



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.

0030 Oslo

Vår ref.
KF Konsern Finans

Deres ref.

Dato
Oslo, 31. mai 2013

Høring - beregningsgrunnlag for kapitalkrav

Det vises høringsdokumentene som ble publisert på Finansdepartementets nettsider 22. mars 2013. DNB stiller seg bak høringsuttalelsen som er sendt fra Finans Norge. Da saken er av stor betydning for DNB, oversendes i tillegg denne høringsuttalelsen som redegjør for DNBs syn og som dermed supplerer uttalelsen fra Finans Norge.

Sammenfatningsvis er DNBs syn:

- DNB støtter arbeidet for å sikre en solid banksektor i Norge. I den grad det skal stilles strengere krav i Norge, er DNB av den oppfatning at dette bør ha en sikker forankring i det nye regelverket fra EU, og at særnorske krav er transparente og godt begrunnet.
- DNB kan ikke se at det har en verdi i seg selv at bankene har et høyt beregningsgrunnlag. Målet må være at beregningsgrunnlaget reflekterer den *faktiske risikoen* på best mulig måte, ikke at beregningsgrunnlaget er på et gitt nivå.
- DNB mener at i den grad det er nødvendig å skjerpe kapitalkravene knyttet til boliglån bør dette fremkomme som et krav under pilar 2 og ikke under pilar 1. Det vil medføre et økt krav til bankenes kapital men vil ikke endre det risikovektede volumet og dermed den rapporterte kapitaldekningen. Det vil gi bedre informasjon til markedet og vil dessuten være samme metodikk som er anvendt i Sverige.
- DNB mener at en eventuell økning i risikovektene for boliglån bør fremkomme som et krav under pilar 2 og ikke under pilar 1. DNB er av den oppfatning at Basel I-gulvet ved innføring av nye kapitaldekningsregler må endres i tråd med EUs fortolkning, dvs. som et krav om minstenivå på kapital og ikke som en regulering av risikovektet volum.
- DNB er uenig i at boliglånsvektene også skal hensynta tapspotensialet på lån til næringslivet som følge av redusert etterspørsel etter et mulig boligprisfall. Dette er en form for systemrisiko som bør dekkes gjennom det generelle nivået på kapitaldekningen, og som det i enkelte situasjoner vil være naturlig å adressere gjennom motsykliske bufferkrav.
- Det er DNBs oppfatning at bare alternativ 2 har tilstrekkelig hjemmel i CRR og CRD IV. Alternativ 2 ivaretar dessuten i noen grad hensynet til fortsatt bruk av interne risikostyringssystemer og hensynet til like regler for norske og utenlandske banker. DNB ser det også som viktig at LGD-nivået i så fall skal vurderes årlig. Gitt at minstenivået for LGD settes til 20 prosent slik Finansdepartementet foreslår, er DNB derfor av den oppfatning at alternativ 2 bør foretrekkes av de alternativer som er angitt.

1. Bakgrunn

Finansdepartementet sendte 22. mars 2013 på høring et forslag utkast til fire nye regelsett for hvor lavt beregningsgrunnlaget kan være for banker som benytter interne modeller for beregning av motpartsrisiko ("heretter IRB-banker"). Bakgrunnen er bekymring for at IRB-bankene undervurderer risikoen for fremtidig fall i boligprisene med påfølgende tap for bankene, samt at de nye reglene vil kunne erstatte det såkalte Basel I-gulvet som i dag setter en nedre grense. For å hensynta den systemrisikoen boligmarkedet anses å kunne utgjøre, er det etter Finansdepartementets oppfatning gode grunner til å skjerpe kravene til bankenes IRB-modeller.

DNB vil innledningsvis understreke at banken støtter arbeidet for sikre en solid banksektor i Norge. DNB er heller ikke negativ til at det stilles strengere krav i Norge sammenliknet med i andre europeiske land, dersom nasjonale forhold tilsier at dette er nødvendig. EU er i ferd med å vedta nye regler for kapitalkrav gjennom en forordning – Capital Requirements Regulation (heretter "CRR") – og et nytt direktiv – Capital Requirements Directive (heretter "CRD IV") – som er basert på Basel II- og Basel III-standardene. Et sentralt hensyn ved innføringen av det nye regelverket, er å sikre mest mulig harmoniserte regler innen EU. I den grad det skal stilles strengere krav i Norge, er DNB av den oppfatning at dette bør ha en sikker forankring i det nye regelverket fra EU, at særnorske krav er transparente og godt begrunnet og at de gjøres gjeldende for alle banker som opererer i det norske markedet.

