

Kommentarer til Finanstilsynets utkast til revidert SREP-veiledning

Finans Norge viser til epost fra Finanstilsynet datert 12. september 2025, der tilsynet ber om kommentarer på utkast til revidert veiledning om Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov (SREP-veiledningen).

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Endringer i kapitalkravsforordningen (CRR3) innebærer en rekke endringer i pilar 1-krav. CRR3 skal bidra til at pilar 1-kravene dekker bankenes risiko bedre. Det taler isolert sett for lavere pilar 2-krav for å unngå dobbelttelling av risiko.
- Myndighetene bør være åpne om hvordan de fastsetter kapitalkrav og hvilke forhold som gir endringer i kapitalkrav. I tillegg bør Finanstilsynet fortrinnsvis gi bankene anledning til å rette opp svakheter før tilsynet fastsetter tilleggskrav under pilar 2. Dette kan bidra til bedre risikostyring i bankene.
- Det bør fremgå tydelig fra veiledning og vedtaksbrev hvorfor ikke all risiko er dekket under pilar 1. Finanstilsynet bør kommunisere tydelig hvilke forhold som anses som vesentlige avvik. Dette vil bidra til transparens og forutsigbarhet for bankene. Det vil også være i henhold til generelle prinsipper for god forvaltningsskikk.
- Etter Finans Norges vurderinger bør alle kapitalpåslag under pilar 2 være basert på objektive prinsipper og kriterier og mest mulig kvantitative metoder. SREP-veiledningen kan inneholde mer informasjon om hvilke data, beregninger, modeller, indikatorer og terskelverdier Finanstilsynet bruker til å fastsette pilar 2-krav.
- Et sentralt prinsipp i EU-regelverket er at risiko kun skal dekkes én gang. Veiledningen inneholder presiseringer som kan hindre at Finanstilsynet pålegger bankene flere kapitalkrav for samme risiko. Finans Norge støtter det. Finanstilsynet kan fremdeles presisere tydeligere i veiledningen hvilken risiko pilar 2-krav ikke skal dekke.
- Ifølge veiledningsutkastet godskriver Finanstilsynet bare minstekravet til kapitaldekning på 8 prosent under pilar 1 ved beregning av pilar 2-krav for markedsrisiko og eierrisiko i forsikringsforetak. For å unngå dobbelttelling av risiko og tilhørende kapitalbehov, bør bufferkravene under pilar 1 komme til fradrag ved beregning av samtlige pilar 2-krav.
- EU-reglene er tydelige på at kapitalkrav for risikoer som har overgangsregler, skal anses som dekket av pilar 1.
- Finans Norge vurderer at den oppdaterte veiledningen med fordel kan beskrive tydeligere hvordan Finanstilsynet vil benytte forholdsmessighet.

2. Innledende kommentarer

Finans Norge stiller seg positiv til at Finanstilsynet gir banknæringen anledning til å kommentere på endringer i SREP-veiledningen. Det er samtidig viktig at Finanstilsynet beslutter og kommuniserer endringer i veiledningen i rimelig tid før endringene trer i kraft, slik at bankene får mulighet til å tilpasse seg på en forsvarlig måte. Mange banker beslutter sine interne prosesser for vurdering av kapitalbehov (ICAAP) og likviditetsbehov (ILAAP) i god tid før årsskiftet. Det kan derfor være krevende for bankene å tilpasse seg endringer i SREP-veiledningen som blir avklart i slutten av året.

I veiledningsutkastet foreslår Finanstilsynet at bankene skal oversende ICAAP og ILAAP til Finanstilsynet «*senest innen 30. april*» i stedet for «*fortrinnsvis innen 30. april*». Finans Norge anser denne innstrammingen i rapporteringsfristen som lite hensiktsmessig. Finanstilsynet bør uansett ikke innføre en slik ufravikelig frist før 2027, slik at bankene får en reell mulighet til å justere sine plan- og styringsprosesser til ny frist.

Pilar 2-krav er individuelle tilleggskrav for risiko som ikke allerede er dekket, eller bare delvis dekket, under pilar 1. Pilar 2 ble innført av EU i 2007 etter anbefaling fra Baselkomiteen (Basel II), og norske myndigheter innførte pilar 2 samtidig i Norge. I etterkant har EU endret kapitalkravene under pilar 1 i flere omganger, i hovedsak basert oppdaterte anbefalinger fra Baselkomiteen. Regelverksendringene skal bidra til at pilar 1-kravene dekker bankenes risiko bedre. Det taler isolert sett for lavere pilar 2-krav.

CRR3 har endret en rekke pilar 1-krav. Det nødvendiggjør justeringer i pilar 2-krav for å unngå dobbelttelling av risiko. For det første har innføringen av CRR3 økt pilar 1-kravene for egenkapitalinvesteringer, ansvarlige lån og MREL-instrumenter. Det tilsier at pilar 2-krav for slike eksponeringer bør reduseres tilsvarende. For det andre inneholder CRR3 et nytt gulv for beregningsgrunnlaget og strengere gulv for risikoparametere under IRB-metoden. Om IRB-bankene bindes av de nye gulvene, bør Finanstilsynet hensynta dette i vurderingene av pilar 2-krav, for eksempel i vurderinger av modellrisiko. For det tredje har CRR3 fjernet adgangen til å anvende avansert IRB-metode (AIRB) for eksponeringer mot store foretak. Det bidrar til å skjerpe pilar 1-kravene for utlån til store foretak, fordi IRB-bankene må bruke regulatorisk fastsatte tapsgrader (loss given default – LGD) som er høyere enn egne LGD-estimer. Det gjelder særlig for engasjementer med pant som ikke lengre kvalifiserer som sikkerheter under CRR3, for eksempel oppdrettslisenser og konsesjoner innenfor havbruk. Slike eksponeringer får samme LGD som usikrede eksponeringer, selv om sikkerhetstypen utvilsomt har verdi i bankenes vurdering. For det fjerde har CRR3 fjernet adgangen til å benytte en konverteringsfaktor på 0 prosent for poster utenom balansen, noe som vil øke pilar 1-kravene for slike poster. For det femte kan CRR3 øke pilar 1-kravene for markedsrisiko. For det sjette har CRR3 endret beregningsmetoden for operasjonell risiko under pilar 1. Det har trukket ned pilar 1-kravet for flere banker som bruker basismetoden, men økt pilar 1-kravet for banker som benytter standardmetoden. I tillegg til endringene fra CRR3 har [økt risikovektgulv for IRB-bankenes boliglån](#) trukket opp IRB-bankenes pilar 1-krav, noe som taler for lavere pilar 2-krav. Siden underliggende risiko er uavhengig av målemetode, bør Finanstilsynet ta hensyn til endringene i pilar 1-krav, slik at ikke det samlede kapitalkravet øker.

Selv om Finanstilsynet skulle vurdere at EU-regelverket bør være strengere, bør ikke tilsynet innføre tiltak under pilar 2 for å kompensere for dette. Slike mottiltak vil være i strid med regelverkets intensjon.

Et sentralt prinsipp i EU-regelverket er at risiko kun skal dekkes én gang. Veiledningen inneholder presiseringer om at «*Finanstilsynet er oppmerksom på å unngå dobbelttelling ved vurdering av kapitalbehov*». Finanstilsynet har også presisert i vedlegg 5 at kapitalkravsmarginen kun kan adressere samme risiko som pilar 2-kravet «*dersom risikoen ikke allerede anses å være dekket gjennom pilar 2-kravet*». Finans Norge støtter slike presiseringer som kan hindre at bankene blir pålagt flere krav for samme risiko. Det forutsetter at Finanstilsynet etterlever dette i tilsynspraksisen. Etter Finans Norges vurderinger kan veiledningen bli enda tydeligere på at Finanstilsynet bare kan pålegge pilar 2-krav og kapitalkravsmargin for risiko som ikke er dekket, eller bare delvis er dekket, av pilar 1-kravene.

Veiledningen presiserer at både risikovektede og uvektede pilar 2-krav samt kapitalkravsmargin skal være foretaksspesifikke. Det vil si at pilar 2-krav og kapitalkravsmargin ikke kan dekke systemrisiko¹ og at de ikke kan være generelle for alle banker. Det er i samsvar med EU-regelverket ([CRD/CRR](#)).² Finanstilsynet kan presisere tydeligere i veiledningen at kapitalkravsmargin ikke skal dekke systemrisiko samt at tilsynet ikke kan innføre generelle pilar 2-krav for alle banker.

