

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.10.2010
KOM(2010) 579 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG,
REGIONSUDVALGET OG DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK**

En EU-ramme for krisestyring i finanssektoren

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG,
REGIONSUDVALGET OG DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK**

En EU-ramme for krisestyring i finanssektoren

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Under finanskrisen opdagede regeringsmyndighederne, at banker og andre systemisk vigtige finansielle institutioner ikke kunne få lov til at gå fallit. Det var rent ud sagt ikke let for insolvente banker at blive ved med at varetage centrale bankfunktioner, og ved storbankers fallit kunne sådanne funktioner ikke bringes til ophør uden væsentlig systemisk skade til følge. Med de foranstaltninger, som regeringsmyndighederne blev tvunget til at træffe for at håndtere nødlidende bankinstitutioner – kapitaltilførsel, lempelsesforanstaltninger på aktivsiden, garantier for aktiver og passiver og likviditetsstøtte - lykkedes det at stabilisere det finansielle system. Men foranstaltningerne bevirkede også, at der blev holdt liv i nødlidende institutioner og ydet støtte til kreditorer med store omkostninger for de offentlige finanser til følge. Regeringsmyndighederne i EU gav tilsagn om at yde støtte svarende til ca. 30 % af BNP i EU, mens den anvendte støtte svarer til 13 %¹. De offentlige indgreb har i høj grad været med til at skabe ulige vilkår på det indre marked².

Der er enighed om, at det aldrig må ske igen. Banker skal have lov til at gå fallit ligesom enhver anden virksomhed. Myndighederne skal udstyres med værktøjer, som sætter dem i stand til at forhindre systemisk skade forårsaget af fallitter under uordnede forhold blandt sådanne institutioner, uden at skatteyderne unødigt udsættes for tabsrisici, og uden at der forårsages yderligere økonomisk skade. Der er - parallelt med en strammere regulering, som mindsker risikoen for, at banker bliver nødlidende - også behov for en troværdig ordning, som kan genindføre den markedsdisciplin, der er forbundet med truslen om fallit, og som kan mindske moralsk hasard – den indirekte beskyttelse mod fallit, som banksektoren i øjeblikket nyder godt af.

Kommissionen har arbejdet med at udvikle et EU-svar og har indtil videre vedtaget to meddelelser om krisestyring og afvikling. Den første meddelelse fra oktober 2009³ omhandler de ændringer, der er nødvendige for at bane vej for effektiv krisestyring og afvikling eller likvidation under ordnede forhold af nødlidende grænseoverskridende banker, og har været genstand for en offentlig høring. Høringsresultaterne blev fremlagt på en konference om krisestyring, som Kommissionen organiserede i marts 2010⁴. I foråret 2010 nedsatte

¹ Kommissionens tjenestegrene og oplysninger fra medlemsstaterne via det økonomiske og finansielle udvalg indtil december 2009.

² Europa-Kommissionen har derfor i overensstemmelse med EU-traktatens bestemmelser om nødvendigt fremsat krav om byrdefordeling og foranstaltninger til begrænsning af konkurrenceforvridninger.

³ KOM(2009) 561.

⁴ Oplysninger om konferencen, herunder indlæg og dokumenter, er offentliggjort på Kommissionens websted under: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference.

Kommissionen en gruppe bestående af eksperter i lovgivning om insolvens til at bistå med det forberedende arbejde. Den anden meddelelse, som blev offentliggjort i maj 2010⁵, indeholder en gennemgang af, hvordan afvikling kan finansieres, således at moralsk hasard mindskes og de offentlige midler beskyttes⁶. Europa-Parlamentet har også udsendt en betænkning, som indeholder vigtige henstillinger om grænseoverskridende krisestyring i banksektoren (Ferreira-rapporten)⁷.

Kommissionen hjælper med at udforme FSB's og G20's arbejde og overvåger også nøje andre internationale udviklingstiltag. På G20-topmødet i Toronto i juni 2010 forpligtede man sig til at udforme og gennemføre systemer, som giver myndighederne beføjelser og værktøjer til at omstrukturere eller afvikle alle former for kriseramte finansielle institutioner, uden at skatteyderne i sidste ende kommer til at bære byrden. G20 opfordrede også FSB til at overveje og udarbejde konkrete henstillinger med henblik på at løse problemer i forbindelse med og at afvikle systemisk vigtige finansielle institutioner inden topmødet i Seoul i november 2010⁸. I USA har den såkaldte Dodd-Frank Reform⁹ skabt rammer for afvikling af systemisk vigtige institutioner på koncernniveau.

Denne meddelelse indeholder de politiske retningslinjer, som Kommissionen har til hensigt at følge på grundlag af det hidtidige arbejde med krisestyring og afvikling. Kommissionen fortsætter forberedelserne i overensstemmelse hermed med henblik på at fremsætte lovgivningsmæssige forslag i foråret 2011. Forslaget ledsages af en konsekvensanalyse og vil sætte punktum for Kommissionens gennemførelse af de vigtigste G20-reformer inden for finansiell regulering. I december 2010 lanceres der en offentlig høring om de tekniske detaljer ved denne lovgivningsramme. Afsnit 6 i denne meddelelse indeholder også en beskrivelse af andet arbejde med reformen af loven om insolvens og afvikling af grænseoverskridende koncerner.

