



Finanstilsynet
Sendes elektronisk

Kopi: Finansdepartementet

Dato: 25.02.2020
Vår ref.: 20-93/DHJ
Deres ref.: 20/935

Krav til IRB-modeller – Finans Norges svar

Det vises til Finanstilsynets brev 24.01.20 med vedlegg om utkast til rundskriv om krav til IRB-modeller. Finans Norge fremmer her synspunkter på Finanstilsynets initiativ samt konkrete merknader til forslag til IRB-krav.

I Bransjestyre bank og kapitalmarked, som besluttet Finans Norges posisjon, valgte to styremedlemmer, fra henholdsvis Haugesund Sparebank og Eika Gruppen, å ikke stille seg bak denne.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finans Norge etterlyser en faglig begrunnelse for behovet for å stramme inn kravene til IRB-modeller. Norske banker deltar i EBAs benchmark-øvelser hvor risikovektene blant annet sammenliknes på felles kunder på tvers av banker og jurisdiksjoner. Vi etterlyser relevant informasjon om utfallet av disse analysene som belyser nivået på norske IRB-risikovekter sammenliknet med de utenlandske. Annen informasjon, blant annet pilar 3-rapporter, indikerer ikke et behov for norske IRB-skjerpelser, og Finans Norge antar at EBAs analyser gir samme resultat. Bortfallet av Basel 1-gulvet har Finansdepartementet allerede kompensert for gjennom andre tiltak. For de foreslåtte skjerpelsene foreligger det etter vårt syn verken en solid faglig begrunnelse, konsekvensutredning eller helhetlig vurdering opp mot øvrig regelverk. Forslagene utgjør heller ingen gjennomføring av EBAs nye IRB-krav, de er tvert imot delvis i motstrid til dette. Samtidig innebærer de så vidt kraftige kapitalkravsøkninger for IRB-bankene, med tilhørende økte MREL-krav, at vi stiller spørsmål ved om dette ligger innenfor Finanstilsynets mandat.
- Norsk finansnæring er avhengig av stabile, forutsigbare og harmoniserte rammebetingelser. Finans Norge så det som positivt at Finansdepartementet la stor vekt på dette hensynet når norsk kapitalkravsinnretning ble endret ved innføring av CRR og CRD IV i norsk rett. Departementet satte da som premiss at de samlede kapitalkravene ikke

skulle økes, og dette ble senest presisert av finansministeren 30. januar i år.¹

Departementet har samtidig slått fast at økningen i systemrisikobufferen kun utgjør en omlegging av virkemiddelbruken og at det ikke foreligger endringer i det generelle risikobildet som tilsier kapitalkravsskjerpelser.

- De tiltakene som Finanstilsynet nå foreslår går på tvers av dette. Forslaget vil ikke bare øke IRB-bankenes kapitalkrav, men også i vesentlig grad svekke deres rapporterte kapitaldekning, konkurransekraft og risikostyringssystemer. Etter Finans Norges vurdering tilligger det Finansdepartementet som politisk ansvarlig å fastsette hovedprinsippene for innretningen av finansmarkedsreguleringen.
- Kapitalkravsforordningen er nå innlemmet i norsk lov. Det betyr at norske myndigheters handlingsrom er sterkt redusert og at EØS-forpliktelsene gjelder. Tilsynet har et ansvar for at dets forståelse og praktisering er i tråd med ordlyden og intensjonen i regelverket. Utgangspunktet for et rundskriv for IRB-modeller må således være at tilsynet bidrar til at risikomålingen og risikovekter blir harmonisert med det som er praksis i andre deler av EØS-området, i samsvar med EBAs hovedmålsetting og nye IRB-krav. Lik risikomåling av samme risiko er nødvendig for å skape like konkurransevilkår og for at markedsaktørene skal kunne sammenlikne kapitaldekningen på en meningsfull måte på tvers av banker og land. Tilsynets forslag bryter med dette.
- Finans Norge mener flere av de foreslåtte tiltakene er i strid med CRR:
 - Rundskrivet innebærer at IRB-metoden langt på vei erstattes av en ny sjablong-metode. Etter forslaget er det risikovektene på tidspunktet for tillatelsen, og ikke risikomodellen, som blir utgangspunktet for kapitalkravene. Det svekker i stor grad den risikobaserte tilnærmingen til kapitalkrav, og det vanskeliggjør god risikostyring.
 - De foreslåtte endringene i beregningen av løpetidsparameteren M samsvarer ikke med CRR og EBAs tilhørende fortolkning. Forslaget innebærer en kraftig økning i kapitalkrav for norske IRB-banker – særlig for engasjementer med lav risiko.
 - Finans Norge kan heller ikke se at reguleringen av boliglånsmodeller er i tråd med CRR. Videre vil Finans Norge minne om at økte boligpriser allerede er benyttet som begrunnelse for en rekke andre tiltak.
- Etter Finans Norges vurdering har forslaget vidtrekkende konsekvenser, og det er også beheftet med en rekke uavklarte juridiske problemstillinger. Vi ber derfor Finanstilsynet om å trekke tilbake utkastet. Et eventuelt nytt utkast må bygge på utredningsinstruksen og sendes på ordinær høring. Dessuten bør det inneholde en drøfting av de legale sider

¹Jf. [foredrag](#) på Nordeas bankseminar.

opp mot EBAs retningslinjer, relevante regulatoriske og tekniske standarder og CRR. Det må klart fremgå hva de kvantitative effekter antas å være og hvilke samfunnsøkonomiske og konkurransemessige konsekvenser tiltakene ventes å få.

2. Rundskrivet vurdert i lys av kapitalkravsforordningen og EBAs krav

EUs kapitalkravsforordning (CRR), som nå har fått virkning i norsk rett, gir i utgangspunktet et fullharmonisert regelverk for tillatelse og bruk av IRB-metoden, og det følger ikke av forordningen at dette er et område med vesentlig nasjonalt handlingsrom. I Finanstilsynets brev 24.01.20 henvises det til punkt 6 i fortalen til beslutningen om innlemmelse av CRR i EØS-avtalen, jf. EØS-komiteens beslutning 29.03.19. Finans Norge vil påpeke at det ikke er gjort rom for å gå utover CRR ved innlemmelse av denne. I fortalepunkt 6 heter det:

«Muligheten for uberettigede reduksjoner i kravene til ansvarlig kapital ved bruk av interne modeller har blant annet blitt begrenset ved innlemming i nasjonal lovgivning av artikkel 152 i direktiv 2006/48/EF, som ved utgangen av 2017 ble erstattet av artikkel 500 i forordning (EU) nr. 575/2013. Det er imidlertid fortsatt flere andre bestemmelser i forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU som gir vedkommende myndigheter mulighet til å behandle det samme problemet, herunder muligheten for tiltak for å oppveie for uberettigede reduksjoner i de risikovektede eksponeringsbeløpene, se for eksempel artikkel 104 i direktiv 2013/36/EU, og å innføre forsvarlige sikkerhetsmarginer ved kalibrering av interne modeller, se for eksempel artikkel 144 i forordning (EU) nr. 575/2013 og artikkel 101 i direktiv 2013/36/EU.»

