



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
20/14471

DERES REFERANSE
20/7355

DATO
03.05.2021

Behandling av finansiering av eiendomsprosjekter

1. Innledning

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets brev av 4. mars 2021. I brevet blir Finanstilsynet bedt om å undersøke om myndighetene i andre EØS-land gjennom veiledninger eller på annen måte har gitt nærmere uttrykk for hvordan kapitalkravsforordningen artikkel 128 skal tolkes, herunder om forhåndssalg av eiendomsprosjekter har betydning for engasjementsklassifiseringen. Oppdraget har bakgrunn i et brev 19. februar 2021 fra Finans Norge til Finansdepartementet der Finans Norge stiller spørsmål ved Finanstilsynets forståelse av forordningens artikkel 128 om høyrisiko, og spør om tilsynsmyndighetene i andre land deler Finanstilsynets forståelse. Finansdepartementet har bedt om Finanstilsynets svar innen 30. april 2020.

I punkt 2 redegjøres det nærmere for bakgrunnen for saken og det rettslige grunnlaget. I punkt 3 redegjøres det for veiledninger mv. om den aktuelle bestemmelsen gitt av tilsynsmyndigheter i andre EØS-land. Finanstilsynets vurdering fremgår av punkt 4.

2. Bakgrunn

Kapitalkravsforordningen er umiddelbart anvendelig i alle EU-landene. I norsk rett er forordningen gjennomført ved en henvisning i CRR/CRD-IV forskriften, og gjelder som sådan som norsk forskrift. Med unntak av enkelte bestemmelser som inneholder nasjonale valg, er reglene fullharmoniserte.

Forordningen består av mer enn 500 artikler. Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) har gitt retningslinjer som gir veiledning om forståelsen av enkelte av bestemmelsene. I tillegg kan EBA gi ytterligere veiledning gjennom publiserte svar på spørsmål, en såkalt Q&A (question and answer)-prosedyre. EBAs retningslinjer og svar på spørsmål er ikke rettslig bindende.

Kapitalkravsforordningen artikkel 128 fastsetter en risikovekt på 150 prosent for engasjementer forbundet med særlig høy risiko, og gjelder blant annet følgende engasjementer, jf. artikkel 128 nr. 2:

- a) Investeringer i venturekapitalselskaper.
- b) Investeringer i AIF-er som definert i artikkel 4 nr. 1 bokstav a) i direktiv 2011/61/EU, unntatt når fondets mandat ikke tillater en høyere gjeldsgrad enn den som kreves i henhold til artikkel 51 nr. 3 i direktiv 2009/65/EF.
- c) Investeringer i aktiv eierkapital.

d) Finansiering av spekulativ investering i fast eiendom.

Finansiering av spekulativ investering i fast eiendom er i forordningens artikkel 4 nr. 1 punkt 79 definert som: "*lån til å finansiere erverv av grunn, eller utvikling eller bygging av fast eiendom på grunn, eller av fast eiendom, med sikte på videresalg med fortjeneste.*"

EBA har gitt retningslinjer og i tillegg publisert fem spørsmål og svar (Q&A)¹ i tilknytning til bestemmelsene i forordningens artikkel 128 nr. 2 og artikkel 4 nr. 1 punkt 79.

I brev av 3. mars 2020 viste Finans Norge til henvendelser fra medlemmer som anså at "innføringen av kapitalkravsforordningen (CRR) i norsk rett har medført en endring hva gjelder risikovekting under standardmetoden av visse eiendomsengasjementer". I brevet ble Finanstilsynet bedt om en nærmere avklaring av høyrisikoengasjementer og definisjonen av "finansiering av spekulativ investering i fast eiendom". På bakgrunn av Finans Norges henvendelse redegjorde Finanstilsynet i rundskriv 5/2020 for kapitalkravsforordningens bestemmelse og Finanstilsynets forståelse av denne. Det ble i rundskrivet lagt til grunn at bestemmelsene i CRR artikkel 4 nr. 1 punkt 79 og artikkel 128 ikke åpner for å differensiere risikovektene for utbyggingsprosjekter etter f.eks. minimum forhåndssalg, forhåndsbetaling fra kjøper eller egenkapitalandelen som utbygger går inn i prosjektet med.

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. Selv om en utbygger vil kunne redusere markedsrisikoen gjennom forhåndssalg, vil utbygger bære risiko for forsinkelser og mangler som kan utløse misligholdsanksjoner, herunder rett til å heve avtalen. Utbygger bærer også risiko for at kjøper ikke er i stand til å oppfylle avtalen.

Finanstilsynet ser samtidig at det 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.

Kapitalkravene i EU/EØS bygger på anbefalingene i Baselstandard. Gjeldende Baselstandard åpner for at nasjonale myndigheter kan anvende en risikovekt på 150 prosent eller høyere for eksponeringer som vurderes å ha høyere risiko. Ved gjennomføring av Baselstandard i europeisk regelverk ble det, med sikte på harmonisert praksis, besluttet å angi nærmere hvilke engasjement som skal anses å ha høy risiko. At artikkel 128 i CRR, jf. artikkel 4 nr.1 punkt 79, etter ordlyden ikke åpner for å differensiere risikovektene, må ses i lys av dette.

