

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.10.2009
SEK(2009) 1390 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om en EU-ramme for grænseoverskridende krisestyring i banksektoren

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 561 endelig}
{SEK2009) 1389}
{SEK2009) 1407}

1. HVAD ER PROBLEMET, HVEM PÅVIRKES MEST, OG HVORFOR ER OFFENTLIG INDGRIBEN PÅKRÆVET?

Under denne finanskrise er myndighedernes evne til krisestyring såvel internt som grænseoverskridende blevet sat på en alvorlig prøve. De finansielle markeder i EU er blevet integreret i en sådan grad, at indvirkningen på kreditinstitutter af problemer, der opstår i en medlemsstat, ikke altid kan begrænses og isoleres, og at interne chok hurtigt kan sprede sig til virksomheder og markeder i andre medlemsstater.

Driften af grænseoverskridende banker er blevet meget integreret (med det resultat, at forretningsområder og interne tjenester er så indbyrdes forbundne, at det ikke er muligt effektivt at adskille dem langs medlemsstaternes geografiske grænser), hvorimod krisestyring af banker stadig foregår nationalt. Som følge heraf vil finanstillsyn og andre (sanerings-) myndigheder i tilfælde af en grænseoverskridende bankkonkurs kun koncentrere sig om transaktioner inden for deres respektive områder. Dette kan gøre grænseoverskridende samarbejde kompliceret og føre til ineffektive og sågar konkurrerende saneringstilgange og mindre optimale resultater på EU-plan.

Et af de vigtigste spørgsmål i forbindelse med indsatsen for at bevare finansiell stabilitet er myndighedernes evne til at foregribe (**tidlig indgriben**¹) eller håndtere bankers krisesituationer (**sanering**²). Inddragelse af myndigheder kan være afgørende for at bevare stabiliteten i hele det finansielle system, for at beskytte personers og virksomheders indskud og for at opretholde kontinuiteten i betalingssystemerne og andre grundlæggende finansielle tjenesteydelser.

Skønt en række europæiske tilsyn ligger inde med værktøjer til at gribe ind i forbindelse med en bankkrise, kan de eksisterende værktøjer være forskellige medlemsstaterne imellem, og i visse tilfælde findes der slet ingen. Disse forskelle og huller, herunder forskelle medlemsstaterne imellem på det lovmæssige område og/eller mangel på et lovgrundlag/institutionelt grundlag i visse lande, kan komplicere og endog hindre effektiv grænseoverskridende håndtering af en bankkrise. Hvis forskellige myndigheder griber ind på forskellige tidspunkter, forfølger forskellige målsætninger og benytter forskellige værktøjer og foranstaltninger ud fra forskellige kriterier om deres anvendelse og ud fra deres egen forståelse af problemet, bliver resultaterne sandsynligvis mindre optimale.

Der findes ingen regler på EU-plan for banksanering. Ud over indførelse af et sæt af minimumsbeføjelser for tilsynsmyndigheder med det formål at genoprette en situation i en bank³, en række nylige ændringer af kapitalkravsdirektivet (regler om at advare andre myndigheder i krisesituationer, samordning af tilsynsaktiviteter og informationsudveksling i krisesituationer) og indførelse af ordninger for likvidation og omstrukturering af

¹ Tidlig indgriben: banktilsynsmyndigheders tidlige afhjælpende tiltag (f.eks. tilvejebringelse af privat kapital, ændring af forretningsområder, afhændelse af aktiver), som har til formål at rette op på uregelmæssigheder i banker og siden bistå dem i at vende tilbage til normal forretningsgang og forhindre, at de bliver saneringsmodne.

² Banksanering: omstrukturering af nødlidende banker (i enten en administrativ eller juridisk proces) med det formål at bevare finansiell stabilitet, opretholde banktjenesteydelser og genoprette banken. Ud over traditionelle omstruktureringsteknikker benytter man i forbindelse med banksanering bestemte værktøjer (f.eks. brobanker, tvungen fusion, støtte til opkøb, delvis salg af aktiver) for at nå ovennævnte målsætninger. Processen håndteres af en saneringsmyndighed, som kan variere fra medlemsstat til medlemsstat (nationalbank, finanstillsyn, indskudsgarantiordning, finansministerium, særlig myndighed).

³ Artikel 136 i direktiv 2006/48/EF (kapitalkravsdirektivet).

kreditinstitutter med filialer i andre medlemsstater findes der ingen EU-ramme for, hvordan og på hvilke betingelser myndigheder skal handle, hvis der opstår en krise i en grænseoverskridende bank. Denne krisestyring er næsten udelukkende omfattet af national lovgivning.

