

Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 04.09.2024
Vår ref.: 2024-811
Deres ref.: 24/1338

Høringsuttalelse – endringer i kapitalkravsforordningen (CRR3)

Vi viser til Finansdepartementets [høringsbrev](#) datert 5. juni 2024, der departementet ber om merknader til [Finanstilsynets høringsnotat](#) om endringer i EUs kapitalkravsforordning (CRR3) og tilsynets forslag til bruk av nasjonale valg.¹

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- *Finans Norge stiller seg meget positiv til Finansdepartementets mål om at CRR3 og CRD6 skal gjelde i Norge samtidig som i EU.*
- *Innføringen av CRR3 har stor betydning for finansiell stabilitet. Hovedreglene i CRR3 skal sikre robuste banker samt bidra til jevnbyrdige konkurransevilkår og god risikostyring i banknæringen. Finans Norge mener derfor hovedreglene i CRR3 bør gjennomføres lojalt i norsk rett.*
- *Finanstilsynet anbefaler at norske standardmetodebanker benytter hovedregelen i CRR3 for boliglån. Finans Norge støtter det. Men Finanstilsynet foreslår også betydelige avvik fra hovedreglene i CRR3, både under IRB-metoden og standardmetoden.*
- *Finanstilsynet foreslår å øke minstekravet til gjennomsnittlige risikovekter under IRB-metoden for både boliglån og næringseiendomslån. Finans Norge fraråder en slik skjerpelse. For det første fremstår de foreslåtte skjerpelsene som svakt begrunnet og i strid med CRR3. Finans Norge kan ikke se at norske myndigheter har identifisert en økning i systemrisiko som begrunner de foreslåtte skjerpelsene i samsvar med krav i CRR3, og CRR3 utelukker de foreslåtte skjerpelsene dersom andre virkemidler er bedre egnet. For det andre svekker risikovektgulv risikofølsomheten i kapitalkravene, og skjerpede risikovektgulv kan bidra til økt risiko i det finansielle systemet. For det tredje kan de foreslåtte skjerpelsene bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendomslån og redusert økonomisk aktivitet.*
- *Finanstilsynet foreslår også strengere krav under standardmetoden enn hovedreglene i CRR3, både for næringseiendomslån og lån med pant i fritidseiendom. Finans Norge fraråder de foreslåtte avvikene. For det første fremstår de foreslåtte avvikene fra hovedreglene som svakt begrunnet. CRR3 åpner bare for slike skjerpelser under standardmetoden dersom myndighetene dokumenterer at risikovektene ikke gjenspeiler faktisk risiko i tilstrekkelig grad, og Finans Norge kan ikke se at høringsnotatet inneholder en slik dokumentasjon. Finans Norge*

¹ Merk at referanser til CRR3 i høringssvaret er til den offisielle versjonen publisert i EUs Tidende (Official Journal) 31. mai 2024. Det er derfor visse avvik sett opp mot Finanstilsynets høringsnotat.

ser ingen grunn til at ikke hovedregelen skal brukes for lån til næringsseiendom som ikke klassifiseres som inntektsgenerende. Tapsnivå for norske eiendoms lån åpner uansett for at bankene kan bruke oppdelingsmetoden for alle næringsseiendoms lån. Det vil være konsistent med de norske reglene for risikovekting av utlån som er sikret med pant i landbrukseiendom. For det andre kan de foreslåtte avvikene fra hovedreglene bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendoms lån og redusert økonomisk aktivitet.

- *Finans Norge forutsetter at eventuelle avvik fra hovedreglene begrunnes og dokumenteres i tråd med kravene i CRR3 og utredningsinstruksen. Finans Norge vurderer at konsekvensutredningen av forslagene i Finanstilsynets høringsnotat er i strid med utredningsinstruksen.*
- *Erfaringsmessig er det lettere å oppnå anerkjennelse for norske tiltak fra andre land (resiprokering) dersom tiltakene er godt begrunnet og innrettet i samsvar med EU-regelverket. Fravær av resiprositet kan bidra til uheldige konkurransevriddinger og regelverksarbitrasje. Fravær av resiprositet svekker også norske myndigheters styringsrom. Det kan bidra til økt realøkonomisk ustabilitet.*
- *CRR3 inneholder mer detaljerte regler for bruk av statistiske modeller til overvåking og oppdatering av eiendomsverdier. Finanstilsynets vurderinger av disse reglene taler for at de norske bankene kan videreføre dagens praksis under CRR3. Finans Norge slutter seg til Finanstilsynet vurderinger.*
- *Finansdepartementet bør benytte adgangen i CRR3 til å la norske OMF-foretak oppdatere eiendomsverdier med endringer i markedsverdien, slik som i dag. Det vil være i tråd med formålet til bestemmelsen om å unngå utilsiktede konsekvenser for OMF-markedet.*
- *CRR3 inneholder et krav om at eiendomsverdier ikke skal hensynta forventninger om fremtidig prisøkning. Finans Norge mener dette kravet er fornuftig og i tråd med dagens praksis. I tillegg inneholder CRR3 et krav om at eiendomsverdier ikke skal være vesentlig overvurdert. Finans Norge mener dagens regulering og markedspraksis, herunder bruk av Eiendomsverdis modell, ivaretar dette kravet.*

2. Innledende kommentarer

Innføringen av CRR3 har betydning for finansiell stabilitet. CRR3 implementerer den nye Baselstandard (ferdigstillingen av Basel III). Et viktig mål med den nye Baselstandard er å unngå en vesentlig økning i kapitalkravene.² Hovedreglene i CRR3 skal sikre robuste banker samtidig som de skal bidra til jevnbyrdige konkurransevilkår og god risikostyring. Hovedreglene i CRR3 skal også gjøre risikovektene mer sammenliknbare og fjerne uforklarlig variasjon i risikovekter. Et viktig formål med CRR3 er å øke risikosensitiviteten i standardmetoden.³ Samtidig er hovedreglene kalibrert for å bevare bankenes insentiv til å ta i bruk interne modeller (IRB-metoden).⁴ CRR3 inneholder også nye og strengere gulvkrav som skal hindre at risikovektene faller til nivåer som gir for lite kapital i bankene. Finans Norge vurderer derfor at norske myndigheter bør innføre CRR3 slik det foreligger fra EU, inklusive hovedregler for risikovekting og risikoparametere.

² Se punkt 2 i fortalen av [CRR3](#).

³ Se punkt 7 i fortalen av [CRR3](#).

⁴ Se punkt 29 i fortalen av [CRR3](#).

Finans Norge er meget tilfreds med at Finansdepartementet har mål om at CRR3 og endringene i kapitalkravsdirektivet (CRD6) skal gjelde i Norge samtidig som i EU.⁵ Over tid har tidsetterslepet i norsk regelverkstilpasning utgjort en betydelig utfordring. Samtidig gjennomføring kan bidra til at norske og utenlandske banker konkurrerer på like vilkår. I tillegg kan det hindre at norske banker må tilpasse drift og planlegging til ulike regelversjoner samtidig, noe som vil være både ressurskrevende og kompliserende. Finans Norge legger til grunn at forslag til implementering av CRD6 blir sendt på høring i god tid før gjennomføringsfristen.

Tett dialog mellom næringen og myndighetene kan bidra til effektiv implementering. Finans Norge vil også fremheve betydningen av at Finansdepartementet beslutter og kommuniserer regelversjonsendringene i tilstrekkelig tid før endringene trer i kraft, slik at bankene rekker å tilpasse seg på en forsvarlig måte. Dersom bankene får liten tid til å tilpasse seg regelversjonsendringer, er det viktig at Finanstilsynet hensyntar dette i tilsynsarbeidet. Fremover vil bankene benytte en betydelig del av sin kapasitet til å arbeide med teknisk implementering, testing og rapportering av en ny teknisk standard for rapportering (taksonomi 4.0). Taksonomi 4.0 er fremdeles ikke publisert samtidig som første referanseperiode for rapportering er allerede i første kvartal 2025.

I Norge er det tre grupper av banker; standardmetodebankene, norskregulerte IRB-banker og filialer av utenlandske banker.⁶ De største bankene, inkludert filialene av nordiske banker, benytter IRB-metoden, mens mindre og mellomstore banker benytter standardmetoden.

Finans Norge mener generelle krav bør gjelde for alle aktører i samme marked (resiprositet), all den tid slike krav er innført. Et felles regelverk på tvers av landegrensene gir effektive finansmarkeder med jevnbyrdige konkurransevilkår. Skjevregulering kan bidra til regulatorisk arbitrasje og økt risiko i de minst regulerte delene av det finansielle systemet. Det er derfor viktig at andre land anerkjenner (resiprokerer) norsk regulering, slik at utenlandske banker følger norske kapitalkrav for eksponeringer i Norge.⁷ Finansdepartementet har over tid lagt vekt på at både norskregulerte og utenlandskregulerte banker bør være underlagt de samme generelle kravene i Norge.

Erfaringsmessig er det lettere å oppnå resiprokering av norske tiltak dersom tiltakene er godt begrunnet og innrettet i samsvar med EU-regelverket. CRR3 inneholder krav om at myndighetene begrunner avvik fra hovedreglene med risikovurderinger. I tillegg utelukker CRR3 bruk av flere virkemidler dersom andre virkemidler er bedre egnet. Resiprokering av flere virkemidler, for eksempel risikovektgult, er frivillig. Skjerpelser som er utilstrekkelig begrunnede, vil ikke samsvare med formålet med CRR3. Det kan hindre at andre EU/EØS-stater resiprokerer norske regler. Fravær av resiprositet kan bidra til skjevregulering og uheldige konkurransevriddinger. Ifølge Norges Bank er dessuten resiprositet avgjørende for at norske myndigheter skal opprettholde nasjonalt styringsrom over tid.⁸

⁵ Se punkt 2.3 i [Finansmarkedsmeldingen 2024](#).

⁶ Standardbanker har en samlet markedsandel for boliglån på i underkant av 30 prosent, norske IRB-banker i overkant av 50 prosent og filialer av utenlandske banker om lag 20 prosent. Disse andelene har endret seg lite de siste årene, se figur 3 i [Finanstilsynet \(2024\); «Konkurransen i det norske bankmarkedet», 2. februar 2024](#).

⁷ Se for eksempel rapporten [Finansiell stabilitet 2019](#).

⁸ Se rapporten [Finansiell stabilitet 2018](#).

På den måten kan fravær fra resiprositet bidra til økt realøkonomisk ustabilitet. Norske myndigheter bør derfor begrunne eventuelle avvik fra hovedreglene i CRR3 i tråd med regelverket.

