



Finanstilsynetsklagenemnda

Finanstilsynetsklagenemndas avgjørelse 29. august 2025

Sak: 2025/0626

Klager: Lea Bank AB/Easybank ASA

Finanstilsynetsklagenemndas medlemmer:

Joar Johnsen, Kjersti Holum Karlstrøm, Morten Kinander, Kåre Idar Moljord og Trude Myklebust

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Finanstilsynets vedtak 20. desember 2018 om pilar 2-krav for Easybank ASA («foretaket» eller «klager»). Klager ble ilagt krav om å ha ren kjernekapital utover minstekravet og bufferkravene tilsvarende 6,0 prosent av beregningsgrunnlaget for pilar 1, likevel minimum 95 millioner kroner. Av pilar 2-kravet utgjorde 22 millioner kroner risiko knyttet til produktkonsentrasjon. Pilar 2-kravet trådte i kraft 31. mars 2019.
- (2) Pilar 2-vedtaket var et resultat av Finanstilsynets SREP-prosess (Supervisory Review and Evaluation Process). Denne bygget på mottatt dokumentasjon av Easybank ASAs risiko- og kapitalvurderingsprosess (Internal Capital Adequacy Assessment Process - ICAAP), vedtatt av Easybanks styre 13. desember 2017, og Finanstilsynets rundskriv 12/2016 om praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov («rundskriv 12/2016»).
- (3) Finanstilsynets rundskriv 12/2016 bygger blant annet på retningslinjer fra den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) publisert 19. desember 2014 for felles prosedyrer og metoder for tilsynskontroll og vurderingsprosesser («EBA/GL/2014/13»).
- (4) I forkant av vedtaket sendte Finanstilsynet 2. juli 2018 sin vurdering av risiko- og kapitalbehov hos klager til Styret i Easybank ASA. Brevet inneholdt Finanstilsynets SREP-tilbakemelding for klager, og inkluderte Finanstilsynets vurdering av klagers pilar 2-krav og Finanstilsynets forventning om klagers kapitalmål. Finanstilsynet bemerket at usikrede forbrukslån utgjorde ■■■ prosent av utlånsvolumet. Videre skrev Finanstilsynet at banken for tiden hadde en forretningsmodell som innebar en lav diversifiseringsgrad og at bankens dominerende produkt var rettet mot et sårbart markedssegment, og at kredittrisikoen og produktkonsentrasjonen i porteføljen derfor ble vurdert som høy. Under «Produktkonsentrasjon» skrev Finanstilsynet at «Easybank ASAs forretningsmodell innebærer høy produktkonsentrasjon om usikrede forbrukslån. Etter Finanstilsynets vurdering innebærer konsentrasjon om ett utlansprodukt en ekstra risiko for utlånstap.» Finanstilsynets foreløpige vedtak var at Easybank ASA skulle ha et pilar 2-krav utover minstekrav og bufferkrav som utgjør 6,5 prosent av beregningsgrunnlaget

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

for pilar 1. Styret ble gitt frist til å kommentere Finanstilsynets vurdering før Finanstilsynets endelige fastsettelse av pilar 2-kravet.

- (5) Klager besvarte Finanstilsynets vurdering i brev 15. september 2018, hvor de blant annet gjorde gjeldende at et pilar 2-påslag på 4 prosent var tilstrekkelig for klagers virksomhet og risikoforhold. Det ble opplyst at klager arbeidet for å oppnå økt diversifisering, blant annet en bredere produktportefølje. Klager påpekte imidlertid at tap i utlånsporteføljen var grundig vurdert, og at sammensetningen av forbrukslånsporteføljen ikke ga grunnlag for å anta at makroøkonomiske forhold ville slå ut for alle eller det vesentlige av kundene i en slik grad at det ville gi mislighold av lån fra klager. Styret mente derfor det ikke var behov for pilar 2-krav for kredittrisiko knyttet til produktkonsentrasjon.
- (6) Finanstilsynet traff som nevnt innledningsvis vedtak om pilar 2-krav 20. desember 2018. Finanstilsynet viste til at usikrede forbrukslån ved utgangen av 3. kvartal 2018 utgjorde [REDACTED] prosent av utlånsvolumet. Videre gjentok Finanstilsynet at banken for tiden hadde lav diversifiseringsgrad, der det dominerende produktet var rettet mot et sårbart markedssegment, og at kredittrisikoen og produktkonsentrasjonen i porteføljen ble vurdert som høy. Finanstilsynet fattet følgende vedtak:

