



## Finanstilsynsklagenemnda

---

### Finanstilsynsklagenemndas avgjørelse 7. mai 2026

**Sak:** 2025/553  
**Klager:** Aprila Bank ASA

### Finanstilsynsklagenemndas medlemmer:

Joar Johnsen, Kjersti Holum Karlstrøm, Morten Kinander, Cecilie Kvalheim og Trude Myklebust

## 1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Finanstilsynets vedtak 21. januar 2025 om pilar 2-krav for Aprila Bank ASA («foretaket», «banken» eller «klager»). I vedtaket ble klager ilagt et foretaksspesifikt kapitalkrav («pilar 2-krav») som utgjorde minst 4,8 prosent av det konsoliderte beregningsgrunnlaget etter finansforetaksloven § 14-2. Minstekravet skulle oppfylles med minimum 56,25 prosent ren kjernekapital og minst 75 prosent kjernekapital. Pilar 2-kravet trådte i kraft 21. januar 2025.
- (2) Pilar 2-vedtaket var et resultat av Finanstilsynets vurdering av foretakets samlede risikonivå og kapitalbehov (SREP – Supervisory Review and Evaluation Process), som bygget på blant annet foretakets risiko- og kapitalvurderingsprosess (ICAAP) og likviditetsvurderingsprosess (ILAAP), sendt Finanstilsynet 15. mai 2023.
- (3) Finanstilsynet viser til at klager i sin ICAAP mente det var grunnlag for et pilar 2-krav på 2,2 prosent. Ingen del av klagers foreslåtte pilar 2-krav knyttet seg til porteføljekvalitet.
- (4) Finanstilsynet sendte 8. februar 2024 et forhåndsvarsel med Finanstilsynets foreløpige vurdering av risiko og kapitalbehov for klager. Brevet inneholdt Finanstilsynets SREP-tilbakemelding, og inkluderte Finanstilsynets vurdering av klagers pilar 2-krav og Finanstilsynets forventning om klagers kapitalkravsmargin. Finanstilsynet mente at blant annet foretakets utlånsvekst og porteføljekvalitet tilsa ileggelse av et pilar 2-krav. Pilar 2-kravet var på 30 067 000 kroner, som utgjorde 6 prosent av beregningsgrunnlaget. Delen av kravet som knyttet seg til porteføljekvalitet var på 14 millioner kroner, som utgjorde ca. 2,8 prosent av beregningsgrunnlaget for pilar 1.
- (5) I vurderingen av klagers porteføljekvalitet, skrev Finanstilsynet at Finanstilsynet hadde gjort en vurdering av tapsavsetningene på høyrisikoengasjementer i bedriftsmarkedsporteføljen. Sammenholdt med andre faktorer, mente

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 [post@knse.no](mailto:post@knse.no)

Finanstilsynet at pilar 1-kravet ikke tok tilstrekkelig hensyn til porteføljekvaliteten og den høye kredittrisikoen i banken.

- (6) Foretaket svarte på forhåndsvarselet 4. mars 2024. Klager bestred blant annet pilar 2-kravet knyttet til utlånsvekst og til porteføljekvalitet.
- (7) Finanstilsynet fattet 30. april 2024 vedtak om at klager skulle ha et pilar 2-krav på 27 067 000 kroner, som utgjorde 5,4 prosent av det konsoliderte beregningsgrunnlaget etter finansforetaksloven § 14-2. Minstekravet skulle oppfylles med 100 prosent ren kjernekapital. Av nevnte beløp, utgjorde pilar 2-kravet for porteføljekvalitet 11 millioner kroner, som er ca. 2,2 prosent av beregningsgrunnlaget. Pilar 2-kravet trådte i kraft 31. mai 2024.
- (8) Om porteføljekvalitet skrev Finanstilsynet at:

«Finanstilsynet har foretatt en vurdering av tapsavsetningene på høyrisikoengasjementer i bedriftsmarkedsporteføljen. Finanstilsynet klassifiserer engasjementer som høyrisiko dersom misligholdsansynligheten (PD) er mellom 5 og 100 prosent etter Finanstilsynets målemetode. Målt opp mot foretatte tapsavsetninger på høyrisikoengasjementer i bedriftsmarkedsporteføljen vurderer Finanstilsynet at foretaket har et kapitalbehov utover kravene i pilar 1.

I vurderingen av kapitalbehovet for porteføljekvalitet, har Finanstilsynet også sett hen til andre faktorer. Sett opp mot andre banker, har Aprila Bank blant de høyeste gjennomsnittlige misligholdssansynlighetene, høyest andel usikrede utlån og blant de laveste gjennomsnittlige risikovektene på utlån til bedriftsmarkedet.»