2. ANVENDELSESOMRÅDE OG MÅL

Det regelsæt, der er beskrevet i denne meddelelse, finder anvendelse på alle kreditinstitutter og visse investeringsselskaber¹⁰, uanset om de driver virksomhed på tværs af grænser eller på hjemmemarkedet. Men Kommissionen fortsætter arbejdet vedrørende afvikling af andre finansielle institutioner og aflægger rapport ved udgangen af 2011. Arbejdet vil navnlig gå ud på at klarlægge, hvilke krisestyrings- og afviklingsordninger der eventuelt er behov for, og i givet fald, hvilke der er passende for andre finansielle institutioner, herunder forsikringsselskaber, investeringsfonde og centrale modparter.

Hovedformålet med en EU-ramme for afvikling bør være, at nødlidende institutioner, uanset kategori og størrelse, navnlig systemisk vigtige institutioner, kan få lov til at gå fallit uden

⁵ KOM(2010) 254.

⁶ Kommissionens to tidligere meddelelser findes på:
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

⁷ Europa-Parlamentet, A7-0000/2010, Europa-Parlamentets Udvalg om Økonomi og Valutaspørgsmål, ordfører: Elisa Ferreira.

⁸ Idéerne i dette dokument er i overensstemmelse med de henstillinger, som FSB er ved at udarbejde.

⁹ The Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

¹⁰ Kommissionen har til hensigt at inddrage de investeringsselskaber, som risikerer at skabe systemisk ustabilitet i tilfælde af fallit, og overvejer, hvordan denne kategori kan defineres.

risiko for den finansielle stabilitet og uden omkostninger for skatteyderne til følge. For at opnå dette i banksektoren er Kommissionen ved at udarbejde et regelsæt for forebyggelse, krisestyring og afvikling, som har følgende målsætninger:

- **Prioritere forebyggelse og forberedelse:** Overordnet planlægning og forebyggende foranstaltninger bør hjælpe myndighederne og virksomhederne med at forberede afvikling og bør supplere andre reformer med henblik på at mindske risici i det finansielle system.
- **Tilvejebringe troværdige afviklingsværktøjer** for at sikre, at myndighederne har forskellige muligheder for at afvikle institutioner på en sådan måde, at risikoen for afsmitning mindskes og kontinuiteten i vigtige finansielle serviceydelser sikres, herunder fortsat adgang for sikrede indskydere til deres indskud.
- **Muliggøre hurtige og beslutsomme aktioner** ved at indføre veldefinerede beføjelser og processer og fjerne retsikkerhed med hensyn til, hvornår myndighederne kan gribe ind, og hvilke aktioner de kan iværksætte.
- **Mindske moralsk hasard** ved at sikre en passende fordeling af tab på aktionærer og kreditorer og ved at beskytte offentlige midler. Det indebærer som et minimum, at omkostningerne i forbindelse med afvikling bør afholdes af aktionærerne og så vidt muligt af den pågældende institutions kreditorer - som et udtryk for den normale rangorden - og om nødvendigt af banksektoren som helhed.
- **Bidrage til gnidningsløs afvikling af grænseoverskridende koncerner** for at undgå større forstyrrelser på det indre marked, sikre rimelig omkostningsfordeling og bevare væsentlige bankserviceydelser.
- **Garantere retssikkerheden** og passende sikkerhedsforanstaltninger for tredjeparter og begrænse indgreb i ejendomsretten til, hvad der er nødvendigt og berettiget i samfundsmæssige hensyn. Regelsættet bør sikre, at kreditorerne får den samme behandling, som hvis banken var blevet likvideret¹¹.
- **Begrænse konkurrenceforvridninger**, som skyldes indgreb, der skaber ulige vilkår i den finansielle sektor på europæisk plan. Det indebærer, at statsstøtte i forbindelse med regelsættet for afvikling skal være i overensstemmelse med traktatens bestemmelser og det indre marked.

Et regelsæt for krisestyring med disse målsætninger burde sikre, at nødlidende banker forlader markedet uden at bringe den finansielle stabilitet i fare. Uden et sådant regelsæt vil der under en fremtidig krise muligvis ikke være noget realistisk alternativ til at komme de finansielle institutioner til undsætning igen.