«Easybank ASA skal ha et pilar 2-krav utover minstekrav og bufferkrav som utgjør 6,0 prosent av beregningsgrunnlaget i pilar 1, dog minimum 95 millioner kroner. Kravet skal dekke risikoer foretaket er utsatt for og som ikke, eller bare delvis, er dekket av minstekravet. Pilar 2-kravet skal dekkes av ren kjernekapital.

Pilar 2-kravet kommer i tillegg til følgende minstekrav og bufferkrav:

- *Minstekravet til kapital i pilar 1 på 8 prosent av beregningsgrunnlaget, hvorav 4,5 prosent eller mer er ren kjernekapital og 6 prosent eller mer er kjernekapital i henhold til gjeldende kapitaldekningsregler.*
- *En samlet buffer ut over minstekravet og pilar 2-kravet, bestående av ren kjernekapital, for å dekke summen av de til enhver tid gjeldende bufferkrav i pilar 1.*

Pilar 2-kravet er fastsatt med utgangspunkt i Easybank ASAs egen risiko- og kapitalbehovsvurdering (ICAAP) og Finanstilsynets skjønnsmessige vurderinger med støtte i metodikk i henhold til Finanstilsynets rundskriv 12/2016. Kravet på 6,0 prosent er fastsatt etter en helhetsvurdering av Easybank ASAs risikoer, særlig knyttet til kredittrisiko, konsentrasjonsrisiko, operasjonell risiko og forretningsmessig risiko. Pilar 2-kravet trer i kraft 31. mars 2019.»

- (7) I vedtaket skrev Finanstilsynet følgende om risiko knyttet til produktkonsentrasjon:

«Produktkonsentrasjon

Easybank ASAs forretningsmodell innebærer høy og økende produktkonsentrasjon om usikrede forbrukslån. Etter Finanstilsynets vurdering medfører konsentrasjon om ett utlånsprodukt en ekstra risiko for utlånstap. Finanstilsynet vurderte i den foreløpige SREP-tilbakemeldingen skjønnsmessig kapitalbehovet for produktkonsentrasjon til 22 millioner kroner. Styret argumenterer i sitt svar med at det allerede er gitt pilar 2-påslag for uventet utlånstap, og at det er vanskelig å se for seg hvordan en diversifisert portefølje av forbrukslån kan føre til et ekstra utlånstap som resultat av at flere låntakere rammes

samtidig. Finanstilsynet legger til grunn at økonomiske problemer i husholdningssektoren raskere og i større omfang vil utløse mislighold av forbrukslån enn av boliglån. Finanstilsynet bemerker i tillegg at bankens forbrukslån kapitaldekningsmessig er behandlet som massemarkedsengasjementer, slik at forskjellen i pilar 1-krav mellom boliglån og forbrukslån er redusert. Kapitalbehovet for produktkonsentrasjon på 22 millioner kroner for produktkonsentrasjon opprettholdes derfor.»