I den nye Baselstandard, som etter anbefalingen skal gjennomføres fra 1. januar 2023, øker detaljeringsnivået og risikosensitiviteten i standardmetoden for kredittrisiko. Det presiseres at lån til eiendomsutvikling (ADC) skal ha en risikovekt på 150 prosent, men at risikovekten likevel kan differensieres etter ulike kjennetegn ved engasjementet slik at lån der prosjektet har en betydelig

¹ Lenke til Q&A 2013_215: https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2013_215

¹ Lenke til Q&A 2013_374: https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2013_374

¹ Lenke til Q&A 2015_2268: https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2015_2268

¹ Lenke til Q&A 2017_3131: https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2017_3131

¹ Lenke til Q&A 2017_3173: https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2017_3173

andel forhåndssalg, egenkapitalandel og kontantinnskudd fra kjøper/ leietaker², skal kunne få en risikovekt på 100 prosent forutsatt at långivningen oppfyller nærmere angitte forsvarlighetskriterier. For eiendomsutviklingsprosjekter som gjelder næringseiendom, er det ikke åpnet for lavere risikovekt enn 150 prosent etter Baselstandard³.

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 prosent.

Som omtalt ovenfor, åpner den nye Baselstandard for å differensiere risikovekten etter ulike kjennetegn ved finansiering av boligeiendomsprosjekter. Selv om den nye Baselstandard må antas å bli gjennomført i CRR, gir det likevel ikke grunnlag for å forskuttere sannsynlige endringer i CRR i forståelsen av gjeldende rett.

I Q&A 2017_3173 viser EBA til at der det ikke er inngått avtaler med mulige framtidige eiere 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 alle eiendommene i prosjektet er solgt gjennom ugjenkallelige avtaler med mulige framtidige eiere, likevel ikke faller inn under bestemmelsen om engasjement med høy risiko.

Finanstilsynet har vurdert EBAs Q&A 2017_3173 i lys av ordlyden i forordningens artikkel 128, jf. artikkel 4 nr. 1 punkt 79. Disse bestemmelsene omhandler ikke spørsmålet om hvordan mulig forhåndssalg av eiendommer i eiendomsutviklingsprosjekter skal behandles. Bestemmelsenes ordlyd gir dermed ikke grunnlag for å differensiere risikovektingen av bankers finansiering av eiendomsprosjekter avhengig av utbyggers eventuelle forhåndssalg av eiendommer. Videre er det, som nevnt ovenfor, gjennomføringsrisiko knyttet til et byggeprosjekt. Det er først på overtakelsestidspunktet kjøper overtar eiendomsretten til og risikoen for eiendommen og utbygger får krav på sluttoppgjør. Hjemmelsoverføring og tilhørende krav på sluttoppgjør kan i noen tilfeller skje før ferdigattest foreligger, slik at overtakelsestidspunktet kan legges til grunn i vurderingen av når det er inngått en ugjenkallelig avtale. Dette vil imidlertid i de fleste tilfeller ha liten praktisk betydning for risikoklassifisering av eiendomsutviklingsengasjementer.

Som nevnt, er svar EBA gir innenfor rammen av Q&A-ordningen, ikke rettslig bindende. Dette tilsier uansett at det bør utvises varsomhet med å trekke motsetningsslutninger fra de svar som gis.

3. Veiledninger mv. fra tilsynsmyndigheter i andre EØS-land

Finanstilsynet undersøkte, før utsendelsen av rundskriv 5/2020, om tilsynsmyndighetene i Sverige, Danmark og Finland hadde publisert veiledninger om høyrisiko. Det danske Finanstilsynet viste til et publisert notat om begrepet spekulativ finansiering av fast eiendom i artikkel 4 nr. 1 punkt 79 i CRR. Det danske Finanstilsynet fremhever i notatet at det ikke er noen unntak fra behandlingen om

² Og der dette kontantinnskuddet ikke betales tilbake dersom kontrakten avbrytes.

³ I vurderingen av Baselstandard, gir EBA uttrykk for at EBA bør få mandat til å fastsette nærmere terskelverdier for dette.

høyrisiko etter bestemmelsen, og at CRR-definisjonen ikke tar hensyn til salgskontrakter når man vurderer om en eksponering oppfyller definisjonen. Svenske og finske tilsynsmyndigheter opplyste at de ikke hadde publisert noen veiledninger om den aktuelle bestemmelsen.

På bakgrunn av Finansdepartementets henvendelse rettet Finanstilsynet 4. mars 2021 via EBA-nettverket en henvendelse til andre lands tilsynsmyndigheter om disse har publisert veiledning i form av rundskriv, spørsmål og svar eller andre uttalelser om CRR artikkel 128 nr. 2, jf. artikkel 4 nr. 1 punkt 79. Ni tilsynsmyndigheter besvarte forespørselen. Av disse var det kun to som har gitt veiledning til foretakene om hvordan bestemmelsen skal forstås.

