

Tilsynsdiamant for realkreditinstitutter

1. Indledning

Udvalget om finanskrisens årsager afleverede 18. september 2013 rapporten "Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring" til erhvervs- og vækstministeren (Rangvid rapporten).

Af Rangvid rapporten fremgår det, at udvalget er bekymret for, om realkreditinstitutternes egne initiativer til at mindske den øgede risiko, der er opstået som følge af udbredelsen af lån med refinansieringsrisiko og lån med afdragsfrihed, er tilstrækkelige til fremover at sikre en robust realkreditsektor. Udvalget anbefaler derfor, at Finanstilsynet udformer en tilsynsdiamant særligt målrettet realkreditinstitutter.

En tilsynsdiamant for realkreditinstitutter er et tilsynsværktøj, der har til formål at begrænse overdreven risikotagning i realkreditinstitutterne, og bidrager til Finanstilsynets forpligtelse til i medfør af § 344 i lov om finansiel virksomhed ("FIL") i sin tilsynsvirksomhed at lægge vægt på den enkelte finansielle virksomheds forretningsmodel.

Tilsynsdiamanten opstiller en række pejlemærker for, hvad Finanstilsynet som udgangspunkt anser for realkreditvirksomhed med forhøjet risiko. Pejlemærkerne er fastsat, så de på den ene side modvirker overdreven risikotagning og på den anden side gør det muligt for sunde institutter at drive rentabel virksomhed inden for pejlemærkerne med henblik på, at der fortsat ydes den nødvendige kredit til virksomheder og husholdninger.

Tilsynsdiamanten er et supplement til de eksisterende solvensregler og adresserer risici knyttet til en uholdbar forretningsmodel. Dvs. risici som på grund af deres omfang ikke kan imødegås alene med mere kapital. Tilsynsdiamanten ændrer ikke på, at det enkelte institut fortsat er forpligtet til at allokerer den nødvendige og tilstrækkelige kapital i forhold til de risici, som instituttet påtager sig.

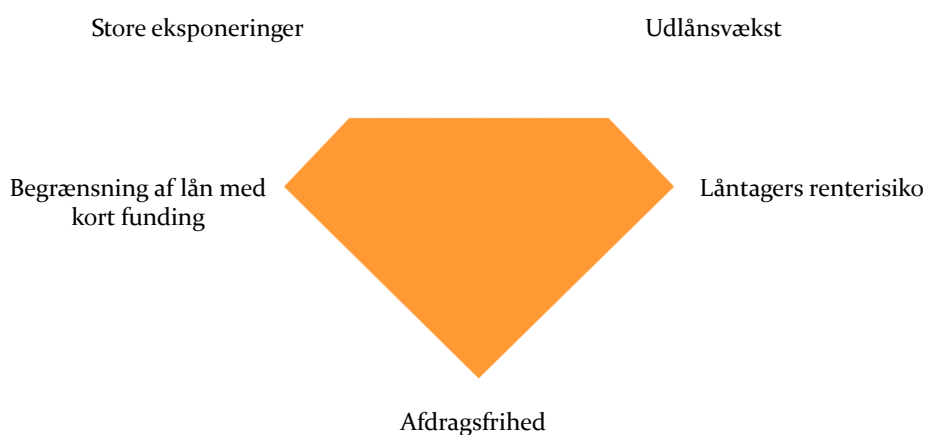
Institutter, der overskrider et eller flere pejlemærker, kan efter en individuel vurdering modtage en offentlig risikooplysning. I mere alvorlige tilfælde kan instituttet blive pålagt at udarbejde en redegørelse eller i sidste ende få et påbud med henblik på at reducere risikotagningen. I alle tilfælde vil det dog

være baseret på en individuel, konkret vurdering efter reglerne i den gældende lovgivning. Der er således ingen automatiske sanktioner forbundet med at overskride et pejlemærke.

2. Pejlemærker i en tilsynsdiamant for realkreditinstitutter

Realkreditinstitutternes¹ væsentligste risici er relateret til kreditrisiko ved udlån og adgang til den nødvendige funding. På denne baggrund opstilles en tilsynsdiamant, der adresserer 5 risikoområder, jf. figur 1.

Figur 1. Tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter



De enkelte risikoområder gennemgås i det følgende.