- (8) Klager påklaget 9. januar 2019 den delen av Finanstilsynets pilar 2-vedtak som var begrunnet med produktkonsentrasjon. Dette utgjorde 1,4 prosent av beregningsgrunnlaget for pilar 1, og klager ba derfor Finansdepartementet redusere pilar 2-kravet fra 6,0 prosent til 4,6 prosent av beregningsgrunnlaget for pilar 1.
- (9) Finanstilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33. Finanstilsynets innstilling, klagen og sakens dokumenter ble derfor oversendt Finansdepartementet 12. februar 2019.
- (10) Finanstilsynet ga 7. september 2020 tillatelse til sammenslåing av Easybank ASA og BRABank, og med virkning fra 1. oktober 2020 ble bankene fusjonert og tok navnet BRABank ASA. På dette tidspunktet var Easybank ASA sitt pilar 2-krav på 6,0 prosent og BRABank ASA sitt pilar 2-krav på 6,2 prosent. Det ble i vedtaket fastsatt at det fusjonerte foretaket, inntil Finanstilsynet hadde fastsatt nytt pilar 2-krav, skulle ha ren kjernekapital på 6,5 prosentpoeng utover minste- og bufferkravene.
- (11) Klager endret navn til Lea bank ASA 30. mai 2022. Lea bank ASA ble 2. januar 2025 innfusjonert i sitt heleide datterselskap Lea Bank AB, og driver i dag under navnet Lea Bank AB med konsesjon fra den svenske Finansinspektionen.
- (12) Ved vedtakelsen av ny finanstilsynslov ble Finanstilsynsklagenemnda ny klageinstans for klager på Finanstilsynets vedtak, jf. finanstilsynsloven § 5-1 (1). Ved ikrafttreddelsen av ny finanstilsynslov 1. april 2025 var klagen i denne saken ikke ferdigbehandlet av Finansdepartementet, og saken ble overført fra Finansdepartementet til Finanstilsynsklagenemnda, jf. finanstilsynsforskriften § 7-2 nr. 1.

2 Klagers anførsler

Klager har i hovedsak anført at

- (13) Klagen gjelder den del av Finanstilsynets vedtak som omhandler det skjønnsmessige kapitalbehovet for produktkonsentrasjon på 1,4 prosent av det samlede pilar 2-kravet på 6,0 prosent. Klager anfører at pilar 2-kravet burde vært redusert fra 6,0 prosent til 4,6 prosent av beregningsgrunnlaget for pilar 1.
- (14) Etter klagers syn er det ikke fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon hva angår de faktiske premisser for kravet, og det er uansett ikke rettslig grunnlag for kravet i EBAs retningslinjer.
- (15) Klager anfører at det påklagede kapitalbehovet er et generelt risikotillegg for forbrukslån begrunnet med antatt høy misligholdsrisiko, og at det ikke er empirisk grunnlag for at økonomiske problemer i husholdningene generelt vil medføre et massivt mislighold av forbruksgjeld.

- (16) Klager skriver videre at økt kapitalbehov ved produktkonsentrasjon kan være relevant dersom mislighold trolig vil ramme mange låntakere samtidig, men anfører at det er vanskelig å se hvordan en diversifisert portefølje av forbrukslån vil ha en slik karakter.
- (17) Etter klagers syn har ikke Finanstilsynet i tilstrekkelig grad vurdert misligholdsrisikoen knyttet til forbrukslån og boliglån, opp mot forskjellen i risikovekt som allerede eksisterer for de to utlånstypene under pilar 1-kravet.
- (18) Klager anfører at kapitaltillegg for produktkonsentrasjon for forbrukslån ikke harmonerer med tidligere praksis og retningslinjer, og innebærer at det innføres skjerpede nasjonale krav uten grunnlag i EBAs retningslinjer. Ifølge klager er ikke Finanstilsynets begrunnelse å regne som konsentrasjonsrisiko, som er risiko ved sviktende spredning/diversifisering i en portefølje. I stedet har Finanstilsynet gitt et generelt risikotillegg for forbrukslån på grunn av antatt høyere misligholdsrisiko, rettet selektivt mot de spesialiserte forbrukslånsbankene.
- (19) Klager anfører at de europeiske kapitaldekningsreglene ikke gir grunnlag for å innføre et generelt risikotillegg som kun rettes mot én type banker, og at et generelt krav som kun gjelder de rene forbrukslånsbankene ikke er i tråd med hensynet til likebehandling. Særbehandlingen av de rene forbrukslånsbankene vil kanalisere forbrukslån til de største bankene med lavere kapitaldekning.
- (20) Videre vil introduksjonen av generelt begrunnede kapitalkrav som del av SREP-prosessen for enkeltbanker, kunne gjøre det tilfeldig hvilke banker som først møter nye krav.
- (21) Innfusjoneringen av Lea Bank ASA i Lea Bank AB ble gjennomført etter aksjelovgivningens regler om grensekryssende fusjoner, og innebar følgelig en universalsuksesjon der alle Lea Bank ASAs eiendeler, rettigheter og forpliktelser ble videreført i Lea Bank AB. De krav som Lea Bank ASA kunne gjort gjeldende basert på et medhold i klagen som beskrevet, vil følgelig fullt ut kunne gjøres gjeldende av Lea Bank AB. Klager er dermed fortsatt part i saken med reell og direkte interesse i utfallet, jf. forvaltningsloven § 28. Klager har bekreftet før klagebehandlingen at klagen fortsatt er relevant. Nemnda legger til grunn ut fra opplysninger fra klager at klager fortsatt har klageinteresse.

