

Norges Bank Memo

Rammeverk for råd om krav til systemrisikobuffer

Dette er en oppdatert versjon av rammeverk for systemrisikobuffer. Et rammeverk for systemrisikobuffer ble første gang publisert som Norges Bank Memo 5|2022.

12.05.2026

Stikkord

Systemrisikobuffer

Innhold

A.	Innledning	2
B.	Systemrisikobuffer – en del av det samlede kapitalkravet til bankene	2
C.	Prinsipper for Norges Banks råd om krav til systemrisikobuffer	5
D.	Informasjonsgrunnlag for råd om krav til systemrisikobuffer	6
i.	Strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet	6
ii.	Andre makrotilsynstiltak	7
iii.	Samlet kapitalbehov i bankene	7
iv.	Bankenes tilpasning til en endring i bufferkravet	8
	Referanser	9

Norges Bank Memo er laget for å støtte banken i utførelsen av samfunnsoppdraget.

© 2026 Norges Bank

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1894-0277 (online)

ISBN 978-82-8379-401-4 (online)

A. Innledning

Systemrisikobufferen er en del av det samlede kapitalkravet til bankene og et av virkemidlene i norsk makrotilsyn. Systemrisikobufferen skal gjøre banksystemet mer robust ved å sikre at bankene holder en kapitalbuffer ut fra nivået på strukturell sårbarhet i det finansielle systemet. Systemrisikobufferen ble innført etter finanskrisen i EU/EØS-regelverket (CRD -IV og CRR) og i norsk rett (finansforetaksloven med forskrifter). I Norge ble bufferen tatt i bruk i 2013.

Finansdepartementet fastsetter kravet til systemrisikobuffer. Norges Bank har ansvar for å utarbeide beslutningsgrunnlag og gi råd om bufferkravet til Finansdepartementet minst annethvert år.¹ Beslutningsgrunnlaget skal inneholde analyser basert på relevante indikatorer, anbefalinger og veiledninger fra Det europeiske systemrisiko rådet (ESRB) og Norges Banks vurdering av strukturelle sårbarheter og annen systemrisiko av varig karakter. I arbeidet skal det utveksles informasjon og vurderinger med Finanstilsynet.

Dette notatet beskriver rammeverket for Norges Banks råd om systemrisikobufferen. Notatet er organisert som følger:

- Del B forklarer hva systemrisikobufferen er og hvordan den henger sammen med øvrige kapitalkrav.
- Del C beskriver prinsippene som Norges Bank følger når vi gir råd om kravet til systemrisikobuffer.
- Del D gir en beskrivelse av informasjonsgrunnlaget Norges Bank benytter når rådet om bufferkravet utarbeides.

B. Systemrisikobuffer – en del av det samlede kapitalkravet til bankene

Erfaring viser at det finansielle systemet kan utløse og forsterke økonomiske tilbakeslag. Sårbarheter i det finansielle systemet kan føre til at forstyrrelser får større konsekvenser for økonomien. Risikoen for at det finansielle systemet ikke kan utføre sine funksjoner, og med det bidra til alvorlige realøkonomiske tilbakeslag, kalles systemrisiko.

Kapitalkrav til banker gjør det finansielle systemet mer robust. Gevinsten ved høyere kapitalkrav er lavere risiko for at det finansielle systemet bidrar til økonomiske tilbakeslag. Kapitalkrav kan også ha kostnader. Dersom høyere kapitalkrav øker bankenes finansieringskostnader, kan det gi seg utslag i økte utlånsrenter og dempet vekst i økonomien. Nivået på kapitalkrav kan også påvirke konkurransen i bankmarkedet og framveksten av alternative institusjoner utenfor banksystemet. I vurderingen av kapitalkrav skal gevinstene

¹ Se bestemmelse av 3. september 2021 nr. 2657 om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer.

veies mot kostnadene. I denne vurderingen er det de samlede kapitalkravene som er av betydning.

Kapitalkravene er delt opp i minstekrav og flere bufferkrav, se figur 1, og følger av EU/EØS-regelverket.² Banker som bryter det samlede bufferkravet, skal fremlegge en plan for å styrke kapitaldekningen, og kan pålegges begrensninger på blant annet betaling av utbytte og bonuslønn.

