



## P R O M E M O R I A

**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

## Krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och FI:s syn på diversifiering av säkerställda obligationer i likviditetsbufferten

*Denna reviderade version ersätter promemorian FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor (Dnr 17-12809), som publicerades den 19 april 2018.*

### Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) redogör för myndighetens syn när det gäller specifika krav på likviditetstäckningskvot<sup>1</sup> (LCR) i enskilda valutor och ger sin tolkning av kravet på diversifiering av likviditetsbuffertens sammansättning vad avser svenska säkerställda obligationer<sup>2</sup>. FI avser att tillämpa dessa ställningstaganden i tillsynen av institut<sup>3</sup> tillhörande tillsynskategori 1 och 2 från och med 1 oktober 2019.

Sedan den 1 januari 2018 gäller LCR-förordningens<sup>4</sup> krav på likviditetstäckningskvot på aggregerad valutnivå på 100 procent inom hela EU. I samma förordning framgår generella krav på likviditetsbuffertens valutasammansättning och operativa krav gällande diversifieringen av likvida tillgångar i likviditetbufferten. I denna promemoria beskriver FI sin syn på EU-regleringens krav.

FI kommer även i fortsättningen att ställa det sedan tidigare kommunicerade kravet på att banker i tillsynskategori 1 och 2 uppfyller en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som var för sig uppgår till minst 100 procent, förutsatt att dessa valutor är signifikanta<sup>5</sup> för den enskilda banken.

---

<sup>1</sup> Likviditetstäckningskvoten kallas på engelska Liquidity Coverage Ratio som förkortas LCR. I denna promemoria används den svenska benämningen och den engelska förkortningen synonymt.

<sup>2</sup> Med säkerställda obligationer avses obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut, där säkerhetsmassan består av krediter som lämnats mot säkerhet i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt i Sverige.

<sup>3</sup> Kreditinstitut behandlas gemensamt i denna promemoria och benämns banker eller institut.

<sup>4</sup> EU-kommissionen 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).

<sup>5</sup> En valuta är signifikant om valutans uppgår till minst 5 procent av bankens totala skulder i enlighet med artikel 415.2.a i tillsynsförordningen.

- FI kommer dessutom att ställa krav på en likviditetstäckningskvot på minst 75 procent för varje övrig enskild valuta inklusive svenska kronor, förutsatt att valutan är signifikant för den enskilda banken.

LCR-förordningen tillåter en hög andel säkerställda obligationer i bankernas likviditetsbuffertar. Samtidigt ställs i förordningen operativa krav på att sammansättningen av likvida tillgångar i bankernas likviditetsbuffertar ska vara diversifierad. FI:s analys av bankernas inrapportering av likvida tillgångar visar att det finns vissa koncentrationer av innehav i svenska säkerställda obligationer. Därmed bedömer FI att det finns ett behov av att redovisa myndighetens tolkning av vad diversifieringskravet innebär för andelen säkerställda obligationer<sup>6</sup>, utgivna av svenska emittentinstitut, som bankerna får tillgodoräkna sig när de beräknar likviditetstäckningskvoten.

- FI:s tolkning av diversifieringskravet är att det bland annat innebär att andelen säkerställda obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut, som får tillgodoräknas i likviditetsbufferten maximalt får vara 50 procent av den totala likviditetsbufferten vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten.

Konsekvenserna av ställningstagandena i fråga om likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och likviditetsbuffertens diversifiering är relativt begränsade. De flesta banker uppfyller redan i dag dessa krav och har gjort det sedan hösten 2018.

Vissa banker har en högre andel svenska säkerställda obligationer än 50 procent i sina likviditetsbuffertar, men de har samtidigt höga likviditetstäckningskvoter. Konsekvenserna blir att de får en lägre likviditetstäckningskvot när den överskjutande volymen svenska säkerställda obligationer exkluderas från beräkningen. Även efter en sådan exkludering lever bankerna upp till minimikravet för likviditetstäckningskvot.

LCR-förordningens diversifieringskrav innebär också att bankerna ska säkerställa att deras likviditetsbuffertar inte i alltför hög grad exponeras mot enskilda institut som emitterar säkerställda obligationer. Motivet är att emittentinstitutens riskexponering är starkt koncentrerad till svenska bolån, vilket kan påverka möjligheten att omsätta obligationerna om det uppstår störningar på bostads- eller bolånemarknaden.

Syftet med att FI förtydligar sin syn på likviditetregleringen är att se till att bankerna har en förstärkt motståndskraft mot kortvarig likviditetsstress i enskilda valutor och i sina likviditetsbuffertar. Dessutom säkerställs regelverkets krav på likviditetsbuffertens valutasammansättning i förhållande till nettoutflöden och diversifieringen av likviditetsbuffertens sammansättning.

## Innehåll

1	Utgångspunkter .....	4
1.1	Syfte.....	4
1.2	Bakgrund .....	4
2	Rättsliga förutsättningar .....	5
2.1	Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt tillsynslagen.....	5
2.2	Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt LCR-förordningen.....	6
2.3	Särskilt diversifieringskrav enligt LCR-förordningen.....	6
2.4	Genomlysning av FI:s överväganden och process .....	6
2.5	Ärendets beredning och tidpunkt för införande.....	7
3	Likviditetstäckning och diversifiering .....	8
3.1	Pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i signifikanta valutor inklusive rapporteringsvaluta .....	8
3.1.1	FI:s ställningstagande .....	8
3.1.2	Synpunkter på FI:s ställningstagande.....	9
3.1.3	Skälen till FI:s ställningstagande.....	12
3.2	Diversifiering enligt LCR-förordningen.....	19
3.2.1	FI:s ställningstagande .....	20
3.2.2	Synpunkter på FI:s ställningstagande.....	21
3.2.3	Skälen till FI:s ställningstagande.....	22
4	Konsekvensanalys .....	25
4.1	Konsekvenser för banker och konkurrensen på marknaden .....	25
4.2	Konsekvenser för samhället och bankernas kunder .....	29
5	FI:s tillsynsarbete .....	30
5.1	Avslutande kommentarer.....	30

# 1 Utgångspunkter

## 1.1 Syfte

I denna promemoria redogör FI för den metod som myndigheten kommer att tillämpa i tillsynen av bankernas likviditetstäckningskvot i enskilda valutor inom ramen för pelare 2<sup>7</sup>. Denna tillsyn ingår i den årliga process där FI bedömer de enskilda bankernas risker, den så kallade översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), som resulterar i att FI ställer specifika krav på enskilda bankers kapital och likviditet. FI redogör även för sin syn på innebörden av kravet på diversifiering av likviditetsbufferten för bankerna. FI:s tolkning på dessa punkter kommer att användas i tillsynen från och med den 1 oktober 2019.

## 1.2 Bakgrund

Baselkommittén beslutade i december 2010 om ett nytt globalt ramverk för att stärka bankernas kapitaltäckning och likviditetsposition.<sup>8</sup> 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 av likvida tillgångar för att klara framtida kassautflöden under en period på 30 dagar med kraftig likviditetsstress.

I juli 2013 publicerades EU:s tillsynsförordning<sup>9</sup> och tillhörande kapitaltäckningsdirektiv.<sup>10</sup> Tillsynsförordningen omfattar bland annat bindande bestämmelser om likviditetstäckning baserat på Baselkommitténs standard från 2010. Efter att tillsynsförordningen publicerats fick EU-kommissionen i uppdrag att ta fram en delegerad förordning för att ytterligare specificera kravet.

FI:s föreskrifter (FFFS 2012:6) om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden började gälla den 1 januari 2013 (likviditetsföreskrifterna). Det svenska likviditetstäckningskravet baserades på

---

<sup>7</sup> Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr bankernas interna kapital- och likviditetsutvärdering och FI:s översyns- och utvärderingsprocess.

<sup>8</sup> 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.pdf>

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

Baselkommitténs standard från 2010, eftersom kravet enligt tillsynsförordningen inte var specificerat när likviditetsföreskrifterna infördes.<sup>11</sup> I oktober 2014 publicerade EU-kommissionen en delegerad förordning, LCR-förordningen. Sedan den 1 januari 2018 gäller den slutliga kravnivån i LCR-förordningen på 100 procent för likviditetstäckningskvoten som ett bindande minimikrav inom hela EU. Vid denna tidpunkt upphävdes därför likviditetsföreskrifterna och FI:s föreskrifter (FFFS 2011:37) om rapportering av likviditetsrisker för kreditinstitut och värdepappersbolag.<sup>12</sup>

## 2 Rättsliga förutsättningar

### 2.1 Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt tillsynslagen

Kapitaltäckningsdirektivet ger 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 genomför riskbedömningar inom 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.<sup>13</sup> I allt väsentligt följer tillvägagångssättet 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 av banken som FI gör inom ramen för ÖUP.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Tillsynsförordningen anger att medlemsstaterna hade möjlighet att tillämpa ett likviditetstäckningskrav på upp till 100 procent för banker i enlighet med nationell lagstiftning till dess att en bindande minimistandard på 100 procent infördes fullt ut den 1 januari 2018. Se beslutspromemoriorna 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/>.

<sup>13</sup> Kapitalkrav för svenska banker, 2014-09-08, FI Dnr 14-6258.

<sup>14</sup> 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.