3. REGELSÆTTETS VIGTIGSTE BESTANDDELE

Det regelsæt for krisestyring, som Kommissionen er ved at udvikle, omfatter tre kategorier af foranstaltninger: Forberedende og forebyggende foranstaltninger, tidlig tilsynsmæssig indgriben og afviklingsrelaterede værktøjer og beføjelser. Nogle af disse værktøjer er allerede

¹¹ Sådan at forstå, at kreditorerne hverken er bedre eller ringere stillet, end hvis banken var blevet likvideret.

at finde i de nationale ordninger, mens andre vil være nye i visse medlemsstater. Det vil derfor blive nødvendigt at sikre en glidende overgang mellem de nuværende nationale ordninger og det fremtidige regelsæt. De foranstaltninger, der indebærer tidlig indgriben og afvikling, skal give myndighederne en bred vifte af muligheder, og regelsættet bør, afhængigt af udløsningsmekanismerne, ikke foreskrive, hvilke foranstaltninger der skal anvendes i bestemte tilfælde.

3.1. Myndigheder med ansvar for krisestyring

Beføjelserne til at foretage tidlig indgriben vil fortsat blive udøvet af tilsynsmyndighederne i kapitalkravsdirektivet¹².

I henhold til det nye regelsæt for krisestyring skal de enkelte medlemsstater identificere en afviklingsmyndighed, som skal udøve afviklingsbeføjelserne. Disse myndigheder bør være administrative frem for retslige, men på indeværende tidspunkt forekommer det ikke nødvendigt at foreskrive nærmere, hvilket nationalt organ der bør fungere som afviklingsmyndighed. På den måde kan medlemsstaterne beholde de eksisterende nationale ordninger, i henhold til hvilke finansministeriet, centralbanken eller indskudsgarantiordningen kan være ansvarlige for afvikling. Kommissionen har dog konstateret, at i mange jurisdiktioner er afviklingsmyndighederne tilstrækkeligt adskilt fra tilsynsmyndighederne, og mener, at en sådan adskillelse er vigtig for at mindske risikoen for tilbageholdenhed.

3.2. Forberedende og forebyggende foranstaltninger

Kommissionen overvejer en række foranstaltninger, som er udformet med henblik på at øge chancerne for at identificere og løse begyndende problemer på et tidligt tidspunkt og på i højere grad at forberede virksomhederne og myndighederne på at håndtere alvorlige vanskeligheder effektivt.

Øget tilsyn

Mangelfulde tilsynsforanstaltninger gjorde sig gældende før og har bidraget til den nylige krise. Kommissionen har derfor til hensigt at udbygge tilsynsordningen under kapitalkravsdirektivet med et krav om årlige tilsynsprogrammer, som udarbejdes på grundlag af en risikovurdering, for alle de institutioner, der føres tilsyn med; om udvidet og mere systematisk anvendelse af tilsyn på stedet og om mere solide standarder og mere indgribende og fremadrettede tilsynsvurderinger.

Mulighed for at overføre aktiver

Kommissionen overvejer at træffe foranstaltninger til at specificere, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser, institutioner, som er underlagt tilsyn i henhold til kapitalkravsdirektivet, må overføre aktiver inden for en koncern, herunder i situationer, hvor dele af koncernen er udsat for likviditetsstress¹³. Formålet ville være at indføre et regelsæt, der muliggør intern likviditetsstyring i en koncern, og som skal omfatte de

¹² Direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF.

¹³ Det vil blive nødvendigt at se nærmere på, hvordan sådanne overførsler behandles i henhold til den gældende skatteordning. Det kan også blive nødvendigt at gøre sig særlige overvejelser omkring regnskabsbehandlingen.

sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige for at bevare finansiell stabilitet i de medlemsstater, hvor de overførende enheder er etableret, og for at beskytte kreditorernes og aktionærernes rettigheder.

Genopretnings- og afviklingsplaner

I internationalt regi arbejdes der med genopretnings- og afviklingsplaner som et centralt led i planlægningen af forholdsregler i tilfælde af større institutioners fallit, og planerne anses af mange for at være et nødvendigt led i en effektiv krisestyringsordning. Kommissionen deltager i dette arbejde og vil bestræbe sig på at sikre overensstemmelse med resultatet af udviklingen på internationalt plan.

Alle kreditinstitutioner og investeringsselskaber under ordningen vil blive pålagt et krav om at udarbejde og konstant opdatere genopretningsplaner med en beskrivelse af de foranstaltninger, som institutionen eller koncernen skal træffe i forskellige situationer med henblik på at løse likviditetsproblemer, tilvejebringe kapital eller reducere risici. Planerne forventes at være detaljerede og realistiske, og de bør ikke forudsætte adgang til støtte fra offentlige midler. Men kravet om at udarbejde en genopretningsplan bør finde anvendelse under hensyn til selskabets størrelse, finansieringskildernes art og det omfang, hvori støtte fra koncernen eller anden sektorrelateret støtte reelt kan forventes at være til stede. Institutionerne vil blive pålagt krav om at forelægge planerne for tilsynsmyndighederne, således at de kan vurdere, om planerne er altomfattende og kan forventes at sikre institutionens levedygtighed.

