

Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 12.06.2026
Vår ref.: 2026-854
Deres ref.:

Norges Banks tilråding om systemrisikobufferen – Finans Norges vurdering

Finans Norge viser til Norges Banks [råd](#) om systemrisikobufferen som ble fremlagt den 12. mai i år, der det anbefales at systemrisikobufferen videreføres på 4,5 prosent. I begrunnelsen viser Norges Bank særlig til gjeldsnivået i husholdningene og bankenes eksponering mot næringseiendom. I tillegg legges det vekt på at bankene har store utlån til kunder utsatt for klimaomstilling og at én banks finansiering er en annen banks likviditetsreserve.

Finans Norge fremmer her vurderinger av Norges Banks tilråding, der vår konklusjon er at utviklingen i systemrisiko tilsier at systemrisikobufferkravet bør reduseres.

1 Hovedsynspunkter

- Beregninger av et samfunnsøkonomisk optimalt kapitaldekningsnivå, som bygger på rimelige forutsetninger om hvor mye bankkriser koster samfunnet, indikerer at systemrisikobufferen bør reduseres med minst to prosentenheter. Resultater fra litteraturen tyder på at en slik reduksjon i kapitalkravet kan trekke ned utlånsrentene og øke verdiskapingen. Systemrisikobufferen bør derfor reduseres til 2,5 prosent.
- Betydningen av MREL-krav og gode krisehåndteringsregler er ikke fullt regnet inn i tidligere anslag for samfunnsøkonomisk optimale kapitaldekningsnivåer. Ifølge litteraturen reduserer MREL det optimale kapitaldekningsnivået. Det taler også for at systemrisikobufferen bør reduseres.
- Systemrisikoen knyttet til husholdningenes gjeld i Norge er redusert siden forrige vurdering. Husholdningenes gjeldsbelastning har avtatt siden 2021, og den er nå på om lag samme nivå som for 10 år siden. Nyere forskning på svenske data indikerer dessuten at sammenhengen mellom gjeldsbelastning og makroøkonomisk risiko kan være svakere enn tidligere antatt.
- Risikoen tilknyttet eksponeringer mot næringseiendom er redusert etter priskorreksjoner, og den fremstår ikke som høy i nordisk sammenheng. Det taler for at næringseiendomsrisiko kan vanskelig begrunne en vesentlig høyere systemrisikobuffer i Norge enn i andre nordiske land.
- Som EUs banktilsynsmyndighet EBA har påpekt, er det risiko for overlapp mellom begrunnelsen for økte risikovektgulfv og systemrisikobufferen. EBA har bedt norske myndigheter om å grundig undersøke hvorvidt det er overlapp mellom risikovektgulfv og systemrisikobufferen, men vi kan ikke

se at det er gjennomført en slik undersøkelse. EBA har dessuten stilt spørsmål ved at skjerpelser er gjennomført uten en identifisert risikoøkning.

- Klimarisiko utgjør ikke en holdbar begrunnelse for systemrisikobufferen. Det er ikke sannsynlig at myndighetstiltak knyttet til klimaomstilling vil forårsake betydelige, uventede tap i bankene. Dessuten endres fysisk klimarisiko gradvis over tid, noe som gir bankene anledning til å tilpasse seg endringer i forventede tap.
- Bankene i Norge er underlagt det høyeste generelle, samlede pilar 1-bufferkravet i hele EØS-området. Etter vår vurdering er systemrisikobufferen satt høyere enn det risikoforskjeller mot andre land tilsier. Lik systemrisiko bør reguleres likt i EØS-området, og dette innebærer at den norske systemrisikobufferen bør reduseres til samme nivå som i land med sammenliknbar risiko.
- Norske myndigheter bør ikke bare rette oppmerksomheten mot tiltak som dekker systemrisiko, men også gjennomføre tiltak som reduserer den. Lavere risikovektning av kommuneeksponeringer kan gi kommunene billigere lån og bankene bedre muligheter til å diversifisere likviditetsreservene vesentlig mer, noe som vil kunne redusere systemrisikoen.

2 For høye kapitalkrav har en samfunnsøkonomisk kostnad

Selv om for lave kapitalkrav kan føre til finanskriser og høye samfunnsmessige kostnader, vil også for høye kapitalkrav innebære samfunnskostnader. Litteraturen har dokumentert at økninger i kapitalkrav trekker opp bankenes utlånsrenter og demper den økonomiske veksten. Basert på rimelige antakelser om kritesannsynlighet og krikekostnader indikerer [en analyse gjennomført i Norges Bank](#) at det er samfunnsøkonomisk optimalt at bankene i Norge har en ren kjernekapitaldekning på «om lag 16 prosent». Det vil si 2,5 prosentenheter lavere enn [dagens kapitaldekning](#). Etter Finans Norges syn utgjør med andre ord dagens nivå en samfunnskostnad som er større enn nytten.

Resultater fra litteraturen tyder på at en økning i kapitalkravet på 1 prosentenheter isolert sett øker utlånsmarginene med omtrent 8 - 12 basispunkter og reduserer langsiktig verdiskaping (BNP) med 0,08 prosent. Det indikerer at en reduksjon i systemrisikobufferkravet på 2 prosentenheter (fra 4,5 til 2,5 prosent) kan bidra til å:

- Redusere utlånsrentene med om lag 0,2 prosentenheter.
- Øke langsiktig BNP med 0,1–0,2 prosent, tilsvarende en årlig gevinst på 5-10 milliarder (basert på verdiskapingen i norsk økonomi i 2025).

Finans Norge anser at de reelle kostnadene ved å opprettholde et høyere kapitalkrav enn det som er beregnet som samfunnsøkonomisk optimalt, bør synliggjøres og begrunnes. Uten en slik utredning og dokumentasjon er det krevende for beslutningstakere å vurdere hvilke reelle økonomiske konsekvenser beslutningene har.

Ifølge Norges Bank er dagens kapitalnivå i norske banker «[innenfor et rimelig intervall for hva bankenes kapitaldekning bør være på lang sikt](#)». Sentralbanken viser da til den overnevnte [Norges Bank-analysen](#) som finner et samfunnsøkonomisk optimalt nivå i intervallet 12-19 prosent. Norges Bank viser dessuten til at «[a]nalysen viser videre at det er dyrere for samfunnet om bankene tilpasser seg med for lav enn for høy kapitaldekning». Finans Norge vil understreke at dette bare gjelder når

kapitaldekningen i utgangspunktet er lav, noe som er presisert i analysen. Vi mener en rekke forhold taler for at det ikke er optimalt i norsk sammenheng å ha kapitalkrav i den øverste enden i intervallet.

Den øvre grensen for intervallet i [Norges Bank-analysen](#) (19 prosent) er beregnet med en antakelse om at krisekostnadene utgjør 154 prosent av BNP. Både medianen av krisekostnadene i en rekke internasjonale studier (63 prosent) og gjennomsnittet av beregningene for den norske bankkrisen (59 prosent) er betydelig lavere.

Med dagens kapitaldekningsnivå er krisesannsynligheten svært lav. Resultater fra [Norges Bank-analysen](#) tyder på at sannsynligheten for en soliditetskrise er om lag 0,2 prosent med dagens kapitaldekningsnivå. Ifølge analysen vil en reduksjon i dagens kapitaldekning bare i marginal utstrekning påvirke krisesannsynligheten.¹ Samtidig bør det understrekes at nye krisehåndteringsregler og -virkemidler innebærer at både sannsynligheten for kriser og kostnader ved kriser er redusert. Effektene av dette er ikke fullt hensyntatt i denne analysen.

