

DNB Bank ASA
Postboks 1600 Sentrum
0021 OSLO

Deres ref
TY/IE/RH

Vår ref
12/1986 MAO

Dato
2 .07.2013

Klage på avslag om rekalkibrering av storkundemodeller

Vi viser til tilrådning fra Finanstilsynet i brev 27. april 2012 til Finansdepartementet, til øvrig korrespondanse mellom DNB Bank ASA og Finanstilsynet i sakens anledning, samt til brev til Finansdepartementet 18. februar 2013 fra DNB Bank ASA. Saken gjelder klage på Finanstilsynets vedtak 24. november 2011 om avslag på søknad om tillatelse til innføring av ny kalibrering av enkelte IRB-modeller i DNB Bank ASA.

1. SAKENS BAKGRUNN

Finanstilsynet ga 19. oktober 2010 DNB NOR Bank ASA (nå DNB Bank ASA, heretter «DNB») tillatelse til at banken kan beregne kapitalkrav etter avansert IRB-metode for de deler av sin storkundeportefølje. Finanstilsynet satte bl.a. som vilkår for tillatelsen at modeller for beregning av misligholdssannsynlighet («probability of default», PD) og tap gitt mislighold («loss given default», LGD), måtte oppkalibreres ut over det omsøkte nivået.

DNB søkte 11. juli 2011 om Finanstilsynets tillatelse til å nedkalibrere bankens PD-modeller for storkundeporteføljen, inkludert nedkalibrering av PD-modeller for de deler av DNBs storkundeportefølje som banken ikke ennå bruker avansert IRB-metode på. En søknad fra banken 21. januar 2010 om tillatelse til å benytte avansert IRB-metode på resten av storkundeporteføljen er til behandling i Finanstilsynet. DNB viste i søknaden 11. juli 2011 til at misligholdsutviklingen i perioden 2007-2010 ikke inngikk i den første søknaden, og at mislighold i perioden 1991-2010 ga grunnlag for å vurdere nedkalibrering av PD-modellene. En eventuell nedkalibrering som omsøkt ville innebære et generelt lavere nivå på PD-estimatene og hadde ifølge DNB ikke sammenheng med

den oppkalibrering som ble satt som vilkår for IRB-tillatelsen 19. oktober 2010.

Finanstilsynet avsto 24. november 2011 søknaden om nedkalibrering, og fastholdt at banken skal benytte kalibreringer i tråd med vilkårene stilt i vedtaket 19. oktober 2010.

DNB klaget ved brev 19. januar 2012 til Finanstilsynet på tilsynets avslag og fastholdt at det er grunnlag for nedkalibrering av de aktuelle modellene.

Finanstilsynet fant ikke grunnlag for å omgjøre sitt vedtak og oversendte 27. april 2012 saken til Finansdepartementet for avgjørelse i henhold til reglene i forvaltningsloven § 28 flg.

DNB søkte 21. januar 2010 om å få benytte avansert IRB-metode på de deler av storkundeporteføljen som risikoklassifiseres ved hjelp av simuleringsmodeller. Denne søknaden er til behandling i Finanstilsynet. Foreliggende klagesak gjelder kalibreringen av PD-modeller for de deler av storkundeporteføljen som omfattes av tillatelsen 19. oktober 2010 til å benytte avansert IRB-metode (det vil si de deler av storkundeporteføljen som risikoklassifiseres ved hjelp av scorekortmodeller).

2. RETTSLIG GRUNNLAG

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 flg. stiller krav til en finansinstitusjons beregnede kapitalkrav. Nærmere regler om fastsettelsen av beregningsgrunnlaget for kapitalkravet, herunder regler for bruk av IRB-metode, følger av forskrift 14. desember 2006 nr. 1506 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsforskriften).

Finanstilsynet kan gi tillatelse til bruk av IRB-metode hvis Finanstilsynet «*finner at institusjonens systemer gir grunnlag for en forsvarlig måling av risiko på alle nivåer over tid*», jf. kapitalkravsforskriften § 3-1. Det følger videre av bestemmelsen at «*Dersom kravene i denne forskriften ikke anses oppfylt, kan Finanstilsynet trekke tillatelsen tilbake og bestemme hvordan institusjonen skal beregne kapitalkravet*».