Kapitalbufferne skal gjøre bankene mer solide, men har litt forskjellige formål. Motsyklisk kapitalbuffer motvirker at bankenes kredittpraksis forsterker et tilbakeslag i økonomien. Kravet til motsyklisk kapitalbuffer skal reflektere vurderingen av syklisk sårbarhet i det finansielle systemet. Erfaring viser at tilbakeslag i økonomien gjerne blir kraftigere etter en periode med høy vekst i kreditt og formuespriser. Tilbakeslag forsterkes hvis bankene strammer inn på sin kredittpraksis fordi de står i fare for å bryte regulatoriske krav. Motsyklisk kapitalbuffer skal sikre at bankene har en kapitalbuffer som svarer til nivået på den sykliske sårbarheten.³

Systemrisikobufferen skal settes ut fra mer varig, strukturell sårbarhet, som endrer seg sjeldent eller lite fra år til år. Norges Bank vurderer de viktigste sårbarhetene i det norske finansielle systemet hvert halvår i sin rapport *Finansiell stabilitet*.

Det er naturlig å se motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobufferen i sammenheng. Det er vanskelig å trekke opp et klart skille mellom sykliske og strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet, og de ulike sårbarhetene kan forsterke hverandre. Ved alvorlige tilbakeslag og dersom det ikke er tilstrekkelig å redusere motsyklisk buffer, kan man også ved behov redusere nivået på systemrisikobufferen, hvis det kan bidra til å opprettholde tilbudet av kreditt og redusere dybden av tilbakeslaget.

Banker skal også holde kapitalbuffer som normalt vil ligge fast også i en kriseperiode. Banker som er utpekt som systemviktige, skal holde en større buffer. Grunnen er at problemer i systemviktige banker alene kan få alvorlige negative konsekvenser for økonomien. Bevaringsbufferen er en fast buffer mot at kapitaldekningen faller under minstekravet ved store tap på utlån.

Det er ikke fastsatt bestemte kriterier for vurdering av kravet til systemrisikobufferen i EU-regelverket, men kravet må begrunnes med at andre kapitalkrav ikke er tilstrekkelige for å møte risikoen. Systemrisikobufferkravet kan gjelde hele banksektoren eller settes individuelt for enkeltbanker. Bufferkravet kan også gjelde bankenes eksponeringer mot enkelte sektorer, for eksempel boliglån eller næringsseiendoms lån.⁴ Ved beslutning om å øke kravet

² Bufferkravene beregnes for risikovektede eiendeler i hver enkelt bank. Bankene må også oppfylle et uvektet kapitalkrav, som en sikkerhetsmekanisme mot for lave kapitalkrav som følge av for lave risikovekter i banker som beregner risikovektene med egne modeller.

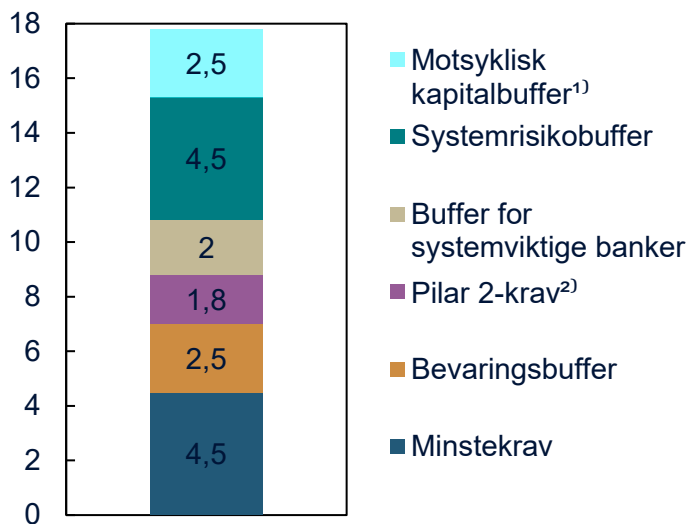
³ For nærmere beskrivelse av motsyklisk kapitalbuffer, se rammeverk for beslutning av krav til motsyklisk kapitalbuffer, Norges Bank (2022).

