



Norges Bank
Postboks 1179 Sentrum
0107 OSLO

VÅR REFERANSE
22/12141

DERES REFERANSE

DATO
01.11.2022

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. I dette brevet redegjøres det for Finanstilsynets vurderinger av nivået på systemrisikobuffersatsen, jf. bestemmelsen § 4 om utveksling av relevant informasjon og vurderinger.

Regelverket om systemrisikobuffer er omtalt i punkt 2. Risikoen i det finansielle systemet i Norge er omtalt i punkt 3, mens soliditeten i norske finansforetak er omtalt i punkt 4. Finanstilsynets vurdering framgår av punkt 5.

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](#).

Det følger av [kgl.res. 3. september 2021](#) 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.

Krav til systemrisikobuffer ble innført i det norske regelverket i 2013. Fra 1. juli 2014 og fram til 31. desember 2020 var kravet til systemrisikobuffer for norske banker på 3 prosent av bankenes samlede beregningsgrunnlag.

Finansdepartementet besluttet i desember 2020¹ å øke systemrisikobuffersatsen fra 3 til 4,5 prosent med virkning fra utgangen av 2020 for systemviktige banker og banker med tillatelse til å bruke avansert IRB-metode. Kravet ble gjort gjeldende for innenlandske engasjementer. For standard-metodebankene og foretak som har tillatelse til å bruke grunnleggende IRB-metode, ble det gitt en overgangsregel som innebærer at kravet om 3 prosent systemrisikobuffer på hele beregningsgrunnlaget gjelder fram til 31. desember 2022. Fra den datoen vil systemrisikobuffersatsen være 4,5 prosent for alle norske bankers engasjementer i Norge. I sin begrunnelse pekte departementet blant annet på følgende: "*Gode kapitalkrav er avgjørende for et trygt og velfungerende banksystem, og*

¹ Finansdepartementet varslet endringen i kapitalkravsregelverket i desember 2019.

endringene gjøres for å opprettholde dagens reelle krav som ellers hadde blitt redusert som følge av at EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV) blir del av EØS-avtalen".²

Gjennom endringen i 2020 besluttet departementet at systemrisikobufferkravet på 4,5 prosent kun skulle gjelde innenlandske engasjementer, og ikke utenlandske engasjementer. Da departementet endret grunnlaget for systemrisikobufferkravet, fulgte det av direktivet artikkel 133 at buffer for systemviktige foretak og systemrisikobuffer bare kunne akkumuleres dersom systemrisikobufferen kun omfattet nasjonale eksponeringer. Denne bestemmelsen ble senere endret ved innføringen av CRD V, som er gjort gjeldende i Norge fra 1. juni 2022. Etter gjeldende [CRD artikkel 133](#) kan bufferen for systemviktige foretak komme i tillegg til systemrisikobufferen også når systemrisikobufferen omfatter alle engasjementer.

3. Risiko i det finansielle systemet i Norge

Finansielle sjokk kan få bredt gjennomslag og forsterkes i det finansielle systemet. Bankene er i stor grad utsatt for de samme risikofaktorene. De ti største bankene i Norge har langt på vei lik eksponering på eiendelssiden i balansen. Bankene har nær 75 prosent eller mer av sine utlån med pant i bolig eller næringseiendom. De fleste bankene har klart størst utlån med pant i bolig, mens næringseiendom er den største enkeltsektoren for utlån til ikke-finansielle foretak. Bolig- og næringseiendomsprisene i Norge har steget markant de siste årene og utgjør en betydelig sårbarhet for det finansielle systemet.

Finansieringsstrukturen i norske banker har klare likhetstrekk. Bankenes finansiering består i hovedsak av innskudd fra kunder og innlån i penge- og verdipapirmarkedene (markedsfinansiering). Løpetiden på bankenes utlån er betydelig lengre enn løpetiden på finansieringen. I perioder med stor uro i penge- og verdipapirmarkedene kan det være vanskelig for bankene å skaffe markedsfinansiering, selv til et rentenivå med en betydelig likviditets- og kredittrisikopremie. Det er i særlig grad de større bankene som har en stor andel markedsfinansiering, og da gjerne i utenlandske markeder. De mindre bankene skaffer seg i stor grad markedsfinansiering gjennom felles eide kredittforetak, og kortsiktig likviditet gjennom de største bankene.

