



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
23/14350

DERES REFERANSE

DATO
30.11.2023

Kapitalkrav for landbrukseiendoms lån

1. Innledning

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets brev datert 2. november 2023. I brevet blir Finanstilsynet bedt om å vurdere om EU/EØS-regelverket åpner for at nasjonale myndigheter kan differensiere risikovektingen for ulike eiendoms lånssegmenter, for eksempel ved å sette en annen risikovekt for landbrukseiendoms lån enn andre typer næringseiendoms lån, og om risikoen ved landbrukseiendoms lån tilsier at risikovektingen burde settes lavere for dette segmentet. Videre ber departementet Finanstilsynet vurdere dagens grense for klassifisering av landbrukseiendom som bolig- eller næringseiendom, herunder om det er andre grenser enn konsesjon som kan være hensiktsmessige, og om det kan gjøres forenklinger f.eks. slik at boligdelen av en konsesjonspliktig landbrukseiendom kan skilles ut og anses som pant for boliglån.

I forbindelse med vurderingen har Finanstilsynet mottatt brev fra Finans Norge¹ og det er gjennomført møte med Finans Norge, der også Norges Bondelag deltok.

Det følger av kapitalkravsforordningen (forordning 575/2013, CRR) at foretak som benytter standardmetoden for kredittrisiko, i utgangspunktet skal ilegge lån til næringseiendom en risikovekt på 50 prosent, under gitte forutsetninger. Nasjonale myndigheter skal imidlertid jevnlig vurdere om denne risikovekten er tilstrekkelig og kan fastsette et høyere nivå. I Norge er dette handlingsrommet benyttet for næringseiendom, ved at det ikke er anledning til å ta hensyn til pant i næringseiendom. Risikovekten på næringseiendom ble satt til 100 prosent ved innføringen av Basel I-standardene i 1989, og denne risikovekten har vært opprettholdt ved oppdateringer av regelverket i 2001, 2006, 2014 og sist i 2019 da CRR og kapitaldekningsdirektivet (CRD) ble tatt inn i EØS-avtalen.

Risikovekten på næringseiendom ble senest vurdert høsten 2023, etter at Finansdepartementet i brev 29. september 2022 ba Finanstilsynet bl.a. om å vurdere risikovektingen for standardmetodebankene. Finanstilsynet anbefalte i brev av 30. november 2022 at den norske risikovekten for næringseiendom ble opprettholdt, blant annet fordi risikoen for finansiell ustabilitet ble vurdert som høyere enn da gjeldende risikovekt ble fastsatt. Departementet hadde tilsynets vurderinger på høring frem til 25. mai 2023, og saken er til behandling. Finanstilsynet vurderte ikke differensiering av risikovekten for forskjellige eiendomssegmenter innen næringseiendom, herunder landbrukseiendom, som del av anbefalingen.

¹ "Risikovekt for boligdel av lån til konsesjonspliktig landbruk under standardmetoden" mottatt 24. oktober 2023

Utfyllende regler til CRR (EU-kommisjonens forordning (EU) 2023/206) presiserer hvilke faktorer som skal hensyntas i vurderingen av blant annet risikovekter for lån med pant i fast eiendom. Det følger av forordningen at nasjonale myndigheter skal basere sin vurdering på tapshistorikk og et beste estimat for realiserte tap ett til tre år fram i tid. Forordningen henviser imidlertid til konkrete datapunkter i foretakenes finansielle rapportering som ikke rapporteres sektorvis og som dermed er lite egnet til å belyse problemstillingene Finanstilsynet er bedt om å vurdere. Finanstilsynet har derfor brukt andre datakilder enn de som er pålagt etter regelverket. Finanstilsynet gjør også oppmerksom på at forordningen ikke inneholder bestemmelser knyttet til myndighetenes vurderinger av finansiell stabilitet eller hvordan tapshistorikk og -estimat skal hensyntas i fastsettelsen av risikovektenes nivå.

En nærmere beskrivelse av det aktuelle regelverket følger under punkt 2. I punkt 3 redegjøres det for utviklingen i risikobildet. Finanstilsynets vurderinger av finansiell stabilitet og gjeldende kapitalkrav følger i punkt 4.