Finanstilsynet har presisert i utkastet at tilsynet «*vil etterstrebe stabilitet i foretakets samlede kapitalkrav dersom det ikke er vesentlige endringer i risikovurderingen/SREP-score fra forrige SREP*». Finans Norge ser fordeler ved å etterstrebe stabilitet i bankenes kapitalkrav, men det bør ikke gå på bekostning av bankenes insentiver til å gjennomføre risikoreduserende tiltak eller utvikle og validere nye metoder og modeller. Om pilar 2-krav gjøres mer stabile og dermed mindre risikosensitive, kan det svekke bankenes insentiver til god risikostyring. Finans Norge mener også at det bør komme klart fram i veiledningen at midlertidige pilar 2-påslag faller bort, det vil si at foretaket selv kan fjerne det, så snart grunnlaget for det midlertidige påslaget ikke lenger er til stede.

Finanstilsynet har presisert i utkastet at tilsynet bare godskriver at bankene holder minstekravet til 8 prosent kapitaldekning under pilar 1 ved beregning av pilar 2-krav for markedsrisiko (vedlegg 3) og eierrisiko i forsikringsforetak (vedlegg 4). Finanstilsynet begrunner dette med at bufferkravene ikke anses å dekke denne risikoen. Finans Norge vil bemerke at dette utgjør en betydelig innstramming sammenliknet med tidligere praksis. Finans Norge mener metodeendringer som endrer pilar 2-krav betydelig, bør utredes i samsvar med utredningsinstruksen og besluttes av Finansdepartementet.

Finanstilsynet presiserer i del 1.2 at tilsynet kan fastsette pilar 2-krav dersom den samlede risikovurderingen viser at foretaket har risiko som ikke er dekket av de generelle kapitalkravene, inkludert bufferkravene (fotnote 1). Det er i samsvar med punkt 401 i [EBAs retningslinjer for SREP](#):

*“In determining additional own funds requirements (or other capital measures), competent authorities should reconcile the additional own funds requirements with any existing **capital buffer requirements** by addressing the same risks or elements of those risks. Competent authorities should not set additional own funds requirements or other capital measures (including P2G) where the same risk is already covered by specific **capital buffer requirements**.”*

Finans Norge vurderer at bufferkravene under pilar 1 skal komme til fradrag ved beregning av samtlige pilar 2-krav. Bufferkravene skal sikre at bankene har tilstrekkelig kapital til å dekke tap i

¹ Pilar 2-krav er foretaksspesifikke, noe som skal hindre at myndighetene bruker pilar 2-krav som et virkemiddel mot systemrisiko, se punkt 14 i fortalen av [CRD5](#).

² Ifølge [EBAs retningslinjer for SREP](#) skal ikke tilsynsmyndighetene fastsette pilar 2-krav eller kapitalkravsmargin for risiko som allerede er dekket av spesifikke kapitalbufferkrav.

dårlige tider. Ifølge EUs kapitalkravsdirektiv skal bankene bygge opp en motsyklisk kapitalbuffer når myndighetene vurderer at aggregert vekst i kreditt og øvrige eiendelsklasser («*asset classes*») øker systemrisiko.³ Direktivet knytter derfor ikke bare bufferkravene til utlånstap, men også generelle tap. Det samsvarer med at bankene skal benytte foretaksspesifikke buffersatser på sitt totale beregningsgrunnlag, og det totale beregningsgrunnlaget inkluderer beregningsgrunnlag for markedsrisiko og eierrisiko. En bank med høye pilar 1-krav for markedsrisiko må derfor benytte mer kapital til å oppfylle bufferkravene enn en sammenliknbar bank med lave pilar 1-krav for markedsrisiko, alt annet likt. For å unngå dobbelttelling av risiko og tilhørende kapitalbehov, bør bufferkravene komme til fradrag ved beregning av samtlige pilar 2-krav.

Finanstilsynet har inkludert flere referanser til bestemmelser i EU-regelverket. Det gjør det enklere for bankene å finne bestemmelsene i EU-regelverket som utgjør det rettslige grunnlaget for Finanstilsynets myndighet og bankenes plikter. Samtidig kan veiledningen i større grad referere til [EBAs SREP-retningslinjer](#), som [Finanstilsynet har en intensjon om å følge](#). For eksempel kan veiledningens del 4 om forholdsmessighet referere til del 2.4 i EBAs retningslinjer, og veiledningens del 5 om løpende overvåking kan referere til del 3 i EBAs retningslinjer. Veiledningens del 3.2 om konsolideringsnivå kan også omtale SREP for grensekryssende banker med referanse til del 1.3 i [EBAs SREP-retningslinjer](#). Veiledningen kan også referere til artikkel 108-110 i [CRD](#) og nyansere at regelverket ikke er helt ensartet samt at myndighetene kan gi unntak for ICAAP på individuelt grunnlag.

Øvrig regelverk inneholder detaljerte pilar 2-bestemmelser. Finanstilsynet skal følge [EBAs retningslinjer for SREP](#), og både CRD og [finansforetaksloven](#) inneholder pilar 2-bestemmelser. Dersom formuleringer i den norske veiledningen ikke er en ordrett oversettelse av tilsvarende EU-bestemmelser, kan veiledningen bidra til usikkerhet, uklarhet og merarbeid for bankene. Forenkling av EU-regelverk kan redusere behovet for nasjonale veiledninger. På den annen side kan nasjonale veiledninger bidra til transparens om hvordan tilsynet praktiserer retningslinjer og regelverk fra EU.

Finanstilsynet bør sikre at det er konsistens mellom omtale og begrepsbruk i rundskriv og vedlegg. Dette gjelder blant annet omtalen av annen markedsrisiko i del 8.2.2 og omtalen av basisspreadrisiko i vedlegg 3.⁴ Videre har Finanstilsynet gjort justeringer i veiledningens del 1.3 om innsendelse av ICAAP/ILAAP for datterforetak av utenlandsk finansforetak. Finanstilsynet kan med fordel gjøre tilsvarende justeringer i vedlegg 1.

Veiledningen presiserer at «*Finanstilsynets vedtak om foretaksspesifikt kapitalkrav kan påklages innen tre uker etter at foretaket har mottatt vedtaket.*» Siden både pilar 2-kravet og kapitalkravsmarginen skal være foretaksspesifikke, legger Finans Norge til grunn at klageadgangen gjelder både pilar 2-kravet og kapitalkravsmarginen. Dette bør komme klart frem i veiledningen.

3. Transparens

Finans Norge mener Finanstilsynet bør være åpen om hvordan tilsynet fastsetter pilar 2-krav samt hvilke forhold som gir endringer i kravene. Transparens rundt pilar 2-krav er helt avgjørende for at

³ Se for eksempel punkt 80 i fortalen til [CRD4](#).

⁴ Veiledningens avsnitt 8.2.2 omtaler ikke basisspreadrisiko, mens vedlegg 3 har et eget punkt om basisspreadrisiko.

bankene skal være i stand til å benytte pilar 2-krav i risikostyring og kapitalplanlegging på en formålstjenlig måte.

Det er flere grunner til at åpenhet rundt pilar 2-krav kan bidra til bedre risikostyring og kapitalplanlegging i bankene. For det første kan det øke bankenes forståelse for hvilken risiko som ikke er dekket under pilar 1. For det andre vil det gjøre bankene i stand til å vurdere hvilke tiltak som kan redusere risikoen. For det tredje kan det gjøre bankene i stand til å vurdere om de skal redusere den aktuelle risikoen eller om det er mer formålstjenlig å holde kapital for risikoen. For det fjerde kan det gjøre kapitalbehovet mer forutsigbart for bankene. For det femte kan offentliggjøring av informasjon om pilar 2-krav bidra til markedsdisiplin, fordi det gir investorer og andre markedsaktører tilgang til mer fullstendig informasjon om bankenes tapsrisiko og samlede kapitalkrav.⁵ Samlet sett vil derfor transparens om pilar 2-krav både legge til rette og styrke insentivene for god risikostyring og kapitalplanlegging i bankene.

Finanstilsynet fastsetter pilar 2-behovet som en andel av samlet beregningsgrunnlag, uten noen redegjørelse for hvordan tilsynet har kommet fram til konkrete pilar 2-påslag og hvordan pilar 1-krav blir hensyntatt. Etter Finans Norges syn bør Finanstilsynets pilar 2-vurderinger bygge på en transparent metodikk som viser beregninger av kapitalbehovet i kroner med fratrekk for pilar 1-kravet. Mer transparens vil gjøre foretakene bedre i stand til å svare på Finanstilsynets vurderinger, jamfør SREP-veiledningens del 3.1 om kontradiksjon og klageadgang.

