



Mottaker
Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Postmottak Finansdepartementet

Deres ref.:

Vår ref.: 2024/0303-2

Saksbehandler: Magne Olai Alvestad Geber
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 04.09.2024

Høringsuttalelse – endringer i kapitalkravsforordningen (CRR3)

1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Finansdepartementet 5. juni 2024 med vedlagt høringsnotat fra Finanstilsynet.

Finanstilsynets mandat har vært å utarbeide et høringsnotat om gjennomføring av forventede EØS-regler som svarer til endringene i kapitalkravsforordningen (CRR3) i norsk rett.¹ Dette inkluderer en vurdering av virkningene og hvordan nasjonale valg eventuelt bør benyttes.

Høringsfristen er 4. september 2024.

2 Foreslåtte endringer

Endringene i kapitalkravsforordningen (CRR3) innebærer en rekke endringer i reguleringen av kravene til bankenes egenkapital.

CRR3 innebærer endringer i risikovekting for både boliglån og lån sikret i næringseiendom ved bruk av standardmetoden. For boliglån fører endringene til en reduksjon i risikovekter for alle boliglån med belåningsgrad på nærmere 80 prosent. I ny standardmetode blir risikovekten 20 prosent for den delen av lånet som tilsvare inntil 55 prosent av verdien på panteobjektet, mens risikovekten i gjeldende standardmetode er 35 prosent for den delen av lånet som tilsvare inntil 80 prosent av verdien på panteobjektet. Også for lån sikret i næringseiendom medfører den nye standardmetoden en reduksjon i risikovekt sammenlignet med situasjonen i dag.² Finanstilsynet vurderer at endringene i kapitalkravsforordningen gir en mer finmasket og risikofølsom tilnærming enn gjeldende standardmetode, og at dette vil redusere egenkapitalkravene for standardmetodebankene.

¹ Endringene i kapitalkravsforordningen (CRR3) skal gjelde i EU fra 1. januar 2025. Finansdepartementet har som mål at tilsvarende EØS-regler kan tre i kraft i Norge samtidig som reglene tas i bruk i EU. Endringene i Norge foreslås i forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV.

² Dette skyldes at Norge i den gjeldende standardmetoden har valgt at det ikke kan tas hensyn til pantesikkerhet i næringseiendom ved fastsettelse av risikovekt. Slik gjeldende standardmetode praktiseres i Norge, er risikovekten for slike eksponeringer som regel 100 prosent. Med ny standardmetode vil det tas hensyn til pantesikkerhet. Det fremgår av høringsnotatet at beregninger basert på et utvalg banker indikerer en gjennomsnittlig risikovekt på rundt 80 prosent med ny standardmetode for lån sikret i næringseiendom.

Endringene innebærer videre at det innføres et nytt gulvkrav for IRB-banker,³ som fastsetter at deres beregningsgrunnlag må utgjøre minst 72,5 prosent av beregningsgrunnlaget ved bruk av den nye standardmetoden. Gulvet fases inn gradvis fra 50 prosent i 2025 til 72,5 prosent i 2030. Finanstilsynet vurderer at gulvet ikke vil være bindende for norske banker under de første årene av overgangsordningen, og antar at effekten vil være relativt beskjeden for de fleste norske banker også etter at overgangsordningen utløper i 2030. Ifølge EUs beregningsstudier er imidlertid dette gulvkravet hovedårsaken til den samlede økningen i kapitalkravene for europeiske banker. De norske IRB-bankene benytter høyere gjennomsnittlige risikovekter enn filialer av utenlandske IRB-banker,⁴ noe som kan være med å forklare hvorfor kapitalkravsgulvet antas å ha beskjeden effekt for de fleste norske bankene etter utløp av overgangsordningen i 2030.