Finanstilsynet i Danmark bekrefter at det, som tidligere opplyst, har publisert et notat der det understreker at det ikke er noen unntak for eiendomsutvikling etter bestemmelsene om behandling av høyrisikoengasjementer i CRR. Det danske tilsynet svarer videre følgende: "The CRR definition does not take sales contracts into account when assessing whether an exposure meets this definition. The institution should therefore not assess the riskiness or whether the exposure is deemed speculative but rather, whether the exposure fit the definition in article 4(1)(79)."

Det tyske finanstilsynet (BaFin) har i en uttalelse 30. oktober 2020⁴ gitt uttrykk for at eiendomsfinansiering der minst 51 prosent av kredittgrensen som banken har lovet låntakeren, er dekket av juridisk bindende, ugjenkallelige kjøpsavtaler, ikke skal anses som spekulativ. Bundesbank, som har besvart henvendelsen i EBA-nettverket, viser til at bestemmelsen i CRR ikke åpner opp for å dele opp engasjementet, men samtidig at det vurderes uklart hvordan salgskontrakter skal hensyntas. På bakgrunn av dette har tyske myndigheter kommet til at det er rimelig at prosjekter der mer enn 51 prosent av enhetene er solgt, ikke skal anses som spekulativ eiendomsfinansiering.

Øvrige tilsynsmyndigheter som har besvart forespørselen, har ikke publisert noen nærmere veiledning. Det vises til vedlegg 1 for gjengivelse av de enkelte landenes svar⁵.

Finanstilsynet vil for øvrig opplyse at Bank of England har besvart et spørsmål fra det britiske parlamentet om risikovektingen av lån til boligbyggere i henhold til CRR. I et brev fra daværende sentralbanksjef Mark Carney 25. februar 2020⁶ heter det blant annet:

"(...) The EBA has clarified that loans for 'speculative immovable property financing' - which is defined as loans for the purposes of the acquisition of or development or construction on land in relation to immovable property, or of and in relation to such property, with the intention of reselling for profit - should receive a risk weight of 150 % under the standardised approach to credit risk.

The PRA had been aware that some banks in the UK providing finance to house builders were unclear about whether their lending qualified as 'speculative immovable property financing'. So in

4

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Auslegungsentscheidung/EBA_QA/eba_qa_52_20_009_Au ssage_CRR_kreditrisiko.html#:~:text=Die%20CRR%20-Definition%20f%C3%BCr%20spekulative%20Immobilienfinanzierungen%20legt%20fest,als%20mit%20hohem%20Risiko%20verbunden%20zu%20betrachten%20ist.

⁵ Enkelte av tilsynsmyndighetene har ikke samtykket i at svarene som er gitt gjennom EBA-forumet, kan deles utenfor forumet.

⁶ <https://committees.parliament.uk/publications/570/documents/2282/default/>

September 2015 the PRA submitted a question to the EBA to ask for clarification, and the EBA published a Q&A in response in October 2016 confirming that it did.

Most UK lending for residential property construction was not affected by this clarification. That is because many of the UK banks that apply the standardised approach to credit risk (the approach used by all smaller lenders) were already applying a 150 % risk weighting on lending to house builders prior to the EBA's Q&A. However, some banks applying the standardised approach had, until then, interpreted the requirements differently and were applying a risk weight of 100%, and were therefore affected.

(.....)

The PRA's judgment is that a 150 % risk weight is appropriate for lending to house builders when banks apply the standardised approach."

Note 3 henviser til EBAs uttalelse i Q&A 2015_2268, jf. omtale foran.

4. Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynets undersøkelse av hvordan myndighetene i andre land har tolket bestemmelsene om risikovekting av eiendomsutvikling i CRR, har i liten grad gitt nye opplysninger. De fleste landene som har svart, oppgir at de ikke har publisert noen veiledning (rundskriv, spørsmål og svar eller andre uttalelser) og at de heller ikke har interne veiledninger om nevnte bestemmelser i CRR. De to tilsynsmyndighetene som har publisert noe, Finanstilsynet i Danmark og tyske BaFin, har forskjellige vurderinger av hvordan regelverket kan praktiseres.

Svaret fra Finanstilsynet i Danmark bekrefter en forståelse av forordningens bestemmelse i tråd med Finanstilsynets forståelse. Når det gjelder uttalelsen fra BaFin av 30. oktober 2020, vil Finanstilsynet bemerke at det differensieringskriterium etter andel forhåndssalg i et eiendomsutviklingsprosjekt som BaFin der innfører, vanskelig kan utledes av forordningens bestemmelse.

På bakgrunn av opplysningene som er innhentet, kan ikke Finanstilsynet se at det er grunn til å endre vurderingene som ble kommunisert i rundskriv 5/2020.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 vedlegg