

2018-04-19

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

FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor

Denna promemoria har ersatts av FI:s krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och syn på kravet på diversifiering av säkerställda obligationer i likviditetsbufferten (Dnr 19-5338), som publicerades den 4 juli 2019.

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2018 gäller genom en delegerad EU-förordning ett bindande minimikrav för europeiska bankers likviditetstäckningskvot. Samtidigt som den delegerade förordningen började gälla upphävdes Finansinspektionens (FI:s) föreskrifter om krav på likviditetstäckningskvot, FFFS 2012:6. I föreskrifterna ställdes krav på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar, utöver kravet i totala valutor. I EU-förordningen ställs inte något kvantitativt minimikrav i enskilda valutor.

I denna promemoria beskriver FI den bedömningsmetod som kommer att tillämpas i tillsynen av likviditetstäckning i enskilda valutor inom ramen för översyn och utvärderingsprocessen (ÖUP) i pelare 2. FI avser att ställa krav på att banker i tillsynskategori 1 och 2, det vill säga de största bankerna, uppfyller en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som separat uppgår till minst 100 procent. Detta gäller under förutsättning att dessa valutor är signifikanta för den enskilda banken, det vill säga att valutorna enskilt utgör minst 5 procent av bankens totala skulder. I likviditetsriskbedömningen i ÖUP kan FI därutöver ställa ytterligare bankspecifika krav.

De bedömningar som låg till grund för kravet i FI:s föreskrifter kvarstår. Det svenska banksystemet är koncentrerat och i hög grad sammanlänkat och beroende av fungerande finansieringsmarknader. Samtidigt har Sverige inte euron som valuta vilket gör att svenska banker har begränsad tillgång till likviditetsstöd i en global reservvaluta. FI bedömer fortsatt att detta innebär en förhöjd sårbarhet mot störningar och ett behov av en hög skyddsnivå i bankerna för att täcka kortfristiga likviditetsrisker.

FI kommer att tillämpa pelare 2-kravet från och med ÖUP 2018. De metoder och ställningstaganden som styr FI:s tillsyn utvärderas och utvecklas löpande och kan komma att ändras som en följd av marknads- eller regelverksutveckling eller på grund av ändrad riskbedömning. Förändringar i väsentliga ställningstaganden kommer att offentliggöras.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Syfte.....	3
1.2	Bakgrund	3
2	Rättsliga förutsättningar	4
2.1	Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt tillsynslagen.....	4
2.2	Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt LCR-förordningen.....	5
2.3	Genomlysning av FI:s överväganden och process	6
2.4	Införande av metoden	6
2.5	Ärendets beredning.....	6
3	Likviditetstäckning per valuta.....	7
3.1	Pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar.....	7
3.1.1	FI:s ställningstagande	7
3.1.2	Synpunkter på FI:s ställningstagande.....	8
3.1.3	Skälen till FI:s ställningstagande.....	9
3.1.4	Hantering av derivattransaktioner	14
3.2	Övriga signifikanta valutor.....	15
3.2.1	FI:s ställningstagande	16
3.2.2	Synpunkter på FI:s ställningstagande.....	16
3.2.3	Skälen till FI:s ställningstagande.....	16
4	Konsekvensanalys	18
4.1	Konsekvenser för banker och konkurrensen på marknaden.....	18
4.2	Konsekvenser för samhället och bankernas kunder	19
5	FI:s kommande tillsynsarbete.....	19
5.1	Likviditetsbuffertens sammansättning.....	20
5.2	Strukturella likviditetsrisker	21
5.3	Avslutande kommentarer.....	22

1 Utgångspunkter

1.1 Syfte

I denna promemoria redogör FI för den metod som myndigheten kommer att tillämpa i tillsynen av likviditetstäckningskvot i enskilda valutor inom ramen för pelare 2.¹ 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 visar att en god hantering av likviditets- och finansieringsrisker hos bankerna är centralt för att stabiliteten i det finansiella systemet ska upprätthållas. Den bristande motståndskraft mot störningar som uppvisades i bankerna,² tvingade fram extraordinära åtgärder från myndigheter i flera länder. Konsekvenserna av krisen blev omfattande och medförde höga samhällsekonomiska kostnader samt att regelverken för likviditetsrisk 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.³ En av åtgärderna var att fastställa ett kvantitativt minimikrav på kortfristig likviditetstäckning, så kallad likviditetstäckningskvot (eng. 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.

I juli 2013 publicerades EU:s tillsynsförordning⁴ och tillhörande kapitaltäckningsdirektiv.⁵ 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

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

² I denna promemoria används begreppet banker för alla institut (banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag) som omfattas av kapitaltäckningsreglerna.

³ 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>

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

⁵ 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.

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 vid tiden för införandet av FI:s likviditetsföreskrifter.⁶

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 en nivå på 60 procent som sedan dess successivt har höjts. Sedan den 1 januari 2018 gäller den slutliga kravnivån på 100 procent och den är därmed ett bindande minimumkrav 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.⁷

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 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 2.⁸ I allt väsentligt följer förfarandet

⁶ 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.

⁷ 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/>.

⁸ Kapitalkrav för svenska banker, 2014-09-08, FI Dnr 14-6258.

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.⁹

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 ÖUP, i vilken bankens samlade likviditetsbedömning fastställs.¹⁰

2.2 Särskilt likviditetskrav inom pelare 2 enligt LCR-förordningen

Artikel 8.6 i LCR-förordningen ställer ett generellt krav på att likviditetsbuffertens sammansättning i stort ska motsvara nettoutflödena per valuta. Om det finns en obalans i förhållandet mellan likviditetsbufferten och nettoutflöden i enskilda valutor kan FI kräva att en bank begränsar denna genom att sätta gränser för hur stor andel av de likvida tillgångarna i en valuta som kan täcka likviditetsutflöden i en annan valuta. Begränsningar i en banks valutaobalanser kan endast göras för signifikanta valutor, det vill säga i valutor som utgör minst 5 procent av en banks totala skulder.¹¹

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

Huruvida ett särskilt likviditetskrav tar sin utgångspunkt i LCR-förordningen eller tillsynslagen är av underordnad betydelse eftersom det bara är två olika sätt att åstadkomma samma sak. Det är dessutom svårt att tänka sig en begränsning enligt LCR-förordningen utan att denna också föregås av en riskbedömning inom ramen för ÖUP. Det bör dock tydliggöras att även om de ställningstaganden som FI gör inom pelare 2 avseende valutafördelning endast avser euro och US-dollar, så gäller huvudregeln i LCR-förordningen att likviditetsbuffertens sammansättning i stort ska vara i linje med nettoutflödena per valuta. Se avsnitt 3.2 som beskriver hur FI inom ramen för ÖUP tar hänsyn till bankernas likviditetstäckningskvot i övriga signifikanta valutor.

