

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA SYSTEMRISKNÄMNDEN

EUROPEISKA SYSTEMRISKNÄMNDENS VARNING

av den 22 september 2022

om sårbarheter i unionens finansiella system

(ESRB/2022/7)

(2022/C 423/01)

EUROPEISKA SYSTEMRISKNÄMNDENS STYRELSE HAR ANTAGIT DENNA VARNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ⁽¹⁾, särskilt bilaga IX,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd ⁽²⁾, särskilt artikel 3.2 c samt artiklarna 16 och 18,

med beaktande av Europeiska systemrisknämndens beslut ESRB/2011/1 av den 20 januari 2011 om arbetsordningen för Europeiska systemrisknämnden ⁽³⁾, särskilt artikel 18, och

av följande skäl:

- (1) Unionens finansiella system har hittills visat sig vara motståndskraftigt mot ökande geopolitiska spänningar och ekonomisk osäkerhet. Sannolikheten för s.k. tailrisker har dock ökat sedan början av 2022 och har förvärrats av den senaste geopolitiska utvecklingen. Risker för den finansiella stabiliteten kan uppstå samtidigt och därigenom samverka med varandra och förstärka varandras effekter. Ökande geopolitiska spänningar har lett till ökade energipriser, vilket har orsakat ekonomiska problem för företag och hushåll som fortfarande håller på att återhämta sig från covid-19-pandemins negativa ekonomiska konsekvenser. Dessutom håller en oväntat hög inflationen på att strama åt de finansiella förutsättningarna.
- (2) Denna utveckling hämmar unionens makroekonomiska framtidsperspektiv. Tillväxtprognoserna för bruttonationalprodukten (BNP) har reviderats nedåt för 2023 och sannolikheten för en recession under vintern 2022/2023 har ökat. Nedåtriskerna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna, särskilt på grund av deras varierande beroende av energiimport från Ryssland och produktionskedjornas varierande energiintensitet. På det hela taget beror sannolikheten för att tailrisker ska förverkligas på en ytterligare upptrappning av geopolitiska spänningar, den ekonomiska nedgångens omfattning och varaktighet samt den fortsatt höga inflationen.

⁽¹⁾ EUT L 1, 3.1.1994, s. 3.

⁽²⁾ EUT L 331, 15.12.2010, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 58, 24.2.2011, s. 4.

- (3) Europeiska systemrisknämnden (ESRB) meddelade sin oro över ökad osäkerhet och den ökade sannolikheten för att tailrisker ska materialiseras tidigare under året (*). Den ytterligare ökningen av riskerna för den finansiella stabiliteten motiverar nu att en allmän varning utfärdas, i linje med ESRB:s mandat. Tre allvarliga systemrisker för den finansiella stabiliteten har identifierats.
- (4) För det första innebär försämringen av de makroekonomiska utsikterna i kombination med skärpta finansieringsvillkor förnyad stress i balansräkningarna för de icke-finansiella företagen och hushållen, särskilt i de sektorer och de medlemsstater som påverkas mest av snabbt stigande energipriser. Denna utveckling hämmar de icke-finansiella företagens och hushållens möjligheter att betala sina lån.
- (5) För det andra är riskerna för den finansiella stabiliteten till följd av en kraftig nedgång i tillgångspriserna fortfarande allvarliga. Detta kan leda till stora förluster på tillgångar som värderas enligt marknadsvärderingsprincipen, vilket i sin tur kan öka volatiliteten på marknaden och orsaka likviditetsproblem. Dessutom har den ökade volatiliteten i energi- och råvarupriserna lett till stora marginalsäkerhetskrav för deltagarna på dessa marknader. Detta har skapat likviditetsproblem för vissa deltagare.
- (6) För det tredje inverkar försämringen av de makroekonomiska utsikterna för kvaliteten på kreditinstitutens tillgångar och deras förväntade lönsamhet. Trots att den europeiska banksektorn som helhet är väl kapitaliserad, skulle en markant försämring av de makroekonomiska utsikterna implicera en förnyad ökning av kreditrisken vid en tidpunkt då vissa kreditinstitut fortfarande är i färd med att ta itu med covid-19-pandemins problem avseende tillgångars kvalitet. Kreditinstitutens motståndskraft påverkas också av strukturella faktorer, däribland överkapacitet, konkurrens från nya leverantörer av finansiella tjänster samt exponering mot cyber- och klimatrisker.
- (7) Utöver dessa tre allvarliga systematiska risker för den finansiella stabiliteten har ESRB också identifierat följande förhöjda systemrisker:
- (8) Sårbarheterna inom sektorn bostadsfastigheter ökade ytterligare i många medlemsstater under första halvåret 2022 till följd av stigande bostadspriser och ökande bolån, vilket tyder på en ytterligare ackumulering av cykliska risker. Stigande bolåneräntor och försämrade skuldbetalningsförmåga till följd av en nedgång i hushållens reala inkomster kan förväntas pressa ned bostadspriserna och medföra att cykliska risker materialiseras.
- (9) Försämringen av de makroekonomiska utsikterna förvärrar också utmaningarna för sektorn för kommersiella fastigheter (CRE) och botten i stigande finansieringskostnader och byggpriser, flaskhalsar i tillgången på byggmaterial samt strukturella trender såsom lägre efterfrågan på kontorsyta. Med tanke på att vinstmarginalerna i unionens sektor för kommersiella fastigheter redan är låga skulle denna utveckling kunna göra vissa befintliga eller planerade projekt för kommersiella fastigheter olönsamma, öka risken för fallissemang och förvärva oron avseende nödlidande lån, som redan är höga och fortsätter att öka, med anknytning till sektorn.
- (10) Kriget i Ukraina har ökat sannolikheten för storskaliga cyberincidenter som kan störa kritisk ekonomisk och finansiell infrastruktur och försämrade tillhandahållandet av viktiga ekonomiska och finansiella tjänster.
- (11) Avmattningen i den ekonomiska tillväxten och åtstramningen av de finansiella villkoren hämmar utvecklingen av statsskulden på medellång sikt. Hög offentlig skuldsättning är fortfarande en av de största makroekonomiska sårbarheterna i flera medlemsstater.
- (12) De ökade systemriskerna för den finansiella stabiliteten kräver beslutsamma politiska åtgärder. Att bevara eller öka motståndskraften hos unionens finanssektor är fortfarande avgörande för att säkerställa dess förmåga att stödja realekonomin om och när risker för den finansiella stabiliteten uppstår.

