

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

HENSTILLINGER

DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICI

DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICIS ADVARSEL

af 22. september 2022

om sårbarheder i Unionens finansielle system

(ESRB/2022/7)

(2022/C 423/01)

DET ALMINDELIGE RÅD FOR DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICI HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ⁽¹⁾, særlig bilag IX,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1092/2010 af 24. november 2010 om makrotilsyn på EU-plan med det finansielle system og om oprettelse af et europæisk udvalg for systemiske risici ⁽²⁾, særlig artikel 3, stk. 2, litra c), og artikel 16 og 18,

under henvisning til Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's afgørelse ESRB/2011/1 af 20. januar 2011 om vedtagelse af forretningsordenen for Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici ⁽³⁾, særlig artikel 18, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Unionens finansielle system har indtil videre vist sig at være modstandsdygtigt over for stigende geopolitiske spændinger og økonomisk usikkerhed. Sandsynligheden for, at halerisikoscenarier realiseres, er imidlertid steget siden begyndelsen af 2022 og er blevet forværret af den seneste geopolitiske udvikling. Risici for den finansielle stabilitet kan realiseres samtidig, hvorved de interagerer med hinanden og forstærker hinandens virkninger. Stigende geopolitiske spændinger har ført til en stigning i energipriserne, hvilket har skabt finansielle vanskeligheder for virksomheder og husholdninger, der stadig er under genopretning over de negative økonomiske konsekvenser af COVID-19-pandemien. En højere inflation end forventet strammer desuden de finansielle forhold.
- (2) Denne udvikling tynger de makroøkonomiske udsigter for Unionen. Prognoserne for væksten i bruttonationalproduktet (BNP) er blevet nedjusteret for 2023, og sandsynligheden for en recession i vinteren 2022/2023 er steget. De nedadrettede risici varierer fra medlemsstat til medlemsstat, navnlig på grund af deres varierende afhængighed af energiimport fra Rusland og produktionskædernes forskellige energiintensitet. Generelt afhænger sandsynligheden for, at der opstår halerisikoscenarier, af en yderligere optrapning af de geopolitiske spændinger og vedvarende høj inflation.

⁽¹⁾ EFT L 1 af 3.1.1994, s. 3.

⁽²⁾ EUT L 331 af 15.12.2010, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 58 af 24.2.2011, s. 4.