⁹ 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.

¹⁰ I enlighet med punkt 9.2 i Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för över- och utvärderingsprocessen (ÖUP), EBA/GL/2014/13.

¹¹ Med signifikant valuta avses en sådan valuta som bankerna ska rapportera separat i likviditetsrapporteringen enligt artikel 415.2 i tillsynsförordningen.

2.3 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 är det möjligt för FI att ange de generella utgångspunkter som ligger till grund för de överväganden 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 som har euro eller US-dollar, eller båda, som signifikant valuta.

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.¹² FI ska även på sin webbplats tillhandahålla de allmänna kriterier och metoder som tillämpas i ÖUP.¹³ FI har i ljuset av detta också som ambition att remittera och publicera de bedömningsmetoder som används inom pelare 2-processen. FI har tidigare publicerat promemorior om metoder för kapitalkrav inom pelare 2.

2.4 Införande av metoden

FI kommer att använda metoden för likviditetsbedömning på banker i tillsynskategori 1 och 2 inom ramen för den samlade likviditetsbedömningen i ÖUP från och med 2018.

2.5 Ärendets beredning

FI remitterade ett förslag till metod för likviditetsbedömning under perioden den 21 december 2017 till den 1 februari 2018. Svar på remissen har kommit in från FAR, Finansbolagens Förening, Finansförbundet, Konkurrensverket, Riksgäldskontoret (Riksgälden), Sparbankernas Riksförbund, Svenska Bankföreningen (Bankföreningen) och Sveriges Riksbank (Riksbanken).

FI har beaktat de synpunkter, samt redovisar och kommenterar de mest väsentliga i de avsnitt där FI redogör för de ställningstaganden som kommer ligga till grund för FI:s tillsyn. Synpunkter på förslaget som helhet, inklusive den rättsliga grunden för det, redovisas under avsnitt 3.1.1.

FI har i denna promemoria även gjort ett antal förtydliganden vad gäller pelare 2-kravets utformning och tillämpning i syfte att besvara de frågor som kommit in från remissinstanserna.

¹² Prop. 2013/14:228 s. 229.

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

3 Likviditetstäckning per valuta

3.1 Pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar

Det svenska banksystemet är relativt stort, i hög grad inbördes sammanlänkat och beroende av väl fungerande finansieringsmarknader, inte bara i svenska kronor utan även i utländska valutor framförallt euro och US-dollar. I kombination med att Sverige står utanför eurosamarbetet medför detta att banksystemet är särskilt sårbart mot störningar. Därför anser FI att svenska banker även fortsättningsvis behöver hålla en hög skyddsnivå mot kortfristiga likviditetsrisker. I första hand är detta av vikt för den enskilda banken men i förlängningen även för stabiliteten i det finansiella systemet.

Nationella centralbanker kan ge likviditetsstöd till solventa banker exempelvis i händelse av marknadsstörningar, när bankerna inte har tillgång till finansiering och likviditetsbuffertarna inte räcker till. En förväntan om möjlighet till statligt likviditetsstöd kan dock skapa problem om det leder till att banker tar alltför höga likviditetsrisker. För svensk del gäller att Riksbanken i en krissituation kan ha begränsade möjligheter att ge likviditetsstöd i andra valutor än svenska kronor. Bankers likviditetstäckning måste därför vara tillräckligt god för att de på egen hand ska kunna hantera tillfälliga likviditetsstörningar.

FI:s utgångspunkt är därmed att bankens likviditetstäckning bör spegla de risker som den kan bli utsatt för. Syftet med kraven på likviditetstäckning är att se till att bankerna har en motståndskraft mot kortvarig likviditetsstress.

3.1.1 FI:s ställningstagande

FI avser att inom ramen för pelare 2, ställa krav på att banker som tillhör tillsynskategori 1 och 2¹⁴ har en likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar som var för sig uppgår till *minst* 100 procent. Likviditetstäckningskvoten ska beräknas i enlighet med LCR-förordningen.

Pelare 2-kravet kommer att gälla på konsoliderad situation och under förutsättning att euro eller US-dollar, eller båda, utgör en signifikant valuta¹⁵ för banken.

FI kommer ställa krav på att bankerna uppfyller pelare 2-kravet varje dag men i likhet med det som anges för pelare 1-kravet kan nivån på kravet underskridas vid stressade situationer för att täcka oförväntade kassautflöden.

¹⁴ Se Finansinspektionens kategorisering av kreditinstitut för den löpande tillsynen och användningen av tillsynsmetoder, 2016-09-26 FI Dnr 16-13938. http://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2016/osii_pm_kategoriseringfininstitut_20160926.pdf

¹⁵ Med signifikant valuta avses en sådan valuta som bankerna ska rapporteras separat i likviditetsrapporteringen enligt artikel 415.2 i tillsynsförordningen.

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 Synpunkter på FI:s ställningstagande

Remissynpunkter på kravet som helhet och dess utformning har kommit in från Bankföreningen, Riksbanken, Riksgälden, Finansbolagets Förening och Sparbankernas Riksförbund. Finansförbundet har även lämnat en synpunkt som avser FI:s regelgivning generellt. FAR och Konkurrensverket tillstyrker förslaget och har inga synpunkter på FI:s förslag.

Bankföreningen ställer sig tveksam till FI:s förslag som helhet och framhåller att kravet riskerar att försämra konkurrensförmågan på den europeiska marknaden för de banker som omfattas av kravet. Några av Bankföreningens medlemmar har även enskilt lämnat synpunkter i denna fråga. Dessa medlemmar uttryckte en oro för att de svenska bankerna som kommer att omfattas av det nya kravet riskerar att bli utkonkurrerade av utländska aktörer inom vissa tjänstesegment – i synnerhet valutasäkringstjänster åt kapitalförvaltare och pensionsfonder. Eftersom de svenska bankerna skulle behöva hålla extra likviditet för vissa transaktioner kan det bli för svårare för dem att tillhandahålla dessa tjänster till konkurrenskraftiga villkor.

Vad gäller riskerna som pelare 2-kravet avser att täcka, anser Bankföreningen att FI:s förklaring till vad som föranleder att bankerna i tillsynskategori 1 och 2 har likviditetsrisker som inte täcks av pelare 1 kravet är otillräcklig. Bankföreningen anför även att det är otydligt om samtliga av dessa banker har samma nivå av likviditetsrisk eller om denna skiljer sig åt mellan enskilda banker och att FI tydligare bör beskriva varför bankerna som omfattas av kravet har en förhöjd likviditetsrisk som föranleder ett pelare 2-krav.