2. Rettslig utgangspunkt

2.1. Nasjonalt handlingsrom for risikovekting av næringseiendom i standardmetoden

Risikovekten for lån med pant i næringseiendom følger av CRR artikkel 126. I utgangspunktet er risikovekten 50 prosent for en eksponering, eller del av en eksponering, som er fullt ut sikret med pant i næringseiendom. Risikovekten tilordnes imidlertid bare den delen av lånet som "ikke overstiger 50 prosent av markedsverdien til eiendommen som er pantsatt, eller 60 prosent av pantelånsverdien", jf. artikkel 126 punkt 2 bokstav d.²

Videre må også følgende vilkår oppfylles for at lånet skal anses som fullt ut sikret, jf. artikkel 126 punkt 2:

- a) Eiendommens verdi skal ikke i vesentlig grad være avhengig av låntakerens kredittkvalitet. Institusjonene kan unnlate å fastsette hvor vesentlig påvirkningen er i situasjoner der rent makroøkonomiske faktorer påvirker både eiendommens verdi og låntakerens betalingsevne.
- b) Risikoen knyttet til låntakeren skal ikke i vesentlig grad avhenge av avkastningen fra den underliggende eiendommen eller det underliggende prosjektet, men av låntakerens grunnleggende evne til å tilbakebetale gjelden gjennom andre kilder, og tilbakebetalingen av kreditten avhenger derfor ikke i vesentlig grad av en eventuell kontantstrøm fra den underliggende eiendommen som er stilt som sikkerhet.
- c) Kravene til pantsatt eiendom i artikkel 208 og verdsettingsreglene i artikkel 229 nr. 1 er oppfylt.

Vilkår b) innebærer at spesialiserte foretak med virksomhet tett knyttet til eiendomsmassen ikke vil kvalifisere. I artikkel 126 punkt 3 er foretakene gitt mulighet til å se bort fra vilkår b), dersom det aktuelle landets myndigheter har offentliggjort dokumentasjon som blant annet viser at tap på utlån

² Definisjoner for "pantelånsverdi" og "markedsverdi" er gitt i CRR artikkel 4 punkt 74 og 76. "Pantelånsverdi" er verdien av fast eiendom som fastsatt ved en forsiktig vurdering av eiendommens framtidige salgbarhet. "Markedsverdi" er det anslåtte beløpet som eiendommen på tidspunktet for verdsettingen vil kunne utveksles for mellom en villig kjøper og en villig selger.

med sikkerhet i næringseiendom på opptil 50 prosent av markedsverdien eller 60 prosent av pantelånsverdien, i et gitt år, ikke overstiger 0,3 prosent av totale utlån med sikkerhet i næringseiendom, og at samlede tap på utlån med sikkerhet i næringseiendom ikke overstiger 0,5 prosent av totale utlån med sikkerhet i næringseiendom.

Nasjonale myndigheters handlingsrom for å fastsette en høyere risikovekt for lån med pant i næringseiendom er gitt i CRR artikkel 124 nr. 2. Det følger av bestemmelsen at myndighetene i et land jevnlig, og minst årlig, skal

"vurdere om risikovekten på 35 % for eksponeringer mot ett eller flere eiendomssegmenter³ sikret med pant i boligeiendom som omhandlet i artikkel 125 i en eller flere deler av territoriet til den vedkommende myndighetens medlemsstat, og risikovekten på 50 % for eksponeringer sikret med pant i næringseiendom som omhandlet i artikkel 126 i en eller flere deler av territoriet til den vedkommende myndighetens medlemsstat, er hensiktsmessige."

2.2 Kommende regelverk

Reglene for risikovekting av næringseiendom vil mest sannsynlig bli endret med ny standardmetode, som vil bli innført gjennom en endring av CRR. Endringsforordningen (CRR3) er forventet vedtatt i EU snarlig og vil trolig tre i kraft 1. januar 2025. De forventede endringene innebærer at risikovekten som hovedregel vil være 60 prosent for lån innenfor 55 prosent av verdien på panteobjektet. Den resterende delen behandles som usikret. I foreløpige utkast til CRR3 har nasjonale myndigheter fremdeles handlingsrom til å øke risikovekten.⁴

Av utkast til CRR3 framgår det også at den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) gis mandat til å utarbeide en rapport som kartlegger hvordan kapitalkravene påvirker finansiering av landbruket. Rapporten skal leveres innen utgangen av 2030 og skal blant annet vurdere om det skal innføres en særskilt behandling av eksponeringer mot landbruket. EBA skal også avlegge en statusrapport for arbeidet innen utgangen av 2027.

2.3 Risikovekter i Norge og i andre land

Det følger av gjeldende CRR/CRD IV-forskrift § 6 at det skal ikke tas hensyn til pantesikkerhet i næringseiendom ved fastsettelse av risikovekt etter CRR artikkel 124 nr. 2. Dette innebærer en risikovekt på 100 prosent for slike lån, uavhengig av sikkerhetsgrad. Dersom utlån tilfredsstiller kravene til massemarkeds kategorien, kan risikovekt på 75 prosent benyttes. Finanstilsynet er kjent med at flere banker har vurdert at utlån til landbrukseiendom kvalifiserer til massemarkeds kategorien. Utlån til landbruk som kvalifiserer til reduksjonsfaktoren for små og mellomstore bedrifter, jf. CRR art. 501, vil ha ytterligere reduserte kapitalkrav.