DNB stiller spørsmål ved Finansdepartementets utgangspunkt om at nye regler for boliglånsvekter, dersom disse skal erstatte Basel I-gulvet, ikke må føre til at beregningsgrunnlaget går ned sammenliknet med det som følger av det gjeldende Basel I-gulvet. Vurderingen av behovet for å skjerpe risikovektene bør ta utgangspunkt i en kvantitativ analyse av den risikoen Finansdepartementet mener ikke er hensyntatt i dagens IRB-modeller. En slik analyse har verken Finansdepartementet eller Finanstilsynet presentert, og høringsnotatet fremstår derfor som mangelfullt. Til sammenligning er slike analyser gjennomført som ledd i Finansinspektionens begrunnelse for å sette et pilar 2-gulv på 15 prosent boliglånsvekt i Sverige. I Finansdepartementets høringsnotat er derimot alle vurderinger av størrelsen på parametere eller risikovekter basert på et ønske om å komme frem til et gitt resultat. Etter vår oppfatning savner forslaget om strengere krav til bankenes IRB-modeller derfor en god faglig begrunnelse. DNB kan ikke se at det har en verdi i seg selv at bankene har et høyt beregningsgrunnlag. Bankenes bruk av interne metoder er en konsekvens av en ønsket utvikling der risikostyringssystemer, risikoappetitt og kapitalbruk henger tett sammen. Det følger av punkt 25 i fortalen til CRR at institusjonene bør oppfordres til å ta i bruk risikosensitive metoder som fører til bedre måling og styring av risikoen, og at disse metodene også skal benyttes ved beregning av kapitalkrav. Målet må være at beregningsgrunnlaget reflekterer den *faktiske risikoen* på best mulig måte, ikke at beregningsgrunnlaget er på et gitt nivå.

DNB mener derfor at i den grad det er nødvendig å skjerpe kapitalkravene knyttet til boliglån bør dette fremkomme som et krav under pilar 2 og ikke under pilar 1. Det vil medføre et økt krav til bankenes kapital slik at den økonomiske effekten som vi antar Finansdepartementet ønsker, vil oppnås. Et pilar 2-krav vil imidlertid ikke endre det risikovektede volumet og dermed den rapporterte kapitaldekningen. Det er et viktig hensyn for å sikre riktig og konsistent informasjon om bankens reelle risiko til markedaktører. Implementering av kapitaløkningen gjennom pilar 2 vil gjøre kapitaldekningsprosenten vesentlig mer sammenlignbare internasjonalt og mellom land. Sverige har nylig vedtatt å bruke pilar 2. Vi har tidligere registrert at finansministeren har tatt til orde for harmonisering av bankreguleringer mellom de nordiske landene. Det tilsier at kravet gjøres gjeldende under pilar 2, da det vil sikre konsistens med Sverige. Ellers vil DNB og andre norske IRB-banker fremstå som svakere kapitalisert enn svenske banker, selv i de fall hvor den underliggende risikoen er identisk. Internasjonale investorer er viktige både som egenkapitalinvestorer og långivere til norske banker på grunn av et lite innenlandsk marked. For å kunne sammenlikne soliditeten til banker på tvers av landegrensene er det derfor av avgjørende betydning at beregningsgrunnlaget

fastsettes ut i fra de samme reglene. Internasjonale investorer vil vanskeligere forstå norske bankers soliditet hvis de økte kravene 'gjemmes bort' i risikovektet volum under pilar 1. Dersom tilleggskravene derimot fremkommer som et krav om økt kapital under pilar 2 som for svenske banker, vil økt soliditet kunne gi uttelling i form av bedre tilgang til finansiering. Synliggjøring av norske bankers økte reelle soliditet vil være viktig for markedenes oppfatning av norske bankers soliditet og også for tilliten til norske finansinstitusjoner. Dette vil igjen fremme finansiell stabilitet.

