

Krav til uvektet kjernekapitaldekning skal være en sikkerhetsmekanisme

Myndighetene stiller krav til hvor mye ansvarlig kapital bankene skal ha. Kapitalen skal dekke uventede tap på utlån og andre eiendeler, mens bankenes inntjening og tapsnedskrivninger skal dekke forventede tap.

Siden 1991 har norske myndigheter stilt krav til risikovektet kapitaldekning i bankene, det vil si hvor mye kapital bankene skal ha i forhold til et risikovektet beregningsgrunnlag. Bankene skal oppfylle krav til ren kjernekapital, kjernekapital og ansvarlig kapital.¹ Dette notatet fokuserer på krav til ren kjernekapitaldekning og uvektet kjernekapitaldekning.

Beregningsgrunnlaget framkommer ved å risikovekte utlån og andre eksponeringer. Risikovektene skal reflektere risikoen for uventede tap, slik at banker med høy risiko må holde mer egenkapital enn banker med lav risiko. På denne måten skal risikovektede kapitalkrav gi bankene insentiv til god risikostyring.

Krav til uvektet kjernekapitaldekning i EU

Den globale finanskrisen i 2008 viste at flere av de største internasjonale bankene hadde for lite kapital. I mange tilfeller utgjorde kjernekapitalen i disse bankene under 3 prosent av deres eksponeringer.² Det var for lavt til å dekke tapene som oppsto i noen av bankene under finanskrisen.

Erfaringene fra finanskrisen gjorde myndigheter og markedsaktører usikre på om kapitalkravene var tilstrekkelige til å sikre finansiell stabilitet. I 2010 foreslo Baselkomiteen en ny bankregulering, kalt [Basel III](#). Basel III inneholdt flere nye kapitalkrav, blant annet strengere minstekrav og nye bufferkrav til risikovektet kapitaldekning. I tillegg inneholdt Basel III et nytt krav til uvektet kjernekapitaldekning (Leverage Ratio – LR).

LR beregnes som kjernekapital i prosent av et uvektet eksponeringsmål. Eksponeringsmålet tilsvarer i hovedsak bankens eiendeler.³ En økning i utlån og andre eksponeringer trekker derfor LR ned, mens LR øker med mer kjernekapital.

Kravet til LR skal sikre at bankene finansierer seg med en tilstrekkelig andel kjernekapital, uavhengig av tapsrisiko. Ifølge Basel III skal det uvektede kravet fungere som en sikkerhetsmekanisme (backstop) for risikovektede krav:

“The reforms raise both the quality and quantity of the regulatory capital base and enhance the risk coverage of the capital framework. They are underpinned by a leverage ratio that serves as a backstop to the risk-based capital measures, is intended to constrain excess leverage in the banking system and provide an extra layer of protection against model risk and measurement error.”⁴

¹ Ren kjernekapital er bankens egenkapital fratrukket blant annet immaterielle eiendeler som goodwill og utsatt skattefordel. Kjernekapital består av ren kjernekapital og annen godkjent kjernekapital som fondsobligasjoner og hybridkapital. Ansvarlig kapital består av kjernekapital og ansvarlig lånekapital.

² Gjennomsnittlig kjernekapitalandel var 2,5 prosent i Frankrike og 2,9 prosent i Tyskland i perioden 1995-2012, se Brei, M. og L. Gambacorta (2014): «[The leverage ratio over the cycle](#)», *BIS Working Papers*, Nr. 471.

³ Eksponeringsmålet omfatter også ikke-balanseførte eiendeler som derivater og utrukne kredittlinjer.

⁴ Se punkt 7 i fortalen av [Basel III](#).

EU fulgte opp anbefalingene fra Baselkomiteen og innførte et minstekrav til LR. EU fastsatte minstekravet til 3 prosent basert på anbefalinger fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA).⁵ EBA konkluderte med at det risikovektede kravet fremdeles skulle være det primære kravet i kapitalreguleringen, mens LR-kravet skulle fungere som en sikkerhetsmekanisme.⁶ EU presiserte senere at det uvektede kravet ikke skal settes så høyt at det svekker den økonomiske veksten:

“In order not to unnecessarily constrain lending by institutions to corporates and private households and to prevent unwarranted adverse impacts on market liquidity, the leverage ratio requirement should be set at a level where it acts as a credible backstop to the risk of excessive leverage without hampering economic growth.”⁷

