

Finansdepartementet  
Postboks 8008 - Dep.  
0030 OSLO

Dato: 27.05.2013  
Vår ref.: 13-473  
Deres ref.: 12/5110 mw/egr

## Høring - Beregningsgrunnlag for kapitalkrav

Finans Norge viser til Finansdepartementets høringsbrev datert 22. mars 2013, om alternative regler for beregningsgrunnlaget for kapitalkrav. Finans Norge gir med dette sine hovedmerknader, og viser også til utdypende vedlegg.

### Hovedsynspunkter

- Prinsippene for gjennomføring av kapitalkravsregelverket i Norge bør følge internasjonal "beste praksis", og regler for beregning av risikovektede eiendeler bør følge EUs kommende kapitaldekningsregelverk. Reglene vil inneholde sikkerhetsmekanismer som setter nedre grenser for bankenes ansvarlige kapital, og burde demme opp for norske myndigheters bekymring vedrørende IRB-metodens risikovekter. Videre pågår et omfattende internasjonalt arbeid for å revidere IRB-metoden.
- Virkemidler som skal utgjøre førstelinjeforsvaret mot systemrisiko bør settes inn i form av bufferkapitalkrav i pilar 1. Finansdepartementet har i nylig fremlagte lovkrav (Prop. 96 L) foreslått betydelige bufferkrav for norske banker begrunnet ut fra systemrisikohensyn. Bufferkrav gjør bankene mer solide, og i motsetning til utvidelse av beregningsgrunnlaget vil bufferkrav synliggjøre styrket soliditet. De samfunnsøkonomiske kostnadene av høyere egenkapitalandel i bankene vil dempes dersom høyere målt soliditet bidrar til lavere finansieringskostnader.
- De fremsatte forslagene til innstramminger i beregningsgrunnlaget på boliglån kan innføres som alternativ til dagens Basel I-gulv. Finans Norge ser det som helt sentralt at dagens Basel I-gulv fjernes. Gulvet er til hinder for god risikostyring.
- Finans Norge mener alternativene 2 og 3 er mindre uheldige enn alternativene 1, 4 og 5 (videreføring av gjeldende Basel I-gulv som alternativ 5). Alternativ 3 vil isolert sett best ivareta samsvaret mellom engasjementers risiko og risikovekter. Alternativ 2 vil i mindre grad enn alternativ 3 videreføre risikosensitive risikovekter, men Finans Norges vurdering er at alternativ 2 klart samsvarer med EU-regelverkets unntaksbestemmelse til å fastsette nasjonale risikovekter, jfr. CRR artikkel 160. Alternativene 1,3 og 4 står, etter vårt syn, i et uklart rettslig forhold til sentrale bestemmelser i EUs reviderte kapitalkravsregler.

- Finans Norge mener det er usikkert om alternativene 1, 3 og 4 vil kunne omfatte samtlige IRB-banker som yter boliglån i Norge. utfordringer knyttet til vekst i boligpriser og gjeld vil være de samme uavhengig av om lån gis av norskbaserte eller utenlandske aktører. Alternativ 2 vil derimot omfatte alle boliglån som ytes i Norge rapportert etter IRB-metoden. For de øvrige tiltakene vil det kreves at hjemstatsmyndigheten gir sitt samtykke til å anvende de norske reglene på sine bankers eksponeringer i det norske markedet.
- Bankene som benytter standardmetoden har i dag en boliglånsvekt på 35 prosent (opp til 80 prosent av boligens verdi). Med utgangspunkt i en isolert betraktning av risikoprofilen i boliglånsporteføljene, er forskjellen mellom gjennomsnittlig boliglånsvekt i standardmetoden og IRB-metoden trolig for stor, som følge av at risikovekten i standardmetoden er for høy. Den systemrisiko Finansdepartementet viser til, er således mer enn fanget opp av risikovektene under standardmetoden, særlig når en ser dette under ett med lovforslaget om nye kapitalkrav. Mindre banker, som benytter standardmetoden, har dessuten normalt hatt vesentlig høyere kapitaldekning enn det som følger av regulatoriske krav. Det er derfor grunn til å vente at den tapsbærende evnen i mindre banker vil bli svært høy. Finans Norge er tilfreds med at departementet ikke har fremmet et urimelig forslag om økte risikovekter for banker som benytter standardmetoden.