(*) Pressmeddelande av den 31 mars 2022, efter ESRB-styrelsens 45:e ordinarie möte den 24 mars 2022 och pressmeddelande av den 30 juni 2022, efter ESRB-styrelsens 46:e ordinarie möte den 23 juni 2022, finns på ESRB:s webbplats www.esrb.europa.eu

- (13) Unionens tillsynsmyndigheter och de nationella tillsynsmyndigheterna inom och utanför banksektorn bidrar till motståndskraften hos unionens finanssektor genom att övervaka och åtgärda sårbarheter i det finansiella systemet och i de institut som omfattas av deras ansvarsområde, i nära samarbete med varandra. De berörda myndigheterna bör använda hela skalan av mikro- och makrotillsynsverktyg för att begränsa dessa risker och mildra deras effekter, om de skulle förverkligas. Om makrotillsynsverktyg inte finns tillgängliga kan myndigheterna behöva utnyttja sina tillsynsbefogenheter för att minska riskerna för den finansiella stabiliteten och säkerställa att marknadernas funktion inte försämras. En nära samordning mellan relevanta myndigheter skulle öka de politiska åtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet, särskilt när det gäller att hantera sektorsövergripande och gränsöverskridande risker, samtidigt som man undviker procykliska effekter, marknadsfragmentering och negativa externa effekter för andra medlemsstater.
- (14) Kreditinstitut kan fungera som en första försvarslinje genom att se till att deras metoder för avsättningar relaterade till potentiella förluster samt deras kapitalplanering tar vederbörlig hänsyn till förväntade och oväntade förluster som kan orsakas av försämringen av riskmiljön. Detta inbegriper att proaktivt och regelbundet justera sina egna kapitalprognoser enligt ett utgångsscenario samt ogynnsamma scenarier. De senare bör återspegla tillräckligt försiktiga och uppdaterade makroekonomiska scenarier, med antagande om allvarliga men rimliga påfrestningar under längre perioder. Kreditinstituten bör också säkerställa god synlighet för sina likviditetsrisker på kort sikt och ha konkreta beredskapsplaner för att hantera dessa risker. Detta är också avgörande för att hantera finansiella stabilitetsrisker och för att upprätthålla marknads förtroende för kreditinstituten.
- (15) Genom att komplettera kreditinstitutens försiktiga riskhanteringsmetoder med mikro- och makrotillsynsbuffertar som är förenliga med den rådande risknivån bidrar också till att säkerställa kreditinstitutens motståndskraft. Vissa nationella myndigheter har redan skärpt makrotillsynsreglerna, medan andra för närvarande undersöker om nya makrotillsynsregler skulle kunna genomföras för att ta itu med sårbarheter. Att bevara eller ytterligare bygga upp makrotillsynsbuffertar skulle stödja kreditinstitutens motståndskraft och göra det möjligt för myndigheterna att frigöra dessa buffertar, om och när risker uppstår och påverkar kreditinstitutens balansräkningar negativt. Detta skulle i sin tur stärka kreditinstitutens förmåga att absorbera förluster, samtidigt som man fortsätter att tillhandahålla viktiga tjänster till den reala ekonomin. Makrotillsynsbeslut bör fattas utifrån av varje medlemsstats specifika makroekonomiska utsikter och banksektorns förutsättningar, för att begränsa risken för procykliska effekter.
- (16) Man bör också ta itu med risker för den finansiella stabiliteten utanför banksektorn. Detta kräver att man tar itu med sårbarheter och ökar motståndskraften hos andra finansiella institut än banker och marknadsbaserad finansiering. Det är mycket viktigt att ta itu med likviditets- och finansieringsproblem för icke-finansiella företag som är aktiva på marknaderna för energiderivat. Tillsynskraven för central clearing bör dock inte luckras upp. Dessutom bör uppmärksamhet ägnas åt strukturella likviditetsobalanser i vissa typer av investeringsfonder. Fondförvaltare bör också uppmuntras att vid behov använda verktyg för likviditetshantering. När det gäller försäkringar ökar dessutom hushållens ansträngda balansräkningar risken för att försäkringsavtal löper ut, vilket kan öka skyddsgapet men också nödvändiggöra en likviditetsövervakning.
- (17) Genom att säkerställa att deras riskhanteringsmetoder på ett adekvat sätt speglar försämringen av riskmiljön och genom att beakta tillsynsmyndigheternas vägledning och förväntningar, kan andra finansiella institut än banker själva ytterligare stärka sin motståndskraft och bidra till att förhindra att scenarier med tailrisker uppstår. När det till exempel gäller investeringsfonder innebär detta noggrann övervakning och hantering av eventuella alltför stora likviditetsobalanser eller hävstångseffekter, för centrala motparter, clearingmedlemmar och deras kunder innebär detta övervakning av derivatexponeringar samt hantering av koncentrationsrisker och procykliska effekter i marginalsäkerhetspraxis längs kedjan av centrala motparter, clearingmedlemmar och deras kunder, och för försäkringsföretag innebär detta att man beaktar marknads- och likviditetsrisker, som kan uppstå i ett scenario med ökad marknadsvolatilitet och stor osäkerhet.