Krav til uvektet kjernekapitaldekning i Norge

Finanskrisen var ingen soliditetskrise for de norske bankene. De norske bankene hadde moderate utlånstap under finanskrisen. I tillegg var de norske kapitalkravene strengere enn de internasjonale kravene, noe som bidro til at norske banker hadde høyere kapitalandeler enn internasjonale banker.⁸

EUs kapitaldekningsregler er omfattet av EØS-avtalen og blir gjennomført i norsk rett. Finansdepartementet innførte derfor minstekravet til LR i Norge i [2017](#). Under den forutgående høringen pekte Finanstilsynet på at det uvektede kravet ikke burde settes så høyt at det blir bindende for de fleste bankene:

«Samtidig bør ikke kravet settes høyere enn at det fortsatt er det risikovektede kapitalkravet som faktisk blir bindende på høyeste konsolideringsnivå for de fleste foretakene.»⁹

Norske myndigheter innførte også et uvektet bufferkrav for alle banker på 2 prosent utover minstekravet på 3 prosent. I tillegg skulle systemviktige banker ha en ytterligere buffer på minst 1 prosent. Finansdepartementet måtte imidlertid fjerne de særnorske uvektede bufferkravene i [2022](#) da departementet innførte EUs reviderte kapitalkravsforordning ([CRR2](#)). CRR2 inneholder bare uvektet bufferkrav for globalt systemviktige banker utover minstekravet på 3 prosent, og CRR2 er et fullharmonisert regelverk, noe som begrenser norske myndigheters adgang til å fastsette strengere regler.

Finanstilsynet kan likevel stille tilleggskrav til uvektet kjernekapitaldekning under pilar 2 for banker med *risiko for overdreven belåning*.¹⁰ I tillegg stiller tilsynet [krav til interne modeller](#) som de største bankene (IRB-bankene) benytter til å beregne kapitalkrav.

Finanstilsynet legger stor vekt på at bankene skal opprettholde en høy LR. For eksempel skrev Finanstilsynet i 2019:

⁵ Se EBA (2016): [“EBA REPORT ON THE LEVERAGE RATIO REQUIREMENTS UNDER ARTICLE 511 OF THE CRR”](#), CALIBRATION REPORT ON THE LEVERAGE RATIO, 3. August 2016.

⁶ Se side 40 i [EBA \(2016\)](#).

⁷ Se punkt 9 i fortalen av [CRR2](#).

⁸ I det internasjonale regelverket var minstekravet til kjernekapitaldekning 4 prosent, og inntil 50 prosent av kjernekapitalen kunne bestå av hybridkapital. I Norge måtte bankene ha en kjernekapitaldekning på minst 6 prosent for å kunne utstede tidsbegrenset ansvarlig lånekapital, og fondsobligasjoner (hybridkapital) kunne utgjøre inntil 15 prosent av kjernekapitalen.

⁹ Se side 9 i Finanstilsynet (2016): [«Uvektet kapitalandel»](#), Høringsnotat, 31. mars 2016.

¹⁰ Se punkt 15 i fortalen til [CRD5](#). Punkt 7.3.1 og 7.3.2 i [EBAs retningslinjer for SREP](#) beskriver hvilke forhold myndighetene skal vurdere og hvordan de skal fastsette et eventuelt tilleggskrav for overdreven belåning.

«Finanstilsynet vil ved godkjenning og oppfølging av interne modeller legge vekt på at disse er robust kalibrert med betryggende sikkerhetsmarginer, og vil ved fastsettelse av pilar 2-krav legge vekt på at disse kravene også skal fange opp risiko som ikke fullt ut dekkes av pilar 1-kravet. I vurderingen av bankenes soliditet legger Finanstilsynet vekt på uvektet kjernekapitalandel. Etter tilsynets vurdering bør bankenes soliditet målt på denne måten ikke svekkes framover.»¹¹

I 2019 var LR for norske banker på 8 prosent. Det vil si over 2,5 ganger så høyt som EU-kravet på 3 prosent. Om bankene skal opprettholde LR på nivået fra 2019, kan det uvektede kravet bli bindende for flere banker.¹² En slik tilnærming vil undergrave formålet med kapitalreguleringen. For det første kan et bindende LR-krav svekke veksten i økonomien, noe som er i strid med kapitalkravsforordningen. For det andre vil et bindende LR-krav være i strid med formålet om at LR skal fungere som en sikkerhetsmekanisme. EBA begrunner dette med at bankenes risikostyring bør understøttes av risikovektede krav:

