



Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

FI:s krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och diversifiering av säkerställda obligationer i likviditetsbufferten

Detta är en reviderad version av FI:s promemoria FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor (Dnr 17-12809), som publicerades den 19 april 2018.

Sammanfattning

I denna promemoria utvecklar Finansinspektionen (FI) sin syn på vissa specifika områden av EU-regelverket för likviditetsreglering. FI förtydligar vilka pelare 2-krav som myndigheten kommer att ställa i olika valutor. I anslutning till detta utvecklar FI sin syn på hur kraven på diversifiering av likviditetsbuffertens sammansättning ska uppfyllas. Denna promemoria ger en heltäckande bild av de krav som Finansinspektionen ställer inom ramen för likviditetsregleringen och ersätter FI:s promemoria ”FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor”, (Dnr 17-12809), som publicerades den 19 april 2018.

Sedan den 1 januari 2018 gäller genom en delegerad EU-förordning ett fullt ut bindande minimikrav för europeiska bankers likviditetstäckningskvot.

I denna promemoria beskriver FI den bedömningsmetod som myndigheten tillämpar i tillsynen av likviditetstäckning i enskilda valutor inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) i pelare 2¹, samt myndighetens syn på koncentrationsrisker i bankernas likviditetsbuffertar. FI förtydligar också sin syn på pelare 2-krav för likviditetsrisker i signifikanta valutor och hur FI anser att diversifiering av likviditetsbuffertens sammansättning av likvida tillgångar ska uppnås.

De bedömningar som låg till grund för kravet i FI:s likviditetsföreskrifter från 2012 kvarstår fortfarande. Det svenska banksystemet är koncentrerat, i

¹ Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr bankernas interna kapital- och likviditetsutvärdering och FI:s översyns- och utvärderingsprocess.

hög grad sammanlänkat och beroende av fungerande finansieringsmarknader. Upplåningen i euro och US-dollar är stor och motiverar det särskilda kravet på att likviditetstäckningskvoten i vardera av dessa två valutor ska vara minst 100 procent. LCR-förordningen föreskriver vidare att likviditetsbuffertens valutasammansättning ska vara i linje med nettoutflödena per valuta. Mot denna bakgrund ser FI också ett behov av att bankerna håller en god likviditetsberedskap i varje övrig signifikant valuta inklusive svenska kronor.

Inom ramen för pelare 2 kräver FI att banker i tillsynskategori 1 och 2, det vill säga de största bankerna², uppfyller en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar, som för vardera valutan ska vara minst 100 procent. FI avser dessutom att ställa ett pelare 2-krav för varje enskild signifikant valuta, inklusive svenska kronor.³ Likviditetstäckningskvoten för var och en av dessa valutor (exklusive euro och US-dollar) behöver uppgå till en nivå på minst 75 procent.

LCR-förordningen tillåter en hög andel säkerställda obligationer i bankernas likviditetsbuffertar. Samtidigt innehåller förordningen operativa krav på diversifieringen av sammansättningen av likvida tillgångar i likviditetsbuffertarna. Detta diversifieringskrav innebär enligt FI:s mening att det bör införas en begränsning av hur stor andel av buffertarna som vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten får bestå av säkerställda obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut. Motivet för detta är att emittentinstitutens risk-exponering är starkt koncentrerad till svenska bolån, vilket kan påverka obligationernas omsättningsbarhet om det skulle uppstå störningar på bolåne-marknaden. FI anser att andelen svenska säkerställda obligationer⁴ inte bör överstiga 50 procent av den totala likviditetsbufferten. LCR-förordningen diversifieringskrav innebär också att bankerna bör säkerställa att deras likviditetsbuffertar inte i alltför hög grad exponeras mot något enskilt emittentinstitut av säkerställda obligationer.

De ställningstaganden som FI gör i denna promemoria innebär enligt myndighetens bedömning att bankerna även fortsättningsvis kommer att hålla betydande likviditetsreserver i euro och US-dollar i förhållande till utflödena i dessa valutor. Samtidigt säkerställs det att bankerna kommer att hålla tillräckligt stora likviditetsbuffertar i övriga signifikanta valutor för att regelverkets krav ska uppfyllas.

² Banker och kreditinstitut benämns gemensamt banker i denna promemoria

³ En valuta är signifikant om valutan uppgår till minst 5 procent av bankens totala skulder i enlighet med artikel 415.2 i tillsynsförordningen.

⁴ Obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut, där säkerhetsmassan består av krediter som lämnats mot säkerhet i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt i Sverige.

FI bedömer att konsekvenserna av ställningstagandena för likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och likviditetsbuffertens diversifiering är relativt begränsade. De flesta banker uppfyller redan idag dessa krav. Övriga kommer endast att behöva göra mindre justeringar.

När det gäller begränsningen av andelen svenska säkerställda obligationer i likviditetsbufferten är det i huvudsak banker i tillsynskategori 2 som kommer att behöva anpassa sig. Också dessa anpassningar är av mindre omfattning, även om denna begränsning påverkar fler banker än det utökade pelare 2-kravet för likviditetstäckningskvot i enskilda valutor.

FI avser att tillämpa det utvidgade pelare 2-kravet på en likviditetstäckningskvot på minst 75 procent i svenska kronor och i varje övrig signifikant valuta (exklusive euro och US-dollar), liksom diversifieringskravet avseende säkerställda obligationer i likviditetsbufferterna från och med överyns- och utvärderingsprocessen 2019.

Eventuella synpunkter på ställningstaganden i denna promemoria lämnas till FI senast den 10 april 2019.

Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 1 |
| 1 Utgångspunkter | 5 |
| 1.1 Syfte..... | 5 |
| 1.2 Bakgrund | 5 |
| 2 Rättsliga förutsättningar | 7 |
| 2.1 Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt tillsynslagen..... | 7 |
| 2.2 Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt LCR-förordningen..... | 7 |
| 2.3 Särskilt diversifieringskrav enligt LCR-förordningen..... | 8 |
| 2.4 Genomlysning av FI:s överväganden och process | 8 |
| 3 Likviditetstäckning och diversifiering | 9 |
| 3.1 Pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i signifikanta valutor inklusive rapporteringsvaluta | 9 |
| 3.1.1 FI:s ställningstagande | 10 |
| 3.1.2 Skälen till FI:s ställningstagande..... | 10 |
| 3.2 Särskilt diversifiering enligt LCR-förordningen | 12 |
| 3.2.1 FI:s ställningstagande | 13 |
| 3.2.2 Skälen till FI:s ställningstagande..... | 13 |
| 4 Konsekvensanalys | 15 |
| 4.1 Konsekvenser för banker och konkurrensen på marknaden | 15 |
| 4.2 Konsekvenser för samhället och bankernas kunder | 17 |
| 5 FI:s kommande tillsynsarbete..... | 17 |
| 5.1 Strukturella likviditetsrisker | 18 |
| 5.2 Avslutande kommentarer..... | 19 |

1 Utgångspunkter

1.1 Syfte

I denna promemoria redogör Finansinspektionen (FI) för den metod som myndigheten kommer att tillämpa i tillsynen av likviditetstäckningskvot i enskilda valutor inom ramen för pelare 2.⁵ Detta är en del av den årliga process där FI löpande bedömer de enskilda bankernas risker, den så kallade översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), som resulterar i FI:s bankspecifika krav på kapital och likviditet.

1.2 Bakgrund

Finanskrisen som kulminerade hösten 2008 visade att en god hantering av likviditets- och finansieringsrisker hos bankerna är central för att stabiliteten i det finansiella systemet ska upprätthållas. Den bristande motståndskraft mot störningar som uppvisades i bankerna,⁶ tvingade fram extraordinära åtgärder från myndigheter i flera länder. Konsekvenserna av krisen blev omfattande och medförde höga samhällsekonomiska kostnader. Detta ledde till att regelverken för likviditetsrisker i banker under de efterföljande åren har setts över och stärkts.

I december 2010 beslutade Baselkommittén om ett nytt globalt ramverk för att stärka bankernas kapitaltäckning och likviditetsposition.⁷ En av åtgärderna var att fastställa ett kvantitativt minimikrav på kortfristig likviditetstäckning, så kallad likviditetstäckningskvot (på engelska: Liquidity Coverage Ratio, LCR). Syftet med ett sådant kvantitativt krav är att stärka bankers motståndskraft mot kortfristiga likviditetsstörningar genom att säkerställa att bankerna håller tillräckliga likviditetsbuffertar av god kvalitet. Kravet på likviditetstäckningskvot innebär att en bank måste hålla en tillräckligt stor buffert med likvida tillgångar för att klara framtida kassautflöden under en period på 30 dagar med kraftig likviditetsstress.

LCR är ett likviditetsstressstest som är tänkt att spegla svåra påfrestningar av poster både på och utanför en banks balansräkning. Scenarierna i LCR innehåller kombinerad idiosynkratisk- och marknadsvid stress där föreskrivna schablonpåslag försöker fånga likviditetseffekten av bland annat

- förlust av viss marknadsfinansiering och viss inlåning
- utökade utflöden från bland annat ställda säkerheter för derivat

⁵ Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr bankernas interna kapital- och likviditetsutvärdering och FI:s översyns- och utvärderingsprocess.

⁶ I denna promemoria används begreppet banker för alla institut (banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag) som omfattas av kapitaltäckningsreglerna.

⁷ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, Basel Committee on Banking Supervision, December 2010, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>

- utökad utnyttjande av kredit- och likviditetsfaciliteter från kunders sida.

I stresstestet för LCR får banken tillgodoräkna sig kassainflöden under perioden, men dessa är begränsade genom ett tak så att endast inflöden upp till ett belopp på maximalt 75 procent av utflödena får tillgodoräknas. Motivet är att en bank ska ha en buffert motsvarande 25 procent av utflödena även om banken har en exakt matchning mellan in- och utflöden.

I juli 2013 publicerades EU:s tillsynsförordning⁸ och tillhörande kapitaltäckningsdirektiv.⁹ Tillsynsförordningen omfattade även bindande bestämmelser om likviditetstäckning baserat på Baselkommitténs standard från 2010. EU-kommissionen fick därefter i uppdrag att ta fram en delegerad förordning där kravet skulle specificeras ytterligare. Innan den bindande minimistandarden för likviditetskravet hade införts fullt ut genom den delegerade förordningen den 1 januari 2018, kunde tillsynsmyndigheter inom EU behålla eller införa nationella regler för likviditetsrisk.