Kapitalkravsforordningen setter de nærmere rammene for nasjonale myndigheters godkjenning og oppfølging av IRB-modeller. I artikkel 144 nr. 2 heter det at «EBA skal utarbeide utkast til tekniske reguleringsstandarder for å angi hvilken vurderingsmetode vedkommende myndigheter skal følge for å vurdere om en institusjon overholder kravene om å benytte IRB-metoden.» EBA har på denne bakgrunn utarbeidet en rekke tekniske standarder og regulatoriske retningslinjer. Det nasjonale handlingsrommet er klart avgrenset.

EBAs retningslinjer og tekniske standarder vedrørende IRB-metoden har som formål å sikre konsistens i modellresultater og sammenliknbarhet av risikovektede eksponeringer.² Bindende retningslinjer og standarder, her også omtalt som EBA-kravene, gir omfattende, utfyllende og svært detaljerte IRB-krav, herunder blant annet krav til validering, overvåking og rapportering samt krav om anvendelse av spesifikke metoder i modellutvikling og kalibrering.

² Jf. eksempelvis innledende omtale i EBA-retningslinjer, som EBA/GL/2017/16 og EBAs årlige vurdering av modellkonsistens ([benchmark-øvelse](#)).

Når Finanstilsynet bekrefter at en EBA-retningslinje vil følges, innebærer det at denne anses å være i samsvar med norsk lovgivning som gjennomfører de relevante EU-reglene. Dette må samtidig implisere at tilsynet følger retningslinjenes innhold, ettersom de da er bindende. Dessuten, og som tilsynet selv presiserer i utkastet til rundskriv, har tekniske standarder status som forskrifter når de er vedtatt av EU-kommisjonen, innlemmet i EØS-avtalen og tatt inn i norsk rett ved henvisning i CRD IV/CRR-forskriften.

Med Finans Norges generelle henvisning til EBA-krav, menes her især:

- Definition of default: [EBA/GL/2016/07](#) (definisjon) og [EBA/RTS/2016/06](#) (vesentlighetsgrense)
- Risk parameter estimation and treatment of defaulted assets: [EBA/GL/2017/16](#)
- Appropriate downturn LGD: [EBA/GL/2019/03](#)
- Nature, severity and duration of an economic downturn: [EBA/RTS/2018/04](#)
- IRB assessment methodology for competent authorities: [EBA/RTS/2016/03](#)
- Credit Risk Mitigation: [EBA/CP/2019/01](#)

Finanstilsynet gir uttrykk for at det er utkastet til rundskriv som etablerer et rammeverk for krav til blant annet kalibrering og validering. Etter Finans Norges syn er det åpenbart de meget omfattende EBA-kravene som etablerer rammeverket, ikke tilsynets utkast til rundskriv på 5½ side. Utforming av et slikt rundskriv ville ha utgjort en nyttig anledning for tilsynet til å kunne veilede norske IRB-foretak om innholdet i EBA-kravene og informere om prosesser i lys av tilhørende implementeringsfrister, men utkastet oppfyller etter vårt syn ikke en slik funksjon. I stedet velger tilsynet å anføre en rekke krav som etter vår vurdering er beheftet med både manglende hjemmelsgrunnlag og mangel på samsvar med EBA-kravene. Ikke bare er det høyst problematisk med en tilsynspraksis som svekker EBAs harmoniseringsarbeid, men et slikt rundskriv vil også bidra til unødig usikkerhet om det faktiske innholdet i EBA-kravene, og vil slik sett kunne virke villedende fremfor veiledende.

Etter Finans Norges syn gir utkastet til rundskriv en svært lite dekkende beskrivelse av helheten i de kravene som IRB-foretakene vil måtte forholde seg til etter bindende EU-regler. Eksempelvis gir utkastet ingen omtale av det nye grunnprinsippet i EBA-kravene om å foreta et klart skille mellom beregning av forventningsrette estimater og eventuelle sikkerhetsmarginer samt tilknyttede krav til dekomponering og innretting av disse. Tvert imot er tilsynets kalibreringskrav i rundskrivet preget av sikkerhetsmarginer i alle beregningstrinn, der bidrag fra sikkerhetsmarginer vanskelig lar seg utskille og tydeliggjøre. Etter vår vurdering er det uansett ikke opp til Finanstilsynet å fastsette slike kalibreringsmodeller med overstyrende parameterforutsetninger når EBA-kravene skal følges og gitt at IRB-modellene oppfyller de grunnleggende kravene i kapitalkravsforordningen.³

³ Jf. blant annet EBAs [opinion 03 2020](#).

Finanstilsynet skriver i utkastet til rundskriv at EU-regelverket gir rom for skjønn på en rekke områder. Finans Norge vil understreke at et hovedformål med EBA-kravene er nettopp å begrense slik skjønnsanvendelse for å tilstrebe en harmonisert risikomåling. De svært omfattende retningslinjene og standardene må ses i lys av denne målsettingen. Tilsynets tilnærming i utkastet til rundskriv understøtter ikke en etterlevelse av de omfattende EBA-kravene, men kan tvert imot bli en kilde til etterlevelseshavik. Oversikten på tilsynets [hjemmeside](#), som angir de EBA-retningslinjene som skal følges i Norge, synes heller ikke å være oppdatert. Tilsynet notifikerte EBA om etterlevelse av GL/2017/16 i juni 2018 («Guidelines on PD, LGD estimation and treatment defaulted exposures»), men denne er det fortsatt ikke vist til på den aktuelle nettsiden.

Finans Norge vil fremheve det positive i at tilsynet, riktignok ikke i brevet av 24.01.20, men i det minste i vedlegget, viser til at det vil legge EBAs retningslinjer og tekniske standarder til grunn i sin forståelse og praktisering av regelverket. Etter vårt syn innebærer imidlertid utkastet til rundskriv ulike krav som verken samsvarer med CRR eller EBA-kravene, og som dessuten vil medføre vesentlige kapitalkravsskjerpelser, i motstrid til departementets nylige beslutning. Vi anser derfor tilsynets initiativ som et reguleringstiltak for å skjerpe generelle kapitalkrav fremfor et virkemiddel for gjennomføring av EBA-kravene.

3. Formålet med IRB-metoden vs. formålet med kapitalbuffer

Kredittmodeller skal gi forsvarlige estimerer på tapsrisiko. Modellenes nytteverdi for risikostyringen forutsetter at de gir et rimelig bilde av risiko knyttet til engasjementene. Prediktiv kraft gir troverdige modeller som er til nytte, mens store avvik mellom predikert og faktisk risiko svekker verdien av modellene. Modellene må samtidig kalibreres slik at parametere reflekterer langsiktige utfall eller nedgangstider. Dessuten vektlegges konservatisme med tillegg av sikkerhetsmarginer, som avspeiler ulike former for usikkerhet.

Hvis tilsynsmyndigheter legger for stor vekt på det sistnevnte hensynet, der myndighetsfastsatte parametere og høye sikkerhetsmarginer gir tap av utsagnskraft, vil modellene på et eller annet punkt miste all verdi som verktøy for innvilgelse, porteføljeovervåking og -styring. Det er forskjell på å anvende konservatisme, i tråd med EBAs krav hvor det tas god høyde for kraftige tilbakeslag, og forutsetninger som ikke gir empirisk påregnelige resultater og som bare synes å være motivert ut fra et ønske om å skjerpe generelle kapitalkrav.