Finanstilsynet foreslår å fortsatt benytte nasjonalt handlingsrom til å sette høyere kapitalkrav for norske banker. Dette innebærer blant annet høyere krav til risikovekting for utlån sikret med pant i eiendom, utover kapitalkravsforordningens minimumskrav. Finanstilsynet tilrår å benytte nasjonalt handlingsrom til å øke minimumsnivået for IRB-bankenes gjennomsnittlige risikovekt for eksponeringer med pantesikkerhet i boligeiendom fra 20 til 25 prosent, og for næringsseiendom fra 35 til 45 prosent. Finanstilsynet fremhever videre at resiprositet⁵ på virkemidlene kan utjevne forskjellene mellom norske og utenlandske banker.

Videre vurderer Finanstilsynet minstekrav til forventet tapsgrad (LGD⁶) for utlån til privatpersoner og små bedrifter (massemarkedsengasjementer⁷) for IRB-banker. Finanstilsynet vurderer foreløpig at krav til modellkalibrering, altså hvordan bankene beregner LGD, vil være mer effektivt for å oppnå forsvarlige LGD-nivåer sammenlignet med å benytte nasjonalt handlingsrom til å heve minimumsnivåene som følger av endringene i forordningen. Det fremkommer imidlertid ikke av høringsnotat om Finanstilsynet har myndighet til å sette krav til modellkalibrering for filialer av utenlandske banker som opererer i Norge.

Finanstilsynet understreker at det er usikkert hvordan de nye reglene vil påvirke norske bankers samlede kapitalisering, men vurderer at endringene innebærer noe økte kapitalkrav for IRB-bankene, mens standardmetodebankene samlet vil oppleve en reduksjon i kapitalkravene.

3 Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet viser til at bankmarkedet er et stort og viktig marked for norske forbrukere. Bankene formidler kapital fra sparere til foretak og husholdninger med behov for kapital. Problemer i én eller flere banker vil påvirke tilbudssiden i kredittmarkedet slik at investeringsveksten avtar og dermed også veksttakten i økonomien. Det er derfor viktig at bankene er finansielt solide. Videre bidrar velfungerende konkurranse mellom bankene til mer kostnadseffektiv drift, lavere priser og bedre løsninger for kundene.

³ IRB (Internal Ratings Based) er en avansert metode for kredittrisikomodellering som benyttes av større banker for å beregne kapitalkrav. Denne metoden tillater banker å bruke egne modeller for å estimere sannsynligheten for mislighold, tap gitt mislighold, og eksponering ved mislighold for ulike låneengasjementer, noe som gir en mer presis risikovurdering. For å benytte IRB-metoden, må bankene oppfylle krav og få godkjenning fra Finanstilsynet.

⁴ Norges Bank, Staff Memo 8/2023: Effekter av ny standardmetode og nytt gulv for IRB-bankene, side 39.

⁵ Resiprositet innebærer at norske bestemmelser og tiltak gjøres gjeldende for utenlandske bankers virksomhet i Norge.

⁶ LGD (Loss Given Default, eller på norsk "forventet tapsgrad gitt mislighold") refererer til andelen av et lån eller en kreditt som en långiver forventer å tape i tilfelle låntakeren misligholder betalingen. Det uttrykkes vanligvis som en prosentandel av den utestående gjelden på tidspunktet for mislighold.

⁷ Massemarkedsengasjementer refererer til kreditteksponeringer mot privatpersoner og små bedrifter som bankene behandler på en standardisert måte.

Banker er pålagt å ha en viss egenkapitalandel i forhold til utlånene sine. For å tiltrekke seg og beholde egenkapital må bankene tilby en avkastning som er konkurransedyktig i forhold til andre investeringsalternativer. Siden egenkapital generelt har høyere kapitalkostnader enn gjeld, vil en økning i egenkapitalkravene føre til økte samlede finansieringskostnader for bankene.⁸

Gitt at banker med lavere kapitalkrav får lavere marginale finansieringskostnader, betyr det isolert sett at de er mer konkurransedyktige og kan tilby lavere utlånsrenter enn banker med høyere kapitalkrav. Med dagens regulering vil i mange tilfeller IRB-bankene, ved hard konkurranse, kunne strekke seg lenger enn standardmetodebankene som følge av lavere finansieringskostnader for tilsvarende låneportefølje. Ved svak konkurranse kan standardmetodebankene overføre en større del av sin kostnadsulempe til kundene gjennom høyere utlånsrenter. Dette innebærer at kundene kommer dårligere ut enn de ellers kunne gjort, både ved at de i gjennomsnitt betaler høyere renter, og at de i noen tilfeller velger andre banker enn de ville gjort om standardmetodebankene hadde hatt lavere utlånsrenter.