DNB er enig i at IRB-modellene ikke hensyntar fremtidige markedsutsikter dersom disse skiller seg radikalt fra den historikken modellene baserer seg på. Derfor oppstiller CRR minstenivåer for parameterne for tapsgrad (loss given default – LGD) og sannsynlighet for mislighold (probability of default – PD). Dersom misligholdsdata og fremtidsutsikter for eiendomsmarkedet tilsier det, kan minstenivåene heves. EBA skal fastsette tekniske standarder for hvilke parametere myndighetene skal ta i betraktning ved fastsettelsen av høyere minstenivå. Systemrisiko som ikke lar seg kvantifisere, eller som er en avledet konsekvens av et eventuelt fall i boligprisene, bør hensyntas i selve kapitalkravet, gjennom innføring av systemrisikobuffer og /eller ved bruk av motsyklisk bufferkrav, slik det åpnes for i CRR og CRD IV. Finansdepartementet foreslo 22. mars 2013 regler for innføring av slike buffere og disse vil i løpet av kort tid bli vedtatt av Stortinget. Det er en svakhet ved høringsnotatet at de foreslåtte reglene for beregningsgrunnlag ikke er vurdert opp i mot de foreslåtte reglene for kapitalkrav.

Det følger av høringsbrevet at de nye forslagene er alternativer til gjeldende Basel I-gulv. Som Finansdepartementet uttaler i høringsnotatet, ble Basel I-gulvet innført som en overgangsregel for å unngå at IRB-banker skulle redusere beregningsgrunnlaget for mye og for raskt da Basel II ble innført i 2007. Basel I-gulvet har blitt tolket ulikt i ulike land. Av EU er Basel I-gulvet formulert som et minstekrav til ansvarlig kapital (telleren). I Norge er gulvet også formulert som et krav til ansvarlig kapital, jf. kapitalkravsforskriften § 49-2 (11), men gulvet praktiseres derimot som et minstekrav til beregningsgrunnlaget (nevneren) i kapitaldekningsberegningen.¹ Den norske praktiseringen er i tråd med den opprinnelige anbefalingen til Basel-komiteen. Det antas dessuten at denne fortolkningen var en praktisk tilnærming ettersom kravet til ansvarlig kapital var på 8 prosent både under de gamle og de nye reglene da gulvet ble innført, og at det dermed ikke ble noen stor forskjell i hvilken fortolkning man la til grunn. Med økte krav til både egenkapital og ansvarlig kapital, vil imidlertid valg av fortolkning få stor betydning for rekkevidden av minstekravet. EUs fortolkning er videreført i utkast til ny forordning (CRR). DNB er av den oppfatning at Basel I-gulvet ved innføring av nye kapitaldekningsregler må endres i tråd med EUs fortolkning. Det vises også til at Sverige som hittil har praktisert Basel I-gulvet tilsvarende som i Norge, etter innføring av CRD IV / CRR ikke lenger vil gjennomføre bestemmelsen gjennom størrelsen på beregningsgrunnlaget. Det gir en uheldig konkurranseulempe når konkurrerende utenlandske banker urettmessig fremstår som mer solide enn norske banker. DNB imøteser derfor en avvikling av Basel I-gulvet i dagens form, slik de alternative forslagene forutsetter.

2. Nærmere om behovet for skjerpede krav

DNB støtter det arbeidet som internasjonalt og nasjonalt foregår for å bedre den finansielle stabilitet gjennom blant annet økte kapitalkrav til bankene. EU har gjennom CRD IV og CRR gjennomført Basel III-reformen i EØS-området. Basel III var minstekrav og EU har gitt nasjonalstatene handlerom til å ytterligere skjerpe kravene. DNB registrerer at norske myndigheter ønsker å benytte dette handlerommet. I den sammenheng vil vi understreke at CRD IV og CRR i første rekke gir rammer og føringer for å sikre et ensartet regelverk og mest mulig like konkurransevilkår for bankene i Europa. EBA skal utgi en rekke tekniske standarder i årene fremover som dels vil ha lovmessige virkninger og dels vil være mer av veiledende karakter. De tekniske standardene vil være viktig for harmonisering av regelverket og det er av avgjørende betydning at norsk regelverk og praksis vil avspeile disse.

¹ Se Norges Bank, Aktuell kommentar 8/2012 av Henrik Borchgrevink.

Norske banker finansierer seg i betydelig grad i internasjonale markeder og internasjonale investorer utgjør en aktiv og viktig del av eierskapet til norske banker. Det er derfor viktig at innholdet og strukturen i de ulike soliditetstiltakene følger den internasjonale malen, hvor det er lagt opp til at nasjonale valg skal begrunnes og redegjøres for i åpne prosesser. Det vil sikre at eventuelle økte soliditetskrav for norske banker kan gi uttelling i form av lavere finansieringskostnader og lavere avkastningskrav på egenkapitalen. Den samfunnsøkonomiske kostnaden vil dermed være lavere enn i et alternativ som medfører at sammenligninger av kapitaldekningen på tvers av banker og land blir gjort vanskelig ved at det reelle innholdet i beregningsgrunnlaget er ulikt.