Finanstilsynet foreslår betydelige avvik fra hovedreglene i CRR3 for risikovekting av eiendoms lån, både under IRB-metoden og standardmetoden, se del 3 og 4, og Finans Norge mener at konsekvensutredningen av disse avvikene er for svak, se del 5. Forslagene ivaretar ikke en klar sammenheng mellom faktisk risiko og kapitalkrav innenfor rammen av internasjonale standarder. Finanstilsynets forslag vil svekke bankenes insentiv til å utøve god risikostyring, særlig for IRB-bankene som kan få insentiv til å ta mer risiko. For eksempel kan den foreslåtte økningen i risikovektgulvet for boliglån under IRB-metoden bidra til at risikovektene for godt sikrede boliglån blir høyere under IRB-metoden enn standardmetoden. Det vil være i strid med hvordan hovedreglene i CRR3 er innrettet.

Strengere kapitalkrav enn det som følger av hovedreglene i CRR3, kan bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendoms lån og redusert økonomisk aktivitet, se del 5. De foreslåtte skjerpelsene kan medføre at norske banker fremstilles som mindre solide og mer risikable. Det vil kunne gi et uheldig og feilaktig signal til kapitalmarkedet, noe som også kan bidra til økte utlånsrenter og redusert økonomisk aktivitet.

Etter Finans Norges vurdering er ikke de foreslåtte avvikene fra hovedreglene tilstrekkelig begrunnet med risikovurderinger. Finans Norge kan ikke se at det har funnet sted noen økning i makro- og systemrisiko siden 2022 som krever skjerpelser i krav rettet mot slik risiko. Dette underbygges av [Norges Banks rapporter for finansiell stabilitet](#), der sentralbanken har vurdert utsiktene for finansiell stabilitet som uendret siden 2022. Det samsvarer også med utviklingen i [sentralbankens indikatorsett for motsyklisk kapitalbuffer](#). Norges Bank vurderer fortsatt at det er forhøyet risiko i det norske finansielle systemet, men sentralbanken har samtidig fremhevet at gjeldende kapitalkrav reflekterer sårbarhetene. Ifølge Norges Bank viser soliditetsstresstesten i rapporten [Finansiell stabilitet 1. halvår 2024](#) at bankene tåler store utlånstap samtidig som utlånskapasiteten holdes oppe.

Utviklingen i finansielle sårbarheter taler for at systemrisikoen har avtatt i Norge de siste årene. De norske myndighetene vurderer husholdningenes gjeldsbelastning som den mest alvorlige sårbarheten. De siste årene har imidlertid husholdningenes gjeld vokst mindre enn deres inntekter, slik at gjeldsbelastningen har avtatt, se Finanstilsynets rapport «[Finansielt utsyn for juni 2024](#)». Norges Bank anslår dessuten at gjeldsbelastningen skal falle ytterligere fram mot 2028.⁹ De norske myndighetene vurderer også høye eiendomspriser som en alvorlig sårbarhet. Boligprisutviklingen har de siste årene variert, men boligprisene har ikke vokst vesentlig mer enn konsumprisindeksen siden våren 2017. Realboligprisnivået har derfor vært nokså stabilt gjennom mer enn 7 år. Prisene på næringseiendom har falt de siste to årene, og realprisnivået har således avtatt vesentlig. I tillegg har både Norges Bank og Finanstilsynet nylig presisert at de strukturelle sårbarhetene i det finansielle systemet er om lag på samme nivå som i 2022.

Når norske myndigheter vurderer at høy vekst i gjeld og eiendomspriser har skapt finansielle sårbarheter, bør tilsvarende fall i eiendomspriser og gjeld dempe sårbarhetene og styrke utsiktene for finansielle stabilitet. Gjeldende risikovektgulv og andre makrotilsynsvirkemidler er fastsatt på bakgrunn av en langvarig oppgang i eiendomspriser og gjeldsbelastning. Utviklingen i disse

⁹ Se figur 1.7 i rapporten [Finansiell stabilitet 1. halvår 2024](#).

sårbarhetene siden 2022 kan etter vårt syn ikke begrunne ytterligere risikovektskjerpelser. Samlet sett anser Finans Norge at systemrisiko, både syklisk og strukturell, ikke har økt siden forrige vurdering av IRB-gulvkravene, men derimot avtatt.

En utilstrekkelig begrunnelse for de foreslåtte tiltakene kan hindre at andre land resiprokerer reglene, noe som kan bidra til konkurransevridninger, regelverksarbitrasje og mindre styringsrom for norske myndigheter. De foreslåtte avvikene kan derfor bidra til økt realøkonomisk ustabilitet.

Kapitaldekningsreglene skal bidra til god risikostyring i bankene. Bankene skal bruke lave risikovekter for lån med lav risiko og høyere vekter for lån med høyere risiko. For eksempel varierer IRB-bankenes risikovekter for godt sikrede boliglån fra om lag 4 prosent til om lag 200 prosent, avhengig av kundens gjeldsbetjeningsevne og panteverdier. Det gir bankene insentiver til å kreve en høyere rente for risikable utlån. I tillegg kan det gi bankene insentiver til å ta mindre risiko. På denne måten kan risikovektede kapitalkrav bidra til å dempe sårbarheter i det finansielle systemet. Det forutsetter imidlertid at risikovektene så langt som mulig reflekterer faktisk risiko. Etter Finans Norges vurdering vil de foreslåtte avvikene fra hovedreglene svekke sammenhengen mellom bankenes risikovekter og faktisk risiko.

Bankene må oppfylle omfattende krav til risikostyring for å få adgang til å benytte IRB-metoden. Samtidig er hovedreglene i CRR3 kalibrert for å gi bankene insentiv til å ta i bruk IRB-metoden. Samlet sett skal dette bidra til avansert risikostyring i bankene. IRB-systemet omfatter modeller, datasett, arbeids- og beslutningsprosesser, kontrollmekanismer, IT-systemer samt interne retningslinjer og rutiner som benyttes i måling og styring av kredittrisiko. Regulatoriske krav og tilsyn sikrer også at risikostyringen er god i banker som benytter standardmetoden.

Risikovektgulv og andre gulvkrav kan redusere risikofølsomheten i kapitalkravene og bidra til økt risiko i det finansielle systemet. Om slike krav settes for høyt, oppnår ikke bankene lavere kapitalkrav ved å yte sikrere lån. I en slik situasjon kan bankene yte mer risikable lån til en høyere rente uten at kapitalkravene øker. Det gir bankene insentiv til å ta mer risiko. Samlet sett tilsier dette at risikovektgulv normalt ikke bør være den begrensende faktor, verken for flertallet av bankene eller over tid, slik at bankenes insentiver til god risikostyring opprettholdes. EU har vektlagt disse forholdene i utformingen av CRR3.¹⁰

Norsk tilnærming bør vurderes nøye opp mot andre innførte virkemidler i makrotilsynet, slik at ikke flere virkemidler innrettes mot samme risiko, det vil si at samme risiko telles flere ganger. CRR3 utelukker bruk av flere virkemidler dersom andre virkemidler er bedre egnet. Norske myndigheter har innført en rekke tiltak med likelydende og nærliggende begrunnelser. Både økte risikovekter, systemrisikobuffer, motsyklisk buffer og utlånsforskrift er delvis begrunnet med høy gjeldsbelastning i husholdningene og høye eiendomspriser. Samlet sett er derfor innretningen av virkemidlene mot denne systemrisikoen svært kraftig. Norske banker er allerede pålagt det høyeste samlede pilar 1-bufferkravet i hele EU/EØS-området. Nivået på de norske bufferkravene og deres innretning mot systemrisiko taler for at risikovekter for eiendoms lån bør settes ut fra den enkelte banks kredittrisiko, ikke systemrisiko. Risikovektgulv har dessuten en langt mer uheldig effekt på bankenes risikostyring

¹⁰ Se punkt 29 i fortalen av [CRR3](#).

enn øvrige innførte tiltak. Summen av anvendte makrotilsynstiltak gir allerede betydelig motstandskraft.

Finans Norge vil påpeke at CRR3 innebærer en rekke innstramminger. For det første øker bankenes risikovekter for egenkapitalinvesteringer under CRR3. For det andre inneholder CRR3 et nytt gulv for beregningsgrunnlaget og strengere gulv for risikoparametere under IRB-metoden. For det tredje kan CRR3 øke kapitalkravene for både markedsrisiko og operasjonell risiko, særlig for store banker. For det fjerde inneholder CRR3 regelverksendringer som kan øke kapitalkravene for foretakslån. CRR3 fjerner adgangen til å anvende avansert IRB-metode (AIRB) for eksponeringer mot store foretak. Som Finanstilsynet viser til i høringsnotatet, kan IRB-banker med betydelige utlån til store foretak få skjerpede kapitalkrav når de må bruke regulatoriske LGD-estimer i stedet for egne estimer. Finans Norge vil presisere at kapitalkravet vil øke vesentlig for slike eksponeringer. Det gjelder særlig for engasjementer med pant som ikke lengre kvalifiserer som sikkerheter under CRR3, for eksempel oppdrettslisenser og konsesjoner innenfor havbruk, der AIRB-bankene må benytte høyere LGD, enten i form av regulatoriske LGD-estimer eller grunnet minstekrav til LGD. Det samme gjelder i stor grad for annet fysisk pant under grunnleggende IRB-metode (FIRB), der strenge tilleggskrav medfører at sikkerhet ikke kan medregnes. Da får slike eksponeringer samme LGD som usikrede eksponeringer, selv om sikkerhetstypen utvilsomt har verdi i bankenes vurdering. De nye reglene vil kunne ha konsekvenser for hvilke krav banken stiller til sikkerhet i låneavtaler, og lånevilkår vil kunne bli differensiert basert på sikkerhetstype. Det kan gi dyrere finansiering for deler av norsk næringsliv og påvirke kundenes investeringsmuligheter.

3. Risikovekting av standardmetodebankenes eiendoms lån

Finanstilsynet anbefaler at norske standardmetodebanker skal benytte hovedregelen i CRR3 for boliglån, men strengere krav enn hovedregelen for både nærings eiendoms lån og lån med pant i fritidseiendom. Etter Finans Norges vurdering fremstår ikke disse avvikene fra hovedregelen som tilstrekkelig begrunnet. De foreslåtte avvikene kan dessuten bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendoms lån og redusert økonomisk aktivitet, se del 5. I tillegg kan det foreslåtte avviket for nærings eiendoms lån bidra til redusert risikosensitivitet i kapitalkravene. Det vil ikke samsvare med CRR3s formål om å øke risikosensitiviteten i standardmetoden, se del 2.