Kravet om opdaterede afviklingsplaner vil finde anvendelse på alle kreditinstitutioner og investeringsselskaber under ordningen med det formål at sikre den planlægning, som er nødvendig for, at bankers eller selskabers forretninger i tilfælde af fallit kan overføres eller afvikles under ordnede forhold. Planerne udarbejdes af afviklingsmyndigheder og tilsynsmyndigheder i tæt samarbejde med selskaberne, som ville skulle tilvejebringe de nødvendige oplysninger¹⁴. I forbindelse med afviklingsplanerne er der f.eks. behov for nærmere oplysninger om koncernstrukturen, koncernens interne garantier og aftaler om serviceniveau, aftaler og modparter, gældsforpligtelser, depotaftaler og oplysninger om it-systemer og menneskelige ressourcer.

Der vil både blive pålagt krav om genopretnings- og afviklingsplaner for de enkelte enheder og for koncernen som helhed, og de ville blive vedtaget i fællesskab i afviklingskollegier¹⁵.

Forebyggelsesbeføjelser

Kommissionen mener, at myndighederne som supplement til foranstaltningerne vedrørende afviklingsplanlægning også bør have entydige forebyggelsesbeføjelser, som kan anvendes i tilfælde, hvor afviklingsmyndighederne mener, at der findes hindringer for afvikling af en institution eller koncern under de gældende ordninger. Formålet skulle være at tillade tilsynsmyndighederne¹⁶ efter høring af afviklingsmyndighederne at pålægge institutioner at

¹⁴ De almindelige regler om tilsynsførendes og andre myndigheders behandling af fortrolige oplysninger ville finde anvendelse.

¹⁵ Jf. punkt 4.1.

¹⁶ Den konsoliderede tilsynsmyndighed, jf. direktiv 2006/48/EF, ville have ansvaret for at træffe beslutning om eventuelle nødvendige ændringer på koncernniveau.

vedtage de foranstaltninger, herunder ændring af forretningsaktiviteter og selskabsstruktur, som er nødvendige for at sikre, at afvikling er en reel mulighed under det gældende regelsæt. De forebyggelsesbeføjelser, der er under overvejelse, indbefatter krav om at begrænse eller ændre eksponeringer, om at udvide rapporteringsprocessen, om at begrænse eller forbyde visse aktiviteter og om at gå over til koncernstrukturer (herunder kortlægning af specifikke aktiviteter under retlige enheder). Beføjelser til at fremsætte krav om ændring af retlige strukturer og forretningsordninger må uden tvivl sidestilles med indgreb. Det er derfor nødvendigt med passende kontrol, herunder at selskaber skal have ret til at stille spørgsmålstejn ved ethvert krav fra tilsynsmyndigheden eller afviklingsmyndigheden om omstrukturering.

3.3. Udløsningsmekanismer

Udløsningsmekanismerne for tidlig indgriben og for afvikling skal sikre, at de relevante myndigheder kan træffe rettidige foranstaltninger, og bør være tilstrækkeligt entydige og gennemsigtige til at mindske usikkerheden blandt tilsynsmyndigheder, selskaber og markedets parter med hensyn til, om betingelserne for indgreb er opfyldt.

Udløsningsmekanismer for tidlig indgriben

I henhold til kapitalkravsdirektivet tillægges tilsynsmyndighederne på indeværende tidspunkt beføjelse til tidlig indgriben, således at de kan træffe foranstaltninger over for banker, som ikke opfylder krav i det pågældende direktiv¹⁷. For at sikre, at tilsynsmyndighederne kan gribe ind på så tidligt tidspunkt, at de kan løse begyndende problemer på en effektiv måde, kunne de forhold, hvorunder de tilsynsførende myndigheder kan træffe sådanne foranstaltninger, udvides til at omfatte tilfælde, hvor en bank eller et investeringsselskab *sandsynligvis* ikke kan opfylde krav i kapitalkravsdirektivet. Kapitalkravsdirektivet indeholder en lang række forskellige krav, og hvis et krav ikke kan eller sandsynligvis ikke kan opfyldes, er det derfor ikke nødvendigvis ensbetydende med, at den berørte institution er stødt på så alvorlige problemer, at de vil føre til nedgang eller eventuel fallit, hvis de ikke styres. De foranstaltninger med henblik på tidlig indgriben, der kan stilles til rådighed under kapitalkravsdirektivet, er af forskelligt omfang, og de tilsynsførende myndigheder ville forventes at træffe et passende valg, således at foranstaltningerne står i et rimeligt forhold til overtrædelsens art og alvor.

Udløsningsmekanismer for afvikling

Af hensyn til den finansielle stabilitet skal tærskelkriterierne for anvendelse af afviklingsværktøjer og –beføjelser sikre, at afviklingsmyndighederne kan gribe ind, inden en given bank bliver insolvent på papiret (i henhold til balancen)¹⁸. Hvis indgrebet udskydes, indtil banken er nået til det punkt, vil det sandsynligvis begrænse de reelle muligheder for at afvikle banken eller betyde, at der skal afsættes flere midler til støtte for den valgte løsning. Men da værktøjerne kan medføre et væsentligt indgreb i aktionærernes og kreditorernes ejendomsret, skal udløsningsmekanismerne for afvikling også sikre, at der ikke træffes

¹⁷ Artikel 136 i direktiv 2006/48/EF. Disse beføjelser finder anvendelse på investeringsselskaber i henhold til artikel 37 i direktiv 2006/49/EF.