Høye boligpriser er ansett som en mulig kilde til finansiell ustabilitet i flere land enn Norge. Sveits og Sverige er eksempler på dette. I begge disse landene er virkemidlet blitt økte kapitalkrav. Sveits har innført et sektorspesifikt motsyklisk bufferkrav på én prosent av risikovektet beregningsgrunnlag for boliglån, mens Sverige har valgt en modell hvor tillegget under pilar 2 for den enkelte bank skal tilsvare en situasjon hvor gjennomsnittlig boliglånsvekt hadde vært 15 prosent. Pilar 2-tilnærmingen ligger utvilsomt innenfor det regelverket som CRD IV / CRR stiller opp.

Departementet fremholder som begrunnelse for høyere boliglånsvekter at høy gjeldsbelastning og høye boligpriser er en utfordring for det finansielle systemet i Norge. Det vises til at et tilbakeslag i boligprisene kan gi etterspørselsvikt fra husholdningene som kan gi økte tap på lån til næringslivet og at erfaringene fra bankkrisen på 90-tallet neppe gir et dekkende bilde av tapsrisikoen på lån til husholdninger og lån til bedrifter. Det vises dessuten til strukturendringer i norske økonomi som kan forverre situasjonen for kreditorer ved eventuelle nedgangstider.

Departementet ser ut til, i sin drøftelse, kun å omtale endringer og forhold som trekker i retning av økt risiko for kreditorer. Vi vil trekke frem at flere forhold trekker i motsatt retning og medfører at den generelle makroøkonomiske risikoen for långivere i Norge har blitt redusert sammenlignet med situasjonen på slutten av 1980-tallet. DNB vil særlig trekke frem:

- Valutakurspolitikken er lagt om slik at nedgangstider kan møtes med lavere renter og svekket valutakurs. Svært høye realrenter, som var en viktig årsak til krisen på 1990-tallet, vil dermed kunne unngås.
- Etableringen av Statens pensjonsfond utland og innføring av en relativ fleksibel handlingsregel for bruk av oljeinntekter gjør at det kan føres en aktiv motkonjunkturpolitikk. Det innebærer at den samlede etterspørselen kan holdes oppe. Dette ble godt demonstrert i 2008 og 2009. BNP for fastlands-Norge falt vesentlig mindre enn i de aller fleste andre land.
- I en nedgangskonjunktur svekkes offentlige budsjetter som følge av lavere skatteinntekter og økte utgifter til blant annet arbeidsledighetstrygd. Denne budsjettsvekkelsen gir isolert sett økt kjøpekraft for husholdninger og bedrifter, og bidrar dermed til å holde aktiviteten oppe selv uten nye finanspolitiske tiltak. Som følge av stadig mer utbygde velferdsordninger bidrar slike automatiske stabilisatorer i betydelig grad til å dempe svingninger i norsk økonomi.
- På grunn av statens finansielle situasjon er det selv i en situasjon med sterkt fall i oljeprisen grunn til å tro at det vil ta betydelig tid før dette vil medføre vesentlige kutt i offentlig etterspørsel og overføringer til husholdningene. Offentlig sektor sin andel av sysselsetting har økt.

I lys av det ovenstående er DNB av den oppfatning at den generelle makroøkonomiske risikoen er lavere i dag enn hva den var på slutten av 1980-tallet. De stabile makroøkonomiske forholdene i Norge fremholdes som en positiv faktor av de internasjonale ratingbyråene. Dette er i tråd med flere internasjonale analyser, blant annet fra S&P. Bankkrisen på 90-tallet vil være en relevant, men streng målestokk for hva norske banker kan bli utsatt for innen en overskuelig tidshorison. I den sammenheng er det interessant at norske banker ved utgangen av 2011 bestod stresstester som forutsetter tilsvarende tilbakeslag som forårsaket bankkrisen på 1990-tallet, jf. Finanstilsynets stresstest som ble offentliggjort i Finansielt Utsyn 2012. Siden den gang har bankene bygget ytterligere soliditet. DNB vil oppfordre Finansdepartementet til å utrede

nærmere, basert på kvantitative metoder, hvordan den generelle makroøkonomiske tapsrisikoen har utviklet seg for kreditorer i Norge, herunder hvordan et kraftig fall i oljeprisen vil virke.