FI fattar i regel inte beslut om ett särskilt likviditetskrav, utan meddelar i stället varje enskild bank resultatet av bedömningen enligt ÖUP.<sup>15</sup> Denna ordning motsvarar det tillvägagångssätt som FI tillämpar för särskilt kapitalbaskrav.

## 2.2 Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt LCR-förordningen

Artikel 8.6 i LCR-förordningen ställer ett generellt krav på att likviditetsbufferens valutasammansättning ska vara i linje med nettoutflödena per valuta. 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 bankens rapportvaluta och för de valutor som är signifikanta för banken, det vill säga i valutor som utgör minst 5 procent av en banks totala skulder<sup>16</sup>.

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

Det ställs krav i artikel 8.1 i LCR-förordningen på att sammansättningen av innehavet av de likvida tillgångar som utgör likviditetsbufferten hela tiden ska vara lämpligt diversifierad. Bestämmelsen innebär alltså ett krav på diversifiering mellan olika kategorier av likvida tillgångar och inom en och samma kategori av likvida tillgångar, till exempel mellan olika emittenter, motparter eller geografiska platser.

FI ger i promemorian ge sin syn på innebörden av detta krav, och hur myndigheten kommer att tillämpa den i tillsynen.

## 2.4 Genomlysning av FI:s överväganden och process

FI:s ambition är att i hög grad standardisera och offentliggöra de tillsynsmetoder som används inom pelare 2 för såväl kapital som likviditet. Regeringen betonar också i förarbetena till pelare 2-kravet<sup>17</sup> vikten av att den så kallade pelare 2-processen är transparent. Genom att FI utvecklar metoder och en generell bedömningspraxis för skilda risktyper säkerställs likabehandling av banker. Av 3 § förordningen om särskild tillsyn och kapitalbuffertar<sup>18</sup> framgår det även

<sup>15</sup> I enlighet med punkt 9.2 i Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för över-  
syns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), EBA/GL/2014/13.

<sup>16</sup> Med *signifikant valuta* avses en sådan valuta som bankerna ska rapportera separat i likvidi-  
tetsrapporteringen enligt artikel 415.2.a i tillsynsförordningen.

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:228 s. 229.

<sup>18</sup> Förordning (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar

att FI på sin webbplats ska tillhandahålla de allmänna kriterier och metoder som tillämpas vid ÖUP.

## **2.5 Ärendets beredning och tidpunkt för införande**

Under perioden den 5 mars 2019 till den 10 april 2019 remitterade FI en promemoria med ett förslag till vidareutvecklad metod för den likviditetsbedömning som tillämpas inom ramen för ÖUP. Remissinstansernas synpunkter redovisas i de avsnitt av denna beslutspromemoria där FI redogör för de ställningstaganden som ligger till grund för beslut om metod för likviditetsbedömningen.

I förhållande till remisspromemorian har FI i denna beslutspromemoria gjort ett antal förtydliganden vad gäller utformning och tillämpning av pelare 2-kravet respektive FI:s syn på diversifieringskravet av likviditetsbufferten i syfte att besvara frågor som kommit från remissinstanserna.

FI avser att tillämpa pelare 2-kraven i fråga om LCR i alla enskilda signifikanta valutor (se vidare avsnitt 3.1) från och med 1 oktober 2019.

FI:s tolkning av innebörden av LCR-förordningens diversifieringskrav (se vidare avsnitt 3.2) kommer att börja användas i tillsynen från och med den 1 oktober 2019.

### 3 Likviditetstäckning och diversifiering

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

De 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 likviditetsriskerna 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 ha ett robust skydd 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 eller inte kan omvandla likviditetsbuffertarna till likvida medel för att täcka utflöden av likviditet. En förväntan om statligt likviditetsstöd kan dock skapa problem om den leder till att banker tar alltför höga likviditetsrisker. FI anser att bankernas likviditetstäckning måste vara tillräckligt god för att banker på egen hand ska kunna hantera tillfälliga likviditetsstörningar oberoende av om centralbanken kan förväntas ge likviditetsstöd i den berörda valutan.

FI:s utgångspunkt är därmed att en banks likviditetstäckning bör spegla de risker som den kan bli utsatt för. Syftet med kraven på likviditetstäckning är att se till att banken har motståndskraft mot kortvarig likviditetsstress i alla valutor som är signifikanta för banken. Att bankerna har en god likviditetstäckning innebär dessutom att de har tillgångar som centralbanker kan ta som säkerhet för lån om och när de lämnar likviditetsstöd, oavsett om det görs till en enskild bank eller i form av generellt stöd i en mer allmän finansieringskris.

##### 3.1.1 FI:s ställningstagande

Inom ramen för pelare 2 kräver FI sedan 2018 att banker som tillhör tillsynskategori 1 och 2<sup>19</sup> ska ha en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som i vardera valutan uppgår till minst 100 procent, förutsatt att valutan är signifikant för den enskilda banken.

<sup>19</sup> 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>



FI ställer dessutom från och med 1 oktober 2019 ett pelare 2-krav för varje övrig enskild valuta, inklusive svenska kronor, förutsatt att valutan är signifikant för den enskilda banken. Likviditetstäckningskvoten för varje enskild valuta (inte euro och USD-dollar) behöver uppgå till minst 75 procent. Likviditetstäckningskvoten ska beräknas enligt LCR-förordningen.<sup>20</sup>

Pelare 2-kravet gäller för den konsoliderade situationen i berörda banker. Om det inte föreligger någon konsoliderad situation gäller kravet på individuell nivå.

Bankerna ska uppfylla pelare 2-kravet varje dag. Men i likhet med vad som gäller för pelare 1-kravet för likviditetstäckningskvoten<sup>21</sup> är det tillåtet att underskrida kravnivån vid stressade situationer för att täcka oförväntade kassautflöden.

### **3.1.2 Synpunkter på FI:s ställningstagande**

Remissynpunkter på hela eller delar av kravet och dess utformning har kommit från Avanza, Svenska Bankföreningen, Finansbolagens förening, Kommuninvest, Riksgälden, Riksbanken, och Sparbankernas Riksförbund och Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) och Svenskt Näringsliv. Fondbolagens förening och Konkurrensverket som inbjudits som remissinstanser har inga synpunkter på FI:s förslag. Remissinstansernas synpunkter återges i huvuddrag nedan, uppdelat per ämnesområde.

#### **Motivering av nivån på 75 procent LCR i svenska kronor**

*Riksbanken* anser att förslaget innebär ett viktigt steg som stärker de svenska bankernas motståndskraft mot likviditetsrisker. Riksbanken har noterat att vissa banker under perioder haft mycket låga LCR-nivåer i vissa signifikanta valutor. Riksbanken anser att det är viktigt att bankerna i första hand själva tar ansvar för hanteringen av sina likviditetsrisker och att regleringen utformas så att detta säkerställs. Den likviditetsförsörjning till bankerna som innebär att Riksbanken kan agera långivare i händelse av kris ska endast ses som en sista utväg, framhåller Riksbanken.

Riksbanken menar att remisspromemorians resonemang om att likvida tillgångar i euro och i US-dollar kan användas för att täcka utflöden i andra valutor såsom svenska kronor skapar ett beroende av en välfungerande valutaswapmarknad och att enskilda institut har tillgång till denna marknad. Då man inte kan räkna med att dessa förutsättningar alltid är uppfyllda i en kris bör inte kravet sättas lägre i svenska kronor än i euro och US-dollar, framhåller Riksbanken. Riksbanken ger uttryck för uppfattningen att utgångspunkten bör vara ett

<sup>20</sup> Detta innebär att beräkningen för LCR i alla signifikanta valutor precis som i dagsläget ska ske i enlighet med det som anges i LCR-förordningen, inklusive artikel 17 om likviditetsbuffertens sammansättning och artikel 33 om övre tak för inflöden.

<sup>21</sup> I enlighet med artikel 4.3 i LCR-förordningen.

LCR-krav på 100 procent för samtliga signifikanta valutor om det inte finns särskilda skäl för en annan nivå.

*SEB* uttrycker oro för att det föreslagna kravet skulle leda till att vissa kontrakt behöver förlängas inom vissa tjänstesegment för att undvika ett stort utflöde inom 30 dagar – i synnerhet valutasäkringstjänster åt livbolag och statliga pensionsfonder. *SEB* menar att detta kan bli svårt då några av de större aktörerna på den svenska terminsmarknaden inte omfattas av de nya kraven.

*Bankföreningen* tycker inte att FI är tydlig när myndigheten i remisspromemorian anger sin bedömning om att en bank kan uppfylla ett LCR-krav på 75 procent utan oönskade bieffekter. *Bankföreningen* framhåller att andra länders tillsynsmyndigheter ställer ett lägre krav för LCR i den inhemska valutan. Exempelvis har Norge infört ett LCR-krav på 50 procent i norska kronor för banker som har euro och US-dollar som signifikant valuta. *SEB* och flera andra remissinstanser menar att ett krav på 75 procent är högt, sett mot bakgrund av det begränsade utbudet av högkvalitativa tillgångar i svenska kronor.

*Riksgälden* anser att förslaget riskerar att försvaga motståndskraften i det svenska banksystemet om bankerna minskar sina likvida tillgångar i euro och US-dollar till förmån för tillgångar i svenska kronor. De efterfrågar en djupare analys av konsekvenserna för likviditetsriskerna i euro och US-dollar mot bakgrund av att det införs krav även i andra valutor, inklusive svenska kronor.