Bankföreningen anser vidare att FI bör förklara hur myndigheten ser på de olika pelare 2-kraven inom kapital respektive likviditet och hur dessa samspekar. De kapitalkrav som FI har infört med avsikten att skydda bankerna mot systemrisk, exempelvis systemriskbufferten, överlappar med det i denna promemoria beskrivna kravet. Det bör finnas en förklaring till varför det behövs fler åtgärder för att täcka samma risk, anser Bankföreningen.

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

Finansförbundet uttrycker en generell oro över att FI:s hårdare krav i jämförelse med EU-reglering kan påverka de svenska bankernas konkurrenssituation negativt.

Riksbanken stödjer FI:s förslag men anser att fler åtgärder behöver vidtas för att hantera likviditetsriskerna hos de banker som omfattas av kravet, utöver krav på likviditetstäckningskvot i euro och US-dollar. Bland annat anser Riksbanken att andelen säkerställda obligationer som får ingå i bankernas likviditetsbuffert även fortsättningsvis bör begränsas till 40 procent, i likhet med vad som tidigare har gällt enligt FI:s likviditetsföreskrifter och Baselkommitténs standard för LCR-måttet. Vad gäller FI:s förfarande att i normalfallet inte ta beslut om pelare 2-kravet anser Riksbanken att formella beslut bör tas för de banker som omfattas av detta krav för att skapa en tydlighet mot banken och för att undvika eventuella rättsliga tvister.

Riksgälden stödjer förslaget men anser att FI bör se över behovet för ytterligare krav på likviditetsbuffertens sammansättning. Remissinstansen anför att då övergången till LCR-förordningen kan leda till att kvaliteten i likviditetsbuffertens sammansättning försämras eftersom bufferten i betydligt högre utsträckning får bestå av säkerställda obligationer i jämförelse med vad som tilläts enligt FI:s likviditetsföreskrifter.

3.1.3 Skälen till FI:s ställningstagande

De överväganden och bedömningar som låg till grund för FI:s likviditetsföreskrifter är fortfarande aktuella. De större svenska bankernas behov av motståndskraft i form av tillräckliga likviditetsbuffertar i euro och US-dollar kvarstår även efter att de nationella reglerna ersatts av LCR-förordningen. Behovet av en tillräcklig likviditetstäckning som tidigare säkerställdes genom FI:s likviditetsföreskrifter kommer därför i fortsättningen att behöva säkerställas inom ramen för ÖUP. LCR-förordningen ställer ett generellt krav på att likviditetsbuffertens storlek med avseende på valuta. Detta krav uttryckts dock inte som något kvantitativt minimikrav i enskilda valutor.

I tider av likviditetsstress söker sig investerare i regel till de mest likvida tillgångarna. Generellt innebär det att investerare i högre grad efterfrågar tillgångar i så kallade globala reservvalutor där marknadslikviditeten är hög även i tider av finansiell turbulens. Till följd av ett större utbud och jämnare efterfrågan har tillgångar i euro och US-dollar, som är de största globala reservvalutorna, varit mer motståndskraftiga och uppvisat lägre prisvolatilitet i perioder av finansiell turbulens jämfört med tillgångar i mindre valutor. Eftersom Sverige står utanför eurosamarbetet, har Riksbanken en begränsad möjlighet att ge svenska banker likviditetsstöd i globala reservvalutor och även, i förlängningen, i andra mindre valutor. Mot bakgrund av detta anser FI därmed att motståndskraften i de större svenska bankerna stärks med likviditetsbuffertar i valutorna euro och US-dollar.

I ett läge då banker har ett överskott av likvida tillgångar i euro eller US-dollar, som täcker mer än deras nettoutflöden i dessa valutor, kan tillgångar även avyttras och växlas för att fullgöra åtaganden i andra valutor.

De största svenska bankerna (tillsynskategori 1 och 2) har en nära koppling till varandra och har generellt sett affärsmodeller med ett stort inslag av marknadsfinansiering. Denna struktur på marknaden kan leda till risk för smittoeffekter mellan bankerna i krissituationer, vilket i sin tur kan ge systemstörningar.

I första hand är likviditetsbuffertar i euro och US-dollar av vikt för att begränsa likviditetsrisker för den enskilda banken, men i förlängningen leder det också till att skyddet för den finansiella stabiliteten i Sverige stärks.

Med utgångspunkt i de remissynpunkter som kommit in har FI förtydligat vissa aspekter i kravets utformning. FI vill även framhålla följande.

FI:s har som målsättning att tillsynen ska vara riskbaserad. En riskbaserad tillsyn måste utgå från en väl underbyggd riskanalys som bas för myndighetens prioriteringar. Uppgiften är att utifrån denna identifiera vilka åtgärder som är nödvändiga utifrån de marknadsförhållanden som råder i Sverige. Med hänsyn till de sårbarheter som finns i det svenska banksystemet, anser FI att det är angeläget att svenska banker har god motståndskraft mot sina kortfristiga likviditetsrisker.¹⁶ Bankföreningen och Finansförbundet framför att kravet skulle kunna försvaga de svenska bankernas konkurrenssituation gentemot internationella aktörer. FI bedömer att denna effekt bör vara marginell. FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor på bygger på artikel 8.6 i LCR-förordningen med innebörden att banker åläggs att hålla likviditetsbuffertar vars sammansättning med avseende på valuta är i linje med nettokassautflöden per valuta. LCR-förordningen gäller även för alla andra europeiska banker som också behöver uppfylla det generella valutakravet enligt artikel 8.6. En högre skyddsnivå och motståndskraft mot oförutsedda störningar kan också verka positivt för konkurrenskraften genom att bidra till stärkt förtroende, och därmed lägre finansieringskostnader, för svenska banker.

