

Vedlegg 1

Utdypende merknader til Finanstilsynets varslede innstramminger i boliglånsmodellene fra Finans Norge

EUs kapitalkravsregelverk er utviklet fra å inneholde minimumskrav til nasjonale bestemmelser til et fullharmoniseringsregelverk. Dette innebærer begrenset og kontrollert fleksibilitet for nasjonale myndigheter. Store deler av regelverket er nå gitt gjennom en forordning, som skal suppleres av regulatoriske standarder som utarbeides av EBA. Dette medfører at det i løpet av inneværende år vil komme nye EU-regler også på de områder som Finanstilsynet nå søker å regulere gjennom sine varslede innstramminger i tilsynspraksis .

Finanstilsynet viser til at den økte husholdningsgjelden og høye boligpriser krever en kritisk gjennomgang av IRB-modellene for boliglån i Norge. Finanstilsynet mener at innstramminger ikke innebærer regelverksendringer, og således at høring ikke vil være nødvendig.

Etter vår vurdering anses Finanstilsynets tiltak å berøre mange bestemmelser gitt i CRR. Tiltakene burde således vært underlagt samme prosess som høringen om CRD IV, publisert 7. februar 2014. I henhold til EU-regelverket skal skjevheter hos den enkelte bank først gripes fatt i utifra de kalibreringsmål og eventuelle manglende empiriske grunnlag hos den enkelte bank. Finanstilsynet burde avvente EBAs kommende regulatoriske standarder om felles metoder og bestemmelser på samme område, som skal publiseres nå i 2014. Etablering av enhetlig og kontrollert fleksibilitet til nasjonale myndigheter utgjør hovedfokus i EBAs arbeide med å skape én regelbok ("single rule book") i EU.¹

Etter CRD² skal tilsynsmyndighetene også sørge for referansemåling (*benchmarking*) av interne metoder. Dersom institusjoner har store fra avvik fra *peers* skal korrigerende tiltak innføres etter CRR, men CRR peker også på at tiltak ikke må medføre standardisering eller foretrukne metoder, feil insentiver eller felles adferd.

Tillatelse til bruk av IRB-modeller

Bruk av interne modeller³ etter Kapitalkravsforskriften⁴, som ble innført med implementeringen av Basel II, krever forhåndsgodkjennelse som blant annet er basert på harmoniserte retningslinjer fra EBA⁵. Tillatelsene som institusjonene allerede er innvilget av Finanstilsynet, omfatter sofistikerte metoder, prosesser og høye krav til standard for måling av risiko av estimater på

¹ EBA, Single rule book: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>

² CRD, article 78

³ Regulation (EU) No 575/2013 (heretter benevnt CRR), blant annet articles 4(59) 143(1), 221, 225, 259(3) 312(2), 283, 363,

⁴ Finanstilsynet 11.05.2009 – Veiledning og krav til søknad og bruk av IRB-metoder

⁵ C-eps GL 10

detaljnivå, såkalt "bottom-up" tilnærming, og som i prinsippet skal fungere under alle påregnelige forhold. En IRB-tillatelse innebærer⁶ også at tilsynsmyndighetene har evaluert institusjonens ratingsystemer for at disse sammen med øvrige misligholds- og tapsestimater kan danne grunnlag for kapitalkravsberegningene. Det foreligger allerede utkast til flere nye regulatoriske standarder for modellvalidering fra EBA⁷.

Finanstilsynet referer til artikkel 144 (1), som omhandler de vurderinger myndigheter skal gjennomføre før en tillatelse til bruk av IRB modeller gis. Tilsynet peker på at myndighetene må være overbevist om at ratingsystemet gir en meningsfull vurdering av låntager og transaksjonsrisiko, og en meningsfull differensiering av risiko og presis og konsistent kvantitativ estimering av risiko. Med bakgrunn i dette mener Finanstilsynet at det er hensiktsmessig å pålegge strenge krav til institusjonenes estimering av risiko. Finans Norge er av den oppfatning at gjeldende detaljerte bestemmelser både i forordning og retningslinjer for risikoklassifisering ikke gir anledning til å fastsette nasjonale gulv for enkelte risikoklasser. Finanstilsynet henviser videre til generell omtale i forordningens fortalepunkt 12, som på overordnet nivå beskriver muligheten for nasjonale myndigheter til å fastsette risikovekter som følge av egenskaper i eiendomsmarkedet. Finans Norge vil imidlertid peke på at fortalepunktene må tolkes sammen med de relevante detaljbestemmelsene i forordningen som regulerer risikovekter. Det er særskilte bestemmelser og varslingsregler overfor EU knyttet til slike endringer.