Etter 2007 har bankenes finansiering ved utstedelser av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) økt mye. Over 50 prosent av bankenes markedsfinansiering er OMF, og OMF utgjør også en stor andel av bankenes likviditetsreserver. Bankene er derfor i stor grad avhengige av at markedene for utstedelse og omsetning av OMF fungerer også i perioder med sterk markedsuro.

Den høye andelen OMF både i bankenes finansiering og likviditetsreserver bidrar til at bankene eier betydelige andeler av hverandres OMF-utstedelser. Det omfattende krysseierskapet bidrar til systemrisiko fordi det øker risikoen for at finansielle problemer hos én aktør spres til andre aktører. Bankenes store beholdninger av OMF vil også kunne skape problemer i en situasjon der mange har behov for likviditet og ønsker å selge OMF.

Bankenes likviditetsrisiko er gjennom OMF knyttet til utviklingen i boligmarkedet. Ved et boligprisfall vil verdien av sikkerhetsmassen til OMF reduseres, og bankene kan, avhengig av graden av overpantsettelse og størrelsen på boligprisfallet, måtte fylle på sikkerhetsmassen for å opprettholde balansekravet for utestående OMF. Et boligprisfall vil dermed redusere bankenes potensial for ytterligere utstedelser av OMF, og det kan redusere bankenes evne til å yte lån til kredittverdige kunder.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/pressemeldinger/2019/endringer-i-bankenes-kapitalkrav-fra-utgangen-av-2020/id2682169/>

Den norske banksektoren er stor i forhold til de øvrige sektorene i norsk økonomi. Ved utgangen av 2021 tilsvarte bankene og kredittforetakenes samlede eiendeler 269 prosent av BNP for Fastlands-Norge, mens samlede utlån til kunder tilsvarte 175 prosent.³ Bankenes eiendeler består i hovedsak av utlån til norske kunder, og banklån er også den viktigste kilden til kreditt både for norske husholdninger og norsk næringsliv. Ved utgangen av september 2022 utgjorde lån fra private bankers (inkl. kredittforetak) andel av innenlandsk lånegjeld (K2) 89 prosent for husholdninger og 77 prosent for ikke-finansielle foretak. Bankenes størrelse og betydning for finansieringen av norske husholdninger og ikke-finansielle foretak innebærer at rystelser i banksektoren vil kunne ha store konsekvenser for norsk økonomi.

Det norske bankmarkedet er konsentrert. Ved utgangen av 2021 var markedsandelen til de fem største bankene (inklusive filialer av utenlandske foretak) 65 prosent for utlån til ikke-finansielle foretak og 54 prosent for husholdningenes boliglån. I motsetning til boliglån, som er nokså homogene, er lån til næringsvirksomhet et uensartet produkt. Hvis en bank slutter å yte kreditt til næringsmarkedet, kan det derfor være krevende å erstatte det med kreditt fra andre kilder. For betalings- og kapitalmarkedstjenester er det også et relativt lite antall banker som dominerer markedet. Dette øker risikoen for at problemer i enkeltbanker raskt kan få systemiske konsekvenser.

Utenlandske banker har, i hovedsak gjennom filialer og datterbanker etablert i Norge, betydelig utlånsvirksomhet til norske bedrifter og personkunder. Ved utgangen av 2021 utgjorde utenlandske bankers andel av bankenes samlede utlån til bedriftssegmentet og personsegmentet henholdsvis 37 og 24 prosent. Problemer i de utenlandske bankenes hjemland kan påvirke bankenes utlånspraksis i Norge.

Husholdningenes gjeldsbelastning er høy både historisk og sammenlignet med andre land, og nær hele gjelden har flytende rente eller rente med kort bindingstid. Mange husholdninger har svært høy gjeld i forhold til inntekten og boligens verdi. Disse er sårbare ved inntektsbortfall, økte utlånsrenter og boligprisfall. I tillegg til tapene på utlån til husholdninger kan finansielle sjokk påvirke bankenes kredittrisiko gjennom finansiell tilpasning i husholdningssektoren. 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.