“Furthermore, high LR requirements may run contrary to their role as a ‘backstop’ to risk-based capital requirements. The higher the requirement, the greater the number of institutions that will be primarily constrained by the LR in a bank-financed economy it remains important that assets and risk selection is guided by a risk-based metrics available to banks. Hence, the LR needs to be calibrated carefully and in relation to risk-based capital requirements.”¹³

Om det uvektede kravet binder, oppnår ikke bankene lavere kapitalkrav ved å yte sikrere lån. I en slik situasjon kan bankene yte mer risikable lån til en høyere rente uten at kapitalkravene øker, noe som bidrar til økt risiko i det finansielle systemet. EBA vektla dette i anbefalingen om kravet på 3 prosent:

“Nevertheless, the literature offers good reasons for implementing the LR as a ‘backstop’ measure to supplement risk-based regulations instead of a primary regulatory requirement. By conception, a non-risk-based LR regulation may incentivise financial institutions with low-risk business to diversify asset portfolios into high-risk business. This may not only increase the default risk of individual financial institutions but, from a financial system perspective, this kind of risk shifting also makes asset portfolios of all financial institutions more alike, which may increase systemic risk.”¹⁴

Høye LR-krav kan også virke bindende i dårlige tider dersom bankene øker sine risikofrie eiendeler. Det var bakgrunnen for at myndighetene i Europa¹⁵ og USA¹⁶ innførte midlertidige lettelser i LR-kravet under pandemien. Under pandemien ble sparingen trukket opp av restriksjoner fra myndighetene, og bankinnskuddene vokste kraftig. Flere banker plasserte de nye innskuddsmidlene i risikofrie statspapirer og sentralbankinnskudd.¹⁷ Denne balanseveksten svekket LR i flere banker, men ikke

¹¹ Se side 3 i Finanstilsynet (2019): «[Finansielt utsyn - 2019](#)», desember 2019.

¹² Ved utgangen av 2024 var LR under 8 prosent for flertallet av de største norske, blant annet DNB, SpareBank 1 Sør-Norge, Sparebanken Vest, SpareBank 1 SMN, SpareBank 1 Østlandet, SpareBank 1 Nord-Norge, Storebrand Bank, OBOS-banken og BN-Bank.

¹³ Se side 42 i [EBA \(2016\)](#).

¹⁴ Se side 40-41 i [EBA \(2016\)](#).

¹⁵ Se ECB (2020): «[ECB allows temporary relief in banks’ leverage ratio after declaring exceptional circumstances due to pandemic](#)», Press release, 7. september 2020.

¹⁶ Se FED (2020): «[Federal Reserve Board announces temporary change to its supplementary leverage ratio rule to ease strains in the Treasury market resulting from the coronavirus and increase banking organizations’ ability to provide credit to households and businesses](#)», Press Release, 1. april 2020.

¹⁷ Se for eksempel Bowman, M. W. (2025): «[Bank Regulation in 2025 and Beyond](#)», Remarks by Michelle W. Bowman, Member of Board of Governors of the Federal Reserve System at Kansas Bankers Association Government Relations Conference, 5. februar 2025.

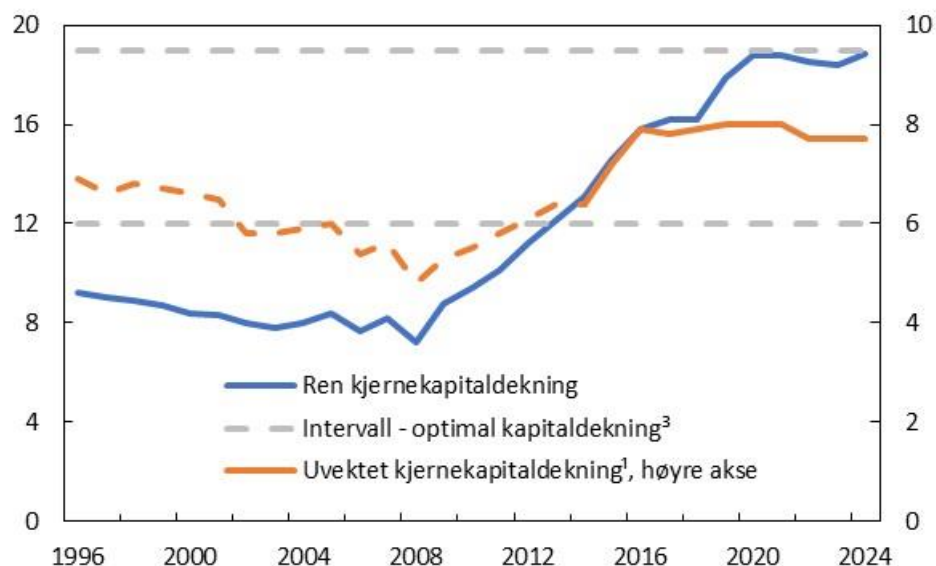
bankenes reelle soliditet. I en slik situasjon kan altså bankene bli tvunget til å begrense balansen for å oppfylle LR-krav, noe som kan svekke tilgangen på utlån og likviditet i finansmarkedene.

