



Norges Bank
Postboks 1179 Sentrum
0107 OSLO

VÅR REFERANSE
22/12141

DERES REFERANSE

DATO
29.04.2024

Vurdering av nivået på systemrisikobuffersatsen

1. Innledning

Finanstilsynet viser til [bestemmelse om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer fastsatt ved kgl.res. 3. september 2021](#). Av den følger det at Norges Bank skal utarbeide grunnlag for beslutningen om nivået på systemrisikobuffersatsen. I dette arbeidet skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant informasjon og vurderinger, jf. § 4.

I dette brevet redegjøres det for Finanstilsynets vurderinger av innretning av og nivået på systemrisikobuffersatsen. Vurderingene bygger på Finanstilsynets vurderinger av utsiktene for finansiell stabilitet og situasjonen i bankene som fremgår av [Finansielt utsyn](#), [Resultatrapport for finansforetak for 2023](#) og [Soliditetsrapport for finansforetak per 31. desember 2023](#), samt [Rapport om tap og mislighold i bankene per 31. desember 2023](#).

Regelverk om systemrisikobuffer er omtalt i punkt 2. Risikoen i det finansielle systemet i Norge er omtalt i punkt 3, mens soliditeten og kapitaldekning i norske banker er omtalt i punkt 4. I punkt 5 omtales muligheten for en sektorvis systemrisikobuffer. Finanstilsynets vurderinger er oppsummert i punkt 6.

2. Regelverket om systemrisikobuffer

Formålet med systemrisikobufferkravet er å gjøre foretakene mer solide og robuste overfor utlånstap og andre forstyrrelser som kan oppstå som følge av strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter, jf. [CRR/CRD IV-forskriften § 26](#).

Systemrisikobufferen skal bidra til å redusere bankenes sårbarhet for systemisk risiko som ikke dekkes av andre kapitalkrav som motsyklisk buffer og buffer for systemviktige foretak. Etter det europeiske kapitalkravsregelverket kan også systemrisikobufferkravet utformes slik at det bidrar til å redusere sårbarhet knyttet til utlån til enkeltsektorer, jf. [artikkel 133](#) i CRD.

Kravet til systemrisikobuffer er på 4,5 prosent og gjelder for engasjementer i Norge. Kravet trådte i kraft 1. januar 2021 for banker som bruker avansert IRB-metode og systemviktige foretak. For standardmetodebankene og foretak som har tillatelse til å bruke grunnleggende IRB-metode, ble det gitt en overgangsregel som innebar at kravet om 3 prosent systemrisikobuffer på hele beregningsgrunnlaget gjaldt fram til 31. desember 2022. Overgangsregelen ble forlenget, og

1. januar 2024 trådte kravet om 4,5 prosent på innenlandske engasjement for standardmetodebanker og banker som bruker grunnleggende IRB-metode i kraft.¹

3. Risiko i det finansielle systemet i Norge

Finansielle sjokk kan få bredt gjennomslag og forsterkes i det finansielle systemet. Strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet har betydning for hvor raskt og omfattende sjokk kan spres. Norske banker er i stor grad eksponert mot de samme risikofaktorene.

Husholdningenes høye gjeldsbelastning utgjør en betydelig strukturell sårbarhet i det norske finansielle systemet. Husholdningenes gjeldsbelastning har steget i over to tiår. Gjeldsbelastningen er svært høy både historisk og sammenlignet med andre land, selv om den noe redusert de siste to årene. Nær hele gjelden har flytende rente eller rente med kort bindingstid. Mange husholdninger har svært høy gjeld i forhold til inntekten og boligens verdi og er sårbare ved inntektsbortfall, økte utlånsrenter og boligprisfall. Dersom mange husholdninger må redusere sine kjøp av varer og tjenester samtidig, kan det svekke mange bedrifters inntjening og deres evne til å betale gjeld, noe som igjen kan føre til økte tap på bankenes utlån til næringslivet.

Bankene har høy eksponering mot næringseiendom, og utlån til denne næringen utgjør mer enn ¼ av bankenes utlån til ikke-finansielle foretak. For de mindre og mellomstore bankene er andelen rundt 40 prosent. Utlånsandelen har vært stabil de senere årene. Erfaringer fra bankkriser i Norge og andre land er at tapene på utlån til næringseiendom i kriser kan bli betydelige.

Bankene er avhengig av innlån i penge- og verdipapirmarkedene. I perioder med stor uro i penge- og verdipapirmarkedene kan det være vanskelig for bankene å skaffe markedsfinansiering, selv til et rentenivå med betydelige likviditets- og kredittrisikopremier. Mer enn halvparten av bankenes markedsfinansiering består av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), og disse utgjør i tillegg en stor andel av bankenes likviditetsreserver. Det omfattende kryssseierskapet øker risikoen for at finansielle problemer hos én bank spres til andre banker. Bankenes store beholdninger av OMF vil kunne skape problemer i en situasjon der mange banker har behov for likviditet og ønsker å selge OMF.

Norge er en liten, åpen økonomi. Norsk næringsliv er lite diversifisert og vil kunne bli hardt rammet av internasjonal uro og svak økonomisk utvikling hos viktige handelspartnere. De åtte største markedene stod for til sammen 60 prosent av eksporten av varer fra Fastlands-Norge i 2023. Norske banker vil også kunne rammes av internasjonal uro og svak økonomisk utvikling gjennom sine utenlandsengasjementer, slik en erfarte under bankkrisen tidlig på 1990-tallet.