2.1. Udlånsvækst

Høj årlig udlånsvækst indebærer en risiko for, at væksten sker på bekostning af kreditkvalitet, og at et realkreditinstitut dermed får dårlige lån på bøgerne.

Erfaringsmæssigt har der især kunnet konstateres overnormale tab i situationer, hvor et realkreditinstitut er vokset kraftigt inden for et bestemt kundesegment. På den baggrund er pejlemærket for udlånsvækst opdelt på segmenter.

Pejlemærke 1: Udlånsvækst

Udlånsvækst i segmenter < 15 pct. p.a.

Udlånet opgøres eksklusive repo'er og efter nedskrivninger.

Pejlemærket omfatter følgende fire segmenter:

¹ Ved realkreditinstitut forstås i det følgende realkreditkoncern fsva. koncerner med mere end et realkreditinstitut.

- Privat
- Erhverv med boligformål
- Landbrugsejendomme
- Andet erhverv.

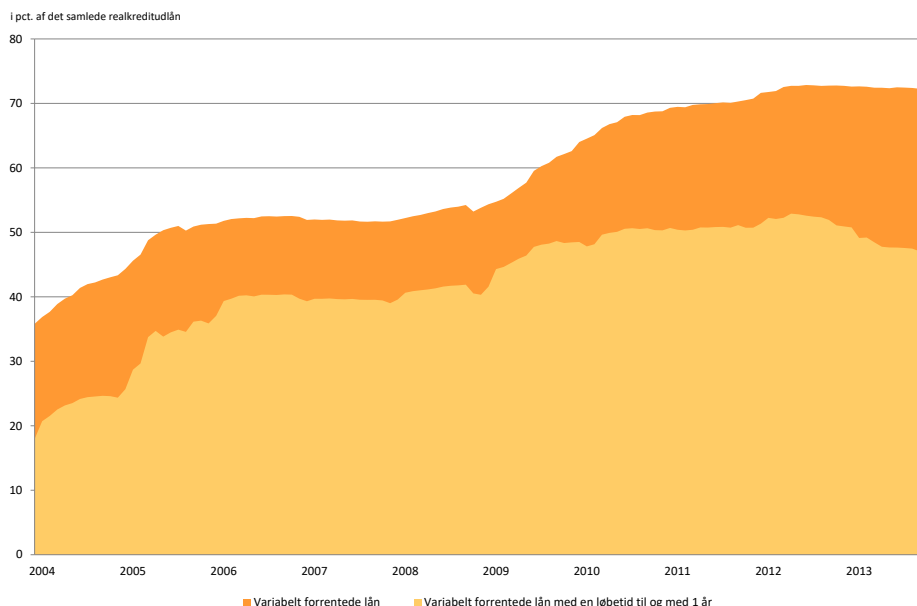
Der ses bort fra segmenter, hvor instituttet har et meget lille udlån (under 100 pct. af instituttets kapitalgrundlag).

Dette pejlemærke er i særlig grad en "early warning"-indikator, der også vil identificere institutter, hvor der ikke er behov for anvendelse af de i afsnit 4 nævnte tilsynsreaktioner. Det kan fx være, fordi instituttets vækst er funderet i en stærk og sund konkurrencemæssig situation, herunder med en god distributionskraft. Omvendt ville en højere grænseværdi medføre, at der ikke blev identificeret institutter, der vokser for hurtigt set i forhold til fx distributionsforhold.

2.2. Låntagers renterisiko

Andelen af variabelt forrentede lån har oplevet en betydelig stigning i de senere år. Ultimo 2013 udgjorde andelen af variabelt forrentede lån således 72 pct. af det samlede realkreditlån svarende til en fordobling i forhold til 2003, jf. figur 2.

Figur 2. Udviklingen i variabelt forrentede lån, 2004-2013



Kilde: Danmarks Nationalbank (MFI)

Kunder med variabelt forrentede lån med kort rentebinding løber den risiko, at deres månedlige ydelse kan stige markant. Samtidig vil en rentestigning ramme mange kunder på samme tid, hvilket udgør en væsentlig koncentrationsrisiko. Pejlemærket for renterisiko sætter derfor en grænse for, hvor stor en andel af udlånsporteføljen, der er variabelt forrentet med kort rentebinding.