Ifølge hovedregelen i [CRR3](#) skal standardmetodebankene skille mellom lån til inntektsgenerende eiendom og lån til øvrig eiendom. Bankene skal benytte en oppdelingsmetode for risikovekting av eiendoms lån dersom låntakerens gjeldsbetjeningsevne ikke avhenger betydelig («materially») av kontantstrøm fra eiendommen. Under oppdelingsmetoden skal bankene benytte en risikovekt på 20 (60) prosent for den delen av boliglånet (nærings eiendoms lånet) som er innenfor en belåningsgrad på 55 prosent. Resten av lånet vektet med motpartens risikovekt, det vil si 75 prosent for massemarked og 100 prosent for foretak. Dersom låntakers gjeldsbetjeningsevne avhenger betydelig av kontantstrøm fra eiendommen, skal lånet i utgangspunktet klassifiseres som inntektsgenerende og risikovektes med faste vekter fra regelverket. Men bankene kan bruke oppdelingsmetoden for lån til inntektsgenererende eiendom om siste års tapsandel er under 0,3 (0,5) prosent for delen av lånet som er innenfor en belåningsgrad på 55 (100) prosent.¹¹

¹¹ Se artikkel 126 nr. 2 i [CRR3](#).

I [høringsnotatet](#) anbefaler Finanstilsynet at norske standardmetodebanker skal benytte oppdelingsmetoden for boliglån. Finans Norge støtter denne anbefalingen.

Finanstilsynet foreslår at standardmetodebankene skal benytte strengere krav for risikovekting av lån med pant i fritidseiendom enn det som følger av hovedreglene i CRR3. Tilsynet anbefaler at bankene bare skal bruke en risikovekt på 20 prosent for den delen av lån med pant i fritidseiendom som er innenfor en belåningsgrad på 40 prosent. Under hovedregelen i CRR3 skal risikovekten være 20 prosent for den delen av boliglånet som er innenfor en belåningsgrad på 55 prosent. Sammenliknet med dagens regler vil Finanstilsynets forslag øke risikovekten for fritidseiendoms lån med belåningsgrad over 55 prosent.

Finanstilsynet foreslår at standardmetodebankene skal benytte strengere krav for risikovekting av næringseiendoms lån enn det som følger av hovedreglene i CRR3. Tilsynet foreslår at standardmetodebankene skal benytte metoden for inntektsgenerende eiendom for alle næringseiendoms lån, bortsett fra for utlån sikret med pant i landbrukseiendom som holdes utenfor den nasjonale tilpasningen. Det gir en risikovekt på 70 prosent for lån med belåningsgrad under 60 prosent og en risikovekt på 90 prosent dersom belåningsgraden er i intervallet 60-80 prosent. Dersom belåningsgraden er over 80 prosent, foreslår Finanstilsynet at næringseiendoms lånet skal risikovektes 110 prosent, det vil si med en høyere vekt enn for usikrede foretakslån uten kredittvurdering (100 prosent).

Etter Finans Norges vurdering har ikke Finanstilsynet begrunnet avvikene fra hovedregelen tilstrekkelig. Finans Norge forutsetter at norske myndigheter begrunner og dokumenterer eventuelle avvik fra hovedregelen i tråd med kravene i [CRR3](#). Artikkel 124 nr. 9 i CRR3 stiller tydelige vilkår som nasjonale myndigheter skal oppfylle før de kan øke risikovektene for standardmetodebankenes eiendoms lån. Norske myndigheter skal først benytte norske data for aggregerte tapsandeler¹² og andre indikatorer til å dokumentere at risikovektene ikke gjenspeiler faktisk risiko ved eiendoms lånene i tilstrekkelig grad. Deretter skal myndighetene vurdere at risikovektnivået kan påvirke finansiell stabilitet negativt. Finans Norge kan ikke se at Finanstilsynet har dokumentert at disse vilkårene er oppfylt. Finans Norge vil også minne om at standardmetodebankene nylig er ilagt en høy systemrisikobuffer, i tillegg til et høyt krav til motsyklisk buffer, som begge tar høyde for risikoen i næringseiendomsmarkedet. Finans Norge kan heller ikke se at det har funnet sted noen økning i systemrisiko de siste årene som skulle tilsi skjerpelser av krav rettet mot slik risiko.

Finanstilsynet begrunner forslaget om å benytte metoden for inntektsgenerende eiendom for alle næringseiendoms lån med at inntektsgenerende eiendom «omfatter næringseiendom der låntakers gjeldsbetjeningsevne i hovedsak er avhengig av kontantstrømmer fra eiendommen» og at «[i] Norge omfatter dette trolig de fleste næringseiendommer». Finanstilsynet har imidlertid ikke presentert dokumentasjon på dette.

Finans Norge ser ingen grunn til at ikke oppdelingsmetoden skal brukes for utlån til næringseiendom som ikke er klassifisert som inntektsgenerende. Næringseiendom som ikke klassifiseres som inntektsgenerende, kan omfatte utlån til eiendomsselskap som leier ut eiendom til driftsselskap i

¹² Se artikkel 430a i [CRR3](#).

samme konsern, for eksempel industri- og produksjonslokaler til eget bruk. Det kan også omfatte låntakere som bare leier ut en del av den pantsatte eiendommen og låntakere som har andre inntektskilder enn eiendommen. Innhentede data fra noen av våre medlemmer viser at inntil 50 prosent av standardmetodebankers utlån med pant i næringseiendom er til låntakere med gjeldsbetjeningssevne som ikke avhenger betydelig av kontantstrøm fra eiendommen.¹³

Tapsnivå for norske eiendoms lån åpner for at bankene kan bruke oppdelingsmetoden for alle næringseiendoms lån. [Data fra Norges Bank](#) viser at tapsandelen for norske bankers samlede beholdning av næringseiendoms lån har vært under terskelverdien på 0,5 (0,3) hvert år siden 2002 (2009).¹⁴ Det taler for at norske standardmetodebanker kan bruke oppdelingsmetoden for alle næringseiendoms lån, selv om gjeldsbetjeningssevnen avhenger av kontantstrøm fra eiendommen. Det vil være konsistent med de norske reglene for risikovekting av utlån som er sikret med pant i landbrukseiendom. Tapsandelene for norske eiendoms lån gir heller ingen indikasjoner på at risikovektene ikke gjenspeiler faktisk risiko i tilstrekkelig grad. Finans Norge vil samtidig minne om at artikkel 430a nr. 3 i CRR3 pålegger norske myndigheter til å publisere aggregerte tapsandeler for både boliglån og næringseiendoms lån innenfor belåningsgrader på 55 og 100 prosent.

Etter Finans Norges forståelse kan nasjonale økninger i standardmetodebankenes risikovekter for eiendoms lån påvirke IRB-bankene og utenlandske banker med eksponeringer i Norge. IRB-bankene må forholde seg til kapitalkravene i artikkel 124-126 ved beregning av de nye gulvet for beregningsgrunnlaget.¹⁵ Det inkluderer økte risikovekter under artikkel 124 nr. 9. Risikovektøkninger for eiendoms lån under standardmetoden vil derfor løfte gulvet for IRB-bankenes beregningsgrunnlag. Det er også Finans Norges forståelse at det er obligatorisk resiprositet for nasjonale økninger i standardmetodebankenes risikovekter for eiendoms lån. Ifølge artikkel 124 nr. 13 i [CRR3](#) skal banker med eksponeringer i et annet land benytte risikovektene som vertslandets myndigheter har satt etter artikkel 124 nr. 9. Om norske myndigheter øker risikovektene på eiendoms lån, vil derfor de økte risikovektene også gjelde utenlandske filialer i Norge, både utenlandske standardmetodebanker og utenlandske IRB-banker (gjennom beregning av IRB-gulvet).

Finans Norge mener

Hovedregelen bør gjennomføres lojalt i norsk rett for alle eiendoms lån. I høringsnotatet foreslår Finanstilsynet avvik fra hovedregelen som kan bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendoms lån og redusert økonomisk aktivitet. De foreslåtte avvikene fremstår som svakt begrunnet. CRR3 åpner bare for slike skjerpelser under standardmetoden dersom myndighetene dokumenterer at risikovektene ikke gjenspeiler faktisk risiko i tilstrekkelig grad. Finans Norge kan ikke se at høringsnotatet inneholder slik dokumentasjon. Finans Norge ser ingen grunn til at ikke hovedregelen skal brukes for utlån til næringseiendom som ikke er klassifisert som inntektsgenerende. Tapsnivå for norske eiendoms lån åpner uansett for at bankene kan bruke oppdelingsmetoden for alle næringseiendoms lån. Det vil være konsistent med de norske reglene for risikovekting av utlån som er sikret med pant i landbrukseiendom.

¹³ Standardmetodebankene har trolig en større andel slike utlån enn IRB-bankene, fordi standardmetodebankene har en høyere andel utlån til små og mellomstore bedrifter med mindre komplekse selskapsstrukturer.

¹⁴ Tapsandeler for eiendoms lån med belåningsgrad innenfor 55 prosent vil normalt være lavere enn tapsandeler for lån med høyere belåningsgrader.

¹⁵ Se artikkel 92 nr. 3-5 i [CRR3](#).

4. Risikovekting av IRB-bankenes eiendoms lån

I [høringsnotatet](#) foreslår Finanstilsynet å øke minstekravet for gjennomsnittlige risikovekter for både boliglån og nærings eiendoms lån under IRB-metoden. Forslaget innebærer vesentlige avvik fra hovedreglene i CRR3. Finanstilsynet viser til artikkel 458 i CRR3 som gir nasjonale myndigheter adgang til å «treffe tidsavgrensede tiltak dersom de identifiserer endringer i makro- eller systemrisiko som kan få alvorlige negative følger for finanssystemet og realøkonomien». Etter Finans Norges vurdering er forslaget om skjerpede IRB-gulv verken godt nok begrunnet, analysert eller konsekvensvurdert. Forslaget kan bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendoms lån og redusert økonomisk aktivitet.

Finanstilsynet foreslår å øke minstekravet til IRB-bankenes gjennomsnittlige risikovekter for boliglån fra 20 til 25 prosent. Det begrunner tilsynet med at det er betydelig usikkerhet om bankenes IRB-modeller i tilstrekkelig grad fanger opp sårbarheten i husholdningene og fallhøyden i boligmarkedet. Finanstilsynet viser også til at en misligholds sannsynlighet (probability of default – PD) i intervallet 0,9–1 prosent og tapsgrad (loss given default – LGD) i intervallet 20–23 prosent gir risikovekter i intervallet 23–29 prosent. Ifølge Finanstilsynet framstår 25 prosent på denne bakgrunnen som et rimelig minimumsnivå. Tilsynet viser også til at dette vil være risikovekten for et boliglån med 60 prosent belåningsgrad etter standardmetoden, noe tilsynet antar er representativt for IRB-bankenes porteføljer. Finanstilsynet viser dessuten til at [en analyse gjennomført i Norges Bank i 2013](#) indikerer at gjennomsnittsnivåer for boliglånsvekter bør være i intervallet 20–30 prosent. Etter Finanstilsynets vurdering tilsier gjeldsoppbyggingen i husholdningene og økningen i boligpriser de siste 10 årene at et risikovektgulv nå bør være nærmere midten enn bunnen av dette intervallet.