Konkurransetilsynet viser videre til at regler som favoriserer store banker og deres bruk av IRB-metoden også kan drive frem konsolidering i banksektoren. I flere tilfeller har ønsket om å inkludere en oppkjøpskandidat i IRB-modellene vært en sentral drivkraft bak foretakssammenslåinger.⁹

Endringene som følger av kapitalkravsforordningen vil ifølge Finanstilsynet føre til lavere egenkapitalkrav for norske standardmetodebanker. Konkurransetilsynet er positive til at dette kan føre til mer konkurransedyktige standardmetodebanker fordi de vil få lavere finansieringskostnader. Tilsynet er videre positiv til at endringene fører til likere egenkapitalkrav for standardmetode- og IRB-banker, slik at reguleringen i seg selv i mindre grad blir en årsak til konsolidering.

Selv om kapitalkravsforordningen er harmonisert på EU-nivå, gir den nasjonale myndigheter en viss fleksibilitet til å innføre strengere nasjonale krav dersom det er nødvendig for å sikre finansiell stabilitet eller på grunn av særlige forhold i det nasjonale markedet. Finanstilsynet har gjort en vurdering av at særnorske forhold underbygger behovet for strengere krav til norske banker, jf. over i kapittel 2.

Konkurransetilsynet understreker at det er viktig å vurdere konkurransemessige aspekter ved utforming av nasjonale valg, slik at konkurransen i markedet ikke svekkes.¹⁰ Dersom kapitalkravene treffer ulikt, kan det bidra til at det ikke er de mest effektive bankene eller bankene med best risikovurdering som gir lån. Dette kan føre til at langsiktig effekt på finansiell stabilitet er mindre effektiv enn tiltenkt.¹¹

⁸ I strid med Modigliani-Miller-teoremens prediksjon om irrelevans av bankens finansieringsstruktur, indikerer empiri fra banksektoren at økt egenkapitalandel fører til høyere finansieringskostnader. Dette skyldes blant annet implisitte statsgarantier som reduserer risikoen for bankenes eiere. Som følge av dette vil en økning i egenkapitalandelen ikke medføre tilsvarende reduksjon i gjeldens avkastningskrav, og dermed øker bankens samlede finansieringskostnader.

⁹ Se for eksempel uttalelser i forbindelse med DNBs oppkjøp av Sbanken (<https://www.dn.no/marked/dnb/sbanken/abg-sundal-collier/dnb-kan-ha-betalt-22-mrd-for-mye-for-sbanken/2-1-1514570>) og fusjoner hvor Sparebank 1 Sørøst-Norge har vært involvert (<https://finanswatch.no/nyheter/bank/article13782231.ece>).

¹⁰ Det vises for øvrig til tidligere høringssvar mv. fra Konkurransetilsynet: [Høringsuttalelse – beregningsgrunnlag for kapitalkrav](#) (2013), [Svar på høring - utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner](#) (2014), [Høringsuttalelse - forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv.](#) (2014), [Høringsuttalelse – nye likviditetskrav for finansforetak](#) (2015), [Høringsuttalelse – NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital](#) (2018), samt tilsynets [rapport om konkurransen i boliglånemarkedet](#) (2015).

¹¹ Det vises til [Magma 4/2016: Kan særnorske kapitalkrav undergrave stabiliteten](#), hvor det blant annet argumenteres for at særnorske kapitalkrav, gjennom at de gir en konkurransevridning, på lang sikt kan ha en negativ påvirkning på stabiliteten i norsk banksektor.

Med hilsen

Gjermund Nese
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker
Finansdepartementet

Postadresse
Postboks 8008 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
Postmottak
Finansdepartementet
post@fin.dep.no