Finanstilsynet har presisert i utkastet at «*Finanstilsynet vil utøve skjønn i vurderingen av forhøyet kapitalbehov i pilar 2, og hensynta at et foretaks samlede risikoprofil kan være mer kompleks enn summen av de enkelte risikotypene*». Finans Norge vil oppfordre Finanstilsynet til å begrense bruk av skjønn og etterstrebe størst mulig bruk av kvantitative metoder ved fastsettelse av pilar 2-krav. Bruk av skjønn svekker transparens, vanskeliggjør kontradiksjon, øker risikoen for vilkårlig behandling og svekker rettssikkerheten. Veiledningen bør derfor så langt det lar seg gjøre konkretisere hvilke kvantitative indikatorer og terskler som utløser tilleggskrav under pilar 2. Veiledningen bør også omtale hvordan Finanstilsynet sikrer likebehandling av skjønnsbruk mellom banker.

Finans Norge har forståelse for at Finanstilsynet må legge til grunn skjønnsmessige vurderinger for risikoområder med begrenset tallgrunnlag. Finanstilsynet kan likevel konkretisere rommet for skjønn mest mulig og underbygge skjønnsmessige vurderinger med objektive prinsipper og kriterier som er faglig begrunnet. Etter Finans Norges vurderinger kan SREP-veiledningen bli tydeligere på hvilke prinsipper og kriterier tilsynet legger til grunn. Dette gjelder særlig de ulike risikoelementene for operasjonell risiko, for eksempel IKT-risiko og etterlevelsesrisiko, hvor det er krevende for bankene å forstå hvilken risiko som ikke er dekket av pilar 1.

Finans Norge vurderer at veiledningen kan inneholde mer informasjon om hvilke beregninger, data og modeller Finanstilsynet bruker til å fastsette pilar 2-krav. Det vil være i henhold til generelle prinsipper for god forvaltningsskikk. I tillegg bør veiledningen suppleres med flere publiserte notater som beskriver modellene som Finanstilsynet benytter i beregningen av pilar 2-krav. Det gjelder blant annet stresstestmodellene som tilsynet benytter til å fastsette kapitalkrav, slik at bankene får informasjon om hvilke data, forutsetninger og overstyringer/restleddjusteringer Finanstilsynet legger til grunn. I tillegg bør hver enkelt bank få innsyn i hvordan stresstestene slår ut på regnskapspostene. Det vil

⁵ Pilar 2-krav er avgjørende for hvilke kapitalnivå som gir bankene restriksjoner på utbytte og andre utbetalinger. Informasjon om pilar 2-krav er derfor relevant for markedsaktører, se punkt 13 i fortalen av [CRD5](#).

gjøre det mulig for bankene å kontrollere og eventuelt gi tilbakemelding på om inngangsverdiene er korrekte og rimelige, jamfør retten til kontradiksjon.

Finans Norge vurderer også at Finanstilsynets brev om pilar 2-vedtak bør inneholde mer og tydeligere informasjon om hvordan tilsynet har kommet fram til de ulike pilar 2-påslagene. Det gjelder særlig beregninger, data og modeller som tilsynet har brukt til å fastsette kapitalbehovet. Finanstilsynet bør kommunisere tydelig hvilke forhold som anses som vesentlige avvik. I tillegg bør Finanstilsynet fortrinnsvis gi bankene anledning til å rette opp svakheter før tilsynet vedtar tilleggskrav under pilar 2. Vedtaksbrevet bør derfor være så tydelig at bankene forstår hvilke tiltak de kan sette inn for å redusere risiko som er dekket av pilar 2-krav.

Finanstilsynet har tidligere publisert bankenes gruppetilhørighet for SREP-formål, se for eksempel «[Gruppeinndeling pr. 31.12.2020](#)». Ifølge veiledningen vil imidlertid ikke Finanstilsynet offentliggjøre gruppetilhørighet fremover. Det svekker åpenheten rundt Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav. Bankenes gruppetilhørighet bygger blant annet på tilsynets vurderinger av forretningsmodell, virksomhet og risiko. Åpenhet om slike vurderinger kan bidra til markedsdisiplin. I tillegg avgjør gruppetilhørigheten hyppigheten på SREP-vurderinger og pilar 2-vedtak. Offentliggjøring av gruppetilhørighet kan derfor gi markedsaktører informasjon om når pilar 2-krav og kapitalkravsmargin kan bli oppdatert. I tillegg gjør offentliggjøring av gruppetilhørighet det mulig for myndigheter, banker og markedsaktører å sammenlikne pilar 2-krav mellom ulike SREP-grupper.

4. Forholdsmessighet

Den oppdaterte veilederen kunne med fordel vært tydeligere på hvilke områder Finanstilsynet vil benytte forholdsmessighet. Likeledes inneholder ikke Vedlegg 1 noen indikasjoner på hvordan Finanstilsynet vil utøve forholdsmessighet. En tydeliggjøring av hva som er minimum og hva som i hovedsak er relevant for større og komplekse foretak, vil være et betydelig bidrag i forenklingsprosessen, noe som kan være til fordel for både Finanstilsynet og foretakene.

5. Vurdering av forretningsmodell

Ifølge veiledningen foretar Finanstilsynet en helhetlig og skjønnsmessig vurdering av bankenes forretningsmodell, strategi og finansielle planer. Tilsynet bruker også skjønn til å vurdere om eierskap i hel- og deleide foretak utgjør en strategisk risiko og om dette kan bidra til økt risiko gjennom endringer i forpliktelser, inntjening eller resultater. Til sist bruker tilsynet også skjønn i vurderinger av omdømmerisiko, der tilsynet særlig vurderer etterlevelse av regler for bærekraft og hvitvasking skjønnsmessig. Finans Norge kan ikke se at veiledningen inneholder konkrete kvantitative terskler eller indikatorer for disse risikokategoriene som angir når tilsynet vil anse risikoen som så betydelig at det utløser pilar 2-krav.

Ifølge veiledningen vurderer Finanstilsynet kapitalbehov for forretningsmessig risiko. [EBAs SREP-retningslinjer](#) nevner imidlertid ikke kapitalkrav spesifikt som tiltak mot forretningsrisiko, men bankenes virksomhet sammenfattes og scores i EBAs retningslinjer. Finans Norge vil understreke at kapital alene ikke kan adressere alle typer risiko. Det gjelder også risiko ved en banks forretningsmodell. Ytterligere egenkapital kan ikke alene forbedre levedyktigheten til en forretningsmodell som ikke er lønnsom. Bruk av SREP-score vil være mer hensiktsmessig. Det skaper sterkere insentiver til å gjennomføre risikoreduserende tiltak og risikokontroll på hensiktsmessige områder. Forretningsrisiko bør derfor i hovedsak adresseres med kvalitative tiltak.

Ifølge veiledningsutkastet godskriver Finanstilsynet bare at bankene holder minstekravet til 8 prosent kapitaldekning under pilar 1 ved beregning av pilar 2-krav for eierskap i forsikringsselskap. Finans Norge kan ikke se at henvisningen til [CRD-forskriften](#) art 46a. kommer til anvendelse her, særlig ikke i vedlegg 4 for eierrisiko i forsikring, slik Finanstilsynet viser til i fotnote 2. Dette er eksponeringer som er pålagt både minste- og bufferkrav i pilar 1. Dersom Finanstilsynet bare godskriver minstekravet under pilar 1 ved beregning av pilar 2-krav, må bankene holde kapital for dette både under pilar 1 og pilar 2. Bankene blir pålagt bufferkrav under pilar 1 for sitt samlede beregningsgrunnlag, og det samlede beregningsgrunnlaget øker med eierskap i forsikringsselskap. I tillegg vurderer Finans Norge at metoden i vedlegg 4 for eierandeler i forsikringsvirksomhet gir en vesentlig strengere behandling enn EUs pilar 1-regelverk. Det kan derfor fremstå som om Finanstilsynet ikke anerkjenner kalibreringen av kapitalkrav i [CRR](#) for eierandeler i andre finansinstitusjoner. Samlet sett fører dette til at norske banker har strengere kapitalkrav for investeringer i forsikringsselskaper enn utenlandske banker. Det gir norske banker en konkurranseulemp, noe som kan bidra til at norsk forsikringsvirksomhet i større grad blir eid av utenlandske eiere og uregulerte foretak med høyere risiko.