Institusjoner som benytter IRB-metode skal i henhold til kapitalkravsforskriften § 3-2 som hovedregel «*benytte alle elementer i institusjonens tilhørende system i overvåking, risikokontroll og kapitalallokering knyttet til virksomheten*». Det samme gjelder ved innvilgelse og oppfølging av enkeltengasjementer.

Kapitalkravsforskriften del III gir nærmere regler for fastsettelsen av beregningsgrunnlaget for kredittrisiko etter IRB-metode, så som regler om utformingen av modeller og

fastsettelsen av risikoparametre. Etter kapitalkravsforskriften § 11-2 første ledd skal PD-estimatene:

- a) *forutsi langsiktig utfall etter institusjonens definisjon av mislighold og tap,*
- b) *baseres på både historisk og empirisk erfaring og være representative for institusjonens portefølje (tapshistorikken skal kunne brytes ned på de enkelte risikoparametrene og de mest sentrale elementer som inngår i disse),*
- c) *baseres på data som er sammenlignbare med engasjementene, og som*
 1. *reflekterer påregnelige økonomiske forhold i engasjementenes løpetid på forsvarlig måte,*
 2. *er konsistente med institusjonens definisjoner av mislighold og tap, og*
 3. *danner en populasjon og observasjonsperiode som er tilstrekkelig til at estimatene kan anses som forsvarlige.*

Videre heter det i bestemmelsen at *«institusjonen kan benytte data som ikke er konsistente med definisjonene, dersom institusjonen analyserer og hensyntar avvik. Det skal tas hensyn til eventuelle endringer eller avvik i retningslinjer og rutiner og datatilfang».*

Kapitalkravsforskriften § 11-2 annet ledd angir at institusjonen skal ha retningslinjer og rutiner som bl.a. *«sikrer at usikkerheter hensyntas gjennom forsvarlige sikkerhetsmarginer i estimatene»*, jf. bokstav c.

3. DNBS SØKNAD OM NEDKALIBRERING

DNB søkte som nevnt 11. juli 2011 om adgang til å justere ned bankens PD-modeller for storkundeporteføljen. Begrunnelsen var at misligholdsutviklingen i perioden 2007-2010 ikke inngikk i grunnlaget for behandlingen av tidligere søknader. Det er misligholdsutviklingen i perioden 1991-2006 som ligger til grunn for gjeldende kalibrering. Banken anførte at det at misligholdsfrekvensen både i 1991-2010 og 1998-2010 var lavere enn gjeldende sentraltendens (basert på utviklingen i 1991-2006), tyder på at modellen er for høyt kalibrert. DNB viste også til at internasjonale sammenlikninger indikerer at DNB er mer konservativt kalibrert enn andre europeiske og nordiske banker.

DNB hevdet videre at forbedringer i kredittpraksis har redusert risikoen og gir grunnlag for nedkalibrering av PD-modellene. Banken anslo at effekten av forbedringene er lik differansen i faktisk (gjennomsnittlig) mislighold mellom periodene 1998-2001 og 2007-2010, som banken mente er konjunkturmessig sammenliknbare. Videre la DNB i søknaden opp til å fastsette sentraltendensen under en forutsetning om at misligholdet i storkundeporteføljen med en viss hyppighet vil være på nivå med misligholdet under den norske bankkrisen.

4. FINANSTILSYNETS VURDERING

Finanstilsynet avslo DNBs søknad 24. november 2011. Finanstilsynet viste til at et svakt empirisk grunnlag fordrer en forsiktig tilnærming til kalibreringen, og at DNBs søknadsdokumentasjon ikke gir grunnlag for å konkludere med at bankens modeller er for høyt kalibrert, og ba banken benytte kalibreringer i tråd med vilkårene stilt ved tillatelsen 19. oktober 2010.