Bankföreningen efterfrågar i sitt remissvar ett förtydligande av de likviditetsrisker som bankerna i tillsynskategori 1 och 2 har. Här vill FI klargöra att FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor är ett förtydligande av det generella valutakravet enligt artikel 8.6 i LCR-förordningen. De likviditetsrisker som pelare 2-kravet på likviditetstäckningskvot avser att omhänderta uppstår framför allt hos banker som i betydande utsträckning finansierar sig genom marknadsupplåning i andra valutor än svenska kronor. Sådana banker kan antas vara mer sårbara vid finansiell påfrestning då det kan uppstå stora oförutsedda kassautflöden i de valutor som är kritiska för den enskilda bankens verksamhet och där tillgång till likviditetsstöd är mer begränsad. FI bedömer därför att detta krav ska gälla för banker som har åtaganden i andra valutor än svenska kronor. De banker som tillhör tillsynskategori 2 och som enbart har verksamhet i Sverige kommer inte beröras av kravet under förutsättning att euro eller US-

¹⁶ Se FI:s stabilitetsbedömning i rapporten "Stabiliteten i det finansiella systemet" som publiceras två gånger om året. <https://www.fi.se/sv/publicerat/rapporter/stabilitetsrapporter/>

dollar, eller båda, inte utgör en signifikant valuta för banken. De banker som inte omfattas av FI:s pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor behöver uppfylla det generella valutakravet i LCR-förordningen enligt artikel 8.6.

Som nämnts ovan är likviditetsbuffertar i euro och US-dollar i första hand är viktiga för den enskilda banken men i förlängningen avser kravet att även utgöra ett skydd för den svenska finansiella stabiliteten. I detta avseende är det lämpligt att kravet omfattar de största bankerna som är mest systemviktiga och därmed kan ha en betydande inverkan på det finansiella systemets stabilitet. FI strävar efter att inom den riskbaserade tillsynen ta hänsyn till bankernas storlek, systemviktighet, risker och omfattning av verksamheten. Syftet är att tillsynen ska bli så effektiv som möjligt i ett samhällsekonomiskt perspektiv och samtidigt undvika en oproportionerligt stor börda för banker i förhållande till reglernas ändamål.

Vad gäller Bankföreningens synpunkt på risknivån bland de banker som omfattas av pelare 2-kravet på likviditetstäckningskvot, och om denna skiljer sig åt mellan de enskilda bankerna, menar FI att måttet likviditetstäckningskvot i sig är konstruerat så att riskerna i den enskilda banken beaktas. En likviditetstäckningskvot på 100 procent innebär att den enskilda banken måste hålla en likviditetsbuffert som motsvarar dess nettokassautflöden i den givna stressade 30-dagarsperioden. Kravet innebär således att banken behöver bygga upp en tillräcklig buffert i relation till de kassaflöden som den bankspecifika affärsmodellen och verksamheten genererar. Resonemanget gäller för LCR både i totala valutor och i enskilda signifikanta valutor.

När det gäller frågan om hur pelare 2-kraven för kapital och likviditet samspelar vill FI betona att kapital och likviditet är två olika aspekter av en banks finansiella situation som tillsammans är nödvändiga för att en bank ska ha en god motståndskraft mot störningar och därmed ett högt förtroende på marknaden. FI anser att pelare 2-krav på bankerna inom likviditet respektive kapital bör ses som kompletterande skydd som hanterar olika typer av störningar. Kraven bör således vara frikopplade från varandra, även om enskilda krav i vissa fall omhändertar liknande risker utifrån olika tidsperspektiv. Likviditetstäckningskvoten hanterar likviditetsrisk på kort sikt, i stressade situationer under en period på trettio dagar, medan en kapitalbuffert för systemrisk är en långsiktig buffert i syfte stärka bankers motståndskraft mot förluster. Den senare kan bidra till att upprätthålla ett starkt förtroende för banken vid kortfristig finansiell turbulens och kan på så sätt minska likviditetspåfrestningarna i en kris. Kapital kan däremot inte användas för att möta bankens kortsiktiga och oförutsedda kassautflöden eftersom det inte utgörs av likvida tillgångar.

I fråga om Riksbanken och Riksgäldens kommentar om att andelen säkerställda obligationer som får ingå i bankernas likviditetsbuffert eventuellt bör begränsas utöver vad som anges i LCR-förordningen noterar FI att myndigheten arbetar med att analysera effekterna av regelverksförändringen på bankernas likvidi-

tetsbuffertar. Eventuella koncentrationsriskerna som en konsekvens av korsä-
gande av bankernas emitterade säkerställda obligationer är en del av denna
analys. Om FI anser att det finns behov av ytterligare åtgärder kommer myn-
digheten kommunicera detta. Det är dock inte givet att exempelvis 40 procent
som Riksbanken föreslår är den mest lämpliga nivån. FI behöver även utreda
eventuella oönskade konsekvenser av att införa en begränsning utöver EU-
nivån. FI bevakar löpande sammansättningen av bankernas likviditetsbuffertar
utifrån tillgångs- och valutaslag inom ramen för den löpande tillsynen.

Finansbolagens förening och Sparbankernas riksförbund har ifrågasatt de rätts-
liga förutsättningarna för förslaget och menar att FI inte tar tillräcklig legali-
tets- och rättsäkerhetshänsyn. Såvitt framgår ifrågasätter inte de båda remissin-
stanserna FI:s möjligheter att besluta om särskilda likviditetskrav inom pelare
2. FI har i promemorian ”Kapitalkrav för svenska banker” redogjort för skälen
bakom den nu gällande ordningen för pelare 2 generellt.¹⁷ Med anledning av
branschföreningarnas remissvar finns det emellertid anledning att i några avse-
enden påminna om grunderna för FI:s tillvägagångssätt.

Utgångspunkten för pelare 2-ramverket är kapitaltäckningsdirektivets bestäm-
melser om den översyns- och utvärderingsprocess som FI ska följa i tillsynen.¹⁸
Det innebär generellt att FI 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, samman-
sättning och kvalitet. På grundval av utvärderingen ska FI bl.a. fastställa om
bankens likviditet är tillräcklig och, om nödvändigt, besluta om särskilt likvidi-
tetskrav.

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 finan-
siella systemet, kan FI tillämpa ÖUP för de bankerna på ett likartat eller iden-
tiskt sätt, i syfte att bland annat också kunna ålägga banker särskilda kapital-
bas- eller likviditetskrav på ett likartat eller identiskt sätt. I förevarande fall är
det fråga om ett tiotal banker som av skäl som framgår av denna promemoria är
exponerade för liknande risker, som utgör liknande risker för det finansiella sy-
stemet, och som allt annat lika kommer att åläggas likartade eller identiska lik-
viditetskrav.