Under omtalen av eierrisiko i vedlegg 1 har Finanstilsynet presisert at «*Utrekningen etter metoden i vedlegg 4 bør vises*». Denne presiseringen fremstår som unødvendig. Bankene viser allerede hvilken metode som benyttes i ICAAP, og beregningen vises ikke for andre risikoområder.

6. Kredittrisiko

Ifølge del 8.1 av veiledningen om kredittrisiko legger Finanstilsynet vekt på at «*pilar 1-kravene i utgangspunktet skal dekke uventet tap, men ikke tar høyde for at det kan være vesentlig usikkerhet knyttet til nivået på foretakets tapsavsetninger som skal dekke forventet tap*». Finans Norge kan ikke se at EU-regelverket gir tilsynsmyndighetene adgang til å fastsette pilar 2-krav for at forventede tap kan være underestimert. Finans Norge vurderer at forventede tap som er underestimerte, det vil si tap utover forventede tap, er uventede tap. Pilar 1 skal dekke uventede tap. Regnskapsprinsippene i IFRS9 sikrer at bankene regnskapsfører forventningsrette tap med en konservativ tilnærming, blant annet ved at tilstrekkelig alvorlige scenarier får betydelig vekt i beregningen. Ekstern revisor kontrollerer også bankenes tapsavsetninger og attesterer for at regnskapet i det vesentligste gir et korrekt bilde av bankens finansielle stilling. I tillegg skal bestemmelsene for problemlån i [EU-forordning 2019/630](#) «*gi insentiver til å unngå opphopning av problemlån i banker, og bidra til at bankene setter av tilstrekkelig kapital til å møte fremtidige tap på disse lånene*». IRB-bankene får dessuten fratrekk i kapitalen dersom IRB-modellene anslår høyere forventede tap enn bokførte tapsavsetninger, og EU-regelverket sikrer at IRB-modellene er konservativt kalibrert.⁶ Eventuelle pilar 2-krav knyttet til tapsavsetninger må derfor kunne motregnes mot justert forventet tap fra IRB-modellene. Samlet sett eliminerer dette i stor grad usikkerheten i bankenes tapsavsetninger. Det er derfor ikke grunnlag for ytterligere pålegg for usikkerhet i bankenes risikoberegninger. Veiledningen bør uansett presisere tydelig at Finanstilsynet bare pålegger slike pilar 2-krav dersom tapsavsetningene ikke er beregnet etter regelverket.

Finans Norge oppfordrer Finanstilsynet til å presisere nærmere hvordan tilsynet beregner pilar 2-påslag for en banks kredittrisiko i forhold til sammenliknbare banker. Tilbakemeldinger fra banker tyder på at banker med lavere forventet tapsandel enn sammenliknbare banker får økt pilar 2-krav

⁶ EU-regelverket sikrer at IRB-modellene er konservative, blant annet gjennom krav om at IRB-modellene skal være kalibrert med data fra nedgangstider og betydelige sikkerhetsmarginer. CRR3 inneholder dessuten strengere minstekrav til IRB-modellene.

uten ytterligere begrunnelse. Etter Finans Norges vurderinger representerer ikke dette en foretaksspesifikk tilnærming. Porteføljespesifikke forhold er helt avgjørende for kredittrisiko, for eksempel bransjesammensetning for kunder med høy risiko. Dette er et nøkkeltall som naturlig varierer over tid og mellom banker.

Etter Finans Norges vurderinger gir ikke en vedvarende utlånsvekst over seks prosent Finanstilsynet grunnlag for å pålegge banker ekstra pilar 2-krav (vedlegg 2). Det er flere grunner til det. For det første gir høy utlånsvekst til store enkeltkunder og enkelt næringer økte kapitalkrav for konsentrasjonsrisiko. For det andre indikerer ikke nødvendigvis en utlånsvekst over seks prosent negativ seleksjon. Det gjelder særlig dersom samlet kredittvekst i norsk økonomi er høy og etterspørselsdrevet. Det taler isolert sett for at Finanstilsynet bør se bort fra en fast grense på 6 prosent og heller vurdere risiko for negativ seleksjon dersom enkeltbankers utlånsvekst er vesentlig høyere enn markedsveksten. Men en utlånsvekst utover markedsvekst kan gi falske alarmer på negativ seleksjon. For eksempel kan effektive banker med gode kredittrisikomodeller overta andre bankers beste kunder ved å tilby bedre betingelser. I slike tilfeller kan banker vokse mer enn markedet uten å ta høyere risiko. For det tredje vil bankenes kredittrisikomodeller og målinger av porteføljekvalitet fange opp negativ seleksjon.⁷ Pilar 2-krav for høy utlånsvekst bør derfor være begrunnet med dokumentasjon på at innvilgende lån har høy kredittrisiko. For det fjerde har ikke Finanstilsynet forankret et slikt pilar 2-krav for overdreven kredittvekst i bestemmelser fra [CRR](#) og [EBAs retningslinjer for SREP](#). Del 7.3 i EBAs retningslinjer omtaler risiko ved overdreven belåning, men ifølge retningslinjene kan bare dette utløse tilleggskrav til uvektet kjernekapitalandel under pilar 2.

Del 8.1 av veiledningen inneholder presiseringen «*Deleide OMF-foretak skal ikke ha selvstendig forhøyet kapitalbehov for utlånsvekst da denne veksten hensyntas i vurdering for den enkelte eierbank*». OMF-foretakenes utlånsvekst inngår allerede i vurderingen av pilar 2-krav for eierbankenes utlånsvekst, og eierbankenes kapitalbinding øker med OMF foretakenes pilar 2-krav. Etter Finans Norges vurderinger vil det samme gjelde deleide banker og andre finansforetak, noe som taler for at disse foretakene heller ikke bør ha et selvstendig forhøyet kapitalbehov for utlånsvekst.

Del 8.1 omtaler en scoringsmodell som Finanstilsynet benytter til å vurdere porteføljekvalitet. Finans Norge oppfordrer tilsynet til å offentliggjøre detaljert informasjon om scoringsmodellen, slik at bankene kan bruke den selv på egne utlånsporteføljer. Det kan bidra til økt kompetanse om kredittrisiko i bankene, noe både norske banker og myndigheter er tjent med.

Ifølge del 8.1 vektlegger Finanstilsynet at en høy andel misligholdte engasjementer kan indikere at banken aksepterer kunder med høyere risiko enn sammenlignbare banker. Tilsynet viser videre til at «*Denne risikoen vil delvis dekkes gjennom pilar 1 ved at engasjementer får en høyere risikovekt når de kategoriseres som misligholdt*». Finanstilsynet har også inkludert misligholdsandel som indikator i scoringsmodellen for porteføljekvalitet. Finans Norges vurderer at kredittrisiko ved misligholdte lån er dekket av pilar 1. Risikovektene for misligholdte lån er høye, både under standardmetoden⁸ og IRB-

⁷ Alle standardmetodebanker og IRB-banker med adekvate modeller kan godtgjøre om høy vekst har ført til kredittforringelse eller ikke.

⁸ Under standardmetoden skal misligholdte eksponeringer reduseres med bokført nedskrivning. Den gjenværende eksponeringen risikovektes med enten 100 (boliglån) eller 150 prosent, avhengig av om samlede nedskrivninger utgjør over 20 prosent av usikret del (100 prosent) eller ikke (150 prosent).

metoden⁹, og bestemmelsene for problemlån i [EU-forordning 2019/630](#) bidrar «[til at bankene setter av tilstrekkelig kapital til å møte fremtidige tap på disse lånene](#)».

Finanstilsynet inkluderer også avsetningsgrader, andel lån med betalingslettelser og misligholdsansynlighet som indikatorer på porteføljekvalitet i scoringsmodellen. Ifølge veiledningen legger tilsynet særlig vekt på bankenes egne vurderinger av porteføljekvalitet. Finans Norge støtter dette. Bankene har ekspertise på sine regioner, bransjer og kundeporteføljer. Vurderinger som bare bygger på scoringsmodellen, kan bli upresise. For eksempel vil ikke alltid avsetningsgrader være et godt mål på porteføljekvalitet. Avsetningsgraden vil avhenge av flere faktorer, blant annet hvilke enkeltkunder som har misligholdt og sikkerheten bak eksponeringene.