Nye krisehåndteringsverktøy er en sentral årsak til at [Den britiske sentralbanken nylig har redusert det anbefalte nivået](#) for samlet kjernekapitaldekning i britiske banker med ett prosentpoeng, fra om lag 14 til 13 prosent. Ifølge sentralbanken innebærer dette et nytt, anbefalt krav til ren kjernekapitaldekning på nær 11 prosent.

Samlet sett er det etter vår vurdering en rekke faktorer som taler for at kravet til systemrisikobuffer bør reduseres med minst to prosentenheter, herunder beregninger av et samfunnsøkonomisk optimalt kapitaldekningsnivå, vurderinger av systemrisiko, innretning av andre virkemidler og innføring av nye krisehåndteringsregler. Resultater fra litteraturen tyder på at en slik reduksjon i bufferkravet vil kunne gi klare samfunnsøkonomiske gevinster.²

3 Systemrisikoen i Norge er redusert

3.1 Innledning

Finans Norge mener at en rekke faktorer taler for at systemrisikoen er redusert siden forrige vurdering. En slik vurdering bør ta utgangspunkt i de risikoene som norske myndigheter har vist til i begrunnelsen. Den må også korrigeres for andre virkemidler som er innført siden forrige vurdering. Vi viser herunder til at EBA har påpekt risiko for overlapp med andre makrotilsynsvirkemidler.

De risikofaktorene som begrunner dagens systemrisikobuffer er høy gjeld i husholdningene, bankenes eksponering mot næringsseiendom, klimarisiko og sammenkoblinger mellom bankene. Nedenfor knytter Finans Norge kommentarer til disse faktorene.

3.2 Redusert gjeldsbelastning i husholdningene gir lavere systemrisiko

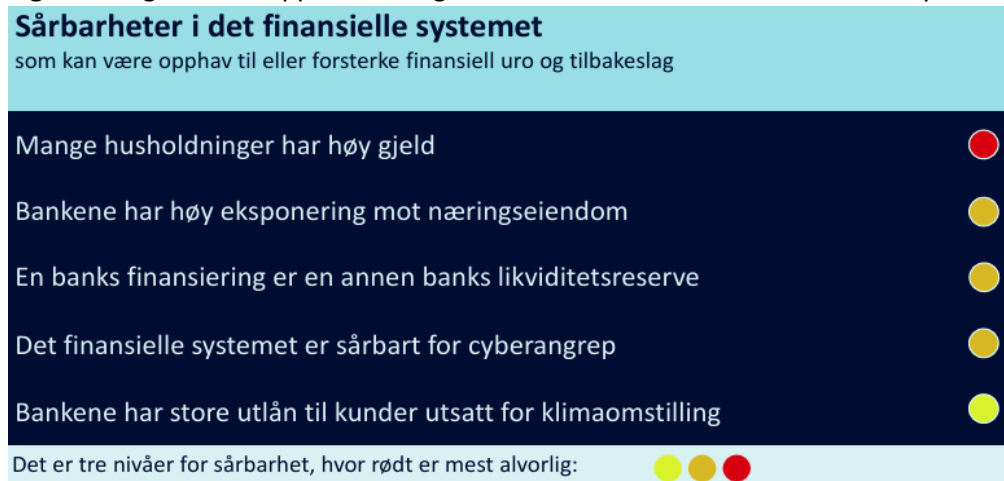
Norges Bank har lenge ansett nivået på husholdningenes gjeld som den mest alvorlige sårbarheten i det norske finansielle systemet, jf. figur 1. Norges Bank viser til at husholdningenes gjeldsbelastning er

¹ Analysen indikerer at sannsynligheten for en soliditetskrise kun øker med 0,1-0,2 prosentenheter dersom ren kjernekapitaldekning faller med 2 prosentpoeng fra dagens nivå.

² Det er generelt sett usikkerhet om slike anslag, men gevinster svarende til 5-10 milliarder kroner, basert på verdiskapingen i 2025, er etter Finans Norges vurdering et forsiktig anslag.

høy både historisk og sammenliknet med andre land, og den utgjør en særlig sentral begrunnelse for systemrisikobufferkravet.

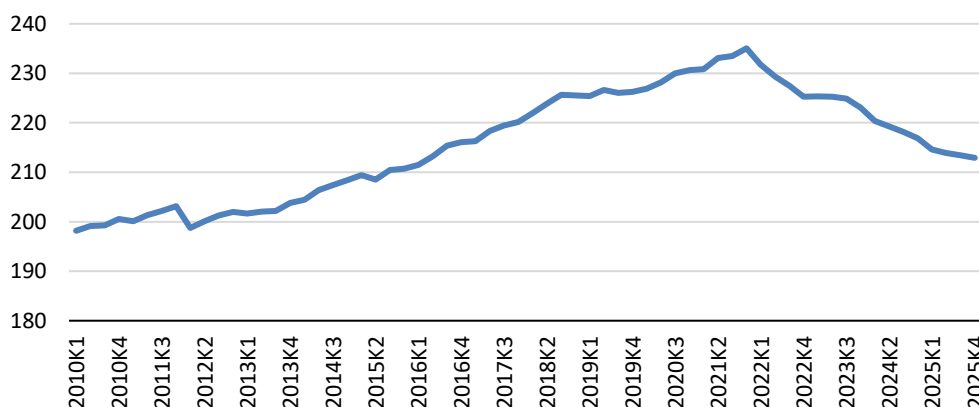
Figur 1 Norges Banks oppsummering av sårbarheter i det norske finansielle systemet



Kilde: Norges Bank

De siste årene har imidlertid husholdningenes gjeldsbelastning avtatt markert, som fremvist i figur 2 nedenfor. Ved [forrige vurdering](#) av systemrisikobufferen, våren 2024, påpekte Norges Bank at gjeldsbelastningen var redusert, men at den fortsatt var «høyere enn før pandemien». Siden den gang er gjeldsbelastningen ytterligere redusert, og det er innført andre makrotiltak rettet mot den samme risikoen. Som det fremkommer av figur 2, viser siste observasjon at gjeldsbelastningen nå er på om lag samme nivå som for cirka 10 år siden.³

Figur 2 Husholdningenes gjeldsbelastning.⁴ Lånegjeld deflatert med disponibel inntekt. Prosent



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finans Norge

³ Figur 1.5b i rapporten Finansiell stabilitet 2026 – 1. halvår viser at husholdningenes gjeldsbelastning ved utgangen av 2025 (siste observasjon) vær nær identisk med verdien ved utgangen av andre kvartal 2016. I beslutningen om motsyklisk kapitalbuffer (06.05.26) poengterer Norges Bank følgende: «Hvis gjeldsbelastningen avtar over tid, blir husholdningssektoren mindre sårbar overfor renteøkninger eller bortfall av inntekt».

⁴ Ettersom husholdningssektoren i SSBs kredittindikator K2 inkluderer ideelle organisasjoner i tillegg til husholdningene, omfatter også nevneren ideelle organisasjoners disponible inntekt foruten husholdningenes disponible inntekt. Det er for øvrig benyttet disponibel eksklusive aksjeutbytter (SSBs justering).