- (18) ESRB har vid upprepade tillfällen konstaterat ⁽⁹⁾ att bristen på verktyg hämmar myndigheternas förmåga att hantera risker för den finansiella stabiliteten utanför banksektorn. ESRB har begärt att myndigheter ska förses med sådana verktyg, till exempel i samband med översynen av tillsynsreglerna för investeringsfonder och försäkringsgivare. Den nuvarande förhöjda riskmiljön gör detta än mer angeläget.

HÄRIGENOM KONSTATERAS FÖLJANDE.

AVSNITT 1

Varning

Unionens finansiella system har hittills visat sig vara motståndskraftigt trots ökande geopolitisk och ekonomisk osäkerhet. Europeiska systemrisknämnden (ESRB) har dock identifierat ett antal allvarliga risker för den finansiella stabiliteten. Dessa risker kan uppstå samtidigt och därigenom samverka med varandra och förstärka varandras effekter. Sannolikheten för s.k. tail-risker har dock ökat sedan början av 2022 och har förvärrats av den senaste geopolitiska utvecklingen. Denna geopolitiska utveckling påverkar energipriserna och energiförsörjningen, vilket innebär förnyad stress i balansräkningarna för företag och hushåll. En högre inflation än väntat håller dessutom på att strama åt de finansiella förutsättningarna, vilket kan öka påfrestningarna inom finanssektorn.

En markant försämring av den ekonomiska aktiviteten skulle kunna leda till en förnyad ökning av kreditrisken vid en tidpunkt då vissa kreditinstitut fortfarande är i färd med att ta itu med covid-19-relaterade problem med kvaliteten i tillgångarna som hittills varit begränsade tack vare omfattande offentliga stödåtgärder. Riskerna för den finansiella stabiliteten till följd av en kraftig nedgång i tillgångspriserna är fortfarande allvarliga. Stigande bolånrentor och försämrade förmåga att återbetala lån till följd av en nedgång i hushållens reala inkomster kan pressa ned bostadspriserna. Detta kan i sin tur utlösa ackumulerade cykliska risker på fastighetsmarknaderna. Dessutom har sannolikheten för storskaliga cyberincidenter som påverkar det finansiella systemet ökat.

Med tanke på de ökade systemriskerna för den finansiella stabiliteten anser ESRB att det är nödvändigt att den privata sektorns institut, marknadsaktörer och berörda myndigheter fortsätter att förbereda sig för scenarier där tailrisker kan förverkligas. Att bevara eller öka motståndskraften hos unionens finanssektor är fortfarande avgörande för att det finansiella systemet kan fortsätta att stödja den reala ekonomin om och när risker för den finansiella stabiliteten uppstår. Nära samarbete mellan berörda myndigheter och medveten riskhantering inom alla finansiella sektorer och hos alla marknadsaktörer förblir avgörande för att effektivt ta itu med sårbarheter, samtidigt som man undviker marknadsfragmentering och negativa externa effekter för andra medlemsstater.