Finansdepartementet skriver i høringsnotatet at risikovektene bør avspeile at det har vært høy korrelasjon mellom tilbakeslag i boligmarkedet og utlånstap på foretakslån. Vi er uenig i at boliglånsvektene også skal hensynta tapspotensialet på lån til næringslivet som følge av redusert etterspørsel etter et mulig boligprisfall. Dette er en form for systemrisiko som bør dekkes gjennom det generelle nivået på kapitaldekningen, og som det i enkelte situasjoner vil være naturlig å adressere gjennom motsykliske bufferkrav. I CRD IV / CRR er det åpnet for at man på nasjonalt nivå kan innføre systemrisikotillegg dersom forholdene i økonomien tilsier det. DNB har merket seg at Finansdepartementet i prop. 96 L (2012-2013) nettopp har foreslått et betydelig systemrisikopåslag i kapitalkravene. Dessuten vil tapshistorikken på næringslånene, som ligger til grunn for kalibreringen av risikovektene på disse, avspeile sammenhengen mellom boligprisfall og etterspørselssvikt. Ved å inkludere risiko for utlånstap på *næringslån* ved fastsettelsen av boliglånsvekter, vil denne risikoen få en form for dobbeltregning som gjør sammenlikning av soliditet på tvers av banker og land nærmest umulig. Logisk sett skulle derfor departementets forslag i stedet lede til lavere risikovekter på næringslån, noe som neppe er meningen.

Departementet synes å mene at en generell mangel ved dagens IRB-modeller for boliglån er at systemrisikoen som er drøftet i forrige avsnitt, ikke er tatt hensyn til. Det fremgår av det ovenstående at vi er konseptuelt uenig i dette av grunner som er nevnt. Det har også betydning at CRR har en detaljert og omfattende beskrivelse og krav til hvordan statistisk baserte IRB-modeller skal utvikles og hva som skal inngå som risikodrivere og datagrunnlag. Dette er et internasjonalt regelverk som ikke uten videre kan fravikes. DNB har merket seg at CRR i det alt vesentlige har videreført Basel II-reglene på dette området. Vi er kjent med at Basel-komiteen trolig vil se over også denne delen av regelverket fremover. Dersom norske myndigheter ønsker endringer i de generelle kravene til IRB-modellene, må dette skje gjennom påvirkning av det internasjonale regelverket.

3. Det rettslige grunnlaget for nye regler

Ettersom CRR og CRD IV forventes å tre i kraft 1. januar 2014, er Finansdepartementets vurdering av mulig hjemmelsgrunnlag for strengere krav til IRB-modellene i sin helhet knyttet til det nye regelverket. DNB har følgende kommentarer knyttet til hjemmelsgrunnlaget².

Gjennom CRR og CRD IV tar EU sikte på etablering av ensrettede regler for kapitaldekning innen unionen. Avvikende regler i den enkelte medlemsstat må derfor ha særskilt hjemmel. Dette følger av fortalen til CRR punkt (9) der det fremgår at ensrettede regler sikres gjennom vedtakelsen av en forordning. Videre fremgår det at kompetente myndigheter i den enkelte medlemsstat skal ha anledning til å sette høyere risikovekter eller anvende andre strengere kriterier basert på misligholdsrater og forventet markedsutvikling for eiendomsmarkedene innen et gitt område. Av fortalen punkt (10) i CRR, fremgår det at medlemsstatene bør kunne innføre nasjonale regler på områder som ikke er dekket av forordningen, så lenge disse ikke strider med forordningen. Ettersom forordningen inneholder særskilte regler for innføring av høyere risikovekter for boliglån, er det DNBs oppfatning at dette er *regulert*, og den enkelte medlemsstat dermed ikke står fritt til å innføre andre virkemidler enn de som følger av forordningen.