3 Finanstilsynets vurdering av klagen

- (22) Finanstilsynet har etter sin forberedende behandling av klagen opprettholdt sitt vedtak, jf. brev 12. februar 2019 til Finansdepartementet.
- (23) Når det gjelder klagers moment om at det ikke er empiri for at et tilbakefall i norsk økonomi vil ramme forbrukslån spesielt, peker Finanstilsynet på at norsk husholdningssektor ikke har vært utsatt for alvorlige økonomiske problemer i perioden med bred markedsføring av forbrukslån til kunder uten etablert kundeforhold, og at finanskrisen i 2008 bare i beskjeden grad ga uttrykk for de tap som vil oppstå ved alvorlige økonomiske problemer for husholdningssektoren. Finanstilsynet antar også at forbrukslån i stor grad blir tatt opp av personer med høyere forbruk enn det den løpende inntekten gir grunnlag for, og med begrensede økonomiske reserver for å møte perioder med inntektsbortfall. Derfor vil forbrukslånsbankene bli sterkt rammet av et tilbakeslag i økonomien.

- (24) Når det gjelder klagers påpeking av at forbrukslånsporteføljen er godt diversifisert, skriver Finanstilsynet at klagers portefølje av forbrukslån er diversifisert i den forstand at porteføljen er fordelt på et stort antall låntakere, men at kundemassen er konsentrert om forbrukere med usikrede lån i Norge. Denne ensidigheten kan føre til at en betydelig del av låntakerne vil misligholde sine lån i en situasjon med økonomiske problemer i husholdningssektoren.
- (25) Finanstilsynet skriver videre at risikovekten for forbrukslån vurdert som massemarkedsengasjementer ikke reflekterer merrisikoen knyttet til slike lån sammenliknet med boliglån. Konsentrasjon om forbrukslån anses derfor å representere en tilleggsrisiko. Dette begrunnes med at boliglånsøknader krever opparbeidet egenkapital og dokumentert betjeningsevne, samt lang tids forberedelser, mens forbrukslån kan tas opp i løpet av noen timer. Finanstilsynet legger derfor til grunn at boliglånskunder generelt har større økonomiske reserver og bedre økonomisk styring enn forbrukslånskunder. Finanstilsynet antar dessuten at forbrukere som både har boliglån og forbrukslån vil prioritere betjeningen av boliglånet hvis de rammes av økonomiske problemer. Finanstilsynet legger derfor til grunn at økonomiske problemer i husholdningssektoren, raskere og i større omfang vil utløse mislighold av forbrukslån enn av boliglån. Dersom långiver likevel misligholder boliglånet, kan långiver oppnå inndekning ved salg av boligen.
- (26) Når det gjelder klagers anførsel om at Finanstilsynets retningslinjer ikke hjemler det aktuelle pilar 2-kravet, skriver Finanstilsynet at rundskriv 12/2016 omtaler konsentrasjonsrisiko generelt, men ikke produktkonsentrasjon spesielt. Finanstilsynets vurdering av risiko og kapitalbehov begrenses ikke av risikotypene som er omtalt i rundskrivet, og EBAs retningslinjer for SREP omtaler produktkonsentrasjon som én av konsentrasjonstypene tilsynsmyndighetene skal vurdere.
- (27) Kalibreringen av kapitalkrav i pilar 1 er tilpasset banker med en bred, diversifisert portefølje og passer i mindre grad for nisjebanker som spesialiserer seg på et høyrisikosegment. Det er Finanstilsynets vurdering at det for banker med en høy andel forbrukslån foreligger en produktkonsentrasjon som gjør bankene særlig utsatt ved et tilbakefall.