FI använde denna möjlighet och gick därmed före den gemensamma regleringen på EU-nivå. Den 1 januari 2013 infördes Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2012:6) om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden (hädanefter FI:s likviditetsföreskrifter). Det svenska likviditetstäckningskravet baserades på Baselkommitténs standard från 2010, eftersom likviditetskravet enligt tillsynsförordningen inte var specificerat när FI:s likviditetsföreskrifter infördes.¹⁰

I oktober 2014 publicerade EU-kommissionen det harmoniserade likviditetstäckningskravet i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut (LCR-förordningen). Denna bestämmelse började gälla den 1 oktober 2015 och innebär ett likviditetstäckningskrav för bankerna på 60 procent, en nivå som sedan dess successivt har höjts. Sedan den 1 januari 2018 gäller den slutliga kravnivån på 100 procent och den är därmed ett bindande minimikrav inom hela EU. Vid denna tidpunkt upphävdes därför FI:s nationella likviditetsföreskrifter och Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2011:37) om rapportering av likviditetsrisker för kreditinstitut och värdepappersbolag.¹¹

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsyns-krav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

¹⁰ Samtidigt publicerade Baselkommittén i januari 2013 en reviderad version av sina riktlinjer för beräkning av likviditetstäckningskvot som innebar att vissa flödesvikter i beräkningen ändrades och att fler typer av likvida tillgångar får ingå i likviditetsbufferten förutsatt att dessa accepteras av de nationella tillsynsmyndigheterna.

¹¹ Tillsynsförordningen anger att medlemsstaterna hade möjlighet att tillämpa ett likviditetstäckningskrav på upp till 100 procent för banker i enlighet med nationell lagstiftning till

2 Rättsliga förutsättningar

2.1 Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt tillsynslagen

Kapitaltäckningsdirektivet ger de nationella tillsynsmyndigheterna inom EU rätt att inom ramen för pelare 2 besluta att en bank ska ha ett särskilt kapitalbas- eller likviditetskrav. Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr bankernas interna processer för att utvärdera behovet av såväl kapital som likviditet, samt hur FI bedriver tillsyn genom översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP). Bestämmelserna om särskilda kapitalbas- och likviditetskrav har genomförts i Sverige genom 2 kap. lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen).

FI har sedan 2014 en etablerad, och för bankerna välkänd, process för att fastställa bankernas kapitalkrav inom pelare 2.¹² I allt väsentligt följer förfarandet för att fastställa ett särskilt likviditetskrav samma ordning. FI ska enligt 2 kap. 2 § tillsynslagen besluta ett särskilt likviditetskrav om det är nödvändigt för att täcka de likviditetsrisker som en bank är eller kan bli exponerad för, liksom för att motverka de risker som banken utsätter det finansiella systemet för. Ett särskilt likviditetskrav är alltid riktat mot en enskild bank och föregås av den riskbedömning som FI gör inom ramen för en ÖUP av banken.¹³

Precis som för ett särskilt kapitalbaskrav kommer FI som utgångspunkt inte heller att fatta beslut om ett särskilt likviditetskrav, utan meddelar i stället varje enskild bank resultatet av FI:s bedömning enligt ÖUP.¹⁴

2.2 Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt LCR-förordningen

Artikel 8.6 i LCR-förordningen ställer ett generellt krav på att likviditetsbuffertens valutasammansättning ska vara i linje med nettoutflödena per valuta. Denna regel innebär inget fullständigt matchningskrav per valuta. Men om det finns en obalans i förhållandet mellan likviditetsbuffertens valutasammansättning och nettoutflödena i enskilda valutor, kan FI kräva att en bank begränsar obalansen genom att sätta gränser för hur stor andel av de likvida tillgångarna i en valuta som en bank kan tillgodoräkna sig för att täcka likviditetsutflöden i en annan valuta. Denna begränsning får tillämpas i rapportvalutan eller annan signifikant valuta.

dess att en bindande minimistandard på 100 procent infördes fullt ut den 1 januari 2018. Se beslutsprotomemoriorna om upphävande på FI:s webbplats: <http://www.fi.se/sv/vara-register/sok-fffs/2017/201719/> respektive <http://www.fi.se/sv/vara-register/sok-fffs/2017/201720/>.

¹² Kapitalkrav för svenska banker, 2014-09-08, FI Dnr 14-6258.

¹³ 2 kap. 2 § tillsynslagen genomför artikel 105 i kapitaltäckningsdirektivet som hänvisar till artikel 97 samma direktiv som FI enligt 9 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar är skyldig att tillämpa i tillsynen.

¹⁴ I enlighet med punkt 9.2 i Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), EBA/GL/2014/13.

Om FI väljer att införa sådana begränsningar ska det enligt LCR-förordningen anses utgöra ett särskilt likviditetskrav inom pelare 2.

2.3 Särskilt diversifieringskrav enligt LCR-förordningen

Artikel 8.1 i LCR-förordningen ställer operativa krav på att sammansättningen av innehavet av likvida tillgångar som utgör likviditetsbufferten, hela tiden ska vara lämpligt diversifierad. Detta krav gäller diversifiering mellan olika kategorier av likvida tillgångar och inom samma kategori av likvida tillgångar, till exempel mellan olika emittenter, motparter eller deras geografiska plats.

FI kan enligt artikel 8.1 kräva specifika begränsningar för ett instituts innehav av likvida tillgångar för att säkerställa att sammansättningen hela tiden förblir lämpligt diversifierad. Begränsningar när det gäller sammansättningen av likviditetsbufferten är enligt FI att betrakta som specifikation enligt gällande pelare 1-krav.

2.4 Genomlysning av FI:s överväganden och process

FI ser fördelar med att i förväg offentliggöra den metod som ligger till grund för att fastställa särskilda likviditetskrav inom ramen för pelare 2. Även om resultatet av ÖUP, i likhet med ett eventuellt beslut, är specifikt för den enskilda banken kan FI ange de generella utgångspunkter som ligger till grund för de överväganden som myndigheten FI avser att göra i tillsynen. De risker som beaktas för FI:s särskilda likviditetskrav, som beskrivs i denna promemoria, är gemensamma för de större bankerna.