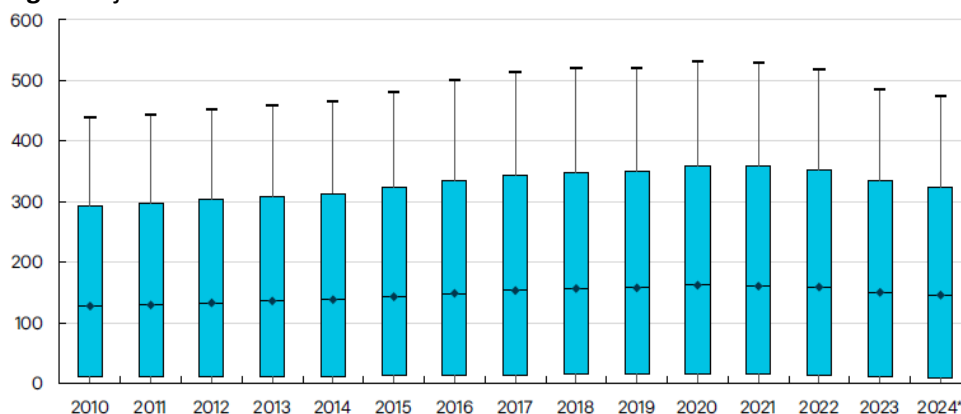
Når inntektene øker mer enn gjelden, slik at husholdningenes gjeldsbelastning avtar, minsker risikoen for kraftige innstramninger i konsumet i møte med økte utgifter eller reduksjoner i inntekt og formue. Dersom konsumet holder seg oppe reduseres også faren for at de negative effektene forsterkes gjennom lavere sysselsetting og ytterligere fall husholdningenes samlede inntekter. Samtidig avdempes økninger i bankenes mislighold og tap, med lavere negativ innvirkning på bankenes utlåns-kapasitet. En lavere gjeldsbelastning i husholdningene reduserer med andre ord ulike negative vekselvirkninger, og det gir lavere sårbarhet i det finansielle systemet.

I tilrådingen om systemrisikobufferen viser Norges Bank til reduksjonen i husholdningenes gjeldsbelastning, og Finans Norge mener dette bør få en betydning for nivået på bufferkravet. En anbefaling om å opprettholde bufferkravet når risikonivået har avtatt svekker sammenhengen mellom kapitalkrav og risiko.

Analysen utført av Norges Bank illustrerer at reduksjonen i gjeldsbelastningen er bredt basert og at gjeldsbyrden har avtatt i alle aldersgrupper. Nedgangen har vært særlig markert blant de med høyest gjeldsgrad. Det fremkommer av figur 3 ved at toppen av fordelingen, som her er 90-persentilen, har avtatt mer enn medianen.

For siste observasjon i figur 3 er for øvrig median gjeldsbelastning om lag 150 prosent, og gjelden er her målt mot inntekt etter skatt. Finans Norge vil bemerke at median gjeldsbelastning ville vært klart lavere om gjelden ble dividert med brutto årsinntekt, jf. bankenes beregning av gjeldsgrad i henhold til utlånsforskriften.

Figur 3 Gjeld som andel av inntekt etter skatt. Prosent

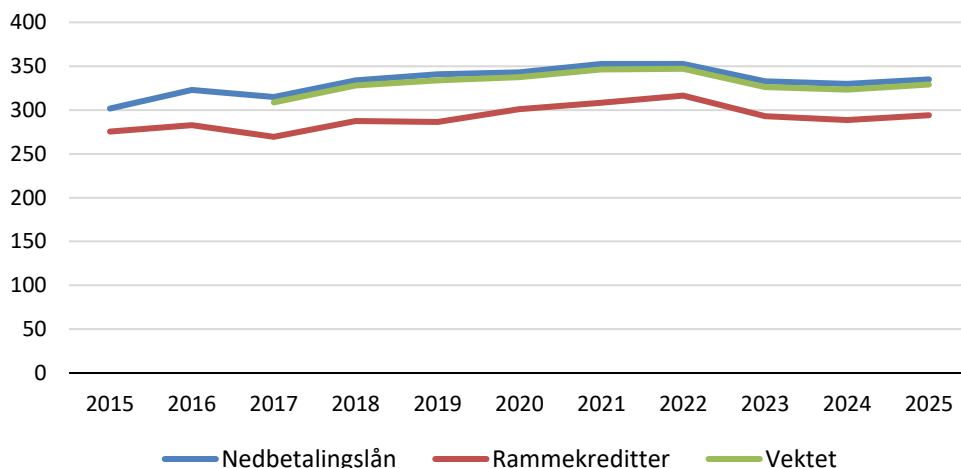


Kilde: Norges Bank

Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2025 viser en mindre økning i gjeldsgraden for nye lån og en større andel lån med belåningsgrad nær 90 prosent. Imidlertid må dette betraktes i lys av Finansdepartementets beslutning om å øke utlånsforskriftens krav til maksimal belåningsgrad fra 85 til 90 prosent med virkning fra inngangen til 2025. I 2024 foreslo Norges Bank denne endringen i utlånsforskriften, fordi det ville «[dempe potensielt uheldige fordelings effekter av dette kravet noe, uten en vesentlig økning i systemrisiko](#)».

Som illustrert i figur 4 er vektet gjennomsnittlig gjeldsgrad i utvalget av nye boliglån i den siste undersøkelsen, som ble gjennomført i andre halvår i fjor, 329 prosent. Nivået er lavere enn i perioden fra 2019 til og med 2022, og konkret er den 18 prosentpoeng lavere enn i 2022.

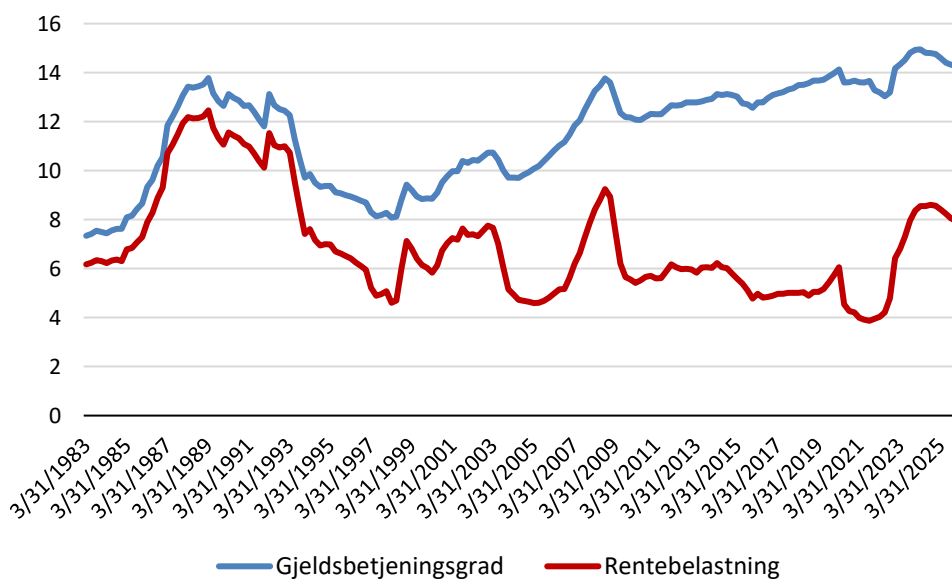
Figur 4 Gjennomsnittlig gjeldsgrad etter type lån. Prosent



Kilde: Finanstilsynets boliglånsundersøkelse 2025

Husholdningssektoren har de siste årene vist seg robust overfor en markert økning i levekostnader og renteutgifter. Etter pandemien økte både deres gjeldsbetjeningsgrad og rentebelastning markert, som fremvist i figur 5 nedenfor, og andelen av husholdningenes inntekter som benyttes til å betjene både renter og avdrag (blå linje) er nå på et noe høyere nivå enn under både bankkrisen og finanskrisen. Likevel, og som påpekt av Norges Bank, har de fleste husholdningene evnet å betjene gjelden og dekke nødvendige utgifter med den løpende inntekten, og mange har finansielle buffere. Renteoppgangen fra høsten 2021 og fram til slutten av 2023 ga ikke store utslag i husholdningenes forbruk, og bankene har hatt lave mislighold og tap på både boliglån og foretakslån.