4 Rettslig grunnlag

- (28) Finanstilsynsklagenemnda viser til at 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.»

- (29) 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 som følger av finansforetaksloven kapittel 14 avsnitt I. 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.

- (30) CRD IV-direktivet 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 3 omfatter krav om offentliggjøring av informasjon og rapportering.
- (31) Kravet til ansvarlig kapital tilpasset foretakets risikoeksponering etter finansforetaksloven § 13-6 (1), må ses i lys av pilar 2 i CRD IV-direktivet (2013/36/EU). CRD IV-direktivet ble implementert i norsk rett gjennom forskrift 22. august 2014 nr. 1097 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV (CRR/CRD IV-forskriften).
- (32) Etter finansforetaksloven § 14-6 (2) jf. (1) slik den lød på tidspunktet for Finanstilsynets vedtak, skal Finanstilsynet vurdere alle risikoer som banker er og kan bli eksponert for. På tidspunktet for vedtaket hadde Finansdepartementet hjemmel til å fastsette høyere kapitalkrav eller virksomhetsbegrensninger for å sikre at ansvarlig kapital er i samsvar med foretakets risikoeksponering (pilar 2-krav), jf. finansforetaksloven § 13-6 (7) andre punktum. Denne kompetansen var delegert til Finanstilsynet, se forskrift 21. desember 2015 nr. 1803.
- (33) Finansforetaksloven § 13-6 gir sammen med § 13-8 og § 14-6 det rettslige grunnlaget for pilar 2-prosessen, som er en sentral del av Finanstilsynets tilsyn med de enkelte finansforetak. Finanstilsynets vurderinger og kvantifisering av eventuelle pilar 2-krav vil nødvendigvis måtte fastsettes ut fra en skjønnsmessig vurdering og erfaringsgrunnlag.
- (34) Finanstilsynets vurdering av om et finansforetak skal ilegges pilar 2-krav, skal derved bero på en helhetsvurdering av foretakets risikoeksponering og kapitalbehov. Denne helhetsvurderingen gjøres på bakgrunn av en felles metode redegjort for i rundskriv utarbeidet av Finanstilsynet. På tidspunktet for vedtaket om pilar 2-krav i foreliggende sak, var gjeldende rundskriv nr. 12/2016 «*Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov.*» Rundskriv 12/2016 ble i september 2022 erstattet av rundskriv 3/2022 med vedlegg, som igjen ble erstattet av Finanstilsynets veiledning RFT-2024-3 publisert 20. desember 2024. Finanstilsynets vedtak i denne saken er basert på rundskriv nr. 12/2016. Rundskrivet var basert på retningslinjer fra den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) om vurderingskriteriene som tilsynsmyndighetene bør benytte i pilar 2-prosessen, publisert 19. desember 2014. EBA-retningslinjene er ikke rettslig bindende, men Finanstilsynet bekreftet 14. april 2015 at de aktuelle retningslinjene ville bli fulgt i Norge.