¹⁸ Insolvens på papiret (i henhold til balancen) er normalt den tærskel, der er relevant for almindelig insolvensbehandling.

foranstaltninger til afvikling, før alle andre realistiske genopretningsmuligheder er udtømt, og at indgrebet er i offentlighedens interesse.

Kommissionen overvejer forskellige muligheder, som sigter mod at tage højde for kravet om, at institutionen bør være i alvorlige vanskeligheder uden reel udsigt til genopretning inden for en tidsramme, som står i et rimeligt forhold til de risici, som institutionens vanskeligheder og sandsynlige fallit indebærer for den finansielle stabilitet. Eventuelle tærskelkriterier for institutionens solvens eller likviditet omfatter en vurdering fra de tilsynsførende myndigheders side af, om institutionen har lidt eller sandsynligvis vil lide tab, som opsluger institutionens lovpligtige kapital; om aktiverne sandsynligvis bliver mindre end passiverne; om institutionen sandsynligvis risikerer ikke at kunne opfylde sine forpligtelser som led i den normale drift - eller mere generelt, om institutionen ikke har tilstrækkelige ressourcer til at fortsætte sin virksomhed. De mere kvalitetsrelaterede muligheder omfatter en vurdering fra tilsynsmyndighedernes side af, om institutionen ikke længere opfylder, eller ikke længere forventes at kunne opfylde betingelserne for at have licens til at drive bank- eller investeringsvirksomhed. Der er tydeligvis en vis overlapning mellem disse muligheder, og Kommissionen vil overveje yderligere, hvordan der bedst skabes balance mellem fleksibilitet og objektivitet.

I tillæg til den slags kvalitets- og kvantitetsrelaterede udløsningsmekanismer, som er beskrevet ovenfor, foreslår Kommissionen at inkludere et yderligere kriterium om, at afviklingen er nødvendig af samfundsmæssige hensyn. Kriteriet for, om afviklingen er i offentlighedens interesse kunne f.eks. være, at institutionens afvikling ved almindelig insolvensbehandling ikke sikrer et stabilt finansielt system eller videreførelse af centrale finansielle infrastrukturserviceydelser. Hvis kriteriet om offentlig interesse opfyldes, bør institutionen afvikles, når tærsklen for insolvensbehandling er nået.

Selv om udløsningsmekanismerne for tidlig indgriben og afvikling harmoniseres, vil der fortsat være risiko for, at myndighederne er tilbageholdende med at gribe ind eller måske ligefrem ikke i tide registrerer, at tærsklerne er nået. Denne risiko kan mindskes ved at indføre fælles indikatorer og en aftalt metodologi, som vil give yderligere vejledning om, hvornår indgreb bør finde sted. Peer review i kollegier burde også medvirke til at mindske risikoen for, at begyndende problemer ikke opdages og løses.

3.4. Tidlig indgriben

I dette afsnit beskrives forskellige foranstaltninger, som er under overvejelse med henblik på at løse begyndende problemer på enheds- eller koncernniveau på et tidligt tidspunkt, at forhindre problemerne i at blive værre og at sikre genopretning.

Tilsynsbeføjelser

De tilsynsførende myndigheders beføjelser til tidlig indgriben vil blive udvidet og præciseret. De nye foranstaltninger, som de tilsynsførende myndigheder får stillet til disposition, kunne omfatte entydige beføjelser til at forbyde udbetaling af udbytte og om muligt kuponer fra blandede instrumenter, der kan anerkendes som lovpligtig kapital; til at kræve, at direktører eller bestyrelsesmedlemmer udskiftes eller til at kræve af banker, at de skaffer sig af med aktiviteter eller forretningsområder, som udgør en overdreven risiko for soliditeten. Som anført ovenfor ville disse beføjelser være til rådighed i tilfælde af, at krav i

kapitalkravsdirektivet ikke kan eller sandsynligvis ikke kan opfyldes, og adskiller sig derfor fra de forebyggelsesbeføjelser, der er omhandlet i det foregående afsnit.

Gennemførelse af genopretningsplaner

Banker og investeringsselskaber, som er omfattet af regelsættet, bør for at sikre, at institutionerne rettidigt tager skridt til at løse problemer på et tidligt tidspunkt, pålægges et nyt krav om, at de efter anmodning fra de tilsynsførende myndigheder forelægger en plan for, hvilke foranstaltninger de har til hensigt at træffe for at genoprette institutionen i en given finansiell stresssituation. Dette krav vil finde anvendelse, hvis institutionen ikke opfylder solvenskravene i kapitalkravsdirektivet eller eventuelle fremtidige krav til likviditeten. Planen forventes i det fleste tilfælde at tage udgangspunkt i og indebære anvendelse af de nødforanstaltninger, der allerede indgår i selskabets genopretningsplan.

