



Finansinspektionen  
Box 7821  
103 97 STOCKHOLM

SVERIGES RIKSBANK  
SE-103 37 Stockholm  
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00  
Fax +46 8 21 05 31  
registrator@riksbank.se  
www.riksbank.se

DNR 2017-01041

ER REF FI Dnr 17-12802

2018-01-26

### Yttrande över remiss om Finansinspektionens pelare 2-krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor

*Riksbanken stödjer Finansinspektionens förslag att bibehålla likviditetskraven i amerikanska dollar och euro. Det svenska banksystemets omfattande kortfristiga marknadsfinansiering i utländsk valuta gör det särskilt sårbart vid likviditetsproblem. Därför är åtgärder som ökar motståndskraften hos bankerna nödvändiga.*

*Riksbanken anser dock att kvantitativa krav på likviditetstäckningskvot för systemviktiga institut också bör ställas för samtliga signifikanta valutor<sup>1</sup>, inte bara i dollar och euro som föreslås. Ett av skälen till detta är att valutaswapmarknaden som en källa till likviditet, och enskilda instituts tillgång till den, inte kan garanteras i alla situationer.*

*Riksbankens anser också att Finansinspektionen bör fatta formella Pelare 2-beslut om kraven på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor. Formella beslut skapar tydlighet för såväl bankerna själva som investerare som ska bedöma bankernas likviditetsrisker. Det skapar också en legal tydlighet och minskar risken för framtida juridiska tvister.*

*Riksbanken anser vidare att den andel av bankernas likviditetsbuffertar som får bestå av säkerställda obligationer även fortsättningsvis bör begränsas till 40 procent, i likhet med bestämmelserna för likviditetstäckningsgraden enligt Basels standard<sup>2</sup>. De europeiska reglerna medger att en betydligt större andel, 70 procent, av likviditetsbufferten får bestå av säkerställda obligationer. Merparten av storbankernas likviditetsbuffertar utgörs idag av centralbanksplaceringar och statsobligationer, men sammansättningen och kvaliteten på likviditetsbuffertarna kan försämrats om en allt för hög andel värdepapper utgivna av bankerna själva tillåts ingå. Den svenska marknaden för säkerställda obligationer kännetecknas av ett fåtal utgivare som också agerar som marknadsgaranter. Under en marknadsvid likviditetsstress är risken därför stor att likviditeten på denna obligationsmarknad blir betydligt sämre än under normala förhållanden. Ifall storbankerna skulle äga allt mer av varandras säkerställda obligationer så förstärks dessutom koncentrations- och spridningsriskerna i det svenska banksystemet.*

*Avslutningsvis stödjer Riksbanken förslaget att beräkna avtalsenliga in- och utflöden på nettobasis per motpart, i enlighet med såväl LCR-förordningen och Basels standard.*

<sup>1</sup> Med signifikanta valutor avses här rapporteringsvalutan och varje valuta som omfattas av separat rapportering i enlighet med artikel 415.2 i förordning (EU) nr 575/2013.

<sup>2</sup> <https://www.bis.org/publ/bcbs238.htm>

## Riksbanken stödjer Finansinspektionens förslag för kvantitativa krav på likviditetstäckningskvot i euro och amerikanska dollar men fler åtgärder behövs

De svenska storbankerna har omfattande gränsöverskridande verksamheter och balansräkningar som består av tillgångar och skulder i flera olika valutor. I den utsträckning bankerna är utsatta för kortfristiga likviditetsrisker i olika valutor är det lämpligt att utöver det valutaaggregerade kravet på likviditetstäckningskvot också ställa särkrav i enskilda valutor. De svenska storbankerna är i hög grad kortfristigt finansierade i euro och amerikanska dollar, vilket gör det särskilt viktigt att säkerställa att det finns likviditetsbuffertar i dessa valutor.

Riksbanken stödjer därför att kraven på likviditetstäckningskvot i euro och dollar bibehålls.<sup>3</sup> Riksbanken anser dock att Finansinspektionens särkrav inte är en tillräcklig åtgärd för att säkerställa svenska bankers motståndskraft mot likviditetsstress i samtliga signifikanta valutor. Därför behövs fler åtgärder.

## Motiv för kvantitativa krav på likviditetstäckningskvot i samtliga signifikanta valutor<sup>4</sup>

Huvuddelen av storbankernas likviditetsbuffertar utgörs av dollar och euro. Detta beror dels på kraven på likviditetstäckningskvot i dessa valutor, dels på att likviditet i reservvalutor kan användas för att tillgodose likviditetsbehov i de flesta andra valutor, såsom de nordiska, genom valutaswapmarknaden. Detta innebär i sin tur att buffertarna i andra valutor är relativt små. Stora skillnader mellan valutorna i likviditetsbufferten och valutorna de potentiella kassautflödena består av innebär dock att bankerna blir beroende av att swapmarknaden fungerar väl, i synnerhet under stressade marknadsförhållanden. Riksbanken har vid tidigare tillfällen analyserat riskerna med att i allt för hög grad förlita sig på valutaswapmarknaden, och konstaterat att en stark sammanlänkning mellan bankerna, bankernas beroende av utländska aktörer, samt andra bankspecifika risker kan göra att förutsättningarna för att använda sig av valutaswapmarknaden i vissa situationer försämras.<sup>5, 6, 7</sup>

En plötslig chock kan leda till att valutaswapmarknaden fungerar sämre än vanligt och att priserna stiger. Detta skedde exempelvis hösten 2010 då de extraordinära lån i kronor som Riksbanken gett till banksystemet under finanskrisen skulle återbetalas. Bankernas stora efterfrågan på kronor ledde till att möjligheterna att genomföra transaktioner via valutaswapmarknaderna kraftigt försämrades för vissa löptider och priset för att erhålla kronor steg betydligt.