Figur 5 Gjeldsbetjeningsgrad og rentebelastning. Prosent



Kilde: Norges Bank

Renteoppgangens begrensede utslag i husholdningenes konsum er for øvrig i samsvar med nyere forskning, jf. blant annet ulike artikler av professor Lars Svensson. I en av disse artiklene konkluderes

det blant annet med følgende: «The fact is that the DTI ratio is a notoriously unreliable and misleading predictor of future financial and macroeconomic instability (...). For example, it does not indicate a higher risk of future financial stress or consumption drops in a crisis. The “debt-overhang hypothesis”—that there is a causal relation between high DTI ratios and the size of future consumption falls in a crisis— has been rejected».⁵

I både 2024 og 2025 økte lønningene mer enn konsumprisene, og reallønnsveksten vil også kunne bli positiv i år. Norges Bank viser til at dette vil gi husholdningene økt kjøpekraft og bedre betjenings- evne, også når det tas hensyn til økte renter (jf. [beslutningen](#) om motsyklisk kapitalbuffer 06.05.26).

Utviklingen i risikoen knyttet til husholdningenes gjeldsbelastning tilsier etter Finans Norges syn at systemrisikobufferen bør reduseres.

3.3 Stabile utsikter for næringseiendom

Norges Bank viser til at erfaringer fra ulike bankkriser illustrerer at tap på næringseiendoms lån har vært en viktig årsak til soliditetsproblemer i bankene.⁶ Lån med pant i næringseiendom utgjør nær halvparten av bankenes foretakslån, og andelen har vært stabil de siste årene. I begrunnelsen for systemrisikobufferen utgjør eksponeringene mot næringseiendom en sentral del.⁷

Selv om næringseiendomsforetak har gjennomgående høy gjeld og opplever press på lønnsomhet og eiendomsverdier, har de utvist god tilpasningsevne, blant annet ved å redusere gjelden gjennom eiendomssalg. Flere banker har i denne perioden også skjerpet kravene til egenkapital og gjeldsbetjeningsevne på nye lån til disse foretakene.

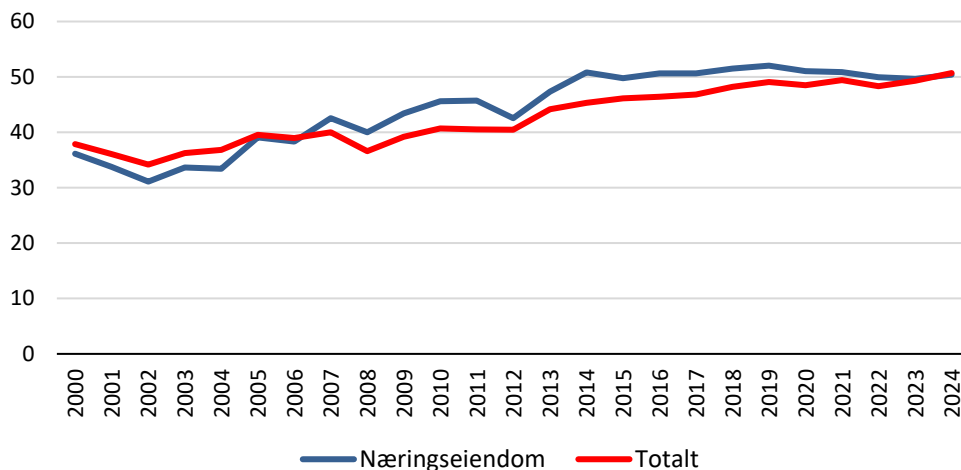
Næringseiendomsforetakenes rentedekningsgrad har falt om lag som ventet som følge av rente- oppgangen etter pandemien. De fleste har likevel en sterk nok inntjening til å dekke renteutgiftene, og deres rentedekningsgrader ligger godt over kritiske terskler. Videre har Norges Bank påpekt at en lav andel av bankenes utlån befinner seg i foretak med svak rentedekningsgrad.

Figur 6 viser at egenkapitalandelen i næringseiendomsforetakene er på nivå med soliditeten i foretakssektoren sett under ett. Næringseiendomsforetakenes egenkapitalandel er også styrket over tid, og den er nå på et vesentlig høyere nivå enn før finanskrisen.

⁵ Lars E.O. Svensson (2025): "[Is Swedish Household Debt Too High? Solvency, Liquidity, and Debt-Financed Overconsumption](#)" CEPR Discussion Papers No. 19717. Se blant annet også: Svensson, L.E.O (2021), "[High Household Debt-to-Income Ratios Did Hardly Cause a Larger Spending Fall during the Financial Crisis in the UK](#)", CEPR Discussion Paper No. 16059 og Svensson, L.E.O (2025), "[Are Swedish House Prices Too High? Why the Price-to-Income Ratio is a Misleading Indicator](#)," CEPR Discussion Paper No. 18580.

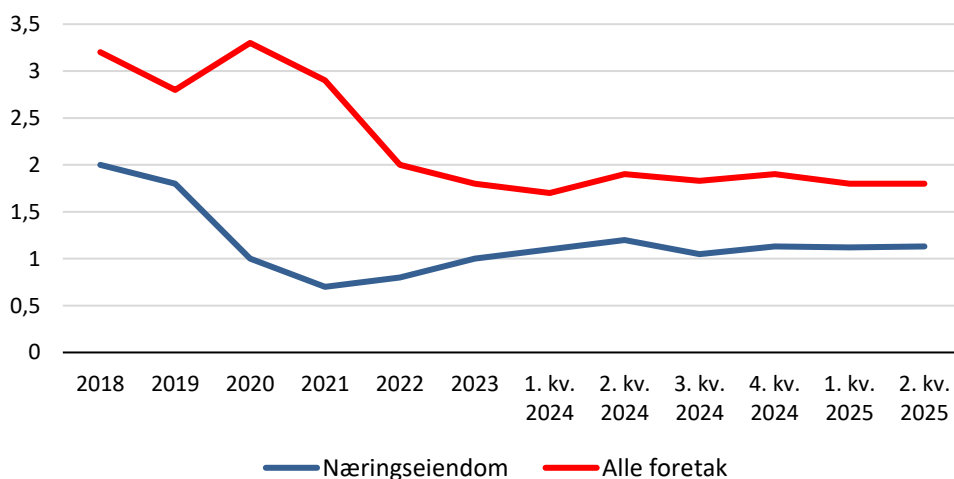
⁶ Som påpekt i Finansdepartementets siste finansmarkedsmelding tapte bankene om lag en tredjedel av sine utlån til næringseiendom under bankkrisen i perioden 1988–1993. Bankene har videreutviklet risikostyringen siden bankkrisen, og kundemassen til bankene har trolig endret seg mye. Bankenes kredittpraksis legger større vekt på eiendomsforetakenes kontantstrøm enn før bankkrisen, se [Andersen \(2019\)](#). Etter bankkrisen stilte dessuten bankene strengere krav til egenkapital og belåningsgrader, se [Finanstilsynet \(2019\)](#). Under finanskrisen i 2008 ble næringseiendomsprisene nær halvert, men bankenes tap holdt seg på moderate nivåer.