- (9) Videre skrev Finanstilsynet at ettersom klager har en spesiell forretningsmodell og utlånsporteføljen ikke er direkte sammenlignbar med andre foretak, ble det gjort en skjønsmessig nedjustering av tapsavsetningsnivået. Finanstilsynet kom likevel til at tapsavsetningsnivået på frisk høyrisikoportefølje var noe høyere enn det som gjenspeiles i kapitalkravene i pilar 1.
- (10) Finanstilsynet utdypet i brev 27. juni 2024 hvordan Finanstilsynet hadde beregnet kapitalbehovet for porteføljekvalitet. Her påpekte Finanstilsynet blant annet:

«Ved vurdering av porteføljekvalitet ser Finanstilsynet hen til «friske» lån med misligholdssansynlighet > 5 prosent, bevilget engasjementsbeløp, innrapporterte sikkerhetsverdier og faktiske tapsavsetninger på hvert enkelt engasjement. (...) Dette summeres opp og sammenliknes med tilsvarende nøkkeltall for andre bankers utlånsportefølje til bedriftsmarkedet. Tilnærmingen gir også et mulig estimat for kapitalbehov knyttet til svak porteføljekvalitet basert på sannsynlighet for mislighold».

- (11) Finanstilsynet skrev at per 31. desember 2022 tilsa estimatet for klager et kapitalbehov på 23,3 millioner kroner. Finanstilsynet opplyste at ved deres tilnærming var klager blant de tre bankene med svakest porteføljekvalitet per 31. desember 2022 målt ved misligholdssansynlighet i frisk portefølje på utlån til bedriftsmarkedet.

- (12) Finanstilsynet skrev imidlertid at dette estimatet var basert på en forholdvis enkel tilnærming, og at dette ga foretaket et uforholdsmessig høyt vurdert kapitalbehov. Finanstilsynet nedjusterte derfor kapitalbehovet skjønnsmessig fra 4,6 prosent til 2,8 prosent av beregningsgrunnlaget.
- (13) Om risiko ved utlånsvekst, skrev Finanstilsynet i vedtaket at klager på konsolidert nivå hadde en gjennomsnittlig utlånsvekst over to år som var vesentlig høyere enn markedsveksten for bedriftsmarkedet, og etter Finanstilsynets syn var denne risikoen ikke tilstrekkelig dekket av kapitalkravene i pilar 1.
- (14) Klager påklaget vedtaket 31. august 2024. Klager anførte blant annet at vedtaket 30. april 2024 måtte oppheves som følge av ugyldighet, og at det måtte treffes nytt vedtak om pilar 2-krav for risiko og kapitalbehov på 3,2 prosent. Klagen gjaldt spesifikt vurderingen av kapitalbehovet knyttet til porteføljekvalitet, hvor klager mente det ikke var grunnlag for pilar 2-krav. Klager anførte blant annet at deres tapsmodell hadde bedre prediksjonskraft enn tradisjonelle modeller, og at tapsavsetningene etter IFRS 9 hadde samsvart godt med faktiske tap og pris ved salg av misligholdt portefølje.
- (15) På bakgrunn av klagers anførsler i klagen foretok Finanstilsynet en ny vurdering av de aktuelle risikoområdene og fattet nytt vedtak om pilar 2-krav 21. januar 2025:
- «Aprila Bank ASA skal ha et foretaksspesifikt kapitalkrav (pilar 2-krav) som utgjør minst 4,8 prosent av det konsoliderte beregningsgrunnlaget etter finansforetaksloven § 14-2. Minstekravet skal oppfylles med minimum 56,25 prosent ren kjernekapital og minst 75 prosent kjernekapital.»
- (16) I vedtaket ble det foretatt en ny vurdering av risiko knyttet til porteføljekvalitet og utlånsvekst. Når det gjaldt porteføljekvalitet konkluderte Finanstilsynet med at det ikke forelå nye opplysninger i klagen, eller i bankens innrapporterte data, som tilsa at risikoen var adressert eller redusert. Ettersom utlånsveksten viste seg å være lavere enn tidligere anslått, ble pilar 2-kravet redusert til 4,8 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1. Samtidig ble vedtaket om at kravet fullt ut måtte oppfylles med ren kjernekapital omgjort, slik at det følger hovedregelen om 56,25 prosent ren kjernekapital, jf. CRR/CRD-forskriften § 46 femte ledd første og andre punktum.
- (17) Av det samlede kapitalkravet i pilar 2 på 24 067 000 kroner (4,8 prosent av beregningsgrunnlaget for kapital i pilar 1), utgjorde kredittrisiko knyttet til porteføljekvalitet 11 000 000 kroner (2,2 prosent av beregningsgrunnlaget for kapital i pilar 1), likt beløp som i vedtaket 30. april 2024, og utlånsvekst 5 000 000 kroner (ca. 1 prosent av beregningsgrunnlaget for kapital i pilar 1), redusert fra 8 000 000 kroner i vedtaket 30. april 2024.
- (18) Finanstilsynets vedtak 21. januar 2015 ble påklaget 1. mars 2025. Klager anførte at det ikke var grunnlag for pilar 2-kravet, og at flere saksbehandlingsfeil medførte at omgjøringsvedtaket var ugyldig.
- (19) Finanstilsynet opprettholdt vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33, og klagen, sakens dokumenter og Finanstilsynets innstilling ble oversendt Finanstilsynsklagenemnda 1. april 2025.

