

## **Vedlegg: Vurdering av sektorvis systemrisikobuffer**

*I Norges Banks rammeverk for vurdering av systemrisikobufferen er et av prinsippene for råd om bufferen at: «Kravet til systemrisikobuffer bør som hovedregel gjelde alle eksponeringer i Norge. Det er fordi det er usikkert hvordan strukturelle sårbarheter vil påvirke bankene i et tilbakeslag. I situasjoner med spesielt høy sårbarhet i enkelte sektorer og hvor mer målrettede tiltak ikke er tilstrekkelige eller tilgjengelige, kan imidlertid sektorvis krav til systemrisikobuffer vurderes.»*

*Flere land har innført sektorvis systemrisikobuffer de siste årene. IMF har i sin Artikkel 4-vurdering av Norge i 2023 påpekt behovet for flere makrotilsynsvirkemidler, som en gradvis innføring av sektorvis systemrisikobuffer for næringseiendom. Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) har anbefalt alle land i Europa å overvåke sårbarheten i næringseiendom og eventuelt innføre tiltak.*

*I dette vedlegget vurderer vi behovet for å erstatte hele eller deler av den generelle systemrisikobufferen med en sektorvis systemrisikobuffer i Norge. Næringseiendom er den mest aktuell sektoren, siden bankene har store utlån til næringseiendom og banktapene kan bli store. Vår vurdering er imidlertid at det ikke er hensiktsmessig å foreslå en sektorvis systemrisikobuffer i Norge.*

### **1. Regelverket og systemrisikobuffer i andre land**

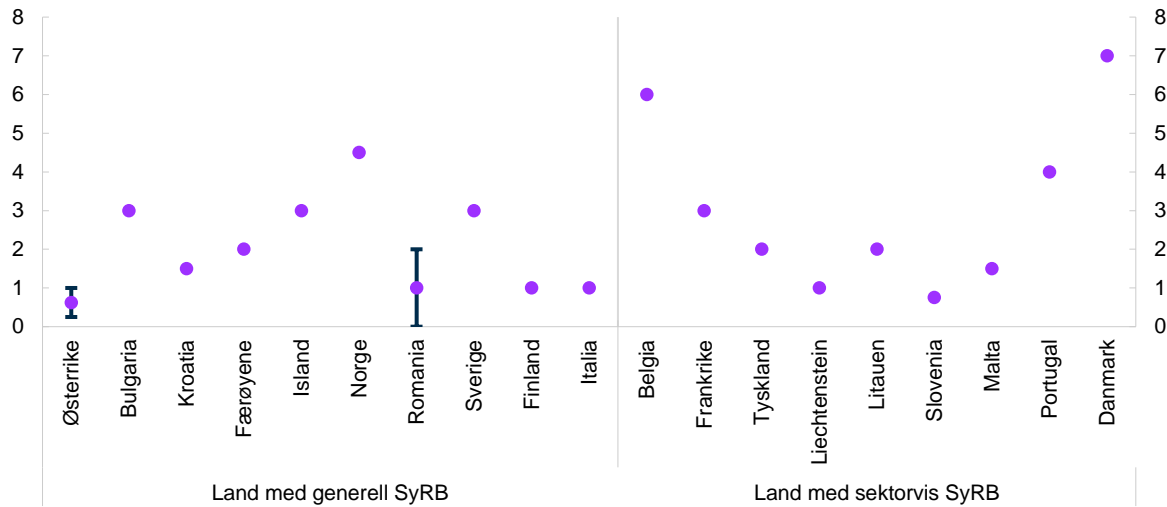
#### *EU-regelverket*

Ifølge gjeldende kapitalkravregelverk i EU, CRR2/CRD5, kan systemrisikobufferen benyttes for å dempe systemrisiko som ikke er dekket av andre krav, som motsyklisk kapitalbuffer og buffer for systemviktige banker. Systemrisikobufferen kan innføres for hele eller deler av finanssektoren. Den kan også innføres for alle, eller deler av, eksponeringene. Dersom bufferen gjelder eksponeringer mot enkelte sektorer, kalles det en sektorvis systemrisikobuffer. I regelverket fremgår det at en sektorvis buffer kan gjelde for eksempel personlån med pant i bolig eller juridiske personers lån med pant i næringseiendom. Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) har gitt mer detaljerte retningslinjer for mulige avgrensinger av sektorvis systemrisikobuffer, blant annet basert på næringskoder. I kommende EU-regelverk, CRR3/CRD6, spesifiseres det at systemrisikobufferen kan brukes til å dempe systemrisiko knyttet til klimaendringer.