⁴ CRD V åpner for at kravet til systemrisikobuffer kan brukes sektorvis for å møte systemrisiko som er knyttet til utlån til enkelte sektorer.

til systemrisikobuffer skal bankene som hovedregel gis 12 måneder på å tilpasse seg før det nye kravet trer i kraft. I særlige tilfeller kan perioden kortes ned.⁵

Kravet til systemrisikobuffer skal justeres i trinn på en eller flere ganger 0,5 prosentpoeng. Det finnes ingen øvre grense for bufferkravet, men krav over tre prosent må godkjennes av EU -kommisjonen.⁶ Det er opp til myndighetene i det enkelte land å vurdere om de vil anerkjenne krav til systemrisikobuffer i andre land (resiprositet), og slik la deres bankers eksponering i andre land bli omfattet av kravene til systemrisikobuffer i disse landene. Resiprositet bidrar til like konkurransevilkår. Et land med krav til systemrisikobuffer kan be ESRB anbefale andre land å resiprokere dette bufferkravet. ESRB har anbefalt at den norske systemrisikobufferen på 4,5 prosent anerkjennes av andre land som har banker med eksponeringer i Norge over en viss vesentlighetsgrense.⁷ Finansdepartementet har bestemt at den norske systemrisikobufferen har en vesentlighetsgrense for krav om resiprokering på fem milliarder kroner målt i risikovektede eksponeringer for utenlandske banker. Kravet er resiprokert av alle land som har banker med eksponeringer over denne grensen.

Figur 1. Kapitalkrav for norske banker. Prosent.



1) Motsyklisk kapitalbuffer på 1,5 prosent gjelder fra 30. juni 2022, 2,0 prosent gjelder fra 31. desember 2022 og 2,5 prosent gjelder fra 31. mars 2023.

2) Pilar 2-krav er vektet gjennomsnitt for de sju største norske bankene (DNB, Sparebank 1 SMN, Sparebank 1 SR-Bank, Sparebank 1 Nord-Norge, Sparebank 1 Østlandet, Sparebanken Vest og Sparebanken Sør). Kilder: Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank

⁵ Se CRR/CRD-forskriften § 28.

⁶ For krav mellom tre og fem prosent skal EU -kommisjonen gi en vurdering, og landets makrotilsynsmyndighet må følge vurderingen eller forklare hvorfor de avviker («comply or explain»). Ved bufferkrav over fem prosent må kravet godkjennes av EU-kommisjonen før det kan innføres, se CRD artikkel 133. For EØS-land utenfor EU, som Norge, er det EFTAs faste komite som skal godkjenne kravet.

⁷ Se ESRB (2021). I utgangspunktet anbefaler ESRB en vesentlighetsgrense på 1 prosent av samlet eksponering, noe som i Norge tilsvarer om lag 30 milliarder NOK.

C. Prinsipper for Norges Banks råd om krav til systemrisikobuffer

Norges Bank gir råd om krav til systemrisikobuffer i henhold til følgende prinsipper:

Kravet til systemrisikobuffer skal reflektere vurderingen av strukturell sårbarhet i det finansielle systemet. Strukturelle sårbarheter er vedvarende trekk i det finansielle systemet som endrer seg sjeldent eller lite fra år til år. Sårbarhetene kan for eksempel skyldes et høyt gjeldsnivå eller at bankene er sammenkoblet med hverandre. Strukturell sårbarhet øker faren for at negative forstyrrelser får mer alvorlige konsekvenser for det finansielle systemet og norsk økonomi. Systemrisikobufferen skal ikke reflektere sårbarheter som fullt ut kan møtes med andre kapitalkrav.

Systemrisikobufferen skal bidra til at bankene holder tilstrekkelig kapital for å motstå fremtidige tilbakeslag. Kravet til systemrisikobufferen baseres på en vurdering av det samlede kapitalbehovet i banksektoren. I denne vurderingen bør andre kapitalkrav og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved kapitalkravene hensyntas.