⁷ Jf. blant annet Finansdepartementets [notifikasjon](#) til ESRB datert 29. august 2024.

Figur 6 Egenkapitalandel. Prosent


Kilde: Finansiell stabilitet 2025 – 2. halvår (figur 3.1) og Finans Norge

Ikke minst har tapene på utlån til næringseiendom holdt seg lave, og andelen misligholdte lån har vært lav og stabil, som illustrert i figur 7 nedenfor. Misligholdsandelen i næringseiendomsforetak har de senere årene dessuten vært klart lavere enn for den samlede foretakssektoren. I Norges Banks utlånsundersøkelse for 1. kvartal i år rapporterer et flertall av bankene i undersøkelsen om lag uendret risiko for at låntakere innen næringseiendom kommer i brudd med vilkår i låneavtalen knyttet til rentedekningsgrad samt uendret risiko for mislighold.

Figur 7 Misligholdte lån som andel av utlån til næringsen. Prosent


Kilde: Finansiell stabilitet 2025 – 2. halvår (figur 3.16) og Finans Norge

Finans Norge vil også bemerke at det markerte prisleiløpet på næringseiendommer i 2022 og 2023 utgjorde en materialisering av risiko, og denne priskorreksjonen har blitt etterfulgt av stabilisering. Etter vår vurdering er risikoen i næringseiendomsmarkedet i hovedsak stabil, der sårbarheten er til stede, men ikke økende. Snarere har priskorreksjonene bidratt til noe lavere risiko. Bankenes samlede eksponering er vesentlig og innebærer at segmentet er av stor betydning for finansiell stabilitet, men risikobildet er lite endret, med robuste inntekter hos næringseiendomsselskapene og lave misligholdstall.

Avkastningskravet vil fremover kunne ta seg opp og isolert sett bidra til å trekke eiendomsverdiene ned. Dette vil imidlertid kunne motvirkes av en fortsatt god aktivitetsutvikling i norsk økonomi og et sterkt arbeidsmarked som bidrar til oppgang i leieinntekter. Inflasjonsjusteringen av eksisterende leiekontrakter bidrar også til leieinntektsvekst og en stabilisering av utsiktene.

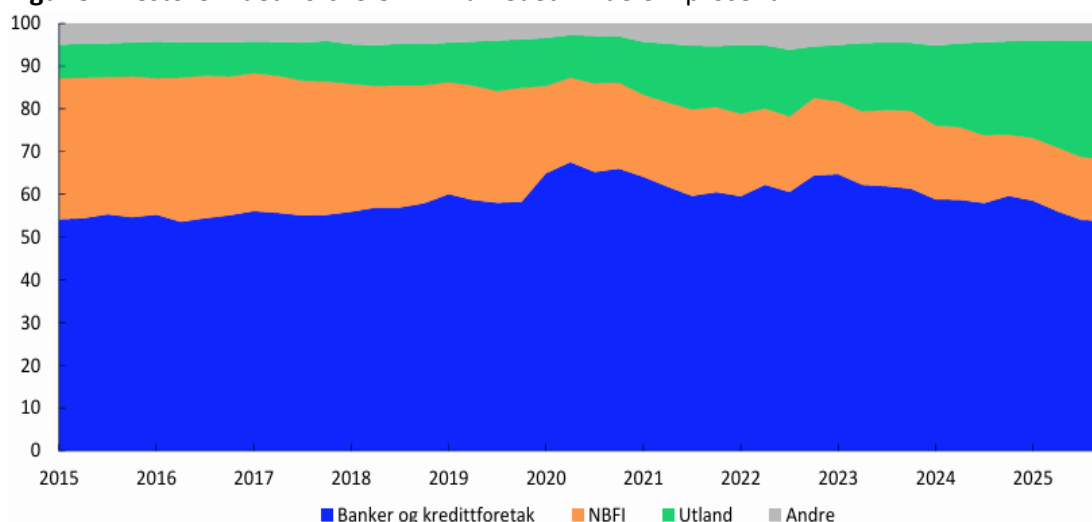
Etter Finans Norges syn taler ikke risikoen knyttet til næringseiendom for å opprettholde systemrisikobufferen på 4,5 prosent.

3.4 Sammenkoblinger og krysseierskap av OMF – i hovedtrekk uendret risiko

Norges Bank begrunner også nivået på systemrisikobufferen med at bankene er sammenkoblet ved at de eier hverandres gjeld og har samme eller likeartede verdipapirer i likviditetsreserven. Sammenkoblinger innebærer at problemer i én bank kan smitte over til andre banker, og hastesalg av verdipapirer kan føre til kraftige kursfall som påfører bankene tap.

Som illustrert i Norges Banks (tidligere publiserte) indikatorsett for systemrisikobufferen er bankenes eksponeringer mot hverandre og mot andre finansielle foretak, som andel av bankenes totale eiendeler, lite endret de senere årene. Obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) utstedt av andre norske banker utgjør om lag halvparten av bankenes likviditetsreserver, men også denne andelen har lenge vært nokså stabil. Som vist i figur 8 nedenfor har bankenes eierandel i OMF-markedet avtatt noe de senere årene. Siden begynnelsen av 2020 og frem til slutten av 2025 har andelen blitt redusert med i overkant av 10 prosentenheter.

Figur 8 Investorer i det norske OMF-markedet. Andeler i prosent



Kilde: Norges Banks rapport Finansiell stabilitet 2026 – 1. halvår (figur 4.3). NBFi er andre finansforetak enn banker

Gjeldende likviditetskrav er det viktigste virkemidlet mot brå prisfall fra hastesalg. Likviditetskravene sikrer at bankene holder tilstrekkelige likviditetsbuffer og finansierer seg tilstrekkelig langsiktig, noe som begrenser risiko for hastesalg og fall i verdien av bankenes likviditetsporteføljer. Som Norges Bank påpeker, oppfylder norske banker regulatoriske likviditetskrav med god margin og er godt rustet til å møte stress i finansieringsmarkedene. For øvrig anser Finans Norge at norske myndigheter bør gjennomføre tiltak som gir bankene incentiver og muligheter til å diversifisere likviditetsreservene vesentlig mer, jf. omtale også i kapittel 6 nedenfor.

Som Finans Norge har påpekt i brev av 18. juni 2024 kan systemrisikoen knyttet til sammenkoblinger og krysseierskap dempes ved å gjøre det mer lønnsomt for bankene å eie kommunepapirer og gjeldspapirer utstedt av Kommunalbanken. Det kan oppnås ved å fastsette at slike eksponeringer skal risikovektes tilsvarende som statspapirer, det vil si risikovektes med null. Dette vil også gi en gunstigere behandling av slike eksponeringer i LCR-regelverket.