Særlig ledelse

Som supplement til de udvidede tilsynsbeføjelser i henhold til kapitalkravsdirektivet kan de tilsynsførende myndigheder tillægges beføjelse til at udpege en særlig direktør for en begrænset periode af op til et års varighed til at overtage ledelsen eller til at bistå den eksisterende ledelse i en institution, som ikke opfylder kravene i kapitalkravsdirektivet, eller som enten ikke har forelagt en troværdig plan, jf. ovenfor, eller ikke gennemfører planen på en effektiv måde. Den særlige direktør ville overtage alle ledelsens beføjelser, men ville have til hovedopgave at genoprette institutionens soliditet. Aktionærernes rettigheder ville ikke blive påvirket på anden måde, og den særlige direktør ville skulle indhente aktionærernes godkendelse i forbindelse med ethvert tiltag, som kræver godkendelse, hvis det tages af bestyrelsesmedlemmerne. Beslutningen om at udpege en særlig direktør bør ikke indebære statsgaranti eller gøre de tilsynsførende myndigheder ansvarlige for den særlige direktørs foranstaltninger. Omfanget af den særlige direktørs ansvar bør undersøges nærmere.

3.5. Afvikling

Nødlidende kreditinstitutioner bør som hovedregel afvikles ved almindelig insolvensbehandling. Men i den finansielle sektor har man i modsætning til i andre økonomiske sektorer normalt ikke løst problemet med nødlidende finansielle institutioner, særlig ikke dem af systemisk betydning, ved almindelig insolvensbehandling. Men Kommissionen vil overveje, hvordan lovgivningen om bankers insolvens skal ændres for at sikre, at nødlidende banker kan afvikles som løsning nummer to, jf. afsnit 5, med det endelige mål at sikre, at afvikling er en realistisk mulighed.

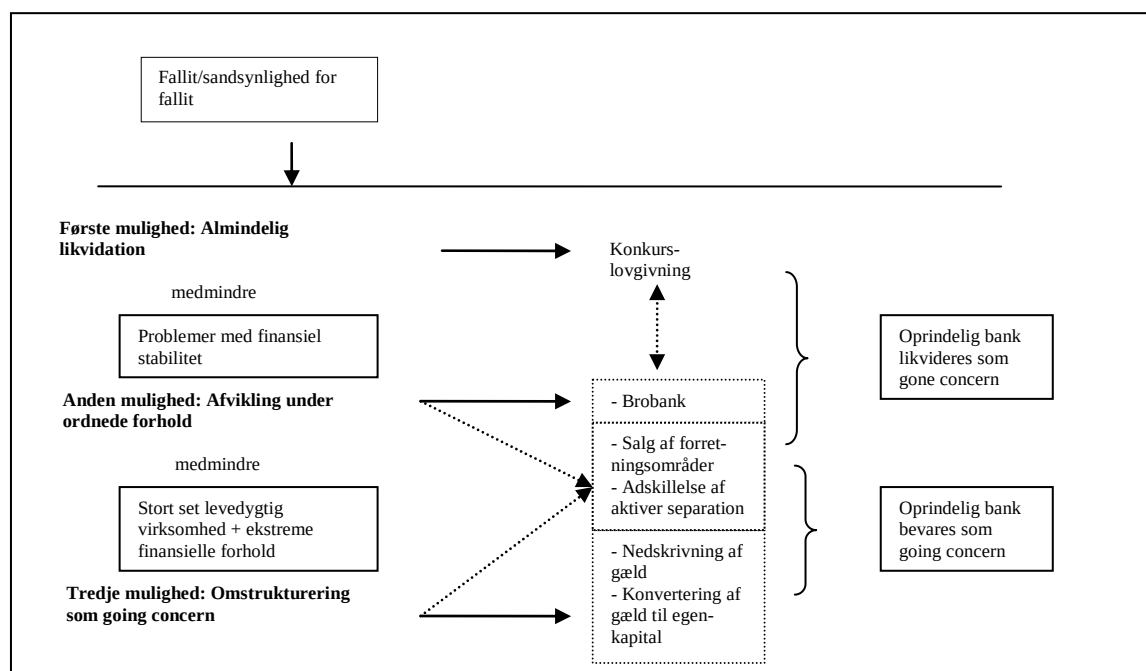
Men det vil ikke altid være muligt at likvidere en bank eller et investeringsselskab ved almindelig insolvensbehandling. I nogle tilfælde vil det af samfundshensyn være nødvendigt at likvidere ved afvikling under ordnede forhold af hensyn til den finansielle stabilitet, dvs. for at mindske afsmitning, sikre videreførelse af centrale økonomiske funktioner, maksimere de resterende aktivers værdi og lette tilbageføring heraf til produktiv anvendelse i den private sektor¹⁹.

¹⁹ Virksomheden forsvinder helt eller delvist både i forbindelse med almindelig likvidation og afvikling under ordnede forhold. Derfor behandles den som en gone concern.