Samlet sett tilsier dette at uvektede krav normalt ikke bør være den begrensende faktoren, slik at reguleringen understøtter bankenes incentiver til god risikostyring.

Norske banker er meget solide

Målt ved LR er de norske bankene meget solide. LR har økt fra 4,8 prosent i 2008 til [7,7 prosent](#) i 2024, se figur 1. Det er vesentlig over EU-kravet på 3 prosent. Det er også godt over gjennomsnittet for store europeiske banker ([5,9 prosent](#)), men også svenske (5,7 prosent) og danske banker (5,0 prosent), se figur 2.

Figur 1 Ren kjernekapitaldekning og uvektet kjernekapitaldekning¹. Norske banker². Prosent. 1996 – 2024



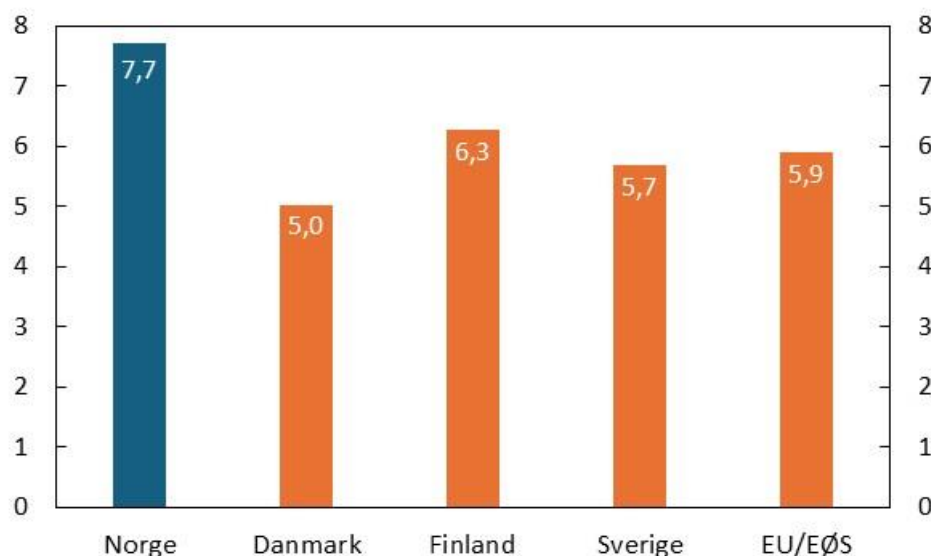
1) Ren kjernekapital som andel av forvaltningskapital før 2014.

2) Alle banker i Norge.

3) Se fotnote 18.

Kilder: Finanstilsynet og Norges Bank

Figur 2 Uvektet kjernekapitaldekning. Norske¹ og europeiske² banker. Prosent. 2024