- (3) Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) havde givet udtryk for sin bekymring over den øgede usikkerhed og den øgede sandsynlighed for, at halerisikoscenarier kunne realiseres tidligere på året (*). Den yderligere stigning i risiciene for den finansielle stabilitet begrundes nu udstedelsen af en generel advarsel i overensstemmelse med ESRB's mandat. Der er identificeret tre alvorlige systemiske risici for den finansielle stabilitet.
- (4) For det første indebærer forværringen af de makroøkonomiske udsigter kombineret med stramningen af finansieringsvilkårene en fornyet stigning i presset på balancen for ikke-finansielle selskaber og husholdninger, navnlig i de sektorer og medlemsstater, der er hårdest ramt af de hurtigt stigende energipriser. Denne udvikling påvirker de ikke-finansielle selskabers og husholdningernes evne til at afdrage deres gæld.
- (5) For det andet er der fortsat alvorlige risici for den finansielle stabilitet som følge af et kraftigt fald i aktivpriserne. Dette kan føre til større tab af markedsværdi, hvilket kan forstærke markedsvolatiliteten og forårsage likviditetspres. Desuden har stigningen i energi- og råvareprisernes niveau og volatilitet medført store marginbetalinger for deltagerne på disse markeder. Dette har skabt likviditetsproblemer for nogle deltagere.
- (6) For det tredje påvirker forværringen af de makroøkonomiske udsigter kreditinstitutternes aktivkvalitet og rentabilitetsudsigter. Selv om den europæiske banksektor som helhed er godt kapitaliseret, vil en markant forværring af de makroøkonomiske udsigter indebære en fornyet stigning i kreditrisikoen på et tidspunkt, hvor nogle kreditinstitutter stadig ved at løse problemer med aktivkvalitet, der har forbindelse til COVID-19-pandemien. Kreditinstitutternes modstandsdygtighed påvirkes også af strukturelle faktorer, herunder overkapacitet, konkurrence fra nye udbydere af finansielle tjenesteydelser samt eksponering for cyber- og klimarisici.
- (7) Ud over disse tre alvorlige systemiske risici for den finansielle stabilitet har ESRB også identificeret følgende forhøjede systemiske risici.
- (8) Sårbarhederne i beboelsesejendomssektoren steg yderligere i mange medlemsstater i første halvdel af 2022 som følge af stigende boligpriser og vækst i realkreditlån, hvilket indebærer en yderligere ophobning af cykliske risici. De stigende realkreditrenter og forværringen af evnen til at afdrage gæld som følge af et fald i husholdningernes realindkomst kan dog forventes at lægge et nedadrettet pres på boligpriserne og føre til, at de cykliske risici realiseres.
- (9) Forværringen af de makroøkonomiske udsigter forstærker også udfordringerne for erhvervsejendomssektoren, hvilket afspejler stigende finansieringsomkostninger og byggepriser, flaskehalse i udbuddet af byggematerialer samt strukturelle tendenser såsom lavere efterspørgsel efter kontorarealer. Da avancerne i Unionens erhvervsejendomssektor allerede er lave, kan denne udvikling gøre nogle eksisterende eller planlagte investeringsprojekter i erhvervsejendomme urentable, øge misligholdelsesrisikoen og forstærke bekymringerne over erhvervsejendomssektor-relaterede misligholdte lån, som allerede er høje og stigende.
- (10) Krigen i Ukraine har øget sandsynligheden for omfattende cyberhændelser, som kan forstyrre kritiske økonomiske og finansielle infrastrukturer og hindre leveringen af vigtige økonomiske og finansielle tjenesteydelser.
- (11) Nedgangen i den økonomiske vækst og stramningen af de finansielle forhold tynger udviklingen i statsgælden på mellemlang sigt. Høj offentlig gæld er fortsat en af de største makroøkonomiske sårbarheder i flere medlemsstater.
- (12) Stigningen i systemiske risici for den finansielle stabilitet kræver et beslutsomt politisk modsvar. Det er fortsat afgørende at bevare eller øge modstandsdygtigheden i Unionens finansielle sektor for at sikre dens evne til at støtte realøkonomien, hvis og når der risici for den finansielle stabilitet realiseres.

(*) Pressemeldelse af 31. marts 2022 efter det 45. ordinære møde i ESRB's Almindelige Råd den 24. marts 2022 og pressemeldelse af 30. juni 2022 efter det 46. ordinære møde i ESRB's Almindelige Råd den 23. juni 2022, som findes på ESRB's websted www.esrb.europa.eu