Finanstilsynet foreslår også å øke minstekravet til IRB-bankene gjennomsnittlige risikovekter for nærings eiendoms lån fra 35 til 45 prosent. Etter Finanstilsynets vurdering tilsier risikoen i nærings eiendoms markedet et høyere risikovektgulv enn dagens nivå. Tilsynet viser til at risikovektformelen gir en risikovekt på omtrent 45 prosent for et lån med PD på 1–1,5 prosent og LGD på 20–25 prosent. Ifølge tilsynet vil et gulv på 45 prosent begrense ytterligere reduksjoner i IRB-bankenes risikovekter for nærings eiendoms lån, også for utenlandske bankers virksomhet i Norge.

Finans Norge forutsetter at norske myndigheter begrunner forslaget om å øke risikovektgulvene for boliglån og nærings eiendoms lån i samsvar med kravene i [CRR3](#). Myndighetene kan bare gjennomføre tiltak etter artikkel 458 dersom tiltakene begrunnes med systemrisiko som kan true finansiell stabilitet og gi alvorlige og negative effekter for realøkonomien. I tillegg kan risikovektene bare økes etter artikkel 458 dersom andre virkemidler er mindre egnet, og risikovektene kan bare økes med inntil 25 prosent uten godkjenning fra EU. Økninger i risikovekter skal beregnes med utgangspunkt i risikovektnivå som følger av forordningen.

Høringsnotatet inneholder ingen fullstendig vurdering av om foreslått økning i risikovektgulvene er innenfor begrensningen i artikkel 458 på inntil 25 prosent. Finanstilsynet har allerede gjennomført flere andre tiltak som har økt IRB-bankenes risikovekter for eiendoms lån, og flere av tiltakene strider med EU-regelverket og norske EØS-forpliktelser. For eksempel krever Finanstilsynet i et [rundskriv](#) at PD for boliglån skal være minst 0,2 prosent, mens minstekravet i CRR3 er 0,05 prosent. I tillegg har Finanstilsynet utviklet en referansemodell for boliglån som gir IRB-bankene en gjennomsnittlig LGD på omtrent 20 prosent, utover minstekravet i CRR3 på 5 prosent. Finanstilsynet har i dialog med ESA

meddelt at rundskrivet ikke er å anse som et krav, bare som en veiledning, og Finansdepartementet har slått fast at rundskrivet i seg selv ikke er et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for krav til bankene. Vurderinger opp mot grensen på 25 prosent bør gjennomføres med utgangspunkt i risikovektnivå uten effekter av tiltak som strider med EU-regelverket. Finans Norge vurderer derfor at de foreslåtte økningene i risikovektgulvene må godkjennes av EU.

Finanstilsynet begrunner forslaget om å øke risikovektgulvene med forutsetninger om PD- og LGD-nivå som gir risikovekter på nivå med de foreslåtte gulvene. Finanstilsynet presenterer imidlertid ingen analyser eller dokumentasjon på at de forutsatte PD- og LGD-nivåene samsvarer med faktisk risiko i IRB-bankene. Antakelsene om PD- og LGD-nivå fremstår derfor som vilkårlige. Finans Norge vil samtidig påpeke at de antatte nivåene er høyere enn for gjennomsnittskunden i IRB-bankenes eiendomsporteføljer.

Finanstilsynet begrunner også forslaget om å øke risikovektgulvene med at det er betydelig usikkerhet om bankenes IRB-modeller i tilstrekkelig grad fanger opp sårbarheten i husholdningene og fallhøyden i boligmarkedet. Finans Norge vil fremheve at IRB-modellene skal være utviklet, kalibrert og validert i tråd med EU-regelverket, både kommisjonsforordninger og retningslinjer. Dette gir risikovekter på konservative nivåer, der risikovektene er beregnet med data fra nedgangstider og avspeiler betydelige sikkerhetsmarginer. CRR3 inneholder dessuten strengere minstekrav til både estimerte PD og LGD. Det er derfor ikke grunnlag for ytterligere pålegg om gulv. Dersom Finanstilsynet vurderer at EU-regelverket ikke i tilstrekkelig grad ivaretar usikkerhet, bør Finanstilsynet konkretisere denne usikkerheten nærmere.

Finanstilsynet begrunner blant annet forslaget om å øke risikovektgulvet for boliglån med [en analyse gjennomført i Norges Bank i 2013](#) som indikerer at gjennomsnittsnivåer for risikovekt bør være i intervallet 20–30 prosent. Finans Norge vil bemerke at [data fra Norges Bank](#) viser avtakende misligholdnivå for norske husholdningslån etter 2013. Dersom datasettet til analysen oppdateres med data fra 2014-2023, faller gjennomsnittlig misligholdsandel siden 1990 fra 2,3 til 1,8 prosent. Et oppdatert datasett vil derfor gi betydelig lavere PD og risikovekter for boliglån.

Etter Finans Norges vurderinger kan ikke de foreslåtte risikovektgulvene begrunnes med endringer i systemrisiko. Artikkel 458 gir bare myndighetene adgang til å treffe tiltak dersom myndighetene identifiserer endringer i makro- eller systemrisiko som kan få alvorlige negative følger for finanssystemet og realøkonomien. Etter Finans Norges vurderinger har det ikke skjedd en økning i slik risiko siden forrige vurdering av disse gulvkravene i 2022 da [Finansdepartementet avviste det samme forslaget](#) fra Finanstilsynet, se del 2. Etter Finans Norges vurderinger kan derfor ikke de foreslåtte risikovektgulvene begrunnes med endringer i makro- eller systemrisiko.

Norske myndigheter har ikke dokumentert at risikovektgulv for eiendomsån er bedre egnet enn andre virkemidler for å dempe systemrisiko, slik artikkel 458 i forordningen krever. Norske myndigheter har innført en rekke tiltak med likelydende eller nærliggende begrunnelser. Både økte risikovekter, systemrisikobuffer, motsyklisk buffer og utlånsforskrift er delvis begrunnet med høy gjeldsbelastning i husholdningene og høye eiendomspriser. En oversikt fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) viser at krav til [motsyklisk buffer](#) og [systemrisikobuffer](#) samlet sett er høyere i Norge enn i alle andre land i hele EU/EØS-området. Innretningen av virkemidler mot denne

systemrisikoen er derfor svært kraftig. Risikovektgulv har dessuten en langt mer uheldig effekt på bankenes risikostyring enn øvrige innførte tiltak. Finans Norge er heller ikke kjent med dokumentasjon på at risikovektgulv har bidratt til å dempe systemrisiko i Norge. Samlet sett taler dette for at risikovekter for eiendomslån bør settes ut fra den enkelte banks kredittrisiko, ikke systemrisiko. Finans Norge mener norske myndigheter bør foretrekke tiltak som reduserer systemrisiko fremfor tiltak som gjør banker og låntakere ytterligere robuste mot systemrisiko, se [brev fra Finans Norge til Finansdepartementet datert 18. juni 2024](#).

Det norske regelverket inneholder flere og til dels overlappende gulvkrav som begrenser hvor mye reduksjoner i risiko kan redusere bankenes kapital. I 2017 innførte Finansdepartementet krav til uvektet kjernekapitaldekning som skal sikre at bankene finansierer seg med en tilstrekkelig andel kjernekapital uavhengig av tapsrisiko. Finansdepartementet har dessuten innført særnorske minstekrav til risikovekter for eiendomslån og gjennomsnittlig LGD for boliglån under IRB-metoden. CRR3 erstatter LGD-gulv på porteføljenivå med LGD-gulv for enkelteksponeringer. Det innebærer at det norske LGD-gulvet ikke kan videreføres under CRR3. I høringsnotatet legger derfor Finanstilsynet opp til å fjerne minstekravet til gjennomsnittlig LGD for IRB-bankenes boliglån. Det vil styrke insentivene til god risikostyring. I tillegg kan det gjøre kapitalkravene mindre medsykliske, fordi dagens LGD-gulv bidrar til svært høye kapitalkrav for misligholdte lån.¹⁶

CRR3 inneholder ytterligere gulvkrav som Finansdepartementet skal implementere i de norske reglene. For det første inneholder CRR3 et nytt gulv for IRB-bankenes beregningsgrunnlag («output floor»). [En analyse gjennomført i Norges Bank](#) tyder på dette gulvet kan binde for tre av de norske IRB-bankene. For det andre inneholder CRR3 nye og strengere minstekrav til både PD og LGD. De nye gulvkravene i CRR3 reduserer behovet for andre gulvkrav som risikovektgulv og LGD-gulv. For eksempel vil et bindende gulv for IRB-bankenes beregningsgrunnlag gi et implisitt risikovektgulv på om lag 20 prosent for boliglån og 50 prosent for næringseiendomslån dersom IRB-bankenes eiendomslån har samme belåningsgrad som standardmetodebankenes eiendomslån.¹⁷

Etter Finans Norges vurderinger vil den foreslåtte økningen i risikovektgulvene kunne ha negative effekter for norsk økonomi. Forslaget kan bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendomslån og redusert økonomisk aktivitet, se del 5.

De foreslåtte risikovektgulvene vil kunne gi IRB-bankene insentiv til å ta høyere risiko. Risikovektgulvet for boliglån er betydelig høyere enn gjennomsnittlig risikovekt i samtlige norske IRB-banker. Det foreslåtte gulvet vil derfor fjerne all risikosensitivitet i IRB-bankenes gjennomsnittlige risikovekter for

¹⁶ LGD-gulvet kan bidra til at bankene forsterker svingningene i økonomien. IRB-bankenes risikovekt for misligholdte lån fastsettes ved å beregne avviket mellom lånets LGD og beste estimat på forventet tapsgrad og deretter multiplisere avviket med 12,5. Det gir svært høye kapitalkrav for misligholdte lån, noe som gjør det kostbart og krevende for bankene å finne løsninger for kunder som er i en vanskelig situasjon. Forhøyede LGD-krav forsterker denne effekten. Dette vil, isolert sett, bidra til strammere utlånspraksis i lavkonjunkturer, noe både Finansdepartementet og Norges Bank har ønsket å motvirke.