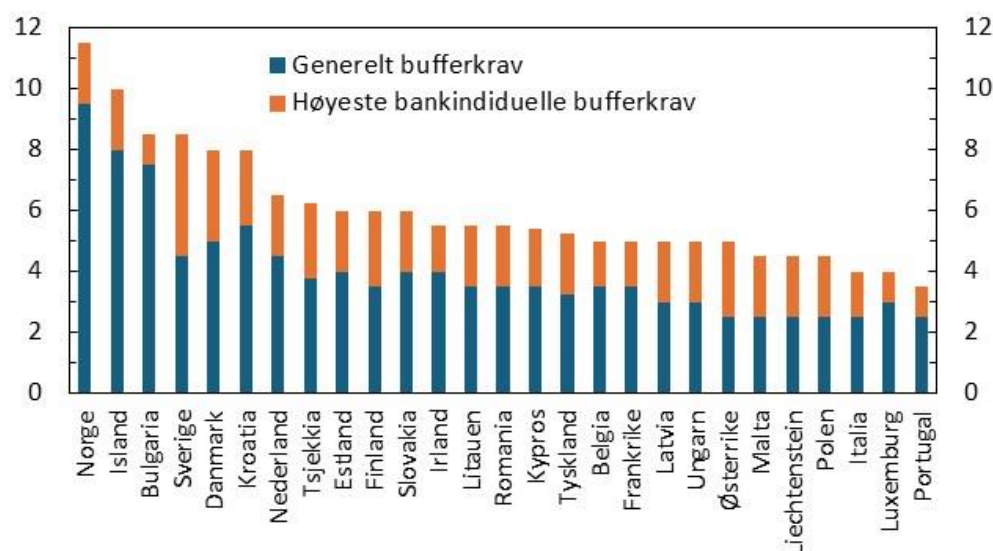
1) Alle banker i Norge

2) 164 store europeiske banker

Kilder: [Den europeiske banktilsynsenheten \(EBA\)](#) og Finanstilsynet

Norske banker er også meget solide målt ved risikovektet kapitaldekning. Samlet sett har de norske myndighetene innført det høyeste bufferkravet til risikovektet kapitaldekning i EU/EØS, se figur 3. Det har bidratt til at de norske bankene har økt sin rene kjernekapitaldekning fra 7,2 prosent i 2008 til [18,8 prosent i 2024](#) (se figur 1).

Figur 3 Samlet bufferkrav¹ under pilar 1 i EU/EØS-området. 31. desember 2024



1) Inkluderer ikke sektorvise krav til systemrisikobuffer.

Kilder: [Det europeiske systemrisikorådet \(ESRB\)](#) og Finans Norge

Flere andre analyser bekrefter norske bankers sterke soliditet. Ren kjernekapitaldekning er i helt i den øvre enden av et intervall for optimal kapitaldekning som er beregnet i Norges Bank, der gevinsten av

mer robuste banker er veid opp mot samfunnsøkonomiske kostnader av dyrere utlån (se figur 1).¹⁸ Norges Banks stresstest viser dessuten at de største bankene har tilstrekkelige kapitalbuffer til å bære betydelige tap samtidig som de yter lån, selv ved kraftige tilbakeslag.¹⁹

Finanstilsynet bemerker i rapporten «[Finansielt utsyn - desember 2024](#)» at soliditeten målt ved LR er «om lag som for ti år siden». Samtidig har risikovektet kapitaldekning økt betydelig. Siden 2014 har ren kjernekapitaldekning økt med 5,7 prosentenheter. Deler av denne økningen skyldes regelverksendringer. Ifølge Finanstilsynets beregninger bidro innføringen av CRR i 2019 og CRR2 i 2022 isolert sett til økninger i kapitaldekningen på henholdsvis [1,5](#) og [0,8](#) prosentenheter, noe som ikke reflekterer en bedring i den faktiske soliditeten. Men den resterende bedringen på 3,4 prosentenheter skyldes i stor grad mer ren kjernekapital. Det sammenfaller med at strengere krav fra myndighetene har trukket opp IRB-bankenes risikovekter, både for foretakslån og boliglån.²⁰ Samtidig tyder flere forhold på at de norske bankene har redusert tapsrisikoen.

Norske banker har redusert tapsrisikoen

EU-reglene krever at tilsynsmyndighetene vektlegger bankenes forretningsmodell og risiko i vurderinger av nivå for LR:

"When reviewing the impact of the leverage ratio on different business models, particular attention should be paid to business models which are considered to entail low risk, such as mortgage lending and specialised lending with regional governments, local authorities or public sector entities... Based on appropriate analysis, and also taking into account historical data or stress scenarios, there should be an assessment of the appropriate levels of the leverage ratio that safeguard the resilience of the respective business models and whether the levels of the leverage ratio should be set as thresholds or ranges."²¹

Dette innebærer at myndighetenes forventninger til LR bør falle dersom bankene gjennomfører endringer i forretningsmodell som reduserer tapsrisiko, for eksempel gjennom økt eksponering mot boliglån og offentlig sektor.

På utlånssiden taler flere forhold for at bankene har redusert tapsrisikoen siden finanskrisen. Siden 2009 har bankene vridd utlånene mot de minst tapsutsatte sektorene, det vil si personmarkedet og offentlig sektor, se figur 4. Utlånene til personmarkedet består hovedsakelig av boliglån med svært lav tapsrisiko. Samtidig har bankene redusert andelen utlån mot foretakssektoren, det vil si sektoren med høyest gjennomsnittlig tapsandel siden 1986. Dette har gjort bankene mindre tapsutsatte.

