

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLOVår referanse
22/12141
Deres referanse

11.05.2026

Vurdering av vesentlighetsgrensen i den norske systemrisikobufferen

1. Innledning

Systemrisikobufferen bidrar til solide banker og økt motstandsdyktighet i banksystemet ved å sikre at bankene holder en kapitalbuffer ut fra nivået på strukturelle sårbarheter i økonomien og annen systemrisiko av varig karakter.

For norske banker omfatter systemrisikobufferen alle engasjementer i Norge. For utenlandske banker omfatter bufferen alle norske engasjementer dersom banken har et risikovektet beregningsgrunnlag i Norge over en gitt vesentlighetsgrense, uavhengig av om banken opererer via filial eller gjennom grensekryssende virksomhet. Dette forutsetter at andre lands myndigheter har anerkjent tiltaket gjennom rammeverket for frivillig resiprositet.

Nivået på vesentlighetsgrensen kan ha betydning for konkurranseforhold mellom norske og utenlandske banker. Etter avtale med Finansdepartementet redegjør Finanstilsynet i dette brevet for ulike innretninger og nivåer på vesentlighetsgrensen.

Regelverket for frivillig resiprositet omtales i punkt 2, mens vesentlighetsgrensen omtales i punkt 3. Relevante trekk ved det norske bankmarkedet beskrives i punkt 4, og alternative innretninger av vesentlighetsgrensen drøftes i punkt 5. Finanstilsynets vurderinger fremgår av punkt 6.

2. Regelverk og rammeverket for frivillig resiprositet

Kapitalkravsregelverket (CRD/CRR) fastsetter rammer for bruk av kapitalbufferer, herunder systemrisikobufferen. ESRBs håndbok om operasjonalisering av makrotilsynsvirkemidler i banksektoren og rammeverk for frivillig resiprositet inneholder supplerende retningslinjer.¹

Makrotilsynsvirkemidler gjelder ikke automatisk for utenlandske bankers engasjementer. For at tiltaket skal gjøres gjeldende for utenlandske banker, må makrotilsynsmyndigheten i et land (Finansdepartementet i Norge) anmode Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) om å anbefale andre EU- og EØS-land om å anerkjenne tiltaket. Basert på sin vurdering, utsteder ESRB en resiprositetsanmodning. Beslutningen om å resiprokere et makrotilsynsvirkemiddel fattes deretter av det enkelte lands makrotilsynsmyndighet.²

De nordisk-baltiske landene har inngått en avtale (Memorandum of Understanding, MoU) om at full resiprokering skal være utgangspunktet for landene som har skrevet under avtalen, herunder sats og angitt vesentlighetsgrense.

EU-kommisjonen har varslet at den vil legge frem en rapport om europeiske bankers konkurransevne i løpet av 2026. I denne forbindelse er det også signalisert at Kommisjonen kan

¹ [The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector](#)

² I Norge er beslutningen om å anerkjenne andre lands makrotilsynstiltak delegert fra Finansdepartementet til Finanstilsynet.

komme til å vurdere mulige endringer i makrotilsynsrammeverket, blant annet spørsmål om kapitalbufferstruktur og resiprositetsmekanismer.³ Eventuelle endringer kan få betydning for den norske systemrisikobufferen og vesentlighetsgrensen.

3. Vesentlighetsgrensen

Et prinsipp i ESRBs rammeverk er at utenlandske banker med ikke-vesentlige eksponeringer i vertslandet kan unntas fra et makrotilsynsvirkemiddel. ESRB begrunner dette i hensynet til forholdsmessig ressursbruk, både for banker og tilsynsmyndigheter.⁴ Utenlandske banker kan ha eksponeringer i et annet land som er begrenset i omfang og ikke av betydning for finansiell stabilitet eller reguleringseffektivitet.

Det følger av rammeverket at vesentlighetsgrensen i saker om frivillig resiprositet som hovedregel skal settes til én prosent av utlånsvolumet eller det relevante markedet.⁵ I henhold til anbefalingen fra ESRB skal nasjonale myndigheter foreslå en vesentlighetsgrense når de ber ESRB utstede en slik anmodning, og den kan være lavere enn hovedregelen.⁶ Det mest sentrale argumentet for å sette en lavere vesentlighetsgrense er av hensyn til finansiell stabilitet når det nasjonale bankmarkedet er tett sammenkoblet med andre lands markeder. Det er likevel ESRB som fastsetter nivået på vesentlighetsgrensen i sin anmodning om at tiltaket anerkjennes av andre myndigheter.