### Systemrisiko

Hovedpremisset for departementets forslag er systemrisiko som følge av gjeldsvekst i husholdningene. Det vises særlig til sammenhengen mellom husholdningenes gjeld og bankenes tapsrisiko på bedriftslån. Ifølge departementet er nivået på husholdningenes gjeld betydelig høyere i dag, enn i slutten av 1980-årene.

Finans Norge er usikre på hvilke indikatorer departementet her sikter til. Husholdningenes gjeld, målt som andel av verdiskapingen, er på om lag samme nivå som for 25 år siden, og noe høyere målt mot verdiskapingen på fastlandet. En kraftig realinntektsvekst i samme periode har trukket den bærekraftige gjeldsbelastningen opp.<sup>1</sup> Dersom et fall i boligprisene gir lavere privat konsum, vil den negative effekten på norske bedrifters inntjening dempes med større andel importerte konsumvarer, høyere importinnhold i norskproduserte varer og økt konsum av norske husholdninger i utlandet. Departementet gir, etter vårt syn, ikke en dokumentert begrunnelse for at sammenhengen mellom husholdningenes gjeld og tapene på bedriftslån har tiltatt gjennom de siste 25 årene. Mekanismen kan, som pekt på ovenfor, tvert i mot ha blitt markert svakere.

Betydningen av husholdningenes gjeldsbelastning for bedriftenes evne til å betjene sine lån blir etter Finans Norges syn feilaktig beskrevet som en systemrisiko IRB-modellene ikke tar hensyn til. Innstramminger i etterspørselen etter varer og tjenester er blant historiske

---

<sup>1</sup> Ettersom nødvendighetskonsum vil øke mindre enn veksten i realinntekter, vil bærekraftig gjeldbelastning ta seg opp med stigende realinntekt.



forhold som forklarer tap på utlån til bedriftene. Perioder med svak utvikling i konsum og boliginvesteringer hensyntas, og bidrar følgelig til høyere risikovekter på foretakslån i modellene. Samtidig krever Finanstilsynet at modellene tar høyde for en nedgangskonjunktur som er minst like kraftig som under bankkrisen. Den form for systemrisiko som Finansdepartementet viser til, holder IRB-bankene kapital for, beregnet gjennom risikovektene for bedriftslån.

I lovforslaget om nye kapitalkrav, Prop. 96 L, foreslår Regjeringen å stramme inn kvaliteten på bankenes ansvarlige kapital og øke kravet til nivå på ren kjernekapital i form av bufferkrav utover det generelle minstekravet til ansvarlig kapital. Forslaget innebærer derfor et kraftig løft i bankenes tapsbærende evne. Finans Norge vil understreke at både systemrisikobuffer og motsyklisk buffer er særlig egnet som virkemidler mot den risikokilden Finansdepartementet begrunner sitt forslag med. I EUs kommende regelverk skal systemrisikobufferen innføres dersom slik risiko ikke allerede er dekket av ordinære soliditetskrav.<sup>2</sup> Systemrisikobufferen kan, etter de nye direktivkravene, settes fra 1 til 3 prosent av beregningsgrunnlaget, og Regjeringen har foreslått at systemrisikobufferen skal utgjøre det maksimale nivået på 3 prosent allerede fra 1. juli neste år. En motsyklisk kapitalbuffer vil normalt settes til mellom 0 og 2,5 prosent av beregningsgrunnlaget. I sitt råd om motsyklisk buffer vil Norges Bank blant annet se hen til utvikling i boligpriser og gjeld.<sup>3</sup> Videre varslet Finanstilsynet i sitt brev av 4. mars at de uavhengig av Finansdepartementets tiltak vurderer innstramminger i IRB-modellene for boliglån. Finanstilsynet begrunner dette ut fra de samme hensynene som ligger til grunn for bufferkravene og departementets forslag til innstramming i krav til beregningsgrunnlag. Ettersom begrunnelsen for tiltakene er den samme, er det helt sentralt at den samlede dimensjoneringen av virkemidlene vurderes under ett.