- (20) Klagenemndsekretariatet mottok klagers kommentarer til Finanstilsynets innstilling 25. april 2025.
- (21) Klagenemndsekretariatet mottok Finanstilsynets kommentarer til klagers kommentarer til innstillingen 24. november 2025. Finanstilsynet viser til tidligere vurderinger i saken og har ingen ytterligere merknader.

## 2 Klagers anførsler

Klager har i hovedsak anført:

- (22) Finanstilsynets vedtak av 21. januar 2025 er ugyldig, og det må treffes nytt vedtak om risiko og kapitalbehov i pilar 2 på 3,2 prosent.
- (23) Selv om rammeverket for pilar 2-prosessen gir Finanstilsynet adgang til å utøve skjønn, viser klager til at det i CRR/CRD-forskriften med tilhørende rettskilder er gitt klare rettslige føringer for hvordan skjønnet skal utøves, herunder EBAs retningslinjer for SREP-prosessen (EBA/GL/2022/03).
- (24) Klager anfører at det ikke foreligger kredittrisiko knyttet til porteføljekvalitet og utlånsvekst som ikke er fanget opp i pilar 1, og at vilkåret for å ilegge pilar 2-krav for disse risikoene ikke er oppfylt.
- (25) Klager mener Finanstilsynet har basert sitt skjønn på et feil eller mangelfullt faktisk grunnlag og metodisk forståelse, og at resultatet av skjønnet og innholdet i vedtaket da også nødvendigvis blir feil.

### Porteføljekvalitet

- (26) Klager gjør gjeldende at pilar 2-krav for porteføljekvalitet kun kan ilegges der risikoen for ikke-forventet tap er vesentlig høyere enn lagt til grunn i pilar 1, og at vurderingen må bygge på forutsetninger om at foretaket grovt underestimerer behovet for tapsavsetninger for forventet tap. Klager legger til grunn at bankens tapsmodell har bedre prediksjonskraft enn tradisjonelle modeller, og at tapsavsetningene historisk sett har samsvart godt med faktiske tap og pris ved salg av misligholdt portefølje. Porteføljen er svært godt diversifisert og det er derfor liten risiko for samvariasjon og lav sårbarhet knyttet til uventede tap i enkeltbedrifter. Gjennomsnittlig risikovekt for porteføljen i pilar 1 er ikke i seg selv et relevant argument for å ilegge kapitalkrav for porteføljekvalitet i pilar 2, og den høye sannsynligheten for mislighold er gjenspeilet i høye tapsavsetninger. Videre er utlån sikret med private kausjoner.
- (27) Klager har i merknadene til innstillingen også gjort gjeldende at det i sakens vedtak ikke gis noen begrunnelse eller forklaring for størrelsen på påslag i pilar 2, som gjør det mulig å etterprøve eller forstå hvorfor påslaget settes til 4,8 prosent og ikke for eksempel 4,2 prosent.
- (28) Klager anfører at tallene Finanstilsynet legger til grunn gir et misvisende bilde av presisjonen til klagers modeller, og at tapsavsetningene er tilstrekkelige. Det er i praksis snakk om et fåtall saker, som Finanstilsynet overvurderer betydningen av.
- (29) Klager anfører at det er flere metodiske svakheter i Finanstilsynets fornyede vurdering av 21. januar 2025, som innebar feil bruk av skjønn og bruk av

mangelfulle fakta. Klager gjør gjeldende at Finanstilsynet burde ha innhentet nye data som ga innsikt i tapsavsetninger på konkurstidspunktet.