Dessutom kan problem i en bank leda till att marknadsaktörer inte längre är villiga att ingå valutaswappar med banken, oavsett likviditet på valutaswapmarknaden i stort. I ett riktigt

---

<sup>3</sup> Bestämmelser om valutaspecifika krav i dollar och euro var en del av Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2012:6) som gällde till och med den 31 december 2017.

<sup>4</sup> Vid sidan av svenska kronor, amerikanska dollar och euro utgör i dagsläget brittiska pund, danska kronor och norska kronor en betydande andel av storbankernas finansiering.

<sup>5</sup> Eklund, J., Milton, J., Rydén, A. (2012), Svenska bankers användning av valutaswapmarknaden för att omvandla upplåning i utländsk valuta till svenska kronor. *Penning- och valutapolitik*, 2012:2. Sveriges riksbank.

<sup>6</sup> Hilander, Ida (2014), Storbankernas kortfristiga upplåning i utländsk valuta och deras användning av den kortfristiga valutaswapmarknaden. *Penning- och valutapolitik*, 2014:1. Sveriges riksbank.

<sup>7</sup> Kortfristiga likviditetsrisker i väsentliga valutor. *Finansiell Stabilitet*, 2016:2. Sveriges riksbank.

dåligt scenario skulle banken därmed kunna stängas ute från marknaden. Om motparterna ändå väljer att ingå en swap kan de göra det till ett högre pris eller för en kortare löptid, för att minimera sin egen risk under löptiden. Det finns då en risk att banken tvingas swappa sina tillgångar i reservvalutor till likviditet i mindre valutor till stora rabatter, eller att löptiden på avtalet inte räcker för att banken ska täcka sina utflöden i en valuta. Att en bank snabbt kan stängas ute från en marknad som normalt är tillgänglig blev tydligt under finanskrisen 2008 då Bear Sterns inom en vecka stängdes ute från repomarknaden, som var viktig för bankens kortfristiga finansiering.<sup>8</sup>

Eftersom det kan uppstå situationer när valutaswapmarknaden fungerar sämre än normalt, eller när marknaden inte är tillgänglig för en enskild bank, anser Riksbanken att Finansinspektionen bör säkerställa att banker håller likvida tillgångar i varje signifikant valuta genom kvantitativa minimikrav.<sup>9</sup> Utan kvantitativa krav på likviditetstäckningskvot i signifikanta valutor riskerar bankerna att minska sin motståndskraft mot störningar i enskilda valutor. Det sker regelbundet, visar Riksbankens analys<sup>10</sup>, att banker har låga likviditetstäckningskvoter i vissa väsentliga valutor. Stundtals har kvoten i svenska kronor uppgått till mindre än 10 procent.

Syftet med krav på likviditetstäckningskvot är att säkerställa att banker självförsäkrar sig mot likviditetsstress genom att hålla en likviditetsbuffert som kan användas under marknadsstress, och därmed minska risken att behöva låna extraordinärt från centralbanken. De stundtals låga likviditetstäckningskvoterna indikerar att bankernas självförsäkring är otillräcklig.

## Motiv för formella beslut om likviditetstäckningskvot i enskilda valutor

Riksbanken anser att Finansinspektionen bör fatta formella Pelare 2-beslut kring kraven på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor. Den nya EU-förordningen innebär att sådana krav måste ställas inom ramen för pelare 2. Finansinspektionen fattar normalt inte formella pelare 2-beslut. Detta skapar en otydlighet för banker och bankernas investerare kring vilka krav som faktiskt gäller. Det skapar också en legal otydlighet, som riskerar att leda till framtida juridiska tvister. Generellt gäller att krav som svenska myndigheter ställer bör föregås av formella beslut som meddelas berörda parter och som kan överklagas och vid behov prövas i domstol i samband med att de fattas. När så inte sker finns det en risk att olika intressenter, speciellt i ett stressat scenario, kommer att ifrågasätta den juridiska grunden för krav som har ställts men inte var formellt beslutade. Sådan legal osäkerhet är inte till gagn för den finansiella stabiliteten, speciellt inte i en kris när kostnaderna av otydligheter och intressekonflikter tenderar att öka.