Det särskilda likviditetskravet kommuniceras till respektive bank inom ramen
för ÖUP. Även skälen för likviditetskravet, om än inte lika omfattande och ut-
förligt som i promemorian, kommuniceras till respektive bank. För likviditets-
kravets utformning fyller alltså denna promemoria ingen annan funktion än att
öka genomlysningen av processen och i god tid tydliggöra de standardiserade
bedömningskriterierna för de särskilda likviditetskraven. Genom att de berörda

¹⁷ Kapitalkrav för svenska banker. FI Dnr 14-6258. 2014-09-08

¹⁸ 9 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag,
som hänvisar till artiklarna 97-101 i kapitaltäckningsdirektivet.

bankerna och andra intressenter ges möjlighet att lämna synpunkter, säkerställs att FI kan göra enhetliga bedömningar utifrån så korrekta förutsättningar som möjligt. Alternativet hade varit att endast inom ramen för ÖUP låta berörda banker lämna synpunkter på FI:s bedömningar (en möjlighet de fortfarande har) vilket hade inneburit en mindre transparent process med sämre förutsättningar för likabehandling.

Det ingripande som kan aktualiseras om en bank inte lever upp till det likviditetskrav som kommunicerats i ÖUP är ett formellt beslut som banken också har möjlighet att överklaga till domstol. Det är först när banken inte lever upp till det beslutade kravet som andra ingripanden kan komma i fråga. Den omständigheten att FI i en promemoria kommunicerar och ber om synpunkter på de bedömningskriterier som ligger till grund för ett eventuellt ingripande kan svårigen innebära att FI brister i legalitets- eller rättssäkerhetshänsyn. När det gäller branschföreningarnas förmodade uppfattning att krav på likviditetsbufferten endast bör ställas genom föreskrifter finns det, som redogjorts för ovan, sedan den 1 januari 2018 ingen sådan möjlighet. Såväl krav på likviditetsbuffertens kvalitet eller sammansättning som begränsningar i valutaobalans ska i stället hanteras genom beslut om särskilda likviditetskrav, varav det senare också uttryckligen anges i LCR-förordningen.

Med hänsyn till framförallt behovet av flexibilitet i händelse av stress eller kris, som utförligt redogörs för i promemorian ”Kapitalkrav för svenska banker” och, som i tillämpliga delar också kan göras gällande för likviditet, har FI valt en ordning som innebär att FI som utgångspunkt inte fattar formella beslut om särskilt likviditetskrav. Det innebär att en överträdelse av pelare 2-kravet inte per automatik utlöser formella skyldigheter för banken att återställa likviditeten på samma sätt som vid överträdelser av pelare 1-kravet.

Om en bank inte uppfyller, eller förväntar sig att inte uppfylla, likviditetskravet enligt tillsynsförordningen (pelare 1) ska den enligt artikel 414 i tillsynsförordningen omedelbart underrätta FI och presentera en plan över hur den inom skälig tid åter ska kunna uppfylla kravet. Till dess att banken åter uppfyller kravet ska den utöka sin likviditetsrapportering till FI. FI ska i sin tur övervaka genomförandet av återställningsplanen och om det behövs kräva att banken snabbare återställer av likviditetskvoten.

FI är av uppfattningen att de åtgärder som en bank ska vidta när den inte uppfyller pelare 1-kravet också är de mest ändamålsenliga att vidta när en bank inte uppfyller det särskilda likviditetskravet inom pelare 2. Det saknas emellertid en koppling mellan tillsynslagen och tillsynsförordningen, vilket innebär att ett beslutat pelare 2-krav inte utlöser en skyldighet att tillämpa artikel 414 i tillsynsförordningen om kravet inte uppfylls. För att åstadkomma tydlighet med vilka åtgärder en bank förväntas vidta för det fall pelare 2-kravet inte uppfylls, skulle FI därför behöva förena ett beslut om särskilt likviditetskrav med ålägganden motsvarande de som gäller enligt tillsynsförordningen. Samma tydlighet kan uppnås genom att FI kommunicerar motsvarande förväntningar inom ramen för ÖUP.

Utgångspunkten är följaktligen att en bank som inte lever upp till de särskilda likviditetskravet kommer att behöva vidta samma åtgärder som ska vidtas om pelare 1-kravet inte uppfylls, det vill säga att i första hand informera FI om att den inte uppfyller, eller förväntar sig att inte uppfylla kravet, och hur banken planerar att återställa kravnivån. Beroende på orsakerna till varför kravnivån inte uppfylls, och omständigheterna i övrigt, kommer FI ta ställning till om banken behöver vidta någon särskild åtgärd. Om, och i så fall vilka, åtgärder banken behöver vidta kommer FI att kommunicera med den enskilda banken inom ramen för tillsynen. Vid behov, till exempel om banken inte upprättar en trovärdig plan för att åter möta kravet kommer FI att kräva motsvarande åtgärder i beslut.

3.1.4 Hantering av derivattransaktioner

Enligt LCR-förordningen ska avtalsenliga in- och utflöden för derivattransaktioner nettoberäknas *per motpart*, under förutsättning att det finns godkända bilaterala motpartsavtal.¹⁹ För enskilda valutor får nettoberäkningen per motpart enbart göras inom den valutan. Detta innebär att bankerna redovisar två positioner per enskild valuta och för totala valutor, en derivatskuld under utflöden och en derivatfordran under inflöden.

Enligt FI:s upphävda likviditetsföreskrifter skulle i stället in- och utflöden för avtalsenliga derivattransaktioner nettoberäknas separat *per valuta* samt för totala valutor.²⁰ Detta innebar att bankerna redovisade en nettoskuld alternativt en nettofordran för derivattransaktionerna i enskilda samt totala valutor.

Vid beräkningen av likviditetstäckningskvoten enligt LCR-förordningen, får bankernas totala inflöden maximalt motsvara 75 procent av totala utflöden. Samma regel gällde enligt FI:s upphävda likviditetsföreskrifter. Denna begränsning gäller vid beräkningen av likviditetstäckningskvot i enskilda valutor samt i totala valutor. Som en enskild åtgärd kan övergången till nettning *per motpart* enligt LCR-förordningen innebära att banker som valutasäkrar tillgångar i utländska valutor oftare blir föremål för begränsningen på 75 procent i enskilda valutor. Allt annat lika innebär detta vid beräkning enligt LCR-förordningen en lägre likviditetstäckningskvot i den enskilda valutan.

3.1.4.1 FI:s ställningstagande

Avtalsenliga in- och utflöden från derivattransaktioner i euro och US-dollar samt övriga signifikanta valutor som förfaller inom 30 kalenderdagar ska nettoberäknas per motpart, i enlighet med LCR-förordningen.

¹⁹ I enlighet med artikel 21, 30.4 och 32.5 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61.

²⁰ Se 4 kap. 22 § och 5 kap. 11 § i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2012:6) om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden.

