 \text{ prosent}$ ). Ved en økning av risikovekten til 40 prosent med uendret grense på 80 prosent, vil den gjennomsnittlige risikovekten for lån hvor hele boligen finansieres, øke til 47 prosent ( $0,8 * 40 \text{ prosent} + 0,2 * 75 \text{ prosent}$ ). I punkt 6 gis en oversikt over effekten av skjerpede krav til belåningsgrad og høyere risikovekt for et representativt utvalg standardmetodebanker. Kapitalkrav for boliglån i standardmetoden bør ses i sammenheng med kapitalkrav i IRB-metoden.

#### Nærmere om kapitalkrav for boliglån i Sveits

Kapitalkravene for boliglån i Sveits har blitt skjerpet. Boliglån utstedt etter 1. juli 2012 som ikke oppfyller kravene i boliglånsretningslinjene (blant annet 10 prosent egenkapital og avdragsbetaling slik at boliglånet reduseres til maksimalt 2/3 av eiendommens låneverdi etter 20 år) skal ha 100 prosent risikovekt både etter IRB- og standardmetoden. Risikovekten etter standardmetoden for boliglån utover 80 prosent av eiendommens belåningsverdi er økt fra 75 prosent til 100 prosent med effekt fra 1. januar 2013.

Etter regelendringen har de sveitsiske standardmetodebankene en risikovekt på

- 35 prosent for den delen av et boliglån som er innenfor 2/3 av eiendommens belåningsverdi,
- 75 prosent for delen av lånet som er mellom 2/3 og 80 prosent av eiendommens belåningsverdi og
- 100 prosent for lån utstedt etter 1. juli 2012 som ikke oppfyller retningslinjene og for eventuell del av øvrige utlån utover 80 prosent av eiendommens belåningsverdi.

Det er innført hjemmel for å kunne pålegge motsykliske bufferkrav for inntil 2,5 prosentpoeng for spesielle sektorer slik som bankenes boliglånsvirksomhet. Sveitsiske tilsynsmyndigheter vedtok 13. februar 2013 å innføre en buffer på 1 prosentpoeng for lån med pant i bolig.

I høringsdokumentet foreslo sveitsiske myndigheter som alternativ en differensiering av risikovekten på boliglån avhengig av låntakers bruttoinntekt. Dette forslaget ble ikke fulgt opp.

#### Nærmere om kapitalkrav for boliglån i Sverige

Svenske tilsynsmyndigheter varslet i november 2012 at de vil pålegge bankene tilleggskrav i pilar 2. Tilleggskravet skal tilsvare økningen i kapitalkravet (inkludert bufferkrav) dersom risikovekten på boliglån hadde vært 15 prosent.

For eksempel vil en bank med 100 mrd. kr. i boliglån med 10 prosent risikovekt i pilar 1 få et påslag i kapitalkravet på 100 mrd. \* 5 prosent (risikovektpåslag) \* 10,5 prosent (kapitalkrav inkludert bevaringsbuffer) = 525 mill. kr. Av dette må 350 mill. kr. dekkes med ren kjernekapital, som tilsvarer andelen av kapital- og bufferkravet som normalt skal dekkes av ren kjernekapital (525 mill. \* 7 prosent / 10,5 prosent). Dersom banken er definert som systemviktig skal påslaget for systemviktighet inkluderes i kapitalkravet, slik at tilleggskravet i pilar 2 blir høyere.

## 5 Handlingsrom

CRD IV vil gi begrensede muligheter for å stille strengere krav nasjonalt. Bindende tekniske standarder skal presisere fortolkningen av regelverket på en rekke områder. Beskrivelsen av handlingsrommet er basert på Rådets forslag til direktiv (CRD) og forordning (CRR) fra mai 2012. Dette kan bli endret når endelig vedtak fattes.

#### Engasjementer sikret med pant i fast eiendom

I fortalen til den foreslåtte forordningen er det lagt vekt på at særegenheter ved eiendomsmarkedet i de ulike medlemslandene tilsier at nasjonale myndigheter bør kunne stille strengere krav til risikovekting av engasjementer med pantesikkerhet i fast eiendom. Når det gjelder boliglån foreslås følgende:

- *Standardmetoden*<sup>3</sup>: Tilsynsmyndighetene skal minst årlig vurdere om kriteriene og risikovekten på 35 prosent for boliglån er berettiget og kan sette høyere risikovekt eller lavere tak på belåningsgraden enn 80 prosent for å kvalifisere for 35 prosent risikovekt.
- *IRB-metode*<sup>4</sup>: 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.