Adgangen til å innføre høyere risikovekter for boliglån er regulert i CRR artikkel 119 (2) for banker som rapporterer etter standardmetoden. For banker som rapporterer etter IRB-metode, som det er snakk om i denne høringen, er det i artikkel 160 (5) gitt adgang til å innføre høyere minstekrav til parameteren LGD. Det følger av bestemmelsen at kompetente myndigheter, basert på misligholdstall samlet inn i henhold til CRR artikkel 96 og markedsutsikter for eiendomsmarkedet, samt andre relevante indikatorer, skal vurdere om

² Referanser til CRR og CRD IV knytter seg til teksten det ble oppnådd politisk enighet om 27. mars 2013, jf. pressemelding fra Rådet, jf. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136581.pdf.

minstenivået for LGD på 10 prosent fastsatt i artikkel 160 (4) er tilstrekkelig. Dersom kompetente myndigheter anser det som nødvendig ut i fra hensynet til finansiell stabilitet, kan et høyere nivå fastsettes. Endring i minstekravet til LGD skal meldes til EBA, og EBA skal publisere verdiene slik at disse også gjelder institusjoner hjemmehørende utenfor det aktuelle medlemslandet.

Det er DNBs oppfatning at artikkel 160 utgjør en uttømmende regulering av den enkelte medlemsstats adgang til å fastsette en generell regel om høyere risikovekter for IRB-banker.

Finansdepartementet viser til CRD IV artikkel 98 som mulig hjemmel for å fastsette høyere risikovekter. Bestemmelsen er en del av reguleringen av den såkalte "Supervisory Review and Evaluation Process" (heretter "SREP") som kompetente myndigheter skal gjennomføre under Pilar 2. CRD IV artikkel 98 (1) lyder som følger:

"Competent authorities shall review on regular basis, but at least every 3 years institutions' compliance with the requirements regarding approaches that require permission by the competent authorities prior to using it for the calculation of own funds requirements according to Part Three of Regulation [...]. They shall have particular regard to changes in the institution's business and to the implementation of those approaches to new products. Where material deficiencies are identified in risk capture by an institution's internal approach, competent authorities must ensure they are rectified or take appropriate steps to mitigate their consequences, including by imposing higher multiplication factors, or imposing capital add-ons, or taking other appropriate and effective measures."

Det følger av bestemmelsen at kompetente myndigheter skal vurdere på regelmessig basis om institusjonen oppfyller reglene og vilkårene for bruk av interne metoder. Dersom kompetente myndigheter basert på denne konkrete vurderingen av den enkelte institusjon avdekker *vesentlige mangler* ved institusjonens modeller, kan de iverksette tiltak for å redusere konsekvensene av disse manglene. For IRB-banker i Norge er det per i dag ikke spørsmål om IRB-modellene oppfyller kravene i eksisterende regelverk eller i regelverket som vil følge av CRR og CRD IV, men om regelverket i stor nok grad hensyntar risiko som ikke er reflektert i bankenes tapshistorikk. DNB erkjenner at regelverket ikke nødvendigvis tar hensyn til negative markedsutsikter i boligmarkedet, men dette kan ivaretas gjennom tiltak som nevnt i artikkel 160 jf. over. Det er vår oppfatning at CRD IV artikkel 98 ikke gir adgang til å øke risikovektene for IRB-banker generelt, slik Finansdepartementet synes å anta. Tiltak etter artikkel 98 vil heller ikke gjelde utenlandske institusjoner.

Finansdepartementet viser også til CRR 443a som mulig hjemmel for å fastsette høyere risikovekter. Det følger av CRR artikkel 443a at kompetente myndigheter i en medlemsstat kan iverksette tiltak dersom den avdekker endring i makro- eller systemrisiko som kan ha alvorlige, negative konsekvenser for det finansielle systemet eller realøkonomien i landet. Tiltak iverksatt etter denne bestemmelsen skal meldes til EU-parlamentet, EU-kommisjonen, Rådet, ESRB og EBA og meldingen skal blant annet inneholde en begrunnelse for tiltaket og en beskrivelse av hvorfor tiltak etter CRR artikkel 119 og 160 og CRD IV 98, 99a, 100, 100a, 124d, og 126 ikke er tilstrekkelig. Tiltak etter artikkel 443a krever godkjenning, dog slik at en økning i risikovekter på inntil 25 prosent over en periode på under to år kun krever notifikasjon. Det er imidlertid DNBs oppfatning at man før man kan innføre tiltak etter artikkel 443a, må man forsøke tiltak i de nevnte bestemmelser, eller i det minste begrunne hvorfor disse ikke er tilstrekkelige. Det er derfor DNBs oppfatning at CRR artikkel 443a ikke gir adgang til å innføre høyere risikovekter for boliglån pr. i dag. Tiltak etter artikkel 443a vil dessuten ikke gjelde utenlandske institusjoner med mindre hjemstaten slutter seg til tiltaket.