Kreditinstitut kan fungera som en första försvarslinje genom att se till att deras metoder för avsättningar relaterade till potentiella förluster samt deras kapitalplanering tar vederbörlig hänsyn till förväntade och oväntade förluster som kan orsakas av försämringen av riskmiljön. Detta innebär att proaktivt och regelbundet justera sina egna kapitalprognoser enligt ett utgångsscenario samt ogynnsamma scenarier. De senare bör återspegla tillräckligt försiktiga och uppdaterade makroekonomiska scenarier, med antagande om allvarliga men rimliga påfrestningar under längre perioder. Genom att förutse och förbereda sig för likviditetsrisker på kort sikt säkerställer kreditinstituten dessutom sin omedelbara motståndskraft om någon av de risker som nämns ovan skulle förverkligas.

Genom att komplettera kreditinstitutens försiktiga riskhanteringsmetoder med mikro- och makrotillsynsbufferar som är förenliga med den rådande risknivån bidrar också till att säkerställa banksektorns motståndskraft. Att bevara eller ytterligare bygga upp makrotillsynsbufferar skulle stödja kreditinstitutens motståndskraft och göra det möjligt för myndigheterna att frigöra dessa bufferar, om och när risker uppstår och påverkar kreditinstitutens balansräkningar negativt. Samtidigt bör makrotillsynsbeslut fattas utifrån av varje medlemsstats specifika makroekonomiska utsikter och banksektorns förutsättningar, för att begränsa risken för procykliska effekter.

⁽⁹⁾ Europeiska systemrisknämndens rekommendation ESRB/2017/6 av den 7 december 2017 om likviditetsrisker och finansiella hävstångseffekter i investeringsfonder (EUT C 151, 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 januari 2020, samt Response Letter to a Consultation of the European Commission on the review of Solvency II, 16 oktober 2020, finns på ESRB:s webbplats www.esrb.europa.eu

Man bör också ta itu med risker för den finansiella stabiliteten utanför banksektorn. Detta kräver att man tar itu med sårbarheter och ökar motståndskraften hos andra finansiella institut än banker och marknadsbaserad finansiering. Om makrotillsynsverktyg inte finns tillgängliga kan myndigheterna behöva utnyttja sina tillsynsbefogenheter för att minska konsekvenserna av risker för den finansiella stabiliteten och säkerställa att marknadernas funktion inte försämras. Relevanta myndigheter bör också fortsätta att noga övervaka risker och vid behov stärka tillsynsdialogen med andra finansiella institut än banker som står under tillsyn. Genom att säkerställa att deras riskhanteringsmetoder på ett adekvat sätt speglar den ökade risken och genom att beakta tillsynsmyndigheternas vägledning och förväntningar, kan andra finansiella institut än banker ytterligare stärka sin motståndskraft.

Utöver finanssektorn måste man också ta itu med likviditetsproblemen för icke-finansiella företag som är verksamma på marknaderna för energiderivat. Detta bör dock inte leda till att tillsynskraven för centrala clearingsystem luckras upp.

AVSNITT 2

Definitioner

I denna varning gäller följande definitioner:

a) relevanta myndigheter:

- ECB för de uppgifter som tilldelats ECB i enlighet med artiklarna 4.1, 4.2 och 5.2 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 ⁽⁶⁾,
- de europeiska tillsynsmyndigheterna,
- de nationella tillsynsmyndigheterna,
- utsedda myndigheter enligt avdelning VII kapitel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU ⁽⁷⁾ eller artikel 458.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 ⁽⁸⁾.

b) *europeiska tillsynsmyndigheter*: den europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska bankmyndigheten) som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 ⁽⁹⁾, tillsammans med den europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 ⁽¹⁰⁾ och europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽⁸⁾ 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 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 12).

⁽¹⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 48).

⁽¹¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/77/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 84).

- c) *nationell tillsynsmyndighet*: behörig myndighet eller tillsynsmyndighet som avses i artikel 4.1.40 i förordning (EU) nr 575/2013 och artikel 3.1.36 i direktiv 2013/36/EU; i artikel 13.10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG ⁽¹²⁾, artikel 67.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU ⁽¹³⁾ och artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 ⁽¹⁴⁾.

Utfärdad i Frankfurt am Main den 22 september 2022.

På ESRB-styrelsens vägnar
Francesco MAZZAFERRO
Chef för ESRB:s sekretariat

⁽¹²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1).

⁽¹³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (EUT L 201, 27.7.2012, s. 1).