#### *Systemrisikobuffer i andre land*

Totalt 19 land i Europa har innført, eller foreslått å innføre, en systemrisikobuffer. Det er variasjon i utforming og begrunnelse. Ti land har en systemrisikobuffer som gjelder for totale eksponeringer eller alle eksponeringer i hjemlandet. Blant disse landene har Norge høyest bufferkrav på 4,5 prosent, mens tre land har et krav på 3 prosent og de øvrige har lavere krav, se figur 1. Finland og Bulgaria har blant annet begrunnet bufferen med en stor banksektor, mens Island og Færøyene i hovedsak har begrunnet bufferen med at de er små, åpne økonomier som er utsatt for forstyrrelser fra utlandet. Kroatia har blant annet begrunnet bufferen med høy gjeld i offentlig sektor og bankenes eksponering mot denne sektoren. I Romania varierer bufferkravet med andelen misligholdte lån i bankene. I Sverige og Østerrike gjelder bufferen bare de systemviktige bankene, og bufferen er begrunnet med likheter ved disse bankene. Italia har nylig foreslått en systemrisikobuffer på 1 prosent fra juni 2025 for å øke motstandskraften i banksektoren.

Figur 1. Land med systemrisikobuffer. Bufferkrav i prosent (streker viser variasjon i krav for banker)



Kilder: Landenes notifikasjoner til ESRB, Banca D'Italia, Det systemiske risikoråd i Danmark og Norges Bank

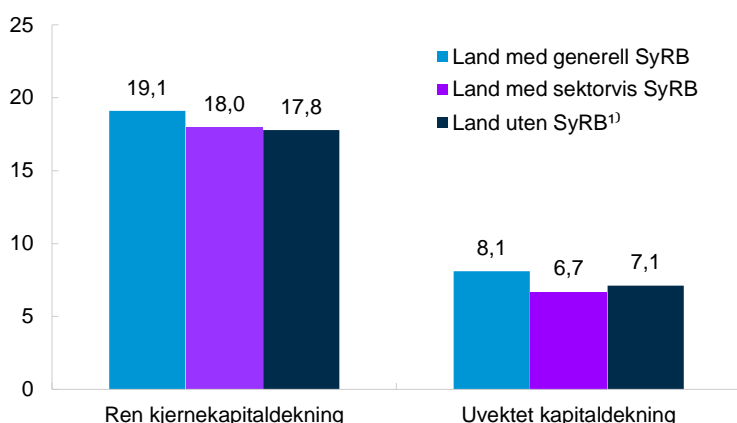
Ni europeiske land har innført, eller foreslått å innføre, en sektorvis systemrisikobuffer. Alle landene har gjort dette de siste årene, og de har ikke tidligere hatt en systemrisikobuffer. Bufferkravet varierer mellom 0,5 og 7 prosent. I seks land gjelder bufferen for boliglån. Liechtenstein har i tillegg til boliglån innført en sektorvis systemrisikobuffer for næringsseidoms-lån. I Frankrike har de innført en buffer for systemviktige bankers eksponering mot store ikke-finansielle foretak med høy gjeld. I Danmark har systemrisikorådet foreslått å innføre buffer for eksponering mot eiendomsforetak. Dette begrunnes med at eiendomssektoren var særlig utsatt for tap under finanskrisen i 2008, samtidig som bankene har stor og økende eksponering mot eiendomsforetak.

Mange av landene med en buffer på boliglån begrunner det med et høyt gjeldsnivå i husholdningene og tegn til et overvurdert boligmarked. Overvurderingen i boligmarkedet er en typisk syklisk sårbarhet, og tilsier at bufferkravene kan endres nokså ofte. Belgia har redusert kravet fra 9 til 6 prosent, og Slovenia har nylig varslet at de reduserer kravet fra 1 til 0,5 prosent. Begge landene har begrunnet endringen i hovedsak med mindre overvurdering i boligmarkedet og bedre kredittkvalitet, som innebærer en lavere risiko for store banktap på boliglån.

Land med sektorvis buffer har i gjennomsnitt lavere samlet kapitaldekning enn land med generell systemrisikobuffer, se figur 2. Det kan ha sammenheng med at enkelte land har innført sektorvis buffer i stedet for gulv for risikovekter for IRB-banker, som Belgia og Portugal. De sektorvise bufferne har dessuten begrenset betydning for samlet kapitaldekning i banksektoren. Beregninger i enkelte land tilsier at en sektorvis systemrisikobuffer på 1 til 2 prosent på boliglån øker samlet kapitaldekningen i banksektoren med 0,2 til 0,3 prosent.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> I Tyskland er sektorvis systemrisikobuffer for boliglån på 2 prosent anslått å øke samlet ren kjernekapitaldekning i banksektoren med 0,2 prosentenheter, se Geiger, S. (2022) «[Systemic risk buffer and residential real estate loans: the steering effect of sectoral buffer application](#)». *Technical Paper 04/2022*. Deutsche Bundesbank. Tilsvarende bufferkrav i Litauen er anslått å øke samlet ren kjernekapitaldekning med 0,3 prosentenheter, se [notifisering til ESRB fra Bank of Lithuania publisert 22. mars 2022](#). I Slovenia er et tilsvarende bufferkrav på 1 prosent anslått å øke samlet ren kjernekapitaldekning med 0,2 prosentenheter, se [notifisering til ESRB fra Bank of Slovenia publisert 14. juni 2022](#).

Figur 2. Gjennomsnittlig kapitaldekning ved utgangen av 2023 i grupper av land. Prosent



1) Inkluderer Danmark og Italia som har foreslått, men ennå ikke innført, en systemrisikobuffer.

Kilder: EBA, landenes notifiseringer til ESRB og Norges Bank

Det er variasjon i anslag på endring i kredittpraksis og utlånsvolum som følge av en sektorvis systemrisikobuffer. Studier fra Litauen, Slovenia og Sveits estimerer fall i utlån til boligsektoren på mellom 1,5 og 6 prosent ved buffer på 1 eller 2 prosent.<sup>2</sup> En studie fra Tyskland før implementering viste et fall i boligutlån sammenlignet med andre utlån, mens en nyere studie fra Tyskland finner minimal effekt på kredittpraksis i en situasjon med god lønnsomhet i banksektoren, som dagens situasjon.<sup>3</sup>

## 2. Vurdering av sektorvis buffer for næringseiendom i Norge

Det er grunner til å vurdere en sektorvis systemrisikobuffer. Formålet med en slik buffer bør være å bygge motstandskraft i bankene med størst eksponering mot en sektor. En sektorvis buffer kan oppnå dette mer effektivt enn en generell buffer dersom bestemte sektorer utgjør den største tapsrisikoen og bankene er ulikt eksponert mot sektorene.

*Næringseiendom er næringen bankene har tapt mest på i kriser*

En stor andel av bankenes utlån er til næringseiendomsforetak, omtrent 45 prosent av samlede foretakslån. Bankene har også store eksponeringer mot eiendomsutvikling og byggentreprenører, tilsvarende henholdsvis 10 og 3 prosent av samlede foretakslån, og deler av dette er oppføring av næringsbygg.

Bankenes tap på utlån til næringseiendom har historisk vært lave i normale tider.

Næringseiendom er imidlertid den næringen som har påført bankene størst tap i kriser, se figur 3. Bankene tapte om lag en tredjedel av sine utlån til næringen under bankkrisen i 1988–1993. Bankene har opplevd nokså høye tap til andre enkelt næringer etter bankkrisen, som oppdrettsnæringen på tidlig 2000-tallet og oljerelatert virksomhet i etterkant av

<sup>2</sup> Se [notifisering til ESRB fra Bank of Lithuania publisert 22. mars 2022](#) og [notifisering til ESRB fra Bank of Slovenia publisert 14. juni 2022](#). For Sveits, som har en sektorvis motsyklisk kapitalbuffer på boliglån, er det ikke funnet virkning for banksektoren som helhet, men virkning for banker med lav kapitaldekning relativt til kapitalkravene, se Basten, J. (2020) «[Higher Bank Capital Requirements and Mortgage Pricing: Evidence from the Counter-Cyclical Capital Buffer](#)». *Review of Finance*, 24 (2), mars, side 453–495.