*Bankföreningen* delar det synsätt som FI ger uttryck för i remisspromemorian, nämligen att banker i första hand ska kunna hantera likviditetsstörningar på egen hand utan att räkna med stöd av centralbanker. *Bankföreningen* menar dock att en marknadssituation där en banks likviditetshantering försvåras av att det inte går att växla valuta från de stora valutorna till exempelvis svenska kronor är så extrem att Riksbanken då borde kunna ge lån till banken mot säkerhet. *Bankföreningen* delar mot den bakgrunden inte FI:s uppfattning att det måste krävas en miniminivå av likvida tillgångar i varje valuta för att inte enskilda banker ska bli beroende av att i alla lägen kunna täcka ett likviditetsunderskott i en valuta med ett överskott i en annan. *Riksgälden* hävdar att Riksbanken relativt enkelt kan förse banksystemet med svenska kronor om det skulle behövas.

### **Utbudet av högkvalitativa likvida tillgångar i svenska kronor**

Flera remissinstanser uttrycker oro i fråga om tillgången på högkvalitativa likvida tillgångar i svenska kronor. *Bankföreningen* pekar på att marknaden för svenska statspapper är begränsad och att utbudet kommer att vara litet även fortsättningsvis. *Bankföreningen* menar att man inte kan räkna med att riksbankscertifikaten ska kunna ersätta statspapper i detta avseende. Att certifikaten existerar i dagens omfattning är en effekt av extraordinära och temporära åtgärder, hävdar *Bankföreningen*. Vidare anser *Bankföreningen* att det finns en problematik med auktionsförfarandena för riksbankscertifikaten, eftersom likviditeten i instrumentet är osäker. *SEB* framhåller att svenska bankers likvida

tillgångar i svenska kronor till stor del kommer att behöva utgöras av riksbankscertifikat eller så kallad over-night (o/n) placering<sup>22</sup> hos Riksbanken på grund av den begränsade tillgången på statspapper. SEB anser att svenska banker har begränsade möjligheter att justera sina likvida tillgångar i svenska kronor till samma ränta som riksbankscertifikaten när en certifikatmission är fulltecknad. Banken begär även ett förtydligande från FI om tillgodohavanden hos Riksgälden kan betraktas som så kallade högkvalitativa tillgångar som får tillgodoräknas vid beräkningen av LCR.

*Riksgälden* efterlyser en analys av konsekvenserna för den svenska statspappersmarknaden av att införa ett likviditetstäckningskrav i svenska kronor.

*Bankföreningen* anser att FI:s förslag på LCR i signifikanta valutor leder till att bankerna framöver kommer att hålla tillgångar i förhållandevis små och i kris illikvida valutor på bekostnad av likviditetspositionen i de större globala reservvalutorna.

*Riksbanken* framhåller att en bank kan höja sin likviditetstäckningskvot utan att förändra sammansättningen av likviditetsbufferten genom att förlänga löptiden på sin finansiering.

### **Konkurrens**

*Bankföreningen* avstyrker FI:s förslag och framhåller att kravet avviker från den gängse tillämpningen inom EU och riskerar att försämra konkurrensförmågan på den europeiska marknaden för de svenska banker som omfattas av kravet.

### **Signifikant valuta och rapportering**

*SEB* anser att FI bör förtydliga vad som avses med signifikant valuta samt tydliggöra hur det föreslagna kravet förhåller sig till rapporteringskravet och huruvida rapporteringsvalutan också omfattas av kravet på 75 procent. *Bankföreningen* önskar ett klarläggande av om kraven kommer att kunna följas upp inom befintlig rapportering eller om det uppstår ett behov av ytterligare rapportering.

### **Annan regelverkstolkning och avsteg från LCR-förordningen**

*SEB* menar att artikel 8.6 i LCR-förordningen ger en tillsynsmyndighet utrymme att begränsa valutaobalanser på flera andra sätt än genom att införa ett LCR-krav.

*Bankföreningen* och *SEB* anser att FI kan och bör modifiera beräkningen av LCR i enskilda valutor om myndigheten väljer att införa ett LCR-krav i alla signifikanta valutor. Specifikt avses här bestämmelserna i artikel 33.3 och 33.5 i LCR-förordningen där tillsynsmyndigheterna kan godkänna undantag från den begränsning på 75 procent för inflöden som finns. *SEB* tolkar artikel 8.6 i

---

<sup>22</sup> Placering över natten

LCR-förordningen så att den skulle kunna medge att FI inför LCR-krav för enskilda signifikanta valutor utan att lägga någon begränsning på inflödena. SEB föreslår även att FI ska tillåta avvikelser från LCR-kravet under enstaka dagar eftersom det är svårt att på förhand förutse och hantera likviditetsrörelserna i svenska kronor.

### **Rättsliga förutsättningar**

*Finansbolagens förening* och *Sparbankernas Riksförbund* avstyrker förslaget då de anser att de rättsliga förutsättningarna brister. Båda remissinstanserna framhåller att FI bör ge ut föreskrifter i stället för att upprätta en metodpromemoria utan direkta rättsliga följder, eftersom förslaget innebär normgivande, bindande krav för banken. Av rättssäkerhetsskäl anser remissinstanserna att FI bör vara hänvisad till att använda föreskriftsformen för de bindande regler som myndigheten vill införa. Om det saknas bemyndigande för detta bör FI verka för att få en sådan föreskriftsrätt.

*Riksbanken* förordar att FI – i motsats till hur myndigheten i normalfallet går tillväga med pelare 2-krav – bör fatta formella beslut om de pelare 2-krav som gäller likviditetsregleringen för att skapa en tydlighet mot berörda banker och minska risken för rättsliga tvister. Riksbanken anser att det är viktigt att veta hur bankerna förhåller sig till kravet på likviditetstäckningskvot och menar vidare att det är angeläget att FI säkerställer transparens kring bankernas likviditetsrisker. *Riksgälden* anser att enskilda bankers efterlevnad av pelare 2-krav regelbundet bör redovisas offentligt.

### **3.1.3 Skälen till FI:s ställningstagande**

Det generella matchningskravet i LCR-förordningen innebär 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 för detta krav är att det är viktigt att undvika att den enskilda banken blir alltför beroende av att det i alla lägen går att snabbt omvandla tillgångar i en viss valuta till likviditet och efter valutaväxling täcka ett likviditetsunderskott i en annan valuta. De större svenska bankerna behöver enligt FI upprätthålla en motståndskraft mot likviditetsrisker i enskilda valutor genom att ha tillräckliga likviditetsbuffertar i de valutor som är av särskild betydelse för den enskilda banken. För att säkerställa denna motståndskraft bör det ställas krav på en viss minsta LCR-nivå i de relevanta valutorna. Därför inför FI ett LCR-krav på alla signifikanta valutor inklusive svenska kronor enligt artikel 8.6 i LCR-förordningen.

En hög andel likvida tillgångar i de stora valutorna euro och US-dollar i en banks totala likviditetsbuffert är särskilt viktigt för en svensk banks samlade likviditetsberedskap, under förutsättning att det inte medför att banken får alltför låga likviditetsreserver i sina andra signifikanta valutor. Euro och US-dollar utgör tillsammans ungefär hälften av de samlade nettokassaflödena för banker

som tillhör tillsynskategori 1 och 2, svenska kronor står för lite mindre än hälften och övriga signifikanta valutor utgör således endast en mindre del. I ett läge då en bank har likvida tillgångar i euro eller US-dollar som överstiger bankens nettolikviditetsutflöden i dessa valutor, kan banken realisera överskjutande tillgångar och efter valutaväxling använda dem för att fullgöra åtaganden i andra valutor. FI menar dock att bankerna inte bör lita på att valutamarknaden fungerar i alla stressade situationer. Även om Riksbanken kan ge likviditetsstöd till banker under vissa förutsättningar, bör bankerna inte utgå från att det finns ett sådant likviditetstöd för situationer som bankerna själva kan förbereda sig för.

När det gäller svenska kronor är frågan om bankernas tillgång till kvalificerade tillgångar som får ingå i likviditetsbufferten av betydelse för bedömningen av vad som är lämplig nivå på kravet på likviditetstäckningskvot.<sup>23</sup> Trots att Riksbankens köp av statsobligationer har reducerat den volym av statspapper i svenska kronor som är tillgänglig, bedömer FI att det finns tillräckligt med kvalificerade tillgångar för att bankerna ska kunna uppfylla ett krav på en likviditetstäckningskvot på 75 procent. Skälen till denna bedömning, utvecklas nedan.

Med utgångspunkt i de remissynpunkter som kommit in har FI gjort vissa förtydliganden i kravets utformning.

#### **Motivering av nivån på 75 procent LCR i svenska kronor**

Flera remissinstanser, bland annat *Bankföreningen* och *Riksgälden*, menar att FI inte är tydlig i remisspromemorian vad gäller bedömningen av nivån för LCR-kravet på 75 procent i signifikanta valutor. *Riksbanken* menar för sin del att utgångspunkten bör vara ett LCR-krav på 100 procent för samtliga signifikanta valutor om det inte finns särskilda skäl för en annan nivå.