En institusjon som bryter med noen av IRB-kravene, skal både etter tidligere EU-direktiv⁸ og CRD IV (CRR⁹ og CRD¹⁰) presentere en plan for å opprette feil og svakheter. Myndighetene skal evaluere om institusjonen benytter oppdaterte og velutviklede metoder, og at relevante og påregnelige risikoer under de interne metodene fanges opp. De endringer i tilsynspraksis som Finanstilsynet nå varsler, vurderes å gå vesentlig utover de risikoer som normalt bør fanges opp av de interne modellene. Fremfor korrigerende av svakheter i den enkelte institusjon, innebærer tilsynets metoder at alle IRB-banker pålegges å legge til grunn like estimater, felles minstenivåer og bruk av felles referansemodeller i beregningen av institusjonens egne tapsestimater.

Forordningen gir EBA mandat til å utarbeide en regulatorisk teknisk standard, som skal spesifisere hvilke metoder som myndigheter skal benytte for å vurdere om bestemmelsene for IRB-metoder etterlevs¹¹. Videre skal EBA utarbeide retningslinjer for å sikre lik behandling av risiko på tvers av institusjonene. Således må mye av det detaljerte hjemmelsgrunnlaget for ny tilsynspraksis knyttet til de ulike parameterne og modellverket som sådan ta utgangspunkt i felles standarder fra EBA.

⁶ CRR article 144

⁷ EBA 2013, RTS) on the conditions for assessing the materiality of extensions and changes of internal approaches for credit, market and operational risk, RTS on the conditions according to which competent authorities may grant permission for data waiver

⁸ Direktiv 48/2006/EF article 84

⁹ CRR, article 144, og 146

¹⁰ Directive 2013/36/EU of the European parliament and of the Council of 26 June 2013, article 101 (Heretter benevnt CRD)

¹¹ CRD, article 101(5)

Finans Norge hadde funnet det naturlig at Finanstilsynet hadde avvært EBAs standarder for å sikre konsistente vurderinger med nordiske land og øvrige EØS-land. Økte kapitalkrav kan i mellomtiden pålegges gjennom Pilar 2.

Finans Norge ønsker samtidig å rette oppmerksomhet på nye institusjoner som søker om IRB-tillatelse. Institusjoner som søker om IRB-tillatelse må underlegges enhetlige retningslinjer og forutsetninger for tillatelse, slik at de raskt kan motta tillatelse til å rapportere etter IRB når kravene faktisk er oppfylt. Søkerbankenes IRB-modeller for boliglån, må behandles ut fra de krav som gjaldt på søknadstidspunktet. Eventuelle korrigeringer, som må gjøres grunnet innføring av nye retningslinjer, må først forutsettes gjennomført etter at søkerbankene har fått sin IRB-tillatelse. Søknader kan ikke settes "på hold" i påvente av en kommende og uferdig regulatorisk utvikling. Det er vesentlig med lik behandling av eksisterende IRB-banker og banker som har søkt om bruk av IRB-metode for boliglån. CEBS guidelines (GL10) har som anbefaling en norm om seks måneders behandlingstid for søknader om IRB-godkjenning.

Om PD kalibrering

Finans Norge ser ikke at CRR hjemler muligheten til å fastsette et nytt regulatorisk PD-gulv for å kompensere for et "through the cycle" krav. Et IRB-system må forventes å kunne differensiere mellom høy og lav risiko, dvs. for PD hvor godt klassifiseringen på forhånd skiller ut mislighold. Fra Finanstilsynets egne forarbeider til Basel II innføringen¹² kan det trekkes frem at "det er forutsatt at valideringen av modellene skal bygge på en analyse av de dynamiske egenskapene som ratingsystemet må forventes å utvise fra sin konstruksjon". En overstyring av institusjonens godkjente risikoklassifiseringssystem, som er forutsatt basert på egne tapsestimater, vil svekke tilliten og insentivene til risikoklassifisering og risikostyring utifra sofistikerte metoder. Mindre sofistikerte modeller og grovere kalibrering vil som en naturlig følge medføre risiko for utilstrekkelig beslutningsgrunnlag ved endringer, både på enkeltengasjementer- og på porteføljenivå. Det er grunnleggende for god virksomhetsstyring å legge til rette for ulike triggermekanismer for tidlig inngripen ved endringer eller negativ utvikling på alle nivåer.