De globale klimaendringene og omstillingen til en lavutslippsøkonomi innebærer risiko også for norske bedrifter og norske banker. Fossil energi er viktig for norsk økonomi, og en brå omstilling til lavutslippsøkonomi kan gi betydelige omstillingskostnader. Analyser som bygger på klimascenarioer fra blant andre Network for Greening the Financial System (NGFS) indikerer at bankenes tap kan bli store i enkelte scenarioer. EU-kommisjonen har presisert at systemrisikobufferen kan hensynta fysisk klimarisiko og overgangsrisiko.

4. Soliditet og kapitaldekningen i norske banker

Norske bankers rene kjernekapitaldekning var i gjennomsnitt (vektet) 18,4 prosent ved utgangen av fjerde kvartal 2023. På samme tidspunkt var kravet til ren kjernekapital 15,4 prosent (vektet gjennomsnitt). Medianavstanden til kravet til ren kjernekapitaldekning var 4,5 prosentpoeng, som er

¹ For mer om historikk/endringer i systemrisikobufferen, se [Finanstilsynets brev fra november 2022](#).

0,7 prosentpoeng lavere enn på samme tid året før. Nedgangen må blant annet ses i lys av at systemrisikobufferkravet økte til 4,5 prosent fra og med 31. desember 2023 for foretak som benytter standardmetode eller grunnleggende IRB for beregning av kredittrisiko. I tillegg økte kravet til motsyklisk kapitalbuffer med 0,5 prosentpoeng, til 2,5 prosent, fra og med 31. mars 2023.

Nye krav til sammensetning av pilar 2-kravet ble gjort gjeldende for foretak med pilar 2-vedtak datert før 1. juni 2022. De nye kravene førte til reduserte krav til ren kjernekapital for mange banker.

Norske banker har høy lønnsomhet. Bankenes egenkapitalavkastning var 14,0 prosent i 2023, som er nær 2 prosentpoeng høyere enn i 2022. Hovedforklaringen til resultatforbedringen var betydelig høyere netto renteinntekter enn året før.

Finanstilsynet har fått i [oppdrag av Finansdepartementet](#) å utrede gjennomføringen av endringer i kapitalkravsregelverket (CRR3/CRD6) i norsk rett.² Regelverket inneholder blant annet en ny standardmetode for å beregne kapitalkrav for kredittrisiko og et nytt kapitalkravsgulv for IRB-banker. Høringsnotatet om CRR3 skal oversendes departementet innen utgangen av mai 2024, mens frist for CRD6 vil fastsettes senere.

5. Om sektorvis systemrisikobuffer

EU-regelverket tillater at kravet til systemrisikobuffer kan fastsettes sektorvis for å redusere bankenes sårbarhet mot strukturell og syklisk systemrisiko knyttet til eksponering mot enkeltsektorer. jf. [artikkel 133](#) i CRD. Flere land har innført sektorvis systemrisikobuffer for engasjementer med pant i bolig eller næringseiendom.

Næringseiendom er en sektor som kan ha høy risiko ved et bredt tilbakeslag i økonomien. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til vurderinger av risikoen i enkelt næringer. Usikkerheten er stor i flere næringer. Næringseiendom er også en lite homogen næring, og det er erfaringsmessig betydelige smitteeffekter på tvers av næringer. Det er således ikke åpenbart at en sektorvis buffer for næringseiendom vil redusere sårbarheten bedre enn en generell systemrisikobuffer.

Norge har innført tiltak rettet mot eiendomssektoren i form av risikovektgulv på 35 prosent for foretak som benytter IRB-metoden for engasjementer med pantesikkerhet i næringseiendom.³ For standardmetodebankene er det ikke anledning til å hensynta pant i næringseiendom ved fastsettelse av risikovekt. Innføringen av en sektorvis systemrisikobuffer vil komplisere kapitalregelverket ytterligere. Det vises også til at ingen land anvender både sektorvis og generell systemrisikobuffer.

6. Oppsummering

Etter Finanstilsynets vurderinger er de strukturelle sårbarhetene i det finansielle systemet lite endret siden nivået på systemrisikobufferen ble fastsatt i desember 2022. Gjeldsbelastningen er fremdeles høy i både norske husholdninger og ikke-finansielle foretak, og de norske bankene har klare likhetstrekk i utlånsporteføljer og finansieringsstruktur.

Historien viser at underliggende sårbarheter kan føre til kriser i det finansielle systemet som kan komme brått, skape stor uro i markedene og spre seg raskt mellom aktører, både nasjonalt og

² «Bankpakken 2021» innebærer endringer i kapitalkravsforordningen (CRR) og kapitalkravsdirektivet (CRD). Endringene fullfører blant annet den europeiske implementeringen av Basel III-anbefalingene.

³ Risikovektgulvene er gjeldende til 31. desember 2024 og er under revurdering. Tilsynets råd vil bli gitt i det kommende CRR3-høringsnotatet.

internasjonalt. Norsk økonomi og det norske finansielle systemet er i stor grad eksponert for tilbakeslag i internasjonal økonomi og uro i internasjonale finansmarkeder. Geopolitisk risiko vil kunne forbli høy i lang tid fremover. De globale klimaendringene og omstillingen til en lavutslippsøkonomi innebærer også risiko for norske bedrifter og norske banker.

Etter Finanstilsynets vurdering tilsier hensynet til finansiell stabilitet og motstandskraften i det finansielle systemet at satsen for systemrisikobufferen videreføres på samme nivå som i dag. Videre mener Finanstilsynets at det er ønskelig å ha én generell systemrisikobuffersats.

For Finanstilsynet

Per Mathis Kongsrud
finansstilsynsdirektør

Knut Haugan
konst. direktør for risikoovervåkning og
makrotilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.