5 Klagenemndas vurdering

- (35) Finanstilsynsklagenemnda kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 jf. finanstilsynsforskriften § 5-4 (1). I dette ligger at nemnda 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.
- (36) Saken reiser for det første spørsmål om produktkonsentrasjon knyttet til usikrede forbrukslån kan innebære en ekstra risiko for utlånstap som det er hjemmel til å vektlegge

ved fastsettelsen av pilar 2-krav. Det neste spørsmålet er om klagers utlånsportefølje innebar høy produktkonsentrasjon, og i tilfelle, om den aktuelle produktkonsentrasjonen faktisk innebar en risikoeksponering som ikke allerede kunne anses fanget opp av pilar 1-kravet, og dermed gi grunnlag for pilar 2-kravet fastsatt av Finanstilsynet.

- (37) Finanstilsynsklagenemnda tar først stilling til om Finanstilsynet ved fastsettelsen av pilar 2-krav, har hjemmel til å vektlegge at klager har en utlånsportefølje som i hovedsak består av usikrede forbrukslån, begrunnet med at dette gir økt risiko knyttet til produktkonsentrasjon. Klager anfører at slik risiko alt er hensyntatt ved risikovektingen av forbrukslån under pilar 1 og dermed ikke gir grunnlag for fastsettelse av pilar 2-krav.
- (38) Finanstilsynet kan fastsette høyere kapitalkrav for «å sikre at ansvarlig kapital er i samsvar med foretakets risikoeksponering», jf. finansforetaksloven § 13-6 (7) andre punktum. Bestemmelsen innebærer at et foretak skal ha høyere kapitalkrav dersom foretakets risikoeksponering ikke fanges opp av pilar 1-kravene.
- (39) Konsentrasjonsrisiko er et forhold som tilsynsmyndigheten kan og skal vurdere ved fastsettelsen av pilar 2-krav, se eksempelvis CRD IV art. 81:

«Competent authorities shall ensure that the concentration risk arising from exposures to each counterparty, including central counterparties, groups of connected counterparties, and counterparties in the same economic sector, geographic region or from the same activity or commodity, the application of credit risk mitigation techniques, and including in particular risks associated with large indirect credit exposures such as a single collateral issuer, is addressed and controlled including by means of written policies and procedures»

- (40) Finanstilsynet viser i rundskriv 12/2016 punkt 5.2 til at Kapitalkravene for kredittrisiko under pilar 1 er utformet ut fra en antakelse om at foretakets kredittportefølje er bredt diversifisert. Det innebærer blant annet at et foretak som ikke har en bredt diversifisert kredittportefølje, potensielt har en risiko knyttet til produktkonsentrasjon som ikke er fanget opp av pilar 1-kravet.
- (41) I Finanstilsynets rundskriv punkt 5.2 skriver Finanstilsynet at en nærmere analyse av sammensetningen og kvaliteten på kredittporteføljen vil være en viktig del av Finanstilsynets SREP. Finanstilsynet skriver at «Kredittrelatert konsentrasjonsrisiko kan oppstå når enkelteksponeringer eller grupper av eksponeringer med samme risiko for tap er så store at risikovektene i beregningen i pilar 1 ikke reflekterer den risikoen som eksponeringen samlet medfører. Dette kan gjelde eksempelvis konsentrasjon på enkeltkunder, bransje eller geografi.»
- (42) I vedlegg 2 til rundskrivet, som utdyper Finanstilsynets vurdering av kapitalbehov i pilar 2 knyttet til kredittrisiko, skriver Finanstilsynet at «strategi, forretningsmodell og kundesammensetning m.m. være forhold som påvirker kredittrisikoen og således ses hen til i en skjønsmessig vurdering av kapitalbehovet.» I fotnote 2 i vedlegget står det at kapitalbehov for produktkonsentrasjon ikke er dekket av en egen beregningsmetodikk og vil vurderes skjønsmessig.
- (43) I EBAs retningslinjer av 19. desember 2014 punkt 115 lister EBA opp fire aktuelle risikoer tilsynsmyndighetene må vurdere: «a. credit and counterparty risk; b. market risk; c. operational risk; d. interest rate risk from non trading activities (IRRBB).» I punkt 120