### **Utlånsvekst/negativ seleksjon**

- (30) Klager anfører at EBAs retningslinjer må forstås slik at kapitalpåslag for utlånsvekst bare er relevant der veksten knytter seg til «nye produkter og/eller kundegrupper, eller som følge av endrede utlånsstrategier.»
- (31) Klager anfører at veksten har skjedd innenfor eksisterende produkter og kundegrupper og uten at utlånsstrategien har vært endret, og at det etter klagers oppfatning ikke er dokumentert at veksten øker sannsynligheten for framtidige tap. Klager gjør derfor gjeldende at Finanstilsynet ikke tar tilbørlig hensyn til foretaksspesifikke forhold som taler for lavere pilar 2 påslag på dette punktet. Klager viser til at misligholdsraten er lavere for nyere årganger, og at det er en sterk indikasjon på at utlånsveksten til klager ikke har medført negativ seleksjon.

### **Systemrisikobufferen**

- (32) Klager anfører at Finanstilsynet ikke tar tilstrekkelig hensyn til klagers totale kapitalkrav ved kalibrering av pilar 2-påslaget, og viser til Finansdepartementets økning av dagens systemrisikobuffer fra 3 prosent til 4,5 prosent i 2020 hvor en forutsetning fra departementets side var at det skulle tas hensyn til denne økningen i form av lavere pilar 2-påslag.

### **Saksbehandlingsfeil**

- (33) Klager anfører at Finanstilsynet i vedtaket 21. januar 2025 ved vurderingen av bankens tapsavsetningsmodeller har benyttet nye faktiske opplysninger og vurderinger som ikke var forelagt klager før vedtaket. Dette medfører brudd på forvaltningslovens regler om saksforberedelse etter forvaltningsloven § 33 og utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17, og klager sin rett til å uttale seg om forhold som har betydning for vedtaket.
- (34) Videre var det feil å fatte nytt vedtak før saken var behandlet av klageinstansen. Det vises til at klager ikke har fått medhold i sin klage og det ikke foreligger noen rimelig grunn til å tro at klager ville være fornøyd med en delvis reduksjon i kapitalkravet basert på et nytt faktum som ikke er forelagt banken til vurdering. Finanstilsynet har fokusert på adgangen til omgjøring uten å gjøre en vurdering av om klager ville være fornøyd med en slik omgjøring. Det vises til at det gjenstod sentrale forhold ved klagen knyttet til vurdering av bankens tapsavsetningsmodell som Aprila ikke fikk medhold i, og at Finanstilsynet ved omgjøring introduserte nye grunnlag for sitt skjønn.
- (35) Dette er saksbehandlingsfeil som sannsynligvis har påvirket innholdet i omgjøringsvedtaket og som medfører ugyldighet.
- (36) Klager anfører at Finanstilsynets vedtak innebærer manglende likebehandling som følge av at banken er pålagt et høyere kapitalkrav enn konkurrerende banker som er etablert i Sverige. Det anføres at denne forskjellsbehandlingen av finansforetak som konkurrerer i det norske markedet under et felles europeisk regelverk også utgjør en saksbehandlingsfeil som påvirker innholdet i vedtaket, og ber særlig om

at klageinstansen ved behandling av klagen vurderer Finanstilsynets rettslige ramme for sin skjønnsutøvelse.

- (37) Aprila vil også be Finanstilsynsklagenemnda vurdere om skjønnsutøvelsen er forsvarlig og vurdere om det totale påslaget i pilar 2 er i samsvar med gjeldende regelverk og styringssignaler fra Finansdepartementet og om det er lagt tilstrekkelig vekt på konkurransesituasjonen til norske banker og de særegne norske kapitalkravene.

### 3 Finanstilsynets vedtak og merknader

- (38) Finanstilsynet tilrår at vedtaket av 21. januar 2025 om pilar 2-krav stadfestes. Etter Finanstilsynets syn fremkommer det ikke nye opplysninger i saken som tilsier en reduksjon av pilar 2-kravet slik det er fastsatt i vedtaket. Foretaket er utsatt for vesentlige risikoer eller risikoelementer som ikke, eller bare delvis, er dekket av kravene til ansvarlig kapital etter pilar 1-kravene. Det foreligger heller ikke saksbehandlingsfeil.
- (39) Finanstilsynet påpeker at man har foretatt en samlet vurdering av risiko og kapitalbehovet for klager, og hatt oppmerksomhet på å unngå dobbelttelling av risikoer. Finanstilsynet fremhever at beløpene som er oppgitt for enkeltrisikoelementer, må leses som et uttrykk for hvor stor vekt Finanstilsynet har tillagt enkeltrisikoelementer i den samlede vurderingen, og ikke som et «kapitalkrav per risiko». Finanstilsynet skriver at det samlede kapitalkravet fastsettes etter en helhetlig skjønnsmessig vurdering av de ulike risikoelementene klager er utsatt for.