¹⁷ Finanstilsynets beregninger tyder på at hovedregelen i CRR3 gir standardmetodebankene en gjennomsnittlig risikovekt på omtrent 27 prosent for boliglån, og [en analyse gjennomført i Norges Bank](#) tyder på at hovedregelen gir standardmetodebankene en gjennomsnittlig risikovekt for næringseiendomslån på om lag 70 prosent. For IRB-banker med bindende gulv tilsvarer dette et implisitt risikovektgulv på 50,0 prosent ($70 \cdot 0,725$) for næringseiendomslån og 19,6 prosent ($27 \cdot 0,725$) for boliglån.

boliglån. Det vil svekke IRB-bankenes insentiver til å utøve god risikostyring. IRB-bankene står for om lag to tredeler av alle boliglån i Norge. Dersom IRB-bankene får insentiv til å ta høyere risiko, vil det kunne øke den samlede risikoen i det norske finansielle systemet. Finans Norge kan ikke se at Finanstilsynet drøfter dette nærmere.

Etter Finans Norges vurdering kan en utilstrekkelig begrunnelse for de foreslåtte tiltakene utfordre og vanskeliggjøre resiprokering fra andre EU/EØS-stater. Andre land er ikke pålagt å resiprokere tiltak som er hjemlet i artikkel 458. Dersom andre land ikke skulle resiprokere skjerpede IRB-gulv, eller bare delvis resiprokere slike gulvkrav, kan det bidra til skjevregulering i det norske bankmarkedet, se del 2.

Finans Norge mener

I høringsnotatet foreslår Finanstilsynet strengere risikovektgulv for IRB-bankenes eiendoms lån. De foreslåtte skjerpelsene kan bidra til høyere finansieringskostnader for bankene, dyrere eiendoms lån og redusert økonomisk aktivitet. I tillegg vil de foreslåtte skjerpelsene svekke risikofølsomheten i kapitalkravene. Det kan bidra til økt risiko i det finansielle systemet.

De foreslåtte skjerpelsene fremstår som svakt begrunnet og i strid med artikkel 458 i CRR3. Innstramninger i makroreguleringen skal begrunnes med en signifikant økning i makro og systemrisiko. Finans Norge kan ikke se at norske myndigheter har identifisert en slik risikoøkning siden forrige vurdering av risikovektgulvene i 2022. I tillegg utelukker artikkel 458 de foreslåtte skjerpelsene dersom andre virkemidler er bedre egnet. Finans Norge vil samtidig minne om at IRB-modellene er utviklet og kalibrert i tråd med EU-regelverket, noe som taler for at risikovektene er på robuste nivåer.

Svakt begrunnede skjerpelsener av makrotilsynstiltak vil etter vår vurdering kunne vanskeliggjøre andre EU/EØS-staters anerkjennelse. Fravær av resiprositet eller bare delvis anerkjennelse kan bidra til konkurransevridninger, regelverksarbitrasje og mindre styringsrom for norske myndigheter. Det kan bidra til økt realøkonomisk ustabilitet.

5. Finanstilsynets vurderinger sammenliknet med krav i utredningsinstruksen

I [oppdragsbrevet](#) ba Finansdepartementet Finanstilsynet om å utarbeide et høringsnotat om gjennomføring av «bankpakken» i tråd med [utredningsinstruksen](#). Instruksen fastsetter krav for utredning av statlige tiltak, herunder regelendringer. Et sentralt prinsipp i instruksen er at utredninger skal være grundigere og mer omfattende, jo større virkninger tiltak har. I tillegg skal enhver utredning som er omfattet av instruksen, oppfylle dens minimumskrav. Minimumskravene består av seks spørsmål som alltid skal besvares:

- (1) Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- (2) Hvilke tiltak er relevante?
- (3) Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- (4) Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- (5) Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- (6) Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

I høringsnotatet foreslår Finanstilsynet betydelige avvik fra hovedreglene for eiendoms lån, både under standardmetoden og IRB-metoden. Etter Finans Norges vurderinger kan Finanstilsynets forslag

til kapitalkravskjerpelser bidra til dyrere eiendomslån og lavere økonomiske aktivitet. Utlån kan bli dyrere om bankene må finansiere seg med mer egenkapital. For å unngå at egenkapitalavkastningen faller når egenkapitalen øker, må bankene øke inntjeningen. Det kan gjøres ved å øke utlånsrentene. Høyere rente virker isolert sett dempende på den økonomiske aktiviteten.

Etter vår vurdering mangler Finanstilsynets høringsnotat en begrunnelse for den foreslåtte økningen i IRB-gulvene. Spørsmål 1 i instruksens minstekrav er således ikke besvart. Tiltak kan bare hjemles i artikkel 458 dersom myndighetene identifiserer endringer i makro- eller systemrisiko som kan få alvorlige negative følger for finanssystemet og realøkonomien. Tilsynet fremmet et likelydende forslag til økte risikovektgulv høsten 2022 som ikke ble fulgt opp av departementet. Finans Norge kan ikke se at risikonivået har økt de siste årene, snarere tvert imot, se del 2.

Etter Finans Norges vurdering mangler også høringsnotatet en begrunnelse for de foreslåtte avvikene fra hovedregelen under standardmetoden. Ifølge forordningen må norske myndigheter benytte data for tapsandeler og andre indikatorer til å dokumentere at risikovektene ikke gjenspeiler faktisk risiko ved eiendomslånene i tilstrekkelig grad. Deretter må myndighetene vurdere at risikovektnivået kan påvirke finansiell stabilitet negativt. Finans Norge kan ikke se at høringsnotatet inneholder dokumentasjon på at disse vilkårene er oppfylt.

Etter Finans Norges vurderinger inneholder ikke høringsnotatet en tilstrekkelig utredning av virkningene av tiltakene, det vil si svar på spørsmål 4 i instruksens minstekrav. I høringsnotatet anslår Finanstilsynets hvordan forslagene vil påvirke bankenes kapitalkrav. I tillegg inneholder høringsnotatet enkelte overordnede vurderinger av makroøkonomiske gevinster og kostnader ved endrede kapitalkrav samt en knapp betraktning av effektene på bankenes finansieringskostnader og virkningene for bankenes kunder. Ifølge tilsynet vil virkningen på finansieringskostnaden være «svært begrenset» og for bankenes kunder «vil effekten trolig være enda mindre». Det kan tyde på at Finanstilsynet vurderer effekten av kraftige kapitalkravskjerpelser som ubetydelige for lånekostnadene til husholdningene og næringslivet.

Finanstilsynets forslag vil øke IRB-bankenes kapitalkrav betydelig. Våre beregninger indikerer at økningen i risikovektgulvet for boliglån alene kan redusere IRB-bankenes rene kjernekapitaldekning med inntil 1,7 prosentenheter. Et slikt fall i kapitaldekningen tilsvarer en reduksjon i utlånskapasiteten på nesten ti prosent. Den foreslåtte økningen i risikovektgulvet for boliglån vil særlig øke kapitalkravene for boligkredittforetak som anvender IRB-metoden, og utlånsporteføljene vil få høyere risikovekter enn porteføljene til boligkredittforetak som benytter standardmetoden. Boligkredittforetak er allerede underlagt strenge krav og har porteføljer med svært lav risiko. Dersom det foreslåtte gulvet skal oppfylles på foretaksnivå, vil gulvet låse inn kapital i kredittforetaket. Denne kapitalen vil ikke kunne benyttes til å dekke uventede tap i andre deler av konsernet, noe som er lite formålstjenlig.

Ifølge Finanstilsynet vil virkningene på bankenes finansieringskostnader av strengere kapitalkrav være svært begrenset gitt «rimelige antakelser om aksjonærenes avkastningskrav». Tilsynet refererer da til [Modigliani-Millers teorem \(1958\)](#) om at den samlede finansieringskostnaden er uavhengig av

finansieringsstrukturen. Men resultater fra en rekke empiriske studier¹⁸ tyder på at teoremet ikke holder, selv om en økt egenkapitalandel i noen grad kan bidra til å redusere kreditorers og eieres avkastningskrav. Den historiske utviklingen i norske bankers egenkapitalavkastning og målsetninger gir heller ingen klare tegn på at oppkapitaliseringen etter finanskrisen reduserte avkastningskravet på norske bankers egenkapital.¹⁹ Ulike faktorer kan bidra til at teoremet ikke holder i praksis, blant annet innretningen av skattesystem og innskuddsgarantier. Etter Finans Norges forståelse tar heller ikke teoremet hensyn til at investorene kan vurdere bankinvesteringer som mer risikable dersom myndighetene begrunner økte kapitalkrav med betydelig økt risiko, slik EU-reglene krever. I en slik situasjon vil ikke nødvendigvis avkastningskravene (risikopremiene) falle, slik den teoretiske sammenhengen foreskriver. Finans Norge vurderer derfor at økte kapitalkrav kan øke bankenes finansieringskostnader, noe som vil ha betydning for prising, lønnsomhet og forretningsmodeller.

Resultater fra litteraturen tyder på at økte kapitalkrav isolert sett bidrar til høyere finansieringskostnader for bankene, høyere utlånsrenter og redusert økonomisk aktivitet. [En analyse gjennomført i Norges Bank](#) inneholder en gjennomgang av denne litteraturen samt beregninger med modeller estimert for norsk økonomi. I analysen øker de norske bankenes utlånsmargin med 8 – 12 basispunkter dersom kapitalkravet øker med 1 prosentenhets. Høyere rente virker isolert sett dempende på den økonomiske aktiviteten. I analysen reduseres derfor langsiktig BNP med om lag 0,08 prosent per ett prosentenhets økning i kapitalkravet. Finans Norge kan ikke se at tilsynet drøfter denne litteraturen som trekker i en annen retning enn Finanstilsynets konklusjon.

Etter Finans Norges vurderinger inneholder ikke høringsnotatet en tilstrekkelig utredning av forutsetningene for en vellykket gjennomføring, det vil si svar på spørsmål 6 i instruksens minstekrav. Finans Norge anser det som helt avgjørende for en vellykket gjennomføring av norske kapitalkravskjerpelser at andre land resiprokerer skjerpelsene. Fravær av resiprositet kan bidra til skjevregulering, regulatorisk arbitrasje, mindre styringsrom for myndighetene og økt realøkonomisk ustabilitet, se del 2. Skjerpelser som er utilstrekkelig begrunnede, vil kunne utfordre andre EU/EØS-staters anerkjennelse. Finans Norge kan ikke se at dette er nærmere drøftet av Finanstilsynet. I tillegg anser Finans Norge at tilsynet burde vurdert langt flere problemstillinger for å oppfylle instruksens minstekrav, herunder hvordan redusert risikosensitivitet i kapitalkravene påvirker bankenes risikostyring og prising av lån, hvordan forslaget kan påvirke relative konkurransevilkår i det norske bankmarkedet og sammensetningen av bankenes utlånsporteføljer samt tilhørende realøkonomiske effekter.