skriver EBA at tilsynsmyndighetene også bør vurdere andre risikoer som ikke var nevnt tidligere, herunder risikoen identifisert i foretakets ICAAP og «*risks arising from the institution's business model*». I punkt 144 skriver EBA at «*credit concentration risk*» er en av kredittrisikoen som bør vurderes, og i punkt 146 nevnes «*product concentration*» som en kategori «*credit concentration risk*» det bør ses hen til.

- (44) I CEBS, forløperen til EBA, sine retningslinjer «*Guidelines on the management of concentration risk under the supervisory review process*» punkt 16, står det følgende:

«The principle of proportionality applies to all aspects of these guidelines, including the methodologies used for identification, measurement, monitoring, and management of concentration risk. Equally, the frequency and intensity of supervisory review and evaluation should have regard to the size, systemic importance, nature, scale and complexity of the activities of the institution concerned, bearing in mind that, quite often, for smaller and less complex institutions concentration risk is mainly related only to credit risk. As a result of their business models some institutions may be excessively concentrated in certain business lines, products or geographies – no matter that they may often be specialists and possess the best knowledge of their markets or product niches. These institutions should be especially careful and prudent with regard to concentration risk as they may be more sensitive to it and potentially could be more affected by problems emerging in a specific market or product. In any event, supervisors should take a balanced view on the level of concentration and business model of an institution.»

- (45) Klager har med henvisning til ovennevnte sitat anført at konsentrasjon til et produkt således ikke er en risiko i seg selv, men at den enkelte bank med slik konsentrasjon må foreta en vurdering av om det eksponerer den for en særlig kreditt- eller markedsrisiko eller annen definert risiko som ikke fanges opp av pilar 1-modellene. Klager har anført at en slik risiko ikke foreligger ved en diversifisert forbrukslånsportefølje. Etter Finanstilsynets syn vil det derimot for banker med høy konsentrasjon av forbrukslån foreligge en produktkonsentrasjon som gjør dem særlig utsatt ved et tilbakefall i økonomien.
- (46) Etter Finanstilsynsklagenemndas syn åpner CRD art. 81 og ovennevnte henvisninger i EBAs retningslinjer og rundskriv 12/2016 for at Finanstilsynet kan gjøre en konkret og helhetlig vurdering av bankens forretningsmodell, porteføljer og porteføljesammensetning, og konkret vurdere hvilken risiko produktkonsentrasjon kan innebære. Retningslinjene stenger ikke for å vektlegge konsentrasjonsrisiko knyttet til produktkonsentrasjon i kredittporteføljen. Finanstilsynsklagenemnda er ikke enig i at sitatet fra CEBS' retningslinjer punkt 16 tilsier at man ikke kan vektlegge produktkonsentrasjonsrisiko dersom den enkelte portefølje er godt diversifisert, men mener tvert imot at sitatet understreker at tilsynsmyndigheten må gjøre en konkret helhetlig vurdering av hvert foretaks risiko.
- (47) Finanstilsynsklagenemnda legger etter dette til grunn at Finanstilsynet ved fastsettelsen av pilar 2-krav, med grunnlag i Finanstilsynets og EBAs retningslinjer hadde anledning til å vektlegge risiko ved produktkonsentrasjon som stammer fra at kredittporteføljen ikke var bredt diversifisert – altså at bankens utlånsvirksomhet var konsentrert om ett utlånsprodukt.
- (48) Usikrede forbrukslån utgjorde ifølge Finanstilsynets pilar 2-vedtak av 20. desember 2018 ■■■ prosent av klagers utlånsvolum ved utgangen av tredjekvartal 2018. Etter

Finanstilsynsklagenemndas syn innebærer dette at det forekom produktkonsentrasjon i klagers kredittportefølje.