FI vill med anledning av dessa synpunkter göra följande förtydliganden. Artikel 8.6 i LCR-förordningen innebär att det inte får förekomma obalanser mellan likviditetsbuffertens valutfördelning och nettokassautflödena per valuta. Regelverket innehåller inte någon vägledning av hur begreppet ”obalans” ska uttydas. FI anser att bestämmelsen ska tolkas så att LCR-kravet inte kan tillåtas avvika alltför mycket från 100 procent och myndigheten har stannat vid att 75 procent är en väl avvägd miniminivå som uppfyller LCR-förordningens krav. Att nivån läggs just på denna nivå kan motiveras av en samlad bedömning av följande förhållanden:

- I LCR-beräkningen får bankerna tillgodoräkna sig kassainflöden under en 30 dagars period, dock med begränsningen att inflöden bara får räknas med upp till ett belopp som motsvarar 75 procent av kassautflödena under perioden. Motivet till detta tak är att bankerna ska ha en likviditetbuffert som motsvarar 25 procent av utflödena, även om in- och utflöden är helt matchade. Begränsningen är en del av de grundläggande

---

<sup>23</sup> Med kvalificerade tillgångar som är hänförliga till den så kallade nivån ett enligt artikel 10 i LCR-förordningen.

principerna i Baselramverket för LCR, och syftar till att en bank inte ska vara alltför beroende av inflöden som möjligen inte kommer att inträffa i ett stressat scenario. FI menar att den försiktighetsprincip som ligger bakom taket för inflöden är en viktig del av ramverket. Bedömningen är att regelverket inte lämnar utrymme för tillsynsmyndigheten att frångå taket. FI är dock medveten om att taket på 75 procent kan innebära betydande bortfall av kontrakterade inflöden för en enskild bank vid beräkningen av LCR-måttet om banken har stora inflöden i förhållande till utflödena i en viss valuta. FI har tagit viss hänsyn till detta förhållande när LCR-kravet för svenska kronor har satts till 75 procent.

- FI menar fortfarande att det är rimligt att utgå från att en bank kan använda överskjutande belopp av likviditetsreserv i en viss valuta (i synnerhet de stora reservvalutorna) för att vid behov och efter valutaväxling täcka likviditetsunderskott i en annan valuta. Sålunda bör en banks reserver i US-dollar och euro kunna omvandlas till exempelvis svenska kronor. Mot denna bakgrund anser FI att det inte är nödvändigt att kräva en LCR-nivå i svenska kronor på 100 procent. Å andra sidan bör bankernas beroende av fungerande valutaväxlingsmarknader inte vara helt obegränsad.

Baselstandarderna<sup>24</sup> medger i vissa fall att nettokassautflödena i en inhemsk valuta inte fullt ut behöver täckas av likvida tillgångar i samma valuta. En förutsättning är att utbudet av likvida tillgångar i den inhemska valutan är otillräckligt och att ett formellt beslut om detta har fattats.

I sitt remissvar pekar *SEB* på att den norska tillsynsmyndigheten har lagt kravet på LCR i inhemsk valuta på en lägre nivå, 50 procent LCR, för banker som har euro och US-dollar som signifikant valuta. FI menar att detta lägre krav har sin bakgrund i att norska kronor är den enda valuta som finns med i EU-regelverkets tekniska standard som listar valutor där tillgängligheten för likvida tillgångar bedöms vara begränsad<sup>25</sup>. Detta innebär att utbudet av likvida tillgångar i norska kronan inte är tillräckligt stort för att täcka efterfrågan. Därmed kan den norska tillsynsmyndigheten sätta LCR-kravet betydligt lägre i norska kronor, något som också skett för vissa av de större bankerna. Eftersom svenska kronor inte är definierad som en valuta med begränsad tillgång på likvida tillgångar, kan FI inte göra på samma sätt som den norska tillsynsmyndigheten.

### **Utbudet av högkvalitativa likvida tillgångar i svenska kronor**

FI vill med anledning av de synpunkter som flera remissinstanser har framfört om det begränsade utbudet av högkvalitativa likvida tillgångar i svenska kronor framhålla följande. Det totala behovet av likviditetsbuffertar i svenska kronor för kategori 1 och 2-bankerna uppgår till 500–700 miljarder kronor, beräknat

<sup>24</sup> <https://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>, paragraf 61

<sup>25</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.330.01.0026.01.ENG&toc=OJ:L:2015:330:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.330.01.0026.01.ENG&toc=OJ:L:2015:330:TOC)

utifrån bankernas nettokassaflöden. Bufferten varierar beroende på fluktuationer i det nettokassautflöde som ska täckas. Av det erforderliga beloppet måste minst 30 procent täckas med högkvalitativa likvida tillgångar av nivå 1 i enlighet med LCR-förordningen. Behovet av sådana tillgångar uppgår således till 150–200 miljarder kronor. Bankernas likviditetsbuffertar i svenska kronor har över tid uppgått till ett något lägre belopp än de totala nettokassautflödena, vilket har resulterat i en genomsnittlig LCR för bankerna som grupp på ungefär 90 procent. Detta LCR-värde har ökat under senare tid.

Mot denna bakgrund menar FI att kravet på 75 procents LCR inte medför att bankerna som grupp måste öka likviditetsbufferten i svenska kronor. I dagsläget har även alla berörda kategori 1 och 2-institut en LCR-nivå i svenska kronor som motsvarar eller överstiger kravet på 75 procent. Däremot innebär kravet att vissa institut kan behöva höja sin likviditetsberedskap i svenska kronor mot bakgrund av sina nettokassautflöden under vissa perioder.

Sammantaget har remissinstansernas synpunkter främst behandlat utbudet av svenska statsobligationer. FI är införstådd med att ett behov av tillgångar på ungefär 200 miljarder kronor kan framstå som högt om det skulle avse ett krav som uteslutande ska täckas genom svenska statsobligationer, särskilt med tanke att hela utbudet av statspapper utgör 743 miljarder kronor, varav ungefär hälften i dag innehas av Riksbanken.

Den utestående volymen av svenska statsobligationer är relativt liten, sett ur ett historiskt perspektiv. Orsaken är främst att den svenska statens finansiella ställning under senare år inte har gett upphov till något större upplåningsbehov. Emissionsvolymen i svenska kronor påverkas av flera faktorer, bland annat statens budgetsaldo, och riktlinjer för statsskuldens förvaltning. Av Riksgäldens senaste prognos framgår det att emissionsvolymen förväntas uppgå till ungefär 30 miljarder kronor per år för 2019 respektive 2020.<sup>26</sup>

Ungefär hälften av den utestående volymen av statsobligationer ägs av Riksbanken som under senare år köpt statspapper i penningpolitiskt syfte. Vissa remissinstanser har framfört att dessa statspappersköp skulle ha minskat den tillgängliga volymen likvida tillgångar som bankerna kan hålla i sina likviditetsbuffertar. FI menar att så inte är fallet. Något förenklat uttryckt har Riksbanken betalt för obligationsköpen genom att tillföra likviditet till banksystemet. Detta tillskott av likviditet är en avsiktlig och ofrånkomlig effekt av statspappersköpen. Den likviditet som Riksbanken tillfört till banksystemet är beloppsmässigt lika stor som de statspappersvolymerna som via Riksbankens köp dragits undan från marknaden.

Riksbanken finansierar sitt innehav av statspapper genom att löpande ge ut riksbankscertifikat med en veckas löptid. Certifikaten löper med en ränta som

---

<sup>26</sup> <https://www.riksgalden.se/contentassets/9bb4e3c3a49c476993c46129ec16d22b/statsupplanning-prognos-och-analys-2019-2.pdf>

motsvarar riksbankens styrränta. Volymen riksbankscertifikat motsvarar lite förenklat det sammanlagda belopp som Riksbanken köpt statsobligationer för. Riksbankscertifikat och behållning på konto i Riksbanken räknas som nivå 1-tillgångar i LCR-regelverket. Därför är det totala utbudet av likvida tillgångar som får ingå i bankernas likviditetsbuffertar i stort opåverkat av Riksbankens obligationsköp.

Vissa remissinstanser har uttryckt oro för att riksbankscertifikaten kan komma att försvinna från marknaden om penningpolitiken skulle ändra inriktning. Då om inte förr kan det enligt dessa instanser, uppstå en brist på högkvalitativa tillgångar. FI delar uppfattningen att utbudet av riksbankscertifikat kan komma att minska om penningpolitiken förändras men vill framhålla att det är troligt att detta går hand i hand med en nedgång i Riksbankens statspappersinnehav. En sådan nedgång torde alltså innebära ett ökat utbud av statspapper på marknaden och därmed ett beloppsmässigt oförändrat utbud av likvida tillgångar som bankerna kan räkna in i sina likviditetsbuffertar.

FI vill också påpeka att det, utöver statspapper och placeringar i Riksbanken, finns fler andra tillgångskategorier där bankerna kan tillgodoräkna sig innehav som s.k. nivå 1-tillgångar<sup>27</sup> i likviditetsbufferten. Banker kan bland annat placera

- i säkerställda obligationer (som uppfyller vissa villkor)
- i tillgångar som motsvaras av fordringar på:
  - lokala myndigheter (exempelvis kommunobligationer)
  - multilaterala utvecklingsbanker
  - vissa internationella organisationer
  - fordringar från vissa offentliga organ (så kallade Public Sector Entities, PSE).

Värdepapper för flera av tillgångskategorierna i den sista punkten finns utgivna i svenska kronor. Volymen kan uppskattas sammantaget till flera hundra miljarder kronor.