Gjeldsbelastningen i norske ikke-finansielle foretak har vært høy i mange år. Med unntak av noen få næringer har bankene likevel hatt lite mislighold og tap på utlån til næringslivet de siste årene. Høyere renter og kostnadsnivå øker risikoen for gjeldsbetjeningsproblemer i næringslivet og betydelige tap på bankenes lån til ikke-finansielle foretak.

Norge er en liten, åpen økonomi. I 2021 utgjorde eksporten av tradisjonelle varer og tjenester 26 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Norsk næringsliv er samtidig 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 nær 60 prosent av eksporten av varer fra Fastlands-Norge i 2021. Konsentrasjonen av norsk eksport er større dersom olje- og gassseksporten inkluderes. Imidlertid er bankenes direkte eksponeringer mot petroleumsvirksomheten begrenset. Dersom økonomiske problemer i petroleumsnæringen sprer seg til andre næringer, vil bankenes tap indirekte likevel kunne bli store.

³ Ikke-konsoliderte tall og inklusive filialer av utenlandske banker.

Norge har også stor import og er avhengig av import av en rekke kritiske varer og tjenester. I 2021 utgjorde den samlede importen til Norge 37 prosent av BNP for Fastlands-Norge, og vareimporten fra åtte land utgjorde 58 prosent av Norges samlede import av varer. Problemer i utlandet vil derfor kunne ha betydelige konsekvenser for norsk økonomi gjennom prisimpulser og/eller redusert leveringssikkerhet.

Finans- og pengepolitikk kan stimulere etterspørselen for å holde aktiviteten oppe ved tilbakeslag i økonomien. I en situasjon med høy inflasjon er det imidlertid lite rom for tiltak som øker etterspørselen, og generell etterspørselsstimulans vil uansett i begrenset grad motvirke tap på utlån til gjeldsutsatte husholdninger og bedrifter. Finansielle sjokk kan derfor gi store negative ringvirkninger i økonomien og det finansielle systemet.

4. Kapitaldekningen i norske banker

Innlemmelsen av det europeiske kapitalkravsregelverket (CRR/CRD IV) i EØS fra utgangen av 2019 innebar en betydelig reell lettelse i norske bankers kapitalkrav gjennom lavere risikovekter. Etter Finanstilsynets beregninger bidro disse regelendringene isolert sett til å øke ren kjernekapitaldekning med 1,5 prosentpoeng samlet for norske banker uten at den reelle soliditeten ble endret. Endringene i EUs kapitalkravsregelverk (CRR2/CRD V), som trådte i kraft 1. juni i år, har bidratt til ytterligere lettelse i bankenes kapitalkrav.

Finanstilsynet har beregnet at SMB- og infrastrukturrabattene isolert sett bidrar til en økning i bankenes gjennomsnittlig rene kjernekapitaldekning på 0,8 prosentpoeng, hvorav den utvidede rabatten fra 1. juni 2022 er anslått til 0,4 prosentpoeng. Nye bestemmelser om sammensetningen av pilar 2-kravene fra 1. juni innebærer at ren kjernekapital minst skal utgjøre 56,25 prosent av pilar 2-kravet, mot 100 prosent i dag. Dette reduserer pilar 2-kravet til ren kjernekapital (vektet gjennomsnitt) med om lag 0,9 prosentpoeng for norske banker samlet. Det ble innført ny beregningsmetode for motpartsrisiko fra 1. juni 2022, som vil øke kravet til ren kjernekapital noe.

Finansdepartementet ga i brev 3. juni 2022 Finanstilsynet oppdrag om å vurdere behovet for å videreføre eller endre gulvene for gjennomsnittlig risikovekting av boliglån og næringseiendoms lån for IRB-bankene fra utgangen av 2022. Finanstilsynet har oversendt til departementet et høringsnotat med forslag om å øke risikovektgulvet for utlån med pant i bolig med 5 prosentpoeng til 25 prosent, og å øke risikovektgulvet for utlån med pant i næringseiendom med 10 prosentpoeng til 45 prosent. Finanstilsynets vurdering er at risikoen for finansiell ustabilitet er høyere nå enn da gjeldende gult på risikovekter ble fastsatt. I denne sammenheng vises også til at Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) 29. september 2022 publiserte en advarsel der offentlige myndigheter ble oppfordret til å fastsette tiltak for å bevare eller øke motstandskraften i finanssektoren, slik at den kan fortsette å støtte realøkonomien hvis og når alvorlige hendelser inntreffer.⁴