Når andre lands myndigheter vurderer hvorvidt de skal anerkjenne et makrotilsynstiltak skal de følge anbefalingen eller gi en saklig begrunnelse for hvorfor de ikke gjør det. Andre lands myndigheter kan således velge å benytte en lavere vesentlighetsgrense eller ingen vesentlighetsgrense når de anerkjenner et tiltak.

I 2020 ble vesentlighetsgrensen for den norske systemrisikobufferen satt til én prosent av utlånsvolumet. Dette tilsvarte en vesentlighetsgrense på 32 mrd. kroner i risikovektede eksponeringer per utenlandske bank. Ved notifiseringen i 2022 ble grensen redusert til fem mrd. kroner i risikovektede eksponeringer i Norge, som utgjør om lag 0,18 pst. av det relevante markedet.⁷ Grensen ble videreført i 2024. Ved notifiseringen i 2024 ble det spesifisert i ESRB sin resiprositetsanbefaling at vesentlighetsgrensen skal vurderes på individuelt, delkonsolidert og konsolidert nivå. Dette medførte at vesentlighetsgrensen ble noe skjerpet.

Grensen i 2020 på 32 mrd. kroner medførte at kun de største nordiske filialene med virksomhet i Norge ble underlagt den norske systemrisikobufferen. Da grensen ble satt til fem mrd. kroner i 2020 medførte dette at flere store og mellomstore nordiske banker, i hovedsak svenske, ble omfattet av den norske systemrisikobufferen.

4. Det norske bankmarkedet

Enkelte norske banker har vist til at nivået på vesentlighetsgrensen gir ulike regulatoriske rammevilkår for norske og utenlandske banker. Disse bankene opererer innen markedet for usikrede lån til bedrifter og forbrukere. Under redegjøres nærmere for nisjer i det norske bankmarkedet med mange utenlandske aktører.

Utenlandske banker, i hovedsak nordiske, har betydelige andeler i det norske utlånsmarkedet. Andelene har sunket noe de siste årene både for utlån til personer og til bedrifter. Norske banker står nå for om lag 80 pst. av utlån til personer og i underkant av 70 pst. til bedriftsmarkedet. Norske

³ Se blant annet [Targeted consultation on the competitiveness of the EU banking sector](#) og [Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework](#).

⁴ [The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector](#)

⁵ ESRBs definisjon av det relevante markedet: "Institution-level materiality indicator to capture leakage and regulatory arbitrage: Sum of institution's risk exposure in the activating Member State held by: (a) branches of the institution located in activating Member State; and/or (b) direct cross-border activity of the institution as a share of total risk exposure held in the activating Member State by all institutions reporting in that country, including foreign branches operating in the activating Member State if data are available."

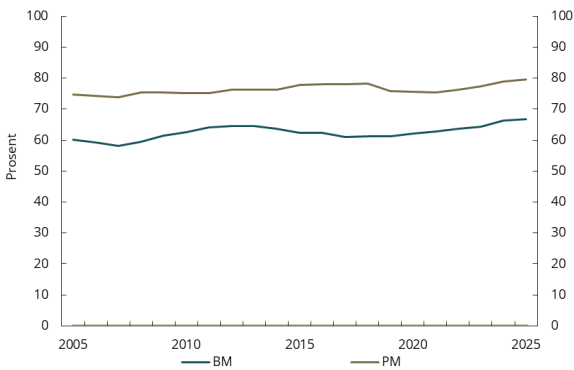
⁶ Anbefaling [ESRB/2015/2](#) som endret ved [ESRB/2017/4](#).

⁷ Relevant marked for den norske systemrisikobufferen er beregnet ved summen av innenlandske risikovektede eksponeringer for norske banker, tillagt utenlandske filialers norske eksponering og ev. grensekryssende eksponeringer som man har data på per 30. juni 2025.

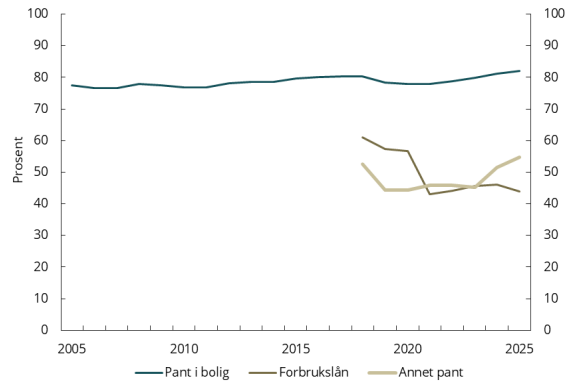
bankers markedsandel av utlån med pant i bolig har vært stabil rundt 80 pst. de siste 20 årene. Boliglån utgjør hoveddelen av utlån til personmarkedet.