---

<sup>3</sup> CRR art. 119



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.

#### Modellvurderinger – IRB

Estimerte IRB-parametere skal forutsi framtidige utfall og på en konservativ måte ta hensyn til risiko knyttet til usikkerhet i modellutvikling og -bruk.<sup>5</sup> Datagrunnlaget estimatene er basert på må være relevant også for fremtidige utfall. Dersom det hefter usikkerhet ved det historiske datagrunnlaget skal estimatene inneholde større sikkerhetsmarginer.

Tilsynsmyndighetene skal følge opp institusjonenes bruk av interne modeller.<sup>6</sup> 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.

#### Basel I-gulvet

I gjeldende regelverk er det et gulv som sikrer at beregningsgrunnlaget er minst 80 prosent av grunnlaget som fremkommer under Basel I-reglene. Dette gulvet er foreslått midlertidig videreført som et nasjonalt valg.<sup>7</sup> Finanstilsynet legger til grunn at gjeldende gulvkrav videreføres.

#### Tiltak mot makro- og systemrisiko

Bankene kan ilegges tillegg i risikovekter for boliglån dersom myndighetene i et land mener at de står overfor en særlig økning i makro- eller systemrisiko som kan ha store negative konsekvenser for finansiell stabilitet.<sup>8</sup> Dersom vektene økes med mer enn 25 prosent (for eksempel fra 12 prosent til 15 prosent) skal dette tiltaket vurderes av den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), systemrisikorådet (ESRB) og Kommisjonen, og godkjennes av Rådet. Myndighetene må begrunne hvorfor andre tiltak innenfor regelverket ikke vil være tilstrekkelige. Tiltaket kan gjelde for opp til to år, og kan videreføres for ett år av gangen. Myndigheter i andre land kan velge å håndheve tiltak overfor filialer som yter boliglån i landet.

Det er foreløpig ikke avklart hvordan forordningene om opprettelse av EBA og ESRB skal tas inn i EØS-avtalen. Det er derfor ikke mulig å gi noen nærmere beskrivelse av hvilke prosedyrer som vil være relevante dersom norske myndigheter benytter seg av det nevnte handlingsrommet. Dette må avklares gjennom tilpasningstekster i forbindelse med at forordningene om opprettelsen av EBA og ESRB, samt CRD IV-regelverket tas inn i EØS-avtalen.

Myndighetene kan pålegge alle, enkelte eller grupper av institusjoner en systemrisikobuffer for å forhindre og dempe langsiktig ikke-syklisk system- eller makrorisiko. Bufferen vil fungere som en forlengelse av bevaringsbuffer og ev. motsyklisk buffer. Systemrisikobufferen er imidlertid ennå ikke vedtatt. Trolig vil bufferen kunne benyttes for å avdempes risikoen i boligmarkedet.

Systemrisiko tas hensyn til i vurderingene av kapitalkrav i pilar 2. I bankenes SREP-vurdering kan Finanstilsynet kreve at bankene holder kapital som tilsvarer en høyere risikovekt, selv om den

---

<sup>4</sup> CRR art. 160

<sup>5</sup> CRR art. 175

<sup>6</sup> CRD art. 98

<sup>7</sup> Det svært store avvik mellom de ulike forslagene når det gjelder utforming og varighet og utsatt ikrafttredelse kan påvirke utfasingstidspunktet

<sup>8</sup> CRR art. 443a

rapporterte risikovekten er lavere. Finanstilsynet kan foreta felles vurderinger for banker som er eksponert for lignende risiko.<sup>9</sup> Den ekstra kapitalen vil da holdes som en buffer i pilar 2.

## 6 Konsekvenser av ulike tiltak

### 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.

### Standardmetoden: økte risikovekter eller skjerpede krav til belåningsgrad

Finanstilsynet har sett på hvor mye kapitaldekningen vil reduseres for et utvalg på 12 standardmetodebanker ved følgende tiltak:

- *Øvre grense for belåningsgrad som kvalifiserer for 35 prosent risikovekt reduseres til 70 prosent:* Dette vil redusere bankenes rene kjernekapitaldekning med 0,1 – 2,8 prosentpoeng. Hovedtyngden (åtte) av bankene vil få en reduksjon i intervallet 0,1 – 0,5 prosentpoeng. Alle bankene i utvalget vil ha høyere ren kjernekapitaldekning enn 9 prosent.
- *Øvre grense for belåningsgrad som kvalifiserer for 35 prosent risikovekt reduseres til 60 prosent:* Dette vil redusere bankenes rene kjernekapitaldekning med 0,3 – 4 prosentpoeng. Hovedtyngden (åtte) av bankene vil få en reduksjon i intervallet 0,3 – 1 prosentpoeng. Alle bankene i utvalget vil ha en ren kjernekapitaldekning over 9 prosent, to av dem i intervallet 9,0 – 9,2 prosent.
- *En økning av risikovekten for godt sikrede boliglån fra 35 prosent til 40 prosent:* Dette vil redusere bankenes rene kjernekapitaldekning med 0,5 – 1 prosentpoeng. Hovedtyngden (ni) av bankene vil få en reduksjon i størrelsesorden 0,5 – 0,6 prosentpoeng. Alle bankene i utvalget vil ha høyere ren kjernekapitaldekning enn 9 prosent.

For seks av bankene vil en reduksjon av øvre grense for belåningsgrad gi mindre utslag på kapitaldekningen enn en økning av risikovekten til 40 prosent. For fire av bankene vil en reduksjon av øvre grense for belåningsgrad gi større utslag på kapitaldekningen enn en økning av risikovekten til 40 prosent. For to av bankene vil en reduksjon av øvre grense for belåningsgrad til 70 prosent være det tiltaket som gir minst utslag, dernest en økning av risikovekten til 40 prosent, mens en reduksjon av øvre grense for belåningsgrad til 60 prosent vil være det tiltaket som gir mest utslag på kapitaldekningen.

### 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.

### Effekt på låneadferd og utlånsmarginer

Basert på bankenes balanser 30. juni 2012 må den rene kjernekapitalen i IRB-bankene økes med 10 mrd. kroner for å opprettholde dagens rene kjernekapitaldekning dersom gjennomsnittlig risikovekt for boliglån økes til 35 prosent. Kjernekapitalen må økes med 13 mrd. kroner. Bankene kan tilpasse seg det økte kapitalkravet på flere måter. Kjernekapitalen kan økes ved å holde tilbake overskudd eller ved emisjoner. Basert på regnskapstall for 2011 tilsvarer 10 mrd. kroner om lag et halvt års overskudd for de norske IRB-bankene.

---

<sup>9</sup> CRR art. 124

Økt kapitalbinding på boliglån vil bidra til å redusere bankenes insentiver til å yte boliglån. Det har vært hevdet at bankene i stedet vil redusere utlån med høyere risikovekter, for eksempel næringslån, for å opprettholde kapitaldekningen uten kapitaltilførsel. Dersom slike midlertidige rasjonerings effekter skulle forekomme, kan de uansett ikke begrunne lave boliglånsvekter.

Et økt krav til kapital bak hvert boliglån kan medføre økte marginer på boliglån og dermed høyere boliglånsrenter. Med utgangspunkt i et anslag for den direkte økte kapitalkostnaden, uten å ta hensyn til at kapitalmarkedet vil endre sitt avkastningskrav for mere solide banker, og under forutsetning av at den økte kostnaden i sin helhet tas ut i økte boliglånsmarginer, kan effekten anslås som følger:

$\text{Økt kapitalkostnad} = \text{Prosentpoeng økning i risikovekt} * \text{Meravkastning for egenkapital} * \text{Ren kjernekapitaldekning}$
--

Økning i risikovekt kan beregnes med utgangspunkt i de rapporterte risikovektene for boliglån på 10 - 13 prosent, men den økte kapitalbindingen vil i realiteten være lavere på grunn av Basel I-gulvet. Meravkastning på egenkapital kan anslås til ti prosentpoeng, som er høyere enn den historiske meravkastningen i aksjemarkedet. Ved 9 – 12 prosent ren kjernekapitaldekning vil rentemarginen under disse forutsetningene (der det ikke tas hensyn til Basel 1-gulvet) øke med 0,2 – 0,3 prosentpoeng.

Effekten på boliglånsrentene vil trolig bli lavere enn disse anslagene. I tillegg til at meravkastningen er forutsatt høy og upåvirket av soliditetsøkningen og at risikovektøkningen i realiteten vil være lavere, kan markedsforholdene føre til at bankene fordeler deler av kostnadene på andre forretningsområder.

## 7 Oppsummering

Nedenfor oppsummeres Finanstilsynets vurderinger av de ulike tiltakene som kan øke risikovektene i pilar 1.

### IRB-metoden

Finanstilsynet mener at IRB-bankenes risikovekter for boliglån er for lave og vil kreve innstramminger i modellene. I kombinasjon med modellinnstramminger vil et høyere LGD-gulv være et effektivt supplerende tiltak som vil gjelde alle boliglån i Norge, også de som er gitt av utenlandske filialer.

CRD IV åpner for økte risikovekter for boliglån dersom myndighetene i et land mener de står overfor en særskilt økning i makro- eller systemrisiko (jf. Artikkel 443a i forslaget til forordning omtalt i punkt 5). Etter Finanstilsynets vurdering kan dette være et effektivt tiltak for å øke risikovektene for boliglån.

Finanstilsynet legger til grunn at bestemmelsen om tilsynsmyndighetenes oppfølging av interne modeller gir tilstrekkelig hjemmel for å kreve modellinnstramminger. Bestemmelsen kan tolkes slik at den gir hjemmel for å pålegge påslag i risikovektene eller øvrige tillegg i pilar 1 (jf. CRD art. 98 omtalt i punkt 5).

### Standardmetoden

Finanstilsynet mener forskjellen i risikovektene for boliglån mellom standardmetodebankene og IRB-bankene er for høy, og at en økning av risikovektene for IRB-bankene ikke uten videre tilsier tilsvarende økning i risikovektene for standardmetodebankene. Boliglån er i stor grad et standardprodukt og Finanstilsynets boliglånsretningslinjer gjelder og følges opp for standardmetodebankene på samme måte som for IRB-bankene. Med den sterke økningen i boligpriser og i husholdningenes gjeldsbelastning vil det imidlertid være rimelig å foreta en viss skjerpning også av kapitalbindingen for boliglån for standardmetodebankene.

Finanstilsynet anbefaler skjerpede krav til belåningsgrad for å kvalifisere for 35 prosent risikovekt fremfor en generell økning av risikovekten for boliglån. Dette fordi belåningsgraden i større grad reflekterer tapsrisikoen knyttet til boligprisfall. Dersom risikovekten for IRB økes til minst 35 prosent, kan øvre grense for belåningsgrad for et godt sikret boliglån reduseres til 70 prosent.

### Forsikringsselskaper og pensjonskasser

Forsikringsselskapene og pensjonskassene er underlagt krav til kapitaldekning for kredittrisiko som er basert på reglene i standardmetoden, men med noen avvik. Forsikringsselskapene og pensjonskassene har for eksempel ikke regler om lavere risiko for massemarkedsengasjementer og er ikke underlagt kapitalkrav for operasjonell risiko, men har den samme risikovekten på 35 prosent for boliglån innenfor 80 prosent av forsvarlig verdigrunnlag som standardmetodebankene.

Ettersom forsikringsselskapene og pensjonskassene har svært lite boliglån vil en endring av kapitalkravet for godt sikrede boliglån ha liten betydning for disse selskapene. For livsforsikringsselskapene utgjorde vektet beløp av lån med pant i bolig bare 1,1 prosent av beregningsgrunnlaget ved utgangen av 3. kvartal 2012. Andelen for skadeforsikringsselskapene var enda lavere. Så lenge forsikringsselskapene og pensjonskassene er underlagt samme regelverk for lån med pantesikkerhet i bolig som standardmetodebankene, bør eventuelle endringer for standardmetodebankene gjøres tilsvarende gjeldende for forsikringsselskaper og pensjonskasser.