De forskellige myndigheders divergerende tilgange og værktøjer og modstridende interesser fører sandsynligvis til ineffektiv kriseforebyggelse og sanering og mindre optimale resultater på EU-plan. Dette kan igen føre til dyrere løsninger for EU-borgerne og skatteyderne, da redning af systemisk vigtige grænseoverskridende banker kan være yderst bekostelig i forhold til en rettidig og effektiv sanering⁴. Ifølge de seneste beregninger fra IMF⁵ vil afskrivninger på aktiver i forbindelse med krisen globalt nå op på 4,1 billion USD i 2010, hvor den samlede banksektor forventes at bære omkring to tredjedele af tabene, og heraf må halvdelen (eller 1,4 billion, svarende til 9 % af EU's BNP) nu tilskrives europæiske banker.

Som følge af de omfattende konsekvenser for finanssektoren og hele økonomien berører en krise i en stor international bank en meget bred vifte af interessenter i hele EU:

- finansielle institutioner i vanskeligheder, herunder aktionærer og ansatte
- sunde finansielle institutioner, som er afhængige af finansiell stabilitet
- brugere af finansielle tjenesteydelser, herunder indskydere, investorer, pensionister, ikke-finansielle selskaber og SMV'er
- offentlige myndigheder, herunder tilsyn, centralbanker og finansministerier
- skatteydere.

Meddelelsen om en banksaneringsramme for EU, som denne konsekvensanalyse ledsager, giver et overblik over problemerne og over, hvilke områder der er ved at blive undersøgt i forbindelse med foranstaltninger til tidlig indgriben og banksanering. Heri opstilles politikmål og en samlet tilgang. I meddelelsen opstilles ikke specifikke detaljerede politikløsninger på dette stadium. I denne konsekvensanalyse sættes der derfor først og fremmest fokus på problemafgrænsning og behovet for og målene med en indsats på EU-plan på dette område. Da meddelelsen er et høringsdokument, betragtes politikmuligheder kun i meget bred forstand. Hvis der som følge af denne høring kommer yderligere politikforslag frem, vil de senere indgå i en mere omfattende konsekvensanalyse på et passende tidspunkt.

2. ER EN EU-INDSATS BERETTIGET UD FRA SUBSIDIARITETSPRINCIPPET?

En indsats på EU-plan er påkrævet på dette område, eftersom bankmarkedet i høj grad er integreret inden for EU. De systemer, der findes til håndtering af kriser i banker, er nationale og ikke velegnede til grænseoverskridende situationer. Samordning risikerer under sådanne forhold at blive kompliceret, og de enkelte myndigheders målsætninger kan tilmed være forskellige. Som følge heraf kan lovrammen ikke sikre, at kritiske problemer i en grænseoverskridende bankkoncern vil blive løst retfærdigt, effektivt og prompte gennem solide samarbejdsordninger.

At understøtte en ny ramme med indførelse af incitamenter, som er nødvendige for at skabe grænseoverskridende samarbejde, er en opgave, som mest effektivt kan løses på EU-plan

⁴ Effektive grænseoverskridende ordninger bør sikre et resultat, der er optimalt på EU-plan, og som tager hensyn til interessenters interesser i alle medlemsstater og dermed minimerer de samlede omkostninger.

⁵ IMF, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report), april 2009.

(dette gør sig især gældende i forbindelse med håndtering af forskelle mellem nationale sanerings- og insolvensrammer samt for ordninger vedrørende byrdefordeling).

3. MÅLSÆTNINGER

Set ud fra et EU-perspektiv kunne de generelle målsætninger for indsatsen på EU-plan være:

- at bevare finansiell stabilitet og tillid til bankerne og undgå, at problemerne breder sig
- at minimere tab for samfundet som helhed og navnlig for skatteyderne
- at styrke det indre marked for banktjenesteydelser.

I forbindelse med tidlig indgriben kunne de specifikke målsætninger være:

- at udvikle værktøjer og udløsende mekanismer til at afsløre problemer i banker og gribe ind på et tidligt tidspunkt
- at sikre et effektivt samarbejde mellem nationale finanstilsyn, der er ansvarlige for grænseoverskridende banker i krisesituationer.

For så vidt angår banksanering kunne specifikke målsætninger være:

- at udvikle værktøjer og udløsende mekanismer til at sikre omstrukturering og sanering af grænseoverskridende banker på en rettidig og solid måde
- at udbygge samarbejdet mellem nationale saneringsmyndigheder for at opnå optimale løsninger på EU-plan
- at skabe sikkerhed og forudsigelighed omkring banksaneringer for alle interessenter
- at opretholde banktjenesteydelser under saneringer.