Ifølge ESRBs oversikt benytter fire andre EU-land det nasjonale handlingsrommet i artikkel 124 til å justere risikovekter for næringseiendom.⁵ Polske myndigheter har som hovedregel hatt risikovekt på 100 prosent for næringseiendom, men satte i oktober 2020 risikovekten ned til 50 prosent for eksponeringer sikret med pant i næringseiendom som benyttes av låntaker til å drive egen

³ Det fremgår ikke klart av bestemmelsen hvorvidt "ett eller flere eiendomssegmenter" i denne sammenheng kun gjelder for eksponeringer sikret med pant i boligeiendom eller også omfatter eksponeringer sikret med pant i næringseiendom. Dette blir drøftet nærmere under punkt 4.2.

⁴ https://finance.ec.europa.eu/publications/banking-package_en

⁵ https://www.esrb.europa.eu/national_policy/risk/html/index.en.html. De aktuelle landene er Kroatia, Latvia, Polen og Romania.

virksomhet og som ikke genererer inntekt gjennom utleie eller salg av eiendommen.⁶ Tiltaket er dels begrunnet i at polske myndigheter vurderer risikoen knyttet til slik næringseiendom ("owner occupied") som lavere enn øvrig næringseiendom ("income-generating") og dels i et ønske om å stimulere til vekst i kjølvannet av koronapandemien.

2.4 Skillet mellom bolig- og næringseiendom

Etter det Finanstilsynet kjenner til, er det ingen generelle bestemmelser i CRR eller supplerende regelverk som regulerer hvordan eiendom med både bolig- og næringsformål skal behandles i kapitaldekningsberegningen. Regelverket har heller ikke spesifikke bestemmelser om behandlingen av landbrukseiendom.

Landbrukseiendommer er normalt kjennetegnet ved at eier har eiendommen som sitt bosted samtidig som det drives næringsvirksomhet der. Det framkommer av en tolkningsuttalelse fra EU-kommisjonen (EBA Q&A 2013_94) at landbrukseiendom skal anses som næringseiendom med mindre boligformålet er det dominerende formålet med eiendommen.⁷

Finanstilsynet har lagt konsesjonsgrensen til grunn for når næringsvirksomheten er å anse som den dominerende bruken. Dette innebærer at landbrukseiendommer under konsesjonsgrensen i sin helhet kan behandles som boligeiendom, mens landbrukseiendom over konsesjonsgrensen i sin helhet skal behandles som næringseiendom. Finanstilsynets tolkning er kommunisert i en tidligere veiledning til rapportering av kapital og også i tilsynsrapporter som er publisert i inneværende år. Videre er samme tolkning lagt til grunn for hva som anses som lån med pant i bolig etter utlånsforskriften.

3. Risiko knyttet til lån til landbrukseiendom

3.1 Dokumenterte tap

Tall for finansforetakenes tap på utlån til landbrukseiendom er ikke direkte tilgjengelig. Tapstallene som nasjonale myndigheter skal vurdere i henhold til forordning (EU) 2023/206, er kun tilgjengelig på aggregert nivå og gir derfor ingen innsikt i hvorvidt risikovektene bør differensieres for forskjellige eiendomssegmenter.

Finanstilsynet har tilgang til relativt granulære data for næringsfordelte utlånstap for årene 1997-2022, samt en grovere inndeling for årene 1987-1996. Ingen av disse dataseriene skiller imidlertid ut landbruk som egen kategori. Det er mulig å gjøre en tilnærming for årene 1997-2022 ved å ta utgangspunkt i utlånstapet til "jordbruk, skogbruk og fiske" ("primærnæringene") og trekke fra utlånstapet til underkategorien "fiskeoppdrett og klekkerier". Selv om "fiskeoppdrett og klekkerier" tas ut av grunnlaget inngår likevel en ukjent andel andre underkategorier enn landbruk, f.eks. tap på "utlån til fiskefartøy", "skogbruksvirksomhet" o.l. For årene 1997-2007 er det trolig også en del "støy" i datagrunnlaget som gjør at tapstallene er misvisende. For eksempel hadde en av de største norske bankene på begynnelsen av 2000-tallet betydelige tap på utlån til "fiskeoppdrett og klekkerier". Tapene var i hovedsak relatert til økonomiske misligheter (Pan Fish-saken). En stor

⁶ "(...) exposures secured on commercial real estate used by the borrower to conduct his own business and do not generate income from rent or profit from their sale. For other commercial properties, the 100% risk weight still applies." Fullstending notifikeringsskjema for tiltaket er tilgjengelig her:

https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/esrb.notification_20211202_Article124_PO~a41ad746ca.eng.pdf