- (13) Unionens myndigheder og de nationale tilsynsmyndigheder i banksektoren og andre finansielle sektorer uden for banksektoren bidrager til modstandsdygtigheden i Unionens finansielle sektor ved at overvåge og afhjælpe sårbarheder i det finansielle system og i de institutter, der hører under deres ansvarsområde, i tæt samarbejde med hinanden. De relevante myndigheder bør benytte sig af hele spektret af mikro- og makroprudentielle værktøjer til at begrænse disse risici og afbøde deres virkninger, hvis de realiseres. Hvis der ikke findes makroprudentielle værktøjer, kan myndighederne være nødt til at gøre brug af deres tilsynsbeføjelser for at afbøde risici for den finansielle stabilitet og sikre, at markederne ikke svækkes. Tæt koordinering mellem de relevante myndigheder vil øge effektiviteten af de politiske tiltag, navnlig for at imødegå risici på tværs af sektorer og grænser, samtidig med at procyklicitet, markedsfragmentering og negative eksterne virkninger for andre medlemsstater undgås.
- (14) Kreditinstitutterne kan fungere som en første forsvarslinje ved at sikre, at deres hensættelsespraksis og kapitalplanlægning tager behørigt hensyn til forventede og uventede tab, der kan opstå som følge af forværrelsen af risikomiljøet. Dette omfatter en proaktiv og regelmæssig tilpasning af deres egne kapitalfremskrivninger i forhold til referencescenarier og negative scenarier. Sidstnævnte bør afspejle tilstrækkeligt konservative og opdaterede makroøkonomiske scenarier under antagelse af alvorlig, men plausibel stress i længere perioder. Kreditinstitutterne bør også sikre god synlighed af deres likviditetsrisici på kort sigt og konkrete beredskabsplaner til håndtering af disse risici. Dette er også afgørende for, om der opstår risici for den finansielle stabilitet og for at bevare markedets tillid til kreditinstitutterne.
- (15) Et supplement til kreditinstitutternes forsigtige risikostyringspraksis, mikro- og makroprudentielle kapitalbuffere, der er i overensstemmelse med det gældende risikoniveau, bidrager til at sikre kreditinstitutternes modstandsdygtighed. Nogle nationale myndigheder har allerede strammet de makroprudentielle politikker, mens andre i øjeblikket undersøger, om makroprudentielle politikker kan gennemføres for at afhjælpe sårbarheder. Bevarelse eller yderligere opbygning af makroprudentielle buffere vil støtte kreditinstitutternes modstandsdygtighed og gøre myndighederne i stand til at frigive disse buffere, hvis og når risici realiseres og får negativ indvirkning på kreditinstitutternes balancer. Dette vil styrke kreditinstitutternes evne til at absorbere tab, samtidig med at leveringen af kritiske tjenesteydelser til realøkonomien opretholdes. Der bør træffes makroprudentielle politiske beslutninger under hensyntagen til den enkelte medlemsstats specifikke makrofinansielle udsigter og banksektorforhold for at begrænse risikoen for procyklicitet.
- (16) Der bør også tages højde for risici for den finansielle stabilitet ud over i banksektoren. Dette kræver håndtering af sårbarheder og øget modstandsdygtighed i finansielle institutioner, der ikke er banker, og markedsbaseret finansiering. Det er afgørende at tackle likviditets- og finansieringspresset for ikke-finansielle selskaber, der deltager på markederne for energiderivater. De tilsynsmæssige krav til central clearing bør dog ikke lempes. Desuden bør der lægges særlig vægt på strukturelle likviditetsmismatch i visse typer af investeringsfonde. Fondsforvaltere bør også tilskyndes til at gøre brug af likviditetsstyringsværktøjer, når det er nødvendigt. Med hensyn til forsikring øger de anstrengte husholdningsbalancer desuden risikoen for bortfald af forsikringsaftaler, hvilket potentielt vil øge mangler i beskyttelsen, men også gøre likviditetsovervågning relevant.
- (17) Ved at sikre, at deres risikostyringspraksis i tilstrækkelig grad afspejler forværringen af risikomiljøet, og ved at gribe ind i tilsynsmyndighedernes retningslinjer og forventninger, kan finansielle institutioner, der ikke er banker, selv styrke deres modstandsdygtighed yderligere og bidrage til at forhindre, at halerisikoscenarier realiseres. For eksempel betyder det for investeringsforeninger tæt overvågning og håndtering af eventuelle uforholdsmæssigt store likviditetsmismatch eller gearing. For centrale modparter (CCP'er), clearingmedlemmer og deres kunder betyder det overvågning af derivateksponeringer samt håndtering af koncentrationsrisici og procyklicitet i margenpraksis i kæden af CCP'er, clearingmedlemmer og deres kunder. For forsikringsselskaber betyder det, at der skal lægges særlig vægt på markeds- og likviditetsrisici, som kan realiseres i et scenarie med øget markedsvolatilitet og stor usikkerhed.