Norske bankers markedsandel for forbrukslån var i overkant av 60 pst. ved årsslutt 2018, men har falt og var i overkant av 40 pst. ved årsslutt 2025.⁸ For utlån med annen pant enn bolig, var norske bankers markedsandel på 55 pst. ved utgangen av 2025.

Norske bankers markedsandeler i det norske utlånsmarkedet. 2005-2025.



Norske bankers markedsandeler for utlån til personkunder, etter lånetype. 2005-2025.



Det er få norske nisjebanker som har som hovedtjeneste å tilby usikrede lån til bedrifter i Norge, men det er en del svenske banker som tilbyr denne typen produkter i det norske markedet. I tillegg er det noen norske nisjebanker som tilbyr tjenester som pantesikrede lån, leasing og utstyrsfinansiering til bedrifter.

På forbrukersiden er det noen norske nisjebanker og en god del utenlandske aktører, særlig svenske banker og banker som opprinnelige var norske, men som siden har flyttet til Sverige. Disse bankene tilbyr i hovedsak usikrede lån (forbrukslån og refinansiering).⁹ I tillegg er det et betydelig antall banker, kredittforetak og finansieringsselskaper, som har hovedvekt på å tilby lån med annen pant enn bolig, leasing og omstartslån.

Samlet sett er det i markedene for usikret gjeld til forbrukere og bedrifter stor tilstedeværelse av utenlandske banker. Disse har en markedsandel på over 50 pst. i personmarkedet og om lag en tredjedel i bedriftsmarkedet. Det er få norske nisjebanker i disse markedene, og disse nisjene er små sett i forhold til det totale norske bankmarkedet. I tillegg er et stort antall norske universalbanker tilbydere av usikret gjeld til forbrukere og bedrifter.

5. Ulike utforminger av vesentlighetsgrensen

Det følger av rammeverket fra ESRB at hovedregelen for kalibrering av vesentlighetsgrensen er én prosent av utlånsvolumet eller det relevante markedet:

"The activating Member State may use 1 per cent of the total exposure (as defined above) as a starting value when calibrating a materiality threshold. Activating Member States are recommended to propose the threshold in absolute terms (EUR or other monetary units). The absolute threshold should be supported by the relative size (as a percentage) of total risk exposure data."

⁸ Nedgangen var særlig markant i 2021, da Bank Norwegian fikk utenlandsk eierskap. Andelen har falt videre etter at Morrow Bank flyttet til Sverige fra januar 2026.

⁹ Datterselskaper av norske banker som opererer som nisjebanker i dette markedet, er ikke omtalt her. I det norske finansmarkedet er det også foretak som har kredittkorfinsiering som hovedprodukt. Heller ikke disse omtales.

ESRBs retningslinjer for kalibrering er også relevante i vurdering av en vesentlighetsgrense ettersom de inneholder prinsipper for avvik fra hovedregelen og hvilke hensyn som bør tas i betraktning ved kalibreringen.^{10,11}

Under beskrives noen alternative utforminger av vesentlighetsgrensen. Alle alternativene er sammenlignet med dagens situasjon.

a) Vesentlighetsgrensen videreføres på fem milliarder kroner (tilsvarende 0,18 pst.)

De utenlandske bankene som er omfattet av dagens vesentlighetsgrense, utgjør omtrent 90 pst. av utenlandske bankers samlede risikovektede eksponeringer i Norge. Tall fra 2025 innhentet fra andre nordiske finanstilsyn, tilsier at om lag ti nordiske banker er omfattet. Det økte kravet til ren kjernekapital for disse bankene samlet som følge av den norske systemrisikobufferen er beregnet til om lag 20 mrd. kroner.

I tillegg omfattes banker i andre europeiske land, som Spania. Dagens vesentlighetsgrense er anerkjent av makrotilsynsmyndighetene i omkring ti land.¹²

b) Vesentlighetsgrensen senkes til tre milliarder kroner (tilsvarende 0,10 pst.)

En lavere vesentlighetsgrense vil føre til at flere utenlandske banker omfattes av den norske systemrisikobufferen, forutsatt at tiltaket og grensen anerkjennes.