Sammenfattet er det DNBs syn at kun CRR artikkel 160 gir tilstrekkelig hjemmel til å innføre generelle, skjerpede krav til IRB-modellene. Slike krav må baseres på en konkret kvantifisering av risikoen for utlånstap på boliglån. Risiko som ikke lar seg kvantifisere eller som er en avledet følge av et eventuelt boligprisfall, bør adresseres gjennom økte kapitalkrav i form av systemrisikobuffer og eventuelt motsyklisk buffer.

4. Vurdering av forslagene

Finansdepartementet har foreslått fire ulike alternativer for å øke risikovekter knyttet til boliglån i IRB-bankenes modeller. Alternativ 1 er innføring av en minimumsvekt på 35 prosent, alternativ 2 er innføring av minimumsnivå for EAD-vektet gjennomsnittlig LGD på 20 prosent, alternativ 3 er multiplisering av institusjonens egen risikovekt med 2 og alternativ 4 er innføring av minimumsvekt for boliglån på 25 prosent.

DNB er av den oppfatning at nye regler for beregningsgrunnlaget må treffe alle IRB-banker som yter boliglån i Norge likt. Finansdepartementet begrunner nye regler med særlige utfordringer knyttet til høy gjeldsbelastning i husholdningene, høy kredittvekst og sterk vekst i boligprisene, som samlet vil kunne utgjøre en utfordring for det finansielle systemet i Norge. Disse utfordringene er de samme om utlån skjer fra norske eller utenlandske institusjoner. Dersom nye regler bare skulle treffe norske banker vil man ikke oppnå formålet med de nye reglene, og de nye reglene vil dessuten ha konkurransevridende effekt til fordel for utenlandske banker.

DNB vil også fremholde at fastsettelse av risikovekter bør understøtte god risikostyring. Denne innebærer at systemet bør gi insentiv til å velge kunder med lav misligholdssannsynlighet og / eller lav tapsgrad, dvs. hvor belåningsgraden er lav. Fastsettelse av faste minimumsvekter på 25 prosent eller 35 prosent vil i praksis innebære at IRB-systemet som grunnlag for kapitalkrav bortfaller for et stort og viktig markedssegment. Dette vil innebære et langt skritt tilbake risikostyringsmessig. Det vil også innebære en forskjellsbehandling av norske banker sammenlignet med andre banker i EU / EØS. Det er også tvilsomt om utenlandske banker vil måtte innrette seg etter en slik regulering. DNB vil derfor advare mot alternativene 1 og 4.

Alternativ 3 bygger i sterkeste grad på bankenes risikomodeller. Bruken av multiplikator rokker likevel ved modellenes iboende egenskaper ved at ulikheter mellom bankenes risikovekter øker. Det er uheldig for konkurransen bankene imellom. Effekten av dette alternativet fremstår dessuten som uoversiktlig fordi Finanstilsynet i sitt brev til Finansdepartementet 4. mars 2013 varslet innstramninger i bankenes IRB-modeller. Størrelsen på faktoren som i dette alternativet foreslås til å være 2 fremstår derfor som vilkårlig og må vurderes i lys av effekten av Finanstilsynets øvrige tiltak. Et annet, sentral premiss er at både Finanstilsynets tiltak mht. til modellene og multiplikatorene får gjennomslag for utenlandske banker. Det gjelder uavhengig av om de økte kapitalkravene kommer til uttrykk gjennom pilar 1 eller pilar 2. Det er usikkert om alternativ 3 vil kunne omfatte samtlige IRB-banker som yter boliglån i Norge.

Det er DNBs oppfatning at bare alternativ 2 har tilstrekkelig hjemmel i CRR og CRD IV. Alternativ 2 ivaretar dessuten i noen grad hensynet til fortsatt bruk av interne risikostyringssystemer og hensynet til like regler for norske og utenlandske banker. DNB ser det også som viktig at LGD-nivået i så fall skal vurderes årlig. Gitt at minstenivået for LGD settes til 20 prosent slik Finansdepartementet foreslår, er DNB derfor av den oppfatning at alternativ 2 bør foretrekkes av de alternativer som er angitt.

Med vennlig hilsen
for DNB Bank ASA


Bjørn Erik Næss
Konserndirektør

Trygve Young (Sign.)
Konserndirektør