Samlet sett vil en nullvekting av kommunepapirer og Kommunalbankens gjeldspapirer gi bankene klare insentiver til å øke beholdningen av disse instrumentene. Med en mer diversifisert likviditetsportefølje vil bankene kunne spre et nedslag over flere typer verdipapirer, og dermed reduseres den risikoen som følger av dagens krysseierskap av OMF. Eksponeringer mot tilsvarende institusjoner i Sverige (Kommuninvest), Danmark (Kommunekreditt) og Finland (Municipality Finance) har en risikovekt lik null.

Nullvekting av kommunepapirer vil kunne redusere systemrisiko og derfor gi grunnlag for en lavere systemrisikobuffer, som igjen kan legge til rette for økt verdiskaping i norsk økonomi. Samtidig vil nullvekting av kommunepapirer alt annet likt også redusere rentebelastningen for norske kommuner.

Ifølge Norges Bank skal systemviktige banker holde en større buffer ettersom problemer i en systemviktig bank vil kunne få alvorlige negative konsekvenser for økonomien, og sentralbanken understreker at dette «[er en strukturell sårbarhet som ikke er en del av begrunnelsen for systemrisikobufferen](#)». Etter vår vurdering har ikke Norges Bank dokumentert dette utsagnet.

Finans Norge anser at bufferkravet for systemviktige banker dekker risiko som følger av at bankene er sammenkoblet. Finanstilsynets råd om systemviktigbufferen er blant annet basert på en vurdering av hvor sammenvevd et foretak er med resten av det finansielle systemet.⁸ Tilsynet ser også hen til [anbefalinger fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten \(EBA\)](#), der sammenkoblinger skal vektes 25 prosent i en kvantitativ vurdering. Finanstilsynet viste for eksempel til EBAs anbefalinger i tilrådingen om å utpeke SpareBank 1 Sør-Norge som systemviktig. Systemrisikobufferen og bufferkravet for systemviktighet skal i henhold til [CRD](#) artikkel 133 nr. 1 ikke dekke samme risiko.

Samlet sett mener Finans Norge at risikoen ved sammenkoblinger ikke tilsier en videreføring av systemrisikobufferen på dagens nivå. Dessuten overlapper begrunnelsen til dels med systemviktighetsbufferen, og andre tiltak vil være bedre egnet og samfunnsøkonomisk mer lønnsomme for å adressere og redusere denne risikoen.

3.5 Klimarisiko bør ikke begrunne systemrisikobufferen

Norges Bank begrunner systemrisikobufferen også med at bankene har store utlån til kunder utsatt for klimaomstilling. Norges Bank peker på at klimaendringer og energiomstilling «vil føre til økte kostnader for mange husholdninger og foretak i årene som kommer» og at ved «brå endringer kan økte kostnader hos foretak og husholdninger påføre bankene høyere tap enn ellers».

I analyser av klimarisiko skilles det ofte mellom fysisk risiko og overgangsrisiko. [Fysisk risiko er knyttet til de direkte konsekvensene av klimaendringene](#), blant annet gjennom gradvis temperaturøkning og

⁸ Ifølge §31 i [CRR/CRD IV-forskriften](#) skal Finanstilsynet basere sitt råd på flere faktorer, blant annet en vurdering av i «hvilken grad foretaket er sammenvevd med resten av det finansielle systemet».

mer ekstremvær. [Overgangsrisiko er relatert til ulike former for tilpasninger til lavere utslipp](#), som endringer i klimaregulering, ny teknologi og endrede preferanser hos investorer og forbrukere.

Dersom klimarisiko skal utgjøre en systemrisiko som skal dekkes av systemrisikobufferen, bør to forutsetninger være oppfylt.⁹ For det første bør en betydelig del av banknæringen være eksponert mot den samme klimarisikoen. For det andre bør denne risikoen kunne materialisere seg gjennom brå og betydelige tap som bankene ikke kan absorbere gjennom løpende inntjening (førstelinjeforsvaret), slik at bankene i vesentlig grad må tære på sin bufferkapital (andrelinjeforsvaret).

Etter Finans Norges vurdering oppfyller ikke fysisk klimarisiko disse to forutsetningene. Selv om fysisk klimarisiko utgjør en risikofaktor som etter alt å dømme vil øke fremover, tyder all erfaring på at slik risiko endrer seg gradvis over tid. Om fysisk klimarisiko endrer seg lite fra år til år, har bankene mulighet til å tilpasse seg endringer i forventede tap, både i risikostyring, utlån og utlånsmarginer. Eventuelle tap knyttet til fysisk klimarisiko vil derfor kunne dekkes av løpende inntjening.

Det er de ordinære kapitalkravene som skal dekke uventede tap fra klimaendringer, og minstekravene til kapital er kalibrert for at bankene skal tåle årlige tap som oppstår i 99,9 prosent av tilfellene, det vil si at beregnet sannsynlighet for at kapitalen ikke dekker neste års tap skal være maksimalt 0,1 prosent.¹⁰ Norske banker bidrar heller ikke til en betydelig systemrisiko fra klimaendringer, det vil si negative eksternaliteter for det finansielle systemet.

Etter vårt syn oppfyller heller ikke overgangsrisiko forutsetningene for å utgjøre en systemrisiko. Om overgangsrisiko skal utgjøre en systemrisiko, må omfattende politiske tiltak svekke lønnsomheten til store deler av realøkonomien brått, slik at bankenes tap øker kraftig. Slike politiske valg er etter vår vurdering lite sannsynlige. All erfaring tilsier at myndighetene iverksetter kraftfulle og fleksible tiltak for å sikre finansiell stabilitet. Det samsvarer med at finansiell stabilitet er et eksplisitt mål i den økonomiske politikken. Finans Norge anser at heller ikke ny teknologi og endrede preferanser hos investorer og forbrukere brått vil kunne svekke betydelige deler av realøkonomien.

Etter Finans Norges syn utgjør ikke klimarisiko en systemrisiko som kan inngå i begrunnelsen av systemrisikobufferen. Det taler isolert sett for et lavere krav til systemrisikobuffer.

3.5 Konklusjon

Gjennomgangen av de fire sentrale risikofaktorene bak en buffersats på 4,5 prosent viser at systemrisikoen er redusert siden forrige vurdering, at en del av begrunnelsen ikke er holdbar og at systemrisikoen kan reduseres ved andre og mindre kostbare tiltak for samfunnet. Samlet sett tilsier dette at systemrisikobufferen bør settes ned med minst 2 prosentenheter.