Finanstilsynet viste bl.a. til at erfaringene fra den norske bankkrisen på 1990-tallet tilsier at utslagene i mislighold og tap i storkundeporteføljen kan bli svært store selv om porteføljen går godt i gode tider, og at det er usikkert hvor godt modellene vil fange opp oppbygging av risiko i forkant. Tilsynet la til grunn at modellene derfor måtte vurdere risikoen høyere enn det observasjonene tilsier i konjunkturmessig normale perioder. Tilsynet viste til at forskjellen mellom gjennomsnittlig misligholdsfrekvens i perioden 1991-2010 og gjeldende sentraltendens etter tilsynets vurdering ikke var større enn hva som rimeligvis bør legges inn som sikkerhetsmargin for modellene. Om DNBs foreslåtte justering for bedret kredittpraksis skrev tilsynet bl.a. at mange andre forhold kan forklare at mislighold og tap var lavere i 2007-2010 enn i 1998-2001, som f.eks. lave renter og omfattende myndighetstiltak. Finanstilsynet viste også til at forutsetningen om krisehyppighet gir en lavere krisehyppighet enn det som er observert i et lengre historisk perspektiv.

5. DNBS ANFØRSLER I KLAGEN

DNB påklaget Finanstilsynets avslag 19. januar 2012. DNB anførte i hovedsak følgende:

- Banken er ikke enig med Finanstilsynet i at kvantifiseringen av bedringen i kredittkvalitet er svakt underbygget og viser til statistikk for konkurser og BNP-vekst og til at Finanstilsynet har signalisert at empiriske erfaringer fra finans-krisen skal vektlegges i oppfølgingen av IRB-modellene.
- Finanstilsynets uttalelser om hyppigheten av bankkriser må ifølge DNB være basert på tall som strekker seg så langt tilbake i tid at de nå har begrenset verdi. Videre bør det ifølge banken tas hensyn til at et «bankkriseår» i DNBs metode er representert ved et særskilt høyt misligholds- og tapsnivå, basert på empiri fra 1991-1992. Banken viser til at forutsetningen om krisehyppighet ble akseptert av Finanstilsynet da banken i 2007 fikk tillatelse til å benytte IRB-metode for engasjementer med små og mellomstore foretakskunder (regionmodellene).
- Banken viser til at man kan redusere den statistiske usikkerheten i storkundeporteføljer ved å sammenligne kalibreringsnivåene på tvers av banker som benytter tilsvarende IRB-metoder. Banken mener at DNBs modeller er overkalibrert sammenlignet med andre bankers modeller, jf. bl.a. at forholdet mellom observert og modellert mislighold for storkundeporteføljene i 2003-2009 var høyere for DNB enn for gjennomsnittet av et utvalg europeiske banker.

DNB uttalte videre bl.a. følgende:

«En situasjon der DNBs hovedkonkurrenter, som er underlagt tilsyn i Sverige og Danmark, har bedre kapitaldekning alene på bakgrunn av modellkalibrering, vil på sikt medføre en uholdbar konkurransesituasjon, der våre konkurrenter vil kunne utøve sin utlånsvirksomhet med mindre egenkapitalandel og bedre tilgang på funding basert på markedsaktørers oppfatning av regulatorisk kapitaldekningsforskjeller.»

6. FINANSTILSYNETS VURDERING AV KLAGEN

Finanstilsynet har vurdert saken på nytt etter klagen, kommet til at det ikke er nye opplysninger som gir grunnlag for endret konklusjon, og opprettholdt sitt vedtak. I oversendelsen av klagesaken har Finanstilsynet 27. april 2012 tilrådd at departementet opprettholder tilsynets avslag på DNBs søknad.

7. TILLEGGSINFORMASJON FRA DNB

DNB sendte 18. februar 2013 tilleggsinformasjon til departementet. DNB sammenlignet egne modellkalibreringer med kalibreringer i fire andre nordiske storbanker, basert på en undersøkelse av hvordan ulike banker har risikoklassifisert en hypotetisk portefølje av foretakslån. Sammenligningen viser bl.a. at DNBs gjennomsnittlige PD-estimat for den hypotetiske porteføljen er vesentlig høyere enn gjennomsnittet for de fire andre nordiske storbankene. DNBs gjennomsnittlige PD-estimat for den hypotetiske porteføljen ville ifølge DNBs beregninger vært betydelig nærmere det nordiske gjennomsnittet hvis DNB hadde gjennomført den omsøkte kalibreringen.

