

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
19/7277

DERES REFERANSE
19/2702 243

DATO
30.11.2022

Risikovekting av boliglån og næringseiendoms lån

1. Innledning

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets brev datert 29. september 2022. I brevet blir Finanstilsynet bedt om å vurdere risikovektingen av bolig- og næringseiendom i banker som bruker standardmetoden for kredittrisiko. Finanstilsynet bes også om å vurdere LGD-gulvene på henholdsvis 20 og 15 prosent for lån med sikkerhet i bolig- og næringseiendom i banker som bruker IRB-metoden.

Det følger av kapitalkravsforordningen (forordning 575/2013, CRR) at foretak som benytter standardmetoden for kredittrisiko, i utgangspunktet skal ilegge boliglån en risikovekt på 35 prosent og lån til næringseiendom en risikovekt på 50 prosent, under gitte forutsetninger. Nasjonale myndigheter skal imidlertid vurdere om disse risikovektene er tilstrekkelige og kan fastsette høyere risikovekter dersom dette er hensiktsmessig. I Norge er dette handlingsrommet benyttet for næringseiendom, ved at det ikke er anledning til å ta hensyn til pant i næringseiendom, og gjeldende risikovekt er i praksis den alminnelige risikovekten på 100 prosent.

Tilsvarende bestemmelser gjelder for foretak som benytter interne modeller for kredittrisiko. Her følger det av CRR at tapsgraden ved mislighold ("loss given default", LGD) minimum må være henholdsvis 10 og 15 prosent for massemarkedslån med sikkerhet i bolig- og næringseiendom.¹ Også her er det nasjonalt handlingsrom, som i Norge er benyttet til å heve LGD-gulvet til 20 prosent for massemarkedslån med pant i bolig.

Nasjonale myndigheter skal vurdere disse kravene jevnlig. Risikovekten på næringseiendom ble satt til 100 prosent ved innføringen av Basel I-standardene i 1989, og denne risikovekten har vært opprettholdt ved oppdateringer av regelverket i 2001, 2006, 2014 og sist i 2019 da CRR og kapitaldekningsdirektivet (CRD) ble tatt inn i EØS-avtalen. LGD-gulvet ble innført i 2014, etter at norske myndigheter i flere år hadde uttrykt bekymring for lave risikovekter i IRB-bankene.²

IRB-bankene har siden 2020 også vært underlagt minimumskrav til risikovekter på henholdsvis 20 og 35 prosent for bolig- og næringseiendom. Tiltakene skal etter regelverket vurderes hvert annet

¹ Regelverket skiller mellom lån til bedrifter og lån til massemarkedet, som primært omfatter lån til privatpersoner. Bedriftslån kan i hovedsak kategoriseres som massemarked dersom eksponeringen er mot en liten eller mellomstor bedrift, og er én av et betydelig antall eksponeringer med tilsvarende kjennetegn, slik at risikoen knyttet til slike utlån blir vesentlig redusert.

² Se for eksempel Finanstilsynets [høringsnotat om kapitalkrav og risikovekter for boliglån](#) (2013).

år, og Finansdepartementet sendte 2. november 2022 på høring forslag fra Finanstilsynet om å øke risikovektgulvene til 25 prosent for boligeiendom og 45 prosent for næringsseiendom.³ Forslaget er begrunnet i økt risiko for finansiell ustabilitet sammenliknet med situasjonen da risikovektgulvene først ble fastsatt. Det ble vist til høy prisvekst på bolig- og næringsseiendom, høy gjeldsgrad i husholdningene, og svært usikker utvikling i realøkonomien, inflasjonen og finansmarkedene.

En forordning som presiserer hvilke faktorer som skal hensyntas i vurderingen av risikovekter og LGD-gulvene for lån med pant i fast eiendom, er under behandling i EU. Forordningen, som er basert på et forslag fra EBA⁴, innebærer at nasjonale myndigheter skal basere sin vurdering på tapshistorikk og et beste estimat for realiserte tap ett til tre år fram i tid. Forordningen lister opp en lang rekke faktorer som skal inngå i estimatet for framtidige tap. Disse inkluderer blant annet markedenes tidligere og nåværende sykliske karakter, herunder påvirkning fra nasjonalt skattesystem og andre relevante reguleringer, forventet utvikling i priser, prisvolatilitet, makroøkonomiske nøkkelindikatorer, en rekke faktorer som kan påvirke tilbud og etterspørsel, samt en forventning om når eventuelle tap vil materialisere seg. Det gis imidlertid ikke føringer på makrotilsynsmyndighetens vurderinger av finansiell stabilitet eller veiledning for hvordan tapshistorikk og -estimat skal konverteres til nivå på risikovekter og LGD-gulv. Forordningen har ikke trådt i kraft i EU, og det kan fremdeles bli gjort endringer. Finanstilsynet har derfor ikke lagt avgjørende vekt på dette.

En nærmere beskrivelse av det aktuelle regelverket følger under punkt 2. I punkt 3 redegjøres det for utviklingen i risikobildet. Finanstilsynets vurderinger av finansiell stabilitet og gjeldende kapitalkrav følger i punkt 4.