Dersom grensen settes til tre mrd. kroner av risikovektede eksponeringer i Norge vil ytterligere omkring fem nordiske banker kunne bli omfattet med nåværende eksponeringer i Norge. Økt krav til ren kjernekapital samlet for bankene som blir omfattet av den lavere grensen, er beregnet til i underkant av én mrd. kroner.

Det kan også være banker i andre europeiske land som har grensekryssende virksomhet i Norge og som treffes av bufferkravet om grensen settes ned.

c) Vesentlighetsgrensen senkes til én milliard kroner (tilsvarende 0,03 pst.)

Dersom grensen reduseres til én mrd. kroner, vil ytterligere omkring 15 nordiske banker kunne bli omfattet sammenlignet med dagens vesentlighetsgrense. Økt krav til ren kjernekapital for disse bankene samlet er beregnet til om lag 1,7 mrd. kroner.

En vesentlighetsgrense på én mrd. kroner kan også innebære at banker i andre land enn de Finanstilsynet har innhentet data om, vil bli omfattet av vesentlighetsgrensen, særlig fordi grensen gjelder på alle konsolideringsnivå.

Generelt vil en lavere vesentlighetsgrense enn dagens føre til at flere lands myndigheter, også utenom de tre nordiske landene, må overvåke egne bankers norske eksponeringer mer aktivt med hensyn på om de må vurdere å anerkjenne tiltaket eller ikke. En svært lav vesentlighetsgrense som skal vurderes på individuelt, delkonsolidert og konsolidert nivå, kan medføre at flere foretak beveger seg over og under vesentlighetsgrensen over tid, på ulike nivåer. Dette kan forårsakes av både aktiv tilpasning til grensen, men også av "naturlige" svingninger i eksponeringer.

d) Vesentlighetsgrensen settes til null

Dersom vesentlighetsgrensen settes til null, vil mellom 100 og 110 flere nordiske banker bli omfattet av den norske systemrisikobufferen sammenlignet med dagens vesentlighetsgrense.¹³ Økte krav til ren kjernekapital for disse bankene samlet er beregnet til om lag to mrd. kroner, som

¹⁰ ESRBs retningslinjer for kalibrering av en vesentlighetsgrense fra [The ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector](#).

¹¹ Innenfor rammene av det frivillige resiprositetsrammeverket er 0,1 pst. den laveste vesentlighetsgrensen som har blitt anbefalt innen EU/EØS.

¹² Noen land har resiproskert den norske systemrisikobufferen selv om de ikke ser ut til å ha banker med eksponeringer over vesentlighetsgrensen.

¹³ Dette tallet inkluderer også de bankene som blir omfattet ved en vesentlighetsgrense på tre mrd. og én mrd. kroner.

utgjør 1,4 pst. av dagens krav til ren kjernekapital som følger av norsk systemrisikobuffer. De fleste av disse bankene er små og mellomstore, og mange er sparebanker og andre "universalbanker".

Fraværet av en vesentlighetsgrense vil medføre at alle europeiske lands banker med utlån i Norge vil bli omfattet, forutsatt at de nasjonale makrotilsynsmyndighetene i disse landene anerkjenner tiltaket. Antallet land og banker er ukjent, men det er grunn til å tro at det er et betydelig antall.

e) Nasjonal terskelverdi

Dersom terskelverdien også gjøres gjeldende for norske banker, vil norske og utenlandske banker stå overfor samme regulatoriske krav til systemrisikobuffer for utlån i Norge. En slik innretning kan imidlertid ha andre uheldige sider.

Dersom terskelverdien settes til dagens nivå (fem mrd. kroner i risikovektede innenlandske eksponeringer), vil omkring 45 norske banker og 20 norske finansieringsforetak bli unntatt kravet om systemrisikobuffer. Dette tilsvarer om lag halvparten av norske banker og over tre fjerdedeler av norske finansieringsforetak. Nesten tre fjerdedeler av de 45 bankene er norske sparebanker.

Tiltaket vil medført en lettelse i krav til ren kjernekapital på om lag seks mrd. kroner for disse foretakene samlet, tilsvarende om lag 1,3 pst. av det samlede kravet til ren kjernekapital for norske banker og finansieringsforetak. For disse finansforetakene utgjør lettelsen omtrent 28 pst. av dagens krav samlet sett, som tilsvarer en lettelse på 4,3 pst. av beregningsgrunnlaget.

Om det ble innført en nasjonal terskelverdi på tre mrd. kroner, vil nesten 30 norske banker og om lag 15 norske finansieringsforetak bli unntatt systemrisikobufferen. Det vil medført en lettelse i kravet til ren kjernekapital på i underkant av tre mrd. kroner for disse foretakene samlet. Dette tilsvarer om lag 0,6 pst. av det samlede kravet til ren kjernekapital for norske banker og finansieringsforetak.