For EBA er det, i utformingen av nye IRB-krav, også sentralt å ivareta risikosensitivitet, slik det blant annet fremheves om dets veikart «The roadmap aims to address the concerns about undue variability of own funds requirements and to restore trust in IRB models by

ensuring comparability of the estimates of risk parameters, while retaining their risk sensitivity».⁴

I utgangspunktet har norske IRB-modeller vært kalibrert mot tapshistorikken fra bankkrisen i begynnelsen av 1990-årene, med tillegg av sikkerhetsmarginer, fastsatt i samråd med Finanstilsynet i forbindelse med søknader om IRB-tillatelse. Modellene valideres minst årlig og det gjennomføres også årlige IRB-tilsyn. Modellene har nå vært i bruk regulatorisk i snart 15 år. Modellene har gitt stor nytte i risikostyringen, og de har blitt testet både i forbindelse med finanskrisen og oljeprisfallet. I begge tilfellene har modellene vist seg robuste. EBAs benchmark-undersøkelser tyder videre på at modellene allerede er kalibrert strengere i Norge enn i EU generelt. I denne sammenheng vil Finans Norge minne om at formålet med EBAs retningslinjer og standarder er å harmonisere risikomålingen, ikke å skjerpe den.

Selv om IRB-parametere må reflektere langsiktige utfall og virkninger av nedgangstider, bør makro- og systemrisiko, som kan variere over tid, bli reflektert i nivået på pilar 1-bufferkrav. Slik bufferkapital kan (og bør) tæres på i kraftige lavkonjunkturer, og bufferkravene kan lettere tilpasses endringer i risiko over tid, mens det samme ikke er tilfellet for langsiktige kalibreringsnivåer i IRB-modellene. På bakgrunn av de tilsynskrav som allerede er stilt til IRB-modellene, ser Finans Norge ikke et behov for ytterligere skjerpelse. Tvert imot bør norsk IRB-tilsynspraksis bli tilpasset EBAs retningslinjer og standarder, som bør gjelde uavkortet for norske IRB-modeller. Departementets besluttede gjennomføring av nye minstekrav til gjennomsnittlig IRB-risikovekt for bolig- og næringseiendoms lån tilsier også en avvikling av særnorske modelltiltak fastsatt gjennom tilsynspraksis.

4. Rundskriv 8/2014 og tidligere prosess

For Finans Norge er det et hovedbudskap at Finanstilsynet nå bør rette stor oppmerksomhet mot gjennomføringen av EBAs nye IRB-krav, og sikre at norsk tilsynspraksis fullt ut utføres i tråd med disse. Vi vil samtidig gi noen nærmere kommentarer til rundskriv 8/2014, for nettopp å belyse viktigheten av forventningsrette estimater, som nå står sentralt for EBA.

Finanstilsynet utarbeidet, etter en konsultasjon med næringen, et rundskriv om krav til IRB-modeller for boliglån i 2014. Disse kravene er videreført og skjerpet i det foreliggende utkastet til rundskriv. Etter konsultasjonen ble rundskrivet i 2014 justert noe ved at misligholdsraten for boliglån i krisetider ble nedjustert fra 4,0 prosent til 3,5 prosent. LGD-modellen ble også justert noe rent beregningsteknisk uten at dette innebar noen endring av særlig betydning for LGD-nivået.

Næringen avga et omfattende svar med et betydelig faktagrunnlag som skulle tilsi vesentlige endringer. Det var således overraskende at tilsynet i hovedsak opprettholdt sitt forslag. I juni

⁴ Jf. EBAs [fremdriftsrapport](#) om IRB-veikartet publisert 09.07.19.

2015 redegjorde tilsynet for sine vurderinger av næringens kommentarer i brev til Finans Norge. Dette brevet følger som vedlegg.

Finans Norge opprettholder tidligere vurderinger som tilsier at misligholdsraten for boliglån i krisetider ikke bør være høyere enn 1,5 prosent når det tas utgangspunkt i erfaringene fra bankkrisen i begynnelsen av 1990-årene. Finanstilsynet presenterte selv grunnlaget for en nedjustering av misligholdsraten for endret sammensetning av porteføljene fra bankkrisen til 2000-tallet. Det er forhold på 2000-tallet som er utgangspunktet for beregningene. Tilsynet oppgir at andelen boliglån av samlede utlån til personmarkedet har økt med 10 prosentpoeng. Basert på informasjonen i næringens tilsvaer synes økningen å være i størrelsesorden 35 prosentenheter (51 pst. til 86 pst.+) fra utgangen av 1991. Dette tilsier at nedjusteringen burde vært om lag 40 prosent, slik at misligholdsraten for boliglån under bankkrisen kan estimeres til 2,4 prosent.

Finanstilsynet har beregnet nivået på misligholdsraten i krisetider basert på perioden 1990-93, mens det i utmålingen av frekvensen av kriseår har lagt til grunn at bankkrisen varte fra 1988- 1993. Det er utvilsomt slik at tapene og misligholdsfrekvensen var lavere i 1988 og 1989 enn da bankkrisen kulminerte i 1991 og 1992. Gjennomsnittet over hele perioden blir derfor lavere enn det tilsynet har lagt til grunn. Når kriseårene skal hensyntas for å gi et riktig uttrykk for langsiktig nivå på misligholdssannsynligheter, må det være konsistens mellom gjennomsnittsnivå for misligholdssannsynlighet i kriseperioden og hvor mye kriseperioden skal utgjøre av tidsperioden for beregning av langsiktige gjennomsnitt. Antall år i krise må være lik i begge beregninger.

Finanstilsynet vurderte dette innspillet ved å uttale:

«Hensikten med Finanstilsynets framgangsmåte er ikke å forutsi misligholdstall gjennom en krise, men å lage en ramme som gir forsvarlige anslag gjennom sykkelen selv om bankene hovedsakelig har misligholdstall fra gode tider.»

Vi er undrende til dette utsagnet. Hensikten med slike beregninger er nettopp å komme frem til et godt anslag for misligholdsraten i en krise tilsvarende bankkrisen, som deretter kan brukes i beregningene av det langsiktige gjennomsnittet. Effekten av tilsynets tilnærming er at estimatet for langsiktig nivå på misligholdsraten blir systematisk overvurdert fordi raten i kriseårene er kunstig høy sett opp mot hvor mye kriseårene skal telle med i det langsiktige gjennomsnittet. Dette bryter med kravet om at PD skal baseres på et langsiktig gjennomsnitt som også skal inneholde nedgangstider.

Finanstilsynet fant ikke grunn til å kommentere næringens dokumentasjon om hvordan forholdet mellom misligholdsvolum og misligholdsrater utviklet seg under finanskrisen i Baltikum og Danmark, der man erfarte store boligprisfall. Denne dokumentasjonen støttet opp om næringens konklusjoner, og den bør vektlegges fordi finanskrisen ligger vesentlig nærmere i tid og bør ha betydelig relevans for hva som vil skje i de norske porteføljene i en tilsvarende krise.

I de nye EBA-kravene gis detaljerte beskrivelser av hvordan foretakene skal tilnærme seg estimeringer av krise-parametere. Blant annet skal det tas utgangspunkt i historiske erfaringer hva gjelder krisedybde og -varighet for sentrale makrovariable. Det er foretakenes nåværende porteføljer – dagens kundesammensetning – som skal utsettes for et kraftig tilbakeslag, basert på historiske erfaringer, men det er altså ikke historiske tap, som reflekterer datidens kundesammensetning, som skal ligge til grunn.