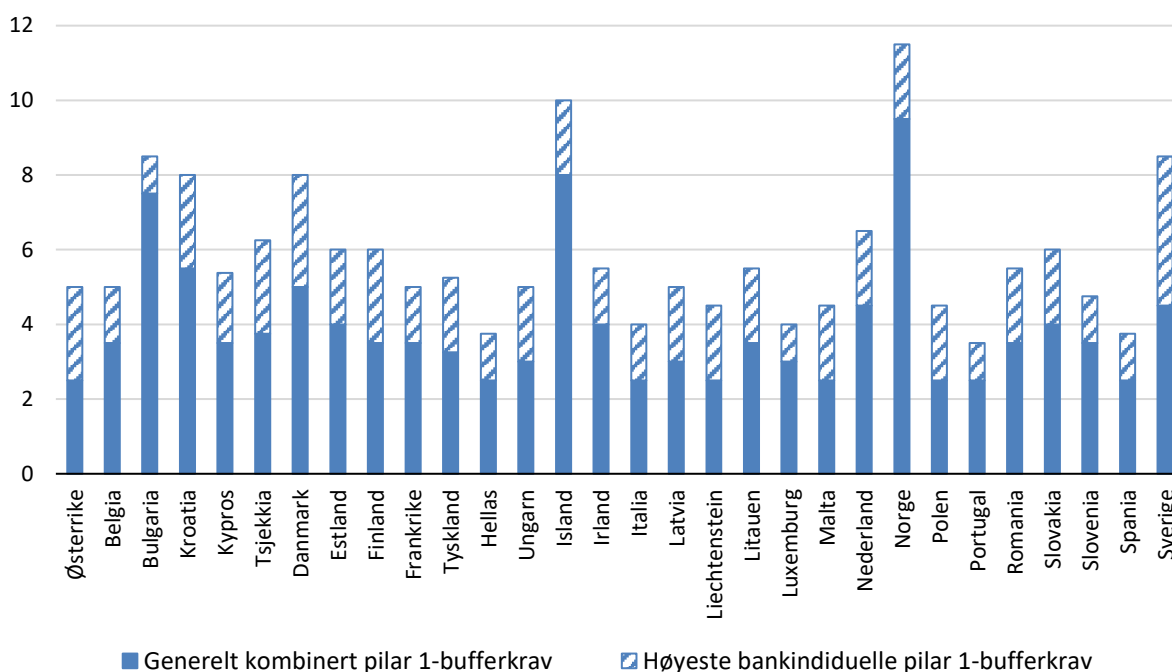
⁹ I henhold til [kapitalkravsdirektivet](#) bør det innføres systemrisikobufferkrav for klimarisiko dersom det vurderes at klimarisiko kan ha alvorlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien.

¹⁰ Ifølge [finansforetaksloven](#) § 13-6 skal finansforetak til enhver tid ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet institusjonen driver. I tillegg skal Finanstilsynet fastsette pilar 2-krav for foretak med risiko som ikke er dekket av de generelle kapitalkravene (pilar 1-kravene). Ifølge [Finanstilsynets veiledning for vurdering av risiko og kapitalbehov](#) skal vurderinger av bærekraftsrisiko inngå i vurderingen av kredittrisiko, markedsrisiko, operasjonell risiko og likviditetsrisiko. Artikkel 73 i [CRD6](#) spesifiserer at foretakene skal ta hensyn til ESG-risiko i vurderingen av kapitalbehov.

4 Norsk kapitalkravsinnretning i lys av EU-regelverkets formål og utvikling

Norske bankers rene kjernekapitaldekning har økt fra 7,2 prosent i 2008 til [18,5 prosent i 2025](#). Som illustrert i figur 9 nedenfor er norske banker nå pålagt det høyeste generelle pilar 1-bufferkravet i hele EØS-området. Det skyldes primært det særlig høye norske systemrisikobufferkravet. Etter Finans Norges vurdering er det samlede pilar 1-bufferkravet satt høyere enn hva systemrisikoen i det norske finansielle systemet tilsier. Etter vårt syn avspeiler med andre ord ikke pilar 1-bufferkravet i Norge en reell risikodifferanse til andre jurisdiksjoner i EØS-området.

Figur 9 Kombinerte bufferkrav per 31. mars 2026 i EU/EØS-land



Kilder: Det europeiske systemrisikorådet (ESRB), Seðlabanki Íslands og Finans Norge. Sektorvise SyRB er ikke inkludert

Det førende prinsippet bør være at lik systemrisiko reguleres mest mulig likt i hele det indre markedet. Ulik kalibrering av makrotilsynstiltak for samme risiko skaper regulatorisk fragmentering og kompleksitet, og også norske myndigheter bør bidra til harmonisering. Dette utelukker likevel ikke iverksettelse av tiltak, innenfor rammen av nasjonale handlingsrom, som kan rettes mot systemrisiko.

Utviklingen i eiendomspriser og låneopptak henger tett sammen, og Finans Norge bestrider ikke at høye eiendomspriser og gjeldsnivåer kan utgjøre en vesentlig risiko for finansiell ustabilitet. Imidlertid anser vi at slik risiko telles langt mer enn én gang i den norske regulatoriske innretningen, og den vil også være mer enn svært godt dekket med en lavere systemrisikobuffer.

Blant annet inneholder utlånsforskriften flere krav som begrenser gjeldsutviklingen i husholdningene. Hva gjelder kapitalkrav er standardmetoden for kredittrisiko konservativt kalibrert, og for både bolig- og næringsseiendoms lån har norske myndigheter foretatt skjerpelser av hovedreglene i kapitalkravsforordningen. IRB-metoden inneholder betydelige sikkerhetsmarginer, og sentrale risikoparametere skal reflektere dype lavkonjunkturer. I tillegg er norsk tilsynspraksis for IRB-metoden etter vår vurdering svært konservativ, og norske myndigheter har gjennomført skjerpene IRB-gulv for både

bolig- og næringseiendoms lån (jf. anvendelse av CRR art. 458). Norske banker er ikke minst også pålagt en motsyklisk buffer på 2,5 prosent, som er maksimalnivået for obligatorisk resiproking, i tillegg til systemrisikobufferen. Dessuten gjennomfører Finanstilsynet årlige stresstester, som generelt sett omfatter scenarier med materialisering av risiko knyttet til eiendomspriser og gjeld. Stresstestene er sentrale for Finanstilsynets utmåling av kapitalkravsmarginen – P2G. Denne pilar 2-bufferen kommer altså på toppen av en svært høy pilar 1-buffer.

Særlig høye kapitalkrav gir dessuten sterke incentiver til fremvekst av alternative kredittkilder utenfor banksystemet og til tilpasninger i bankene som gir lavere kapitalkrav. Norges Bank drøfter slike utviklingstrekk i *Finansiell stabilitet – 1. halvår 2026*, med omtale av blant annet private kredittfond, andre alternative investeringsfond (AIF), øvrige NBFi-er og ulike former for verdipapirisering. Økt diversifisering kan blant annet gi bedre risikospredning, men kan også skape nye sårbarheter gjennom et tettere og mer komplekst samspill mellom banker og mindre regulerte aktører. En ytterst streng og konservativ regulering av bankene, uten tilsvarende krav for andre aktører, kan med andre ord gi opphav til risikooppbygging i det finansielle systemet.

Finanstilsynets og Norges Banks stresstester viser at norske banker på langt nær kommer i brudd med minstekravene til ansvarlig kapital, selv under betydelig stress. Testresultatene tydeliggjør etter vårt syn at robustheten i banksystemet vil ivaretas selv om systemrisikobufferen skulle bli noe nedjustert.

Finans Norge mener at sammenlikningen med andre EU/EØS-stater og resultater fra stresstestene tydeliggjør at den norske systemrisikobufferen er kalibrert for høyt.