8. FINANSTILSYNETS VURDERING AV TILLEGGSINFORMASJONEN

Finanstilsynet har i brev 15. april 2013 til departementet opplyst at DNBs tilleggsinformasjon indikerer at DNBs PD-modeller er mer konservativt kalibrert enn modellene til de fire andre bankene i sammenligningen, men at dette ikke påvirker tilsynets konklusjon. Finanstilsynet la til grunn at forsvarlighetsvurderingene må ha forrang og skrev bl.a. at:

«I påvente av konklusjoner fra det internasjonale arbeidet med sammenligning av risikovekter, i form av mer konkrete krav til eller benchmarks for nivåvurderinger, mener Finanstilsynet at PD-kalibreringen i DNB ikke bør reduseres selv om den skulle være mer konservativ enn hos viktige konkurrenter.»

9. DEPARTEMENTETS VURDERING

Finanstilsynet kan gi tillatelse til bruk av IRB-metode hvis tilsynet finner at institusjonens systemer gir grunnlag for en forsvarlig måling av risiko på alle nivåer over tid. Hensynet til *«forsvarlig måling av risiko»* er vesentlig. Vurderingen av

forsvarlighet vil bero på en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfellet, med utgangspunkt i de nærmere forskriftsfastsatte kriteriene, jf. bl.a. kapitalkravsforskriften § 11-2.

Departementet er enig med Finanstilsynet i at kapitalkravsforskriftens krav til langsiktighet i estimater innebærer at kalibreringen av PD-estimatene må baseres på observert mislighold over en periode som omfatter den norske bankkrisen på 1990-tallet. Departementet er videre enig i Finanstilsynets vurdering om at kapitalkravsforskriftens krav om sikkerhetsmarginer tilsier at eventuelle nedjusteringer for endret porteføljekvalitet eller nye anslag for forventet hyppighet av fremtidige økonomiske kriser må gjøres med forsiktighet.

Departementet slutter seg til Finanstilsynets vurdering av at forskjellen mellom gjennomsnittlig mislighold i perioden 1991-2010 og gjeldende sentraltendens ikke er større enn hva som rimeligvis bør legges inn som sikkerhetsmargin for slike modeller. Det er videre etter departementets vurdering grunn til å benytte en forsiktig tilnærming til den fremtidige hyppigheten og alvorlighetsgraden av økonomiske kriser og finansiell uro.

DNB trekker i sin klage frem hensynet til konkurransen med institusjoner i bl.a. Sverige og Danmark og har som nevnt lagt frem opplysninger som kan indikere at DNBs modeller er mer konservativt kalibrert enn modellene til enkelte andre nordiske storbanker. Etter departementets vurdering kan konkurransesituasjonen for norske banker ikke tillegges avgjørende vekt i vurderingen av om et nærmere omsøkt IRB-system gir grunnlag for en forsvarlig måling av risiko i henhold til kapitalkravsforskriften. Finanstilsynet kan ikke lempe på de kravene som etter kapitalkravsforskriften skal stilles til IRB-systemer, ut fra f.eks. anførsler fra enkeltinstitusjoner om at utenlandske institusjoner er underlagt lempeligere krav.

Etter en konkret helhetsvurdering har departementet kommet til at Finanstilsynets vedtak om å avslå søknad fra DNB om endret kalibrering av enkelte IRB-modeller, bør opprettholdes. Departementet har særlig lagt vekt på at slike modeller i henhold til kapitalkravsforskriften skal gi grunnlag for en forsvarlig måling av risiko på alle nivåer over tid, og herunder bl.a. baseres på data som reflekterer påregnelige økonomiske forhold i engasjementenes løpetid på forsvarlig måte, og at usikkerheter skal hensyntas gjennom forsvarlige sikkerhetsmarginer.

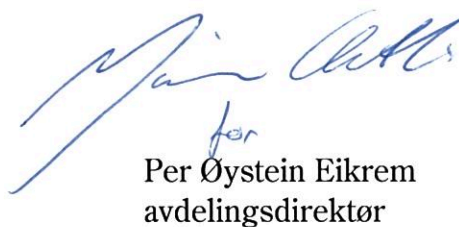
10. KONKLUSJON

Finanstilsynets vedtak i brev 24. november 2011 til DNB Bank ASA om å avslå tillatelse etter kapitalkravsforskriften § 3-1 til at banken innfører ny kalibrering av enkelte IRB-modeller, opprettholdes.

Dette vedtak kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen


Geir Åviðslund e.f.
ekspedisjonssjef


for
Per Øystein Eikrem
avdelingsdirektør

Kopi: Finanstilsynet (ref.: 07/12729)