Kreditrisikoen på et variabelt forrentet lån er imidlertid væsentligt lavere, hvis lånet udgør en lav andel af ejendomsværdien (lav LTV²). På den baggrund er pejlemærket formuleret, så det kun er lån over 75 pct. af lånegrænsen (80 pct. for ejerboliger, 75 pct. for fritidshuse etc.), der tæller med.

Pejlemærke 2: Låntagers renterisiko

Andelen af lån, hvor LTV overstiger 75 pct. af lånegrænsen, og hvor renten kun er låst fast i op til 2 år < 25 pct.

Pejlemærket vedrører alene et udvidet boligsegment bestående af Privat og Erhverv med boligformål.³ For disse kunder fylder renterisiko relativt meget i risikobilledet, og de har begrænsede muligheder for at imødegå denne risiko gennem andre tiltag. Fx er der i en ejendomsudlejningsvirksomhed typisk færre muligheder for at overvælte rentestigninger i lejen sammenlignet med en traditionel erhvervsvirksomhed.

Der kan ses bort fra lån med tilhørende risikoafdækningsinstrumenter. Ved lån til finansiering af porteføljer af blandede ejendomme, hvor renterisikoen opgøres og styres samlet fx gennem anvendelsen af renteswaps til begrænsning af den samlede renterisiko, vil det være muligt at modregne de lån, der er omfattet af renteswaps. Hvis de indgåede renteswaps kun dækker en del af porteføljen, vil det være muligt at henregne de indgåede renteswaps til den del af låneporteføljen, der har sikkerhed i boligudlejningsejendomme.

Det er også væsentligt for et realkreditinstitut at adressere renterisikoen for almindelige erhvervsvirksomheder og landbrugskunder. På grund af disse virksomheders forskellighed er de ikke inddraget i pejlemærket. Der vil i stedet blive stillet krav i ledelsesbekendtgørelsen om at sætte grænser for og styre renterisikoen.

Der tages udgangspunkt i ejendomsværdien for den oprindelige låneudmåling på lånetilbudstidspunktet. Dermed bliver pejlemærket ikke mindre restriktivt i gode perioder med stigende ejendomsværdier og faldende LTV eller mere restriktivt i dårlige perioder med faldende ejendomsværdier og stigende LTV. Dette vil også lette styringen af pejlemærket som følge af volatiliteten i ejendomspriser og dermed også i LTV.

Rentebindingsperioden regnes fra rentefastsættelsestidspunktet. Lån med et tilstrækkeligt lavt renteloft indgår ikke. I det aktuelle renteniveau vurderes et

² Loan-to-value.

³ Støttet byggeri indgår ikke.

tilstrækkeligt lavt renteniveau at være 4 pct.⁴ Lån finansieret fx med CITA-obligationer, hvor renten fastsættes halvårligt, indgår på linje med 1-årige og 2-årige rentetilpasningslån.

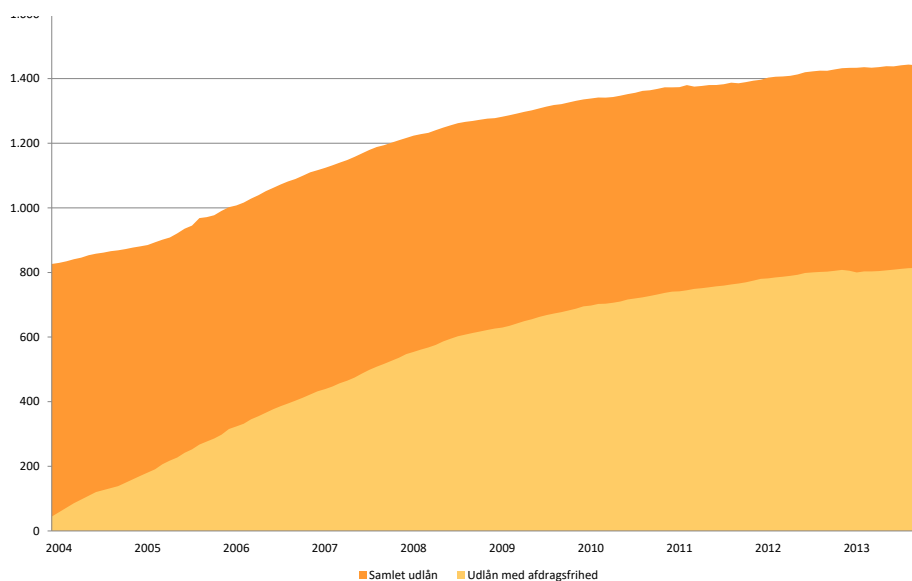
Opgørelsen af lånets karakter som variabelt eller fast forrentet vil ske på be-låningstidspunktet, hvorefter lånet ikke skifter status i lånets løbetid.

Lån med et glidende rentegennemsnit vil som udgangspunkt blive vurderet på baggrund af renterisikoen i de underliggende obligationer.

2.3. Begrænsning af afdragsfrihed for private

Realkreditlån med afdragsfrihed er i løbet af en 10-årig periode blevet det dominerende produkt til private. Således udgjorde andelen af lån til ejerboliger og fritidshuse, hvor afdragsfriheden er udnyttet, 56 pct. af udlånet ultimo 2013, jf. figur 3. Afdragsfrihed øger kreditrisikoen i realkreditinstitutterne, hvis husholdningerne ikke benytter afdragsfriheden til at konsolidere sig på anden vis. Det gælder særligt ved høje belåningsgrader, hvor institutterne har den største risiko for tab ved faldende ejendomspriser.

Figur 3. Udviklingen i realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse med afdragsfrihed, 2003-2013



Kilde: Danmarks Nationalbank (MFI)

Pejlemærket for afdragsfrihed er derfor målrettet en reduktion af institutternes afdragsfrihedsandel ved høje belåningsgrader.

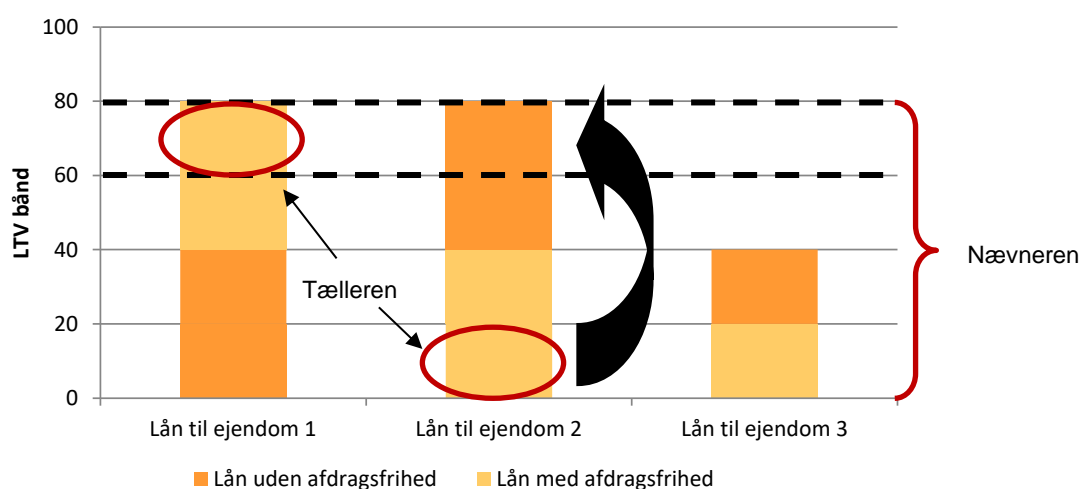
Pejlemærke 3: Afdragsfrihed

Andelen af afdragsfrie lån i LTV-båndet over 75 pct. af lånegrænsen i forhold til det samlede udlån < 10 pct.

sats. Endvidere således, at et passende lavt renteloft kan fastsættes på basis af det gennemsnitlige renteniveau henover en periode mhp. at undgå for stor variation ved kortvarige renteændringer.

Pejlemærket vedrører alene lån til ejerboliger og fritidshuse. Erhvervslån er således ikke omfattet. Det er endvidere målrettet den del af lånemassen, der ligger i LTV-båndet over 75 pct. af lånegrænsen.⁵ Alle afdragsfrie lån indgår i opgørelsen af tælleren uanset deres placering i prioritetsrækkefølgen, jf. figur 4.

Figur 4. Opgørelsen af pejlemærket (eksemplificeret ved ejerboliger)



Der medregnes dog maksimalt afdragsfrie lån i tælleren svarende til den del af belåningen, der overstiger 75 pct. af lånegrænsen, svarende til 60 pct. af ejendomsværdien for ejerboliger. I nævneren indgår alle lån med sikkerhed i ejerboliger og fritidshuse.

Afdragsfrie lån er defineret som lån med mulighed for afdragsfrihed, hvor muligheden aktuelt er udnyttet. Lån med mulighed for afdragsfrihed, hvor denne mulighed pt. ikke er udnyttet, indgår således ikke som afdragsfrie. Lån med "klippekort" på afdragsfrihed indgår dermed i de perioder, hvor der ikke afdrages.

Et lån kan betegnes som "med afdrag", hvis der mindst betales afdrag til afviklingen af et 30-årigt annuitetslån med samme rente som lånet.

Ligesom i pejlemærket for renterisiko tages der udgangspunkt i ejendomsværdien for den oprindelige låneudmåling på belåningstidspunktet.

⁵ 75 pct. af lånegrænsen svarer til henholdsvis 60 pct. af ejendomsværdien for ejerboliger og 56 pct. af ejendomsværdien for fritidshuse.

2.4. Begrænsning af lån med kort funding

Målet med en begrænsning af lån med kort funding er at begrænse refinansieringsrisikoen. Mens refinansieringsloven fastlægger, hvad der sker i en situation, hvor der ikke måtte være tilstrækkeligt med investorer til at foretage den nødvendige refinansiering, har pejlemærket i tilsynsdiamanten til hensigt at begrænse risikoen for, at denne situation opstår.

Pejlemærke 4: Kort funding

Andelen af udlån, som refinansieres, skal være mindre end 12,5 pct. pr. kvartal og mindre end 25 pct. årligt af den samlede udlånsportefølje

Andelen af udlån, som refinansieres, skal kvartalsvis være mindre end 12,5 pct. og mindre end 25 pct. årligt af den samlede udlånsportefølje. Pejlemærket opgøres bagudrettet.

Det er auktionstidspunktet, der er bestemmende for, hvornår en refinansiering anses for at finde sted, og der måles på kontantrestgælden.

Et realkreditinstitut kan opfylde pejlemærket både ved at mindske omfanget af lån med kort rentetilpasning og ved at sprede refinansieringsauktionerne hen over året.

2.5. Store eksponeringer

Høj koncentrationsrisiko, hvor en stor del af et instituts eksponeringer er koncentreret på få store kunder, er erfaringsmæssigt en væsentlig risikofaktor. Tilsynsdiamantens femte pejlemærke adresserer derfor den kundespecifikke koncentrationsrisiko.

Pejlemærke 5: Store eksponeringer

Summen af de 20 største eksponeringer mindre end den egentlige egenkapital

Opgørelsen og afgrænsningen af de 20 største eksponeringer foretages efter fradrag (fx for visse typer af sikkerheder med op til 50 pct. af ejendomsværdien) og efter nedskrivninger. Som følge af fald i fradragene kan der ved betydelige simultane fald på flere dele af ejendomsmarkedet opstå risiko for, at et institut bryder pejlemærket. Finanstilsynet vil udvise forståelse for, at der ikke kan eller bør ske en hurtig tilpasning i en sådan situation.

Det har hidtil efter gældende ret i Danmark været tilladt at fradrage for sikkerheder i kontor- og forretningsejendomme samt skov- og

landbrugsejendomme ved opgørelse af store eksponeringer under visse betingelser.⁶ Det er forventningen, at det fortsat efter indførelsen af CRR⁷ vil være for disse ejendomsstyper, der kan gives fradrag – om end ved nogle lidt lempeligere betingelser.

Tilsynsdiamanten er kalibreret ud fra denne forudsætning. Hvis det viser sig, at Finanstilsynets test af ejendomsmarkedet efter CRR artikel 124 ændrer på omfanget af ejendomsstyper eller kategorier, der kan give fradrag, vil Finanstilsynet genoverveje kalibreringen.

De 20 største eksponeringer opgøres under alle omstændigheder eksklusive eksponeringer mod finansielle virksomheder under tilsyn og offentlige myndigheder.

Anvendelsen af den egentlige kernekapital som reference frem for kapitalgrundlaget, der også indeholder ansvarlig lånekapital af forskellig art (hybrid kernekapital og supplerende kapital) skyldes, at den egentlige kernekapital er fuldt ud tabsabsorberende i "going concern".

3. Forholdet til pengeinstitutter

For at imødegå at de risikable lån i stedet flytter over i pengeinstitutterne, vil der parallelt med introduktionen af tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter tillige blive etableret to supplerende indberetninger til Finanstilsynet, med henblik på at Finanstilsynet kan overvåge udviklingen.

Den ene indberetning er rettet mod SDO finansierede lån i pengeinstitutterne, da disse vurderes at udgøre den mest oplagte konkurrent til realkreditlån.

Koncerner med både penge- og realkreditinstitutter, der udsteder SDO'er, skal opgøre pejlemærkerne for afdragsfrihed, renterisiko og funding for alle udlån, der er finansieret med SDO'er. Koncernen skal alene opfylde pejlemærket for realkreditudlånet. Finanstilsynet vil imidlertid overvåge, hvorvidt der sker en udvikling, hvor pejlemærket udvikler sig anderledes for koncernen end for realkreditinstituttet, og vil gribe ind, hvis der viser sig en overflytning af risiko til pengeinstituttet for, at realkreditinstituttet kan opfylde pejlemærket. Tilsvarende skal koncernen ved iværksættelse af diamanten redegøre for, hvordan tilpasningen frem til iværksættelsen har berørt henholdsvis koncernen og realkreditinstituttet.

For pengeinstitutter, der yder boliglån finansieret ved udstedelse af SDO'er i form af fælles funding, vil den del af udlånet, der er finansieret på denne

⁶ Jf. tidligere gældende bekendtgørelse om store engagementer.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 (CRR).

måde, indgå i et realkreditinstituts opgørelse og skal derfor ikke også indgå i pengeinstitutts opgørelse.

Den anden indberetning er rettet generelt mod ikke-SDO finansieret udlån, men er til gengæld alene målrettet afdragsfrihed. Hensigten er, at der etableres en overvågningsløsning, hvor pengeinstitutterne pålægges at indberette oplysninger om deres lån med sikkerhed i danske ejerboliger og fritidshuse. Der er alene tale om en overvågning, der skal sikre, at der ikke sker en systematisk bevægelse i de afdragsfrie lån over til pengeinstitutterne.

Overvågningen vil være målrettet de lån, hvor pengeinstitutter er i konkurrence med realkreditinstitutter, dvs. forskellige former for prioritetslån. Derimod vil pengeinstitutternes supplerende finansiering til låntagere, der ønsker at låne mere end de 80 pct. af ejendomsværdien for ejerboliger og 60 pct. for fritidshuse, som er grænsen for realkreditbelåning, ikke være omfattet. Lån under 200.000 kr. vil endvidere være undtaget for indberetning. For de mindre pengeinstitutter (gruppe 3) vil det være tilstrækkeligt med en mere overordnet (ikke LTV baseret) indberetning af omfanget af lån med pant i ejerboliger og fritidshuse. De mindste institutter (gruppe 4) undtages for indberetning.

Indberetningerne fra institutterne i gruppe 1 og 2 skal være tilstrækkelige til, at Finanstilsynet kan beregne værdien af pejlemærket for det enkelte instituts lån og samtidig følge udviklingen i både tæller (afdragsfrie lån i LTV-båndet 75-100 pct. af lånegrænsen for realkreditinstitutter) og nævner (samlet udlån med sikkerhed i ejerboliger og fritidshuse). Det må forventes, at værdien af pejlemærket i pengeinstitutterne i udgangspunktet vil ligge meget højt. Det er således ofte en central egenskab ved pengeinstitutternes nuværende prioritetslån, at de giver låntager en større fleksibilitet i låne- og afdragsprofilen end tilsvarende realkreditlån.

Det er imidlertid ikke hensigten, at pengeinstitutterne skal opfylde pejlemærkets grænseværdi. Finanstilsynet vil derimod have fokus på, om omfanget af de relevante lån udviser en stor fremadrettet vækst. Hvis dette er tilfældet, kan det være udtryk for den risikooverflytning, som søges undgået, og i så fald vil Finanstilsynet gribe ind.