FI har som ambition att i hög grad standardisera och offentliggöra de tillsynsmetoder som används inom pelare 2 för såväl kapital som likviditet. Syftet med att utveckla metoder och en generell praxis för bedömningar är att säkerställa att bankerna behandlas lika. Regeringen har även betonat vikten av att den så kallade pelare 2-processen är tydlig och transparent, och därmed förutsägbar för såväl banker som marknadsaktörer.¹⁵ FI ska även på sin webbplats tillhandahålla information om de allmänna kriterier och metoder som tillämpas i ÖUP.¹⁶ FI har i ljuset av detta också som ambition att remittera och publicera de metoder som används vid bedömningen av likviditet inom pelare 2-processen. FI har tidigare på motsvarande sätt publicerat promemorior om metoder för kapitalkrav inom pelare 2.

¹⁵ Prop. 2013/14:228 s. 229.

¹⁶ 3 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar.

3 Likviditetstäckning och diversifiering

3.1 Pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i signifikanta valutor inklusive rapporteringsvaluta

Det svenska bankerna fortsätter att ha en betydande extern finansiering genom upplåning på penning- och kapitalmarknaderna i Sverige och utomlands. Bankerna är beroende av väl fungerande finansieringsmarknader i svenska kronor och i utländska valuta, framför allt i euro och US-dollar. Därmed är bankerna utsatta för de kortfristiga likviditetsrisker som utgår från potentiella störningar i tillgången till likviditet på dessa marknader. Störningar kan uppstå i marknadernas allmänna funktionsförmåga men kan också bero på sviktande förtroende för en enskild svensk bank eller för det svenska banksystemet som helhet. FI anser att svenska banker även fortsättningsvis behöver hålla en hög skyddsnivå mot kortfristiga likviditetsrisker. Detta är viktigt för den enskilda bankens motståndskraft men i förlängningen även för stabiliteten i det finansiella systemet, eftersom de svenska bankerna i hög grad är sammanlänkade.

Nationella centralbanker kan ge likviditetsstöd till solventa banker exempelvis i händelse av marknadsstörningar, när bankerna inte har tillgång till finansiering och/eller bankerna inte kan omvandla likviditetsbuffertarna till likvida medel för att täcka utflöden. En förväntan om statligt likviditetsstöd kan dock skapa problem om den leder till att banker tar alltför höga likviditetsrisker. FI anser att bankers likviditetstäckning måste vara tillräckligt god för att bankerna på egen hand ska kunna hantera tillfälliga likviditetsstörningar oberoende av om centralbanken kan förväntas ge likviditetsstöd i den berörda valutan.

3.1.1 FI:s ställningstagande

Inom ramen för pelare 2 kräver FI att banker som tillhör tillsynskategori 1 och 2¹⁷ ska ha en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som i vardera valutatan uppgår till minst 100 procent.

FI avser dessutom att ställa ett pelare 2-krav för varje övrig enskild valuta, inklusive svenska kronor, förutsatt att valutatan är signifikant för den enskilda banken. Likviditetstäckningskvoten för dessa enskilda valutor var för sig (inte euro och USD-dollar) behöver uppgå till minst 75 procent. Likviditetstäckningskvoten ska beräknas i enlighet med LCR-förordningen.¹⁸

Pelare 2-kravet gäller för den konsoliderade situationen i berörda banker.

FI kräver att bankerna uppfyller pelare 2-kravet varje dag. Men i likhet med vad som gäller för pelare 1-kravet för likviditetstäckningskvoten¹⁹ är det tillåtet att underskrida kravnivån vid stressade situationer för att täcka oförväntade kassautflöden.

FI kommer att begära att en bank som inte lever upp till pelare 2-kravet tillämpar samma principer för att återställa kravnivån som vid en överträdelse av pelare 1-kravet.

3.1.2 Skälen till FI:s ställningstagande

I den tidigare promemorian, FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor (Dnr 17-12809), formulerade FI ett krav på att banker i tillsynskategori 1 och 2 ska uppfylla en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som i vardera valutatan ska uppgå till minst 100 procent, förutsatt att valutatan är en signifikant valuta för banken. I samma promemoria angavs att FI kan komma till slutsatsen att det är befogat att ställa ytterligare bankspecifika likviditetskrav i svenska kronor eller i andra signifikanta valutor.

De överväganden och bedömningar som låg till grund för FI:s likviditetsföreskrifter är fortfarande giltiga. De större svenska bankernas behöver upprätthålla

¹⁷ Se Finansinspektionens kategorisering av kreditinstitut för den löpande tillsynen och användningen av tillsynsmetoder, 2018-10-19 FI Dnr 18-15904. <https://www.fi.se/contentassets/2839e794d0b94614a2adf9e1e51b7714/tillsynskategorisering-svenska-kreditinstitut-2019.pdf>.

¹⁸ Detta innebär att beräkningen för LCR i alla signifikanta valutor ska ske precis som i dagsläget i enlighet alla stadganden i LCR-förordningen, inklusive artikel 17 om likviditetsbuffertens sammansättning och artikel 33 om övre tak (cap) för inflöden.

¹⁹ I enlighet med artikel 4.3 i LCR-förordningen.

en motståndskraft mot likviditetsrisker genom att ha tillräckliga likviditetsbuffertar i olika valutor.