Finansdepartementet burde etter vårt syn ha drøftet bufferkravene rettet mot systemrisiko i sammenheng med foreslåtte regler for beregningsgrunnlaget, og i sammenheng med eventuelle innstramminger fra Finanstilsynet. Departementet foreslår å benytte flere virkemidler mot samme risikokilde, men diskuterer verken hensiktsmessighet eller prioritering mellom de ulike tiltakene. I CRD IV-regelverket er intensjonen at ulike virkemidler skal benyttes i en bestemt rekkefølge, og at virkemiddelbruken skal ha klare begrunnelser. Bestemmelsene skal bidra til forutsigbarhet, åpne prosesser og harmoniserte rammevilkår, der nasjonale tilpasninger skjer innenfor definerte handlingsrom. Vi mener det er en svakhet ved forslaget at Finansdepartementet ikke har foretatt en slik drøfting. Departementet har heller ikke, i Prop. 96 L eller i høringsnotatet om regler for

---

<sup>2</sup> Se Finanstilsynets Finansielt Utsyn 2013, side 38.

<sup>3</sup> Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet, Norges Banks rapportserie nr. 1-2013.

beregningsgrunnlaget, presentert et anslag for kapitalbehovet som følge av nye, samlede krav.

### **Risikosensitive kapitalkrav – styrket risikostyring med IRB-metoden**

I praksis foreslår Finansdepartementet å opprettholde eller øke IRB-bankenes risikovektede balanse, slik denne bestemmes av Basel I-gulvet. Den gjeldende norske tolkningen av gulvkravet innebærer at beregningsgrunnlaget må være minst 80 prosent av risikovektede eiendeler beregnet etter Basel I. Basel I-regelverket inneholder sjablongmessige risikovekter, og er således ikke knyttet til faktisk risiko ved engasjementene. De senere Basel II-reglene etablerer derimot økt samsvar mellom faktisk risiko og risikovekt. Risikovekter som varierer mellom lånekunder gir et godt grunnlag for å selekttere lånesøkere og sette differensierte priser på lån. Når lånerentene reflekterer kredittrisiko forbundet med låntaker, vil långiver normalt tiltrekke seg kunder med høy kredittverdighet. Gode systemer for å identifisere kredittrisiko, og riktigere risikoprising, gir altså bedre samlet kredittkvalitet over tid. Risikovekter som speiler reell risiko vil skjerpe kapitalkravet når banken tar høyere risiko, og omvendt. Tilnærmingen stimulerer til god risikostyring - en hovedintensjon bak Basel II.

EUs kommende kapitaldekningsregler viderefører og øker omfanget av risikosensitive kapitalkrav. Høye minstekrav til risikovekter vil derimot stimulere til høyere risikotaking, ettersom risikovekten (og derfor kapitalkravet) uansett blir satt på et høyt nivå. Finans Norge savner en nærmere begrunnelse for hvorfor gjeldende Basel I-gulv og risikovekter satt uten samsvar med faktisk risiko, ansees som hensiktsmessige virkemidler mot systemrisiko. Med iverksettelse av Basel II i EU ble det innført en overgangsordning som innebar at kapitalkravet ikke skulle være lavere enn 95 prosent beregnet etter Basel I. Hensikten var å sikre en nedre grense for kapitalkravet målt i kroner.<sup>4</sup> Gulvkravet er senere redusert til 80 prosent av Basel I-kravet. I EUs reviderte kapitaldekningsregelverk skal en uvektet kjernekapitalandel rapporteres fra 1. januar 2015, og kan få bindende virkning fra 1. januar 2018. Et slikt krav vil også gi en nedre grense for ansvarlig kapital. Finans Norge legger til grunn at EUs kommende regelverk vil inneholde sikkerhetsmekanismer for ansvarlig kapital.

Baselkomiteen for banktilsyn (BCBS) og Det europeiske banktilsynet (EBA) evaluerer IRB-metoden, og vil foreslå metodeendringer. EBA skal innen 31. desember i år legge frem forslag til EU-kommisjonen om endringer i IRB-metoden. Endringene skal gi mer sammenliknbare kapitalkrav mellom institusjoner, og bidra til at kapitalkravene som følger av metoden blir mindre medsykliske. Justeringer i norskbaserte bankers IRB-metode bør følge de internasjonale anbefalingene.

---

<sup>4</sup> EUs gulvkrav fortolkes som en nedre grense for ansvarlig kapital.