FI vill också hänvisa till Riksbankens remissförslag om förändringar i räntestyrningssystemet.<sup>28</sup> Där framgår det bland annat att villkoren för bankernas placering av likviditetsöverskott i Riksbanken över natten kommer att förenklas och placeringsräntan att något förbättras.

I sitt remissvar framhåller *Riksbanken* att en bank kan höja sin likviditetstäckningskvot utan att förändra sammansättningen av likviditetsbufferten till exempel genom att förlänga löptiden på sin finansiering. FI menar att detta är ett riktigt och viktigt perspektiv på frågan om likviditetstäckningskvot. Diskussionen

---

<sup>27</sup> I enlighet med artikel 10 i LCR-förordningen.

<sup>28</sup> <https://www.riksbank.se/globalassets/media/nyheter--pressmeddelanden/pressmeddelanden/2019/riksbankens-nya-rantestyrningssystem.pdf>



bör inte ensidigt handla om likviditetsbufferten utan om hur den procentuella LCR-nivån kan förbättras genom förändringar av sammansättningen av bankernas kassaflödesmässiga in- och utflöden. Om nettokassautflödena reduceras, exempelvis genom förlängning av den korta upplåningens löptid, behöver likviditetsbufferten inte vara lika stor.

När det gäller frågan om fordringar hos Riksgälden är att betrakta som likvida tillgångar, vill FI förtydliga att det för varje likvid tillgång enskilt behöver bedömas om den uppfyller villkoren i LCR-förordningen. FI gör inte generella bedömningar utifrån enskilda motparters identitet.

*Bankföreningen* och *Riksgälden* menar att FI:s förslag på LCR i signifikanta valutor leder till att bankerna i framtiden kommer att hålla tillgångar i förhållandevis små och i kriser illikvida valutor på bekostnad av större globala reservvalutor.

FI anser att det är oklart om och hur bankernas LCR-nivåer i euro och US-dollar kommer att påverkas av att det nu införs ett krav i svenska kronor och övriga signifikanta valutor för att täcka bankernas likviditetsrisk i sådana valutor. Periodvis har storbankerna haft mycket höga LCR-nivåer i euro och US-dollar. Om bankernas överskjutande tillgångar i dessa två valutor framgent minskas något för att deras buffertar ökar i till exempel svenska kronor eller en annan signifikant valuta, menar FI att det är en acceptabel om disposition för att bankerna ska kunna upprätthålla en fortsatt god total likviditetsberedskap.

FI:s syn på behovet av likviditetsbuffert i de stora reservvalutorna har alltså inte förändrats. Det är för de svenska bankerna även framgent viktigt och önskvärt för den totala likviditetsberedskapen att bankerna håller en hög andel likvida tillgångar i euro och US-dollar. FI vill understryka att pelare 2-kraven på att bankerna ska ha minst 100 procent LCR i dessa två valutor fortfarande gäller. Oavsett att det är önskvärt med stora reserver i euro och US-dollar kan det inte bortses från det underliggande regelverkets matchningskrav som enligt FI innebär att LCR inte kan understiga en miniminivå på 75 procent i någon signifikant valuta.

### **Konkurrens mellan aktörer**

Bankföreningen och några andra remissinstanser framför att den föreslagna utformningen av FI:s pelare 2-krav skulle kunna försvaga de svenska bankernas konkurrenssituation gentemot internationella aktörer. Med anledning av denna oro vill FI framhålla att det svenska pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor bygger på artikel 8.6 i LCR-förordningen som gäller för alla andra banker inom EU. Dessa banker behöver således också uppfylla det generella valutamatchningskravet enligt artikel 8.6. I artikeln ställs på en övergripande nivå ett krav på matchning mellan olika valutor och FI preciserar innebörden genom sitt pelare 2-krav på signifikanta valutor. En högre skyddsnivå och motståndskraft mot oförutsedda likviditetsstörningar kan inverka positivt på svenska bankers konkurrenskraft genom att stärka förtroendet för bankerna och därmed bidra till lägre finansieringskostnader. De anpassningar bankerna

behöver göra för att följa pelare 2-kravet i signifikanta valutor är begränsade. Därmed bedömer FI att de negativa effekterna för de svenska bankernas konkurrenskraft med anledning av likviditetsregleringen är marginella.

### **Signifikant valuta och rapportering**

Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter som berör signifikant valuta och extrarapportering vill FI förtydliga följande. I avsnittet om de rättsliga förutsättningarna i promemorian framgår det att pelare 2-kraven kan tillämpas på rapportvaluta eller i signifikanta valutor. En valuta är signifikant för en bank om minst 5 procent av bankens totala skulder uttrycks i valutan enligt artikel 415.2.a i tillsynsförordningen. FI avser att ställa pelare 2-krav i enskilda valutor, oavsett om det rör sig om en rapportvaluta eller en annan valuta, om valutan uppgår till minst 5 procent av totala skulder.

FI bedömer i dagsläget inte att likviditetsregleringen som anges i denna promemoria kommer att innebära att myndigheten behöver en utökad löpande rapportering från bankerna. Det är dock inte uteslutet att FI kan komma att begära in ytterligare information i den löpande tillsynen eller i en informationsbegäran inom ramen för ÖUP.

### **Annan tolkning av regelverk och avsteg från LCR-förordningen**

*Bankföreningen* och *SEB* anser att om FI väljer att införa krav på likviditetstäckningskvot i signifikanta valutor bör myndigheten modifiera sättet att beräkna kvoten i enskilda valutor.

FI bedömer dock att regelverket inte lämnar utrymme för myndigheten att ändra poster, nivåer eller andra element som framgår av tillsynsförordningen eller av LCR-förordningen på det sätt som instanserna förespråkar i sina remissvar. När det gäller möjligheten att införa ett högre tak än 75 procent av kassainflödena enligt artikel 33 i LCR-förordningen vill FI förtydliga att *specialiserade kreditinstitut* kan få undantag efter godkännande från myndigheten. En rad olika villkor ska uppfyllas vilket framgår av förordningen. Ingen svensk bank har i dagsläget ett sådant tillstånd.

### **Rättsliga förutsättningar**

*Finansbolagens förening* och *Sparbankernas riksförbund* har ifrågasatt de rättsliga förutsättningarna för förslaget och menar att FI inte tar tillräcklig hänsyn till legalitet och rättssäkerhet. FI har i promemorian "Kapitalkrav för svenska banker" redogjort för de generella skälen till den nu gällande ordningen för pelare 2.<sup>29</sup> Med anledning av de aktuella remissynpunkterna kan det finnas anledning att i några avseenden upprepa grunderna för FI:s tillvägagångssätt.

---

<sup>29</sup> Kapitalkrav för svenska banker. FI Dnr 14-6258. 2014-09-08

Utgångspunkten för pelare 2-ramverket är kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om ÖUP som FI ska följa i tillsynen.<sup>30</sup> Det innebär generellt att myndigheten ska utvärdera risker som en bank är eller kan komma att bli exponerad för, och risker som en bank medför för det finansiella systemet. Mer specifikt ska FI bland annat granska bankens exponering för samt hantering av likviditetsrisk inklusive likviditetsbuffertens nivå, sammansättning och kvalitet. På grundval av utvärderingen ska FI bland annat fastställa om bankens likviditet är tillräcklig och, om det är nödvändigt, även besluta om ett särskilt likviditetskrav.

Av artikel 103 i direktivet framgår det att om FI kan slå fast att banker är eller kan bli exponerade för liknande risker eller utgör liknande risker för det finansiella systemet, kan FI tillämpa ÖUP för de aktuella bankerna på ett likartat eller identiskt sätt. Detta omfattar bland annat att ålägga banker särskilda kapitalbas- eller likviditetskrav. I det här aktuella fallet är det fråga om ett tiotal banker som av skäl som framgår av denna promemoria är exponerade för liknande risker. Dessa banker kommer att åläggas likartade eller identiska likviditetskrav om inte särskilda skäl talar emot detta.

När FI bedömer ett särskilt likviditetskrav för en bank kommuniceras det till banken inom ramen för ÖUP. Även skälen för likviditetskravet kommuniceras till banken. Den här promemorian ökar genomlysningen av processen och tydliggör de standardiserade bedömningskriterierna för de särskilda likviditetskraven. Genom att FI utvecklar metoder och en generell bedömningspraxis för olika risktyper, säkerställer myndigheten en likabehandling av bankerna.

Med hänsyn till framför allt behovet av flexibilitet i händelse av stress eller kris har FI valt en ordning som innebär att myndigheten som utgångspunkt inte fattar formella beslut om särskilt likviditetskrav. Det innebär att om en bank inte uppfyller pelare 2-kravet utlöser inte detta per automatik formella skyldigheter för banken ifråga att återställa likviditeten på samma sätt som vid överträdelser av pelare 1-kravet.

### **3.2 Diversifiering enligt LCR-förordningen**

FI vill i denna promemoria förtydliga myndighetens syn på frågan om lämplig diversifiering av sammansättningen av bankernas likviditetsbuffertar.

I Artikel 8.1 i LCR-förordningen ställs det operativa krav på att en banks sammansättning av de innehav av likvida tillgångar som utgör likviditetsbufferten hela tiden förblir lämpligt diversifierad. Kravet 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.

---

<sup>30</sup> 9 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, som hänvisar till artiklarna 97–101 i kapitaltäckningsdirektivet.