FI ser fortsatt ett värde i att bankerna har möjlighet att anpassa sammansättningen av sina likviditetsbuffertar efter rådande marknadsförutsättningar. Utbudet av likvida tillgångar av högsta kreditvärdighet i de stora reservvalutorna euro och US-dollar är stor och möjligheterna att omvandla dessa tillgångar till likviditet är goda. Inrapporterad data visar att de svenska storbankernas likvida tillgångar i euro och US-dollar generellt sett är av hög kreditkvalitet, eftersom de till stor del består av statspapper och centralbankstillgångar. Säkerställda obligationer står för en större andel av bankernas likvida tillgångar i svenska kronor än vad fallet är för likviditetsreserverna i euro och US-dollar. Detta beror i hög grad på att säkerställda obligationer utgör en mycket stor del av den utestående volymen av svenska obligationer med låg kreditrisk och god marknadslikviditet.

FI menar att en hög andel likvida tillgångar i euro och US-dollar i en banks totala likviditetsbuffert är positivt för bankens samlade likviditetsberedskap. I ett läge då en bank har likvida tillgångar i euro eller US-dollar som överstiger bankens nettolikviditetsutflöden i dessa valutor, kan det överskjutande tillgångsbeloppet vid behov säljas. Den frigjorda likviditeten kan då växlas för att fullgöra åtaganden i andra valutor. Likvida tillgångar i dessa valutor kan därmed användas för att täcka utflöden i andra valutor, exempelvis svenska, danska eller norska kronor, om så skulle behövas.

Samtidigt innebär det generella matchningskravet i LCR-förordningen att banker inte kan tillåtas ha hur stora likviditetsunderskott som helst i en enskild valuta, även om det finns överskott i en annan valuta som mer än väl täcker underskottet. Motivet är önskemålet att undvika att den enskilda banken blir alltför beroende av att det i alla lägen går att snabbt omvandla tillgångarna till likviditet och efter valutaväxling täcka underskott i annan valuta.

Artikel 8.6 i LCR förordningen innebär enligt FI:s tolkning att det inte får förekomma någon större obalans mellan likviditetsbuffertens valutafördelning och nettokassautflödena per valuta. FI har tidigare beskrivit motiveringen bakom beslutet att införa ett krav på likviditetstäckningskvot på 100 procent i valutorna euro och US-dollar, där de stora svenska bankerna har stor marknadsfinansiering. För övriga signifikanta valutor och för svenska kronor bedömer FI att matchningen måste vara god men inte behöver vara fullständig.

Övriga signifikanta utländska valutor har inte lika stor betydelse för de svenska bankerna och därmed inte en lika stor påverkan på motståndskraft och finansiell stabilitet som om bankerna skulle ha stora valutaobalanser i euro och US-dollar.

När det gäller svenska kronor, är frågan om tillgången till kvalificerade tillgångar²⁰ som får ingå i likviditetsbufferten av betydelse för bedömningen av vad som är en lämplig nivå på kravet på likviditetstäckningskvot. Trots att Riksbankens köp av statsobligationer har reducerat den volym av statspapper i svenska kronor som är tillgänglig på marknaden, bedömer FI att det finns tillräckligt med kvalificerade tillgångar för att ett krav på en likviditetstäckningskvot på 75 procent ska kunna uppfyllas utan oönskade bieffekter.

Mot bakgrund av ovanstående förhållanden, avser FI att ställa krav på en likviditetstäckningskvot på 75 procent för andra signifikanta valutor än euro och US-dollar där kravet är 100 procent.

3.2 Särskilt diversifiering enligt LCR-förordningen

FI aviserade i promemorian FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor (Dnr 17-12809), som publicerades den 19 april 2018, ett arbete med att analysera effekterna på bankernas likviditetsbuffertar av införandet av LCR-förordningen. Eventuella koncentrationsrisker till följd av bankernas korsägande av säkerställda obligationer är en del av denna analys.

FI vill härmed redovisa några observationer från denna analys och förtydliga myndighetens syn på frågan om lämplig diversifiering av sammansättningen av bankernas likviditetsbuffertar.

FI har i inrapporteringen från bankerna noterat en högre andel säkerställda obligationer (över 60 procent) i vissa bankers likviditetsbuffertar, framför allt för banker som tillhör tillsynskategori 2. Dessa innehav gäller i allt väsentligt säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut. FI har också med hjälp av inrapporterad data kunnat konstatera att det finns vissa koncentrationer på emittentinstitutnivå i innehaven av säkerställda obligationer i bankernas likviditetsbuffertar. I vissa fall förekommer dessutom korsägande, det vill säga att en bank äger obligationer utgivna av en annan bank som i sin tur äger obligationer utgivna av den första banken.

²⁰ Hänförliga till nivå ett enligt artikel 10 i LCR-förordningen.

3.2.1 FI:s ställningstagande

FI kommer att begränsa andelen säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut som får tillgodoräknas i likviditetsbufferten. Vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten får maximalt 50 procent av den totala likviditetsbufferten utgöras av säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut. Begränsningen gäller för den konsoliderade situationen i berörda banker.

Denna begränsning är en precisering av det operativa kravet enligt artikel 8.1 i LCR-förordningen. Pelare 1-kravet för likviditetsbuffertens sammansättning i olika tillgångskategorier enligt artikel 17 i LCR-förordningen gäller fortsatt.

3.2.2 Skälen till FI:s ställningstagande

Artikel 8.1 i LCR-förordningen ställer operativa krav på att sammansättningen av de innehav av likvida tillgångar som utgör likviditetsbufferten hela tiden förblir lämpligt diversifierad. Detta krav gäller diversifiering mellan olika kategorier av likvida tillgångar och inom samma kategori av likvida tillgångar, till exempel mellan olika emittenter, motparter eller deras geografiska plats.