- (49) Det neste Finanstilsynsklagenemnda tar stilling til, er om klagers kredittportefølje faktisk innebar en risikoeksponering knyttet til produktkonsentrasjon som ikke allerede kunne anses fanget opp av pilar 1-kravet, og dermed ga grunnlag for et pilar 2-krav.
- (50) Klager hevder at den bestemte risikovektingen av «retail exposures» under pilar 1, som usikret forbrukslån inngår i, er tilstrekkelig til å fange opp risikoen knyttet til en kredittportefølje i hovedsak besående av forbrukslån.
- (51) I vurderingen av om det er grunnlag for pilar 2-krav utover kravene stilt under pilar 1, mener Finanstilsynsklagenemnda at det er grunnlag for å vektlegge at andelen forbrukslån av bankens totale utlånsmasse var svært høy - ■■■ prosent. Nemnda legger til grunn at dette innebærer at foretakets portefølje ikke kunne sies å være «bredt diversifisert» kredittportefølje som nevnt i rundskriv 12/2016. Klagers lave diversifiseringsgrad med hensyn til produkter kan gjøre klager mer utsatt ved uventet utlånstap enn banker med større diversifiseringsgrad. Dette kan Finanstilsynet se hen til ved vurderingen av pilar 2-krav, se blant annet CEBS uttalelse over.
- (52) Finanstilsynet har i vedtaket om pilar 2-krav argumentert for at konsentrasjon om ett utlånsprodukt utgjør en risiko for tap, og at en vesentlig konsentrasjon om usikrede forbrukslån rettet mot et sårbart markedsegment utgjør en ekstra tapsrisiko. Finanstilsynet har vist til konkrete forhold som tilsa at konsentrasjon om usikrede forbrukslån gjorde klager mer utsatt for økte utlånstap, herunder manglende diversifisering og kundemassens ensidighet mot forbrukere med usikrede lån, og faren for et disse lånene raskere og i større omfang vil kunne misligholdes. Finanstilsynet viser til karakteristiske trekk ved slike lån, blant annet at de kan tas opp svært raskt og uten forutgående overveielser, at ved betalingsproblemer kan det antas at andre lån vil bli prioritert og at det heller ikke vil være sikkerhet å søke dekning i ved mislighold. En antagelse om at man vil kunne se et større utlånstap i en bank med vesentlig produktkonsentrasjon mot usikrede forbrukslån enn det som er hensyntatt ved risikovekten under pilar 1, fremstår etter Finanstilsynsklagenemndas syn plausibelt.
- (53) Sett sammen med Finanstilsynets vurdering av klagers øvrige risikoer, herunder forretningsmodell og kredittrisiko, mener Finanstilsynsklagenemnda at Finanstilsynet korrekt har identifisert en produktkonsentrasjonsrisiko hos klager som ikke i tilstrekkelig grad er fanget opp under pilar 1.
- (54) På denne bakgrunn finner Finanstilsynsklagenemnda at klager på vedtakstidspunktet hadde en risiko knyttet til produktkonsentrasjon som ikke var fanget opp av pilar 1, og som Finanstilsynet kunne vektlegge under pilar 2. Den nærmere størrelsen på pilar 2-kravet knyttet til produktkonsentrasjon er fastsatt skjønnsmessig av Finanstilsynet, jf. vedlegg til rundskriv 12/2016. Finanstilsynets vurdering hensyntar relevante omstendigheter og fremstår ikke urimelig, og Finanstilsynsklagenemnda har samlet sett ikke merknader til Finanstilsynets skjønnsmessige fastsettelse.
- (55) Finanstilsynsklagenemnda kan videre ikke se at illeggelsen av pilar 2-kravet som del av SREP-prosessen, var i strid med krav til likebehandling.

6 Avgjørelse

(56) Finanstilsynsklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge, og Finanstilsynets vedtak stadfestes.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur