

Finanstilsynet  
*Sendes elektronisk*

Kopi: Finansdepartementet

Dato: 20.04.2021  
Vår ref.: 2021-269/DHJ  
Deres ref.: 20/935

## Utkast til rundskriv om IRB-modeller – Finans Norges svar

Finans Norge viser til Finanstilsynets [brev](#) av 15.03.21 med [utkast til rundskriv](#) om IRB-modeller, som i hovedsak er likelydende med [forslaget](#) som ble [stilt i bero](#) den 13. mars i fjor. Finanstilsynet har invitert Finans Norge til å fremme merknader innen 20. april i år, og vi avgir her våre synspunkter og viser samtidig til nærmere vurderinger i vedlegg.

### 1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Forslaget til rundskriv er på sentrale punkter i strid med EU-regelverket og norske EØS-forpliktelser. Etter EØS-avtalen skal fullharmoniserte EU-regler som er inntatt i EØS-avtalen gjennomføres i norsk rett som sådan. Finanstilsynet viser riktignok til EU-regelverket og anfører at det legger retningslinjer fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) til grunn i sin forståelse og praktisering, men dette kommer ikke til uttrykk i forslaget til IRB-tilsynspraksis og regelverks-gjennomføring. Norske banker har behov for forutsigbare rammevilkår i harmoni med EU-reglene, og norsk tilsynspraksis må understøtte en slik målsetting.
- Rundskrivets avvik fra EU-regelverket vil innebære at norske IRB-banker underlegges andre regler enn banker hjemmehørende i andre EU/EØS-land. Dette er i strid med det fullharmoniserte regelverket som skal bidra til et integrert og enhetlig indre marked i EØS-området.
- Problemstillingene som rundskrivet omtaler er dessuten allerede utførlig og detaljert regulert i EUs kapitalkravsforordning, kommisjonsforordninger (tekniske standarder) og retningslinjer fra EBA. Med andre ord er rundskrivet ikke bare i strid med EU-bestemmelser, men det er også overflødig. Utkastet bør derfor nå trekkes tilbake og arbeidet bør avsluttes.
- Finans Norge vil samtidig understreke at tiltak som innebærer vesentlige og generelle kapitalkravsendringer, endog med dyptgående problemstillinger om brudd på EØS-forpliktelsene, ikke bør gjennomføres i rundskriv og heller ikke uten en ordinær offentlig høring og uten etterlevelse av utredningsinstruksen. Finanstilsynet har ikke nærmere begrunnet hvorfor Finans Norges innsigelser til forslaget fremmet i fjor, understøttet av en juridisk utredning foretatt av advokatfirmaet Thommessen og KPMG, ikke skal tas til følge. En slik tilnærming utgjør ingen dialog med næringen. Når et myndighetsorgan ber om merknader, bør det ved beslutning også klargjøres hvorfor sterke innsigelser (eventuelt) ikke skal tillegges vekt.
- For norske lånekunder blir trolig konsekvensen en markert økning i deres finansieringskostnader, og effekten vil være særlig sterk for små og mellomstore bedrifter. For sistnevnte bedrifter som er kunder i de berørte bankene vil finansieringskostnaden kunne øke med om lag ½–1 prosentenhet.

Samtidig vil disse bankenes utlånskapasitet bli trukket vesentlig ned, og forslaget bidrar også til regulatorisk usikkerhet i kapitalmarkedene.

- Finanstilsynets overstyring av bankenes porteføljespesifikke IRB-parametere, som misligholds-sannsynlighet (PD), tapsgrad (LGD) og løpetid (M), blant annet gjennom krav til søknadsplikt ved reduksjon i målt risiko som følge av forbedret porteføljekvalitet, innebærer at IRB-metoden, på porteføljenivå, for alle praktiske formål erstattes av en ny sjablongmetode. Dette svekker den risikobaserte tilnærmingen til kapitalkrav og er til hinder for god risikostyring, i strid med intensjonen om risikosensitivitet i det internasjonale kapitalkravsregelverket.

## 2. Innledende merknader

EBA's arbeid med retningslinjer for IRB-metoden har som formål å redusere uønsket variasjon i bankenes risikovekter. Dette er avgjørende for å sikre harmoniserte rammevilkår, transparens i markedet og finansiell stabilitet. Finanstilsynets forslag til rundskriv bryter fundamentalt med dette. Finans Norge vil her også vise til EU-kommisjonens pågående høring om [enhetlig tilsynspraksis og regelverk i EU på finansmarkedsområdet](#).

Videre vil vi fremheve at Finansdepartementet, i vurderingen av kapitalkravsendringer forut for gjennomføringen av EUs kapitalkravsregler i norsk rett i 2019, fastslo at tilsynsmessige tiltak som strengere krav til IRB-modeller var mindre egnet til å bestemme det generelle kapitalkravnivået og til å synliggjøre norske bankers soliditet.<sup>1</sup> Departementet valgte da å øke systemrisikobufferkravet og innføre nye IRB-gulv for risikovekting av bolig- og næringseiendoms lån, og det ble slått fast at det ikke foreligger endringer i det generelle risikobildet som tilsier kapitalkravsskjerpelser utover dette.<sup>2</sup> I begrunnelsen for å anvende disse virkemidlene, fremfor tilsynsmessige tiltak, anførte departementet at dette vil «fremme finansiell stabilitet i Norge og bidra til likere konkurransevilkår».

Finanstilsynets forslag til IRB-rundskriv vil medføre en vesentlig og generell kapitalkravsøkning for norskregulerte IRB-banker. Det er naturlig å se en slik skjerpelse i lys av Finanstilsynets varslers forbindelse med EØS-tilpasningen av kapitalkrav i 2019. Skjerpelsen er imidlertid i strid med Finansdepartementets uttalelser og endelige beslutning av kompensierende tiltak mot avviklingen av Basel I-gulvet og innføringen av SMB-rabatten.<sup>3</sup> Finansdepartementets uttalte siktemål har vært å opprettholde kapitalkravnivået og bidra til «stabilitet og jevnbyrdig konkurranse i bankmarkedet».<sup>4</sup> Det er svært uheldig om norske myndigheter ikke koordinert og helhetlig fastsetter generelle kapitalkrav. Finans Norge anser også at foreslåtte krav er overlappende med andre kapitalkrav, og dessuten indikerer pilar 3-rapporter at norske IRB-risikovekter er relativt høye.

Skjerpelsene vil presse de berørte bankenes utlånsrenter opp og utlånskapasitet ned. Dette vil først og fremst ramme norsk næringsliv og især små og mellomstore bedrifter. For sistnevnte bedrifter vil finansieringskostnaden, gjennom bruk av kassekreditter, kunne øke med eksempelvis om lag ½–1 prosentenheter. Også finansieringskostnaden for øvrige lån vil trekkes opp. Kravene vil utelukkende omfatte norskregulerte IRB-banker, men skjerpelsene må ventes å ha en bred innvirkning ettersom norske IRB-banker står for noe i underkant av halvparten av bankutlånene til norske bedrifter. I tillegg

---

<sup>1</sup> Jf. Finansdepartementets høringsnotat 25.06.2019 «[Tilpasninger i kapitalkravene for banker](#)».

<sup>2</sup> Jf. Finansdepartementets [nyhetsmelding 18.12.2020](#) hvor det presiseres at økningen i systemrisikobufferen bidrar til «å opprettholde norske bankers kapitalnivå etter lettelsene som ble innført med CRR/CRD IV-regelverket fra utgangen av 2019».

<sup>3</sup> Jf. eksempelvis Finanstilsynets [høringsuttalelse 30.09.19](#) og [Finansielt utsyn desember 2019](#).

<sup>4</sup> Jf. Finansdepartementets [nyhetsmelding 18.12.2020](#).

vil slike skjerpelser forsterke økningen i IRB-bankenes finansieringskostnader som følger av den pågående utstedelsen av etterstilte gjeldsinstrumenter for oppfyllelse av MREL-kravet.<sup>5</sup> En økning i IRB-bankenes beregningsgrunnlag reduserer også differansen mellom deres faktiske kapitaldekning og terskelverdien for når automatiske utdelingsrestriksjoner inntre («MDA-grensen»). Det kan øke disse bankenes finansieringskostnader tilknyttet fondsobligasjoner.<sup>6</sup> Forslagenes samlede effekter burde Finanstilsynet ha belyst, i tråd med utredningsinstruksen for statlige tiltak.<sup>7</sup>

Foruten å svekke de berørte bankenes konkurransekraft, så vil kravene også klart redusere transparensen vedrørende risikomålingen av norske IRB-banker. EUs omfattende og detaljerte regulering av IRB-metoden har som formål å oppnå en fullharmonisert risikomåling på tvers av jurisdiksjoner og banker. Eventuelle nasjonale skjerpelser av bankers beregningsgrunnlag bør bare ligge innenfor rammen av det nærmere definerte handlingsrommet i EU-regelverket. Finans Norge vil minne om at dette har norske myndigheter allerede i utstrakt grad gjort bruk av. Vi vil dessuten bemerke at det også allerede eksisterer en sikkerhetsmekanisme i form av et uvektet kjernekapitalkrav (leverage ratio) som innebærer en nedre grense for risikovektede kapitalkrav.

Etter vårt syn er imidlertid det mest alvorlige at en gjennomføring av rundskrivet vil utgjøre et klart brudd på norske EØS-forpliktelser, jf. omtale i avsnitt 3 nedenfor og utdypende vurderinger i vedlegg.

Finans Norge mener derfor at Finanstilsynets utkast til rundskriv nå bør trekkes tilbake. IRB-metoden er detaljregulert i flere tekniske standarder og EBA-retningslinjer foruten kapitalkravsforordningen, og dessuten har aktørene anledning til å stille spørsmål til EBA om tolkninger av rammeverket. Det er med andre ord ikke behov for et eget norsk IRB-rundskriv eller veiledning på toppen av dette, og et rundskriv med avvik fra EU-regelverket er villedende fremfor veiledende. Norske banker har behov for forutsigbare rammevilkår, og etter vårt syn bidrar Finanstilsynets initiativ også til regulatorisk usikkerhet i kapitalmarkedene.

### 3. Behov for en norsk tilsynspraksis i harmoni med EU-regelverket

Finanstilsynet viser i brevet av 15. mars i år til de vurderingene det har mottatt om forslaget til IRB-rundskriv fremlagt i januar i fjor, blant annet i et møte 14.02.20, i et [brev](#) fra Finans Norge 25.02.20, i [oversendelsesbrev](#) og en juridisk utredning fra advokatfirmaet Thommessen og KPMG samt i møte 11.12.20. Her har det blitt rettet særlig oppmerksomhet mot de begrensninger som EU-regelverket setter for tilsynspraksisen for IRB-modeller. EUs regulering av IRB-metoden fremgår både av nivå 1-regler i forordningen (CRR), nivå 2-regler gjennom bindende kommisjonsfaste forskrifter samt nivå 3-regler med detaljerte retningslinjer som ikke kan vurderes uavhengig av øvrig regelverk.

I utkastet til IRB-rundskriv fremlagt i mars i år, er det foretatt visse mindre justeringer sammenliknet med fjorårets versjon. Innholdet er likevel i all hovedsak likelydende, og Finans Norge kan ikke se at det siste utkastet til rundskriv samsvarer med den samlede og svært detaljerte reguleringen av IRB-metoden som er angitt i det samlede EU-regelverket.

---

<sup>5</sup> En økning i norske IRB-bankers beregningsgrunnlag vil direkte øke MREL-kravet (minstekravet til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld).

<sup>6</sup> Kostnadseffekt gjennom økte risikopåslag (over pengemarkedsrenten) ved utstedelse av fondsobligasjoner, jf. at renter på kjernekapital er omfattet av de automatiske utdelingsrestriksjonene (maksimalt disponeringsbeløp) som inntre ved brudd på det kombinerte kapitalbufferkravet.

<sup>7</sup> Som Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fremhever: «I utgangspunktet er alle statlige tiltak som har virkninger utover egen virksomhet, omfattet av kravene i utredningsinstruksen». Finans Norge savner en begrunnelse for hvorfor Finanstilsynet anser seg unntatt utredningsinstruksen.

For IRB-regelverket er nye tekniske standarder og retningslinjer fra EBA særskilt relevante og førende, og disse blir inngående drøftet i den nevnte juridiske utredningen.<sup>8</sup> EBAs retningslinjer er i utgangspunktet ikke rettslig bindende, men de må likevel anses som bindende når (i) de inngår som en fullstendig integrert del av nivå 1- og nivå 2-reglene og (ii) Finanstilsynet har notifisert til EBA at retningslinjene skal etterleves i norsk tilsynspraksis.

Også Finanstilsynet viser til at tekniske standarder har status som forskrifter når de er vedtatt av EU-kommisjonen og inkludert i EØS-avtalen, og det påpekes at EBA har utarbeidet omfattende retningslinjer for bruk og godkjenning av IRB-modeller. Finanstilsynet presiserer at det legger EBAs retningslinjer til grunn i sin forståelse og praktisering av regelverket.

Imidlertid er det Finans Norges vurdering at det foreslåtte rundskrivet, på en rekke punkter, avviker fra bestemmelser og retningslinjer som Finanstilsynet uttaler skal ligge til grunn for norsk tilsynspraksis og regelverksgjennomføring, og hvorav det mest alvorlige er følgende:

- Finanstilsynets overstyring av bankenes porteføljespesifikke IRB-parametere (PD, LGD og M) og kalibrering, blant annet gjennom krav til søknadsplikt for modellendring ved reduksjon i målt risiko som følge av styrket porteføljekvalitet. Dette er i strid med kommisjonsforordningen om søknadspliktige modellendringer som eksplisitt presiserer at endrede porteføljeparametere som følge av dataoppdatering ikke er omfattet. For alle praktiske formål innebærer forslaget at IRB-metoden erstattes av nye sjablongmetoder som ikke egner seg for å måle risikonivå og fange opp endringer i porteføljespesifikk risiko. Dette er et fundamentalt brudd med risikosensitiviteten i regelverket og til hinder for god risikostyring. Dersom risikoen øker, skal kapitalkravene øke, og omvendt skal kravene avta med lavere risiko. IRB-bankene har dessuten lang erfaring med at IRB-søknader avgitt til Finanstilsynet har opptil flere års behandlingstid. En slik utvidelse av søknadsplikten vil skape en unødvendig usikkerhet for bankene i arbeidet med strategiske portefølje-forbedringer.
- Forslaget om fastsettelse av løpetidsparameteren (M) er i strid med EBAs fortolkning av den relevante CRR-bestemmelsen (162).<sup>9</sup> Dette avviket innebærer en kraftig kapitalkravsøkning, og for kassekreditter til små og mellomstore bedrifter vil dette kunne gi en dobbelt finansieringskostnad.
- Kriterier for vurdering av IRB-tillatelse er blant annet tilført en kvantitativ grense (størrelse på en banks foretaksportefølje) som ikke følger av relevante EU-bestemmelser, og som heller ikke kan motiveres som en operasjonisering av de kvalitative vurderingspunktene i CRR.
- Det er vesentlige avvik vedrørende krav til kalibrering av misligholdssannsynlighet (PD) og tapsgrad (LGD), herunder referansemodellen for LGD for boliglån og minstekrav til PD for boliglån på engasjementsnivå. Eksempelvis er sistnevnte minstekrav 0,03 prosent etter CRR art. 163, uten noe tilhørende nasjonalt handlingsrom, mens Finanstilsynet setter et minstekrav på 0,2 prosent for boliglån.
- Forslaget innebærer særnorske kapitalkrav vedrørende byggeprosjekter ettersom Finanstilsynet mener sikkerheter stilt ved bygg under oppføring ikke skal tillegges verdi i estimater for LGD. Finans Norge kan ikke se at en slik tilnærming samsvarer med EBAs retningslinjer for fastsetting av

---

<sup>8</sup> Se avsnitt 3.1, side 12 og 13, i den juridiske rapporten utformet av Thommessen og KPMG, for en oversikt bestående av tre tekniske standarder og fire retningslinjer.

<sup>9</sup> Jf. EBAs svar på spørsmål fra Det danske finanstilsynet: [EBA Q&A 2013 686](#).

risikodrivere. Forslaget, i kombinasjon med andre LGD-skjerpelser, vil gi økt medsykklialitet i kapitalkravsregelverket.<sup>10</sup>

For en nærmere redegjørelse av punktene ovenfor vises det til tabell 1 nedenfor, som ikke skal forstås som en uttømmende oversikt, samt vedlegg med vurderinger av advokatfirmaet Thommessen.

#### 4. Avsluttende merknader

Finanstilsynets oppdaterte utkast til rundskriv innebærer brudd på norske EØS-forpliktelser som gjennomfører EU-regler for IRB-metoden, og vi vil her minne om Finansdepartementets ansvar for at denne reguleringen gjennomføres i Norge i tråd med EØS-avtalens lojalitetsplikt. Problemstillingene som rundskrivet omtaler er dessuten detaljregulert i det samlede EU-regelverket, og således er rundskrivet overflødig. Arbeidet med rundskrivet bør derfor stilles i endelig bero.

Finans Norge vil videre minne om at det allerede er gjennomført betydelige kapitalkravsskjerpelser i forbindelse med norsk innlemmelse av EUs kapitalkravsregler, som Finansdepartementet har fastslått er tilstrekkelige for å opprettholde et nødvendig kapitalkravsnivå.

Med vennlig hilsen

**Finans Norge**

*sign.*

adm. direktør  
Idar Kreutzer

*sign.*

direktør  
Erik Johansen

---

<sup>10</sup> LGD-skjerpelser får betydning for håndteringen av lån som er i mislighold. Kapitalreglene er kalibrert ut fra et kapitalkrav på 8 prosent, mens norske krav er langt høyere enn dette. Det innebærer at regelverkets risikovekt på 1250 prosent (jf. 12,5 som den inverse av 0,08) for forskjellen mellom LGD og forventede tap for misligholdte lån gir et svært høyt samlet kapitalkrav, noe som gjør det kostbart og krevende for bankene å finne løsninger for bedriftskunder som er i en vanskelig situasjon. Oppjusteringer av LGD forsterker denne effekten, og det bidrar til at et medsyklisk regelverk blir ytterligere medsyklisk.

**Tabell 1** Oversikt over sentrale avvik mellom foreslått rundskriv og EU-regelverk<sup>11</sup>

Avsnitts-henvisning i utkast til rundskriv	Regelverksreferanse	Tema	Avvik
del 3.5	CRR/CRD IV-forskriften § 6	Pålegg om LGD-modell for boliglån hvor Finanstilsynet setter parameterverdier	Ikke hjemmel i forskriften
del 1.4	CRR artikkel 185 (e)	Krav til at estimerte nivåer skal samsvare med det som lå til grunn ved tillatelse til å ta i bruk en modell. Avvik skal anses som modellendring.	Kravet er i motstrid til kommisjonsforordning om søknadspått (529/2014) og også til intensjonen om risikosensitiv kapitalmåling i CRR.
del 4	CRR artikkel 162 (4)	Krav til løpetidsparameter minimum 5 år for alle utlån til bedrifter som ønsker å benytte fremmedkapital i sin ordinære virksomhet	I motstrid med CRR, som klart presisert i EBA Q&A (2013_686 og 2013_687)
del 2	CRR artikkel 180-182, utkast delegert kommisjonsforordning RTS 2016/03, utkast delegert kommisjonsforordning RTS 2018/04 og EBA retningslinje GL 2017/16 kapittel 5.3.3 og 5.3.4	Krav om å legge til grunn 3,5% misligholdsfrekvens i nedgangskonjunktur. Frekvensen skal vektet med 20% i kalibrering for boliglånportefølje.	I motstrid med CRR og retningslinje som er tydelig på at ansvaret for å fastsette langsiktig utfall for PD pålegger bankene selv, og skal reflektere gjeldende porteføljer.
del 2	CRR artikkel 180-182, utkast delegert kommisjonsforordning RTS 2016/03, utkast delegert kommisjonsforordning RTS 2018/04 og EBA retningslinje GL 2017/16 kapittel 5.3.3 og 5.3.4	Finanstilsynet synes å forutsette at bankkriseårene må legges til grunn som identifisert nedgangsperiode.	I motstrid med CRR, RTS og GL. Det pålegges bankene å identifisere nedgangsperioder etter nærmere bestemte regler. Det er ikke tilsynet som skal foreta vurderingen, og det er heller ikke opplagt at konklusjonen vil være bankkrisen for alle porteføljetyper.
del 2	CRR artikkel 163 (1), EBA retningslinje GL 2017/16 kapittel 4.4	Krav om minimum PD for boliglån på 0,2%	Det følger av CRR at gulvet maksimalt skal være 0,03.
del 1.2	CRR artikkel 179-180, EBA retningslinje GL 2017/16	Krav til sikkerhetsmargin i estimater for generell usikkerhet ved modellbruk	Kravet følger ikke av CRR eller retningslinje. Det vises til MoC kategori C som kun skal dekke (statistisk) estimeringsusikkerhet.
del 1.1.2	CRR artikkel 143	Banker med foretaksportefølje mindre enn 30 mrd. kan normalt ikke forvente å få innvilget IRB-tillatelse.	Det er presise vurderingspunkter i CRR som tilsynet skal