Kravet til systemrisikobufferen kan settes ned ved et kraftig tilbakeslag hvor nedsettelse av kravet til motsyklisk kapitalbuffer ikke er tilstrekkelig. Bufferkravet bør bare settes ned når banksystemet vurderes å ha nok øvrig kapital til å komme gjennom tilbakeslaget. En eventuell nedsettelse av systemrisikobufferen vil bygge på de samme vurderingene som ved en nedsettelse av motsyklisk kapitalbuffer (se Norges Bank, 2022). For å gi bankene forutsigbarhet vil Norges Bank ved råd om nedsettelse angi et anslag for når vi tidligst forventer å gi råd om å øke bufferkravet igjen.

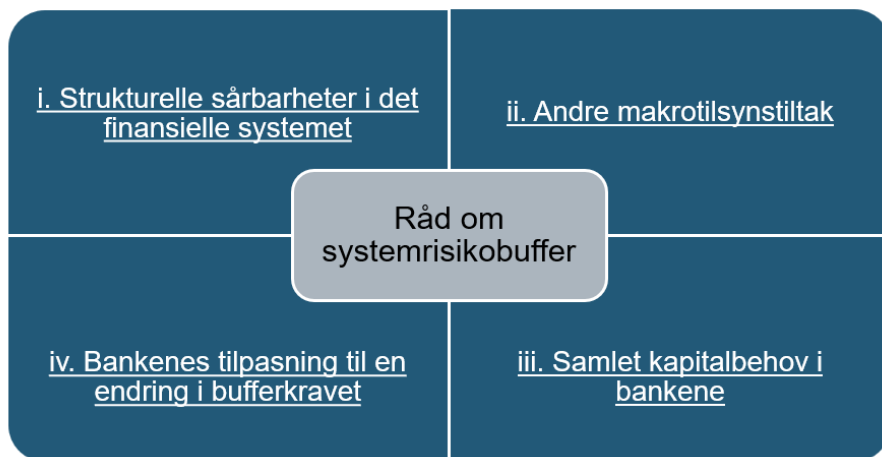
Kravet til systemrisikobuffer bør som hovedregel gjelde alle eksponeringer i Norge. Det er usikkert hvordan sårbarhetene vil påvirke sammensetningen av tap i bankene ved et tilbakeslag. Tapene kan oppstå i mange ulike sektorer. Det taler for å ha et systemrisikobufferkrav som gjelder alle eksponeringer i Norge. I bestemte situasjoner kan det vurderes å gi råd om sektorvis krav til systemrisikobuffer. Det kan være når sårbarheten vurderes som spesielt høy i enkelte sektorer og når mer målrettede tiltak ikke er tilstrekkelige eller tilgjengelige, samtidig som en generell systemrisikobuffer vurderes som lite hensiktsmessig.

D. Informasjonsgrunnlag for råd om krav til systemrisikobuffer

Råd om nivået på krav til systemrisikobuffer baseres på fire ulike vurderinger, se figur 2, og bygger på prinsippene for bufferen som er beskrevet i avsnitt C. De fire vurderingene er:

- i. *Strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet.* Vurdere vedvarende trekk i det finansielle systemet som kan utløse eller forsterke et kraftig tilbakeslag.
- ii. Andre makrotilsynstiltak. Vurdere om andre makrotilsynstiltak enn systemrisikobufferen kan være bedre egnet til å møte sårbarhetene.
- iii. Samlet kapitalbehov i bankene. Vurdere om bankene har nok kapital til å motstå tilbakeslag.
- iv. Bankenes tilpasning til en endring i bufferkravet. Vurdere bankenes tilpasning og tilhørende effekter på økonomien før det eventuelt gis råd om å endre kravet til systemrisikobuffer.

Figur 2: Vurderinger ved råd om krav til systemrisikobuffer



i. Strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet

Strukturelle sårbarheter er vedvarende trekk i det finansielle systemet som kan utløse eller forsterke et kraftig tilbakeslag. Vurderingen av strukturelle sårbarheter har tre hovedelementer: a) hvordan forstyrrelser forplanter og forsterker seg innad i det finansielle systemet, b) strukturelle trekk ved banksektoren og c) realøkonomiens påvirkning på banksektoren.