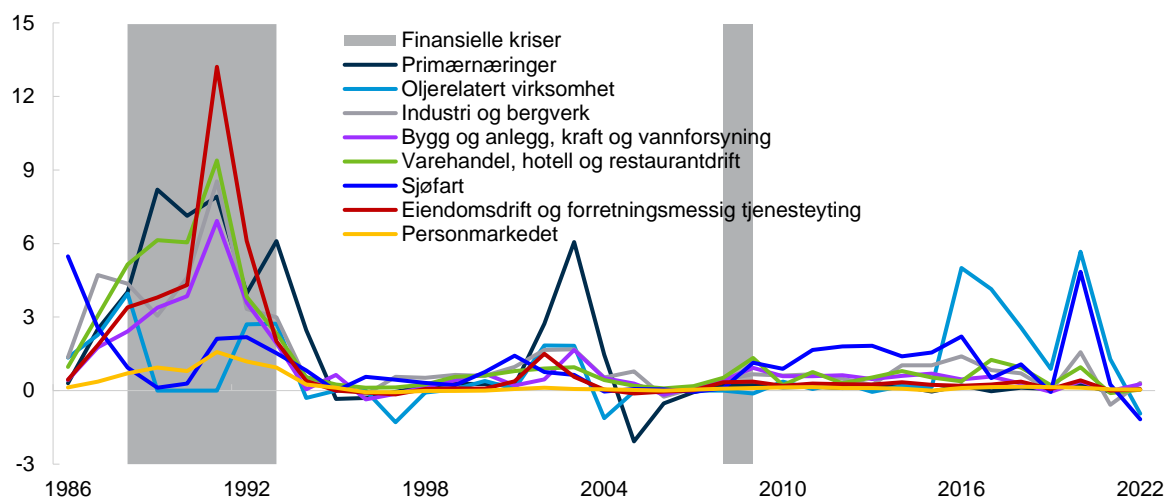
<sup>3</sup> Se Geiger, S. (2022) «[Systemic risk buffer and residential real estate loans: the steering effect of sectoral buffer application](#)». *Technical Paper 04/2022*. Deutsche Bundesbank og Lang, J. Menno, D. (2023) «[The State-Dependent Impact of Changes in Bank Capital Requirements](#)». *Discussion paper 19/2023*. Deutsche Bundesbank.

oljeprisfallet i 2014, men konsekvensene for banksektoren ble begrenset av lavere utlån til disse næringene.

Høy eksponering og fare for høye tap i kriser kan tilsi en sektorvis systemrisikobuffer på næringseiendom. Næringseiendom skiller seg dessuten fra andre næringer ved at lån som oftest er gitt med pant i eiendom. Problemer i et foretak kan føre til prisfall på næringseiendom dersom eiendommer selges, og dermed kan problemene smitte til andre foretak som opplever fall i eiendomsverdier (pekuniær eksternalitet).

Boliglån er også gitt med pant i eiendom, og mekanismene ved boligprisfall kan være tilsvarende som for næringseiendom, altså en pekuniær eksternalitet. Bankenes tap på utlån til personmarkedet har historisk vært lave (figur 3). De lave tapene må ses i sammenheng med at boliglån er knyttet til person og ikke et aksjeselskap med begrenset ansvar. Husholdningene kan derimot stramme mye inn på konsumet og dermed påføre bankene tap på utlån til foretak. En sektorvis systemrisikobuffer på boliglån vil dermed ikke bidra til å øke motstandskraften i bankene med størst utlån til foretak, hvor tapsrisikoen er høyest ved en konsuminnstramning.

Figur 3. Utlånstap som andel av utlån til næringen. 1986-2022. Prosent.