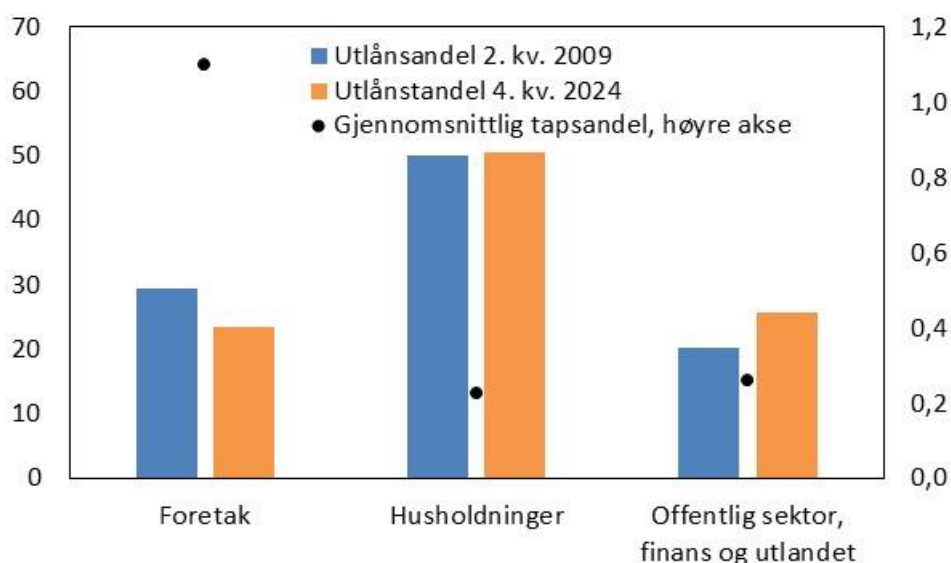
¹⁸ Se Andersen, H. og R. E. Juelsrud (2022): «[Optimal kapitaldekning for norske banker](#)», Norges Bank staff memo, nr. 9, 9. november 2022.

¹⁹ Se Norges Bank (2025): «[Finansiell stabilitet 2025 - 1. halvår](#)», 20. mai 2025.

²⁰ I 2014 fastsatte Finansdepartementet et minstekrav til tapsgrad ved mislighold (loss given default - LGD) for IRB-bankenes boliglån på minst 20 prosent. I tillegg har Finanstilsynet stilt strengere [krav til IRB-modeller](#) for både boliglån og foretakslån. IRB-bankenes gjennomsnittlige risikovekt for foretakslån økte fra 52 prosent i 2014 til 54 prosent i første kvartal 2024. Samtidig har gjennomsnittlig risikovekt for boliglån økt fra 16 prosent til 21 prosent.

²¹ Se punkt 95 i fortalen av [CRR](#).

Figur 4 Norske bankers¹ utlån fordelt på sektorer. Andel av samlet utlån. 2009 og 2024. Norske bankers gjennomsnittlige tap² som andel av utlån i perioden 1986 – 2024



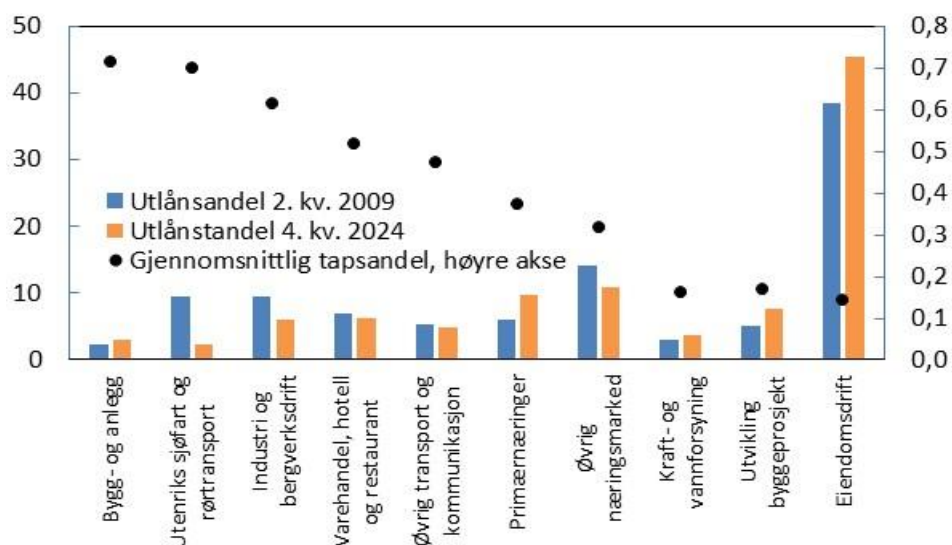
1) Alle banker og kredittforetak i Norge.