5. Nærmere merknader til utkastet til rundskriv om krav til IRB-modeller

5.1 Modellendringer

Tilsynet henviser til at CRR/CRD IV-forskriftens § 45 gir hjemmel til å stille krav om at alle endringer som reduserer kalibreringsnivå for enkeltporteføljer eller deler av porteføljer, er søknadspliktige. Søknadsplikten skal også gjelde dersom gjennomsnittsnivået i porteføljen over tid er endret sammenliknet med nivået som lå til grunn for tillatelsen.

Finans Norge vil påpeke at CRR/CRD IV-forskriftens § 45 inneholder følgende to setninger: «Finanstilsynet skal minst hvert tredje år ettergå foretakenes bruk av internmodeller for kapitalkravsberging. Dersom kravene i denne forskriften ikke anses oppfylt, kan Finanstilsynet pålegge tiltak eller trekke tillatelsen tilbake.» Vi kan ikke se at denne bestemmelsen gir Finanstilsynet et utvidet hjemmelsgrunnlag utover kapitalkravsforordningens artikkel 143 samt RTS/2013/06 og RTS/2016/03.

Et utvidet krav til søknadsplikt er problematisk gitt IRB-foretakenes erfaring med en lang og uforutsigbar saksbehandlingstid i Finanstilsynet, og Finans Norge kan altså ikke se at tilsynet har hjemmel til å utvide søknadsplikten utover EU-regelverket. Dessuten vil vi påpeke at den forsterkede sammenhengen mellom økonomisk og regulatorisk kapital som IRB-metoden utgjør, skal etablere insentiver til risikoreduksjon. Søknadsplikt for lavere gjennomsnittsnivåer, som følge av styrket porteføljekvalitet over tid, vil i seg selv kunne redusere insentivet til lavere risikotaking. I lys av tidligere langvarig behandling av slike søknader kan det også stilles spørsmål ved om en utvidet søknadsplikt etablerer de riktige insentivene, eksempelvis for behov for modellendringer ved utbedring av eventuelle skjevheter/feil.

Rundskrivet innebærer at det i praksis er porteføljekvaliteten på tidspunktet for tillatelsen, og ikke utviklingen i porteføljekvaliteten, som blir utgangspunktet for kapitalkravene. Endret porteføljekvalitet vil over tid i mindre grad gjenspeiles i utviklingen i kapitalkravene. Dette vil i betydelig grad svekke den risikobaserte tilnærmingen til kapitalkrav, og det vanskeliggjør god risikostyring.

Finans Norge vil også påpeke at forslaget ikke bare vil redusere muligheten til å drive effektiv porteføljeforedling, men det vil også være svært krevende å etterleve dette på fornuftig vis. Dersom for eksempel en bank skulle ønske redusert risikotaking gjennom å erstatte mer risikable foretaksengasjementer med lavrisikoengasjementer, vil det innebære at målt og

reell risiko faller. Tilsynets forslag vil da innebære at modellene må kalibreres opp til samme risikovekt som før porteføljeforbedringen. Til tross for redusert risiko, vil risikovektene måtte forbli uendret. Kapitalkostnaden i porteføljen vil da være den samme som før forbedringen. Ettersom det vil være lavere marginer på lavrisikokunder enn for kunder med høyere risiko, vil bankens inntjening og kapitalavkastning reduseres. Da blir god risikostyring ulønnsom, og snarere etableres et insentiv til økt risikotaking.

Eksemplet ovenfor illustrerer også at bankene tvinges til å gjøre modellene mindre treffsikre. For lavrisikokundene som blir igjen i porteføljen må risikovurderinger oppjusteres for å opprettholde risikoparameterne på porteføljenivå. Det gir dårligere vurdering av den enkelte kunde, og det vil undergrave muligheten til å bruke modellene til bedre risikostyring. Med andre ord vil forslaget kunne innebære et nytt IRB-gulv, der betydelige deler av IRB-systemet settes ut av spill. Det vil skape stor usikkerhet i bankenes risikobaserte kapitalplanlegging, og det vil skape usikkerhet i bankenes utlånspraksis. Samtidig tilføres ny kompleksitet i kalibreringen av modellen, en kompleksitet som Finans Norge ikke umiddelbart ser de fulle konsekvensene av og som heller ikke er utredet.

5.2 Krav til porteføljestørrelse for IRB-tillatelse

Tilsynet fremhever at kravene til datagrunnlag og kompetanse for utvikling og validering av modeller og til bruk og kvalitetssikring av IRB-systemet, tilsier at bankenes porteføljer bør være av en viss størrelse. Det har blitt anført at større effekt av tilfeldige utslag i risikomålingen gjør IRB-metoden uegnet for mindre banker. Dessuten mener tilsynet at IRB-systemet i mindre grad anvendes i innvilgelse og oppfølging av boliglån og andre utlån til massemarkedet, og at det er vanskelig for bankene å fremskaffe data for slike utlån i dårlige tider. Tilsynet har derfor stilt seg kritisk til å gi IRB-tillatelser til banker som hovedsakelig yter boliglån. Videre angis det at det er særdeles vanskelig for banker med mindre foretaksporteføljer å oppfylle kravene til IRB-systemer. Tilsynets forvaltningspraksis innebærer at banker som har en foretaksportefølje på under 30 milliarder kroner, ikke kan forvente å få IRB-tillatelse.

Finans Norge stiller spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget til å fastsette en terskelverdi (foretaksportefølje på minst 30 milliarder kroner) for IRB-tillatelse. Riktignok presiseres det at et foretak «ikke kan *forvente* å få IRB-tillatelse» i slike tilfeller, men ingen foretak kan forvente å få en tillatelse dersom de relevante kravene, jf. kapitalkravsforordningens artikkel 144 og RTS/2016/03, ikke er oppfylt. Og motsatt, dersom et foretak med en foretaksportefølje på mindre enn 30 milliarder kroner oppfyller EU-kravene, bør IRB-tillatelse gis. Foruten at Finans Norge ikke kan se hjemmelsgrunnlaget for fastsettelse av en terskelverdi, er det vår vurdering at denne også er overflødig gitt de strenge kravene som EU-regelverket ellers innebærer. Finans Norge mener at generelt sett er IRB-metoden en styrke for risikostyringen og at tilsynsmyndigheten burde se seg tjent med at flere norske banker enn i dag anvender dette verktøyet.

Finans Norge vil også fremheve at banker som samarbeider om data og modeller vil kunne dra nytte av et betydelig samlet datagrunnlag. Fastsettelse av en terskelverdi for foretaksporteføljen på 30 milliarder kroner fremstår vilkårlig, og etter vår vurdering bør kompetanse samt kvalitet på modeller og prosesser være bestemmende for en IRB-tillatelse, ikke størrelsen på foretaksporteføljen i seg selv. Samarbeid på tvers av banker kan gi robuste modeller, og det kan være en styrke, ikke en svakhet, at en modell både er utviklet og kontinuerlig valideres på ulike bankers porteføljer, forutsatt at det gjøres grundige vurderinger av representativitet i hver enkelt bank.

Med hensyn til foretak som i hovedsak yter boliglån, og som kan ha en betydelig og veldiversifisert portefølje, endog med nasjonalt nedslagsfelt, kan det neppe være en utfordring med at eventuelle tilfeldige utsalg i risikomålingen på et enkeltengasjement skal gi utslag på porteføljenivå. Finans Norge mener det er uheldig at disse skal være ekskludert fra muligheten til å anvende IRB-metoden, og vi stiller altså spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for en slik tilsynspraksis. Er EU-kravene oppfylt, bør IRB-tillatelse kunne gis.