Ifølge del 8.1 av veiledningen vektlegger Finanstilsynet at kontraktfestet løpetid kan undervurdere løpetiden på utlån, slik at beregnede kapitalkrav ikke dekker kredittrisikoen ved lånene tilstrekkelig. Finans Norge vil fremheve at IFRS9-regelverket ikke gir bankene anledning til å ta avsetninger utover de kontraktfestede forpliktelsene som bankene har påtatt seg. Ifølge artikkel 162 nr. 2 i [CRR](#) og avklaringer fra EBA¹⁰ skal bankene legge til grunn kontraktfestet løpetid ved beregning av kapitalkrav, og det er ikke tillatt med alternative mål for løpetidsparameteren. Veiledningens omtale av dette samsvarer derfor ikke med [EUs single rulebook](#).

I del 8.1 av utkastet skriver Finanstilsynet at «*Foretakene kan selv sette risikovekter og risikoparametere høyere enn det som følger av de enkelte bestemmelsene i kapitalkravsforordningen da kapitalkravsforordningen i henhold til artikkel 3 uttrykker minstekrav*». Finans Norge deler ikke denne vurderingen. Kravene i kapitalkravsforordningen er fullharmoniserte, og artikkel 3 i [CRR](#) åpner bare for at bankene kan holde mer kapital eller bruke strengere tiltak enn det som følger av forordningen.

Ifølge del 8.1 i veiledningen vurderer Finanstilsynet om pilar 1-kravet for poster utenom balansen er tilstrekkelig. Finans Norge vil peke på at CRR3 inneholder skjerpede krav for slike eksponeringer, der blant annet konverteringsfaktoren for forpliktelser som ubetinget kan kanselleres, øker fra 0 prosent til 10 prosent. Det taler for at pilar 2-krav for slike eksponeringer bør opphøre.

I vedlegg 2 har Finanstilsynet lagt til setningen «*Fra 1. januar 2030 vil Finanstilsynet hensynta overgangsbestemmelsene i CRR artikkel 495d som innebærer en gradvis innføring i pilar 1 for de eksponeringene som har null konverteringsfaktor i dag*». Finans Norge vil fremheve at EU-reglene er tydelige på at kapitalkrav for risikoer som har overgangsregler, skal anses som dekket av pilar 1, se for eksempel artikkel 104a (2) i [CRD](#):

«To the extent that risks or elements of risk are subject to transitional arrangements or grandfathering provisions laid down in this Directive or in Regulation (EU) No 575/2013, they shall not be considered risks or elements of such risks likely to be underestimated despite compliance with the applicable requirements set out in Parts Three, Four and Seven of Regulation (EU) No 575/2013 and in Chapter 2 of Regulation (EU) 2017/2402.»

⁹ IRB-bankenes risikovekt for misligholdte lån fastsettes ved å beregne avviket mellom lånets tapsgrad (LGD) og beste estimat på forventet tapsgrad og deretter multiplisere avviket med 12,5. Det gir svært høye kapitalkrav for misligholdte lån. Høye minstekrav til LGD forsterker denne effekten.

¹⁰ Se for eksempel [EBAs svar på spørsmål fra Det danske finanstilsynet](#) og [EBAs svar på spørsmål fra Den svenske bankforeningen](#).

Finans Norge vurderer at bufferkravene under pilar 1 skal komme til fradrag ved beregning av samtlige pilar 2-krav (se del 2). I veiledningsutkastet presiserer Finanstilsynet at det bare er minstekravet på 8 prosent som skal komme til fradrag. Dersom ikke bufferkravene under pilar 1 skal komme til fradrag, må formler for beregning av totalt kapitalbehov justeres tilsvarende. I vedlegg 2 har ikke tilsynet justert formelen for næringskonsentrasjon, der totalt kapitalbehov fremdeles beregnes som 12,5 prosent av bevilget engasjementsbeløp.

Statistisk sentralbyrå (SBB) har erstattet [Næringsgruppering 2007 \(SN 2007\)](#) med [Næringsgruppering \(SN\) 2025-09](#), noe som innebærer endringer i næringskoder og navn.¹¹ Finanstilsynet bør derfor oppdatere og publisere sektor-/næringsfordelingen for beregning av næringskonsentrasjon (vedlegg 2), slik at ikke endringene i SSBs næringsgruppering påvirker beregnet næringskonsentrasjon. Næringskodene er fastsatt ut fra statistiske formål. SSB påpeker derfor at «[næringskoden alene ikke bør være avgjørende for om en virksomhet faller innenfor eller utenfor ulike administrative ordninger](#)». For øvrig vurderer Finans Norge at omsetning og drift av fast eiendom ikke bør klassifiseres i samme gruppe som utvikling og salg av byggeprosjekter i konsentrasjonsberegningen.

7. Markedsrisiko

Ifølge omtalen av renterisiko i bankboken (IRRBB) i veiledningen (del 8.2.2) «*vil sammenligninger mellom foretak basert på størrelse og forretningsmodell være en del av Finanstilsynets vurdering*». Det skal bidra til størst mulig likebehandling av banker. Etter Finans Norges vurderinger bør Finanstilsynet primært sikre likebehandling ved å utøve en risikobasert pilar 2-metodikk som er konsistent mellom banker og stabil over tid, der kvantitative metoder og faste terskelverdier får størst mulig vekt. En banks pilar 2-krav bør ikke avhenge av balanseutviklingen i sammenliknbare banker, for eksempel ved at en banks pilar 2-krav øker som følge av redusert risiko i andre banker og motsatt. Sammenlikninger mellom banker bør bare benyttes til å varsle om tilfeller der svakheter ved kvantitative metoder eller skjønn gir feilaktige pilar-påslag, og det bør framkomme hvilke banker som inngår i sammenlikningen.

Finans Norges tolker fjorårets revideringer av vedlegg 3 som at Finanstilsynet har gått bort fra å beregne kapitalbehov for renterisiko basert på bankenes rammer for hvor stor eksponering de maksimalt kan påta seg. I stedet vil tilsynet «*som hovedregel anvende faktiske posisjoner også som grunnlag for vurderingen av det foretaksspesifikke kapitalbehovet*». Dette er i samsvar med [Finans Norges innspill til tidligere revisjon av rundskrivet](#). Vedlegg 3 nevner imidlertid risikorammer som en av flere forhold som tilsynet ser på for å vurdere IRRBB og tilhørende kapitalbehov. Det samsvarer ikke med [EBAs retningslinjer om IRRBB](#). Etter Finans Norges syn kan derfor Finanstilsynet presisere den reviderte hovedregelen tydeligere under omtalen av renterisiko, særlig i selve veiledningen.

I vedlegg 3 har Finanstilsynet presisert at det bare er «*minstekravet (8 prosent) som skal komme til fradrag, da bufferkravene ikke anses å dekke markedsrisiko*». Finans Norge vurderer at bufferkravene under pilar 1 skal komme til fradrag ved beregning av samtlige pilar 2-krav (se del 2). I tillegg vil Finans Norge bemerke at beregningene av samlet kapitalbehov i bankenes ICAAP i flere tilfeller forutsetter materialisering av systemrisiko som i utgangspunktet er dekket av bufferkrav. For å unngå

¹¹ Endringene innebærer blant annet at gruppen «*Omsetning og drift av fast eiendom*» endrer navn til «*Eiendomsvirksomhet*» og at næringskode «41.109 - Utvikling og salg av egen fast eiendom ellers» - erstattes med næringskode «68.120 - Utvikling og salg av byggeprosjekter».

dobbelttelling av risiko og tilhørende kapitalbehov, bør bufferkravene komme til fradrag ved beregning av pilar 2.

Ordinære norske banker har lav appetitt for renterisiko i bankboken. Bankene søker å eliminere renterisiko ved ordinær bankdrift i den grad det er mulig, blant annet gjennom rentesikring av fastrenteutlån og -innlån. Det bidrar til norske bankers eiendeler og gjeld hovedsakelig er eksponert for flytende rente (p.t. rente). Det er ingen underliggende referanserente for p.t.-rente, men bankene kan endre renten for å tilpasse seg markedssituasjonen. Dette gir bankene stor fleksibilitet til å styre den løpende renteinntjeningen, noe som styrker bankenes førstelinjeforsvar mot tap. Samlet sett bidrar dette til å redusere norske bankers renterisiko i bankboken. Norske bankers renterisikorammer er som regel vesentlig lavere enn terskelverdiene i artikkel 98 nr. 5 i [CRD6](#).