#### Porteføljekvalitet

- (40) Finanstilsynet legger til grunn at klager har en kredittrisiko knyttet til porteføljekvalitet som ikke er tilstrekkelig dekket gjennom pilar 1, eller gjennom klagers tapsavsetninger. Spørsmålet knytter seg til om klagers tapsmodeller har tilstrekkelig prediksjonskraft, sammenlignet med det som er lagt til grunn i pilar 1. Finanstilsynet mener det er svakheter i tapsmodellene som utgjør en vesentlig risiko for at klager underestimerer framtidig forventet tap.
- (41) I det opprinnelige vedtaket 30. april 2024, viser Finanstilsynet til en vurdering av nivået på tapsavsetninger på høyrisikoengasjementer som ikke er misligholdt i bedriftsmarkedsporteføljen («frisk» eller «ikke-misligholdt» høyrisikoportefølje). Som grunnlag for vurderingen viser Finanstilsynet også til at klager har blant de høyeste gjennomsnittlige misligholdssannsynlighetene, høyest andel misligholdte lån, og blant de laveste risikovektene på utlån til bedriftsmarkedet. Etter en samlet vurdering kom Finanstilsynet frem til at tapsavsetningsnivået på frisk høyrisikoportefølje er noe høyere enn det som gjenspeiles i kapitalkravene i pilar 1.
- (42) I omgjøringsvedtaket 21. januar 2025, viser Finanstilsynet til en vurdering om banken rettidig klarer å identifisere kredittforringede utlån før de når betalingsmislighold eller konkurs. Disse utlånene er såkalte «forventet mislighold» som skal føres i trinn 3 etter IFRS 9. Finanstilsynet viser til at flere utlån heller ikke var identifisert og rettidig innplassert i trinn 2, som er utlån med «vesentlig økning i kredittrisiko». I innstillingen fra Finanstilsynet 1. april 2025 forklarer

Finanstilsynet at trinnplasseringen har betydning for både risikovekten og bankens tapsavsetninger.

### Utlånsvekst / negativ seleksjon

- (43) Finanstilsynet legger til grunn at for pilar 2-krav for utlånsvekst, at kapitalkravene i pilar 1 ikke tar høyde for økt tapsrisiko som følge av negativ seleksjon når foretakets utlånsvekst over tid er høyere enn markedsveksten. I omgjøringsvedtaket 21. januar 2025, påpeker Finanstilsynet at ettersom klager er i en vekstfase, har Finanstilsynet skjønnsmessig vurdert at kapitalbehovet er vesentlig lavere enn beregningsmetodikken tilsier.

### Saksbehandlingsfeil

- (44) Angående klagers anførsel om saksbehandlingsfeil, viser Finanstilsynet til forvaltningsloven § 33 annet og fjerde ledd, og adgangen til å endre et vedtak uten oversendelse til klageinstans, og at dette gjelder selv om resultatet ikke fullt ut er det klageren ønsker, jf. Justis- og beredskapsdepartementets tolkningsuttalelse 15. oktober 1996.
- (45) I det fornyede vedtaket ble det vist til ytterligere forhold som bidrar til å illustrere og konkretisere svakhetene i bankens tapsmodell. Disse illustrasjonene har ikke endret vurderingen, eller grunnlaget for vurderingen.
- (46) Angående påstanden om manglende likebehandling, påpeker Finanstilsynet at det er Finansinspektionen i Sverige som har truffet vedtak for de svenske bankene, og viser blant annet til foretaksspesifikke forhold for de ulike bankene. Finanstilsynet sier spørsmålet må være om de norske pilar 2-vedtakene har hjemmel i lov, hvilket de har.

## 4 Rettslig grunnlag

- (47) Finansforetak skal organiseres og drives på en forsvarlig måte, jf. finansforetaksloven § 13-5 (1) første punktum. Etter finansforetaksloven § 13-6 (1) skal et finansforetak:

*«til enhver tid ha oversikt over, og med jevne mellomrom vurdere, hvilke enkelte risikoer og samlet risiko som er knyttet til virksomheten. Et finansforetak skal til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver.»*