LCR-förordningen innebär att bankerna i större utsträckning kan hålla säkerställda obligationer i sina likviditetsbuffertar än under de tidigare nationella föreskrifterna och Baselstandarderna. Till viss del får denna andel dessutom bestå av säkerställda obligationer av något lägre kreditkvalitet än vad som tidigare var tillåtet.

I FI likviditetsföreskrifter fanns, i likhet med Baselkommitténs globala ramverk för LCR, en begränsning för den maximal andel av likviditetsbufferten som fick utgöras av tillgångskategorin säkerställda obligationer (40 procent). EU:s LCR-förordning innebär att den tillåtna andelen säkerställda obligationer ökade till 70 procent av likviditetsbufferten.²¹ Samtidigt innehåller LCR-förordningens artikel 8.1 ett operativt krav på diversifiering av likviditetsbuffertens sammansättning. Det medför en begränsning för hur koncentrerade innehaven av tillgångar i likviditetsbufferten kan tillåtas vara. För de svenska bankerna är detta av betydelse mot bakgrund av den stora andel säkerställda obligationer, utgivna i svenska kronor av svenska emittentinstitut, som ingår i bankernas likviditetsbuffertar.

Svenska säkerställda obligationer har i dag – och har under längre tid haft – låg kreditrisk, något som bland annat kommer till uttryck i stabilt höga kreditbetyg

²¹ Om säkerställda obligationer samtidigt utgör minst 30 procent av tillgångar enligt nivå 1, se beräkningsregler för likviditetsbuffertens sammansättning i enlighet med artikel 17 i LCR-förordningen.

från ratingsinstituten. Dessa obligationer köps och innehas av ett brett spektrum av placerare i Sverige och utomlands. Andrahandsmarknaden för svenska säkerställda obligationer har visat sig fungera väl i olika marknadslägen. Om en eller flera banker skulle behöva ta sin likviditetsbuffert i anspråk, och det inte finns några uppenbara störningar på bolånemarknaden eller på marknaden för säkerställda obligationer, borde det inte uppstå några svårigheter att frigöra likviditet genom att sälja eller belåna svenska säkerställda obligationer.

Dessa faktorer talar sammantaget för att svenska säkerställda obligationer bör kunna utgöra en relativt stor andel av bankernas likviditetsbuffertar.

De största svenska bankerna (tillsynskategori 1 och 2) har samtidigt en nära koppling till varandra och har generellt sett affärsmodeller med ett stort inslag av marknadsfinansiering. Denna struktur på marknaden kan i en krissituation leda till en risk för smitta mellan bankerna, vilket i sin tur kan ge upphov till störningar för det finansiella systemet som helhet. Denna systemrisk förstärks av att svenska banker i relativt hög utsträckning äger säkerställda obligationer, utgivna av andra svenska banker. Dessutom är antalet emittentinstitut av svenska säkerställda obligationer begränsat till ett tiotal. Det kan innebära en koncentrationsrisk för innehavare av svenska säkerställda obligationer, eftersom de olika emittentinstituten alla har en affärsinriktning där bolån spelar en stor roll.

Den tillgångsmassa som ligger som säkerhet för säkerställda obligationer är starkt koncentrerad just till svenska bolån. Även om kreditrisken i de säkerställda obligationerna är låg kan man inte bortse från risken att placerarnas efterfrågan på obligationer kan minska kraftigt om det skulle uppstå farhågor kring säkerhetsmassornas kvalitet och värde. En utlösande faktor skulle kunna vara en befarad, eller inträffad, kraftig nedgång i de svenska bostadspriserna. Den risk i säkerställda obligationer som är förknippad med säkerhetsmassans kvalitet är särskilt relevant i Sverige på grund av de sårbarheter som FI har identifierat i form av hushållens höga skulder och en förhöjd risk för ett svenskt bostadsprisfall.

En korrigerad av bostadspriserna kan därför medföra att priserna på svenska säkerställda obligationer faller. Detta skulle reducera värdet på de innehav av säkerställda obligationer som bankerna har i sina likviditetsbuffertar. I ett sådant läge kan det inte uteslutas att ratingsinstituten sänker kreditbetyget på obligationerna, något som ytterligare skulle minska placerarintresset, försämra obligationernas omsättningsbarhet och driva ned obligationspriserna. Skulle bankerna i ett sådant läge behöva frigöra likviditet genom att avyttra delar av sina innehav av säkerställda obligationer kan detta i värsta fall visa sig kostsamt om bankerna tvingas sälja obligationerna till ytterligare nedsatt pris för att överhuvudtaget hitta köpare.

Resonemanget ovan åskådliggör att det kan finnas kredit- och marknadsrisk i svenska säkerställda obligationer, som enligt FI:s bedömning bör innebära att

bankernas likviditetsbuffertar inte i alltför hög grad bör exponeras mot tillgångskategorin svenska säkerställda obligationer som helhet.

Pelare 1-kravet för likviditetsbuffertens sammansättning med avseende på olika tillgångskategorier enligt artikel 17 i LCR-förordningen gäller fortsatt. I dagsläget ser FI inget skäl att begränsa den totala andelen tillåtna säkerställda obligationer i de svenska bankernas likviditetsbuffertar mer än vad som anges som pelare 1-krav i LCR-förordningen.