For at sikre et retvisende referencepunkt for den fremadrettede udvikling og for at overvåge at realkreditinstitutternes tilpasning frem mod ikrafttræden af diamanten ikke sker ved overflytning af lån til pengeinstitutter, vil Finanstilsynet iværksætte indberetningen allerede i 2015.

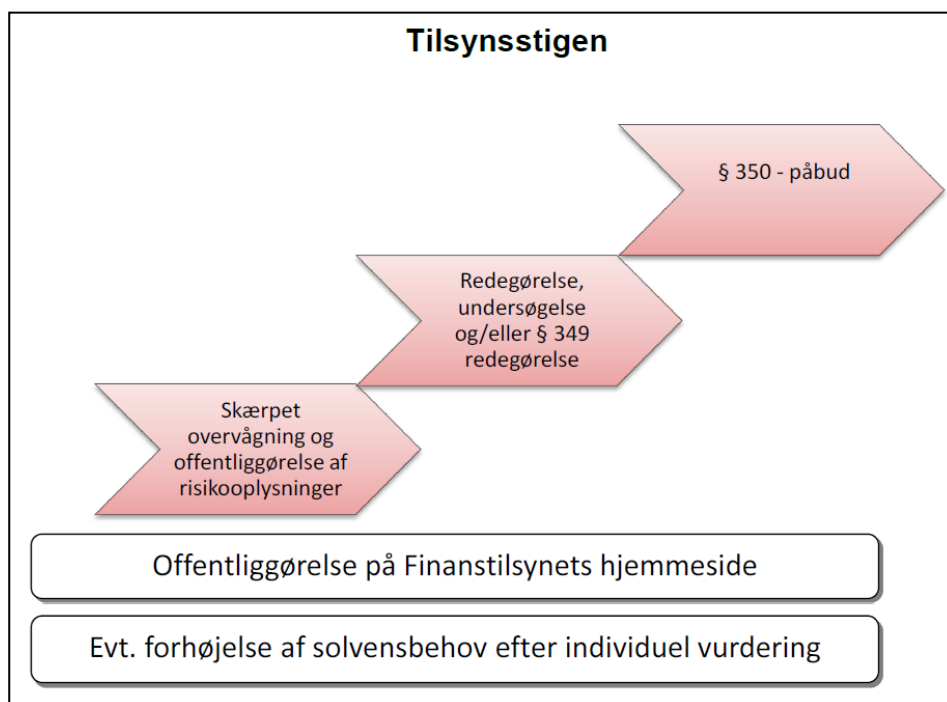
4. Konsekvenser ved overskridelse af tilsynsdiamanten

Institutterne vil fra 1. januar 2018, jf. afsnit 5, blive pålagt som minimum at offentliggøre nøgletalsværdier på tilsynsdiamantens pejlemærker i forbindelse med årsrapporten og halvårsrapporten svarende til, hvad der gælder for pengeinstitutter, jf. § 132 b i bekendtgørelse om finansielle rapporter for

kreditinstitutter og fondsmæglerselskaber m.fl. Eventuelle overskridelser vil endvidere fremgå af de kvartalsmæssige indberetninger til Finanstilsynet.

Når tilsynsdiamantens grænseværdier overskrides, vil Finanstilsynet påbegynde en dialog med instituttet herom og foretage eventuelle tilsynsreaktioner, jf. figur 5.

Figur 5. Tilsynsstigen



Alle reaktioner baseres på en individuel og konkret vurdering, hvor Finanstilsynet ud fra en proportionalitetsvurdering vil benytte den mindst indgribende reaktion. Tilsynet vil således alene anvende reaktionerne på de højere trin i mere alvorlige situationer, fx ved gentagne overskridelser og ved manglende reaktion fra instituttets side.

Den mildeste sanktion er skærpet overvågning. Skærpet overvågning indebærer typisk, at Finanstilsynet forlanger hyppigere indrapportering på de pejlemærker, hvor grænseværdierne er overskredet. Et institut på skærpet overvågning kan også forvente løbende dialog med Finanstilsynet om, hvordan instituttet forholder sig til overskridelsen af grænseværdierne. Finanstilsynet vil foretage en individuel og konkret vurdering af, hvorvidt der skal gives en risikoplysning i de situationer, hvor instituttet overskrider tilsynsdiamantens grænseværdier. Finanstilsynet vil foretage sin vurdering under hensyntagen til fx fusion, opkøb, koncernmæssige forhold samt andre forhold, der har betydning for risikobilledet.