I mai 2024 ga EFTA-domstolen uttalelser til islandske domstoler om islandske bankers avtalevilkår for renteendringer på personlån med p.t.-rente. I etterkant har norske forbrukere sendt klager til Finansklagenemnda, der forbrukerne reiser spørsmål ved bankenes adgang til å endre renten i slike avtaler. Finanstilsynet har gitt uttrykk for at de norske bankene må vurdere sin praksis i lys av de pågående diskusjonene og EFTA-domstolens uttalelse. For at det ikke skal oppstå usikkerhet rundt bankenes adgang til å endre renten og til hvilken renterisiko bankene har, mener Finans Norge at det er viktig at handlingsrommet for renteendringer lovreguleres så fort som mulig, uavhengig av hvilket resultat Finansklagenemnda og eventuelt senere domstolene kommer til i disse sakene.

Ifølge vedlegg 3 vil Finanstilsynet benytte tilsynets egen metode til å beregne pilar 2-krav for kredittspreadrisiko i bankboken (CSRBB) dersom tilsynet anser at bankenes interne prosesser for denne risikoen ikke oppfyller kravene i [EBAs retningslinjer](#). Finanstilsynets metode for CSRBB bygger på samme metodikk som forsikringsselskapene benytter til å beregne kapitalkrav (Solvens II). Med tilsynets metode blir utstedere med 0-vekting etter [CRR](#) behandlet ulikt under pilar 1 (CRR) og pilar 2 (Solvens II). Det samsvarer ikke med prinsippet om å benytte samme kalibrering i beregningen av kapitalkrav under pilar 1 og 2. I tillegg innebærer dette et avvik fra Finanstilsynets tilnærming om å benytte Solvens II-metodikkens spreadendringer for ulike rating-kategorier. For øvrig forutsetter Finanstilsynet samme spread-ending (7,5 prosent) for risikoklasse 5 og 6 i tabell 2 i vedlegg 3, mens Finans Norge vurderer at antakelsene om spread-ending bør reflektere at risikoen i risikoklasse 5 og 6 er forskjellig.

I vedlegg 3 under vurderingene av stressfaktorer for blant annet aksjer og obligasjoner samt «Kvalitativ vurdering av porteføljenes konsentrasjon og likviditet» presiserer ikke Finanstilsynet om tilsynet tar høyde for de betydelige fratrekkene i ren kjernekapital for forsvarlig verdivurdering (AVA) av eiendeler ført til virkelig verdi. Dersom AVA-fratrekkene ikke inngår i vurderingen, blir vurderingen av kapitalbehov under pilar 2 feil. AVA tar hensyn til blant annet prisusikkerhet, kostnader ved avslutning før forfall og konsentrasjonsrisiko. Finanstilsynet har bare omtalt AVA som en *risikofaktor* som Finanstilsynet hensyntar under pilar 1, se Tabell 1 i vedlegg 3.

I omtalen av valutarisiko i vedlegg 3 har Finanstilsynet fjernet en formulering om at beregningsgrunnlaget for stresstesten som tilsynet benytter til å vurdere foretaksspesifikt kapitalbehov er «*fratrukket 2 prosent av ansvarlig kapital*». Finanstilsynet har samtidig lagt til at «*Kapitalkravet under pilar 1 kommer til fratekk fra det vurderte tapspotensialet*». Finans Norge vil fremheve at banker kan være unntatt pilar 1-krav for valutarisiko så lenge samlet netto valutaposisjon utgjør mindre enn 2 prosent av ansvarlig kapital. Fradraget i pilar 2-metodikken bør derfor

oppretholdes på 2 prosent, slik at banker ikke kan komme i en situasjon hvor Finanstilsynet beregner et foretaksspesifikt kapitalkrav under pilar 2 for risiko som er hensyntatt under pilar 1.

Ifølge vedlegg 3 forutsetter Finanstilsynet at banker med vesentlige posisjoner i basisswaper vurderer kapitalbehovet for denne risikoen. Etter Finans Norges vurderinger bør tilsynet presisere at eventuelle kapitalbehov under pilar 2 for basisswaper skal beregnes med fratrekk for tilhørende pilar 1-krav. Pilar 1-krav for motparts- og CVA-risiko sikrer at bankene holder tilstrekkelig kapital for basisswaper, og bankene skal dessuten gjøre fradrag i ren kjernekapital i forbindelse med forsvarlig verdivurdering.

Ifølge veiledningens del 8.2.2 er det «*som hovedregel markedsverdien av foretakets faktiske beholdninger som legges til grunn for vurderingen*» av eiendomsrisiko. Finans Norge oppfordrer Finanstilsynet til å definere tilfeller der ikke markedsverdi legges til grunn. Det kan styrke transparens og forutsigbarhet rundt pilar 2-krav.

8. Operasjonell risiko

Bankene setter av betydelige kapital for operasjonell risiko under pilar 1. Finans Norge vurderer derfor at eventuelle pilar 2-krav for operasjonell risiko bør være basert på klare brudd eller svakheter som er identifisert i internrevisjonsrapporter eller ved stedlig tilsyn.

Etter Finans Norges vurderinger innebærer veiledningsutkastet (del 8.3) at Finanstilsynet fortsatt benytter en høy grad av skjønn i vurderinger av operasjonell risiko. Veiledningen åpner for at Finanstilsynet kan utøve skjønn dersom det er vesentlige avvik mellom bankens og tilsynets vurdering, eller dersom tilsynet vurderer at pilar 1-kapitalkravet ikke er tilstrekkelig. Finans Norge mener Finanstilsynet bør etterstrebe en mer utstrakt bruk av kvantitative metoder for operasjonell risiko. Det kan eksempelvis innebærer bruk av tapshistorikk, hendelsesfrekvens, IKT-hendelser eller resultat av Monte Carlo-simulering. Finanstilsynet kan også benytte en lignende metodikk for operasjonell risiko som i Baselstandarden, der kapitalkravet avhenger av faktiske tapsdata.¹² Med denne metoden kan pilar 2-tillegget for operasjonell risiko være null så lenge tapsmultiplikatoren (ILM) er under 1. EU implementerte ikke denne metoden i CRR3, men Finanstilsynet kan likevel benytte en tilsvarende metode for norske banker som har tilstrekkelige datasett.

I veiledningsutkastet har Finanstilsynet presisert at tilsynet vurderer bankenes forretningsmodell, strategier og rammebetingelser i et framoverskuende perspektiv. Tilsynet har imidlertid ikke angitt hvilke kvantitative indikatorer tilsynet benytter i disse vurderingene. Det gir tilsynet rom for å fastsette pilar 2-krav basert på skjønnsmessige vurderinger, noe som kan gjøre det mer krevende for bankene å vurdere sitt kapitalbehov.

Finanstilsynet har presisert i utkastet at det er aktuelt å se på bankenes eksponering mot sentrale risikodrivere som prosesser, mennesker, systemer og eksterne faktorer. Tilsynet har imidlertid ikke presisert hvordan disse risikodriverne skal måles og dokumenteres, slik at det gir bankene forutsigbarhet.

Finanstilsynet vurderer den iboende operasjonelle risikoen ved å se på bankenes eksponering mot ulike typer hendelser. Tilsynet har utvidet veiledningen med informasjon om hvilke hendelser tilsynet vurderer. Finans Norge stiller seg positiv til slike presiseringer. Samtidig vil Finans Norge peke på at

¹² Se punkt 25.1 og 25.8-25.11 i [Baselstandarden for operasjonell risiko](#).

veiledningen ikke inneholder informasjon om hvordan kapitalbehovet for slike eksponeringer skal måles og hva som utløser pilar 2-krav.

Veiledningen åpner for at Finanstilsynet kan fastsette skjønnsbaserte pilar 2-krav dersom tilsynet vurderer bankenes styring og kontroll som svak. Finanstilsynet spesifiserer imidlertid ikke hvilke svakheter som er relevante, hvordan bankene kan dokumentere tilstrekkelig styring og hvordan kapitalbehovet for svak styring og kontroll skal måles.

9. Verdipapirisering

Verdipapirisering er et nytt område i SREP-vurderingen. Ifølge veiledningsutkastet skal Finanstilsynet blant annet vurdere enkelttransaksjoner opp mot kravene til vesentlig risikooverføring (SRT) samt etterlevelse av prinsippene om enkelthet, transparens og standardisering (STS). I tillegg skal Finanstilsynet gjennomføre en helhetlig vurdering av verdipapiriseringsaktivitetene, der tilsynet skal ha anledning til å pålegge kvalitative eller kvantitative krav under pilar 2 for risiko som ikke er dekket under pilar 1. For øvrig er Finans Norge kjent med at tilsynet jobber med et veiledningsdokument for vesentlig risikooverføring, noe vi anser som positivt.