2. Regulatorisk bakgrunn

2.1. Nasjonalt handlingsrom for risikovekting av eiendom - standardmetoden

Lån med pant i næringsseiendom

Risikovekten for lån med pant i næringsseiendom følger av CRR artikkel 126. I utgangspunktet er risikovekten 50 prosent for en eksponering, eller del av en eksponering, som er fullt ut sikret med pant i næringsseiendom. Risikovekten tilordnes imidlertid bare den delen av lånet som "ikke overstiger 50 prosent av markedsverdien til eiendommen som er pantsatt, eller 60 prosent av pantelånsverdien", jf. artikkel 126 nr. 2 bokstav d.⁵

Videre må også følgende vilkår oppfylles for at lånet skal anses som fullt ut sikret, jf. artikkel 126 nr. 2:

- a) Eiendommens verdi skal ikke i vesentlig grad være avhengig av låntakerens kredittkvalitet. Institusjonene kan unnlate å fastsette hvor vesentlig påvirkningen er i situasjoner der rent makroøkonomiske faktorer påvirker både eiendommens verdi og låntakerens betalingssevne.

³ Se Finanstilsynets [høringsnotat om gulvkrav til risikovekting av lån med pant i bolig og lån med pant i næringsseiendom](#) (2022).

⁴ EBAs forslag skal vurderes av EU-Kommisjonen og eventuelt fastsettes som utfyllende regler til CRR.

⁵ Definisjoner for "pantelånsverdi" og "markedsverdi" er gitt i CRR artikkel 4 nr. 1 punkt 74 og 76. "Pantelånsverdi" er verdien av fast eiendom som fastsatt ved en forsiktig vurdering av eiendommens framtidige salgbarhet. "Markedsverdi" er det anslåtte beløpet som eiendommen på tidspunktet for verdsettingen vil kunne utveksles for mellom en villig kjøper og en villig selger.

- b) Risikoen knyttet til låntakeren skal ikke i vesentlig grad avhenge av avkastningen fra den underliggende eiendommen eller det underliggende prosjektet, men av låntakerens grunnleggende evne til å tilbakebetale gjelden gjennom andre kilder, og tilbakebetalingen av kreditten avhenger derfor ikke i vesentlig grad av en eventuell kontantstrøm fra den underliggende eiendommen som er stilt som sikkerhet.
- c) Kravene i artikkel 208 og verdsettingsreglene i artikkel 229 nr. 1 er oppfylt.

Finanstilsynet forstår vilkår a) dithen at mange spesialiserte næringsbygg, som er lite omsettelige grunnet for eksempel beliggenhet eller smalt bruksområde, og der bruken av næringsbygget er nært knyttet til låntakerens økonomi, ikke vil kvalifisere til vekten på 50 prosent. Vilkår b) innebærer at spesialiserte foretak med virksomhet tett knyttet til eiendomsmassen, for eksempel utleieselskap, ikke vil kvalifisere. I artikkel 126 nr. 3 er foretakene gitt mulighet til å se bort fra vilkår b), dersom det aktuelle landets myndigheter har offentliggjort dokumentasjon som blant annet viser at tap på utlån med sikkerhet i næringseiendom på opptil 50 prosent av markedsverdien eller 60 prosent av pantelånsverdien, i et gitt år, ikke overstiger 0,3 prosent, og at samlede tap på utlån med sikkerhet i næringseiendom ikke overstiger 0,5 prosent.

Nasjonale myndigheters handlingsrom for å øke risikovekten for lån med pant i næringseiendom er gitt i CRR artikkel 124 nr. 2. Det følger av bestemmelsen at myndighetene i et land jevnlig, og minst årlig, skal vurdere om risikovektene i artikkel 126 er passende, basert på tapshistorikken for de aktuelle eksponeringene og framtidsutsiktene i markedet. Risikovekten kan økes til maksimalt 150 prosent.

I Kommisjonens forslag til ny standardmetode (CRR3), endres reglene for risikovekting.⁶ Forslaget innebærer at risikovekten som hovedregel er 60 prosent for lån innenfor 55 prosent av verdien på pantet. Den resterende delen behandles som usikret. Nasjonale myndigheter beholder imidlertid handlingsrommet til å øke risikovekten.

EU-regelverket er basert på den såkalte Basel III-standard, som er en avtale inngått av medlemmene i den globale Basel-komiteen. Både det nåværende og kommende EU-regelverket er betydelig lempeligere enn hovedregelen i Basel III. Av Basel III-standardens artikkel 20.25, følger det at

"In view of the experience in numerous countries that commercial property lending has been a recurring cause of troubled assets in the banking industry over the past few decades, the Committee holds to the view that mortgages on commercial real estate do not, in principle, justify other than a 100% weighting of the loans secured".

Det er imidlertid lagt inn en fotnote om at det i eksepsjonelle omstendigheter, på svært strenge vilkår og forutsatt lave, historiske tap, kan være rom for risikovekt på 50 prosent for inntil 50 prosent av markedsverdien eller 60 prosent av pantelånsverdien.

⁶ https://finance.ec.europa.eu/publications/banking-package_en

Nasjonalt valg i Norge og i andre land

Det følger av gjeldende CRR/CRD IV-forskrift § 6 at det skal ikke tas hensyn til pantesikkerhet i næringseiendom ved fastsettelse av risikovekt etter CRR artikkel 124 nr. 2. Dette innebærer en risikovekt på 100 prosent for slike lån, uavhengig av sikkerhetsgrad.