Foranstaltninger, som tager sigte på at bevare enheden som en going concern – f.eks. beføjelser til at nedskrive gælden eller konvertere den til egenkapital²⁰ – bør anvendes som en sidste udvej og kun i behørigt dokumenterede tilfælde. Det vil medvirke til at styrke markedsdisciplinen.

Kommissionen mener, at dette regelsæt for afvikling - sammen med forebyggelsesbeføjelserne, som sigter mod at forenkle de juridiske og selskabsmæssige strukturer i de tilfælde, hvor virksomheder ellers ikke ville kunne afvikles - vil sikre, at afviklingsmyndighederne kan håndtere fallit i alle de institutioner, der er omfattet af regelsættet, uanset størrelse og interne forbindelser, uden at bringe den finansielle stabilitet i fare.

Afvikling og insolvens



Regelsættet for afvikling skal bestå af afviklingsværktøjer, som omfatter en kombination af afviklingsbeføjelser. I regelsættet præciseres både værktøjerne og beføjelserne samt de tærskelkriterier, der skal opfyldes, inden værktøjer kan anvendes og beføjelserne udøves.

Afviklingsværktøjerne omfatter et værktøj til at sælge virksomheden, som vil sætte myndighederne i stand til at sælge kreditinstitutionen eller dele af forretningsaktiviteterne til en eller flere købere uden aktionærernes godkendelse²¹; en brobank, dvs. et værktøj, som vil

²⁰ Jf. afsnit 3.6.

²¹ Salg af institutioner eller dele af deres forretningsaktiviteter skal så vidt muligt foregå på en åben og gennemsigtig måde uden forskelsbehandling. På den måde sikres det bedst, at der betales en rimelig markedspris, og at der således ikke ydes statsstøtte til køberen. Men Kommissionen erkender, at salg under visse omstændigheder skal afsluttes inden for et meget kort tidsrum for at bevare den finansielle stabilitet. Under sådanne omstændigheder er det ikke muligt at anvende en almindelig offentlig

sætte myndighederne i stand til at overføre dele af eller alle forretningsaktiviteterne i et nødlidende kreditinstitut (herunder indskud eller realkreditlån) til en midlertidig brobank²²; et værktøj til at adskille aktiver, som vil sætte myndighederne i stand til at overføre dårlige eller "giftige" aktiver til en særskilt formidlende virksomhed (en "dårlig bank") med det formål at "rense" en nødlidende banks balance; og en beføjelse til at nedskrive gæld, jf. afsnit 3.6. **Afviklingsbeføjelserne** er de forskellige retlige beføjelser, som myndighederne udøver i forskellige kombinationer, når de anvender afviklingsværktøjerne. De omfatter centrale beføjelser til at overføre en nødlidende banks aktier, aktiver, rettigheder eller passiver til en anden enhed, f.eks. en andet finansiel institution eller en brobank; beføjelser til at afskrive eller slette aktier eller til at nedskrive eller konvertere en nødlidende banks gæld; beføjelse til at udskifte den øverste ledelse og beføjelse til at indføre et midlertidigt moratorium for indfrielse af betalingskrav. Der kan også blive behov for yderligere beføjelser, herunder en beføjelse til at kræve, at andre dele af koncernen viderefører centrale serviceydelser.

Disse værktøjer og beføjelser kan gribe ind i aktionærernes og - i de fleste tilfælde - kreditorernes rettigheder. Derfor skal regelsættet omfatte sikkerhedsforanstaltninger og om nødvendigt kompensationsmekanismer. Den rettesnor, som Kommissionen overvejer at anvende for kompensation, er, at de berørte parter ikke bør lide større tab, end hvis institutionen var blevet afviklet i henhold til den gældende ordning for insolvens²³.

Endvidere skal regelsættet også omfatte sikkerhedsforanstaltninger for modparter og markedsordninger, som kan blive påvirket ved overførsel af ejendom, aktiver eller passiver, samt bestemmelser om domstolsprøvelse for at sikre, at de berørte parter har behørig ret til at sætte spørgsmålstejn ved myndighedernes handlinger og søge erstatning. Endelig mener Kommissionen, at regelsættet bør omfatte en bestemmelse om midlertidigt stop for retten til at opgøre netting i det tilfælde, hvor myndighederne overfører relevante kontrakter som led i en afviklingsforanstaltning, og har til hensigt at høre eksperter om detaljerne i en sådan bestemmelse. Der kan også blive behov for at gøre sig nærmere overvejelser om udøvelse af retten til at foretage opgørelser i forbindelse med tidlig indgriben.

Det foreslås at undlade bestemmelser i regelsættet, som nøje forskriver, hvilke retlige midler der skal anvendes til at udøve beføjelserne. På indeværende tidspunkt findes der en række forskellige modeller i medlemsstaterne, herunder administration, tvangsadministration og blot udøvelse af gennemførelsesbeføjelser. Det forekommer ikke at være nødvendigt at indføre en fælles model på indeværende tidspunkt for at sikre et effektivt samarbejde.