Ifølge utkastets del 8.6 skal Finanstilsynet benytte høy grad av skjønn til å vurdere risiko ved verdipapirisering. Det gir mindre transparens om eventuelle pilar 2-krav for verdipapiriseringsrisiko og øker faren for dobbelttelling av risiko. Det kan særlig være en utfordring for verdipapiriseringsrisiko, som henger nært sammen med kredittrisiko, markedsrisiko og motpartsrisiko. Finanstilsynet bør derfor konkretisere rommet for skjønn mest mulig.

Gitt Finanstilsynets involvering i verdipapiriseringstransaksjoner er Finans Norge spørrende til behovet for å pålegge ytterligere krav under pilar 2. Den skjønnsmessige tilnærmingen gjør dette særlig utfordrende. Det er samtidig positivt at Finanstilsynet bidrar til noe mer innsikt ved å inkludere en oversikt over faktorer som tilsynet vurderer når et foretak verdipapiriserer, selv om oversikten kun er inkludert som informasjon til Finans Norge. Etter vår vurdering bør Finanstilsynet vurdere om veiledningen skal omtale deler av punktene i denne oversikten, for eksempel om foretakenes avhengighet av verdipapirisering samt ressurser og kompetanse til å utstede, rapportere, overvåke og kontrollere transaksjoner. For øvrig fremstår det som uklart om Finanstilsynet har forskjellige forventninger til bankenes egenvurdering ved SRT-transaksjoner enn ved finansieringstransaksjoner uten kapitallettelse. Dette bør avklares.

Det er avgjørende at verdipapirisering gir kapitallettelse som følger av regelverket¹³. Manglende forutsigbarhet og potensielt overraskende pilar 2-påslag kan eliminere den økonomiske verdien av transaksjoner, for eksempel dersom kapitallettelse fra verdipapirisering motsvares av tilsvarende skjerpelse i pilar 2-krav. Usikkerhet om reelle kapitalkrav for verdipapirisering vil derfor kunne begrense bruken og markedet i Norge. Dersom norsk praksis skiller seg fra andre lands praksis, kan også norske aktører få en konkurransemessig ulempe.

10. Pilar 2-krav til likviditetsdekning (LCR) i valuta

Veiledningens del 11 beskriver Finanstilsynets hovedprinsipper for vurderinger av LCR i signifikante valutaer. Finans Norge mener disse vurderingene også bør omfatte vurderinger av reelt valutabufferbehov basert på faste kriterier.

¹³ Se for eksempel artikkel 244 i [CRR](#).

Finans Norge kan ikke se at SREP-veiledningen omtaler vurderingskriteriene i [LCR-forordningen](#)¹⁴ for fastsettelse av pilar 2-krav til LCR i signifikant valuta, herunder norske kroner som rapporteringsvaluta. Finans Norge mener Finanstilsynet bør inkludere disse vurderingskriteriene i SREP-veiledningens del 11.1 og hensynta disse kriteriene i vurderingen av eksplisitte LCR-krav i valuta for det enkelte foretak.

11. Kapitalkravsmargin

Ifølge vedlegg 5 skal Finanstilsynet som hovedregel benytte stresstester, eller alternativt sensitivitetsanalyser, for å vurdere nivået på marginen et foretak bør ha til det samlede kapitalkravet (kapitalkravsmarginen – P2G). Basert på resultatene fra stresstestene (eller sensitivitetsanalysene) plasseres hver bank i ulike intervaller som danner utgangspunktet for fastsettelsen av bankens P2G. Etter Finans Norges vurderinger bør Finanstilsynet være mer transparent rundt forutsetninger, data og modeller som tilsynet benytter i stresstestene, slik at beregningene av kapitalkravsmarginen blir etterprøvbare. Det fremstår også som uklart hvorvidt og i hvilken grad et fall i ren kjernekapitaldekning i slike analyser skal motregnes mot pilar 1-bufferkrav, slik det angis i [EBAs SREP-retningslinjer](#).

Finans Norges vurderer at Finanstilsynet bør gi bankenes egne stresstester større vekt i vurdering av kapitalkravsmargin, særlig med tanke på at bankenes ekspertise på egne regioner, bransjer og kundeporteføljer. Sammenliknet med Finanstilsynets stresstester tar også bankenes egne stresstester hensyn til variasjon i risiko og sammensetning på personmarkedsporteføljene til bankene. Finanstilsynet beregner først tapene i stresstesten for personmarkedslån på aggregert nivå. Deretter fordeler tilsynet tapene mellom bankene ut fra hvor stor andel deres personlån utgjør av banksektorens samlede personlån. Denne framgangsmåten hensyntar ikke at risikoen i personmarkedsporteføljene varierer mellom bankene. En kapitalkravsmargin som bygger på disse beregningene fremstår derfor ikke som foretaksspesifikk. Tilnærmingen kan for eksempel gjøres mer risikosensitiv ved å fordele aggregerte tap ut fra enkeltbankers historiske tap, det vil si enkeltbankers tap på personmarkedslån som andel av banksektorens samlede tap på personlån. Alternativt kan Finanstilsynet legge til grunn enkeltbankers risikovektede beregningsgrunnlag for personlån som andel banksektorens beregningsgrunnlag for personlån.

Om Finanstilsynet overstyrer forutsetningene i bankenes egne stresstester, vil stresstestene i mindre grad reflektere bankenes egne vurderinger. En slik praksis gir bankenes stresstester indirekte mindre vekt i fastsettelsen av kapitalkravsmargin. Ifølge vedlegg 5 vil Finanstilsynet vurdere forutsetningene som bankene har lagt til grunn i egne stresstester. Finanstilsynet uttrykker klare forventninger om at forutsetningene på kredittområdet skal være basert på dataserier som dekker den norske bankkrisen på begynnelsen av 90-tallet. Finans Norge vurderer at tapstall fra bankkrisen har begrenset relevans for vurderinger av dagens risiko i bankene. Erfaringer fra bankkrisen og andre kriser har sammen med økt kompetanse, datatilfang, digitalisering og risikosensitivitet i kapitalkravene bidratt til bedre risikostyring i bankene. Siden 1980-tallet har bankene vridd utlånene sine mot mindre tapsutsatte sektorer som personmarkedet, offentlig sektor og finans, og obligasjonsmarkedet finansierer en større del av de mest risikable foretakene.¹⁵ Erfaringene fra krisene har også bidratt til at myndighetene har innført strengere regulering på en rekke områder. I tillegg bidrar forbedringer i det statlige

¹⁴ Se artikkel 8 nr. 6.

¹⁵ Dette er dokumentert i Finans Norge (2025): «[Krav til uvektet kjernekapitaldekning skal være en sikkerhetsmekanisme](#)».

sikkerhetsnett og pengepolitikken til at låntakernes gjeldsbetjeningsevne er mer stabil enn på 1980- og 90-tallet.

Finanstilsynet fremhever at tilsynets stresstest vil bli basert på et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi. Videre presiserer tilsynet at kalibreringen av stresstestforutsetningene skal baseres på framskrivninger som sikrer konsistens mellom tilsynets «*vurderinger av systemrisiko og effektene av en kraftig nedgangskonjunktur på makronivå og virkningen på det enkelte foretaks resultat, balanse og kapitaldekning*». Etter Finans Norges vurderinger forutsetter Finanstilsynets stresstester utvilsomt en materialisering av systemrisiko. Finans Norge vil minne om at punkt 401 i [EBAs SREP-retningslinjer](#) presiserer at P2G ikke kan dekke samme risiko som kapitalbufferkravene:

«Competent authorities should not set additional own funds requirements or other capital measures (including P2G) where the same risk is already covered by specific capital buffer requirements»

Videre angir EBA i punkt 435 av retningslinjene at myndighetene skal avregne kapitalkravsmarginen mot bevaringsbufferen, samt vurdere å avregne kapitalkravsmarginen mot motsyklisk kapitalbuffer:

«In addition, competent authorities should consider the extent to which the existing combined buffer requirements and other applicable measures already cover risks revealed by stress testing. Competent authorities should offset P2G against the capital conservation buffer (CCB), as P2G and the CCB overlap in nature. Furthermore, while no overlap is in principle expected between P2G and the countercyclical capital buffer (CCyB), competent authorities should, in exceptional cases, offset P2G on a case-by-case basis against the CCyB based on the consideration of underlying risks covered by the buffer and factored into the design of the scenarios used for the stress tests, after liaising with the macroprudential authority.»

