



Finans Norge
Postboks 2473
0202 OSLO

VÅR REFERANSE
20/14356

DERES REFERANSE

DATO
08.02.2021

Finanstilsynets rundskriv om høyrisiko og forståelse av CRR artikkel 128

Finanstilsynet viser til Finans Norges brev 16. desember 2020 om Finanstilsynets rundskriv om høyrisiko, og Finans Norges oversendelse av juridiske vurderinger fra advokatfirmaet Thommessen 17. desember 2020 og advokatfirmaet Schjødt 18. desember 2020. Det vises også til møte med Finans Norge 21. januar 2021, der denne saken ble drøftet.

Bakgrunn

I brev av 3. mars 2020 viste Finans Norge til henvendelser fra medlemmer som anså at innføringen av kapitalkravsforordningen (CRR) i norsk rett ved årsskiftet 2019/2020 medførte en endring hva gjelder risikovekting under standardmetoden av visse eiendomsengasjementer. I brevet ble Finanstilsynet bedt om en nærmere avklaring av definisjonen av "finansiering av spekulativ investering i fast eiendom". Blant annet på bakgrunn av Finans Norges henvendelse redegjorde Finanstilsynet i rundskriv 5/2020 for kapitalkravsforordningens bestemmelse og Finanstilsynets praktisering av denne.

Finanstilsynet oppfatter at Finans Norge mener Finanstilsynet i rundskrivet har en feil forståelse av CRR artikkel 128. Så vidt Finanstilsynet forstår, legger Finans Norge særlig vekt på at finansiering av eiendomsutvikling hvor utbygger i bindende avtaler allerede har solgt eiendom til kjøpere for en fastsatt pris, innebærer en risikoreduksjon som tilsier at engasjementet ikke faller inn under nevnte artikkels definisjon av engasjementer som er forbundet med særlig høy risiko. I begrunnelsen legger Finans Norge stor vekt på fortolkningen av uttrykket "ugjenkallelige avtaler" som er brukt i et svar fra EBA i Q&A 2017_3173. Slik Finanstilsynet forstår det, mener Finans Norge at Finanstilsynet tolker svaret fra EBA feil. Videre anfører Finans Norge, slik Finanstilsynet forstår det, at CRR i prinsippet åpner for at engasjementer må kunne deles opp for kapitaldekningsformål, der en del som motsvares av forhåndssalg, ikke regnes som høyrisikoengasjement.

I dette brevet vil Finanstilsynet redegjøre for relevante bestemmelser i CRR og tilsynets forståelse av denne lovgivningen. Etter Finanstilsynets vurdering, er følgende problemstillinger sentrale:

- Forordningens definisjon av engasjementer som er forbundet med særlig høy risiko.
- Mulighetene innenfor forordningen til å dele opp engasjementer og tilordne disse ulike risikovekter.

Det følger av forordning 1093/2010 art. 16b nr. 2 at svaret fra EBA i nevnte Q&A ikke er bindende. Slike svar har likevel betydning for Finanstilsynets tilsynspraksis, og Finans Norges fortolkning av dette svaret kommenteres nedenfor.

Finans Norge tar i brevet av 16. desember 2020 ikke opp spørsmålet om mulige konsekvenser det aktuelle kapitalkravet for høyrisikoengasjementer i pilar 1 kan ha for kapitalkrav i pilar 2, men har i andre sammenhenger reist spørsmål om dette. Finanstilsynet vil derfor avslutningsvis kommentere denne problemstillingen.

Generelt om risikotilordning og mulig ny lovgivning etter Baselstandarden

Finansiering av eiendomsutviklingsprosjekter innebærer i utgangspunktet en betydelig risiko, som i tillegg til eiendomsmarkedsrisiko også omfatter gjennomførings- og kostnadsrisiko. Dette gjelder også prosjektfinansiering i det norske markedet. Finanstilsynet deler Finans Norges vurdering av at det likevel kan være stor variasjon i risikoen knyttet til slike lån. Standardmetoden i CRR bygger imidlertid på en relativt grovmasket inndeling av bankenes engasjement og åpner ikke for en mer finmasket inndeling av slike engasjementer, som forordningen definerer som høyrisikoengasjementer.

CRR bygger på Baselstandarder. I den nye Baselstandarden, som etter anbefalingen skal gjennomføres 1. januar 2023¹, øker detaljeringsnivået og risikosensitiviteten i standardmetoden for kredittrisiko. Det åpnes for å differensiere risikovekten etter ulike kjennetegn ved engasjementet, slik at lån der prosjektet har en betydelig andel forhåndssalg, egenkapitalandel og kontantinnskudd fra kjøper/leietaker², skal kunne få en risikovekt på 100 prosent³, forutsatt at långivningen oppfyller nærmere angitte generelle forsvarlighetskriterier. For eiendomsutviklingsprosjekter som gjelder næringseiendom, er det ikke åpnet for lavere risikovekt enn 150 prosent etter Baselstandarden.

Om CRR artikkel 128

Det er etter Finanstilsynets vurdering klart at artikkel 128 i CRR, jf. artikkel 4 nr.1 punkt 79, ikke åpner for å differensiere risikovektene etter f.eks. minimum forhåndssalg, forhåndsbetaling fra kjøper eller egenkapitalandelen som utbygger går inn i prosjektet med. EBA fastslår også i Q&A 2015_2268 at det ikke kan innføres kvalitative kriterier for å gi de opplistede engasjementene i artikkel 128 en lavere risikovekt enn 150 prosent. Bestemmelsen åpner heller ikke for å dele engasjementet forholdsmessig etter graden av forhåndssalg, slik at ved f.eks. 10 prosent forhåndssalg, kan 10 prosent av engasjementet vektet 100 prosent⁴. Det vises i denne sammenheng også til CRR artikkel 112 og 113 om tilordning av eksponering til engasjementskategorier. For lån med pant i boligeiendom er det i artikkel 124 eksplisitt referert til ulike deler av engasjementet. For øvrig er det bare når et engasjement er sikret med pant eller garanti/kredittderivat som oppfyller krav i regelverket, jf. artikkel 111 nr. 3, artikkel 113 nr. 3, artikkel 222 nr. 3 og artikkel 235, at risikovekten for deler av engasjementet kan påvirkes. Det vises til senere omtale i dette brevet om adgangen til å hensynte sikkerhetsstillelse.