5 Rettslige svakheter i Norges Banks rammeverk for råd om systemrisikobuffer

Systemrisikobufferen er hjemlet i kapitalkravsdirektivets artikkel 133 og gjennomført i norsk rett gjennom finansforetaksloven § 14-3 og CRR/CRD IV-forskriften § 28. Nivået på buffersatsen skal fastsettes av Finansdepartementet annethvert år, etter råd fra Norges Bank og vurdering fra Finanstilsynet.

CRD artikkel 133 setter skranker for hvilke hensyn som lovlig kan begrunne en systemrisikobuffer. Etter artikkel 133 nr. 1 skal bufferen innføres «to prevent and mitigate macroprudential or systemic risks (...) not covered by Regulation (EU) No 575/2013 and by Articles 130 and 131 of this Directive». Artikkel 133 nr. 8 bokstav c stiller krav om at risikoen ikke allerede kan være dekket av andre virkemidler.

I Norges Banks [rammeverk](#) for råd om systemrisikobufferen fremgår det at 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».

Siste setning i utsagnet ovenfor kan tyde på at Norges Bank legger for lite vekt på at det etter CRD artikkel 133 nr. 8 bokstav c ikke er adgang til å innrette systemrisikobufferen slik at den overlapper med andre virkemidler. Som allerede nevnt har også EBA, i en [vurdering](#) av det økte IRB-

risikovektgulvet for boliglån, problematisert at norske myndigheter i for liten grad har tatt hensyn til muligheten for overlapp mellom ulike virkemidler.¹¹

Norges Bank uttaler i brevet av 12. mai at ulike makrotilsynsvirkemidler tar hensyn til forskjellige sider av risiko. Etter vårt syn legger ikke Norges Bank tilstrekkelig vekt på at overlapp ikke tillates etter EU-reglene. Det er av betydning for systemrisikoen knyttet til høy gjeldsbelastning at utlånsforskriften bidrar til at låntakere faktisk kan tåle risikoen. Det er også av betydning for systemrisikoen at bindende risikovektgulv holder kapitalkravene for boliglån på et høyere nivå enn risikoen ved utlånene tilsier. I begrunnelsen for motsyklisk kapitalbuffer viser Norges Bank til risikofaktorer som også ligger til grunn for systemrisikobufferen. Norges Bank ser dessuten bort fra at det foreligger en delvis overlappende begrunnelse mellom systemrisikobufferen og systemviktighetsbufferen. Det sentrale er at de samme risikofaktorene i vesentlig grad telles mer enn én gang i den norske innretningen.

Videre har Norges Bank i Memo 5/2026 angitt at «[d]et er kostnad av å bygge kapital, men forholdsvis liten kostnad av å holde et høyt kapitalnivå». Norges Bank skriver videre at «[v]urderingen av strukturelle sårbarheter på et gitt tidspunkt kan derfor tilsi et annet nivå på kravet til systemrisikobuffer enn hva disse analysene isolert sett tilsier». Finans Norge er bekymret for at dette resonnetet kan føre til at systemrisikobufferen ikke reduseres selv om den underliggende systemrisikoen har avtatt. En slik tilnærming reiser etter vår vurdering spørsmål ved om rammeverket er fullt ut i samsvar med direktivets artikkel 133.

Dersom hensynet til et allerede oppbygd kapitalnivå blir tillagt selvstendig vekt i vurderingen av om bufferen skal beholdes på et særlig høyt nivå, også når systemrisikoen er redusert, svekkes rådets troverdighet. Hensynet til et langsiktig stabilt kapitalnivå kan ikke i seg selv utgjøre en begrunnelse for et særskilt høyt kapitalkravnivå. Innretningen av makrotilsynsvirkemidler må i henhold til EU-reglene baseres på identifisert risiko.

Samlet sett mener Finans Norge at Norges Banks råd om å opprettholde systemrisikobufferen ikke bygger på en korrekt anvendelse av EUs kapitalkravsregelverk.

6 Tiltak som kan redusere systemrisiko

I [brev](#) til Finansdepartementet 18. juni 2024 anmodet Finans Norge departementet om å initiere en utredning av hvordan systemrisikoen i det norske finansielle systemet kan reduseres ytterligere. Etter vår vurdering er det mest formålstjenlige risikoreduserende tiltaket å redusere sannsynligheten for at en krise inntreffer fremfor å bøte på konsekvensene av den når den eventuelt inntreffer.

Finans Norge etterlyser en oppfølging av vårt brev av 18. juni 2024, og vi vil på ny anmode Finansdepartementet om å utrede tiltak som kan bidra til å redusere systemrisiko. Det vil også følge

¹¹ Jf. punkt 20 i EBAs [opinion](#): «A SyRB rate of 4.5% applies to credit institutions in Norway to tackle, among other risks, structural vulnerabilities related also to household indebtedness. Nevertheless, the Ministry considers the proposed measure and the SyRB as complementary. However, due to the potential overlap of identified risks, the EBA asks the Ministry to thoroughly investigate potential overlaps with the SyRB calibration and any unintended consequences on lending to households and credit institutions. Depending on the outcome of such investigation, the Ministry should stand ready to adjust its stance».

opp Stortingets vedtak der regjeringen er bedt om å «vurdere om lån til kommuner bør ha samme risikovekt som lån til staten i kapitalkravsregelverket» og «om risikovekten til Kommunalbanken bør endres og om Kommunalbanken bør få status som «promotional bank» (jf. [vedtak 55](#) i Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2026 og drøfting i avsnitt 3.4 ovenfor).¹²

Det vil kunne oppnås vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster ved å gjennomføre disse tiltakene, både ved at lavere kapitalkrav kan gi høyere verdiskaping og ved at billigere kommunefinansiering vil styrke kommunenes finansielle stilling.

7 Avsluttende merknader

Norske myndigheter legger stor vekt på å bevare bankenes motstandsdyktighet. Det skal hindre at bankene forsterker negative forstyrrelser i økonomien ved å stramme inn på utlån. Finans Norge deler vurderingen om at lønnsomme, likvide og solide banker bidrar til et robust finansielt system som kan absorbere og avdempe negative sjokk. Samtidig anser vi at det bør være en tett sammenheng mellom identifisert systemrisiko og innretningen av makrotilsynstiltak, herunder systemrisikobufferen. Når systemrisikoen har avtatt, bør dette også avspeiles i et lavere bufferkrav.

Etter vårt syn kan ikke regulatoriske krav begrunnes med generelle antakelser om at risiko kan øke på et senere tidspunkt. Usikkerhet om fremtidig risikoutvikling vil alltid foreligge, og en mer harmonisert praksis i EØS-området forutsetter at makrotilsynstiltak baseres på identifisert og faktisk risiko. Sammenhengen mellom risiko og virkemiddelbruk bør styrkes, ikke svekkes.

Det foreligger gode analyser av hva som er et optimalt kapitaldekningsnivå, og kapitalkrav vesentlig over slike nivåer kan innebære betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Etter vår vurdering legger verken Norges Bank eller Finanstilsynet tilstrekkelig vekt på kostnadene ved for høye krav.

Norske kapitalkrav er kalibrert for strengt, systemrisikoen er redusert siden forrige vurdering og nye krav er innført siden den gang. Samlet sett innebærer dette at systemrisikobufferkravet bør nedjusteres med minst 2 prosentenheter.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Kari Olrud Moen
administrerende direktør

Erik Johansen
direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signatur(er)

¹² Jf. også punkt 33 i [budsjettavtalen](#) for 2026.