Kilde: Norges Bank

### Beregning av virkninger for norske banker ved en omlegging til sektorvis systemrisikobuffer

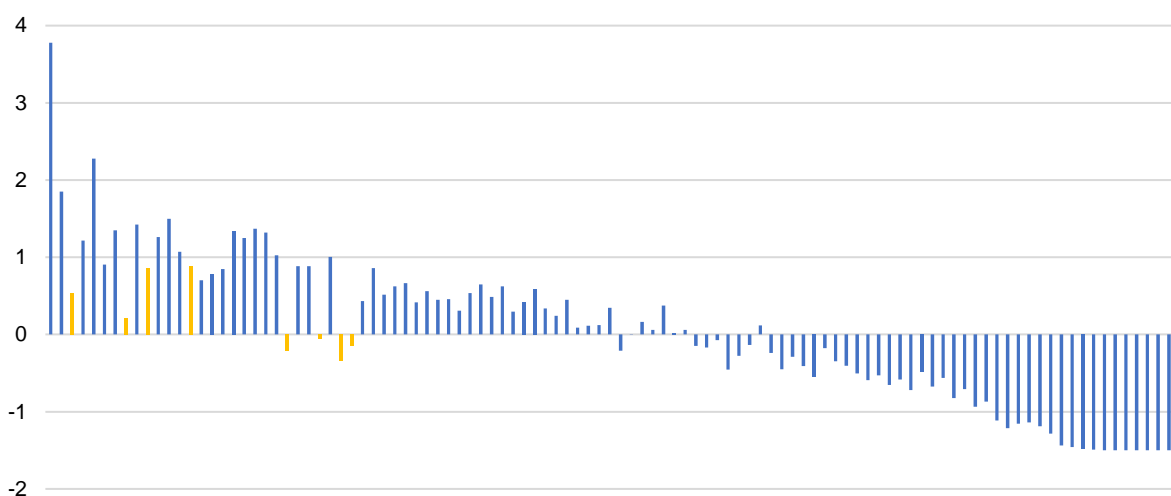
Vi har vurdert sektorvis systemrisikobuffer for næringseiendom nærmere. Vi har sett på en omlegging hvor det generelle kravet reduseres fra 4,5 prosent til 3 prosent, mens det innføres en sektorvis systemrisikobuffer på næringseiendom på 10,7 prosent. Samlet sett gir det uendret kapitaldekning i banksektoren før og etter omleggingen.<sup>4</sup>

Våre beregninger indikerer at en slik omlegging vil gi forholdsvis små utslag i krav til ren kjernekapitaldekning for de fleste banker, se figur 4.<sup>5</sup> Bankene med størst andel utlån til næringseiendom får den største økningen, men økningen er som regel mindre for banker

<sup>4</sup> Utvalget består av 106 banker, utenlandske filialer er ikke inkludert, og det tas ikke hensyn til eventuelle tilpasninger i bankene. I reduksjonen av den generelle systemrisikobufferen er det tatt hensyn til at det norske bufferkravet ikke ilegges bankenes utenlandseksponeeringer. Den sektorvise systemrisikobufferen legges på utlån med pant i næringseiendom. Den sektorvise bufferen ilegges ikke på operasjonell risiko og markedsrisiko, slik som den generelle systemrisikobufferen gjør.

med IRB-modeller (gule søyler i figur 4) enn for banker som benytter standardmetoden (blå søyler). Det kan skyldes at IRB-bankene i gjennomsnitt har lavere risikovekter på næringseiendomslån enn standardmetodebankene. I tillegg kan utslagene skyldes blant annet ulike utlånsandeler mot andre sektorer med andre risikovekter og ulik markedsrisiko og operasjonell risiko som andel av samlet beregningsgrunnlag. Utslagene har ikke en klar sammenheng med størrelsen på banken. Banker uten utlån til næringseiendom, som forbrukslånsbanker, vil komme gunstig ut av en slik omlegging.

*Figur 4. Endring i krav til ren kjernekapitaldekning for norske banker ved reduksjon av generell systemrisikobuffer fra 4,5 til 3 prosent og innføring av en sektorvis systemrisikobuffer på 10,7 prosent for næringseiendom. Søylenes representerer enkeltbanker og er sortert etter andel utlån til næringseiendom av den enkelte banks totale utlån. Prosent*



Kilder: Finanstilsynet og Norges Bank

### *Ikke hensiktsmessig å innføre sektorvis systemrisikobuffer i Norge*

En sektorvis systemrisikobuffer kan bidra til at bankene med høyest eksponering mot næringseiendom holder mer kapital bak utlånene, men det er ikke sikkert at de største tapene kommer på næringseiendomslån ved et tilbakeslag i fremtiden selv om det har gjort det historisk. Det kan bli store tap også på lån til andre sektorer, som eiendomsutvikling og sektorer særlig utsatt for klimaomstilling. Under bankkrisen var tapene høye i flere sektorer samtidig (figur 3).