6. Finanstilsynets vurderinger

Systemrisikobufferen bidrar til solide banker og økt motstandsdyktighet i banksystemet. For å bidra til finansiell stabilitet og for å bidra til like regulatoriske rammevilkår, er det hensiktsmessig at den gjelder for alle banker som opererer i det norske markedet.

Formålet med resiprokering av andre lands makrotilsynsvirkemidler er todelt. Av hensyn til finansiell stabilitet bør alle banker, inkludert utenlandske banker som opererer i et land, være underlagt de samme kapitalkravene for å sikre motstandskraften i det finansielle systemet. Samtidig er det et ønskelig at banker som opererer i samme marked har like regulatoriske vilkår for å redusere lekkasjer og regelverksarbitrasje. Vesentlighetsgrensen er innført for at det ikke skal bli for byrdefullt å drive virksomhet for aktører med små eksponeringer i land utenom hjemlandet.

Selv om regelverksarbitrasje kan påvirke enkelte norske banker, synes det totale omfanget å være begrenset. Antall norske banker som opererer i markeder med utenlandske banker som ikke er omfattet av kravet, synes å være lavt. Antallet utenlandske banker som opererer med et omfang av en viss størrelse i det norske markedet uten å være underlagt den norske systemrisikobufferen, er også begrenset.

En lavere vesentlighetsgrensen vil medføre at flere utenlandske banker vil bli omfattet av den norske systemrisikobufferen og at tilsynsmyndigheter i andre land vil måtte følge opp flere banker. For noen foretak kan eksponeringene i Norge oftere bevege seg over eller under terskelen, noe som kan medføre merarbeid både for foretak og for myndigheter. En lavere vesentlighetsgrense kan også påvirke foretakenes tilpasninger, særlig siden kravet gjelder på alle konsolideringsnivåer.

En justering av vesentlighetsgrensen forutsetter at ESRB godkjenner vesentlighetsgrensen i sin resiprositetsanbefaling. ESRB stilte ved forrige notifisering av den norske systemrisikobufferen spørsmål ved behovet for nåværende vesentlighetsgrense ettersom den er lavere enn hovedregelen på én prosent. Den gjeldende vesentlighetsgrensen på fem mrd. kroner er allerede akseptert i dagens resiprositetsanmodning. Det er sannsynlig at en videreføring vil godkjennes, både av ESRB og av andre lands myndigheter.

Et forslag om å innføre en lavere vesentlighetsgrense ved notifisering til ESRB vil ha konsekvenser for myndigheter i de nordiske landene, men også andre europeiske land. Det pågående arbeidet i EU om bankers konkurransevne og endringer i makrotilsynsrammeverket kan på sikt medføre betydelig endringer, også i resiprositetsrammeverket. Dette tilsier at det kan være hensiktsmessig å avvente utfallet av denne prosessen før det gjøres endringer i vesentlighetsgrensen.

Av hensyn til finansiell stabilitet og like regulatoriske rammevilkår er det viktig at systemrisikobufferen gjøres gjeldende for utenlandske bankers utlån i Norge. Dette er etter Finanstilsynets vurdering særlig viktig med hensyn til de store nordiske bankene, slik at disse underlegges den norske bufferen uten opphold. En betydelig lavere vesentlighetsgrense enn dagens nivå vil kunne risikere å forsinke denne prosessen.

Samlet sett synes dagens grense å treffe en god balanse mellom hensynet til finansiell stabilitet, like regulatoriske rammevilkår og begrensede kostnader for nasjonale og utenlandske myndigheter og utenlandske foretak. En grense vil uavhengig av hvor den settes skape insentiver til tilpasning.

Finanstilsynets vurdering er at dagens vesentlighetsgrense på fem mrd. kroner bør videreføres. Innføringen av en nasjonal terskelverdi anbefales ikke. En nasjonal terskelverdi vil innebære en betydelig lettelse i det samlede kapitalkravet som vil svekke den finansielle motstandsdyktigheten, samt gi opphav til ulike regulatoriske rammevilkår mellom norske banker. Små norske banker er i stor grad eksponert mot de samme strukturelle risikoene som systemrisikobufferen er begrunnet i, som mellomstore og store norske banker.

For Finanstilsynet

Knut Haugan
direktør for risikoovervåkning og makrotilsyn

Anneli Solberg
tilsynsrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til:
Norges Bank