FI gör i tillsynen analyser av bankernas diversifiering av likviditetsbuffertarna. Analyserna omfattar bland annat olika tillgångskategorier och motparter. FI har i dessa analyser noterat att det finns en hög andel säkerställda obligationer i vissa bankers likviditetsbuffertar, framförallt för banker som tillhör tillsynskategori 2. Periodvis har denna andel överstigit 60 procent av likviditetsbuffertarna. Innehaven gäller framförallt säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut. FI har också med hjälp av inrapporterad data kunnat konstatera att en del banker uppvisar vissa koncentrationer på emittentinstutnivå i sina innehav av säkerställda obligationer. I vissa fall förekommer dessutom korsäggande, det vill säga att en bank äger säkerställda obligationer utgivna av en annan bank som i sin tur äger obligationer utgivna av den första banken.

FI anser att kravet på diversifiering av likviditetsbufferten förutsätter att en bank inte i alltför hög grad är exponerad mot säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut där tillgångarna i obligationernas säkerhetsmassa finns i Sverige. Denna begränsning motiveras av att de säkerställda obligationernas säkerhetsmassor i första hand består av svenska bolån. FI:s syn är att kravet syftar till att säkerställa att bankernas likviditetsbuffertar har en god motståndskraft även om svenska säkerställda obligationer skulle falla i värde eller bli svårare att omsätta som ett resultat av störningar på den svenska bostadsmarknaden, exempelvis en kraftig nedgång i de svenska bostadspriserna och kreditförluster för bankerna på bolån. 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.

Med utgångspunkt i de remissynpunkter som kommit in har FI förtydligat sitt ställningstagande i förhållande till vad som uttrycktes i remisspromemorian.

### **3.2.1 FI:s ställningstagande**

För banker som tillhör tillsynskategori 1 och 2 anser FI att en lämpligt diversifierad sammansättning av likviditetsbufferten förutsätter att bufferten inte till mer än 50 procent består av säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut, oavsett emissionsvaluta.

Begränsningen gäller för den konsoliderade situationen i berörda banker. Om det inte föreligger någon konsoliderad situation gäller begränsningen på individuell nivå.

Detta är FI:s tolkning av det operativa kravet enligt artikel 8.1 i LCR-förordningen och kommer användas i tillsynen från och med den 1 oktober 2019. Pelare 1-kravet för likviditetsbuffertens sammansättning i olika tillgångskategorier enligt artikel 17 i LCR-förordningen gäller fortsatt.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> FI avser inte att ändra pelare 1-kraven för den totala andelen tillåtna säkerställda obligationer i LCR-förordningen.

### 3.2.2 Synpunkter på FI:s ställningstagande

Remissynpunkter har kommit in från Avanza, Svenska Bankföreningen, Finansbolagens förening, Kommuninvest, Riksbanken, Riksgälden, Skandinaviska Enskilda Banken, Sparbankernas Riksförbund och Svenskt Näringsliv.

#### Nivån på 50 procent

*Bankföreningen* avstyrker FI:s förslag och ifrågasätter rimligheten i att begränsa den tillåtna andelen säkerställda obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut när FI samtidigt avser att införa ett LCR-krav i svenska kronor på 75 procent. Svenskt Näringsliv för liknande resonemang. *Avanza* uppfattar det som att FI:s förslag om att endast 50 procent av likviditetsbufferten får bestå av säkerställda obligationer går utöver LCR-förordningen som medger att säkerställda obligationer får utgöra upp till 70 procent av likviditetsbufferten. Vidare pekar *Avanza* på att institut i kategori 3 och 4 inte träffas av den föreslagna begränsningen och således även framöver kommer att kunna placera upp till 70 procent av sin likviditetsbuffert i säkerställda obligationer.

*Riksgälden* anser att det förefaller befogat att begränsa nivån för andelen svenska säkerställda obligationer i likviditetsbuffertarna. Riksgälden efterfrågar dock mer analys av lämplig nivå och frågar sig om en nivå på 40 procent inte bättre värnar om den finansiella stabiliteten. *Riksbanken* stödjer förslaget och menar att tydligare krav på diversifiering är gynnsamt för svenska bankers motståndskraft och för den finansiella stabiliteten. Riksbanken anser att begränsningen även borde gälla per valuta och inte bara på den aggregerade valutativån.

*Bankföreningen* uppfattar det som att det föreslagna diversifieringskravet gäller på totalnivå och inte för enskilda valutor och efterfrågar ett förtydligande av FI. Bankföreningen förstår det som att FI:s förslag avser säkerställda obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut, där säkerhetsmassan består av tillgångar som finns i Sverige, oavsett obligationernas emissionsvaluta.

#### Konkurrens

*Avanza* anser inte att förslaget är riskbaserat och menar att begränsningen främst kommer att påverka kreditinstitut som inte har samma flexibilitet att planera sin likviditetsbuffert som stora institut har. *Sparbankernas riksförbund* noterar att förslaget bygger på proportionalitet, eftersom förslaget riktar sig till de banker hos vilka de aktuella riskerna förekommer.

*Bankföreningen* framhåller även här att begränsningen innebär en snedvridning av konkurrensen jämfört med förutsättningarna för utländska aktörer.

### **Rättsliga förutsättningar**

Finansbolagens förening och Sparbankernas riksförbund har på liknande sätt som för likviditetstäckningen i enskilda valutor ifrågasatt de rättsliga förutsättningarna för förslaget om diversifiering av likviditetsbufferten och menar att FI inte tar tillräcklig hänsyn till legalitet och rättssäkerhet.

### **Tekniska frågor och tillämpning av förslagen**

Det är viktigt att det blir tydligt hur begränsningen på 50 procent ska genomföras, menar *Bankföreningen* i sitt remissvar, och utgår från att bestämmelserna i 17.2 i LCR-förordningen följs. Bankföreningen anser att det inte är tydligt vilken mall som bankerna ska använda i rapporteringen för att beräkna diversifieringskravet, samt om de ska ta hänsyn till repor och omvända repor i säkerställda obligationer. Bankföreningen och flera andra instanser befarar att detta kan leda till olika LCR-utfall för en given bank, ett utfall för kravet enligt pelare 1 och ett annat utfall för pelare 2.

Bankföreningen anser också att det är oklart när förslagen ska börja tillämpas och på vilket sätt förslagen ska beaktas i den pågående ÖUP-bedömningen.

### **3.2.3 Skälen till FI:s ställningstagande**

I FI:s tidigare likviditetsföreskrifter fanns, i likhet med Baselkommitténs globala ramverk för LCR, en begränsning på 40 procent för den maximala andel av likviditetsbufferten som fick utgöras av säkerställda obligationer. EU:s LCR-förordning innebär att den tillåtna andelen säkerställda obligationer ökade till 70 procent av likviditetsbufferten.<sup>32</sup> LCR-förordningen medger således att bankerna i större utsträckning kan hålla säkerställda obligationer i sina likviditetsbuffertar än under de tidigare nationella föreskrifterna och Baselstandarderna. Samtidigt innehåller LCR-förordningens artikel 8.1 ett operativt krav på diversifiering av likviditetsbuffertens sammansättning. Kravet anger att likviditetsreserven ska vara lämpligt diversifierad men det saknar uttalade kvantitativa begränsningar. Mot bakgrund av riskerna med en alltför hög koncentration av tillgångarna bedömer FI att innebörden av kravet för svenska banker är att bufferten inte till mer än 50 procent bör bestå av säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut, oavsett emissionsvaluta.

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

---

<sup>32</sup> Se beräkningsregler för likviditetsbuffertens sammansättning enligt artikel 17 i LCR-förordningen.

Om en eller flera banker skulle behöva ta sin likviditetsbuffert i anspråk, och det inte finns några uppenbara störningar på marknaden för säkerställda obligationer eller på den svenska bostads- eller bolånemarknaden, torde det inte uppstå några svårigheter att frigöra likviditet genom att sälja eller belåna svenska säkerställda obligationer. Dessa faktorer talar sammantaget för att bankerna kan ha en relativt hög andel av sina likviditetsbuffertar i svenska säkerställda obligationer.

Flera av de största svenska bankerna har samtidigt generellt sett likartade affärsmodeller med stort inslag av bolån. Oftast är dessutom bankernas marknadsfinansiering betydande. En sådan marknadsstruktur kan i en krissituation leda till att flera banker riskerar att få problem samtidigt. Svårigheter för en bank kan dessutom fortplantas till andra banker, 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. Det kan innebära en koncentrationsrisk, särskilt som antalet emittentinstitut är begränsat till ett tiotal och samtliga emittentinstitutionen har en affärsinriktning där bolån spelar en stor roll.

Till säkerhet för de säkerställda obligationer som utges av svenska emittentinstitut ligger en avgränsad säkerhetsmassa som företrädesvis består av 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 eller ökade kreditförluster på bolån för bankerna. FI bedömer sammanfattningsvis att det kan finnas risker i svenska säkerställda obligationer som kan ha en negativ inverkan på hur mycket likviditet som i en stressituation kan genereras med hjälp av dessa obligationer. Denna risk bör enligt FI:s uppfattning innebära att bankernas likviditetsbuffertar inte i alltför hög grad exponeras mot tillgångskategorin svenska säkerställda obligationer.