4. POLITIKVALGMULIGHEDER

I denne konsekvensanalyse er gennemgangen af muligheder begrænset til en generel analyse af indførelsen af en ny ramme og alternativerne. En række områder, som kunne falde ind under den nye ramme, betragtes også, men uden at der foretages en prioritering eller foreslås nogen konkrete foranstaltninger. Listen med politikvalgmuligheder er ikke lukket, og hvis yderligere muligheder dukker op som følge af høringen af interessenter, kan disse blive gennemgået på et senere tidspunkt, når Kommissionen fremsætter endelige forslag.

Generelle betragtninger over behovet for en ny banksaneringsramme

Udgangspunktet for meddelelsen er, at der er behov for en ramme for banksanering på EU-plan. Den skulle tage højde for de mangler, som er blevet nøje indkredset som led i problemafgrænsningen, og den skulle udformes på en sådan måde, at den opfylder et i fællesskab fastsat sæt af målsætninger om, hvordan man håndterer kriseramte banker. Denne mulighed sammenlignes med to alternative muligheder. Det første alternativ er grundscenariot, som ville betyde, at grænseoverskridende samarbejde vedrørende banksanering ville afhænge af frivillige ordninger, jf. aftalememorandummet for 2008, og nyligt indførte regler i kapitalkravsdirektivet, som etablerer kollegier af tilsynsførende for grænseoverskridende bankkoncerner, nye forpligtelser til varsling og udveksling af oplysninger og bestemmelser om fælles beslutningstagning. Det andet alternativ ville være at nedbringe grænseoverskridende bankkoncerners størrelse for bedre at kunne håndtere kriser mere effektivt under nuværende nationale ordninger. Fordele og ulemper ved denne sidste valgmulighed vurderes, og det understreges, at sådan en valgmulighed ville kræve en traktatændring og drive omkostningerne ved banktjenesteydelser i vejret.

Tidlig indgriben

Der ses nærmere på mulighederne i forbindelse med tre brede politikområder: mulighederne for at afhjælpe forskellene mellem den måde, tilsynsvirksomhed udløses på, mulighederne for at afhjælpe forskelle, for så vidt angår værktøjer, og mulighederne for at afhjælpe den manglende overensstemmelse mellem nationalt ansvar og bankvirksomheds globale karakter.

For så vidt angår den måde, tilsynsvirksomhed udløses på, betragtes to alternativer til grundscenariot. Det ene ville medføre harmonisering af et minimumssæt af tidlig varsling-indikatorer og etablering af en ramme for fælles vurdering som et middel til at fremme samarbejde og muliggøre fælles løsninger, men bibeholde en tilstrækkelig grad af fleksibilitet og skønsmæssig beføjelse. Det andet ville omfatte udvikling af et sæt af hårde, automatiske udløsende mekanismer og fastsættelse af et punkt, hvor tilsynsvirksomhed er påkrævet, for at opstille en klar (men fast) ramme, hvorunder samordnet tilsynsvirksomhed finder sted.

For så vidt angår forskelle mellem værktøjer til tidlig indgriben, betragtes – ud over grundscenariot – to andre muligheder. Den ene mulighed ville supplere de værktøjer, som er opført i artikel 136 i kapitalkravsdirektivet, med yderligere værktøjer, der ikke i øjeblikket er tilgængelige for myndighederne i alle medlemsstater – såsom beføjelser til at kræve, at der forelægges en saneringsplan og afviklingsplaner som en forebyggende indsats mod en bankkoncerns mulige konkurs eller øgede beføjelser over for en banks ledelse. Den anden mulighed er enighed om et enkelt sæt af fuldt harmoniserede værktøjer til tidlig indgriben. Denne anden mulighed har den fordel, at en sådan tilgang ville afskaffe forskelle mellem myndigheder, men den ulempe, at den kan være meget svær at gennemføre i betragtning af de generelle forskelle mellem tilsynssystemer og retssystemer.

For så vidt angår den manglende overensstemmelse mellem nationalt ansvar og bankvirksomheds globale karakter, ville grundscenariot bygge på aftalememorandummet for 2008, skønt de planlagte ændringer af tilsynsstrukturen ville tillægge Den Europæiske Bankmyndighed, som snart oprettes, en mere aktiv rolle. En alternativ mulighed ville være at bygge på de nylige ændringer, men også at udarbejde regler, som ville kræve, at tilsynsmyndighederne skulle tage fælles beslutninger på grundlag af en fælles vurdering og en fælles saneringsplan forelagt af moderselskabet for koncernen som helhed.