Efter § 2 i offentliggørelsesbekendtgørelsen⁸ vil instituttet være forpligtet til at offentliggøre en eventuel risikoplysning, der efter Finanstilsynets vurdering er af betydning for virksomhedens kunder, øvrige kreditorer m.v., hvilket vil være tilfældet her.

Ved det næste trin i tilsynsstigen kan Finanstilsynet anmode instituttet om at udarbejde en redegørelse om fremadrettede aktiviteter for at undgå en fortsat overskridelse af tilsynsdiamantens grænseværdier.

Finanstilsynet kan desuden påbyde instituttet efter § 349 i FiL, at virksomhedens ledelse skal lade udarbejde en redegørelse om virksomhedens økonomiske stilling og fremtidsudsigter. Redegørelsen har til formål at uddybe og specificere virksomhedens økonomiske forhold og fremtidsudsigter til brug for såvel virksomhedens ledelse som Finanstilsynets tilsynsvirksomhed.

Finanstilsynet kan påbyde instituttet at udarbejde en § 349-redegørelse, når der er grund til at antage, at instituttet kan få problemer i fremtiden, men hvor instituttet ikke overtræder lovgivningen. I forhold til tilsynsdiamanten kan påbuddet bl.a. gives, når instituttet gentagne gange ikke har reageret tilstrækkeligt på Finanstilsynets risikoplysninger i forhold til tilsynsdiamanten og efter en konkret vurdering af instituttets økonomiske situation.

Finanstilsynet kan endvidere iværksætte en funktionsundersøgelse af det konkrete risikoområde, hvis det vurderes, at der er områder relateret til tilsynsdiamanten, som ikke er tilstrækkeligt belyst. Vurderingen vil ske på baggrund af redegørelsen fra instituttet og ud fra de rapporteringer, som Finanstilsynet har modtaget fra instituttet. Efter funktionsundersøgelsen vil Finanstilsynet udarbejde en redegørelse, som instituttet skal offentliggøre, jf. § 2, stk. 1, i offentliggørelsesbekendtgørelsen.

Redegørelsen vil indeholde Finanstilsynets vurdering af instituttet, herunder de centrale påbud, påtaler og risikoplysninger, som instituttet har modtaget fra Finanstilsynet.

I sidste ende kan Finanstilsynet, baseret på en konkret og individuel vurdering, give instituttet et påbud efter § 350 i FiL om f.eks. at nedbringe udlånsvæksten. Påbuddet kan anvendes i de situationer, hvor (1) virksomhedens økonomiske stilling er så forringet, at investorernes interesser er udsat for fare, eller (2) der er en betydelig risiko for, at virksomhedens økonomiske stilling udvikler sig således, at instituttet mister sin tilladelse.

Et påbud efter § 350 i FiL skal konkretiseres så tilstrækkeligt, at ledelsen i instituttet reelt har mulighed for at imødekomme det.

⁸ Bekendtgørelse om finansielle virksomheders m.v. pligt til at offentliggøre Finanstilsynets vurdering af virksomheden m.v.

Instituttet skal som hovedregel offentliggøre påbud efter § 350 i FiL, hvis det vurderes, at påbuddet har betydning for instituttets kunder, investorer eller de finansielle markeder, hvorpå aktierne i instituttet handles, jf. § 2, stk. 2, i offentliggørelsesbekendtgørelsen. Påbud efter § 350 i FiL må formodes at have væsentlig betydning for de nævnte grupper, hvorfor instituttet som hovedregel skal offentliggøre påbud givet efter § 350 i FiL.

5. Indfasning af tilsynsdiamanten

For at give realkreditinstitutterne mulighed for at tilpasse sig tilsynsdiamantens pejlemærker med tilhørende grænseværdier vil Finanstilsynet først med virkning fra 1. januar 2018 iværksætte en systematisk overvågning og opfølgning, herunder med anvendelse af tilsynsreaktioner som skitseret i afsnit 4. Pejlemærkerne for afdragsfrihed og kort funding indarbejdes med en længere indfasning og får virkning fra 1. januar 2020.

Finanstilsynet forventer en løbende fast dataindberetning fra realkreditinstitutter til Finanstilsynet i begyndelsen af 2017.