Hvordan forstyrrelser forplanter og forsterker seg innad i det finansielle systemet avhenger av bankenes tilpasninger. Tette sammenkoblinger mellom bankene kan øke faren for at forstyrrelser forplanter og forsterker seg. Det kan både være direkte sammenkoblinger ved at bankene eier hverandres gjeld, og indirekte sammenkoblinger ved at de blant annet eier samme eller likeartede verdipapirer. Sårbarheten kan også skyldes at bankene har nokså like eksponeringer, for eksempel ved at mange banker har store utlån til kunder som er utsatt for samme risiko. Videre kan sårbarhet oppstå om bankene har like forretningsmodeller, for eksempel ved at de er avhengig av finansiering fra samme kilde.

Strukturelle trekk ved banksektoren som helhet kan medføre sårbarheter. Dersom banksektoren er stor og viktig for finansieringen av økonomisk aktivitet, vil forstyrrelser som rammer bankene, få mer alvorlige konsekvenser for økonomien. Ved stort innslag av banker som har store eksponeringer i utlandet, kan forstyrrelser som rammer i utlandet, raskt spre seg til Norge. På den annen side kan disse bankene bidra til å dempe forstyrrelser som i hovedsak rammer Norge.

Fremvekst av NBFI-er gjør det finansielle systemet mindre transparent og mer komplekst. Risiko blir flyttet ut av banksystemet til aktører som kan ha svakere risikobærende evne og det kan oppstå uoversiktlige sammenkoblinger mot bankene. Dette kan forsterke markedsure. Samtidig kan NBFI-er også gi fordeler som økt konkurranse og bedre tilgang på kreditt. Risiko kan spres på flere aktører enn banker og dermed redusere konsentrasjon av risiko hos bankene. Større utlån fra NBFI gjør det viktigere å vurdere betydningen av bankregulering opp mot veksten i andre markeder.

Dersom forstyrrelser i realøkonomien rammer bankene på en slik måte at de må redusere utlånsaktiviteten, kan det forsterke økonomiske tilbakeslag. Forstyrrelser kan forsterkes av sårbarheter i husholdninger og foretak, for eksempel høy gjeld i grupper som rammes av et realøkonomisk tilbakeslag.⁸

En liten åpen økonomi som den norske kan oppleve store svingninger i økonomisk aktivitet. Ensidig næringsstruktur kan øke sårbarheten. I tillegg kan andre strukturelle trekk som aspekter ved klimarisiko og cyberrisiko, øke faren for forstyrrelser og gjøre tilbakeslag kraftigere.

Norges Bank vurderer de viktigste sårbarhetene i det norske finansielle systemet hvert halvår i sin rapport *Finansiell stabilitet*. Rapporten oppsummerer en vurdering av systemrisiko og strukturelle sårbarheter og utgjør med det det viktigste beslutningsgrunnlaget for systemrisikobufferen.

ii. Andre makrotilsynstiltak

I vurderingen av systemrisikobufferen bør det tas hensyn til andre makrotilsynstiltak. Det følger av EU-regelverket at systemrisikobufferen ikke skal benyttes til å møte sårbarhet som møtes av blant annet motsyklisk kapitalbuffer og buffer for systemviktige banker. I tillegg bør systemrisikobufferen ikke møte systemrisiko som dekkes av andre kapitalkrav. Det kan imidlertid være vanskelig å skille ulike sårbarheter, blant annet fordi sårbarhetene kan forsterke hverandre.

iii. Samlet kapitalbehov i bankene

Systemrisikobufferen skal bidra til at bankene holder tilstrekkelig kapital for å motstå fremtidige tilbakeslag. Systemrisikobufferen skal settes ut fra en vurdering av strukturelle sårbarheter, og bufferen er derfor sentral for bankenes kapitalkrav på lengre sikt. Det gjør at det særlig er naturlig å se hen til langsiktig

⁸ Blant annet kan husholdninger med høy gjeld redusere konsumet mer enn andre ved en forstyrrelse, se for eksempel Mian, Rao og Sufi (2014).

nytte og kostnader av samlede kapitalkrav i vurderingen av krav til systemrisikobuffer.