- (18) ESRB har gentagne gange bemærket ⁽⁹⁾, at manglen på værktøjer hæmmer myndighedernes evne til at håndtere risici for den finansielle stabilitet uden for banksektoren. Det har opfordret til, at myndighederne får stillet sådanne værktøjer til rådighed, f.eks. i forbindelse med revisionen af tilsynsreglerne for investeringsforeninger og forsikrings-selskaber. Det nuværende miljø med øgede risici gør dette mere presserende —

VEDTAGET DENNE ADVARSEL:

AFSNIT 1

Advarsel

Unionens finansielle system har indtil videre vist sig at være modstandsdygtigt trods stigende geopolitisk og økonomisk usikkerhed. Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) har imidlertid identificeret en række alvorlige risici for den finansielle stabilitet. Disse risici kan opstå samtidigt, hvorved de interagerer med hinanden og gensidigt forstærker deres virkning. Sandsynligheden for, at halerisikoscenarier realiseres, er steget siden begyndelsen af 2022 og er blevet forværret af den seneste geopolitiske udvikling. Denne geopolitiske udvikling påvirker energipriserne og -udbuddet, hvilket indebærer en fornyet stigning i balancepresset for virksomheder og husholdninger. En højere inflation end forventet strammer desuden de finansielle vilkår, hvilket kan forstærke stress i den finansielle sektor.

En markant forværring af den økonomiske aktivitet kan føre til en fornyet stigning i kreditrisikoen på et tidspunkt, hvor nogle kreditinstitutter stadig ved at løse problemer med aktivkvalitet, der har forbindelse til COVID-19-pandemien, som hidtil har været begrænsede på grund af omfattende offentlige støtteforanstaltninger. Der er fortsat alvorlige risici for den finansielle stabilitet som følge af et kraftigt fald i aktivpriserne. Stigende realkreditrenter og forringelsen af tilbagebetalingsevnen som følge af et fald i husholdningernes realindkomst kan lægge et nedadrettet pres på boligpriserne. Dette kan udløse realiseringen af de akkumulerede cykliske risici på ejendomsmarkedene. Desuden er sandsynligheden for omfattende cyberhændelser, der påvirker det finansielle system, steget.

I betragtning af stigningen i systemiske risici for den finansielle stabilitet er ESRB af den opfattelse, at det er nødvendigt, at institutioner i den private sektor, markedsdeltagere og relevante myndigheder fortsat forbereder sig på, at halerisikoscenarier realiseres. Det er fortsat afgørende at bevare eller øge modstandsdygtigheden i Unionens finansielle sektor, således at den kan fortsætte med at støtte realøkonomien, hvis og når der risici for den finansielle stabilitet realiseres. Tæt koordinering mellem de relevante myndigheder og forsigtig risikostyringspraksis på tværs af alle finansielle sektorer og markedsdeltagere er fortsat afgørende for at afhjælpe sårbarheder effektivt, samtidig med at markedsfragmentering og negative eksterne virkninger for andre medlemsstater undgås.

Kreditinstitutterne kan fungere som en første forsvarslinje ved at sikre, at deres hensættelsespraksis og kapitalplanlægning tager behørigt hensyn til forventede og uventede tab, der kan opstå som følge af forværrelsen af risikomiljøet. Dette omfatter en proaktiv og regelmæssig tilpasning af deres egne kapitalfremskrivninger i forhold til referencescenarier og negative scenarier. Sidstnævnte bør afspejle tilstrækkeligt konservative og opdaterede makroøkonomiske scenarier under antagelse af alvorlig, men plausibel stress i længere perioder. Ved at foregribe og forberede sig på likviditetsrisici på kort sigt sikrer kreditinstitutterne desuden deres umiddelbare modstandsdygtighed, hvis nogen af de ovennævnte risici realiseres.