Finans Norge vil samtidig understreke at IRB-metoden er helt sentral i risikostyringen, også for dagens IRB-boliglånsporteføljer. Tilsynet har tidligere anført at det for nåværende IRB-banker er mer krevende å se at modellen anvendelsen ligger til grunn for prisfastsettelse og prisdifferensiering mellom boliglånskunder. Imidlertid må en moderat differensiering ses i lys av et langt lavere risikonivå for boliglån enn for foretaksengasjementer. Med risiko og dermed kapitalbinding på et lavere nivå, samt større grad av risikohomogenitet enn i bedriftsmarkedet, er det naturlig at prisdifferensieringen er mindre. IRB-metoden ligger likevel til grunn for innvilgelse, prisfastsettelse, porteføljeovervåking og kapitalallokering.

5.3 Misligholdsdefinisjon

Tilsynets synes å legge stor vekt på at foretakene bør vurdere lavere relative vesentlighetsgrenser enn det som nylig er besluttet, jf. CRR/CRD IV-forskriftens § 7. Samtidig er det svært mange krav til misligholdsdefinisjonen som ikke omtales i utkastet overhodet, og rundskrivet gir således ikke et rammeverk for kravene til denne definisjonen, verken for standardmetode- eller IRB-foretakene.⁵

5.4 Krav til kalibrering av misligholdssannsynlighet (PD)

I rundskrivutkastets avsnitt 1.2 gis en balansert drøfting av krav til datahistorikk og sikkerhetsmarginer. Når samme tema løftes i avsnitt 2.2, i omtale av hva som er påregnelig variasjon i misligholdsrater, fastsettes krav om at kriseår skal utgjøre minst 20 prosent av datagrunnlaget. For konjunkturfølsomme næringer skal foretakene vurdere en enda høyere

⁵ Manglende omtale av blant annet karanteneperioder for ordinære mislighold og mislighold ved «distressed restructuring», misligholdssmitte, kobling mot «non-performing forborne» i Annex V (FINREP), dokumentasjon, data, IT/rutine og valideringskrav.

vektlegging av kriseår. Etter Finans Norges vurdering blandes her forventningsrette estimater og sikkerhetsmarginer, i strid med et hovedprinsipp i EBA-kravene, jf. avsnitt 2. For det første ville et forventningsrett anslag for andel kriseår trolig vært lavere enn 20 prosent. For det andre stiller EBA presise krav om at usikkerhet i data skal inngå i kalibreringen gjennom en sikkerhetsmargin (kategori A «margin of conservatism») på toppen av det langsiktige gjennomsnittet som skal reflektere påregnelige PD-nivåer.

Med andre ord skal det ikke pålegges sikkerhetsmarginer i alle beregningsledd. Dette har tidligere vært en utfordring og en identifisert kilde til uønsket variasjon i IRB-foretakenes beregningsgrunnlag, og et klart skille mellom bidrag fra forventningsrette estimater og sikkerhetsmarginer står altså som et helt sentralt prinsipp i EBA-kravene. Av denne grunn bør det heller ikke fastsettes som krav for langsiktig PD for boliglån at krisemisligholdsraten skal være 3,5 prosent. Dette anslaget inneholder en sikkerhetsmargin, men skal fremover bli fastsatt forventningsrett. Kombinasjonen av en misligholdsrate på 3,5 prosent og en vekting av denne med 20 prosent innebærer naturligvis et svært høyt (ubegrunnet) sikkerhetspåslag. En slik margin kan heller ikke bli pålagt i dette beregningstrinnet.

Krav om 20 prosent vekting og 3,5 prosents misligholdsrate er etter Finans Norges vurdering åpenbart i brudd på kravet om at PD skal avspeile et langsiktig nivå. Næringen påviste i 2014 at kombinasjonen av vektingen og nivå var inkonsistent ved at nivået bygget på årene med kraftigst utslag (1990-93) under bankkrisen, mens i vektingen tok Finanstillsynet med årene 1988-93, jf. omtale av tidligere prosess i avsnitt 4.

Tilsynets drøfting av sikkerhetsmarginer mangler hjemmelsreferanser, og som klargjort ovenfor, er Finans Norge av det syn at tilsynets tilnærming er fundamentalt sett i brudd med EBA-kravene. Tilsynet anfører dessuten følgende: «Videre må bankene tillegge en sikkerhetsmargin på særskilt lave misligholdssannsynligheter, slik at alle boliglån har en PD på minst 0,2 prosent.» Finans Norge vil fremheve at det i CRR artikkel 163 (1) eksplisitt angis at for massemarkedseksposeringer skal PD-verdien for et engasjement være minst 0,03 prosent. Vi stiller derfor spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget til å kunne fastsette en nedre grense for PD for hvert enkelt boliglån som er nesten 7 ganger høyere enn hva som angis i CRR.

5.5 Krav til kalibrering av tapsgrad (LGD)

EBA's retningslinjer (GL/2019/03) angir de ulike tilgjengelige metodene for å estimere LGD i nedgangstider («downturn LGD»). Norske IRB-banker vil trolig hovedsakelig benytte metoden som benevnes «estimated impact», og denne er forskjellig fra hvordan LGD-modeller for norske IRB-foretak er kalibrert i dag. Tilsynet gir ingen nærmere veiledning om dette.

Samtidig vil Finans Norge bemerke at LGD-skjerpelser får betydning for bankers håndtering av foretakslån som er i mislighold. Kapitalreglene er kalibrert ut fra et kapitalkrav på 8 prosent, mens norske krav er mer enn det dobbelte. Det innebærer at en risikovekt på 1250

prosent for forskjellen mellom LGD og forventede tap for misligholdte lån gir svært høye kapitalkrav, noe som gjør det kostbart og krevende for bankene å finne løsninger for bedriftskunder som er i en vanskelig situasjon. Dersom tilsynet oppjusterer LGD ytterligere, forsterkes denne effekten. Det gjør et medsyklisk regelverk enda mer medsyklisk, og et medsyklisk regnskapsregelverk (IFRS 9) trekker i samme retning. Dette vil, isolert sett, bidra til en strammere utlånspraksis i lavkonjunkturer, noe både departementet og Norges Bank har vært opptatt av å motvirke.

Referansemodellen for LGD for boliglån som anføres som krav i utkastets avsnitt 3.4 samsvarer ikke med EBA-kravene, for eksempel innebærer denne en kalibrering uavhengig av kundesammensetning. Dessuten blir prinsippet om å skille forventningsrette estimater fra sikkerhetsmarginer ikke fulgt, og modellen utgjør i realiteten en helt alternativ kalibreringsøvelse som mangler hjemmelsgrunnlag.

I denne referansemodellen foreslår nå tilsynet å øke boligprisfallet som skal legges til grunn fra 50 til 55 prosent. Dette begrunnes med at boligprisene har økt mer enn husholdningenes inntekter siden gjeldende rundskriv om IRB-modeller ble fastsatt i 2014. Finans Norge vil fremheve at det ikke var godtgjort i 2014 at en fallhøyde på 50 prosent var et rimelig anslag på potensiell fallhøyde for boligpriser. Under bankkrisen falt norske boligpriser med om lag 30 prosent nominelt.

Samtidig er det flere forhold som gjør at det samlede prisfallet fra topp til bunn vil overdrive fallhøyden i boliglånporteføljene. Det skyldes blant annet at det generelt vil være en viss variasjon i tidspunktet for verdsetting av boligene. For det første vil ikke alle boliger være verdsatt ved toppunktet, og for det andre vil ikke alle boliger der lånet misligholdes bli realisert på bunnen. Prisfallet fra topp til bunn vil dermed i stor grad overvurdere den relevante verdiendringen for boliglån som misligholdes i en alvorlig lavkonjunktur.

Videre vil Finans Norge bemerke at boligprisutviklingen siden 2014 er benyttet som begrunnelse fra flere andre tiltak, blant annet for økninger i andre kapitalbuffer, andre risikovektskjerpelser og innføring av og innstramninger i boliglånforskriften. Det er heller ikke slik at boligprisene har økt i alle regioner etter innføringen av referansemodellen, og i enkelte deler av landet har prisutviklingen vært svak eller moderat. Etter hva Finans Norge erfarer, vil tilsynets foreslåtte tilstramning av referansemodellen for LGD for boliglån paradoksalt nok kunne få sterkest skjerpene effekt for IRB-banker med hovedmarkedsområder der prisutviklingen har vært svakest.

5.6 Beregning av observert tapsgrad

Tilsynet anfører en forventning til IRB-foretakene om at ytterligere gjenvinning for ikke-avsluttede mislighold må vurderes konservativt. Etter Finans Norges vurdering må foretakene foreta fremskrivninger av ytterligere gjenvinning slik at det sikres forventnings-

rette nivåer. Tilsynets presisering om at tilfriskning som hovedregel ikke skal kunne antas bryter etter vårt syn med prinsippet om et forventningsrett estimat.

Tilsynet fastslår nå at for diskontering av gjenvunnet beløp, kan foretakene benytte interbankrente tillagt 5 prosentpoeng som diskonteringsrente dersom innbetalingene knyttet til hvert enkelt engasjement kan tidfestes. Dersom det er usikkerhet knyttet til datagrunnlaget for innbetalingene, slik at foretaket for eksempel benytter regnskapsmessige tap eller andre tilnærminger for å estimere innbetalingene, angir tilsynet at diskonteringsrenten må være minst 9 prosent.

Etter Finans Norges vurdering vil en diskonteringsrente på 9 prosent utgjøre en påtvungen særnorsk praksis som går på tvers av prinsippet om å skille forventningsrette estimater og konservative marginer, i tillegg til å være i motstrid med EBAs retningslinjer for bruk av diskonteringsrente.

5.7 Krav til løpetidsparameteren (M)

Finanstilsynet viser til at for banker som har tillatelse til å estimere egne LGD-verdier for foretaksengasjementer skal løpetidsparameteren M fange opp at langsiktige utlån er mer risikable enn kortsiktige utlån, noe som medfører lavere risikovekt for lån med kortere løpetid enn 5 år. Det påpekes at i henhold til kapitalkravsforordningens artikkel 162 kan M fastsettes ut fra kontraktsmessig nedbetalingsprofil eller den maksimale perioden kunden har til å innfri forpliktelsen. Dersom lånekontraktens løpetid og nedbetalingsprofil skal legges til grunn, må banken stå fritt til å ikke fornye engasjementet ved utløp.

Tilsynet angir at i mange tilfeller går det reelle finansieringsbehovet ut over kontraktens løpetid, og at anskaffelse av ny finansiering kan være krevende for låntakere med høy risiko eller hvor risikoen er forverret siden forrige innvilgelse, slik at det dermed er risiko for at bankene ikke fritt kan kreve betaling etter kontrakt for slike lån.

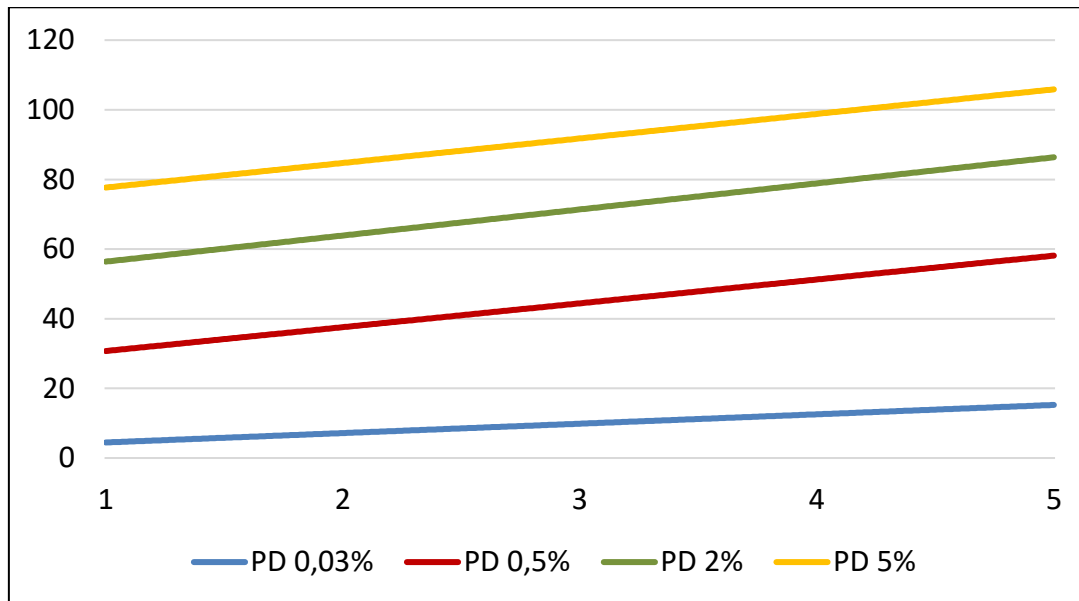
På denne bakgrunn vil tilsynet kreve at bankene setter M til 5 år (høyeste mulige nivå) for motparter med særskilt høy risiko, og for lån der låntakers faktiske finansieringsbehov varer lenger enn kontraktens løpetid. Det vises til at særskilt høy risiko er definert i CRR og EBAs retningslinjer, og finansiering av spekulative investeringer i næringseiendom angis som et eksempel. Videre anføres det at bare dersom låntakers faktiske finansieringsbehov er kortere enn 5 år, kan den kontraktsmessige nedbetalingsprofilen legges til grunn.

Finans Norge vil fremheve at bedrifter typisk vil kunne ønske en fornyelse av et lån ved kontraktsperiodens utløp uten at dette innebærer at banken er forpliktet til å fornye engasjementet. Dersom M skal settes til 5 år i alle tilfeller hvor et hypotetisk finansierings-

behov kan gå ut over kontraktuell løpetid, vil dette i praksis medføre en kraftig kapitalkravskjerpelse for foretakene som anvender avansert IRB, jf. illustrasjonsfigurene nedenfor.⁶

Figur 1 Risikovektens følsomhet for ulike løpetidsforutsetning.

LGD satt til 25 prosent og fire ulike PD-anslag



M (år) på horisontal akse og risikovekt i prosent på vertikal akse. Kilde: Finans Norge

Eksempelvis hadde den største norske banken en gjennomsnittsverdi for M på 2,5 ved utgangen av 2018 (EAD-vektet gjennomsnittlig M for foretaksporføljen). Dersom M settes til 5 for svært mange engasjementer gir det en betydelig skjerpelse av det samlede kapitalkravet, jf. figur 1. Den relative økningen i risikovekten blir større jo lavere PD er for en gitt økning i M, jf. især figur 2.

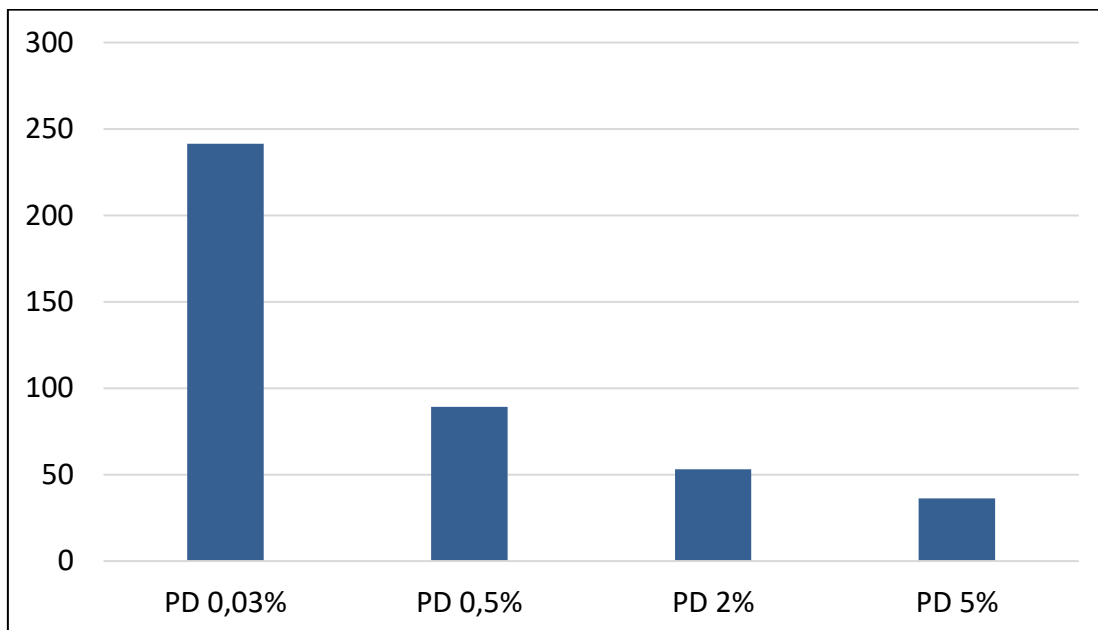
Finans Norge kan ikke se at tilsynet har hjemmel til å fastsette andre, generelle krav til løpetidsparameteren, og vi anser CRR artikkel 162 for å være uttømmende hva gjelder dette. Etter vårt syn er tilsynets tilnærming i strid med både CRR og EBAs tilhørende offisielle fortolkninger. Her vil Finans Norge særlig vise til EBAs Single Rulebook Q&A, og især EBAs svar på spørsmålene [2013 687](#) og [2013 686](#). Svarene fra EBA angir eksplisitt at det er den kontraktuelle løpetiden som bestemmer M og at det enkelte lands tilsyn ikke har anledning til å avvike fra dette.

⁶ En bokstavelig tolkning vil innebære at svært få lån får en M under 5. Medlemserfaringer tilsier at lavere løpetid har en positiv effekt på risiko som følge av hyppigere revisjoner av lånevilkår og sikkerheter, og validering av ballonglån i egen portefølje viser at flere ikke fornyes og lar seg refinansiere i annen bank.

Finanstilsynet fremstiller videre en løpetidsparameter på 5 som et naturlig utgangspunkt ved fastsettelse av M. Finans Norge kjenner ikke til at noen foretak, verken nasjonalt eller internasjonalt, har en løpetidsparameter i nærheten av 5 for porteføljen. Hadde 5 vært en naturlig vektet M for ordinære foretakporteføljer, ville det også vært naturlig at M hadde vært satt til dette i grunnleggende IRB og i åpningen for sjablongtilnærmingen til M i avansert IRB i CRR 162 (4). Begge disse bestemmelsene angir 2,5 som løpetidsparameter. Det å legge til grunn 5 som utgangspunkt fremstår som en skjult kapitalkravsskjerpelse.

Figur 2 Prosentvis økning i risikovekt ved økning i M fra 1 til 5

LGD satt til 25 prosent og fire ulike PD-anslag



Kilde: Finans Norge

Tilsynet avslutter utkastet til rundskriv med å legge til grunn «at bankene kan beregne løpetid for alle engasjementer, og ikke benytter muligheten til å sette M sjablongmessig til 2,5 år, jf. kapitalkravsforordningens artikkel 162(4)». Denne bestemmelsen angir at «[f]or eksponeringer mot foretak i Unionen som har en konsolidert omsetning og konsoliderte eiendeler som utgjør mindre enn 500 millioner euro, kan institusjonene velge konsekvent å fastsette verdien M som angitt i nr. 1 i stedet for å anvende nr. 2. Institusjonene kan erstatte samlede eiendeler til en verdi av 500 millioner euro med 1 000 millioner euro for foretak som i hovedsak eier og leier ut ikke-spekulativ boligeiendom.»

Finans Norge etterlyser hjemmelsreferansen for at CRR 162(4) ikke skal ha virkning i norsk rett. Etter vårt syn må norske A-IRB-foretak ha den samme og fulle anledning som tilsvarende foretak i det øvrige EØS-området til å konsekvent fastsette M til 2,5 når de nærmere kriteriene for dette er oppfylt.

6. Finanstilsynets initiativ i lys av Finansdepartementets vurderinger

Etter Finans Norges vurdering vil forslaget i praksis innebære betydelige skjerpelser av kapitalkravene for norskregulerte IRB-banker. Flere IRB-bankers beregningsgrunnlag kan anslås til å øke med en tosifret prosentstørrelse.⁷ Dette gir ikke bare en signifikant økning i ordinære kapitalkrav, men også i MREL-kravets rekapitaliseringsbeløp. Forslaget får ikke betydning for samtlige IRB-banker med virksomhet i Norge, kun de norskregulerte.

Tiltak som øker beregningsgrunnlaget bidrar dessuten ikke til å synliggjøre høy soliditet, derimot vil norske IRB-banker fremstå som mindre solide. Forslaget vil kunne gi usikkerhet i kapitalmarkedet, særlig tatt i betraktning av at norske myndigheter helt nylig har klargjort norsk kapitalkravsinnretning og slått fast at det ikke er grunnlag for ytterligere skjerpelser. Svekket tillit i kapitalmarkedet kan også få betydning for andre norske banker. Finansieringskostnadene til norske IRB-banker vil kunne bli presset opp, og en konsekvens av tilsynets ulike foreslåtte tiltak vil dessuten være at disse bankene påføres et sterkt insentiv til å vri utlånsaktiviteten mot boliglån på bekostning av utlån til næringslivet. Det er uheldig for omstillingsbehovet i norsk økonomi.

Finans Norge merker seg at i Finanstilsynets brev av 24.01.20, samt i utkastet til rundskriv, blir foreslåtte skjerpelser ikke begrunnet ut fra formålet om å motvirke EØS-tilpasningens effekter. Imidlertid har tilsynet gjentatte ganger i 2018 og 2019 vist til dette formålet og varslet motvirkende tiltak som krav til måten kapitalkravene beregnes på med interne risikomodeller (IRB) og tilleggskrav til kapital for enkeltbanker (pilar 2-krav). I tilsynets hørings svar om tilpasninger i kapitalkravene for banker, avgitt til departementet 30.09.19, ble det presisert at «Finanstilsynet vil vurdere behovet for generelle innstramminger i modellkravene for utlån til foretak og ytterligere innstramminger i kravene til boliglånsmodeller». Etter Finans Norges vurdering er det nettopp dette som nå konkretiseres og kommer til uttrykk i utkastet til rundskriv.