Däremot vill FI med hänsyn till vad som anförts ovan förtydliga att myndigheten anser att likviditetsbuffertens sammansättning ska diversifieras så att andelen säkerställda obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut, maximalt får uppgå till 50 procent av den totala likviditetsbufferten.

FI vill även förtydliga att myndigheten tolkar det operativa kravet i LCR-förordningen om diversifiering, så att bankerna bör säkerställa att deras likviditetsbuffertar inte i alltför hög grad exponeras mot något enskilt emittentinstitut av säkerställda obligationer. Myndigheten kommer i den löpande tillsynen att ha fokus även på denna punkt och kan komma att ställa preciserade krav på diversifieringen även på emittentnivå.

4 Konsekvensanalys

4.1 Konsekvenser för banker och konkurrensen på marknaden

Berörda banker

I dagsläget tillhör tretton banker tillsynskategori 1 och 2. Samtliga av dessa banker rapporterar redan likviditetstäckning i signifikanta valutor till FI, i linje med rapporteringskraven i tillsynsförordningen. Kravet på likviditetstäckningskvot på total valutnivå och för valutorna euro och US-dollar gäller sedan tidigare för berörda banker.

Den nu föreslagna utvidgningen av FI:s pelare 2-krav innebär att alla tretton banker kommer att omfattas av ett kvantitativt likviditetstäckningskrav i svenska kronor och för övriga signifikanta valutor (exklusive euro och US-dollar).

Det nya kvantitativa kravet på 75 procent i svenska kronor kommer inte påverka de fem banker som i dag endast har svenska kronor som signifikant valuta. Dessa banker behöver sedan tidigare hålla en LCR-nivå på 100 procent i svenska kronor, då detta varit nödvändigt för att uppfylla kravet på 100 procent på totalnivå.

När det gäller övriga signifikanta valutor, har åtta av de tretton banker som tillhör tillsynskategori 1 och 2 euro och/eller US-dollar som signifikant valuta. Två av bankerna har brittiska pund som signifikant valuta, en bank har norska

kronor och danska kronor och ytterligare en annan bank har japanska yen som signifikant valuta.

FI har i inrapporteringen noterat att likviditetstäckningsgraden i euro, US-dollar samt övriga utländska valutor för de tretton berörda bankerna kontinuerligt överstiger 100 procent med marginal. Likviditetstäckningsgraden i svenska kronor ligger i genomsnitt på en relativt hög nivå (över 75 procent) men periodvis är svängningarna stora för enskilda banker. För vissa banker har likviditetstäckningsgraden i svenska kronor under längre tidsperioder varit på relativt låga nivåer. Inrapporteringen i februari månad 2019 visar dock att alla tretton institut i kategori 1 och 2 har en likviditetstäckningskvot som överstiger 75 procent i svenska kronor.

Den nya begränsningen, som innebär att andelen säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut inte bör överstiga 50 procent av likviditetsbufferten, följs i dagsläget av de flesta banker inom tillsynskategori 1 och 2. Ett fåtal banker inom tillsynskategori 2 har innehav som överstiger 50 procent av likviditetsbufferten. Den andel som överstiger begränsningen får inte medräknas vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten. Banker som har möjlighet kan välja att endast inkludera svenska säkerställda obligationer upp till den tillåtna andelen i beräkningen. Den rapporterade likviditetstäckningskvoten blir då lägre. Bankerna kan alternativt göra omplaceringar genom att sälja och reducera andelen svenska säkerställda obligationer eller utöka den totala likviditetsbufferten för att uppfylla begränsningskravet. Beloppsmässigt motsvarar de överskjutande innehaven en omplacering av svenska säkerställda obligationer till ett värde av ett fåtal miljarder svenska kronor

Konkurrensen på marknaden

Alla europeiska banker omfattas av LCR-förordningen och behöver således uppfylla det generella valutakravet enligt artikel 8.6 som FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor bygger på. Alla banker omfattas även av det operativa kravet på diversifiering i artikel 8.1. FI bedömer därför att effekten på konkurrenssituationen i Europa bör vara marginell. I viss mån skulle FI:s krav kunna försvaga de svenska bankernas konkurrenssituation gentemot internationella aktörer som inte omfattas av LCR-förordningen. Samtidigt bedömer FI att en högre skyddsnivå och motståndskraft mot oförutsedda störningar också kan verka positivt för konkurrenskraften genom att bidra till stärkt förtroende för svenska banker.

FI är i grunden positiv till att de regulatoriska förutsättningarna för svenska banker ska vara likvärdiga med vad som gäller för banker i andra medlemsländer i EU, men anser att det i vissa fall är motiverat att komplettera regelverket med ytterligare nationella åtgärder. Samma möjlighet finns även för andra

medlemsländer i EU. Andra länder som har pelare 2-krav för likviditetstäckningskvot i enlighet med LCR-förordningen är till exempel Norge, Danmark och Storbritannien.²² Vissa av dessa länder har även krav i den inhemska valutan.

Mot bakgrund av FI:s bedömning av sårbarheter för det svenska banksystemet anser myndigheten att det är väsentligt att säkerställa att svenska banker har god motståndskraft mot kortfristiga likviditetsrisker. Eftersom de tillkommande kraven stärker enskilda bankers motståndskraft mot likviditetsproblem bör förtroendet för de berörda enskilda bankerna och för banksystemet som helhet påverkas positivt.