⁴ <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/nyheter/2022/det-europeiske-rad-for-systemrisiko-advarer-om-okt-sarbarhet-i-det-finansielle-systemet/>

Tabell 1 Krav til ren kjernekapital for norske banker samlet og avstand til krav ved ulike bufferkrav. Prosent

	Krav	Avstand til krav
Faktisk kapitalkrav per 30. juni 2022 med motsyklisk buffer på 1,5% og systemrisikobuffer på 4,5% for systemviktige banker og banker som anvender avansert IRB-metode og 3,0% for andre banker, og systemrisikobuffer bare på norske engasjementer	14.4	3.6
Beregnet kapitalkrav per 30. juni 2022 med motsyklisk buffer på 2,5% og systemrisikobuffer på 4,5%, og systemrisikobuffer bare på norske engasjementer	15.7	2.4
Beregnet kapitalkrav per 30. juni 2022 med motsyklisk buffer på 2,5% og systemrisikobuffer på 4,5%, og systemrisikobuffer på både norske og utenlandske engasjementer	16.5	1.6

Beregningene viser vektete gjennomsnitt for alle norske banker. I beregningene er pilar 2-krav inkludert. Finanstilsynets forventning til kapitalkravsmargin (P2G) er ikke inkludert. Kilde: Finanstilsynet

Norske bankers rene kjernekapitaldekning var i gjennomsnitt (vektet) 18,1 prosent ved utgangen av andre kvartal 2022. På samme tidspunkt var kravet til ren kjernekapital 14,4 prosent (vektet gjennomsnitt), se tabell 1. Norges Bank har besluttet å øke kravet til motsyklisk kapitalbuffer fra 1,5 til 2,0 prosent med virkning fra 31. desember 2022, og videre til 2,5 prosent med virkning fra 31. mars 2023. Forutsatt at kravet til motsyklisk buffer ved utgangen av andre kvartal 2022 hadde vært 2,5 prosent, ville kravet til ren kjernekapital i gjennomsnitt (vektet) vært 15,7 prosent for norske banker. Dersom i tillegg systemrisikobufferen var gjeldende også for bankenes utenlandske engasjementer, ville bankenes gjennomsnittlige krav til ren kjernekapital vært 16,5 prosent ved utgangen av andre kvartal 2022, dvs. en økning på 0,8 prosentpoeng i forhold til hva kravet ville ha vært med en motsyklisk buffer på 2,5 prosent og systemrisikobuffer som etter gjeldende regler. De fleste banker har nær alle engasjementer i Norge. Enkelte banker har imidlertid en vesentlig del av engasjementene utenfor Norge. For disse bankene vil en utvidelse av grunnlaget for systemrisikobufferen til også å omfatte engasjementer i utlandet ha en vesentlig effekt på bufferkravet.

5. Finanstilsynets vurdering

Over tid er det de regulatoriske kravene som avgjør bankenes soliditet og dermed evnen til å yte nye lån til kredittverdige kunder i nedgangstider. De samlede kapitalkravene må derfor samsvare med risikoen bankene står overfor. Etter Finanstilsynets vurdering har den strukturelle systemrisikoen i Norge økt sammenliknet med da systemrisikobufferen ble fastsatt i desember 2020. De norske bankene har klare likhetstrekk når det gjelder blant annet eiendeler og finansieringsstruktur, og banksektoren er konsentrert og stor sammenliknet med størrelsen på norsk økonomi. Gjeldsbelastningen er høy i både norske husholdninger og ikke-finansielle foretak.

Det er økt risiko for at både norsk og internasjonal økonomi kan bli rammet av såkalt stagflasjon, der inflasjonen holder seg høy selv om realøkonomien stagnerer og arbeidsmarkedet svekkes. Ved en slik utvikling må renten økes mye på kort tid og holdes høy inntil inflasjonen er bragt ned til et lavt og stabilt nivå.

I europeiske organer diskuteres nå mulige tiltak som kan bidra til å øke robustheten i bankene i lys av den store økonomiske usikkerheten utløst av krigen i Ukraina, energikrisen og økt inflasjon. Som nevnt over, utstedte ESRB i september en advarsel der offentlige myndigheter ble oppfordret til å fastsette tiltak for å bevare eller øke motstandskraften i finanssektoren.