Da Finansdepartementet i fjor vurderte ulike tilpasninger i norske kapitalkrav i forbindelse med EØS-tilpasningen, påpekte departementet følgende: «Tilsynsmessige tiltak, som strengere krav til bruken av IRB-modeller, har til nå ikke blitt gjennomført fullt ut for alle utenlandske banker som opererer i Norge, mens økte pilar 2-krav uansett bare vil gjelde norske banker. Den individuelle tilnærmingen ved slike tiltak gjør dem dessuten mindre egnet både til å bestemme det generelle kapitalkravnivået i Norge og til å synliggjøre soliditeten i norske banker.»⁸ Etter Finans Norges vurdering har således departementet klart

⁷ Finanstilsynet vil motta nærmere effektberegninger fra flere IRB-banker. En økning i beregningsgrunnlaget med en tosifret prosentstørrelse svarer til en vesentlig økning i det ordinære, prosentvise kapitalkravet. Med eksempelvis et krav til ren kjernekapitaldekning på 15 prosent vil en økning i beregningsgrunnlaget på 10 prosent svare til et krav til ren kjernekapitaldekning på 16,5 prosent, altså en økning på 1,5 prosentpoeng.

⁸ Jf. Finansdepartementets høringsnotat «[Tilpasninger i kapitalkravene for banker](#)», publisert 25.06.19.

slått fast at IRB-innstramninger ikke er et egnet tiltak for å motvirke effekter av gjennomføringen av CRR og CRD IV i norsk rett.

Da departementet bekjentgjorde sin beslutning, ble det understreket at departementets valgte tiltak utgjorde en omlegging av virkemiddelbruken, hvor mer risiko dekkes av pilar 1, og det ble dessuten tydelig presisert at det ikke er endringer i risikobildet som tilsier at bankenes samlede krav bør økes.⁹ Finans Norge stiller seg derfor spørrende til at tilsynet ikke drøfter forslaget til IRB-skjerpelser innenfor rammen av departementets avveininger og beslutning. Når departementet helt nylig har konkludert om valg av tiltak, burde dette ligge til grunn for den samlede innretningen av norske kapitalkrav.

Finans Norge har ved ulike anledninger fremhevet at det er departementet som må beslutte helheten i kapitalkravene og skape forutsigbarhet. Beslutningen ble altså fattet i desember i fjor, basert på de premisene som fremkom i høringsnotatet fra juni, og som også lå til grunn for høringsinstansenes vurderinger. Dersom Finanstilsynet i etterkant uansett gjennomfører generelle kapitalkravsskjerpelser, utover departementets tiltak, som dessuten kun vil få effekt for norskregulerte IRB-banker (skjevregulering), innebærer det etter vårt syn at høringsinstansene har blitt feilinformert i fjorårets høringsprosess om dette.

Departementet har for kort tid siden opplyst at det snarlig vil notisere de besluttede tiltakene til berørte EU- og EØS-myndigheter, og samtidig be Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) om å anbefale anerkjennelse (resiprositet). Etter Finans Norges vurdering kan tilsynets forslag ha en uheldig innvirkning på denne prosessen ettersom det kan forsterke en oppfatning om overlappende virkemiddelbruk. For eksempel er det i begrunnelsene for både systemrisikobufferen, motsyklisk buffer, EAD-vektet gjennomsnittlig LGD-gulv for IRB-boliglånsporteføljer (jf. CRR/CRD IV-forskriftens § 6) og andre tilsynskrav til IRB-boliglånsmodeller (jf. rundskriv 8/2014) vist til (blant annet) utviklingen i boligpriser og husholdningsgjeld. Boliglånsforskriften utgjør riktignok ikke et kapitalkrav for bankene, men er like fullt et makrotilsynstiltak gjennomført med en tilsvarende begrunnelse. Én av IRB-skjerpelsene som nå foreslås av tilsynet, begrunnes også med boligprisvekst.

Nær sammenfallende begrunnelser for en rekke reguleringstiltak gir i seg selv et grunnlag for å stille spørsmål ved om den norske innretningen samsvarer med grunnleggende prinsipper nedfelt i Single Rulebook, jf. vektleggingen av å unngå «dobbelttelling» av risiko i anvendelse av krav. Når dessuten norske myndigheter overfor EU/EØS-myndigheter skal anføre at det er påkrevet med et samlet kapitalkravnivå som er vesentlig høyere enn i andre EU/EØS-land, og der den foreslåtte norske innretningen lett kan gi inntrykk av overlappende virkemiddelbruk, stiller det trolig høye krav til fremlagte begrunnelser dersom både anbefalinger om anerkjennelse og faktisk anerkjennelse skal oppnås. Virkemidler som begrunnes godt og

⁹ Jf. Finansdepartementets [pressemelding](#) 11.12.19.

særskilt, og ikke minst innrettes i samsvar med EU-reglens intensjoner, vil trolig styrke grunnlaget for at ESRB tilrår anerkjennelse av tiltak. Det bør nå erkjennes av ulike norske myndighetsorganer at EUs kapitalkravsregler er gjennomført i norsk rett.

7. Avsluttende merknader

Finanstilsynets forslag til betydelige kapitalkravsøkninger for IRB-foretakene kan betraktes som konsistente med tilsynets varsler gjennom 2018 og 2019, men Finans Norge er likevel overrasket over initiativet gitt departementets nylige avklaring. Vi vil fremheve at tilsynets reguleringsinitiativ går langt utover en gjennomføring av EBAs IRB-krav, og det vil ikke minst kunne få vesentlige virkninger. I lys av departementets beslutning burde tilsynet ikke ha tatt et slikt initiativ, men gitt at forslaget først fremmes, burde det vært gjenstand for en ordinær høringsprosess og dessuten burde utredningsinstruksen vært fulgt.

Finans Norge vil understreke vår vurdering om at deler av rundskrivutkastets innhold er i strid med *både* EBA-kravene og kapitalkravsforordningen. Gitt de omfattende EU-kravene til IRB-modeller, etablert gjennom både tekniske standarder og EBAs retningslinjer, er et slikt rundskriv dessuten overflødig. Norsk tilsynspraksis for IRB-modeller bør nå fullt ut bringes i samsvar med disse retningslinjene og standardene.

Finans Norge anmoder derfor Finanstilsynet om å trekke tilbake utkastet og heller fremme en objektiv veiledning for gjennomføring av nye EBA-krav, slik andre tilsynsmyndigheter har vektlagt.¹⁰ Dersom tilsynet likevel ønsker å fremme et likelydende forslag bør det sendes på en ordinær høring og utredningsinstruksen bør følges. Endringer i generelle kapitalkrav bør bli fastsatt av Finansdepartementet.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

For Idar Kreutzer, administrerende direktør



Erik Johansen
direktør, bank og kapitalmarked

¹⁰ Jf. Det svenske finanstilsynets vurderinger: [lenke 1](#), [lenke 2](#), [lenke 3](#), [lenke 4](#) og [lenke 5](#), og jf. også [vurderinger](#) avgitt av Det danske finanstilsynet og [vurderinger](#) fremmet av Det finske finanstilsynet.