FI vill förtydliga att myndigheten tolkar kravet på att likviditetsbufferten ska vara lämpligen diversifierad som att bankernas likviditetsbuffertar inte bör ha en större andel än 50 procent svenska säkerställda obligationer. FI:s tolkning är också att kravet på diversifiering innebär att bankerna bör se till att likviditetsbufferten inte i alltför hög grad exponeras mot något enskilt emittentinstitut som utger säkerställda obligationer.

Med utgångspunkt i de remissynpunkter som kommit in har FI förtydligat vissa aspekter i sitt ställningstagande och skälen för det.

### **Nivån på 50 procent**

Den begränsning på 50 procent som FI anser att diversifieringskravet innebär avser endast andelen svenska säkerställda obligationer i likviditetsbufferten. Här vill FI understryka att Pelare 1-kravet fortsatt gäller för likviditetsbuffertens sammansättning som avser olika tillgångskategorier enligt artikel 17 i LCR-

förordningen. Den högsta tillåtna andelen säkerställda obligationer i de svenska bankernas likviditetsbuffertar är således på totalnivå även fortsättningsvis 70 procent.

Riksbankens remissynpunkt att begränsningen borde gälla på valutanivå och inte bara på totalnivå vill FI kommentera på följande sätt. Den koncentrationsrisk som enligt FI behöver hanteras är likartad oavsett om de svenska emittentinstitutioner utger säkerställda obligationerna i svenska kronor eller utländsk valuta. Orsaken är att riskerna är hänförliga till den underliggande säkerhetsmassan som till helt övervägande del utgörs av fastighetsrelaterade tillgångar i Sverige, främst bolån. Därför menar FI att det är av större vikt att begränsa bankernas totala exponering gentemot detta tillgångsslag än att överväga begränsningar per emissionsvaluta.

FI:s preciseringar i promemorian av vad myndigheten tolkar som lämplig diversifiering syftar till att förtydliga utgångspunkterna för tillsynen. Hur väl bankerna efterlever diversifieringskraven kommer alltså att följas upp i tillsynen.

### **Konkurrens**

Vissa remissinstanser har anfört att kraven på diversifiering av likviditetsbufferten kan medföra konkurrensnackdelar för de svenska bankerna. På denna punkt hänvisar FI till det resonemang som redogjordes för i avsnitt 3.1.3. Utöver detta vill FI förtydliga att begränsningen av likviditetsbufferten endast gäller de största svenska bankerna<sup>33</sup> varav flera har en nära koppling till varandra och affärsm modeller med gemensamma drag. Åtgärden är således proportionell, vilket också uppmärksammats av Sparbankernas riksförbund i dess remissvar.

### **Rättsliga förutsättningar**

Mot bakgrund av de synpunkter som kommit in när det gäller hänsyn till legalitet och rättssäkerhet vill FI förtydliga att myndigheten i promemorian tydliggör sin tolkning av hur kravet på lämplig diversifiering ska uppfattas. Tolkningen kommer att ligga till grund för FI:s tillsynsarbete vilket innebär att en bank har möjlighet att överklaga FI beslut för det fall att myndigheten skulle ingripa mot en bank med hänvisning till kravet.

### **Tekniska frågor och tillämpning av förslagen**

FI vill förtydliga några aspekter på rapportering och beräkning.

- Samma rapporter som finns i dag i den regulatoriska rapporteringen kommer att gälla även framöver. Aktuella mallar och instruktioner finns på EBA:s webbplats.<sup>34</sup>
- Vid beräkning av hur stor andel av bankens likviditetsbuffert som består av säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitutioner bör

<sup>33</sup> I tillsynskategori 1 och 2.

<sup>34</sup> <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/reporting-frameworks>



banken även beakta den aktuella exponeringen med hänsyn till repor och omvända repor.

Flera remissinstanser har uttryckt farhågan att FI:s föreslagna förändringar kan medföra olika LCR-utfall för en given bank: ett utfall för kravet enligt pelare 1 och ett annat utfall enligt pelare 2. FI vill därför förtydliga att tillgångar som inte uppfyller de operativa kraven i LCR-förordningen inte heller kan räknas in i beräkningen av likviditetstäckningen enligt pelare 1. Därför kan det inte uppkomma olika LCR-utfall som en följd av de ytterligare begränsningar som ställs inom ramen för ÖUP.

I sammanhanget kan det även vara viktigt att framhålla att inget hindrar en bank från att ha större innehav av svenska säkerställda obligationer än vad som motsvarar 50 procent av dess likviditetsbuffert. Eventuella överskjutande innehav ska dock exkluderas vid beräkning av LCR och således rapporteras på en särskild rad i LCR-rapporteringen.<sup>35</sup>

I likhet med vad framförts under avsnitt 3.1.3 i promemorian avser FI inte att införa någon extra löpande rapportering, men det är inte uteslutet att myndigheten kan begära in ytterligare information i tillsynen eller i informationsbegäran inom ramen för ÖUP.

Bankföreningens remissvar i fråga om tillämpningen kommenteras i avsnitt 2.5 i denna promemoria.

## **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 fler banker än i dag kommer att omfattas av ett kvantitativt likviditetstäckningskrav i svenska kronor och för övriga signifikanta valutor (exklusive euro och US-dollar).

Det nya LCR-kravet på 75 procent i svenska kronor kommer inte att påverka de fem banker som i dag endast har svenska kronor som signifikant valuta.

---

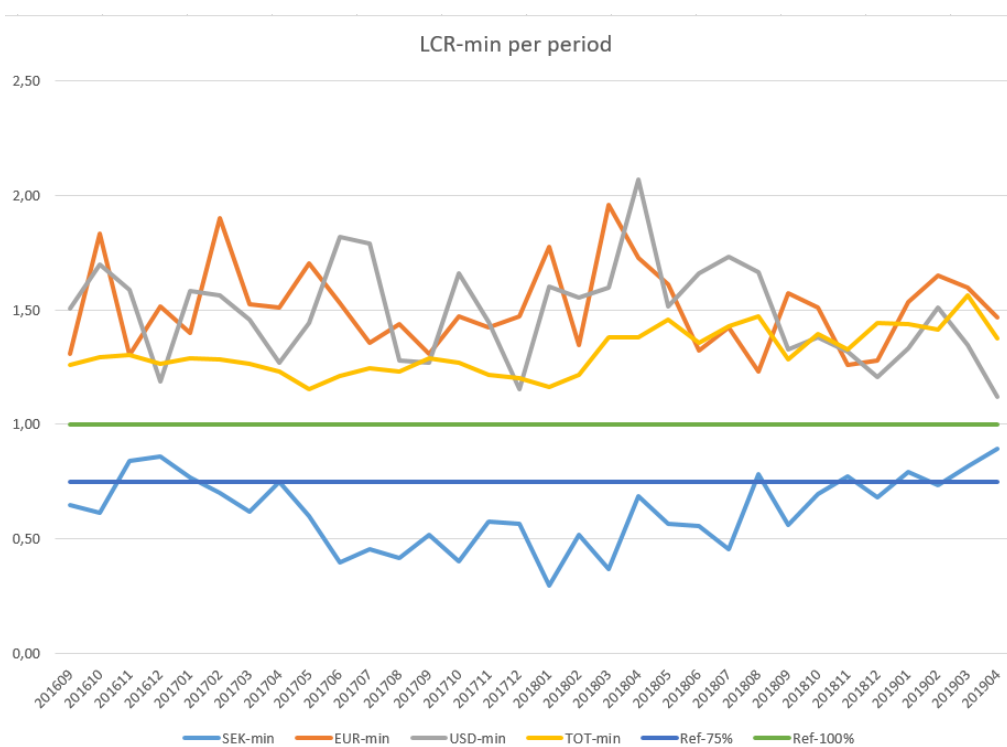
<sup>35</sup> Rad 590, mall C72 "Level 1/2A/2B assets excluded for operational reasons except for currency reasons".

Dessa banker har redan sedan tidigare behövt hålla en LCR-nivå på 100 procent i svenska kronor, då detta varit nödvändigt för att uppfylla kravet på 100 procent på totalnivå. Sju banker får ett nytt krav att efterleva när det gäller LCR i svenska kronor.

Vad beträffar övriga signifikanta valutor, har åtta banker euro eller US-dollar eller båda, som signifikant valuta. De åtta bankerna har även behövt efterleva pelare 2-krav i LCR i valutorna sedan tidigare. En av bankerna i tillsynskategori 1 och 2 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. Det är därmed fyra banker som får ett nytt krav att efterleva vad avser LCR i en annan signifikant valuta än svenska kronor, US-dollar och euro.

FI har genom inrapporteringen noterat att likviditetstäckningsgraden i euro, US-dollar och övriga utländska valutor för samtliga av de tretton berörda bankerna, kontinuerligt överstiger 100 procent med marginal. Likviditetstäckningsgraden i svenska kronor har i genomsnitt för hela gruppen av banker legat lägre men ändå varit på en nivå över 75 procent. Periodvis har svängningarna varit stora för enskilda banker. För enstaka banker har likviditetstäckningsgraden i svenska kronor däremot under längre tidsperioder varit på relativt låga nivåer men har på senare tid stigit något.

Bilden nedan visar den lägsta LCR-kvot som har uppmätts för någon av bankerna i tillsynskategori 1 och 2 sedan hösten 2016.