Reduserte kapitalkrav kan føre til at bankenes soliditet etter hvert svekkes. Det vil være uheldig i lys av risikoen i det norske finansielle systemet. Innenfor rammen av det europeiske regelverket bør kapitalkravene innrettes slik at de bidrar til å opprettholde den reelle soliditeten i norske banker.

Ved utgangen av andre kvartal 2022 hadde de fleste bankene en margin til kapitalkravet på over 2 prosentpoeng. Med krav til systemrisikobuffer på 4,5 prosent for alle banker fra utgangen av 2022, og motsyklisk kapitalbuffer på 2,5 prosent, som er besluttet å gjelde fra 31. mars 2023, ville fortsatt 77 av 115 banker med dagens kapitaldekning hatt en margin på over 2 prosentpoeng. Fire av bankene ville ikke ha oppfylt kravet til ren kjernekapital, og den svakest kapitaliserte banken ville hatt en underdekning på 1,7 prosentpoeng.

Lønnsomheten i de norske bankene er god. Bankenes egenkapitalavkastning var 11,7 prosent i første halvår 2022, som er 0,7 prosentpoeng høyere enn i samme periode året før. Høyere rentemargin på innskudd bidro til økte netto renteinntekter, og netto tilbakeføringer av tidligere tapsavsetninger i flere av de større bankene bidro til svært lave tap for bankene samlet.

I henhold til gjeldende kapitalkravsforskrift er grunnlaget for systemrisikobufferen for norske banker avgrenset til engasjementer i Norge. Enkelte norske banker har imidlertid betydelige utlån til kunder i utlandet. På samme måte som norske bankers finansiering i utlandet, vil utlån til utenlandske ikke-finansielle foretak og husholdninger gjøre norske banker og norsk økonomi sårbar for eksterne sjokk. Under bankkrisen tidlig på 1990-tallet måtte norske banker bokføre betydelige tap på utenlandsengasjementene. Flere europeiske land har innført systemrisikobuffer også på utenlandsengasjementer, slik regelverket åpner for, herunder Sverige, Danmark, Østerrike og Kroatia.

Etter Finanstilsynets vurdering er det nå økt risiko for finansiell ustabilitet sammenliknet med situasjonen da systemrisikobufferen ble fastsatt til 4,5 prosent. Utenom kravet til motsyklisk kapitalbuffer, som ble redusert fra 2,5 prosent til 1,0 prosent 13. mars 2020 og senere er besluttet satt tilbake til 2,5 prosent fra første kvartal 2023, er norske kapitalkrav reelt redusert etter at gjeldende sats for systemrisikobufferen ble fastsatt. Lettelser i kravet til ren kjernekapitaldekning som følge av utvidet SMB-rabatt og nye bestemmelser om sammensetningen av pilar 2-kravene fra 1. juni 2022 anslås å utgjøre 1,3 prosentpoeng som vektet gjennomsnitt for norske banker.

Lavere kapitalkrav og økt risiko for finansiell ustabilitet kan isolert sett tilsi at kravet til systemrisikobuffer strammes inn. Det kan gjøres ved å øke satsen. Etter Finanstilsynets vurdering er det likevel nå mest hensiktsmessig å vurdere å utvide grunnlaget for bufferkravet i kapitalkravsforskriften til å omfatte bankenes engasjementer i utlandet, slik det er i flere andre land. Dersom systemrisikobufferen ble gjort gjeldende også for bankenes utenlandske engasjementer, ville kravet til ren kjernekapital for bankene samlet sett økt med 0,8 prosentpoeng, se tabell 1. En utvidelse vil først og fremst påvirke banker med vesentlig utenlandeksponering.

Finanstilsynet mener hensynet til finansiell stabilitet tilsier at satsen for systemrisikobufferen videreføres. For å styrke motstandskraften i det finansielle systemet mener Finanstilsynet at Finansdepartementet bør vurdere å endre kapitalkravsforskriften slik at systemrisikobufferen anvendes på alle engasjementer, også norske bankers utenlandske engasjementer. En slik utvidelse av grunnlaget vil bidra til at kravet til systemrisikobuffer bedre fanger opp den underliggende systemrisikoen.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Per Mathis Kongsrud
direktør for digitalisering og analyse

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.