Det nasjonale valget om høyere risikovekt ble notifisert til ESRB i 2014, i tråd med CRR artikkel 124 nr. 2. Tiltaket ble da i hovedsak begrunnet med at en betydelig del av bankenes utlån til næringslivet er til næringseiendom, som gjør bankene ekstra sårbare for negativ utvikling i denne sektoren, at tapene på utlån til dette segmentet erfaringsmessig kan bli svært høye, og at det er stor usikkerhet knyttet til omsettelighet og verdi på næringsbygg, som er en svært heterogen kategori.

Ifølge ESRBs oversikt har fire andre EU-land benyttet det nasjonale handlingsrommet i artikkel 124 til å justere risikovekter for næringseiendom.⁷ Sverige hadde tidligere risikovekt på 100 prosent for næringseiendom i standardmetoden, men Finansinspektionen besluttet i 2020 å følge bestemmelsene i artikkel 126 uten nasjonale tilpasninger. Dette ble vurdert som tilstrekkelig. Over tid hadde flere svenske banker gått over til IRB-metode, og betydningen av å sette ned risikovekten i standardmetoden ble vurdert som mindre enn tidligere. Samtidig ble minimumsrisikovekten etter IRB-metoden satt opp.⁸

Lån med pant i bolig

Risikovekten for lån med pant i bolig er gitt i CRR artikkel 125. Det framgår av artikkelens nr. 2 bokstav d, at utlån med pant i bolig i utgangspunktet kan vektes med 35 prosent opp til 80 prosent av boligens markedsverdi eller 80 prosent av pantelånsverdien av den aktuelle eiendommen.

Tilsvarende som for lån til næringseiendom, forutsetter risikovekten på 35 prosent at

- a) eiendommenes verdi ikke i vesentlig grad er avhengig av låntakerens kredittkvalitet, og
- b) risikoen til låntakeren ikke i vesentlig grad er avhengig av avkastningen fra den underliggende eiendommen eller prosjektet, jf. artikkel 125 nr. 2 a og b.

Vilkår b) kan også for boliglån ses bort fra dersom nasjonale myndigheter har dokumentert og offentliggjort at tap på utlån med sikkerhet i boligeiendom opptil 80 prosent av markedsverdi eller pantelånsverdi ikke overstiger 0,3 prosent, og at samlede tap på alle utlån med sikkerhet i boligeiendom ikke overstiger 0,5 prosent.

CRR artikkel 124 nr. 2 gir nasjonale myndigheter adgang til å justere opp risikovekten for boliglån i standardmetoden, men ikke høyere enn 150 prosent.

Som for lån til næringseiendom, er reglene for risikovekting av boliglån i standardmetoden foreslått endret. For boliglån innebærer Kommisjonens forslag at risikovekten som hovedregel senkes til 20 prosent, men delen denne kan benyttes på, reduseres til inntil 55 prosent av verdien på pantet. Den resterende delen behandles som usikret. Nasjonale myndigheter beholder også for boliglån handlingsrommet til å øke risikovekten.

Nasjonalt valg i Norge og i andre land

Etter CRR/CRD IV-forskriften § 6 kan engasjementer med pantesikkerhet i fritidseiendom i Norge

⁷ https://www.esrb.europa.eu/national_policy/risk/html/index.en.html. De aktuelle landene er Kroatia, Latvia, Polen og Romania.

⁸ <https://fi.se/globalassets/media/dokument/fffs-bilagor/2020/bslutspm-fs2027-2032.pdf>

som er eller vil bli benyttet av eier eller som er utleid av eier innenfor 60 prosent av forsvarlig verdigrunnlag, gis risikovekt 35 prosent etter CRR artikkel 124 nr.2. For lån med pant i bolig gjelder hovedregelen i CRR om en risikovekt på 35 prosent for lån med pant innenfor 80 prosent av forsvarlig verdigrunnlag.

Ifølge ESRBs oversikt har fem EU-land benyttet muligheten til å stille strengere krav enn det som følger av hovedregelen for lån med pant i boligeiendom.⁹ Enkelte land har benyttet adgangen til å fastsette et særskilt systemrisikobufferkrav for lån med pant i bolig.

2.2. Minimumsverdier for LGD

For IRB-banker angir CRR artikkel 164 minimumsnivåer for engasjementsvektet¹⁰ gjennomsnittlig LGD. Bestemmelsen gjelder kun utlån til massemarkedet. Etter artikkel 164 nr. 4 er minstekravet for boliglån på 10 prosent. Som for risikovektene, skal nasjonale myndigheter minst årlig vurdere om minimumsnivået er tilstrekkelig, jf. artikkelens nr. 6. I vurderingen skal det tas hensyn til markedsutsiktene framover og andre relevante risikoindikatorer. Nivåene kan økes dersom det anses nødvendig for finansiell stabilitet. EBA og ESRB skal notifiseres før det vedtas å endre minimumsnivåene.

Det følger også av artikkelens nr. 4 at engasjementsvektet gjennomsnittlig LGD for utlån med pant i næringsseiendom ikke skal være lavere enn 15 prosent. Dette utlånssegmentet omfatter i hovedsak utlån til enkeltpersonsforetak, som utgjør en liten del av bankenes totale eksponeringer. Muligheten til å øke minstenivået er verken benyttet i Norge eller i andre land.

Gjeldende bestemmelser om engasjementsvektede LGD-gulv på porteføljenivå er i Kommissjonens forslag til CRR3 erstattet av LGD-gulv på engasjementsnivå. For boliglån er det foreslåtte gulvet på 5 prosent, uavhengig av sikkerhetsgrad. For lån med pant i næringsseiendom er det foreslåtte gulvet på 10 prosent. Forslaget innebærer at det fortsatt vil være mulighet til å stille strengere krav på nasjonalt nivå.

Nasjonale valg i Norge og i andre land

Finansdepartementet økte i 2013 minimumskravet til engasjementsvektet gjennomsnittlig LGD for boliglån til 20 prosent, med virkning fra 1. januar 2014. Tiltaket ble begrunnet med at økte boligpriser og økt gjeldsbelastning i husholdningene hadde ført til økt risiko i boligmarkedet. I høringsnotatet om kapitalkrav og risikovekter for boliglån fra 2013 varslet Finanstilsynet nødvendigheten av å styrke kalibreringen av IRB-modellene, som senere ble redegjort for i rundskriv 8/2014. Finanstilsynet uttrykte i høringsnotatet at det anså et LGD-gulv på 20 prosent som et effektivt supplerende tiltak til modellinnstrammingene for å bidra til forsvarlig risikovekting av boliglån. Disse tiltakene bidrar til at norske IRB-banker rapporterer gjennomsnittlig risikovekter for boliglån som varierer mellom 18 og 22 prosent, med unntak av én bank med gjennomsnittlig risikovekt på 25 prosent. Kun Norge har i dag benyttet handlingsrommet i artikkel 164, men flere land har brukt andre virkemidler for å øke risikovektene for boliglån i IRB-metoden.

⁹ Kroatia, Liechtenstein, Malta, Polen og Slovenia.

¹⁰ EAD-vektet

3. Utviklingen i risikobildet siden 2019

3.1 Standardmetodebankenes utlån med pant i eiendom

En betydelig del av bankene og kredittforetakenes eksponeringer er utlån til husholdninger og næringseiendomsselskaper, med pant i henholdsvis bolig og næringseiendom. Målt som andel av deres samlede utlån har standardmetodebankenes utlån med pant i bolig og næringseiendom holdt seg om lag uendret de siste årene. Utlån fra norske standardmetodebanker og -kredittforetak som var gitt med pant i bolig og næringseiendom, utgjorde ved utgangen av andre kvartal 2022 henholdsvis 59 og 12 prosent av disse foretakenes samlede utlån til publikum (dvs. husholdninger, ikke-finansielle foretak, kommuner og ideelle organisasjoner). Norske standardmetodebanker og -kredittforetak har en markedsandel for utlån med pant i bolig på om lag 31 prosent og for utlån med pant i næringseiendom på om lag 18 prosent.

3.2 Utviklingen i markedet for næringseiendom

Gjennom de siste årene har det vært en markant økning i transaksjonsprisene på næringseiendom. Den sterke prisøkningen skyldes både vekst i leiepriser og en nedgang i direkteavkastning (yield) til historisk lave nivåer innenfor flere segmenter. Utviklingen må ses i sammenheng med en lang tid med svært lavt rentenivå og en gunstig utvikling i norsk økonomi, med høy sysselsetting og inntektsvekst. For kontoreiendom med høy standard sentralt i Oslo har den anslåtte veksten i transaksjons- og leiepriser vært særlig sterk de siste to tiårene. Indikatoren for transaksjonspriser økte med 544 prosent fra 2003 til 2021. I samme periode økte leieprisene med 140 prosent.

Nedstenging og redusert reisevirksomhet på grunn av pandemien ga et stort omsetningsfall for hotellbransjen, og leieprisene for hotelleiendommer gikk markant ned i 2020. Andre deler av næringslivet ble mindre påvirket, og støttetiltak fra myndighetene bidro til å opprettholde betalingsevne og leiepriser i andre segmenter. Rentenedsettelsene i første halvår 2020 bidro til den etterfølgende nedgangen i direkteavkastning. Siden årsskiftet 2021/22 har økt inflasjon, høyere renter og økt økonomisk usikkerhet preget markedet. Renteøkning og økt usikkerhet blant eiere og investorer har bidratt til økt direkteavkastning på næringseiendom hittil i 2022, fra historisk lave nivåer.

Norges Bank¹¹ venter at leieprisveksten i kontorsegmentet i Oslo vil være høy ut 2022 som følge av lav tilførsel av nye kontorbygg og høy sysselsetting, og deretter en moderat leieprisvekst som følge av mer avdempet vekst i norsk økonomi. Videre venter Norges Bank en gradvis økning i direkteavkastningen, drevet av økte krav fra investorene, og skriver at dette samlet tilsier at transaksjonsprisene på næringseiendom skal falle i årene framover. Norges Bank anslår at transaksjonsprisene ved utgangen av 2025 er tilbake til nivået fra før pandemien.

Ifølge Entras Konsensusrapport for tredje kvartal 2022 ble kontorledigheten i Oslo (inkludert Lysaker og Fornebu) om lag 6,8 prosent i 2020 og 2021, og ventes å gå ned til 5,5 prosent i 2022 og å ligge nær dette nivået til 2024. Deltakerne i Entras ekspertutvalg venter at leieprisene for kontor med høy standard i Oslo sentrum stiger med rundt 8,8 prosent (år/år) i 2022. For 2023 og 2024 er årsveksten ventet å ligge på rundt 3,2 prosent og 2,4 prosent. Det meldes om tilnærmet full konsensus i utvalget for at leieprisene vil stige fram mot 2025. Estimaten for direkteavkastning (yield) for perioden fram til utgangen av 2024 er oppjustert fra konsensusrapporten for fjerde kvartal 2021 med mellom 0,5 og 0,6 prosentpoeng.

¹¹ Pengepolitisk rapport 3/2022

Næringsseidomselskapene¹² driver i hovedsak med kjøp og salg av egen fast eiendom, utleie av egen eller leid fast eiendom og utvikling og salg av egen fast eiendom. For selskapene i næringsgruppen 'kjøp og salg av fast eiendom' falt egenkapitalen i prosent av samlede eiendeler (egenkapitalandelen) fra i gjennomsnitt nær 60 prosent i 2016 til om lag 53 prosent i 2021. Den gjennomsnittlige egenkapitalandelen for selskapene i de to andre næringsaggregatene har hatt en noe jevnere utvikling de siste årene.

3.3 Boligmarkedet og husholdningenes gjeld

Utviklingen i boligprisene og husholdningenes gjeld henger nært sammen. Økte boligpriser gir økt boligformue som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig. Økt tilgang til kreditt gir mulighet til å kjøpe dyrere boliger. Denne gjensidige avhengigheten, sammen med lav rente og god inntektsvekst i husholdningene, har over tid bidratt til sterk vekst i både gjeld og boligpriser.

Boligprisene i Norge har økt mye siden pandemiutbruddet, drevet av rentenedsettelsen våren 2020, god tilgang til kreditt og rask oppgang i den økonomiske aktiviteten etter nedstengningene som følge av pandemien. Utstrakt bruk av hjemmekontor og begrensede forbruksmuligheter under pandemien trakk trolig i samme retning. Det siste året har tolv månedersveksten i boligprisene avtatt, og boligprisene falt i september og oktober. I oktober 2022 var tolv månedersveksten 2,8 prosent. Boligprisveksten har vært sterk i de fleste norske byområder de senere årene.

Målt i forhold til disponibel inntekt per innbygger har boligprisene i Norge steget vesentlig siden tidlig på 1990-tallet. Forholdstallet steg med 27 prosent fra fjerde kvartal 2008 til andre kvartal 2022.¹³

Statistisk sentralbyrå¹⁴ anslo i september 2022 boligprisveksten til 5,7 prosent (år/år) i 2022, -2,5 prosent både i 2023 og 2024 og 2,0 prosent i 2025. Norges Banks¹⁵ prognose fra september 2022 viser en boligprisvekst på 5,5 prosent i 2022, -2,4 prosent i 2023, 1,3 prosent i 2024 og 4,1 prosent i 2025.

Ved utgangen av oktober 2022 var norske husholdningers samlede lånegjeld fra innenlandske kilder tilsvarende 117 prosent av BNP for Fastlands-Norge.¹⁶ Mens gjeldsbelastningen i husholdningene er noe redusert i mange OECD-land etter finanskrisen, har den økt i Norge. Veksten i husholdningenes innenlandske gjeld har avtatt noe de siste årene, og har siden tredje kvartal 2020 vært om lag som inntektsveksten. Tolv månedersveksten var 4,1 prosent i oktober 2022. Husholdningenes gjennomsnittlige gjeldsbelastning, målt som gjeld i prosent av disponibel inntekt, var 238 prosent i andre kvartal 2022. Under bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet var gjeldsbelastningen under 150 prosent.

Husholdningenes gjennomsnittlige rentebelastning, målt som renteutgifter i prosent av disponibel inntekt før fradrag for renteutgifter, er historisk sett lav, men må forventes å stige framover. Kun en liten andel av norske husholdningers gjeld har fast rente.¹⁷ Denne andelen har vært lav i flere år og

¹² Næringsaggregatet 'utleie av egen eller leid fast eiendom' omfatter her ikke borettslag, og 'utvikling og salg av egen fast eiendom' inkluderer ikke boligbyggelag.

¹³ For OECD-landene samlet steg forholdstallet med 22,5 prosent i samme periode.

¹⁴ Økonomiske analyser 3/2022.

¹⁵ Pengepolitisk rapport 3/2022.

¹⁶ Sommert over perioden fra og med oktober 2021 til og med september 2022.

¹⁷ Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå var 94,9 prosent av husholdningenes gjeld til banker og kredittforetak ved utgangen av andre kvartal 2022 med bindingstid inntil tre måneder.

har avtatt ytterligere de siste årene. Økt rentenivå vil derfor slå raskt ut i økte renteutgifter for husholdningene.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen husholdninger med høy gjeld i forhold til inntekt har økt markant de siste årene, og at andelen av samlet husholdningsgjeld holdt av husholdningene med høy gjeld i forhold til inntekt, har økt over tid.

4. Finanstilsynets vurderinger

Risikovektene for lån med pant i eiendom i standardmetoden har vært uendret siden innføringene i 1989 (lån med pant i næringseiendom) og 2007 (lån med pant i boligeiendom). Gjennom SMB-støttefaktoren, som ble innført fra utgangen av 2019 og utvidet gjennom innføringen av CRR2 i juni 2022, har kapitalkravet for en stor andel av bankenes lån med pant i næringseiendom blitt redusert.

Systemrisikobufferen øker for standardmetodebankene fra 3 prosent til 4,5 prosent fra utgangen av 2022 (for IRB-bankene økte satsen fra 31.12.2020). Ved fastsettelse av satsen for systemrisikobuffer i Norge har Finansdepartementet lagt til grunn gjeldende risikovekter. Både i beslutningsnotatet av 11. desember 2019¹⁸ og i notifiseringen til ESRB¹⁹, er risikovektene på bolig- og næringseiendoms lån omtalt og dermed vurdert som ikke tilstrekkelige for å alene dekke risikoen fra eiendomsmarkedene som norske banker er eksponert for. I Finanstilsynets vurderinger av pilar 2-krav er det også lagt til grunn gjeldende risikovekter.

Tapene på lån med pant i eiendom har vært lave over en lang periode med sterk vekst i eiendomspriser og god utvikling i norsk økonomi. Erfaring viser imidlertid at tap på lån med pant i næringseiendom kan bli svært høye i en alvorlig nedgangskonjunktur. Finanstilsynet mener det er viktig, spesielt i en periode med stor makroøkonomisk usikkerhet, at risikovekten for lån med pant i næringseiendom opprettholdes på dagens nivå. Finanstilsynet finner ikke grunn til å foreslå endringer når det gjelder risikovekten i standardmetoden for lån med pant i boligeiendom. Dette utdypes nærmere nedenfor.

4.1. Makroøkonomisk usikkerhet

Det er høy aktivitet i norsk økonomi og lite ledige ressurser. Forstyrrelser i forsyningskjedene, blant annet som følge av koronapandemien og krigen i Ukraina, har svekket vekstutsiktene og bidratt til kraftig økning i inflasjonen både i Norge og internasjonalt. Sentralbanker i flere land, også i Norge, har satt opp styringsrentene og varslet ytterligere renteøkninger for å få ned inflasjonen. Norges Bank har siden september 2021 hevet styringsrenten i sju omganger, til 2,5 prosent, og signalisert gradvis videre økning i renten for å dempe prisveksten.

Prognoser fra Statistisk sentralbyrå og Norges Bank viser en gradvis avdemping av aktiviteten i norsk økonomi de neste par årene, og en moderat nedgang i nominelle boligpriser. Videre anslår Norges Bank en mer moderat vekst i husholdningenes gjeld og venter en nedgang i næringseiendomspriser. Disse og andre prognosemakere understreker samtidig at utviklingen i realøkonomien, inflasjonen og finansmarkedene er svært usikker. Det er betydelig fare for at både norsk og internasjonal økonomi kan bli rammet av såkalt stagflasjon, der inflasjonen holder seg høy selv om realøkonomien stagnerer og arbeidsmarkedet svekkes. Ved en slik utvikling må renten økes mye på kort tid og holdes høy inntil inflasjonen er bragt ned til et lavt og stabilt nivå.

¹⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/d781118d26a14747bbe2eb6ee66cbfc0/2019-12-11-mof_memo_systemic_risk_buffer_requirement_norway.pdf

¹⁹

https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/esrb.notification20201105_SyRB_NO~6fe1a30e2b.EN.pdf?ce7e0aa6caebd6b29d3ea5ef6f05b50a

Mangel på elektrisk kraft og reduserte gassleveranser kan føre til energirasjonering og betydelig produksjonsnedgang i Europa. Norsk økonomi vil kunne bli hardt rammet, og lønnsomheten i næringslivet, i første omgang i energiintensiv virksomhet, kan bli kraftig svekket. Antall konkurser kan øke, og arbeidsledigheten stige vesentlig mer enn det som ligger inne i gjeldende prognoser.

Det er positiv korrelasjon mellom bolig- og næringseiendomspriser. Nedgang i boligpriser kan føre til redusert konsum og dermed også svekket inntjening i bedrifter som leier lokaler, og dermed også lavere fortjeneste i næringseiendomsselskaper og økt kredittrisiko for bankene.

I Finanstilsynets stresstest av bankenes soliditet for 2022²⁰ er det lagt til grunn at verdensøkonomien vil gå inn i en periode med høy inflasjon, renteoppgang, økte risikopremier og negativ økonomisk vekst. I stressscenarioet faller de gjennomsnittlige bolig- og næringseiendomsprisene markant. Regnet som endring i årlige gjennomsnitt faller boligprisene nominelt med 28 prosent fra 2022 til 2025 og næringseiendomsprisene med 42 prosent.²¹ Bankenes tap på utlån øker betydelig, utlånsveksten reduseres og netto renteinntekter faller. Akkumulert over framskrivingsperioden, utgjør bankenes samlede tap på utlån til bedrifter 10,1 prosent av utlån til bedriftskunder. For utlån til personer er bankenes akkumulerte tap 3,1 prosent i perioden.

4.2. Lån til næringseiendom

Risikovekter i standardmetoden

I henhold til CRR skal myndigheter vurdere tapshistorikk og markedsutsikter i eiendomsmarkedet før de eventuelt innfører tiltak med hjemmel i artikkel 124. Innrapporterte tall fra norske banker de siste tre år, som EBA i forslag til teknisk standard mener bør legges til grunn for slike vurderinger, viser gjennomsnittlige tap på 0,6 prosent for lån til næringseiendom. Slike tap forventes å holde seg på et lavt nivå i en normalkonjunktur, men øke betydelig ved kraftige økonomiske tilbakeslag. De innrapporterte tallene indikerer likevel høyere tap enn terskelverdien på 0,5 prosent, fastsatt i CRR artikkel 126 nr. 3, som angir når foretak kan se bort fra enkelte vilkår som må være oppfylt for at lån med pant i næringseiendom kan ha risikovekt på 50 prosent. De siste årene, som har vært preget av pandemi, støttetiltak og lave renter, kan etter Finanstilsynets vurdering ikke legges til grunn for vurderinger av framtidig tapsrisiko, og det er betydelig risiko for vesentlig høyere tap i årene som kommer. Dette gjelder særskilt for næringseiendom, som ved tidligere, sterke nedgangskonjunkturer har gitt store tap for banker både i Norge og internasjonalt. Under bankkrisen fra 1988 til 1992 utgjorde norske banker og kredittforetaks akkumulerte tap på utlån til næringseiendom (utleie/drift og kjøp/salg) om lag 21 prosent²² av utlånene til sektoren.

De høye næringseiendomsprisene utgjør en betydelig sårbarhet for finansiell stabilitet i Norge. Det har vært en markant økning i transaksjonsprisene siden 2003. En sterk renteoppgang eller vesentlig økte risikopremier kan føre til et betydelig prisfall på næringseiendommer og økt kredittrisiko for bankene.

For at kapitalkravene til norske finansforetak skal være forsvarlige, er det viktig at foretakenes beregningsgrunnlag er robuste og gjenspeiler den risikoen foretakene er eksponert for. Dersom bestemmelsene i EU-regelverket ikke er tilstrekkelig tilpasset norske forhold, bør norske myndigheter derfor benytte adgangen til å justere risikovektene. Etter Finanstilsynets vurdering har

²⁰ Publisert i rapporten Finansielt utsyn – juni 2022.

²¹ Boligprisene i Norge falt med 24 prosent nominelt (målt som endring i årlige gjennomsnitt) fra 1987 til 1992. I samme periode falt prisene på kontorlokaler med 40 prosent i gjennomsnitt.

²² Finanstilsynets anslag basert på Bankstatistikken (ORBOF), NOU 1992:30, SNF-rapport 29/92, Dokument nr. 17 (1997–98) og enkeltbankers årsrapporter.

risikoen for finansiell ustabilitet økt siden gjeldende risikovekter ble fastsatt. De usikre økonomiske utsiktene gjenspeiles også i ESRBs oppfordring til offentlige myndigheter om å bevare eller øke motstandskraften i finanssektoren. Isolert sett kan dette tale for å øke risikovektene.

Begrunnelsen for økt risikovekt for lån til næringsseiendom i notifiseringen til ESRB i 2014, er etter Finanstilsynets vurdering fremdeles aktuell. Panteobjektene er svært heterogene og kan omfatte alt fra avsidesliggende eiendom under utvikling til sentrale, attraktive butikklokaler. En eventuell reversering av dette nasjonale valget vil etter Finanstilsynets vurdering være uheldig. Dersom risikovekten reduseres, vil bankenes høye eksponering mot dette markedet føre til betydelige lettelser i kapitalkravene og gi insentiver til å utvide virksomheten i en sektor hvor risikoen er høy og antakelig økende. På bakgrunn av dette er det Finanstilsynets vurdering at reglene for risikovekting av næringslendingslån i standardmetoden, ikke bør endres. I vurderingen er det tatt hensyn til at risikovektene virker i kombinasjon med øvrige kapitalkrav i pilar 1.

En videreføring av risikovektingen av lån til næringsseiendom i standardmetoden innebærer en forskjell på risikovekter for slike lån mellom banker som benytter standardmetoden og banker som benytter IRB-metoden for beregning av kapitalkrav. Gjennomsnittlige risikovekter på næringsseiendom for banker som bruker IRB-metoden, varierer fra i underkant av 40 prosent til i underkant av 90 prosent. Pantesikkerheter i næringsseiendom er svært ulike, slik at det er vanskelig å sammenlikne nivåer på tvers av foretakene. Finanstilsynet vil samtidig peke på at bruk av IRB-metoden krever tillatelse og stiller strenge krav til estimeringen av parameterne og til forståelse og bruk av modellene i virksomheten. Det stilles også store krav til styret som er ansvarlig for at modellene gir forsvarlige estimater på risikoparameterne, at systemet anvendes i tråd med kravene, og at kapitalkravet er tilstrekkelig ut fra risikoen i virksomheten.

Vilkårene om økonomisk uavhengighet mellom panteobjekt og låntaker, som beskrevet i punkt 2.1, gjør det vanskelig å gjøre eksakte beregninger av effekten endrede risikovekter for lån til næringsseiendom kan få for kapitaldekningen i norske banker. Innrapporterte tall til Finanstilsynet viser at 85 standardmetodebanker har utlån sikret i næringsseiendom. Belåningsgraden varierer mellom bankene, men gjennomsnittet er 73 prosent, og om lag halvparten ligger mellom 68 og 85 prosent. Dersom alle utlånene kvalifiserer til risikovekt på 50 prosent, vil ren kjernekapitaldekning i standardmetodebankene øke med 0,9 prosentpoeng dersom risikovekten reduseres fra 100 til 50 prosent.