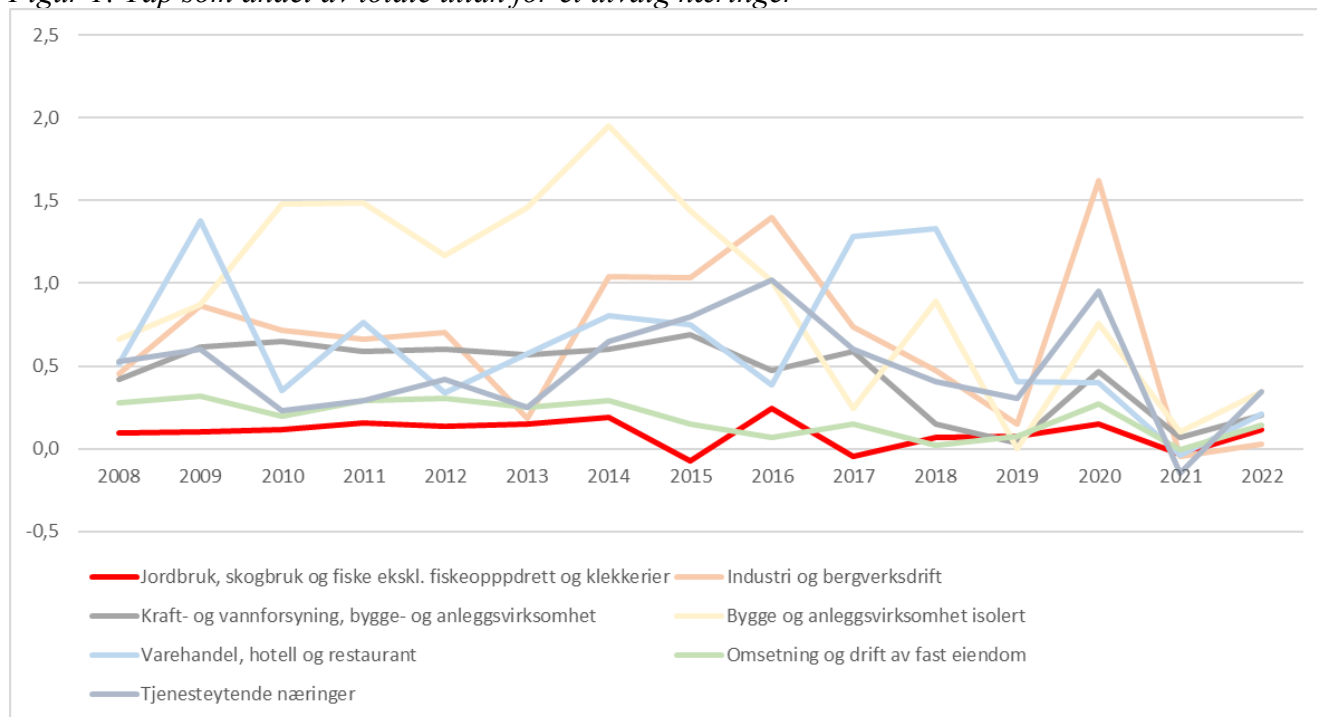
⁷ "Unless the residential purpose dominates the purpose of commercial exploitation of the property, agricultural and silvicultural properties should be considered commercial properties", jf. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2013_94

andel av dette tapet ble tilbakeført de påfølgende årene. For årene 1987-1996 finnes kun tapstall for primærnæringene samlet, og det er derfor ikke mulig å ta ut "fiskeoppdrett og klekkerier" slik som for perioden 1997-2022.⁸

Figur 1 viser tap som andel av totale utlån for et utvalg næringer hvor pant i næringseiendom ikke er uvanlig, for årene 2008-2022. Dette er årene med antatt best datakvalitet. Finanstilsynet understreker at norsk økonomi i hele perioden har hatt god utvikling og at tapsnivåene gjenspeiler dette. Segmentet "jordbruk, skog og fiske, ekskludert fiskeoppdrett og klekkerier", har over denne perioden det laveste gjennomsnittet (0,10 prosent), mens "omsetning og drift av fast eiendom" har nest laveste gjennomsnitt (0,19 prosent). I de senere år er forskjellen mindre. Gjennomsnittet de siste fem årene er tilnærmet likt for "jordbruk, skog og fiske, ekskludert fiskeoppdrett og klekkerier" og "omsetning og drift av fast eiendom" (hhv. 0,08 og 0,10 prosent) mens tallene for 2022 alene viser at "industri og bergverksdrift" hadde aller lavest tap (0,03 prosent), foran "jordbruk, skog og fiske, ekskludert fiskeoppdrett og klekkerier" (0,12 prosent) og "omsetning og drift av fast eiendom" (0,14 prosent)

Dersom vi ser på hele perioden, 1997-2022, er sektoren "omsetning og drift av fast eiendom" sektoren med lavest tapsandel (0,15 prosent), marginalt foran "jordbruk, skog og fiske, ekskludert fiskeoppdrett og klekkerier" (0,16 prosent). Gjennomsnittet for de valgte næringene er 0,47 prosent.