Videre indikerer våre beregninger over at en sektorvis systemrisikobuffer for næringseiendom betyr lite for størrelsen på krav til ren kjernekapitaldekning for de fleste banker. En betydelig kostnad ved en slik omlegging er at det kompliserer regelverket og skaper omgåelsesmuligheter. Avgrensingen av en sektorvis buffer må trolig baseres på næringskoder og/eller hvorvidt lånet er gitt med pant i eiendom. Mange foretak driver virksomhet innen flere næringer. Næringskodene skal baseres på hovedvirksomheten til foretaket, og det er foretaket selv som rapporterer næringskode. Det kan gi omgåelsesmuligheter, særlig for konsern som driver virksomhet innen flere næringer. Det må også vurderes om eiendomsutvikling og profesjonell utleie av boliger bør inkluderes. Dersom alle lån med pant i næringseiendom inkluderes, vil bufferen også omfatte en del foretak innen andre næringer, som industri og varehandel, som eier egne lokaler. Det kan føre til mindre pant bak lån. Samtidig kan noen av de mest risikofylte lånene til næringseiendom allerede

være gitt uten pant, og dermed ikke omfattes. Avgrensning basert på pant kan også føre til at bankene i større grad sikrer seg på andre måter enn tinglyst pant i fast eiendom.

En sektorvis systemrisikobuffer vil også trolig bidra til å flytte noe av næringsseidomsforetakenes finansiering fra banker til obligasjonsmarkedet. Bankene må trolig øke sin utlånsrente på lån til næringsseidomsforetak for å opprettholde egenkapitalavkastningen, noe som kan bidra til en viss reduksjon av bankgjelden og økt obligasjonsgjeld. Det kan være positivt for finansiell stabilitet at noe av kredittrisikoen flyttes fra banker til obligasjonsmarkedet. På den annen side kan obligasjonsgjelden være en mindre stabil finansieringskilde enn bankgjeld i dårlige tider, som kan øke faren for hastesalg av næringsseidom og dermed påføre bankene økte tap. Økte finansieringskostnader for næringsseidomsforetak kan være utfordrende i dagens situasjon, hvor utlånsrentene har steget mye og redusert lønnsomheten og soliditeten i foretakene.

Resiprositet fra andre land er avgjørende for en velfungerende systemrisikobuffer. Det vil være særlig avgjørende for en sektorvis buffer for næringsseidom fordi om lag 40 prosent av samlede banklån til næringsseidom er gitt fra filialer av utenlandske banker.

Samlet er det vår vurdering at det ikke er hensiktsmessig å skulle erstatte hele eller deler av det generelle bufferkravet med en sektorvis systemrisikobuffer for næringsseidom.

### **3. En kort vurdering av sektorvis buffer mot klimarisiko**

I årene som kommer er det forventet at globale temperaturer skal øke. Samtidig har Norge et mål om netto nullutslipp innen 2050. Dette kan føre til at mange foretak får høyere kostnader, samtidig som produktivitetsveksten i perioder kan bli lav.

Klimastresstester, som har søkelys på negative effekter av klimaomstilling, viser at faren for tap kan øke vesentlig i noen næringer. Utslipp er svært ujevnt fordelt. Utenriks sjøfart og utvinning av olje og gass står alene for om lag halvparten av samlede utslipp fra norsk økonomisk aktivitet. Beregninger Norges Bank har fått utført av Menon av utslipp i verdikjeden, viser at næringer som selv har store utslipp, gjerne også bruker produkter som krever store utslipp i sin produksjon og at de dessuten ofte selger produkter som også brukes i virksomhet med store utslipp. Transportnæringene, prosessindustrien, utvinning og bergverk er næringer vi har grunn til å tro er særlig utsatt.

Næringer med store utslipp kan være sårbare for klimaendringer og raske endringer i klimapolitikk. Både kostnadene knyttet til utslippsavgifter og energieffektivisering, og utgifter relatert til skader som følge av endringer i vær og klima, forventes å øke. Økte kostnader vil påvirke driftsmarginene i foretakene negativt. Det kan bidra til høyere tap og redusere bankenes utlånskapasitet. Samtidig kan behovet for investeringer til klimaomstilling øke.

Vi har ikke vurdert nærmere utforming av en sektorvis systemrisikobuffer knyttet til klimarisiko, men mange av de samme vurderingene gjelder som for en buffer på næringsseidom. Avgrensningene og omgåelsesmulighetene er trolig enda mer krevende for klimarisiko, som valg av næringer som bør omfattes. Det kan også være krevende å begrunne en buffer basert på næringer, for eksempel ved at enkelte foretak med høyere utslipp i andre næringer ikke inkluderes. Vår vurdering er at slike sårbarheter ivaretas best gjennom en generell systemrisikobuffer.