LGD-nivå for IRB-modeller

For IRB-banker er minimumskravet til engasjementsvektet gjennomsnittlig LGD for utlån med pant i næringsseiendom på 15 prosent. Minimumskravet gjelder imidlertid kun utlån til massemarkedet, som utgjør en marginal andel av IRB-bankenes porteføljer. Finanstilsynet ser derfor ikke grunn til å ta i bruk et nasjonalt valg om å øke minimum LGD for disse lånene.

4.3. Boliglån

Risikovekter i standardmetoden

Den høye gjeldsbelastningen i husholdningene og høye boligpriser utgjør en betydelig risiko for den finansielle stabiliteten i Norge. Ifølge Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2022 ytes fortsatt nye boliglån i stort omfang til husholdninger med høy gjeld i forhold til inntekten og boligens verdi.²³ De finansielle ubalansene i husholdningssektoren har økt de siste årene.

Til tross for at systemrisikoen knyttet til eiendomsmarkedet er vurdert som noe høyere enn da gjeldende risikovekt sist ble vurdert, er det Finanstilsynets vurdering at gjeldende risikovekt for boliglån i standardmetoden kan videreføres. Vurderingen er primært basert på erfaringene med tap på boliglån historisk. Det er flere forhold som kan tilsi at tapene kan bli høyere i en alvorlig krise enn det man erfarte under bankkrisen, men det vurderes likevel ikke nødvendig å øke risikovekten eller stille strengere krav, også i lys av bufferkravene, IRB-bankenes risikovekter og forventede framtidige kapitalkrav i standardmetoden for lån med pant i bolig.

Gjennomsnittlig belåningsgrad for nye lån med pant i bolig var på henholdsvis 63,7 prosent og 46,4 prosent for nye nedbetalingslån og nye rammekreditter i 2022. Belåningsgraden har holdt seg relativt stabil de siste årene, som henger sammen med at både samlet gjeld og boligverdier har økt markert for låntakere som har tatt opp nye lån med pant i bolig.

LGD-nivå for IRB-modeller

For å bidra til forsvarlige LGD-estimerer på porteføljenivå har Finanstilsynet utviklet en referansemodell for LGD for boliglån. Foretakene forventes å vurdere kalibreringen opp mot referansemodellen i forbindelse med den årlige valideringen og gjennomføre tiltak dersom foretakets modell gir lavere LGD. Referansemodellen tar hensyn til belåningsgradene i bankenes porteføljer og er således mer risikosensitiv enn LGD-gulvet på 20 prosent. Erfaringsmessig har referansemodellen gitt gjennomsnittsnivåer omtrent på nivå med gulvet på 20 prosent.²⁴ LGD-gulvet på 20 prosent har imidlertid fungert som en viktig "backstop"-funksjon for å sikre forsvarlige minstenivåer.

IRB-foretakenes gjennomsnittlige risikovekter for boliglån varierer mellom 18 og 25 prosent per andre kvartal 2022. I høringsnotat datert 31. oktober 2022 har Finanstilsynet foreslått å øke risikovektgulvene for lån med pant i bolig og lån med pant i næringseiendom til henholdsvis 25 og 45 prosent.²⁵ Tiltakene ble foreslått i henhold til CRR artikkel 458, som åpner for at nasjonale myndigheter kan fastsette særskilte midlertidige soliditetskrav for å motvirke økt systemrisiko. Det foreslåtte risikovektgulvet på 25 prosent for boliglån innebærer at LGD-gulvet på 20 prosent ikke vil ha betydning for foretakenes gjennomsnittlige risikovekter. Bestemmelsen om LGD-gulv er imidlertid av permanent karakter, mens krav til risikovekter kun kan fastsettes for to år av gangen. LGD-gulvet gjelder for alle utlån med pantesikkerhet i norsk eiendom, også for utenlandske foretak som tilbyr boliglån i Norge. Tiltak i henhold til artikkel 458 må anerkjennes av hjemlandsmyndigheten før de kommer til anvendelse for utenlandske banker. I tillegg forutsetter bruk av artikkel 458 at andre tiltak må være uttømt eller mindre egnede for å motvirke økt

²³ <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/pressemeldinger/2022/boliglansundersokelsen-2022/>

²⁴ En justering i forutsetningene om verdifall i nedgangstid ifm. rundskriv 3/2021 antas å kunne øke nivåene til over 20 prosent, men dette er ikke fullt ut reflektert i gjeldende nivåer.

²⁵ Se Finanstilsynets høringsnotat om gulvkrav for risikovekting av lån med pant i bolig og lån med pant i næringseiendom

systemrisiko. I høringsnotatet viste Finanstilsynet til LGD-gulvet på 20 prosent som ett av flere slike tiltak som allerede var tatt i bruk. Finanstilsynet anbefaler derfor å videreføre bestemmelsen om minimum 20 prosent EAD-vektet gjennomsnittlig LGD for boliglån i IRB-foretakene.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

May Camilla Bruun-Kallum
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.