Samlet sett vurderer Finans Norges at Finanstilsynets høringsnotat strider med minstekravene i utredningsinstruksen. Omfanget av CRR3, gitt både mulighetsrommet for nasjonale tilpasninger og potensielle konsekvenser for norsk økonomi, taler dessuten for at mer enn bare instruksens minstekrav burde vært fulgt opp i utredningsarbeidet. Vi anmoder Finansdepartementet om å ta dette i betraktning.

¹⁸ Se for eksempel [Clark m. fl. \(2018\)](#), [European Central Bank \(2011\)](#), [Elliot m. fl. \(2012\)](#), [Miles m. fl. \(2011\)](#) og [Toader \(2015\)](#).

¹⁹ Se [H. Andersen og R. E. Juelsrud \(2022\): «Optimal kapitaldekning for norske banker», Norges Bank staff memo, nr. 9, 2022.](#)

Etter Finans Norges vurdering bør CRR3 gjennomføres med en sterkest mulig vektlegging av sammenhengen mellom bankenes faktiske risiko og deres kapitalkrav. Derfor bør risikovektingen av eiendoms lån – både for IRB-banker og standardmetodebanker – følge EUs hovedregler uten nasjonale skjerpelser. Det vil dessuten bidra til å synliggjøre norske bankers sterke soliditet.

Finans Norge mener

Konsekvensutredningen av forslagene i Finanstilsynets høringsnotat er i strid med utredningsinstruksen. Dette gjelder særlig konsekvensene av forslagene på bankenes finansieringskostnader, risikostyring og lånekostnadene til norske husholdninger og foretak.

6. Overvåking og oppdatering av panteverdier - bruk av statistiske modeller

[CRR3](#)²⁰ innfører mer detaljerte regler for bruk av statistiske modeller til overvåking og oppdatering av eiendomsverdier. I høringsnotatet vurderer Finanstilsynet at endringene i hovedsak er en «kodifisering av prinsipper som per i dag er nedfelt i gjeldende retningslinjer fra EBA». Finans Norge deler denne vurderingen.

De norske bankene har lang erfaring med bruk av statistiske modeller til å verdsette boliger. Det har fungert godt. Modellbruken sikrer effektive verddivurderingsprosesser, bidrar til god risikostyring og reduserer kostnadene både for forbrukere og banker.

Regelverket har plassert ansvaret for verddivurderingene hos den enkelte bank, og bankene må selv avgjøre når det er hensiktsmessig å ta i bruk digitaliserte og automatiserte løsninger. Finans Norge vil særlig trekke frem det tidligere arbeidet med EBAs retningslinjer for innvilgelse og overvåking av lån (EBA/GL2020/06) som ga en hensiktsmessig tilnærming og videreføring av dagens velfungerende praksis.²¹

Finans Norge mener

Finans Norge deler Finanstilsynets vurdering av at endringene i hovedsak er en kodifisering av prinsipper som per i dag er nedfelt i gjeldende retningslinjer fra EBA. Det taler for at dagens praksis for bruk av statistiske modeller til overvåking og oppdatering av eiendomsverdier og belåningsgrader videreføres.

7. Bruk av markedsverdi ved beregning av sikkerhetsmassen i OMF-foretak

[CRR3](#) inneholder nasjonalt handlingsrom for at OMF-foretak kan benytte markedsverdi ved beregning av verdien på sikkerhetsmassen til eiendoms lån.²² Det innebærer at OMF-foretakene ved verdiberegningen kan se bort fra krav i CRR3²³ om at eiendomsverdier ikke kan være høyere enn det høyeste av innvilgelsesverdi og gjennomsnittverdi. Formålet med unntaket er å unngå at nye krav til verdsettelse av eiendom får utilsiktede konsekvenser for OMF-markedet.²⁴

²⁰ Se artikkel 208 nr. 3a.

²¹ Jf. Finanstilsynets rundskriv 5/2021: [Krav til verdsettelse av fast eiendom ved innvilgning og overvåking av lån](#).

²² Se avsnitt 19 i fortalen og artikkel 129 nr. 3 i [CRR3](#).

²³ Se artikkel 229 nr. 1.

²⁴ Se punkt 19 i fortalen til [CRR3](#).

I høringsnotatet anbefaler Finanstilsynet bruk av det nasjonale handlingsrommet, slik at OMF-foretakene kan bruke markedsverdier for beregning av sikkerhetsmassen. Det innebærer at gjeldende verdivurderingsprinsipper for beregning av sikkerhetsmassen i OMF-foretak videreføres. Etter Finanstilsynets vurdering ivaretar dagens OMF-regelverk og praksis hensynet til sikkerhet for verdiene. Finanstilsynet påpeker imidlertid at utviklingen i OMF-markedet innebærer sårbarheter og at det nasjonale valget om verdivurderingsprinsipper bør vurderes i forbindelse med en egen gjennomgang av regelverket og OMF-markedet.

Finans Norge deler Finanstilsynets vurdering av at dagens OMF-regelverk og praksis ivaretar hensynet til sikkerhet for verdiene, både for investorene og ved bruk av OMF som sikkerhetsstillelse for låneadgang i Norges Bank. OMF-regelverket stiller krav til overpantsettelse i sikkerhetsmassen, og belåningsgraden til lånene i sikkerhetsmassen avgjør hvor stor andel av lånene som kan medregnes i sikkerhetsmassens verdi. En reduksjon i eiendomspriser vil kunne medføre at OMF-foretaket må tilføre nye sikkerheter for å oppfylle regulatoriske krav.

Finans Norge mener

Finansdepartementet bør benytte adgangen i CRR3 til å la norske OMF-foretak oppdatere eiendomsverdier med endringer i markedsverdien, slik som i dag. En videreføring av dagens løsning vil etter vår vurdering være i tråd med formålet med unntaket om å unngå utilsiktede konsekvenser for OMF-markedet.

8. Verdsettingsprinsipper for eiendom

CRR3 inneholder en rekke nye krav til verdsetting av boligeiendom og næringseiendom. De nye kravene reiser flere problemstillinger, se punkt 8.1 og 8.2. Blant annet vil kravet om gjennomsnittsberegninger medføre en rekke praktiske problemstillinger ved verdiberegning av eiendom.

Ifølge høringsnotatet vil Finanstilsynet oppdatere [rundskriv 5/2021 om krav til verdsettelse av fast eiendom ved innvilgning og overvåking av lån](#) ved behov. Rundskrivet retter seg i all hovedsak mot boligeiendom, mens det er enkelte uklarheter rundt verdsetting av næringseiendom. Finans Norge ønsker gjerne dialog om tolknings spørsmål og behov for justering av eksisterende rundskriv og regelverk dersom det skulle bli aktuelt.

8.1 Generell regelverksforståelse og konsekvenser

Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at artikkel 229 gir nye krav om at fast eiendom ikke kan re-verdsettes til høyere verdi enn gjennomsnittsverdien for eiendommen, eller en sammenlignbar eiendom, de siste seks årene for boligeiendom og de siste åtte årene for næringseiendom. Etter Finans Norges vurderinger innfører artikkel 229 en generell adgang til å benytte det høyeste av verdien ved låneinnvilgelse og den beregnede gjennomsnittsverdien.²⁵ Dette gjelder også i en situasjon med generelt prisfall i markedet.

Finanstilsynet viser til at bankene unntaksvis kan benytte en høyere verdi enn gjennomsnittsverdi eller verdi ved opprettelsen av lånet dersom eiendomsverdien utvilsomt har økt som følge av

²⁵ Se artikkel 229 nr. 1e.

forbedringer. Etter vår vurdering kan dette for eksempel omfatte rehabilitering av eiendom, hvor endringer ikke fanges opp i en gjennomsnittsberegning. En oppjustering vil måtte tilfredsstillende krav til dokumentasjon som følger av allerede etablerte krav.²⁶

I høringsnotatet påpeker Finanstilsynet at de nye bestemmelsene kan gi ulik verdsetting av samme eiendom på samme tidspunkt. Tilsynet vurderer at det kan gi insentiver til uheldige tilpasninger i bankene, for eksempel kortere løpetid på lånene, klausuler om førtidig avslutning av lånet eller hyppig flytting til annen bank. Tilsynet vil følge opp denne problemstillingen direkte overfor bankene. Finans Norge vil bemerke at det er uheldig at verdsettingen til opprinnelig långiver vil kunne være begrenset av kravet om bruk av gjennomsnittsverdi i perioder med stigende boligpriser. Det vil påvirke bankenes kapitalkrav og utlånsrente. En konkurrerende bank vil på sin side kunne benytte markedsverdi, som i en slik situasjon vil ligge høyere. Det vil kunne gi den konkurrerende banken lavere kapitalkrav og dermed anledning til å tilby lavere utlånsrenter. Finans Norge anser imidlertid at refinansiering i eksisterende bank vil være å regne som et nytt lån, slik at markedsverdi kan benyttes. Men refinansiering vil i seg selv være kostnadsdrivende.

8.2 Markedsverdier justert for usikkerhet

Ifølge Finanstilsynet krever artikkel 229²⁷ i CRR3 at eiendomsverdier ikke skal hensynta forventninger om fremtidig prisøkning. Etter vår vurdering er dette kravet fornuftig og i tråd med dagens praksis.

Artikkel 229 i CRR3 krever også at bankene justerer eiendomsverdier for å hensynta at markedsprisen kan være vesentlig overvurdert.²⁸ Etter vår vurdering er dette kravet ivarettatt gjennom dagens regulering og markedspraksis, herunder ved bruk av Eiendomsverdis verdsettingsmodell. Bankenes verdivurdering av eiendom er regulert gjennom EBAs retningslinjer for innvilgning og overvåking av lån. Retningslinjene er implementert i Norge gjennom Finanstilsynets rundskriv 5/2021.²⁹ Regelverket pålegger bankene til å ha interne retningslinjer og rutiner for verdsettelse av fast eiendom som pant for lån. Dette gjelder uavhengig av om banken har benyttet Eiendomsverdis modell eller andre verktøy til å verdsette eiendom. Videre krever regelverket at bankene har interne retningslinjer for oppfølging dersom kjøpspris avviker vesentlig fra en verdivurdering levert av en avansert statistisk modell, for eksempel fra Eiendomsverdi.