### Hjemmelsgrunnlaget

Et harmonisert sett av strengere kapitalkrav utgjør kjernen i EUs reviderte kapitaldekningsregler, som består av et direktiv (CRD IV) og en forordning (CRR). Bruken av nasjonale særkrav bør begrenses til områder der det er identifisert nasjonale behov som krever avvikende regulering. Dette må innpasses gitte prosedyrer og det definerte nasjonale handlingsrommet. Sammenholdt med gjeldende EØS-regler (kapitalkravsdirektivene 2006/48 og 2006/49) vil nye reguleringer gi mindre rom for nasjonalt fastsatte avvikende krav. I CRD IV og CRR er adgangen til nasjonal regulering av bankenes interne risikomodeller klart definert, og undergitt prosedyrer for notifikasjon og kontroll av ulike EU-organer.<sup>5</sup> Avvikende nasjonal regulering av IRB-metoden må følge de rettslige grunnlag som finnes i CRD IV/CRR. Unntak må begrunnes konkret og følge systematikken i regelverket.

Finansdepartementet viser til CRD IV artikkel 98, som gir kompetente myndigheter adgang til å foreta en konkret vurdering av modeller og oppfyllelse av krav (under "Supervisory Review and Evaluation Process"). Bestemmelsen er avgrenset til å gi hjemmel for krav mot den enkelte institusjon (pilar 2), og gir neppe hjemmel for å fastsette generelle forskrifter. Etter bestemmelsen skal tilsynsmyndigheter gjennomgå hvorvidt institusjoner som benytter egne modeller oppfyller kravene til modellene, slik disse er nedfelt i CRR. Dersom det avdekkes vesentlige mangler ved modellene til den enkelte institusjon, skal institusjonen korrigere modellen eller tilsynsmyndigheten kan sette i verk tiltak for å redusere konsekvensene. Finans Norges vurdering er at CRD IV artikkel 98 ikke gir adgang til generell endring i IRB-metoden, og at tiltak etter denne bestemmelsen kun vil omfatte norskbaserte institusjoner.

CRR artikkel 443a, som departementet også viser til, er en ekstraordinær hjemmel som skal benyttes når andre alternativer er uttømt. Tiltak etter bestemmelsen skal meldes til EU-parlamentet, EU-kommisjonen, Rådet, ESRB og EBA. Notifikasjonen skal inneholde en begrunnelse for tiltaket og beskrive hvorfor øvrige tiltak ikke er tilstrekkelig, der andre virkemidler beskrives i bestemmelsene CRR 119 og 160, og CRD IV 98, 99a, 100, 100a, 124d og 126. Tiltak etter CRR 443a vil ikke gjelde filialer av utenlandske institusjoner, med mindre hjemstaten velger å slutte seg til tiltaket etter avtale med vertstaten. Finans Norge mener bestemmelsen ikke gir hjemmel for en varig endring i risikovekter.

Finansdepartementet refererer også til CRR artikkel 160. Etter Finans Norges vurdering vil CRR artikkel 160 (5) hjemle adgang til en nasjonal, generell justering i IRB-metoden, i form av endring av minstenivået for tapsgrad (LGD). LGD-minstenivået skal vurderes årlig, og det kan settes høyere minstenivå dersom det er nødvendig av hensyn til finansiell stabilitet. Som grunnlag for vurderingen skal kompetente myndigheter se hen til misligholdsdata (jfr. CRR artikkel 96), forventet utvikling i eiendomsmarkedet og andre relevante indikatorer. Etter

---

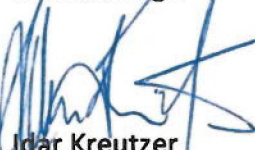
<sup>5</sup> CRR artikkel 119, 160, 443a.

bestemmelsen skal EBA notiseres, og publisere de nye grensene som gjeldende i medlemsstaten. For Norges del vil nærmere notifikasjonsregler følge av avtale med EU. En eventuell forhøyet tapsgrad vil få virkning for alle engasjementer med sikkerhet i eiendom i medlemsstaten.<sup>6</sup>

### Konklusjon

Av Finansdepartementets fem alternative regelsett foretrekker Finans Norge alternativ 2. Dette alternativet vil i noen grad sikre samsvar mellom engasjementers risiko og risikovekter, det vil omfatte alle lån med pant i norske boligverdier og det har en hjemmel i EUs kommende regelverk.

Med vennlig hilsen  
Finans Norge



Idar Kreutzer  
administrerende direktør



Erik Johansen  
seksjonsdirektør

---

<sup>6</sup>CRR artikkel 160 nr. 6.