Om Finanstilsynet stresstest for beregning av P2G avspeiler realisering av risiko som dekkes av deler av pilar 1-bufferkravet utover bevaringsbufferen, skal altså P2G-utmålingen også ses opp denne delen av det samlede pilar 1-bufferkravet. Beregningen er derfor ikke uten videre begrenset til en utmåling mot bare bevaringsbufferen. Finans Norge vil her også vise til følgende presisering i Finansdepartementets [brev](#) til Finanstilsynet 8. desember 2020:

«Departementet legger til grunn at Finanstilsynet vil ta hensyn til alle relevante bufferkrav, herunder eventuelt det nye systemrisikobufferkravet, i vurderingen av forventninger til foretaksspesifikke kapitalkravsmarginer i tråd med EBAs retningslinjer.»

Etter Finans Norges syn bør derfor veiledningen presisere tydeligere at Finanstilsynet ikke skal fastsette kapitalkravsmargin for risiko som allerede er dekket av ulike pilar 1-bufferkrav.

Finans Norge vil bemerke at tilbakeslagene i Finanstilsynets stresstester generelt sett avspeiler en materialisering av oppbygde sårbarheter knyttet til eiendomspriser og gjeld, noe som forsterker tilbakeslaget i testene. Dette er risiko som blir dekket av både motsykliske buffer og (til dels) systemrisikobufferen. I henhold til EBAs retningslinjer bør fallet i ren kjernekapitaldekning, jamfør figur 2 i tilsynets vedlegg 5, generelt sett motregnes mot den samlede pilar 1-bufferkapitalen som dekker materialisert risiko i stresstestene, inklusive en vesentlig del av systemrisikobufferen. En motregning som bare avgrenses til kapitalbevaringsbufferen vil innebære at samme risiko telles mer enn én gang.

Kapitalkravsmarginen bør heller ikke dekke risiko som er dekket av minstekravene under pilar 1. For eksempel dekker gulvkrav til IRB-modeller for eiendoms lån systemrisiko ved høy gjeldsbelastning og høye eiendomspriser. Kapitalkravsmarginen skal verken dekke systemrisiko eller risiko som er dekket under pilar 1. I tillegg overlapper tapsforutsetninger for markedsrisiko i Finanstilsynets stresstest med forutsetningene som tilsynet benytter til å beregne pilar 2-krav for markedsrisiko, selv om tapene er fordelt over noe forskjellig tidshorisont.

Veiledningen inneholder ingen tallfestet sammenheng mellom kapitalkravsmargin og hvor mye ren kjernekapitaldekning faller i stresstesten. Det kan for eksempel gjøres i figur 2 i vedlegg 5, noe som vil samsvare med [veiledninger fra den europeiske sentralbanken \(ECB\)](#). Fravær av slik informasjon gjør det krevende for bankene å vurdere hvilken risiko kapitalkravsmarginen dekker. Det kan imidlertid være krevende å tallfeste en sammenheng mellom kapitalkravsmarginen og utfallet av Finanstilsynets stresstest, fordi kapitalkravsmarginen avhenger av flere andre forhold, blant annet bankenes egne stresstester. I tillegg vektlegger tilsynet resultatene fra stresstestene over flere år, slik at kapitalkravsmarginen blir mer stabil. Finans Norge anser det som positivt at tilsynet vektlegger bankenes egne stresstester. Veiledningen kan likevel inneholde en indikativ sammenheng mellom kapitalkravsmargin og hvor mye ren kjernekapitaldekning faller i Finanstilsynets stresstesten, for eksempel ved at tall for kapitalkravsmarginen oppgis i overlappende intervaller.

Norske banker setter trolig av en større kapitalkravsmargin enn utenlandske banker. Det er bare norske og svenske myndigheter som publiserer bankenes kapitalkravsmargin, og norske banker har betydelige høyere kapitalkravsmarginer enn svenske storbanker. I tillegg kan offentliggjøring av kapitalkravsmargin trekke markedskravene opp, særlig dersom selve offentligjøringen bidrar til at markedet anser kapitalkravsmarginen mer som et krav enn en forventning fra tilsynsmyndighetene.

12. Tilsynsmessige virkemidler ved brudd på kapitalkrav

Veiledningens del 12.1 omtaler ulike virkemidler som Finanstilsynet kan benytte dersom en bank bryter minstekravet under pilar 1 og pilar 2 samt bufferkravene. De tilsynsmessige virkemidlene er inngripende. Finanstilsynet kan blant annet endre bankens organisering, begrense virksomheten, redusere eller stanse utbyttebetalinger og begrense godtgjørelsesordninger.

Etter Finans Norges vurdering kan Finanstilsynets påpekning av slike virkemidler, uten ytterligere redegjørelse, skape en forventning om at tilsynet vil anvende inngripende tiltak dersom en bank bryter pilar 1-bufferkravet. Hvis en slik forventning sementeres, vil det kunne påvirke bankenes adferd *før* de bryter det kombinerte bufferkravet, for eksempel ved at de strammer kraftig inn på utlånspraksis og/eller reduserer eksponeringer med høy kapitalbinding. Det kan forsterke en konjunkturedgang. I en slik situasjon vil de automatiske utdelingsrestriksjonene i artikkel 141 i [CRD](#) aldri få en reell betydning, det vil si at de ikke vil oppfylle sin konjunkturstabiliserende funksjon.

Videre angir Finanstilsynet at det kan øke pilar 2-kravet for banker som ikke klarer å etablere en tilstrekkelig margin (P2G), eller gjentatte ganger har en kapitalkravsmargin som er lavere enn tilsynets forventning. En slik tilsynspraksis innebærer at kapitalkravsmarginen blir omgjort til et «hardt» pilar 2-krav ved brudd på kapitalkravsmarginen – som i utgangspunktet er å anse som en «myk» forventning. Om bankene i tillegg venter at brudd på pilar 1-bufferkravet vil bli møtt med sterke tilsynsmessige virkemidler, vil bankene i praksis kunne vurdere summen av krav under både pilar 1 og pilar 2 (herunder P2G) som et samlet «hardt» minstekrav. Dette vil påvirke bankenes adferd og svekke

bankenes utlånskapasitet i en dyp lavkonjunktur, slik at bankene i større grad forsterker nedgangen (prosykliskitet).

Samlet sett mener Finans Norge at redegjørelsen i veiledningens del 12.1 er for knapp. Den bør angi langt tydeligere en tilsynspraksis som legger til rette for at bankene kan tære på bufferkapital i en kraftig nedgangskonjunktur. Det vil være i samsvar med [EUs kapitalkravsdirektiv](#) og [Baselkomiteens standarder for bankregulering](#) som skal begrense bankenes prosykliske adferd.

13. Avsluttende kommentarer

Myndighetene bør være åpne om hvordan de fastsetter kapitalkrav og hvilke forhold som gir endringer i kapitalkrav. Etter Finans Norges vurderinger bør derfor alle kapitalpåslag under pilar 2 være basert på objektive prinsipper og kriterier og mest mulig kvantitative metoder. Det bør også fremgå tydelig fra veiledning og vedtaksbrev hvorfor ikke all risiko er dekket under pilar 1. I tillegg bør Finanstilsynet fortrinnsvis gi bankene anledning til å rette opp svakheter før tilsynet fastsetter tilleggskrav under pilar 2. Dette kan bidra til bedre risikostyring og kapitalplanlegging i bankene.

Ifølge veiledningsutkastet godskriver Finanstilsynet bare minstekravet til kapitaldekning på 8 prosent under pilar 1 ved beregning av pilar 2-krav for markedsrisiko og eierrisiko i forsikringsforetak. For å unngå dobbelttelling av risiko og tilhørende kapitalbehov, bør bufferkravene komme til fradrag ved beregning av samtlige pilar 2.

CRR3 har endret flere pilar 1-krav, blant annet for operasjonell risiko, egenkapitalinvesteringer, ansvarlige lån og MREL-instrumenter. CRR3 bidrar også til å skjerpe pilar 1-kravene for IRB-bankes utlån til store foretak. CRR3 inneholder dessuten nye gulv for IRB-bankenes beregningsgrunnlag og risikoparametere. I tillegg endrer CRR3 konverteringsfaktorene for poster utenom balansen. Finansdepartementet har også økt risikovektgulvet for IRB-bankenes boliglån. Siden underliggende risiko er uavhengig av målemetode, bør Finanstilsynet ta hensyn til endringene i pilar 1-krav for å unngå dobbelttelling av risiko.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Kari Olrud Moen

Administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen

Direktør