3.1.4.2 Skälen till FI:s ställningstagande

De svenska storbankerna har generellt stora flöden i euro och US-dollar i form av derivattransaktioner. Det beror i stor utsträckning på att bankerna utför valutasäkring åt svenska institutionella investerare, exempelvis livförsäkringsbolag och pensionsfonder, som har placeringstillgångar i dessa valutor.

Det svenska likviditetstäckningskravet baserades på Baselkommitténs standard från 2010 eftersom likviditetstäckningskravet enligt tillsynsförordningen inte var specificerat. Standarden reviderades dock på flera punkter efter införandet av FI:s likviditetsföreskrifter, däribland hantering av derivattransaktioner som ändrades till nettoberäkning per motpart. FI väljer nu att inte avvika från den europeiska och globala metoden i denna fråga.

Även om FI:s pelare 2-krav i enskilda valutor i stället skulle nettoberäknas per valuta skulle bankerna ändå behöva ta hänsyn till sina nivåer på likviditetstäckningskvoter i signifikanta valutor beräknade enligt LCR-förordningens regler för derivattransaktioner. Detta på grund av att bankerna måste uppfylla det generella kravet på valutasammansättningen i likviditetstäckningskvoten enligt artikel 8.6 i LCR-förordningen.

Slutligen ser FI i inrapporterad data att bankerna inte har haft några svårigheter att uppfylla kraven beräknade enligt LCR-förordningen i euro och US-dollar sedan bankerna började rapportera in sina likviditetstäckningskvoter enligt LCR-förordningen i september 2016. Detta tyder på att även om hanteringen av derivattransaktioner är mer strikt enligt EU-reglerna har det inte inneburit så pass stora negativa effekter att bankerna har fått svårigheter att uppfylla kraven i dessa valutor separat.

3.2 Övriga signifikanta valutor

LCR-förordningen ställer ett generellt krav på att likviditetsbuffertens sammansättning med avseende på valuta i stort är konsistent med nettoutflödena per valuta. I detta ingår även att banker ska beräkna och övervaka sin likviditetstäckningskvot i samtliga valutor som är signifikanta för den enskilda banken.²¹ Utöver detta ställer EBA:s riktlinjer för ÖUP krav på att banker ska hantera sina likviditetsrisker per valuta.²² Likviditetsrapportering i signifikanta valutor ingår därför även i underlaget för FI:s riskbedömning.

²¹ Med signifikant valuta avses en sådan valuta som bankerna ska rapporteras separat i likviditetsrapporteringen enligt artikel 415.2 i tillsynsförordningen.

²² Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), EBA/GL/2014/13.

3.2.1 *FI:s ställningstagande*

FI avser inte att i normala fall ställa ett minimikrav på likviditetstäckning i andra signifikanta valutor än euro och US-dollar.

Inom ramen för ÖUP kommer FI att fortsätta att mäta och bedöma utfallen av bankernas likviditetstäckningskvot i samtliga signifikanta valutor. Vid behov kan FI ställa särskilda likviditetskrav på enskilda banker.

3.2.2 *Synpunkter på FI:s ställningstagande*

Bankföreningen anför att FI bör överväga att ställa kravet så att det får uppfyllas genom innehav i tillgångar i samtliga globala reservvalutor sammanvägt som är signifikanta för den enskilda banken. Att gruppera flera valutor möjliggör en effektivare likviditetshantering i en globalt aktivt bank.

Riksbanken anför att kravet ska gälla samtliga signifikanta valutor enskilt. Riksbanken menar att det finns risker kopplade till svenska bankers höga tillit till valutaswapmarknaden, som i stressade situationer kan fungera sämre. Riksbanken tar den senaste finans- och skuldskrisen som ett exempel (hösten 2010) på en period då valutaswapmarknaden fungerade sämre och priserna steg. Enskilda krav i alla signifikanta valutor minskar beroendet av valutaswapmarknaden.

3.2.3 *Skälen till FI:s ställningstagande*

Ett eventuellt krav på att banker ska hålla tillgångar i andra signifikanta valutor utöver euro och US-dollar, som till exempel svenska kronor och övriga nordiska valutor, måste vägas mot effekterna på den finansiella stabiliteten. Utbudet av svenska statspapper eller andra likvida tillgångar av högsta kreditkvalitet är relativt begränsat i svenska kronor. Därför måste FI beakta konsekvenserna och potentiella effekter på prissättningen av och handeln med svenska statspapper som kan uppstå till följd av en ökad efterfrågan, om krav på likviditetstäckning skulle ställas även i svenska kronor.

Som en konsekvens av det begränsade utbudet av högkvalitativa likvida tillgångar i nordiska valutor, kan ett krav på likviditetstäckning i svenska kronor eventuellt även leda till ändrad tillgångskvalitet i bankernas likviditetsbuffertar. Inrapporterad data visar att storbankernas likvida tillgångar i euro och US-dollar generellt sett är av högre kreditkvalitet eftersom dessa till stor del utgörs av statspapper och centralbankstillgångar. Likviditetsbufferten i svenska kronor utgörs däremot i större utsträckning av andra bankers säkerställda obligationer.

Utöver valutakravet ser FI även ett värde i att bankerna i viss mån har möjlighet att anpassa sammansättningen av sin likviditetsbuffert efter rådande marknadsförutsättningar.

FI:s samlade bedömning av bankernas totala likviditetssituation är ett resultat av de individuella likviditetsbedömningar som genomförs inom ramen för ÖUP. FI mäter och bedömer bankernas likviditetstäckningskvot i samtliga signifikanta valutor. Utifrån denna bedömning kan FI komma till slutsatsen att det är befogat att ställa ytterligare bankspecifika likviditetskrav i svenska kronor eller i andra signifikanta valutor. Även om FI i dagsläget inte kommer att ställa ytterligare generella pelare 2-krav i andra signifikanta valutor än euro och US-dollar behöver bankerna fortfarande se till så att deras likvida tillgångars sammansättning med avseende på valuta är i linje med nettokassautflödena i enlighet med artikel 8.6 i LCR-förordningen. Förändringar i övergripande ställningstaganden kommer att offentliggöras av FI och eventuella individuella krav kommuniceras direkt med berörd bank.

Med avseende på remissynpunkter som kommit in vill FI anföra följande.

I frågan om Bankföreningens förslag om att ställa kravet i globala reserv-valutor sammanvägda framgår av artikel 8.6 i LCR-förordningen att bankens likvida tillgångars sammansättning med avseende på valuta ska vara i linje med fördelningen per valuta för dess nettolikviditetsutflöden. FI anser därav att eventuella begränsningar av valutaobalanser mellan en banks likviditetsbuffert och dess nettokassautflöden bör utgå från den enskilda bankens balansräkning och utifrån de valutor som banken har åtaganden i.