2) Tapstallene gjelder sektorene «Personmarkedet» og «Næringsmarkedet». Disse sektorene avviker noe fra sektorene «Husholdninger» og «Foretak». I motsetning til sektorene «Foretak» og «Personmarkedet» inkluderer «Næringsmarkedet» og «Husholdninger» personlige næringsdrivende.

Kilder: [Norges Bank](https://norges-bank.no) og [Statistisk sentralbyrå](https://statistikksentralbyra.no)

Siden 2009 har bankene også vridd sammensetningen på foretakslånene mot mindre tapsutsatte næringer, se figur 5. Bankene har økt sine utlånsandeler mot flere av næringene som har vært minst tapsutsatt siden 1997, for eksempel kraft og vannforsyning. Samtidig har bankene redusert utlånsandelene mot flere av de mest tapsutsatte næringene, blant annet sjøfart, industri og bergverk samt varehandel, hotell og restaurant.

Figur 5 Norske bankers¹ utlån fordelt på næringer. Andel av samlet utlån til næringsmarkedet. 2009 og 2024. Norske bankers gjennomsnittlige tap som andel av utlån i perioden 1997 – 2024

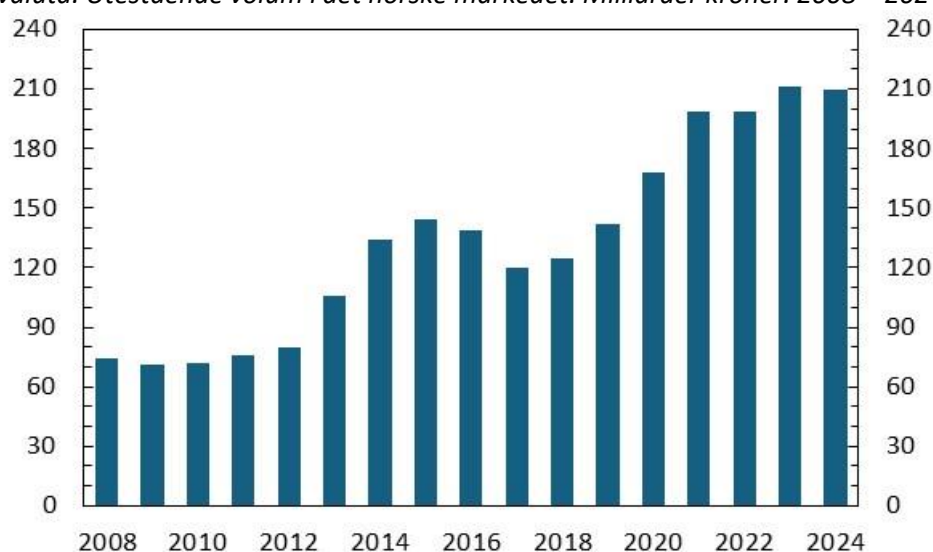


1) Alle banker og kredittforetak i Norge.

Kilder: [Norges Bank](https://norges-bank.no) og [Statistisk sentralbyrå](https://statistikksentralbyra.no)

I tillegg til at bankene har vridd utlånene mot mindre tapsutsatte sektorer og næringer, taler flere forhold for at bankene har redusert kredittrisikoen innenfor de ulike utlånsegmentene. For eksempel tyder beregninger i Norges Bank på at konkursrisikoen til norske foretak med bankgjeld har falt siden 2012.²² Det kan forklares med en nokså god utvikling i norsk økonomi, men det kan også forklares med at bankenes risikostyring har blitt bedre. Flere forhold kan ha bidratt til bedre risikostyring, blant annet erfaringer fra tidligere kriser, økt kompetanse, bedre datagrunnlag, digitalisering og risikosensitive kapitalkrav. Samtidig har trolig obligasjonsmarkedet finansiert en større del av de mest risikable foretakene. Obligasjonsgjelden til foretak med lav kredittvurdering har økt kraftig siden 2008, se figur 6.