<sup>11</sup> Med de viktigste avvikene fremvist først i tabellen.

			vurdere, og en terskel basert på størrelse er ikke relevant.
del 1.1.1	CRR artikkel 143 punkt 3 og Delegert kommisjonsforordning 529/2014	Krav til at enhver endring skal forhåndsvarsles	Setter til side forordningens artikkel 2 underpunkt 2 og artikkel 5 underpunkt 1 (b)
del 1.1.1	Delegert kommisjonsforordning 529/2014	Definisjon av vesentlige avvik som er søknadspliktig	Avviker fra forordningens definisjon
del 3.1	CRR artikkel 180-182 utkast delegert kommisjonsforordning RTS 2016/03 og utkast delegert kommisjonsforordning RTS 2018/04	Omtale av identifisering av nedgangskonjunktur	I motstrid med forordning, se drøftelse over.
del 1.1.1	Delegert kommisjonsforordning 529/2014	Endringer i beregnet porteføljekvalitet defineres som modellendring og gjøres søknadspliktig	I motstrid med Kommisjonsforordning 529/2014
del 1.2	CRR artikkel 180-182, utkast til delegert kommisjonsforordning RTS 2018/04 m.fl.	Krav til at bankkrisen rundt 1990 alltid skal anses som relevant nedgangskonjunktur	Drøftes over.
del 1.2	CRR artikkel 179-180, EBA retningslinje GL 2017/16	Presisering av krav til sikkerhetsmargin i estimater	Teksten er upresis i forhold til retningslinje
del 1.5	EBA retningslinje GL 2017/16 kapittel 8.3	Identifisering av hva som kan benyttes som estimater for interne formål og hvordan avviket til eksterne formål kommuniseres.	Innskrenkende og skjerpene tolkning av retningslinjen
del 3.2	CRR artikkel 181 og EBA retningslinje 2017/16 kapittel 6.2.3	Identifisering av sikkerheter som ikke kan tillegges verdi i estimering	I motstrid med retningslinjen
del 3.3	EBA retningslinje GL 2017/16 kapittel 6.3.1	Omtale av innbetaling fra sikkerheter	I motstrid med retningslinjen
del 3.3	CRR artikkel 181 (1) og EBA retningslinje GL 2017/16 kapittel 6.3.2.3	Omtale av beregning av tapsgrad for mislighold som ikke er avsluttet	I motstrid med retningslinjen og statistisk metode
del 3.3	EBA retningslinje GL 2017/16 kapittel 6.3.1.1	krav til bruk av minimum 9% diskonteringsrente i gitte tilfeller	Kravet følger ikke av retningslinjen

**Vedlegg:**

1. [Vurdering av revidert IRB-rundskrivutkast av advokatfirmaet Thommessen 19.04.21.](#)
2. [Utredning om rettslige rammer for Finanstilsynets IRB-praksis av advokatfirmaet Thommessen og KPMG 26.1020.](#)