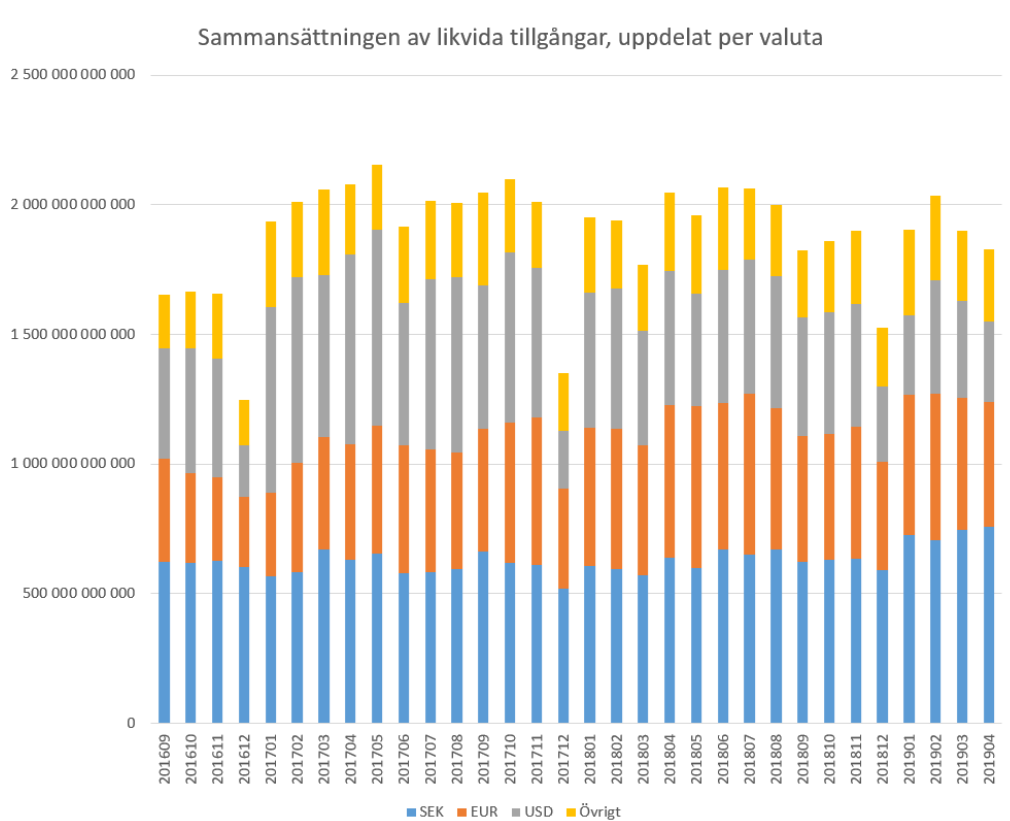
Det är svårt att bedöma vilka ekonomiska effekter kravet på att hålla en viss total nivå på likviditetsbuffert respektive på delar av bufferten har för bankerna. Nettokostnaden beror på skillnaden mellan finansieringskostnaden och avkastningen på tillgångarna likviditetsbufferten. I den mån bankerna behöver göra omallokeringar för att uppfylla likviditetskraven är det rimligt att anta att de eftersträvar så låga kostnader som möjligt. Om en bank inte når upp till en kravnivå i en enskild valuta, kan den till exempel behöva förlänga sin upplåning, köpa flera likvida tillgångar eller omplacera tillgångar som banken redan har till den valuta där det finns ett underskott i förhållande till kravet. I den mån svenska banker hittills haft tillgångar i euro och US-dollar som överstigit kravet på 100 procent LCR i dessa valutor kan man nu tänka sig att vissa banker för över en del av dessa behållningar till svenska kronor för att uppfylla det nya minimikravet.

Om berörda banker genomför likviditetsåtgärder av detta slag kan detta i dagsläget innebära en nettokostnad för bankerna då placering i svenska likvida tillgångar av hög kvalitet torde ge en lägre avkastning i förhållande till penningmarknadsräntorna än vad fallet är i euro och US-dollar. Eftersom alla banker i dagsläget uppfyller kravet på 75 procent likviditetstäckning i svenska kronor anser FI anser att bankerna redan idag tar hänsyn till denna lägre avkastning i sin affärsmodell.

En annan aspekt på frågan om ett möjligt ökat inslag av svenska statsobligationer i bankernas likviditetsbuffertar är de tänkbara effekterna på statspappersmarknadens funktionsförmåga. FI delar uppfattningen att det inte är önskvärt om en ännu större andel av statspappersstocken låses upp i portföljer och inte blir omsatta på marknaden. De här föreslagna åtgärderna bedöms dock vara av så liten omfattning att den eventuella effekten på marknaden funktionssätt torde vara marginell.

FI är medveten om att tillgodohavanden hos en annan bank inte får medräknas i likviditetstäckningskvoten och således skulle FI:s krav kunna leda till att fler aktörer vill placera likviditet kortfristigt direkt hos Riksbanken i stället för hos en annan bank. I dagsläget skulle detta innebära en ekonomisk belastning för bankerna i form av lägre avkastning på likviditeten. Som framhållits i avsnitt 3.1.3 i denna promemoria ser Riksbanken nu över sitt räntestyrningssystem där det bland annat framgår att villkoren för bankernas placering av likviditetsöverskott i Riksbanken över natten kommer att förenklas och placeringsräntan att något förbättras.

Bilden nedan illustrerar likviditetsreservens sammansättning, per valuta, sammantaget för bankerna i tillsynskategori 1 och 2.



FI:s tolkning av diversifieringskravet, nämligen att andelen säkerställda obligationer utgivna av svenska emittentinstitut inte bör överstiga 50 procent av likviditetsbufferten, efterlevs 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. FI tolkar som framgått ovan i promemorian det operativa kravet i LCR-förordningen så att det inte medger att överskjutande andelar för svenska säkerställda obligationer får ingå vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten. Alla banker som har en högre andel svenska säkerställda obligationer i sin likviditetsbuffert skulle kunna exkludera dessa innehav vid beräkning av LCR och ändå leva upp till LCR-kravet på totalnivå och för svenska kronor. Detta innebär att begränsningen på 50 procent inte behöver medföra några förändringar av bankernas likviditetsbuffertar. Effekten är att de rapporterade LCR-nivåerna för vissa banker blir något lägre.

Om en bank ändå önskar behålla totalnivån på LCR kan den göra omplaceringar genom att sälja och reducera andelen svenska säkerställda obligationer i sin likviditetsbuffert och placera frigjorda medel i andra tillgångar som banken får räkna in i likviditetsbufferten. Hur stor den eventuella alternativkostnaden då blir beror huvudsakligen på vilket tillgångsslag som banken väljer i stället för säkerställda obligationer.

#### *Konkurrensen på marknaden*

Alla banker inom EU och EES omfattas av LCR-förordningen och behöver således uppfylla det generella valutamatchningskravet 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. Även om olika länders tillsynsmyndigheter i viss utsträckning kan göra olika tolkningar av vad regelverket tillåter är tolkningsutrymmet begränsat. På marginalen skulle FI:s krav kunna försämra de svenska bankernas konkurrenskraft 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 de svenska bankernas konkurrenskraft genom att bidra till stärkt förtroende. FI bedömer därför att effekten på konkurrenssituationen för de svenska bankerna inom EU av de nya svenska likviditetsreglerna bör vara begränsad.

FI är i grunden positiv till att regelverket och därmed 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 EU-regelverket med ytterligare nationella åtgärder. Samma möjlighet finns även för andra medlemsländer i EU och EES. Norge, Danmark och Storbritannien är exempel på länder som har pelare 2-krav för likviditetstäckningskvot enligt LCR-förordningen<sup>36</sup>. Vissa av dessa länder har även krav i den inhemska valutatan.

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

## 4.2 Konsekvenser för samhället och bankernas kunder

FI:s utvecklade tillämpning av likviditetsregleringen som presenteras i promemorian 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 FI:s tolkning av likviditetsregleringen inte förutsätter några väsentliga förändringar av dagens portföljstruktur för de banker som omfattas av LCR-förordningen, bör man kunna utgå från att effekten av de kvantitativa begränsningarna på likviditetstäckning i form av likvida tillgångar är liten.

FI bedömer att konsumenter, företag och samhället i stort kan påverkas positivt av myndighetens utvecklade tolkning av regleringen, eftersom den syftar till att

---

<sup>36</sup> 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>.

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. De kan även i värsta fall övergå i solvensproblem om likviditetsstörningarna förorsakar förluster genom att ge upphov till en utveckling som leder till att värden på tillgångar faller. 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, vilket gynnar konsumenter, företag och samhället i stort.

## 5 FI:s 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 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 promemorian.

I den samlade ÖUP-bedömningen av en banks 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.

### 5.1 Avslutande kommentarer

FI anser att regleringen och tillsynen av likviditetsrisker behöver beakta och motverka de sårbarheter som finns i den svenska bankmarknaden. Syftet med att FI förtydligar sin syn på likviditetregleringen är att se till att bankerna har en förstärkt motståndskraft mot kortvarig likviditetsstress i enskilda valutor och i sina likviditetsbuffertar. I FI:s uppdrag att bedriva riskbaserad tillsyn ingår att agera proaktivt och att noggrant följa marknadsutvecklingen och eventuella strukturella förändringar för att säkerställa att myndighetens interna metoder för att utvärdera bankernas likviditets- och finansieringsrisker på kort och lång sikt är relevanta.