- (48) Etter finansforetaksloven § 13-6 (3) skal finansforetaket vurdere kapitalbehovet på kort og lengre sikt, og hvordan dette kapitalbehovet kan tilfredsstilles. Kravet innebærer at et finansforetak må vurdere om det er behov for ansvarlig kapital utover de lovbestemte minstekrav. Finansforetakets prosess med å vurdere samlet kapitalbehov omtales som foretakets interne risiko- og kapitalvurderingsprosess (ICAAP). Foretaket skal etter finansforetaksloven § 13-8 rapportere til Finanstilsynet om ansvarlig kapital, kapitalkrav og andre forhold som er nødvendige for å vurdere risikoen i virksomheten.
- (49) Reglene om kapitalkrav bygger på kapitalkravsforordningen nr. 575/2013 (CRR) og kapitalkravsdirektivet 2013/36/EU (CRD). Disse ble implementert i norsk rett

gjennom forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og gjennomføring av CRR/CRD-regelverket (CRR/CRD-forskriften).

- (50) Kapitalkravsregelverket er basert på tre pilarer. Pilar 1 omfatter kvantitative minstekrav til blant annet ansvarlig kapital og bankers bufferkrav. Pilar 1 kommer til uttrykk i finansforetaksloven kapittel 14 avsnitt I. Pilar 2 omfatter krav til styring og kontroll med risikoen knyttet til foretakets virksomhet og tilsynsmessig oppfølging. Pilar 2 kommer til uttrykk gjennom finansforetaksloven § 13-6. Pilar 3 omfatter krav om offentliggjøring av informasjon og rapportering. Pilar 3 kommer til uttrykk gjennom CRR/CRD-forskriften § 42.
- (51) Finanstilsynet skal vurdere foretakenes samlede risiko og kapitalbehov, jf. finansforetaksloven § 14-6 (2). Dersom den samlede risikovurderingen viser at foretaket etter Finanstilsynets syn har risiko som ikke er dekket av de generelle kapitalkravene (pilar 1), kan Finanstilsynet fastsette foretaksspesifikt kapitalkrav eller virksomhetsbegrensninger for å sikre at ansvarlig kapital er i samsvar med foretakets risikoeksponering (pilar 2), jf. finansforetaksloven § 13-6 (7). Det foretaksspesifikke kapitalkravet skal dekke risikoer som ikke, eller bare delvis, er dekket av de generelle pilar 1-kravene, jf. CRR/CRD-forskriften § 46 første ledd bokstav a.
- (52) Det er CRR som setter det regulatoriske rammeverket for minimumskrav til ansvarlig kapital hos bankene. Minstekravet til kapital beregnes som forholdet mellom regulatorisk kapital og risikovektede eiendeler (omtalt som et beregningsgrunnlag). Minstekravet er at ansvarlig kapital skal utgjøre minst åtte prosent av beregningsgrunnlaget, og at ren kjernekapital til enhver tid skal utgjøre minst fire og en halv prosent av beregningsgrunnlaget, jf. finansforetaksloven § 14-1 (1). I tillegg til minstekravene til kapital skal foretakene ha kapitalbuffere bestående av ren kjernekapital. Kapitalbehov som knyttes til risikoer som ikke, eller bare delvis, dekkes av minstekrav og bufferkrav i pilar 1, skal fastsettes som foretaksspesifikt kapitalkrav (pilar 2).
- (53) Bufferkravene er gjennomført i CRD. Det stilles bl.a. krav til en systemrisikobuffer på 4,5 prosent av beregningsgrunnlaget, jf. CRR/CRD-forskriften § 27, jf. finansforetaksloven § 14-3 andre ledd. Bufferkravene følger av CRD artiklene 129 til 140, og nærmere bestemt art. 133 som gjelder for systemrisikobufferen. I følge CRD artikkel 104a nr. 2 bokstav a er det presisert at pilar 2 ikke skal omfatte systemrisiko.
- (54) Finanstilsynets vurdering av om et finansforetak skal ilegges pilar 2-krav, skal bero på en helhetsvurdering av foretakets risikoeksponering og kapitalbehov. Denne helhetsvurderingen gjøres på bakgrunn av en felles metode basert på retningslinjer fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), og som er redegjort for i egne rundskriv utarbeidet av Finanstilsynet. EBAs retningslinjer for SREP (GL/2022/03) angir nærmere vurderingskriterier og momenter som skal vektlegges i vurderingen av foretakenes risiko og kapitalbehov, herunder vurdering av utlånsvekst og porteføljekvalitet. Fra 9. september 2022 var gjeldende rundskriv fra Finanstilsynet RFT-2022-3, og fra 20. desember 2024 gjaldt rundskriv RFT-2024-3.
- (55) Europaparlamentets- og rådsforordnings (EF) nr. 1602/2002 pålegger alle børsnoterte selskaper i EU å utarbeide sine konsernregnskaper i henhold til IFRS.