Ett eventuellt krav på att banker ska hålla likvida tillgångar i samtliga signifikanta valutor enskilt behöver också vägas mot effekterna på den finansiella stabiliteten. Utöver euro och US-dollar är de nordiska valutorna de mest frekvent förekommande signifikanta valutorna för de svenska banker som omfattas av pelare 2-kravet. Utbudet av skandinaviska statspapper och andra likvida tillgångar av högsta kreditkvalitet är relativt begränsat och möjligheterna att snabbt omvandla tillgångar i dessa valutor till betalningsmedel kan vara sämre vid finansiell turbulens jämfört med tillgångar i euro och US-dollar .

Vad gäller Riksbankens oro för att valutaswapmarknaden i en krissituation ska fungera sämre, eller i värsta fall sluta fungera, menar FI att det alltid bör vara möjligt för bankerna att vända sig till avistamarknaden i valuta. Bankerna kan då tillfälligt använda sig av den för att konvertera till exempel US-dollar till svenska kronor om valutaswapmarknaden tillfälligtvis skulle fungera sämre. Om situationen blir så pass allvarlig att även avistamarknaden för valuta slutar fungera är FI:s bedömning att det finansiella systemet befinner sig i en så pass djup kris att bankernas likviditetstäckningskvot, oaktat valutafördelningen, inte kan förväntas utgöra ett tillräckligt skydd för att upprätthålla bankernas motståndskraft. Det är inte rimligt att utgå från att banker via sina likviditetsbuffer ska kunna skydda sig mot en så allvarlig kris. I ett sådant läge kommer det krävas mer kraftfulla åtgärder för att stötta banker och andra finansiella aktörer.

4 Konsekvensanalys

4.1 Konsekvenser för banker och konkurrensen på marknaden

Berörda banker

I dagsläget tillhör tolv banker tillsynskategori 1 och 2.²³ Samtliga av dessa banker rapporterar redan likviditetstäckning i signifikanta valutor till FI, i linje med rapporteringskraven i tillsynsförordningen. En ökning av kostnaderna för rapportering har därmed redan inträffat och är en direkt följd av EU-regelverket.

För de banker som tidigare omfattades av FI:s likviditetsföreskrifter innebär pelare 2-kravet på likviditetstäckningskvot på 100 procent i euro och US-dollar inga direkta skillnader mot de nu upphävda likviditetsföreskrifterna. FI:s föreslagna pelare 2-krav innebär att fyra ytterligare banker kommer att omfattas jämfört med de som omfattades av FI:s likviditetsföreskrifter.²⁴ Två av dessa berörs i dagsläget inte av kravet då euro och US-dollar inte är signifikanta valutor i deras verksamhet. De övriga två av dessa fyra banker har enbart euro som signifikant valuta och rapporterar redan i dag likviditetstäckningskvoter i euro som överstiger FI:s föreslagna pelare 2-krav.

Konkurrensen på marknaden

FI:s bedömning innebär att svenska banker inte behöver hålla likvida tillgångar i valutorna euro och US-dollar i väsentligt större utsträckning än vad som följer av LCR-förordningens krav på likviditetstäckningskvot. 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 på bygger på. FI bedömer därför att effekten på konkurrenssituationen i Europa bör vara marginell. 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 likvärdiga förutsättningar men anser att det i vissa fall är motiverat att komplettera med ytterligare nationella åtgärder. Samma möjlighet finns även för andra medlemsländer i EU. Under infasningsperioden

²³ Se Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut för 2018, 2017-09-29, FI Dnr 17-16066. <http://www.fi.se/contentassets/58c785ac536c4512be8a76158a3d994e/tillsynskategorisering-svenska-kreditinstitut-2018.pdf>

²⁴ De svenska likviditetsföreskrifterna omfattade banker vars balansomslutning överstiger 100 miljarder kronor. Skandiabanken, Landshypotek Bank, Nordnet och Avanza Bank har haft balansomslutningar som understigit 100 miljarder kronor och omfattades därmed inte av FI:s likviditetsföreskrifter.

av LCR-förordningen införde flera andra länder nationella likviditetskrav, till exempel Storbritannien och Danmark.²⁵

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 banksystemet som helhet och för de berörda enskilda bankerna påverkas positivt.

4.2 Konsekvenser för samhället och bankernas kunder

Ett särskilt likviditetskrav inom pelare 2 kan innebära att svenska bankers kostnad för likviditetsbufferten förändras till följd av en omviktning av portföljen för likvida tillgångar. Men eftersom pelare 2-krav inte innebär någon väsentlig skillnad för de banker som omfattas av LCR-förordningen bör man kunna utgå från att effekten av ett kvantitativt krav på likviditetstäckning i form av likvida tillgångar i euro och US-dollar redan är beaktad.

FI bedömer att konsumenter, företag och samhället i stort kan påverkas positivt då en utebliven åtgärd från FI:s sida skulle kunna öka risken för problem i det finansiella systemet till följd av att kravet på likviditetstäckning enligt FI:s likviditetsföreskrifter har upphävts. Även om det särskilda likviditetskravet 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 på grund av fallande tillgångsvärden. I förlängningen utgör en banks likviditetsproblem således inte enbart en risk för den enskilda banken utan också för det finansiella systemet som helhet. FI gör därför bedömningen att pelare 2-kravet 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 euro och US-dollar. I sammanhanget är det viktigt att betona att tillsynen av bankernas likviditets- och finansieringsrisker omfattar fler områden än som beskrivs i ovan ställningstaganden.

I den samlade ÖUP-bedömningen beaktas bland annat likviditetstäckningskvot i övriga signifikanta valutor, likviditetstäckningskvot under ytterligare stress, bankens överlevnadshorisont med och utan stress samt totala utjämningskapacitet (eng: counterbalance capacity) och finansieringsprofil. FI granskar även bankens interna processer för likviditetsutvärdering samt policyer, processer och rutiner för att mäta och hantera likviditets- och finansieringsrisker.

²⁵ 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>

Ett viktigt område för FI:s analys av likviditets- och finansieringsrisker är bedömningen av kvaliteten på tillgångarna i likviditetsbufferten, särskilt mot bakgrund av skillnaden mellan LCR-förordningen och FI:s numera upphävda likviditetsföreskrifter. Ett annat område som står i fokus är bedömningen av strukturella likviditetsrisker. Nedan beskrivs dessa områden övergripande.