Figur 6 Obligasjonsgjeld til foretak med lav kredittvurdering (High Yield) i norske kroner og utenlandsk valuta. Utestående volum i det norske markedet. Milliarder kroner. 2008 – 2024



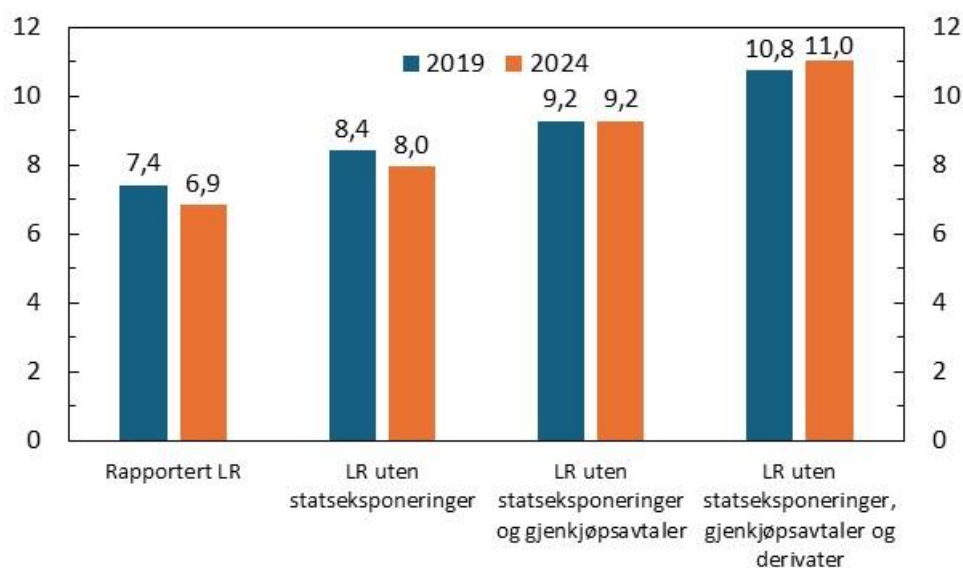
Kilde: [Stamdata](#)

I tillegg til tilpasningene i utlånsporteføljen har de norske bankene også økt andre eiendeler og eksponeringer med lav risiko. For eksempel består DNBs eiendeler av en stadig større andel statseksposeringer, gjenkjøpsavtaler og derivater. Det har svekket DNBs LR, men neppe bankens reelle soliditet.²³ Statseksposeringer er risikofrie, og gjenkjøpsavtaler er sikret med likvide eiendeler av høy kvalitet. I tillegg blir derivatene i større grad garantert og gjort opp av sentrale motparter enn under finanskrisen. Dette taler for at risikoen ved disse eksponeringene er lav. De risikovektede kravene bidrar dessuten til at økte eksponeringer motsvares av økt kapital. Om vi ekskluderer statseksposeringer, gjenkjøpsavtaler og derivater fra beregningen, har DNBs LR økt siden 2019, se figur 7.

²² Se figur 6 i Hjelseth, I. N., K. Liaudinskas og S. K. Thuve (2024): «[Nye mikrodata for misligholdte foretakslån gir bedre anslag for bankenes utlånstap](#)», *Norges Bank staff memo*, nr. 10, 18. desember 2024.

²³ Flere amerikanske banker har hatt tilsvarende utvikling, se for eksempel Covas, F. og F. Rosa (2025): «[Treasury Market Resiliency and Large Banks' Balance Sheet Constraints](#)», *Bank Policy Institute*, 6. februar 2025.

Figur 7 DNBs LR i 2019 og 2024. Rapportert og justert for effekter av statseksponeringer, gjenkjøpsavtaler og derivater. Prosent



Kilde: [DNB](#)

Avsluttende kommentarer

Finanstilsynet legger stor vekt på at bankene skal ha en høy uvektet kjernekapitaldekning (LR). Norske bankers LR er over dobbelt så høy som EU-kravet på 3 prosent. Andre måltall og analyser viser også at norske banker er svært solide. I tillegg tyder flere forhold på at bankene har redusert tapsrisikoen. Da kan LR falle uten at det reflekterer enn svekkelse i reell soliditet.

EU-regelverket er tydelig på at krav til LR bare skal fungere som en sikkerhetsmekanisme. Om Finanstilsynet legger for stor vekt på å opprettholde LR i norske banker, vil det svekke bankenes insentiver til god risikostyring. En slik tilnærming vil undergrave formålet med kapitalreguleringen og være i strid med det grunnleggende harmoniseringsprinsippet i EUs kapitalkravsregelverk ([Single Rulebook](#)). Det vil utgjøre et brudd på EØS-avtalens lojalitetsplikt. Samlet sett taler dette for at LR-krav bare bør fungere som en sikkerhetsmekanisme for norske banker.