Banksanering

Der ses nærmere på mulighederne for at håndtere indkredsede problemer på følgende fem brede politikområder: banksaneringsværktøjer og udløsende mekanismer, manglende overensstemmelse mellem nationale myndigheders ansvar og bankvirksomheds globale natur, større hindringer (selskabsret, insolvenslovgivning) for banksanering, finansiering af grænseoverskridende sanering og opretholdelse af banktjenesteydelser.

For så vidt angår banksaneringsværktøjer og udløsende mekanismer, overvejes det at udvikle et minimumssæt af værktøjer (beføjelser til at arrangere opkøb ved en køber i den private sektor, til at overføre aktiver og passiver til en brobank eller god bank/dårlig bank, støtte til salg af en del af virksomheden til en køber i den private sektor eller nationalisering), som er udformet således, at de sætter saneringsmyndighederne i stand til at yde en hurtig og effektiv indsats. Sådanne værktøjer kunne enten supplere eksisterende nationale værktøjer (hvilket ville være en lettere fremgangsmåde, men ville betyde fortsatte forskelle/uoverensstemmelser mellem de nationale værktøjssæt), eller man kunne udvikle et fælles værktøjssæt for alle nationale myndigheder og anvende det på samme vilkår (i så fald ville det blive nødvendigt væsentligt at ændre national lovgivning om sanering).

For så vidt angår manglende overensstemmelse mellem nationale myndigheders ansvar og bankvirksomheds globale karakter, overvejes det at udvikle samarbejdsordninger mellem

saneringsmyndigheder (på grundlag af et sæt af juridisk bindende forpligtelser) og mellem retslige myndigheder (domstole og kuratorer). Dette kunne medføre en samordnet ramme for samarbejde og udveksling af oplysninger (med støtte i nye EU-regler) eller (mere ambitiøst) en mere styret samordning af nationale procedurer i forbindelse med koncernenheder ved en ledende administrator eller likvidator. Den mulighed og udfordring overvejes også, nemlig at give et EU-organ (f.eks. Den (nye) Europæiske Bankmyndighed) en rolle i saneringen af en grænseoverskridende institution.

For så vidt angår mulighederne for at håndtere større hindringer, overvejes det, om der er behov for at ændre selskabsretten for at give saneringsmyndigheder mulighed for at tilsidesætte visse aktionærrettigheder (betinget af passende kompensation og klagemuligheder), og om insolvenslovgivningen også burde ændres for at skabe mulighed for sanering af en kriseram bank efter en særlig procedure eller foretage saneringen af koncernen som helhed. Det overvejes også, om der er behov for en separat og selvstændig insolvensordning for grænseoverskridende bankkoncerner til erstatning for nationale ordninger for at skabe mulighed for en integreret omstrukturering eller likvidation af en grænseoverskridende koncern. Denne tilgang ville også indebære betydelige udfordringer.

For så vidt angår mulighederne for at støtte finansiering af grænseoverskridende sanering, overvejes en række valgmuligheder, som ikke gensidigt udelukker hinanden, herunder støtte til finansieringsløsninger i den private sektor gennem justeringer af selskabsretten og insolvenslovgivningen, indførelse af en ramme til fremme af koncernintern overførsel af aktiver efter indledning af en insolvensprocedure, undersøgelse af muligheden for at anvende indskudsgarantiordninger til andet end deres traditionelle kassefunktion og etablering af offentlige finansieringsordninger gennem en aftale om klare byrdefordelingsordninger.

Endelig overvejes, for så vidt angår politikker til støtte for opretholdelse af banktjenesteydelser, mulige foranstaltninger til støtte for anvendelsen af visse saneringsværktøjer. Disse omfatter ændringer af selskabsretten og insolvenslovgivningen for at sikre opretholdelse af hjælpetjenester i tilfælde af, at en bank opsplittes (som følge af sanering ved hjælp af en brobank eller delvis salg af aktiver); begrænsning af retten til at lukke en virksomhed i en kort periode for at give saneringsmyndighederne tid til at overføre dele af virksomheden til en anden enhed (som f.eks. en brobank) og en samordnet indførelse af et moratorium i en bankkoncern.

Denne konsekvensanalyse ledsager en kommissionsmeddelelse, der lægger op til høring og er åben, for så vidt angår de muligheder, som kunne finde anvendelse. Der vil blive behov for en yderligere og mere omfattende analyse, hvis Kommissionen beslutter at fremsætte konkrete politikforslag.