Finans Norge anser at det vil være svært krevende å estimere modeller som kan anslå i hvilken grad en verdi er på et bærekraftig nivå sett opp mot lånets løpetid. I tillegg ville bankene måtte vurdere om et slikt nivå avviker vesentlig fra faktisk markedspris, jf. ordlyden i artikkel 229. En streng fortolkning av bestemmelsen vil i verste fall innebære at regelverket gjeninnfører en form for lånetakst, hvor verdien som bankene kan legge til grunn, avviker fra markedsverdien. Finans Norge tolker bestemmelsens ordlyd som at en eiendomsverdi kun kan nedjusteres, og ikke oppjusteres, dersom det for eksempel skulle legges til grunn en form for langsiktig prisnivå rundt en trend. En endring til

²⁶ Jf. Finanstilsynets rundskriv 5/2021: [Krav til verdsettelse av fast eiendom ved innvilgning og overvåking av lån](#).

²⁷ Artikkel 229 nr. 1 bokstav b.

²⁸ Den konkrete ordlyden i bestemmelsen er: «the value is adjusted to take into account the potential for the current market value to be significantly above the value that would be sustainable over the life of the loan”.

²⁹ Finanstilsynets rundskriv 5/2021: [Krav til verdsettelse av fast eiendom ved innvilgning og overvåking av lån](#).

«lånetakst» vil ha en klar side til utlånsreguleringen og påføre låntakere økte krav til egenkapital. Det vil igjen kunne få stor påvirkning på boligmarkedet.

Verdivurdering med Eiendomsverdis modell

De norske bankene benytter i dag i all hovedsak estimerer fra Eiendomsverdi til å vurdere boligverdier. Eiendomsverdi har utviklet en avansert statistisk modell som estimerer markedsverdi for boligeiendom (evEstimat). evEstimat tar utgangspunkt i kartkoordinatene til den aktuelle boligen, slik at modellen kan benytte et skreddersydd utvalg av salgspriser for sammenliknbare boliger. evEstimat benytter også tidligere salgspriser for den aktuelle boligen, prising av ulike attributter ved boligen og egenskapsdata til å estimere dagens markedsverdi.

evEstimat leveres alltid med et estimat for usikkerhet basert på et konfidensintervall. Usikkerheten påvirkes blant annet av antall sammenliknbare salg i nrområdet, variasjon i lokale salgspriser, tilgjengelig informasjon om boligen og boligens egenskaper. Usikkerheten er angitt på en skala fra 1 til 7, der 1 er laveste usikkerhet og 7 er høyeste usikkerhet. Dersom usikkerheten er på nivå 4 eller høyere, nedjusteres verdien i samsvar med usikkerheten i verdiestimatet. Både estimert markedsverdi og nedjustert verdi er tilgjengelig for bankene.

Eiendomsverdi har også et system som gjør det mulig å begrense eiendomsverdien til et gitt nivå basert på boligtype og område. Det kan bidra til ytterligere avkortning for boliger som skiller seg ut i sitt lokale marked med en høy pris. Det kan dessuten innebære at verdien til en veldig dyr bolig avkortes vesentlig, selv i et marked med høy aktivitet.

Eiendomsverdi validerer både estimert markedsverdi og usikkerhetsklassifiseringen mot realiserte salgspriser. Det gjennomføres interne valideringsrutiner hos Eiendomsverdi ukentlig. Valideringen gjøres for hele Norge og brytes ned i ulike geografiske områder, boligtyper, prisklasser, usikkerhetsklasser og områdescore. I tillegg validerer [European AVM Alliance](#) og [Norsk Regnesentral](#) modellen henholdsvis kvartalsvis og årlig. Valideringsrutinene til Eiendomsverdi er i henhold til rammeverket til European AVM Alliance.

Finans Norge mener

Kravet om at eiendomsverdier ikke skal hensynta forventninger om fremtidig prisøkning er fornuftig og i tråd med dagens praksis. Dagens regulering og markedspraksis, herunder bruk av Eiendomsverdis modell, ivaretar allerede kravet om at eiendomsverdier ikke skal være vesentlig overvurdert. Etter Finans Norges vurdering er dagens regulering og markedspraksis i tråd med intensjonen bak dette kravet. Vi registrerer også at Finanstilsynet ikke har foreslått tilpasninger i regelverket på dette området i høringsnotatet.

9. Øvrige momenter

Innføringen av CRR3 vil kreve flere regelendringer som påvirker bankene utover endringene som er nevnt i de tidligere delene. Norske myndigheter kan bidra til en effektiv implementering av CRR3 ved å offentliggjøre presiseringer og avklaringer rundt disse forholdene.

9.1 Pilar 2

[CRR3](#) endrer en rekke regler for beregningsgrunnlaget under pilar 1. Finans Norge oppfordrer norske myndigheter til å vurdere om disse regelendringene skaper behov for å endre rammeverket for fastsettelse av pilar 2-krav.

Nye beregningsmetoder under CRR3 bidrar til at pilar 1 dekker mer risiko. Det vil redusere behovet for kapitalkrav under pilar 2. For eksempel vil innføringen av CRR3 øke bankenes risikovekter for egenkapitalinvesteringer under pilar 1. Det tilsier at pilar 2-krav for slike eksponeringer bør reduseres tilsvarende for å unngå dobbelttelling av risiko. I tillegg endres beregningsmetoden for operasjonell risiko under CRR3. I høringsnotatet anslår Finanstilsynet at banker som i dag benytter basismetoden vil få et lavere pilar 1-krav for operasjonell risiko, men dette kravet kan øke betydelig for store banker. I [den siste virkningsstudien av Basel III](#) beregner Den europeiske banktilsynsenheten (EBA) at pilar 1-kravet for operasjonell risiko i gjennomsnitt vil øke med 34 prosent for internasjonale banker³⁰ som i dag benytter standard- eller basismetoden. Siden underliggende risiko er uavhengig av målemetode, bør Finanstilsynet ta hensyn til endringene i pilar 1-krav, slik at det samlede kapitalkravet ikke øker.

Finans Norge mener

Norske myndigheter bør vurdere regelverksendringer under pilar 1 skaper behov for å endre rammeverket for fastsettelse av pilar 2-krav.

9.2 Overgangsordning for bruk av eksterne kredittvurderinger (rating) for bankeksponeringer

[CRR3](#) tillater ikke bruk av eksterne kredittvurderinger for bankeksponeringer som forutsetter implisitte statsgarantier. CRR3 inneholder likevel en overgangsordning som åpner for at myndighetene kan tillate bruk av slike kredittvurderinger fram til 2030.³¹

I høringsnotatet fraråder Finanstilsynet mot å benytte overgangsordningen i Norge. Finanstilsynet viser til at bruk av kredittvurdering som forutsetter implisitte statsgarantier, bidrar til å gjøre bankene mer sammenvevde med statsfinansene. Med Finanstilsynets forslag vil ikke norske banker kunne bruke eksterne kredittvurderinger som forutsetter implisitte statsgarantier fra 1. januar 2025.

EBA har anbefalt at bankene bør få en overgangsperiode på fem år for de nye reglene for kredittvurderinger, blant annet begrunnet med at ratingselskapene må få tid til å tilpasse seg.³² EBAs begrunnelse fremstår som relevant for norske banker som berøres av endringen.

Finans Norge vil bemerke at flere banker i Norge har vesentlige eksponeringer mot andre banker, blant annet i derivatporteføljene. Ratingbyråene er i prosess med å justere sine kredittvurderinger, slik at de ikke legger til grunn implisitte statsgarantier. Det er uklart når dette arbeidet blir ferdigstilt, men Finans Norge antar at arbeidet med å justere kredittvurderingene uansett ikke vil være ferdigstilt 1. januar 2025. Dersom ikke overgangsordningen benyttes, må de aktuelle bankene ta i bruk ny metode (metode for institusjoner uten kredittvurdering) for slike eksponeringer inntil arbeidet med å justere kredittvurderingene er ferdigstilt. Det vil være operasjonelt krevende. Ny metode for

³⁰ 58 banker med kjernekapital over 3 milliarder euro.

³¹ Se artikkel 495e i [CRR3](#).

³² Se punkt 3.3.2 i EBA (2019): «[Policy advice on the Basel III reforms: Credit risk](#)».

institusjoner uten kredittvurdering vil trolig også gi høyere risikovekter. Det vil utgjøre en konkurranseulempe for norske banker dersom overgangsordningen innføres i EU.

Finans Norge vil også fremheve at det er betydelig usikkerhet om hvor krevende det vil være å vurdere om kredittvurderinger er påvirket av implisitt statsstøtte før ratingselskapene har tilpasset seg. Det er en fare for at ikke alle ratingselskapene viser effekter av implisitt statsstøtte på en transparent måte, noe som kan gjøre det krevende for norske banker å vurdere om de fortsatt kan benytte eksterne kredittvurderinger. Norske banker har derfor behov for tilstrekkelig tid til å tilpasse seg til det nye regelverket på lik linje med andre europeiske banker. Samlet sett er det derfor hensiktsmessig at Norge tar i bruk overgangsordningen, slik at ratingbyråene og bankene får tilstrekkelig tid til å tilpasse seg til det nye regelverket.

Finans Norge mener

Norske myndigheter bør benytte overgangsordninger for bruk av ekstern kredittvurdering for bankeksponeringer, selv om disse kan forutsette implisitte statsgarantier. Det vil gi de norske bankene tilstrekkelig tid til å tilpasse seg til det nye regelverket.

9.3 Institusjoner uten ekstern kredittvurdering

Artikkel 121 i [CRR3](#) krever at eksponeringer mot institusjoner uten ekstern kredittvurdering plasseres i klasse A, B og C på bakgrunn av flere kriterier. De fleste mindre bankene i Norge har ikke kredittvurdering. Det vil derfor vært nyttig for den norske banknæringen om Finanstilsynet offentliggjør en oversikt over hvilke norske banker (institusjoner) som oppfyller kriteriene. Det vil kunne bidra til en effektiv implementering av CRR3.

Finans Norge mener

Finanstilsynet kan bidra til en effektiv implementering av CRR3 ved å offentliggjøre hvilke norske banker som oppfyller kriteriene for plassering i de ulike klassene for institusjoner uten ekstern kredittvurdering.

9.4 Annenprioritetspant

CRR3³³ inneholder en rekke kriterier for at en eksponering med sikkerhet i fast eiendom skal kunne behandles etter reglene i artikkel 124 nr. 2, blant annet at eksponeringen er sikret med førsteprioritetspant eller at banken holder førsteprioritetspantet og eventuelle panterettigheter med lavere prioritet i eiendommen. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, skal eksponeringen behandles som usikret eller klassifiseres som inntektsgenererende eiendom.