¹ Gjennomføring i EU er til vurdering

² Og der dette kontantinnskuddet ikke betales tilbake dersom kontrakten avbrytes

³ I vurderingen av Baselstandarden, gir EBA uttrykk for at EBA bør få i mandat å fastsette nærmere kriterier for dette

⁴ Jf. også uttalelse fra det danske finanstilsynet

Eiendommer med 100 prosent forhåndssalg – EBAs uttalelse om ugjenkallelige avtaler

EBAs svar i Q&A 2017_3173 er at der det ikke er inngått avtaler som er ugjenkallelige, vil det være tale om «spekulativ finansiering av fast eiendom», slik dette uttrykket er brukt i CRR. Dette kan reise spørsmål om et engasjement mot et byggeprosjekt der 100 prosent av eiendommene er forhåndsolgt, likevel ikke faller inn under bestemmelsen om engasjement med høy risiko. Som nevnt er svar EBA gir innenfor rammen av Q&A-ordningen, ikke bindende. Dette tilsier at det bør utvises varsomhet med å trekke motsetningsslutninger fra de svar som gis.

Det er gjennomføringsrisiko knyttet til et byggeprosjekt. Selv om en utbygger vil kunne redusere markedsrisikoen gjennom forhåndssalg, vil utbygger bære risiko for uforutsette hendelser i byggeperioden som innebærer forsinkelser og mangler som gir rett til heving av avtalen. Utbygger bærer også risiko for at kjøper ikke er i stand til å oppfylle avtalen. I den nye Baselstandard stilles det derfor krav om egenkapitalandel i prosjektet og at forhåndssalget sikres ved at kjøperne eller leietakerne innbetaler et betydelig kontantinnskudd som ikke vil bli tilbakebetalt dersom kontrakten sies opp.

Finanstilsynet har vurdert forståelsen av EBAs Q&A i lys av ordlyden i CRR artikkel 128, jf. artikkel 4 nr. 1 punkt 79. Det er først på overtakelsestidspunktet kjøper overtar eiendomsretten til og risikoen for boligen og utbygger får krav på sluttoppgjør. Finanstilsynet ser at hjemmelsoverføring og tilhørende krav på sluttoppgjør i noen tilfeller kan skje før ferdigattest foreligger. Finanstilsynet vil derfor presisere at overtakelsestidspunktet kan legges til grunn i vurderingen av når det er inngått en ugjenkallelig avtale. Finanstilsynet antar at en slik presisering i de fleste tilfeller har liten praktisk betydning for risikoklassifiseringen av eiendomsutviklingsengasjementer.

Adgangen til å hensynta sikkerhetsstillelse

Det er etter artikkel 108 i CRR en generell adgang for standardmetodebankene til å ta hensyn til sikkerhetsstillelse ved beregningen av kapitalkrav for kredittrisiko i samsvar med CRR tredje del, avdeling II, kapittel 4. Sikkerhetene som standardmetodebankene etter nærmere regler kan ta hensyn til etter enkel metode for finansielle sikkerheter, er bl.a. kontantinnskudd, gjeldsinstrumenter med god kredittvurdering, egenkapitalinstrumenter som inngår i en hovedindeks, andeler i verdipapirfond og garantier og kredittderivater.

I Q&A 2013_215 skriver EBA at det ikke kan tas hensyn til sikkerhetsstillelser ved risikoklassifiseringen som høyrisikoengasjement. Finanstilsynet legger til grunn at svaret fra EBA gjelder selve engasjementskategoriseringen og at reglene om kredittrisikoreduksjon i CRR vil gjelde, slik at sikkerhetsstillelse som uttrykkelig oppfyller kravene i CRR tredje del, avdeling II, kapittel 4, kan hensyntas for de delene av finansieringen som er sikret (substitusjonsmetoden). Det vises til at artikkel 108 i CRR om anvendelse av bestemmelsene om risikoreduksjon gjelder alle engasjementskategorier. Det følger også av artikkel 113 nr. 3 i CRR at dersom et engasjement er omfattet av kredittbeskyttelse, kan risikovekten som anvendes for vedkommende post, endres i samsvar med reglene i tredje del, avdeling II, kapittel 4.

Forholdet mellom pilar 1 og pilar 2

Kapitalkrav i pilar 2 skal fange opp risiko som ikke dekkes av kapitalkrav i pilar 1. Endret kapitalkrav i pilar 1 kan derfor påvirke vurdert kapitalbehov i pilar 2. Finanstilsynet vil se hen til dette i de fremtidige vurderingene av risiko og kapitalbehov i enkeltbanker. Finanstilsynet vil samtidig understreke at det ikke er slik at økt eller redusert kapitalkrav i pilar 1 automatisk

motsvares av henholdsvis tilsvarende lavere eller høyere kapitalkrav i pilar 2. Pilar 2-kravet fastsettes etter en samlet vurdering av risikoen i den enkelte bank og innenfor de rammer som følger av EU-regelverket. Finanstilsynet tar sikte på å fastsette nye pilar 2-krav for et stort antall banker i 2021, også for enkelte banker som ikke tidligere har fått fastsatt pilar 2-krav.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.