Myndighetsfastsatte og overstyrende parametre vil medføre at bankene i sin interne risikostyring, kan måtte anvende metoder som skiller seg klart fra de regulatorisk godkjente modellene. Dette representerer også brudd på forutsetningene for anvendelseskravet, uten at Finanstilsynet har gitt noen vurdering av konsekvensene ved dette. Finans Norge er ikke uenig i at det skal benyttes konservative anslag der hvor det ikke foreligger historiske data, slik Finanstilsynet henviser til vedrørende fortolkningen av CRR artikkel 179 (1a). Imidlertid vurderes innstramningene verken å utgjøre finjusteringer eller "top level adjustment", men å innebære vesentlig økning i parameterverdier. Dette medfører at dynamikken i modellene endres i utakt med den underliggende og institusjonsspesifikke risikoen.

¹² Finanstilsynets utkast til forskrifter om IRB og sikkerhetsstillelse (2005), sitatet omfatter §3-3, tredje ledd side 36.

Finans Norge finner det ikke godtgjort at gjeldende kapitalkravsregelverk eller CRR tillater en felles bankmodell, basert på misligholdsfrekvens fra samtlige banker, fremfor institusjonsspesifikke modeller, som baseres på den enkelte institusjons tap. Å benytte et gjennomsnitt for alle banker som felles mal for den enkelte bank medfører et klart avvik fra EUs prinsipp om bruk av institusjonsspesifikke modeller. Finans Norge mener at EBA burde vært konsultert, da regelverkstolkningen synes å avvike fra de tolkningene som institusjonene forholdt seg til ved innføringen av Basel II¹³.

CRR regulerer laveste verdi for PD for massemarkedseksponeeringer til 0,03 prosent¹⁴. CRR¹⁵ beskriver videre de spesifikke krav som skal legges til grunn for estimeringen av PD for massemarkedseksponeeringer, og som i hovedsak skal baseres på interne data. Etter CRR¹⁶ skal institusjonen minst årlig gjennomgå tapsegenskaper og misligholdsstatus for hver risikoklasse, og vurdere om eksponeeringer er allokert til korrekte risikoklasser. Finans Norge finner ingen bestemmelser i forordningen som gir hjemmel til å fastsette et PD-gulv, slik som for LGD. Imidlertid kan det bemerkes at EBA skal utarbeide regulatoriske standarder som beskriver metoder som myndighetene skal benytte, både for å vurdere allokering til rett risikoklasse og for å estimere PD. Det skaper betydelig regulatorisk usikkerhet, både på kort og lang sikt, for norske banker at en ikke avventer EU-regelverket i form av EBAs regulatoriske standarder. Økte krav gjennom Pilar 2 kunne ivaretatt bekymringer for kapitalnivå, inntil standardene er klare.

Om LGD kalibrering

Finanstilsynet krever i tillegg til nylig innført LGD-gulv på 20 prosent, at institusjonene benytter en felles referansemodell for å beregne LGD, og hvor grunnlaget for referansemodellen er basert på svært konservative tapsgrader. Det vises i denne sammenheng til IRB-bankenes kommentarer i vedlegg 2. Etter CRR skal LGD i hovedsak baseres på institusjonens realiserte tap og relevante PD estimater¹⁷. Videre skal EBA innen utløpet av 2014 utarbeide regulatorisk teknisk standard¹⁸ som blant annet vil spesifisere egenskaper, alvorlighet og løpetiden for en økonomisk nedgangsperiode. Det kan også pekes på at grunnlaget for å endre LGD-gulvet etter CRR skal være basert på¹⁹ institusjonens egne tapsdata, fremadskuende markedsutvikling i eiendomsmarkedet eller hensynet til finansiell stabilitet. EBA skal også her i løpet av 2014 utarbeide regulatorisk teknisk standard som skal spesifisere forutsetninger som myndighetene skal hensynta dersom det

¹³ Ceb's Guidelines on the implementation, validation and assessment of Advanced Measurement (AMA) and Internal Ratings Based (IRB) Approaches 4 April 2006.

¹⁴ CRR, article 163

¹⁵ CRR, articles 180, 181, 143

¹⁶ CRR article 173

¹⁷ CRR article 181

¹⁸ CRR article 181.3

¹⁹ CRR article 164.5, 164.6

fastsettes høyere LGD-verdier. Finans Norge savner begrunnelser og dokumentasjonen slik forordningen legger opp til.

Anvendelseskravet

Bruk av IRB-modeller innebærer et eksplisitt krav til at institusjonen skal anvende IRB-metodene den har fått tillatelse til også i sin daglige virksomhetsstyring, et krav som også er innført i norsk regelverk. Finanstilsynet beskriver dette i *Veiledning og krav til søknad om bruk av IRB-metoder*²⁰. IRB-metodene skal være realistiske og godt forankret i organisasjonen. Dette innebærer eksempelvis forutsetninger om at de relevante risikodriverne til eksponeringene, som særegne egenskaper ved de ulike porteføljer fremkommer. Modellregelverket medfører at institusjonene må gjennomføre omstendelige prosesser for å tilordne data i modellene, og som innebærer særlige krav om nøyaktighet, fullstendighet og egnethet. Nye norske myndighetsfastsatte minstekrav kan medføre en svekket pålitelighet til dataene for risikostyringsformål. Hovedhensikten med krav om anvendelse er at institusjonene skal gis insentiver til å fremme nøyaktighet og kvalitet i alle elementer av IRB-systemet, herunder gi grunnlag for gode egenvurderinger og validering.²¹ I denne sammenheng kan det også nevnes kravet om tekniske kriterier for organisering, forståelse og overvåking av risikohåndtering også i institusjonens øverste ledelse²². Innstramminger vil introdusere et skille mellom økonomisk og regulatorisk kapital. Dette er ikke omtalt i Finanstilsynets notat. Institusjonene må videre gis tilstrekkelig tid til å gjennomføre kravene og vurdere konsekvensene av disse.

Finans Norge vil særskilt fremheve at konsekvenser for anvendelseskravet ikke synes tilstrekkelig presisert, vurdert eller kommunisert. Finanstilsynet har tidligere presisert at alle elementene i IRB-modellene skal benyttes i institusjonens risikostyring og kredittprosesser. Manglende presisering og dokumentasjon vil også skape ytterligere inkonsistent implementering på tvers av land, og medføre en regulatorisk kompleksitet, særlig for grenseoverskridende virksomhet.

Innstramminger som medfører nasjonalt like kapitalpåslag og risikoparametre for samtlige IRB-institusjoner vil virke i mot den opprinnelige hensikten, at kapitalkravene skal reflektere institusjonens risikoprofil. Med skisserte forslag hensyntas heller ikke proporsjonalitet. Myndighetsfastsatte og høye gulvnivåer kan gjøre IRB-modellene mindre effektive i forhold til institusjonens reelle og underliggende estimater. Det er direkte ulogisk å innføre identiske faktorer for alle IRB-institusjoner. Dette medfører at insentivene til nøyaktig risikoklassifisering, kvantifisering og validering svekkes. Et IRB-system basert på institusjonsspesifikke data er ment å gi grunnlag for gode beslutninger om tidlig inngripen, styring, planlegging og korrekt rapportering.

²⁰ <http://www.finanstilsynet.no/no/Bank-og-finans/Banker/Tema/Kapitaldekning/Om-endoringer-i-aksjekapitalgrunnfondsbeviskapital/Soknad-om-a-beytte-IRB/>

²¹ Basel Committee on Banking Supervision, September 2006, "The IRB Use test: Background and Implementation"

²² CRD, article 76, CRR articles 143,144

Pålegg om bruk av myndighetsfastsatte risikoparametre, som i relativ stor grad reflekterer eksterne økonomiske usikkerheter, vil redusere modellenes verdi som risikostyringsverktøy.

Finans Norge vil gi uttrykk for at store påslag i IRB-modellene ikke vurderes å være det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å dempe virkningene av ukvantiserbare størrelser relatert til eksterne finanskriser. Dette medfører at IRB-parameterne i mindre grad reflekterer institusjonens underliggende risikoprofil og tapsdata.

Stresstesting

Kravene til stresstesting av data følger i dag av Pilar 2-bestemmelsene. Institusjonene skal foreta regelmessige stresstester som grunnlag for å vurdere om institusjonens kapitaldekning er tilstrekkelig²³. Stresstesting omfatter også vurdering av migrasjon av ratinger og virkninger av dette under stressede testscenarier, og skal omfatte de fleste eksponeringer i institusjonen. Det fremgår ikke av tilsynets notat hvordan "ytterligere" alvorlige økonomiske tilbakeslag skal hensyntas i bankenes stresstesting, når tilsynets innstramming vil innebære at slike forhold delvis allerede vil være hensyntatt som del av normalsituasjonen ved beregning av kapitalkrav i Pilar 1.

Økte kapitalkrav, som følge av risiko for alvorlige økonomiske tilbakeslag for boliglån, burde vært et resultatet av stresstesting i Pilar 2 prosessen. Også på dette området skal EBA utarbeide retningslinjer, for å sikre felles metoder av myndighetenes stresstesting av institusjonene.²⁴

Mulige konsekvenser av varslede innstramminger

Et overordnet prinsipp for EUs kapitalkravsregelverk er å redusere regulatorisk kompleksitet og compliance kostnader, ikke minst av hensyn til grenseoverskridende virksomheter. Samtidig skal konkurransemessige skjevheter elimineres. Finans Norge savner omtale av konsekvenser i forhold til fellesreguleringen i EU (som Norge har til intensjon å implementere) og øvrige konkurransemessige aspekter. Institusjoner med grensekryssende virksomhet, og som har etablert filialer i andre EØS-land, følger i utgangspunktet kapitalkrav og tilsynspraksis fastsatt av egne hjemlandsmyndigheter. Kapitalkravsregelverket inneholder få unntak fra prinsippet om hjemlandsregulering, og da hovedsaklig knyttet til makrorisiko i vertslandet²⁵.

Basert på forordningen er det Finans Norges vurdering at norsk tilsynspraksis knyttet til varslede innstramminger bare kan pålegges filialer av utenlandske foretak basert på at hjemlandets tilsyn frivillig anerkjenner norske myndigheters krav. Det må i denne sammenheng godtgjøres at tiltakene er innenfor EUs regelverk. En konsekvens av at harmoniserte bestemmelser ikke følges, vil forsterke konkurransemessige skjevheter i Norge, i Norden og i det indre marked.

²³ CRD/48/EC Annex VII Part 4 point 1.8, 40 Stress tests used in assessment of capital adequacy, CRR article 177 "Stress tests used in assessment of capital adequacy".

²⁴ CRR, article 100

²⁵ CRD 133, 137, 160, CRR article 124,164,458

Finanstilsynets forslag kan åpenbart påvirke konkurranseforholdene mellom banker med aktivitet i Norge. For øvrig deler også Finans Norge bekymringen til filialer av utenlandske foretak i Norge når det gjelder regulatoriske kompleksitet. Økende forskjeller mellom norske og internasjonale regler og standarder vil bli krevende å administrere. I likhet med norske institusjoner etterlyser også filialene nærmere dokumentasjon av de forhold som ligger til grunn for tilsynets innstramminger. Filialene har mottatt tillatelse til bruk av IRB-modeller av sine egne hjemlandsmyndigheter, og det vil være opp til disse myndigheter å vurdere om dårlig datakvalitet tilsier tilleggskrav for IRB-bankene. Nedenfor nevnes mulige konsekvenser av eventuelle pålegg overfor eksempelvis svenske filialer, som vil bli omfattet av flere regelsett for boliglansmodeller:

Ved innføring av kapitalkrav for makrorisiko som Pilar 1-krav, vil en filial med boliglån i Norge blant annet måtte forholde seg til:

- To sett av ulike PD-kalibreringer, dvs. en svensk godkjent PD i Sverige og en norsk godkjent PD i Norge.
- Tre sett av LGD kalibreringer, dvs. LGD-gulv på 10 prosent i Sverige, LGD-gulv på 20 prosent i Norge, samt ny LGD kalibrering basert på norsk referansemodell,
- Risikovektsgulv på 15 prosent i Pilar 2 i Sverige.
- Basel I-gulvet som nedre grense for kapital blant annet for interne modeller og kommende leverage ratio.

Dersom også øvrige EØS-land innfører nasjonale minstekrav og metoder, vil et bankkonsern i teorien måtte operere med like mange kapitalkravssystemer som antall land det har virksomhet i. Gjennomføringen av *single rule book* i EU skal nettopp forhindre etablering av mange ulike regelsett. Både Baselkomiteen²⁶ og EBA, sistnevnte gjennom sitt vedtatte program for 2014²⁷, arbeider for å redusere ulikhetene i tilsynspraksis, ikke minst gjennom et betydelig antall regulatoriske standarder knyttet til interne modeller.

Øvrige konsekvenser av tiltakene

Det presenteres i Finanstilsynets notat ikke konsekvenser av innstramminger. Bestemmelser knyttet til IRB-modeller er meget omfattende. Derfor pågår det også omstendelige og regulatoriske prosesser knyttet til endringer i EU-regelverket. Finans Norge vil peke på at endringer i modellene ikke uten videre bør iverksettes før flere relevante aspekter er belyst. Disse aspekter er:

²⁶ - Report on the regulatory consistency of risk-weighted assets in the banking book issued by the Basel Committee, 5 July 2013. - The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability - Discussion paper by the Basel Committee, 8 July 2013. - Basel III Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) by the Basel Committee, 15 October 2013. - Keynote address by Mr. Stefan Ingves, Finishing the job: next steps for the Basel Committee, 31 January 2014

²⁷ EBA Work Programme 2014 and Annex to the EBA 2014 Work Programme

- Konkurransmessige konsekvenser i Norge og på tvers av land i Norden.
- Konkurransmessige konsekvenser i forhold til det indre marked.
- Kostnadskonsekvenser for institusjonene og samfunnet, på kort og lang sikt.
- EU-regelverkets krav om anvendelse av alle elementene i IRB-systemet
- Konsekvenser av økt forventet tap (EL) som skal fratrekkes i kapitalbasen.
- Sammenheng mellom økonomisk og regulatorisk kapital.
- Andre mulige effekter knyttet til krav om risikokontroll og dokumentasjon

Avsluttende kommentarer

Tilsynets varslede innstramminger i tilsynspraksis reiser som nevnt også en del spørsmål knyttet til kravene til den interne oppfølging og organisering av risikostyringen. Dette gjelder blant annet hvilke rapporter virksomhetene skal legge til grunn for sin styring av risiko, jf. at styret i virksomhetene skal ha nødvendig kunnskap på overordnet nivå om systemets utforming og virkemåte. Det er ikke belyst om det i denne sammenheng må etableres nye rapporter som skiller mellom regulatorisk fastsatte risikoparameter og risikoparametre fastsatt på grunnlag av risikofaglige vurderinger. Likeledes fremgår det heller ikke om endringer i organisering av risikokontrollen eller endringer i oppgaven med etterprøving av IRB-systemet krever endringer hos internrevisjon. Det legges til grunn at Finanstilsynet vil avklare disse spørsmål før mulige innstramminger i tilsynspraksis iverksettes.

I sum vurderer Finans Norge at det vil være relevant og hensiktsmessig i forhold til mål om konsistent tilsynspraksis at norske myndigheter avventer EBAs standarder. I Finansdepartementets høring om CRD IV publisert 7. februar informeres det om at hensikten er å innføre EBAs standarder med henvisning. Det vil være administrativt krevende, kostbart og lite hensiktsmessig, både for tilsynsmyndighetene og institusjonene å innføre midlertidige modellkrav. EBAs arbeidsprogram for 2014 inkluderer utarbeidelse av mer enn 20 regulatoriske standarder bare knyttet til IRB modellene.

Det vurderes ikke hensiktsmessig at virksomme IRB-modeller, som reflekterer institusjonenes risikoprofil gjøres til dels uvirksomme ved overstyrende parametre. Det ønskede kapitalkravnivå vil på en mer hensiktsmessig måte, kunne gjennomføres som Pilar 2 tiltak.