## Motiv för begränsning av koncentrationsrisker i likviditetsbufferten

De europeiska reglerna tillåter att likviditetsbufferten består av upp till 70 procent säkerställda obligationer, medan endast 30 procent behöver vara tillgångar av högre kvalitet såsom centralbanksplaceringar och statsobligationer. Detta är ett betydande avsteg från

---

<sup>8</sup> Melvin, Michael och Taylor, Mark P. (2009), The Crisis in the foreign exchange market, *Journal of International Money and Finance*, vol. 28, Issue 18.

<sup>9</sup> Se även Remissyttrande över Nordeas ansökningar om tillstånd att verkställa fusionsplaner, april 2016. Sveriges riksbank.

<sup>10</sup> Diagramappendix. *Finansiell stabilitet*, 2017:2. Sveriges riksbank.

både Basels standard och de svenska reglerna som gällde till och med 31 december 2017, enligt vilka säkerställda obligationer endast får utgöra 40 procent av likviditetsbufferten.

Likviditetsbuffertens kvalitet kan försämrats om en allt för hög andel värdepapper utgivna av banker i form av säkerställda obligationer tillåts ingå i buffertarna, eftersom sådana obligationer kan förmodas vara mindre likvida i händelse av stress på finansiella marknader än centralbanksplaceringar och många statsobligationer. Riksbanken har tidigare uppmärksammat riskerna som ligger bakom säkerställda obligationer. Även om dessa obligationer har högt kreditbetyg så finns det systemrisk som inte fullt ut beaktas i kreditbetygen.<sup>11</sup> Därtill har Baselkommittén i sin utvärdering<sup>12</sup> av implementering av LCR-reglerna i EU konstaterat att medgivandet av mer säkerställda obligationer skulle kunna leda till att europeiska bankers exponeringar mot dessa tillgångar ökar, och att detta innebär en materiell avvikelse från Basels standard.

I Sverige kännetecknas marknaden för säkerställda obligationer av endast ett fåtal utgivare, och bankerna är själva marknadsgaranter för många av de säkerställda obligationer som ingår i bankernas likviditetsbuffertar. Vid marknadsstress i det svenska systemet, då flera banker samtidigt kan behöva använda sina obligationer för att anskaffa likviditet, finns det därför en risk att bankerna inte har möjlighet att fullgöra sina åtaganden som marknadsgaranter, eftersom de själva samtidigt kan vara drabbade av likviditetsproblem. Att bankerna håller varandras värdepapper innebär dessutom att de är utsatta för större spridningsrisker.<sup>13</sup> Mot denna bakgrund ändrades 2016 villkoren för de säkerheter som lämnas för lån i Riksbanken.<sup>14</sup>

Av dessa skäl bedömer Riksbanken att det kan finnas betydande risker förknippade med att i allt för stor utsträckning förlita sig på säkerställda obligationer för likviditet. För att säkerställa att svenska bankers likviditetsbuffertar även i fortsättningen främst utgörs av centralbanksplaceringar och statspapper anser Riksbanken därför att andelen säkerställda obligationer i likviditetsbufferten som mest bör kunna uppgå till 40 procent.

## Hantering av derivattransaktioner

Finansinspektionens förslag att avtalsenliga in- och utflöden ska nettoberäknas per motpart följer såväl LCR-förordningen och Basels standard. Riksbanken har inga invändningar mot detta förslag.

### Sammanfattningsvis:

- Riksbanken stödjer Finansinspektionens förslag om att ställa krav på likviditetstäckningskvot i euro och amerikanska dollar för systemviktiga institut inom ramen för pelare 2.
- Finansinspektionen bör ställa kvantitativa krav på likviditetstäckningsgrad för systemviktiga institut i samtliga väsentliga valutor, inte bara i amerikanska dollar och euro.

---

<sup>11</sup> Se exempelvis Sammanfattning av förslag till ändrade bestämmelser för säkerheter för kredit i Riksbanken, oktober 2015. Sveriges riksbank.

<sup>12</sup> <https://www.bis.org/bcbs/publ/d410.pdf>

<sup>13</sup> Se exempelvis *Finansiell stabilitet*, 2017:1. Sveriges riksbank.

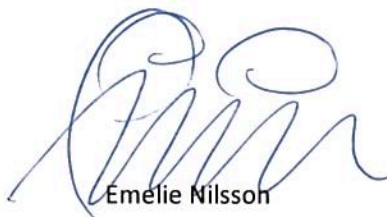
<sup>14</sup> <http://www.riksbank.se/sv/Press-och-publicerat/Pressmeddelanden/2015/Andrade-villkor-for-sakerheter-i-Riksbanken/>

- Finansinspektionen bör fatta formella beslut om pelare 2-krav för likviditet.
- Andelen säkerställda obligationer i bankernas likviditetsbuffertar bör, i linje med både Basels standard och tidigare svensk reglering, som mest kunna uppgå till 40 procent.
- Riksbanken har inga invändningar mot Finansinspektionens förslag om att nettoberäkna in- och utflöden från derivattransaktioner per motpart.

På direktionens vägnar:



Stefan Ingves



Emelie Nilsson

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Martin Flodén och Henry Ohlsson.

Föredragande har varit Björn Jönsson.