Et supplement til kreditinstitutternes forsigtige risikostyringspraksis, mikro- og makroprudentielle kapitalbuffer, der er i overensstemmelse med det gældende risikoniveau, bidrager til at sikre banksektorens modstandsdygtighed. Bevarelse eller yderligere opbygning af makroprudentielle buffer vil støtte kreditinstitutternes modstandsdygtighed og gøre myndighederne i stand til at frigive disse buffer, hvis og når risici realiseres og får negativ indvirkning på kreditinstitutternes balancer. Samtidig bør der træffes makroprudentielle politiske beslutninger under hensyntagen til medlemsstaternes specifikke makroøkonomiske forventninger og banksektorforhold for at begrænse risikoen for procyklikalitet.

⁽⁹⁾ Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's henstilling af 7. december 2017 om likviditets- og gearingsrisici i investeringsforeninger (ESRB/2017/6), (EUT C 151 af 30.4.2018, s. 1). Macroprudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper, 19. juli 2016, ESRB response to the EIOPA Consultation Paper on the 2020 review of Solvency II, 17. januar 2020 og Response Letter to a Consultation of the European Commission on the review of Solvency II, 16. oktober 2020, som findes på ESRB's websted www.esrb.europa.eu

Der bør også tages højde for risici for den finansielle stabilitet ud over i banksektoren. Dette kræver håndtering af sårbarheder og øget modstandsdygtighed i finansielle institutioner, der ikke er banker, og markedsbaseret finansiering. Hvis der ikke findes makroprudentielle værktøjer, kan myndighederne være nødt til at gøre brug af deres tilsynsbeføjelser for at afbøde konsekvenserne af realiseringen af risici for den finansielle stabilitet og sikre, at markederne ikke svækkes. De relevante myndigheder bør også fortsat overvåge risici nøje og styrke den tilsynsmæssige dialog med de finansielle institutioner, der ikke er banker, og som er underlagt tilsyn, hvor det er nødvendigt. Ved at sikre, at deres risikostyringspraksis i tilstrækkelig grad afspejler de øgede risici, og ved at øge tilsynsmyndighedernes vejledning og forventninger kan finansielle institutioner, der ikke er banker, selv styrke deres modstandsdygtighed yderligere.

Ud over i den finansielle sektor skal der også tages hånd om likviditetspresset for ikke-finansielle selskaber, der deltager på markederne for energiderivater. Dette bør dog ikke ske på bekostning af en lempelse af tilsynskravene for centrale clearingsystemer.

AFSNIT 2

Definitioner

I denne advarsel gælder følgende definitioner:

a) »relevante myndigheder«:

- ECB, for så vidt angår de opgaver, som er overdraget til ECB i henhold til artikel 4, stk. 1, artikel 4, stk. 2, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1024/2013 ⁽⁶⁾
- de europæiske tilsynsmyndigheder
- de nationale tilsynsmyndigheder
- udpegede myndigheder i henhold til afsnit VII, kapitel 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU ⁽⁷⁾ eller artikel 458, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 ⁽⁸⁾

b) »de europæiske tilsynsmyndigheder«: Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (European Banking Authority), som blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 ⁽⁹⁾, sammen med Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (European Insurance and Occupational Pensions Authority), som blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1094/2010 ⁽¹⁰⁾ og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (European Securities and Markets Authority), som blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1095/2010 ⁽¹¹⁾

⁽⁶⁾ Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63).

⁽⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

⁽⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

⁽⁹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 12).

⁽¹⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1094/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/79/EF (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 48).

⁽¹¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1095/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/77/EF (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 84).

- c) »national tilsynsmyndighed«: en kompetent myndighed eller tilsynsmyndighed i en medlemsstat som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 40), i forordning (EU) nr. 575/2013 og i artikel 3, stk. 1, nr. 36), i direktiv 2013/36/EU, i artikel 13, nr. 10), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2009/138/EF ⁽¹²⁾, i artikel 67, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU ⁽¹³⁾ og i artikel 22, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 648/2012 ⁽¹⁴⁾.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 22. september 2022.

Leder af ESRB's sekretariat,
på vegne af ESRB's Almindelige Råd
Francesco MAZZAFERRO

⁽¹²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT L 335 af 17.12.2009, s. 1).

⁽¹³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 af 4. juli 2012 om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre (EUT L 201 af 27.7.2012, s. 1).