Figur 1: Tap som andel av totale utlån for et utvalg næringer



Kilde: Finanstilsynet (Norges Bank)

Tallene har svakheter, men antyder at tap på utlån sikret med landbrukseiendom er lave relativt til andre eiendomssegmenter de siste 15 årene. Det er usikkert om dette også gjaldt for bankkriseårene (1988-1992), hvor tapene var svært høye både på utlån til næringseiendom og privatkundemarkedet. Finanstilsynet har gått gjennom dokumentasjon fra bankkriseårene uten å finne indikasjoner på at tap på utlån til landbruk i Norge var spesielt høye i forhold til tapene på utlån til andre næringer i

⁸ Tap på utlån til 'fiskeoppdrett og klekkerier' var svært høye på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet samt på begynnelsen av 2000-tallet.

denne perioden.⁹ I Danmark har imidlertid tap på utlån til landbruk bidratt til høye utlånstap for bankene. For eksempel utgjorde tap i landbruksektoren i 2011 4,5 prosent av utlån og garantier sammenlignet med 1,1 prosent for alle utlån sett under ett.¹⁰

3.2 Forventede tap

Det følger av forordning (EU) 2023/206 artikkel 1 nummer 1 bokstav b) at nasjonale myndigheter skal fastsette en tapsforventning "som det beste estimatet over tap som skal realiseres i løpet av en framtidig tidshorisont på minst ett år og, dersom nevnte myndighet bestemmer det, høyst tre år." Tapsforventningen skal ta utgangspunkt i den observerte tapserfaringen og justere denne oppover eller nedover, eller ved å beholde tapserfaringen uendret. Videre nevner forordningen en rekke faktorer som skal inngå i vurderingen av framtidige tap. Disse inkluderer blant annet markedenes tidligere og nåværende sykliske karakter, herunder påvirkning fra nasjonalt skattesystem og andre relevante reguleringer, forventet utvikling i priser, prisvolatilitet, makroøkonomiske nøkkelindikatorer, en rekke faktorer som kan påvirke tilbud og etterspørsel, samt en forventning om når eventuelle tap vil materialisere seg.

Som redegjort for under forrige punkt, er historiske data svake for realiserte tap på utlån sikret med pant i landbrukseiendom. Etter Finanstilsynets vurdering er det derfor krevende å anslå tapsforventninger framover og det er lite hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de observerte størrelsene. Gitt oppdragets korte tidshorisont er det heller ikke praktisk gjennomførbart å bygge en ny modell for prognoser av denne typen.

Finanstilsynets stresstest kan gi noen indikasjoner for hvor store tap bankene kan få fra utlån til lån sikret med landbrukseiendom.¹¹ Stresstesten skiller imidlertid ikke ut landbruk spesifikt, men legger slike lån i samlebetegnelsen "jordbruk, skog og fiske". Stresstestens resultater viser at i et basisscenario vil tap på utlån til denne kategorien ligge rundt 0,1 prosent, og i et stressscenario vil tapene øke til 0,2-0,3 prosent. Stresstesten er basert på innrapporterte tall, hvor endel utlån sikret med landbrukseiendom også kan ligge i kategorien "utlån sikret med næringseiendom", hvor tapene i basis- og stressscenarioene er henholdsvis cirka 0,3 prosent og 2,3 prosent.

Videre kan landbruket fremover bli sterkere berørt av klima- og miljømessige risikoer enn mange andre næringer. Ifølge Miljødirektoratet¹² vil norsk landbruk møte "utfordringer knyttet til ekstremvær, tørke og økt forekomst av plante- og dyresykdommer som kan redusere produktiviteten. Generelt forventes også økt nedbør å vanskeliggjøre dyrkings- og innhøstingsforhold." Hensynet til andre miljømål, herunder biologisk mangfold og vern om vann- og havressurser, kan medføre at tidligere areal som er blitt vurdert å ha verdi (f.eks. myrområder), ikke lenger er tilgjengelig for bruk. Disse faktorene taler for at tap for utlån til landbruket i framtiden kan bli høyere enn de konstaterte tapene fra tidligere år.

⁹ Hovedkilder: (i) Norges Banks Staff Memo nr. 3-2014, "Hva taper bankene penger på under kriser?", (ii) Kasper Kragh-Sørensen og Haakon Solheim. NOU 1992:30, «Bankkrisen», (iii) Dokument nr. 17 (1997-98). «Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen», (iv) SNF-rapport 29/92, «Bankkrisen i Norge», Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

¹⁰ Rangvid, J et al. (2013): "Den finansielle krise i Danmark - årsager, konsekvenser og læring" Rapport fra utvalget om finanskrisens årsaker til erhvervs- og vækstministeren.

¹¹ Nærmere omtale av stresstesten og dens forutsetninger er omtalt fra side 30 i Finansielt Utsyn:

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/7d7cea6f269d43019dad4f2a22bc8877/finansielt-utsyn---juni-2023.pdf>

¹² <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/klimatilpasning-i-sektorer/landbruk/>

4. Finanstilsynets vurderinger

Finanstilsynet vil i det følgende gjøre rede for sin vurdering av handlingsrommet for differensiering av risikovekter for forskjellige eiendomssegmenter, hvorvidt utlån sikret til landbrukseiendom bør illegges en særskilt, lavere risikovekt og hvor grensen bør gå for når en landbrukseiendom skal anses som henholdsvis bolig- og næringseiendom. Finanstilsynet viser til brev av 30. november 2022 for en generell vurdering av nivået på risikovektene knyttet til utlån sikret med pant i eiendom.

4.1. Handlingsrom for differensiering av risikovekter for eiendom

Utgangspunktet for vurderingen er CRR artikkel 124 nr. 2. Bestemmelsens første ledd fastsetter at:

"På grunnlag av dataene som er innsamlet i henhold til artikkel 430a, og eventuelle andre relevante indikatorer, skal myndigheten som er utpekt i samsvar med nr. 1a i denne artikkelen, regelmessig og minst én gang i året vurdere om risikovekten på 35 % for eksponeringer mot et eller flere eiendomssegmenter sikret med pant i boligeiendom som omhandlet i artikkel 125 i en eller flere deler av territoriet til den vedkommende myndighetens medlemsstat, og risikovekten på 50 % for eksponeringer sikret med pant i næringseiendom som omhandlet i artikkel 126 i en eller flere deler av territoriet til den vedkommende myndighetens medlemsstat, er hensiktsmessige (...)"

Bestemmelsen viser til eksponeringer mot ett eller flere eiendomssegmenter sikret med pant i boligeiendom, og til eksponeringer sikret med pant i næringseiendom. Når det gjelder næringseiendom er ikke "ett eller flere eiendomssegmenter" nevnt. For både pant i boligeiendom og pant i næringseiendom er det vist til "en eller flere deler av territoriet" i medlemsstatene. Ordlyden i første ledd alene taler for at regelverket ikke åpner for at det kan differensieres mellom flere segmenter av eksponeringer sikret med pant i næringseiendom. At EU-regelverket krever at evaluering av risikovekter til eiendom skal baseres på konkrete tapstall som kun rapporteres på aggregert nivå, støtter denne tolkningen, jf. forordning (EU) 2023/206 artikkel 1 nr. 1 bokstav a.

Imidlertid viser "ett eller flere eiendomssegmenter" i CRR artikkel 124 nr. 2 andre ledd også til næringseiendom. Etter Finanstilsynets vurdering er formuleringen i første ledd upresis og ut fra sammenhengen og bestemmelsens formål, er det Finanstilsynets vurdering at det også kan differensieres mellom flere segmenter av eksponeringer sikret med pant i næringseiendom ved fastsettelse av risikovekter.

Denne tolkingen underbygges også av ordlyden i forordning (EU) 2023/206, hvor artikkel 3 fastsetter at nasjonale tilsynsmyndigheter kan vurdere faktorene i artikkel 1 for "ett eller flere eiendomssegmenter" eller en eller flere deler av en medlemsstats territorium. Artikkel 1 regulerer eksponeringer sikret enten med pant i boligeiendom eller næringseiendom.

Også i praktiseringen av regelverket legges det til grunn at det er åpning for å differensiere risikovekter til forskjellige næringseiendomssegmenter. I punkt 2.2 i ESRB og EBA sitt notifiseringsskjema for slike tiltak, blir myndighetene eksplisitt bedt om å spesifisere hvilke segmenter innenfor næringseiendom aktuelle risikovekter skal gjelde for. Som nevnt i punkt 2.1 har også polske myndigheter lagt en slik tolkning til grunn for sin praksis og innført egen risikovekt for utlån til enkelte typer næringseiendom.

På bakgrunn av dette, er det Finanstilsynets vurdering at norske myndigheter har handlingsrom til å differensiere risikovekter for ulike segmenter innen næringseiendom.

4.2. Særskilt om risikovekt for landbrukseiendom

Utlån sikret med pant i landbrukseiendom skal etter gjeldende regelverk som hovedregel tildeles risikovekt på 100 prosent. For utlån som tilfredsstiller kriteriene til massemarkeds-kategorien, er risikovekten redusert til 75 prosent.¹³ Dersom hovedregelen i CRR art. 126 legges til grunn, vil risikovekten reduseres til 50 prosent for den delen av lånet som ikke overstiger 50 prosent av markedsverdien til eiendommen som er pantsatt, eller 60 prosent av pantelånsverdien. Overskytende beløp behandles som i dag. Utlån som kvalifiserer til reduksjonsfaktoren for SMB etter CRR art. 501, vil ha ytterligere reduserte kapitalkrav, både etter gjeldende regelverk og etter en eventuell differensiering.

Tilgjengelige tapstall som myndigheter skal benytte i vurderingen av risikovekter for eiendom etter forordning (EU) 2023/206 artikkel 1, er ikke fordelt på sektor og derfor ikke anvendelige for å vurdere risikoen knyttet til landbrukseiendom opp mot risikoen i andre sektorer. I punkt 3.1 er det redegjort for hvilke data som er tilgjengelige og hvilke tapsnivåer dataene indikerer.

Finanstilsynet vurderer det tilgjengelige tallgrunnlaget som noe mangelfullt til formålet. Det har ikke vært mulig å isolere verken tap på utlån sikret med landbrukseiendom eller totale utlån sikret med landbrukseiendom. I tillegg er de tilgjengelige tallene fra en god periode for norsk økonomi. Tallene viser likevel at utlån til landbruk, skogbruk og fiske (ekskludert oppdrett) samlet er blant sektorene som har gitt lavest tapsandeler i bankene. Det er imidlertid også andre sektorer, særlig omsetning og drift av fast eiendom, som over tid har like lave tap, både i et svært kort perspektiv (2022 isolert) og i et lenger perspektiv (1997-2022). I enkelte perioder har også andre sektorer like lave eller lavere tap. Finanstilsynets vurdering er at utlån sikret med landbrukseiendom trolig har lavere tap enn flere andre utlån sikret med annen næringseiendom, men at det samme kan sies om andre sektorer. Landbrukssektoren skiller seg derfor ikke ut på en slik måte at det gir grunnlag for en særskilt risikovekt til dette segmentet.

Tapene på lån med pant i eiendom har vært lave over en lang periode med lave renter, sterk vekst i eiendomspriser og en samlet sett god utvikling i norsk økonomi. Generelt er det derfor Finanstilsynets vurdering at myndigheter bør være varsomme med å legge tapserfaringer de siste årene til grunn for vurderinger av framtidig tapsrisiko, og at det er betydelig risiko for vesentlig høyere tap i årene som kommer. Siden årsskiftet 2021/2022 har høyere renter bidratt til å øke risikoen i markedet for næringseiendom. Landbruksnæringen møter i tillegg utfordringer knyttet til klimaendringer, både direkte gjennom mer ekstremt vær og indirekte gjennom klimatiltak. Etter Finanstilsynets vurdering er det stor usikkerhet rundt hvordan inntjening og gjeldbetjeningsevne i landbruket blir påvirket av klima- og miljømessige faktorer, men tapene i denne sektoren kan utvikle seg i mer negativ retning enn andre sektorer som ikke er like utsatt for klimarisiko.

For at kapitalkravene til norske finansforetak skal være forsvarlige, er det viktig at foretakenes beregningsgrunnlag er robuste og gjenspeiler den risikoen foretakene er eksponert for. Finanstilsynets generelle vurdering er at risikoen for finansiell ustabilitet har økt siden de gjeldende risikovekter ble fastsatt, også for utlån sikret med pant i landbrukseiendom, selv om de realiserte tapene i denne sektoren er lave. Basert på tapserfaringer og forventet utvikling, er det etter Finanstilsynets vurdering ikke grunnlag for at utlån i denne sektoren skal illegges en særskilt, lavere risikovekt. En slik tilpasning vil kunne skape en forventning om at også risikovektene til andre eiendomssegmenter bør reduseres. Næringseiendom er en svært heterogen kategori, hvor det er

¹³ Kategorisering som massemarked forutsetter at lånet ikke overstiger 1 million euro, jf. CRR art. 123.

vanskelig å skille ut gode data for underkategoriene. Videre er landbrukseiendom også i seg selv en underkategori med stor variasjon i geografisk spredning, størrelse og låntakernes hoved- og bigeskjeffer. Differensiering av underkategorier innen næringseiendom vil derfor være svært krevende og øke kompleksiteten i et allerede svært omfattende og detaljert regelverk. Finanstilsynet mener derfor at det ikke bør innføres differensierte risikovekter for underkategorier av næringseiendom.

Finanstilsynet vil også legge til at mange landbrukseiendommer, hvor låntakers inntekt i stor grad er basert på inntektene fra landbruksdriften, i utgangspunktet ikke møter vilkåret i CRR art 126 punkt 2 bokstav b og dermed ikke kvalifiserer til den lavere risikovekten på 50 prosent i CRR art. 126 nr. 1 bokstav a. Unntaket i artikkel 126 nr. 3 kommer til anvendelse bare når myndighetene har offentliggjort tall som viser at tap på utlån med sikkerhet i næringseiendom på opptil 50 pst. av markedsverdien (eller 60 pst. av pantelånsverdien) ikke overstiger 0,3 pst. av totale utlån med sikkerhet i næringseiendom, og at samlede tap på utlån med sikkerhet i næringseiendom ikke overstiger 0,5 pst av totale utlån med sikkerhet i næringseiendom. Finanstilsynet legger til grunn at dette også kan gjennomføres sektorvis, jf. omtalen av handlingsrommet i punkt 4.1, men vurderer per i dag det tilgjengelige tallgrunnlaget som for mangelfullt til en slik anvendelse.