Høy kapitaldekning i bankene kan bidra til å dempe dybden på et mulig tilbakeslag. Kapitalkrav kan også ha kostnader. Dersom høyere kapitalkrav øker bankenes finansieringskostnader, kan det gi seg utslag i økte utlånsrenter og dempet vekst i økonomien. Høye kapitalkrav i bankene kan også bidra til å øke utlån fra andre typer låneinstitusjoner.

Beregninger av nytte og kostnader av kapitalkrav angir ofte et intervall for hvor høyt kapitalnivået bør være ut fra ulike forutsetninger som legges til grunn.⁹ Beregningene viser at dagens kapitalnivå i norske banker er innenfor et rimelig intervall for hva bankenes kapitaldekning bør være på lang sikt. Analysen viser typisk at det kan bli dyrere for samfunnet om bankene tilpasser seg med for lav enn for høy kapitaldekning. Det er kostnad av å bygge kapital, men forholdsvis liten kostnad av å holde et høyt kapitalnivå.

Analysen av optimalt kapitalnivå har et langsiktig- eller likevektsperspektiv. De skal først og fremst brukes som grunnlag for å vurdere nivået på kapitalkrav over tid. Vurderingen av strukturelle sårbarheter på et gitt tidspunkt kan derfor tilsi et annet nivå på kravet til systemrisikobuffer enn hva disse analysene isolert sett tilsier.

Stresstester bør inkluderes i informasjonsgrunnlaget for vurderingen av krav til systemrisikobuffer. Stresstester tar utgangspunkt i bankenes kapitaldekning, inntjening og utsikter til tap i en nedgangskonjunktur gitt vurderingen av sykliske og strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet. Det gjør at stresstester kan belyse om bankene har tilstrekkelig kapital til å møte en sterk nedgangskonjunktur med store tap uten å bidra til å forsterke nedgangskonjunkturen gjennom innstramming i kredittforholdene. Videre kan stresstester med nettverksanalyser være nyttig. Tap i en bank kan påføre andre banker direkte tap. Indirekte tap kan for eksempel oppstå gjennom at bankene må hasteselge verdipapirer, og et fall i prisene på verdipapirer kan påføre andre banker som eier likeartede verdipapirer, tap.

iv. Bankenes tilpasning til en endring i bufferkravet

Ved råd om endring av bufferkravet, må det også vurderes hvilke muligheter bankene har til å tilpasse seg endringer i kravet og virkninger av endringene i bufferkravet på økonomien på kort sikt. For referanse til empirisk kunnskap om effektene av endringer i kapitalkrav, se rammeverk for beslutning av krav til motsyklisk kapitalbuffer (Norges Bank, 2022).

⁹ For en oversikt over analyser i ulike land, se for eksempel BCBS (2010) og oppdatert analyse i BCBS (2019). For en analyse basert på norske data, se Andersen og Juelsrud (2024).

Referanser

Andersen and Juelsrud (2024): Optimal capital adequacy ratios for banks, Latin American Journal of Central Banking, Volume 5, Issue 2, June 2024.

Basel Committee on Banking Supervision (2010): "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements", August 2010.

Basel Committee on Banking Supervision (2019): "The costs and benefits of bank capital – a review of the literature".

European Systemic Risk Board (2017): "Final report on the use of structural macroprudential instruments in the EU", December 2017.

European Systemic Risk Board (2018): "The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector".

European Systemic Risk Board (2021): "Recommendation of the European Systemic Risk Board of 30 April 2021 amending Recommendation ES RB/2015/2 on the assessment of cross-border effects of and voluntary reciprocity for macroprudential policy measures" .

Finansdepartementet (2019): "Systemrisikobufferkravet i Norge", Memo, desember 2019.

Mian, A., K. Rao og A. Sufi (2014): "Household Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump"

Mæhlum, S. og M. D. Riiser (2019): "Hvordan vurdere systemrisikobufferen for bankene?", Staff Memo 11/2019, Norges Bank.

Norges Bank (2022): "Rammeverk for beslutning av krav til motsyklisk kapitalbuffer", Norges Bank Memo 4/2022.