IFRS 9 er en regnskapsstandard, publisert av IASB (International Accounting Standards Board), som tar for seg bokføringen av finansielle instrumenter i regnskapet og hvordan disse blant annet skal klassifiseres og verdsettes, samt innregne forventede kredittap på instrumentet. De enkelte regnskapsstandardene og tilhørende tolkninger er gjort til del av EU-retten gjennom forordning nr. 2023/1803. Nye standarder og tolkninger blir vedtatt ved bruk av endringsforordninger. IFRS-forordningen er gjennomført i norsk rett i forskrift 17.12.2004 nr. 1852 om internasjonale regnskapsstandarder (IFRS-forskriften), jf. regnskapsloven § 3-9.

- (56) Etter IFRS 9 skal en bank foreta tapsavsetninger før et eventuelt mislighold inntreffer, ved at den baserer seg på en forventet tapsmodell (expected credit loss (ECL) modell), som bidrar til tidlig realisering (bokføring) av potensielt kredittap på engasjementet. IFRS 9 erstattet i 2020 IAS 39-rammeverket, som var basert på en «incurred loss model» som bokførte tap først når mislighold hadde inntruffet.
- (57) Finanstilsynsklagenemnda kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34, jf. finanstilsynsforskriften § 5-4 (1). I dette ligger at Finanstilsynsklagenemnda kan ta hensyn til nye opplysninger og prøve Finanstilsynets rettsanvendelse, saksbehandling, utøvelse av skjønn, samt de faktiske forholdene Finanstilsynet har lagt til grunn for sitt vedtak. Finanstilsynsklagenemnda kan selv fatte nytt vedtak i saken eller oppheve påklagede vedtak og sende saken tilbake til Finanstilsynet for helt eller delvis ny behandling.

## 5 Finanstilsynsklagenemndas vurdering

### 5.1 Innledning

- (58) Klager har anført at Finanstilsynets vedtak 21. januar 2025 er ugyldig, og at det må treffes nytt vedtak om pilar 2-krav på 3,2 prosent. Klager mener det ikke foreligger kredittrisiko knyttet til porteføljekvalitet og utlånsvekst som ikke er fanget opp i pilar 1, og at vilkårene for å ilegge pilar 2-krav for disse risikoene ikke er oppfylt. Videre anfører klager at det i sakens vedtak ikke gis noen begrunnelse eller forklaring for størrelsen på påslag i pilar 2, og at det dermed ikke er mulig å etterprøve eller forstå hvorfor påslaget settes til 4,8 prosent og ikke for eksempel 4,2 prosent.
- (59) I omgjøringsvedtaket 21. januar 2025 ila Finanstilsynet et pilar 2-krav på 4,8 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitalkrav i pilar 1, og av dette utgjorde pilar 2-kravet begrunnet i klagers porteføljekvalitet 2,2 prosent av beregningsgrunnlaget.
- (60) Finanstilsynsklagenemnda forstår Finanstilsynets vedtak 30. april 2024 slik at pilar 2-kravet knyttet til porteføljekvalitet, særlig var begrunnet ut ifra en vurdering av om klagers tapsavsetninger på høyrisikoengasjementer i bedriftsmarkedsporteføljen, såkalt «frisk høyrisikoportefølje», var tilstrekkelige til at risikoen var dekket under kapitalkravene i pilar 1.
- (61) Finanstilsynet skrev at deres tilnærming ga et estimat for kapitalbehov knyttet til porteføljekvalitet basert på sannsynlighet for mislighold. Finanstilsynsklagenemnda forstår Finanstilsynets begrunnelse for pilar 2-krav til å være basert på en utregning som tar utgangspunkt i summen av klagers faktiske tapsavsetninger på utlån, bevilget engasjementsbeløp og innrapporterte

sikkerhetsverdier, og som deretter sammenlignes med andre sammenlignbare finansforetak.