4.3. Grensen mellom bolig- og næringseiendom

Finanstilsynets nåværende praksis innebærer at landbrukseiendommer som ikke er konsesjonspliktige i sin helhet kan behandles som boligeiendom, mens landbrukseiendom over konsesjonsgrensen i sin helhet skal behandles som næringseiendom. Om eiendommen er konsesjonspliktig følger av bestemmelsene i lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom¹⁴. I vurderingene har Finanstilsynet blant annet sett hen til Prop. 92 L (2016-2017) om endringer i konsesjonsloven, hvor det sies på side 36 (i forbindelse med heving av arealgrensa mht. konsesjonsplikt) at

"Forslaget innebærer at forvaltningens kontroll med omsetningen av små landbrukseiendommer innskrenkes. Forslaget vil derfor, slik flere høringsinstanser peker på, åpne opp for at flere landbrukseiendommer kan omsettes der formålet med ervervet er noe annet enn landbruksdrift, se omtale i kapittel 4.5.6. Erververen kan velge om eiendommen skal brukes til for eksempel boligformål eller tilleggsjord."

Grensen for konsesjonsplikt etter konsesjonsloven synes derfor også å være en grense for når en landbrukseiendom kan anses å være til boligformål og ikke til landbruksformål. Andre mulige grenser kunne vært knyttet til arealfordelingen mellom bolig og landbruk eller estimert verdi av de forskjellige delene, men dette er etter Finanstilsynets vurdering ikke bedre egnet til å fastsette hva som er den dominerende bruken av eiendommen, jf. EBA Q&A 2013_94.

Finanstilsynet mener derfor at gjeldende praktisering av regelverket, hvor konsesjonsgrensen legges til grunn, bør videreføres. Finanstilsynet anser imidlertid at en slik hovedregel ikke er til hinder for at bankene i det enkelte tilfellet, både for eiendommer over og under konsesjonsgrensen, vurderer hva som er landbrukseiendommens dominerende bruksformål ut fra de konkrete omstendigheter. Det forutsettes at bruksformål kan dokumenteres.

Gjeldende praksis åpner ikke for at boligdelen av en konsesjonspliktig landbrukseiendom kan skilles ut og anses som pant for boliglån, selv om det skulle foreligge en takst som angir verdi på

¹⁴ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2003-11-28-98?searchResultContext=5489&rowNumber=1&totalHits=1589>

boligdelen. En slik verdivurdering vil etter Finanstilsynets oppfatning være betinget av flere faktorer, for eksempel at omsetteligheten som selvstendig del ved eventuelle realisering vil være avhengig av tillatelser etter jordloven og konsesjonsloven. Etter Finanstilsynets vurdering er dette betingelser som ikke kan forskutteres, og en slik verdivurdering bør derfor ikke legges til grunn for kapitalkravsberegningen.

Finanstilsynet gjør også oppmerksom på kravene til pant i boligeiendom som framgår av CRR art. 208 nr. 2 bokstav c), jf. art. 125 nr. 2 bokstav c). Av bestemmelsen framgår det at lån med pant i bolig kun kvalifiserer til risikovekten på 35 prosent dersom bankene er "i stand til å realisere verdien av beskyttelsen innen rimelig tid". Der panteobjektet er boligdelen av en konsesjonspliktig landbrukseiendom, vil realisering av pantets verdi enten ikke være gjennomførbart, dersom nødvendige godkjennelser ikke oppnås, eller avhenge av flere separate salgs- og søknadsprosesser. I sistnevnte tilfelle er det etter Finanstilsynets vurdering usikkert om panteobjektet oppfyller kravet om å bli realisert "innen rimelig tid".

I en tidligere veiledning til kapitalrapporteringen har Finanstilsynet skrevet at utlån med pant i bolig som er del av næringseiendom, kan ilegges risikovekt på 35 prosent dersom verdien av boligdelen av eiendommen er fastsatt særskilt. Etter en gjennomgang av regelverket, kan ikke Finanstilsynet se at denne tolkningen har støtte i CRR. Finanstilsynets syn er at samme praksis bør legges til grunn for næringseiendom generelt som for landbrukseiendom, altså at den dominerende virksomheten på eiendommen er bestemmende for kategoriseringen. Finanstilsynet vil komme tilbake til dette.

For Finanstilsynet

Anders Hole
konst. direktør for bank- og forsikringstilsyn

May Camilla Bruun-Kallum
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.