4.2 Konsekvenser för samhället och bankernas kunder

De utökade likviditetskrav som presenteras i denna promemoria kan innebära att svenska bankers kostnad för likviditetsbufferten förändras till följd av behovet att hålla en viss miniminivå av tillgångar i svenska kronor och av de omplaceringar av likvida tillgångarna som kan krävas för att uppfylla det operativa kravet på diversifiering. Eftersom de nya kraven inte innebär någon väsentlig skillnad mot dagens portföljstruktur för de banker som omfattas av LCR-förordningen, bör man kunna utgå från att den tillkommande effekten av de kvantitativa kraven på likviditetstäckning i form av likvida tillgångar är begränsad.

FI bedömer att konsumenter, företag och samhället i stort kan påverkas positivt av de nya kraven, eftersom de syftar till att minska risken för problem i det finansiella systemet. Även om likviditetskraven utgår från de risker som den enskilda banken kan utsättas för, kan likviditetsproblem i en bank snabbt spridas till andra banker – och även i värsta fall övergå i solvensproblem om likviditetsstörningarna förorsakar förluster genom att ge upphov till förlopp som leder till fallande tillgångsvärden. I förlängningen är en banks likviditetsproblem således inte enbart en risk för den enskilda banken, utan också för det finansiella systemet som helhet. FI bedömer därför att dessa ytterligare krav stärker den finansiella stabiliteten.

5 FI:s kommande tillsynsarbete

FI fokuserar i denna promemoria på hur myndigheten avser att ställa pelare 2-krav på likviditetstäckning i signifikanta valutor och i svenska kronor, samt hur myndigheten ser på det operativa kravet på diversifiering i LCR-förordningen

²² Se Pillar 2 liquidity CP13/17, 13 July 2017, Bank of England <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2016/pillar-2-liquidity> och Afgørelse om yderligere likviditetskrav for danske SIFI'er, 21 juni 2016, Finanstilsynet <https://www.finanstilsynet.dk/da/Tilsyn/Tilsynsreaktioner/Afgoerelser/Afgoerelser-2016/SIFI-2016>.

när det gäller sammansättningen av likviditetsbufferten. Det bör betonas att tillsynen av bankernas likviditets- och finansieringsrisker omfattar fler områden än dem som täcks av ställningstagandena i denna promemoria.

I den samlade ÖUP-bedömningen av bankernas likviditet beaktas, förutom likviditetstäckningskvot i alla signifikanta valutor, bland annat likviditetstäckningskvot under ytterligare stress, bankens likviditetsmässiga överlevnadshorisont under olika stressantaganden samt den så kallade totala utjämningskapaciteten (på engelska: Counterbalance Capacity) och finansieringsprofilen. FI granskar även bankens interna processer för likviditetsutvärdering samt policyer, processer och rutiner för att mäta och hantera likviditets- och finansieringsrisker.

Ett annat område som står i fokus är bedömningen av strukturella likviditetsrisker. Nedan beskrivs detta områden övergripande.

5.1 Strukturella likviditetsrisker

Strukturella likviditetsrisker uppstår i banksektorn till följd av att banker i regel ägnar sig åt löptidsomvandling. Det innebär att bankers tillgångar som regel har längre löptid än skulderna. En särskild standard för att mäta strukturell likviditetsrisk har tagits fram av Baselkommittén, stabil nettofinansieringskvot (på engelska: Net Stable Funding Ratio, NSFR), där en banks tillgång till stabil finansiering ställs i relation till det behov av finansiering som uppkommer från bankens illikvida tillgångar. Syftet är att begränsa de strukturella likviditetsriskerna som följer av bankernas löptidsomvandling. Det finns ett förslag om att införa detta krav som ett bindande minimikrav i EU.²³

Inom ramen för den löpande tillsynen bedömer FI bankernas likviditetsrisker på medel- och lång sikt. För att kunna göra bedömningen begär FI in rapportering som möjliggör löptidsanalys över hela livslängden på bankernas tillgångar och skulder, fördelade per valuta och bolag. Inrapporterade data beskriver hur stabilt finansierad banken är i olika fördefinierade tidsfickor. Sedan första kvartalet 2018 ingår denna rapportering som en del av den samlade kapitaltäckningsrapporteringen (på engelska: COREP). Baserat på uppgifterna arbetar FI med att ta fram ett nytt tillsynsverktyg för analys av bankernas finansiering och balansräkningens struktur. Detta verktyg kan även användas för att bedöma utfallet av stress, när det gäller olika grader av finansiell påfrestning och mätt över olika tidshorisonter.

²³ Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information samt om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6288-2019-INIT/en/pdf?utm_source=dsm-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Banking+Union%3a+EU+ambassadors+endorse+full+package+of+risk+reduction+measures.

5.2 Avslutande kommentarer

I dagsläget är de flesta större banker i Sverige välkapitaliserade. Lönsamheten är ofta högre än för liknande banker i andra delar av Europa. Detta bidrar till att de har god tillgång till finansiering från internationella investerare. Samtidigt sker strukturförändringar på finansmarknaderna, till exempel genom framväxten av nya produkter och aktörer, vilket kan leda till nya risker. För att motståndskraften i systemet – i form av både likviditet och kapital – även fortsättningsvis ska vara tillfredsställande, anser FI att regleringen och tillsynen av likviditetsrisker behöver beakta och motverka de sårbarheter som finns i den svenska bankmarknaden. God motståndskraft mot störningar i det finansiella systemet stärker förtroendet för hela banksektorn. I FI:s uppdrag att bedriva riskbaserad tillsyn ingår därför att agera proaktivt och att noggrant följa marknadsutvecklingen och eventuella strukturella förändringar för att säkerställa att FI:s interna metoder för utvärdering av bankernas likviditets- och finansieringsrisker på kort och lång sikt är relevanta.