Pant med lavere prioritet kan etter artikkel 124 nr. 4 anerkjennes i jurisdiksjoner der pant med lavere prioritet kan håndheves juridisk og utgjør en effektiv risikoreducerende faktor. For å oppfylle dette skal enhver institusjon med pant i en eiendom kunne kreve eiendommen tvangssolgt uavhengig av øvrige kreditorer (bokstav a). Dersom salget ikke gjennomføres ved hjelp av offentlig auksjon, skal enheten som har førsteprioritetspant ved salg av eiendommen ta rimelige skritt for å oppnå en rettfærdig markedsverdi eller den beste prisen som kan oppnås under omstendighetene (bokstav b). Bokstav a) er praksis i det norske markedet, og tvangsfullbyrdelsesloven oppfyller etter Finans Norges

³³ Se artikkel 124 nr. 3.

vurdering bokstav b). Kriteriene for å ta hensyn til annenprioritetspant er altså oppfylt i Norge. Finanstilsynet omtaler ikke dette i sitt høringsnotat.

Finans Norge mener

Norske myndigheter bør presisere at kriteriene i artikkel 124 nr. 4 for å legge til verdi fra annenprioritetspant er oppfylt i Norge.

9.5 Aksjepant

Den norske [aksjeloven](#) § 8-10 inneholder bestemmelser som regulerer et målselskaps adgang til å stille kreditt eller sikkerhet til fordel for en kjøpers oppkjøpsfinansiering. Ved blant annet eiendomstransaksjoner foreligger det ulike juridiske tolkninger av når den finansielle bistanden kan ytes i samsvar med kravene i aksjeloven § 8-10. Enkelte banker tar derfor pant i selve eiendommen, mens andre tar aksjepant og urådighet i eiendommen. De nye minstekravene til LGD under CRR3 er i utgangspunktet forskjellige for pant i eiendom (10 prosent) og aksjepant (25 prosent). For eiendomstransaksjoner kan dette innebære at bankene må benytte ulike gulv for tilnærmet lik kredittrisiko, avhengig av hvorvidt bankene tar eiendomspant eller aksjepant og urådighet.

Det er usikkerhet knyttet til om pant i aksjer med urådighet i eiendom vil tilfredsstille kravene til pant i «residential or commercial immovable property» under CRR3. Finanstilsynet omtaler ikke dette i sitt høringsnotat.

Finans Norge mener

Norske myndigheter bør bekrefte at pant i aksjer med urådighet i eiendom vil tilfredsstille kravene til pant i «residential or commercial immovable property» under CRR3 for å sikre lik praksis i det norske markedet.

9.6 Definisjon av boligeiendom

Definisjonen av boligeiendom («residential property») endres vesentlig i artikkel 4 nr. 75 i [CRR3](#). Norske myndigheter bør sikre at definisjonen omfatter norske borettslags- og aksjeandelsleiligheter, slik som svenske myndigheter har blitt inkludert i punkt c): «the right to inhabit an apartment in housing cooperatives located in Sweden».

Finans Norges forståelse er at problemstillingen dels er løst i gjeldende tilpasningstekst fra 2019, der Norge er inkludert i tillegg til Sverige under punkt c), men aksjeleiligheter står ikke nevnt. Det er mulig dette kan behandles gjennom en såkalt tilpasningstekst ved innlemmelse i EØS-avtalen, men Finansdepartementet bør vurdere det juridiske nærmere.

Finans Norge mener

Norske myndigheter bør sikre at definisjonen av boligeiendom omfatter norske borettslags- og aksjeandelsleiligheter.

9.7 Markedsrisiko og FRTB

Regelverksendringer for beregning av kapitalkrav for markedsrisiko påvirker relativt få norske banker, men endringene er vesentlige for de det gjelder. Den nye standardmetoden for markedsrisiko medfører en kraftig økning i kapitalkrav sammenlignet med eksisterende metode. Den nye metoden er mer avansert og risikofølsom enn den forrige. Samtidig er den nye metoden mer konservativt kalibrert enn dagens metode, slik at kapitalkravet isolert sett vil øke kraftig for de aller fleste bankene som rapporterer etter denne metoden. Økte kapitalkrav for markedsrisiko kan bidra til at bankene

reduserer aktiviteten i kapitalmarkedet og får mindre kapasitet til å skape likviditet («market making»). Dette gjelder også lokalt i Norge, der spesielt obligasjonsmarkedet kan bli rammet av at de nordiske bankenes market making blir svært kostnadskrevede og/eller ulønnsom.

Det norske obligasjonsmarkedet er lite, men bankene bidrar til at det er velfungerende. Det sikrer effektiv og transparent finansiering av norske banker, kredittinstitusjoner, foretak og kommuner. Det norske obligasjonsmarkedet har også vist seg robust i perioder med stor markedsuro. Resultatet av FRTB vil bli dyrere finansiering, mindre likviditet og høyere volatilitet i obligasjonsmarkedet, i kontrast til det opprinnelige formålet med FRTB etter finanskrisen. Særlig norske banker og kredittinstitusjoner vil kunne merke innstramningen, fordi FRTBs standardmetode synes kalibrert for å straffe kortsiktige beholdninger i andre finansielle institusjoners obligasjoner.

Finanstilsynet bemerker i høringsnotatet at «Institusjoner som skal beregne kapitalkrav for markedsrisiko etter ny alternativ standardmodell forventes å få en økning, men relativt til institusjonens samlede beregningsgrunnlag vil økningen være mindre.» Markedsrisiko utgjør som regel en liten andel av institusjoners samlede eksponering og kapitalkrav, typisk godt under 5 prosent av beregningsgrunnlaget.³⁴ Finans Norge vil bemerke at kapitaleffekter som er marginale på bankenes totale kapitaldekning, kan ha betydelige konsekvenser og ringvirkninger for enkeltprodukter og -markeder.

EU vedtok i juli 2024 å utsette innføringen av FRTB som bindende kapitalkrav i ett år, til 1. januar 2026. EU begrunnet utsettelsen med uklarheter om implementering i USA og Storbritannia. EU-kommisjonen bemerket i den forbindelsen følgende: «An international level playing field is particularly important for capital market activities. Competition between internationally active banks is very intense in this area due to the ease with which market activities can be conducted across jurisdictions. The implementation of the FRTB should therefore converge as much as possible across jurisdictions to prevent distortions of the playing field.»³⁵ Av samme årsak er det avgjørende at innføringen av FRTB i Norge blir synkron med europeiske banker.

Det er videre en rekke problemstillinger som er inkludert i eller relatert til FRTB-rammeverket, men som ikke er en del av den delegerede rettsakten. Også på disse områdene må norske tilsynsmyndigheter følge EUs og EBAs føringer for å oppnå harmoniserte betingelser. EBA publiserte 12. august et brev³⁶ om avgrensningen mellom handels- og bankporteføljer og overføring av risiko mellom porteføljer. Finans Norge forventer at Finanstilsynet følger EBAs anbefalinger om at myndigheter ikke skal prioritere tilsynsmessige tiltak eller rettshåndhevelse av de gjeldende artiklene inntil FRTB-rammeverket er fullstendig innført.

Finans Norge mener

Implementeringen av FRTB bør utsettes på lik linje som i EU, og norske myndigheter bør følge EUs og EBAs føringer på samtlige områder relatert til FRTB-rammeverket.

³⁴ Jf. eksempelvis [EBA's risk dashboard](#).

³⁵ EU-kommisjonen (2024): «[Commission proposes to postpone by one year the market risk prudential requirements under Basel III in the EU](#)», 24. juli 2024.

³⁶ EBA (2024): «[Opinion on the application of the provisions relating to the boundary between trading book and banking book](#):», 12. august 2024.

10. Avsluttende kommentarer

Innføringen av CRR3 har stor betydning for finansiell stabilitet. Hovedreglene i CRR3 skal sikre robuste banker samtidig som de skal bidra til jevnbyrdige konkurransevilkår og god risikostyring i banknæringen. Finans Norge mener derfor hovedreglene i CRR3 bør gjennomføres lojalt i norsk rett for samtlige banker og eksponeringer.

Finanstilsynet foreslår betydelige avvik fra hovedreglene i CRR3, både under IRB-metoden og standardmetoden. Etter Finans Norges vurderinger er konsekvensutredningen av forslagene i Finanstilsynets høringsnotat i strid med utredningsinstruksen. Vi anmoder Finansdepartementet om å ta dette i betraktning.

De foreslåtte avvikene fremstår som svakt begrunnet og generelt i strid i med regelverkets intensjon. Finans Norge kan ikke se at norske myndigheter har identifisert en økning i systemrisiko som kan begrunne skjerpelser i samsvar med CRR3. CRR3 utelukker dessuten tiltak som øker risikovektene etter artikkel 458 dersom andre virkemidler er bedre egnet. Norske myndigheter har allerede innført det høyeste pilar 1-bufferkravet i EU/EØS. Bufferkravene i Norge er etter vår vurdering vesentlig høyere enn hva nivået på makro- og systemrisiko skulle tilsi, og begrunnelsene for de høye bufferkravene er likelydende eller nærliggende med begrunnelsene bak tiltakene for å øke risikovektene. Risikovektgulv har dessuten en langt mer uheldig effekt på bankenes risikostyring enn øvrige innførte tiltak. Det taler for at risikovekter for eiendoms lån bør settes ut fra den enkelte banks kredittrisiko, ikke systemrisiko. Summen av anvendte makrotilsynstiltak gir allerede betydelig motstandskraft.

Finans Norge vurderer at de foreslåtte avvikene fra hovedreglene kan ha negative konsekvenser for norsk økonomi. De foreslåtte avvikene vil svekke risikofølsomheten i kapitalkravene, noe som kan bidra til økt risiko i det finansielle systemet. I tillegg kan de foreslåtte avvikene fra hovedreglene bidra til dyrere eiendoms lån og redusert økonomisk aktivitet.

Finans Norge vil understreke at det erfaringsmessig er lettere å oppnå resiprokering dersom tiltak er godt begrunnet og innrettet i samsvar med EU-regelverket. En utilstrekkelig begrunnelse for de foreslåtte tiltakene kan utfordre og vanskeliggjøre en resiprokering fra andre EU/EØS-stater. Dersom andre EU/EØS-stater ikke skulle resiprokere skjerpede IRB-gulv, eller bare delvis resiprokere slike gulvkrav, vil det innebære en klar skjevregulering i det norske bankmarkedet.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Kari Olrud Moen

Administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen

Direktør