- (62) Finanstilsynsklagenemnda forstår Finanstilsynet slik at man i tillegg vektla at klager, sammenlignet med andre banker, hadde blant de høyeste gjennomsnittlige misligholdssannsynlighetene og høyest andel usikrede lån, samtidig som klager hadde blant de laveste risikovektene på utlån til bedriftsmarkedet.
- (63) Klager mener på sin side at foretakets risikomodeller og tapsavsetninger i tilstrekkelig grad adresserer risikoen knyttet til bankens porteføljekvalitet. Klager påpeker at den høye sannsynligheten for mislighold er gjenspeilet i høye tapsavsetninger, at tapsavsetningene samsvarer med faktiske tap i misligholdt portefølje, at utlån er sikret med private kausjoner, samt at engasjementene i porteføljen er klassifisert som «massemarkedsengasjementer» med tilhørende risikovekting, og hvor en stor andel av porteføljen er justert med SMB-rabatten. Klager anfører at dette ikke skal gi utslag i pilar 2-krav. Risikovekten skal reflektere ikke-forventet tap, og risikoen for ikke-forventet tap er ifølge klagers tapsmodell lavere hos klager enn i andre banker med mer tradisjonelle modeller for å estimere forventet tap.
- (64) Etter Finanstilsynsklagenemndas syn, fremstår det ut fra begrunnelsen i vedtaket uklart om Finanstilsynets vedtak 30. april 2024 inneholder en vurdering av om klagers tapsavsetninger var tilstrekkelige til at risikoen er dekket for kapitalkravene under pilar 1.
- (65) Etter Finanstilsynsklagenemndas syn gir ikke en høy sannsynlighet for mislighold i en portefølje i seg selv grunnlag for å ilegge pilar 2-krav for porteføljekvalitet, dersom den høye sannsynligheten for mislighold er gjenspeilet i tilstrekkelige tapsavsetninger. Hvorvidt dette er tilfelle hos klager fremgår ikke klart av begrunnelsen i vedtak 1.
- (66) Finanstilsynet fattet et omgjøringsvedtak 21. januar 2025 med et redusert pilar 2-krav knyttet til utlånsvekst, men ga ingen reduksjon i pilar 2-kravet knyttet til porteføljekvalitet.
- (67) Det fremgår av omgjøringsvedtaket at Finanstilsynet igjen har vurdert kapitalbehovet for porteføljekvalitet, men konkluderte med at det ikke foreligger nye opplysninger som tilsier at risikoen knyttet til bankens porteføljekvalitet er lavere enn Finanstilsynet la til grunn i vedtaket 30. april 2024.
- (68) Finanstilsynet har i tillegg til å se på klagers totale utlånsportefølje, i omgjøringsvedtaket vurdert et utvalg av bankens utlån som i perioden fra januar til august 2024 var registrert som konkurs, og som tilhører «frisk høyrisikoportefølje», men som ikke er rettidig innplassert i trinn 2 og trinn 3.
- (69) Selv med begrunnelsen som fremgår av omgjøringsvedtaket knyttet til porteføljekvalitet er det fremdeles ut fra de opplysningene som fremgår både av det første vedtaket og omgjøringsvedtaket ikke mulig å vurdere hvorvidt det er en risiko for at klagers tapsavsetninger ikke er tilstrekkelig dekket gjennom kapitalkravene under pilar 1. Klager har videre i klagen blant annet fremmet innsigelser til dataene som ligger til grunn for tilsynets vurderinger av klagers tapsavsetningsmodell, og

Finanstilsynsklagenemnda kan ikke se at disse innsigelsene fra klager er tilstrekkelig vurdert av Finanstilsynet.

- (70) Forvaltningsloven § 25 fastsetter krav til begrunnelsens innhold jf. forvaltningsloven § 24. Dersom et vedtak ikke er begrunnet, eller begrunnelsen er mangelfull i henhold til forvaltningsloven §§ 24 og 25 eller særskilte begrunnelseskrav i særlovgivningen, vil dette kunne utgjøre en saksbehandlingsfeil. Ut fra Finanstilsynets vurderinger i denne saken er det uklart for Finanstilsynsklagenemnda om Finanstilsynets pilar 2-krav knyttet til porteføljekvalitet gir en tilstrekkelig begrunnelse for at det er en risiko for at klagers tapsavsetninger ikke er tilstrekkelig dekket gjennom kapitalkravene under pilar 1. Dette tilsier at Finanstilsynet i større grad burde ha redegjort for pilar 2-kravet knyttet til porteføljekvalitet i begge vedtakene og at begrunnelsen dermed ikke er tilstrekkelig for at nemnda skal kunne vurdere pilar 2-kravet.
- (71) Finanstilsynsklagenemnda opphever derfor vedtaket og sender det tilbake til Finanstilsynet for ny behandling jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.
- (72) På grunnlag av at vedtaket sendes tilbake til Finanstilsynet for ny behandling har ikke Finanstilsynsklagenemnda vurdert klagers øvrige anførsler.

## 6 Avgjørelse

- (73) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Finanstilsynets vedtak av 21. januar 2025 oppheves og sendes tilbake Finanstilsynet til ny behandling jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Avgjørelsen er enstemmig.

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*