5.1 Likviditetsbuffertens sammansättning

För att tillgångar ska få ingå i likviditetsbufferten i likviditetstäckningskvoten måste de uppfylla vissa krav. Generellt gäller att tillgångarna utifrån ett antal kriterier klassificeras som mycket likvida (nivå 1) eller något mindre likvida (nivå 2). Tillgångarna tilldelas olika nedsättningar av marknadsvärde i beräkningen av likviditetsbufferten beroende på vilken tillgångsnivå de tillhör, där nedsättningarna är högre för nivå 2-tillgångarna. Övergången till likviditetstäckningskravet enligt LCR-förordningen medför att kraven för likviditetsbuffertens sammansättning utifrån tillgångsslag har förändrats i förhållande till vad som tidigare gällt enligt FI:s likviditetsföreskrifterna. Skillnaden illustreras nedan i diagram 1.

Enligt FI:s likviditetsföreskrifter fick bankerna klassificera centralbanksplaceringar och värdepapper utgivna av stater och centralbanker som nivå 1-tillgångar. I nivå 2-tillgångar fick högkvalitativa säkerställda obligationer och vissa andra värdepapper med hög kreditkvalitet ingå.²⁶ Enligt FI:s nu upphävda föreskrifterna skulle nivå 1-tillgångar utgöra minst 60 procent av den totala likviditetsbufferten.

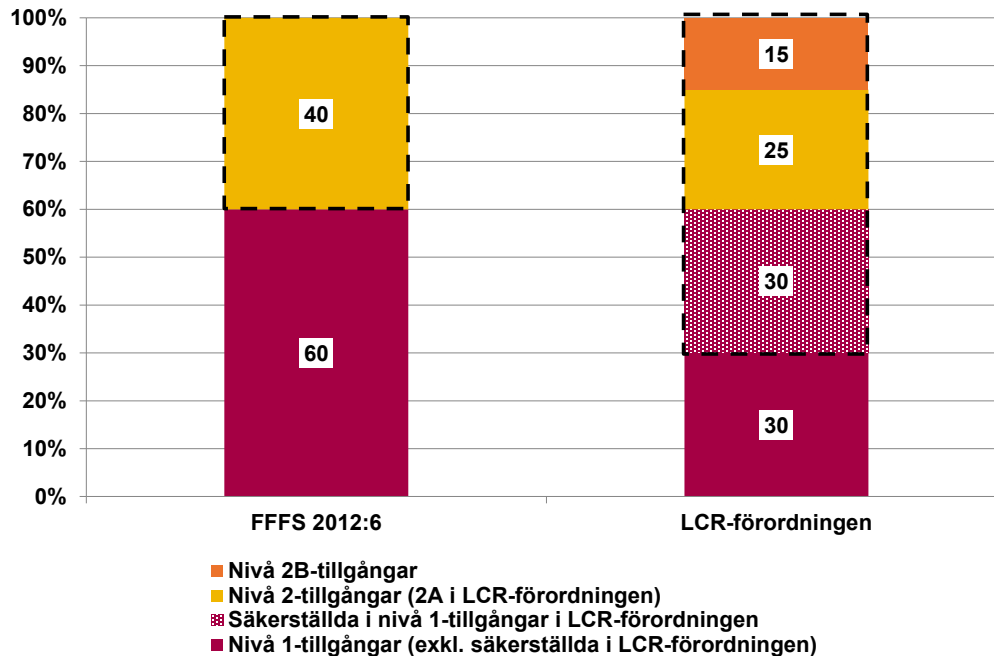
I beräkningen av likviditetstäckningskvot enligt LCR-förordningen får säkerställda obligationer av högsta möjliga kvalitet i viss utsträckning ingå i nivå 1-tillgångarna, utöver centralbanksplaceringar och värdepapper utgivna av stater och centralbanker. Sammantaget får säkerställda obligationer utgöra 70 procent av den totala likviditetsbufferten, det vill säga en klart högre andel än vad som var tillåtet enligt FI:s likviditetsföreskrifter. Dessutom får säkerställda obligationer som saknar kreditvärdering ingå i de så kallade nivå 2B-tillgångarna.²⁷

Med hänsyn till att marknaden för säkerställda obligationer är av stor betydelse för det finansiella systemets funktion i Sverige anser FI att det är viktigt att beakta vilka konsekvenser och incitament som LCR-förordningen medför när det gäller sammansättningen av likviditetsbuffert utifrån tillgångsslag. FI arbetar för närvarande med att utreda denna fråga.

²⁶ Utöver säkerställda obligationer fick även statspapper med en riskvikt på 20 procent och högkvalitativa företagsobligationer medräknas som nivå 2 tillgångar.

²⁷ I förordningen delas nivå 2-tillgångarna upp i två undergrupper, nivå 2A och nivå 2B. Tillgångarna i den sistnämnda anses minst likvida och är föremål för högre värdenedsättningar än övriga tillgångar i nivå 1 och 2A. Tillgångar som enligt LCR-förordningen får medräknas i nivå 2B fick överhuvudtaget inte medräknas i likviditetsbufferten enligt FI:s likviditetsföreskrifter.

Diagram 1. Likviditetsbuffertens sammansättning (procent)



Anm. Diagrammet visar reglerna för likviditetsbuffertens sammansättning enligt FI:s likviditetsföreskrifter och LCR-förordningen. Den röda delen i den högra stapeln avser nivå 1-tillgångar exklusive säkerställda obligationer och den skuggade röda delen avser säkerställda obligationer med extremt hög kvalitet som i LCR-förordningen får medräknas som nivå 1-tillgångar. De streckade linjerna visar hur stor andel av bufferten som får bestå av säkerställda obligationer i respektive regelverk. Källa: FI

5.2 Strukturella likviditetsrisker

Strukturella likviditetsrisker uppstår i banksektorn till följd av att banker i regel ägnar sig åt löptidsomvandling. Detta innebär att bankers tillgångar som regel har längre löptid än skulderna. En särskild standard har tagits fram av Baselkommittén, stabil nettofinansieringskvot (eng: Net Stable Funding Ratio, NSFR), där bankens tillgång till stabil finansiering ställs i relation till behovet av finansiering som uppkommer från illikvida tillgångar. Syftet är att begränsa de strukturella likviditetsriskerna som följer av bankernas löptidsomvandling. Kravet har ännu inte införts som ett bindande minimikrav i EU.²⁸

²⁸ 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, 2016/0360 (COD) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-850-F1-EN-MAIN.PDF>

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

5.3 Avslutande kommentarer

I dagsläget är de flesta större banker i Sverige välkapitaliserade och 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 till exempel 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 agera riskbaserat 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 är relevanta.