Værktøjerne skal anvendes og beføjelserne udøves i overensstemmelse med EU-traktaten og særlig med regelsættet for statsstøtte, hvis det er relevant.

3.6. Gældsnedskrivning

I internationale kredse fokuserer debatten i øjeblikket på den udfordring, der ligger i at afvikle store, komplekse finansielle institutioner. De politiske beslutningstagere erkender, at de andre afviklingsværktøjer, der er beskrevet ovenfor, under visse omstændigheder muligvis ikke er

udbudsprocedure, men kravet om gennemsigtighed, åbenhed og ikke-forskelsbehandling skal så vidt muligt opfyldes.

²² En brobanksstruktur har til formål at lette fortsat adgang til sikrede indskud eller videreførelse af centrale bankfunktioner i en begrænset periode med henblik på videresalg til den private sektor, når markedsforholdene er stabiliseret.

²³ Dette princip finder på indeværende tidspunkt anvendelse i en række jurisdiktioner.

tilstrækkelige til at afvikle en stor, kompleks finansiel institution og samtidig sikre finansiel stabilitet. Under en systemisk krise kan det f.eks. forholde sig sådan, at de traditionelle afviklingsprocedurer ikke sætter myndighederne i stand til at bevare en stor forretningsbanks systemisk afgørende aktiviteter såsom betalingssystemer og udlånsfunktioner. Virksomheden kan være for stor at sælge til andre banker under de gældende forhold uden statsstøtte eller uden væsentlige negative konsekvenser for konkurrencen, og hvis den afvikles, vil det muligvis blive svært for eksisterende eller nyttilkomne at erstatte markedsfunktionerne. Kommissionen overvejer derfor supplerende mekanismer, som er udformet med henblik på at sætte institutionen i stand til at fortsætte som en going concern, således at den kan blive omorganiseret eller visse aktiviteter, hvis det er relevant, kan afvikles under ordnede forhold, som mindsker afsmitning.

En af de mekanismer, der er under overvejelse, er at nedskrive hele egenkapitalen og at konvertere den nødlidende institutions gæld til egenkapital, således at kapitalpositionen genoprettes, og institutionen kan fortsætte (enten midlertidigt eller permanent) som en going concern. Det kræver dog, at der tages stilling til væsentlige retlige og politiske spørgsmål, som f.eks.:

- hvorvidt mekanismen bør tage udgangspunkt i en lovfæstet beføjelse, som myndighederne har til at nedskrive eller konvertere gæld under særlige forhold, eller i obligatoriske kontraktvilkår om nedskrivning eller konvertering, som skal indgå i en del af de gældsbeviser, som udstedes af de finansielle institutioner, der er omfattet af regelsættet for krisestyring
- hvilke former for gæld der bør være omfattet i tilfælde af en lovfæstet beføjelse (vanskelige retlige og politiske spørgsmål med hensyn til f.eks. leverandørgæld, derivater, engrosindskud, sikret gæld og interne fordringer i koncernen²⁴), og hvilke konsekvenser anvendelsesområdet vil få for gældens rangsorden²⁵
- konsekvenserne for finansieringsomkostningerne, risikoen ved at overføre midler til kortfristet eller sikret gæld, behovet for at føre tilsyn med balancens passiver og eventuel omlægning af visse kreditorers rangorden
- vanskelighederne ved at anvende dette værktøj i forbindelse med en grænseoverskridende koncern og behovet for at få udenlandske domstole til at anerkende eventuel nedskrivning eller konvertering i de tilfælde, hvor gælden er bogført under eller omfattet af lovgivningen i et land uden for EU.

Kommissionen konstaterer, at der er en række initiativer under overvejelse, som også har til formål at fremme absorbering af tab gennem omlægning af gæld til egenkapital eller nedskrivning af gælden, inden banken er en gone concern. De omfatter det foreslåede krav, som behandles i Basel-komiteéns høringsdokument af 19. august, om at al underordnet fremmedkapital bør kunne konverteres til egenkapital på det tidspunkt, hvor manglende levedygtighed eller offentlig indgriben gør sig gældende. Kommissionen foretager yderligere høringer om gennemførelsen af eventuelle nye regler om betinget konvertibel kapital og

²⁴ Der bør lægges vægt på at udforme værktøjet således, at det ikke bliver til skade for visse kategorier af investorer, f.eks. detailinvestorer og små og mellemstore virksomheder.

²⁵ Kommissionen er af den opfattelse, at nedskrivning af gæld i princippet altid bør respektere rangfølgen ved insolvens.

sikrer, at eventuelle forslag om nedskrivning af gæld som et afviklingsværktøj koordineres hermed.

Til trods for de tekniske udfordringer, der ligger i at udforme en mekanisme til nedskrivning af gæld, mener Kommissionen, at den tilvejebringer et yderligere afviklingsværktøj, som vil øge myndighedernes muligheder for afvikle en stor, kompleks finansiel institution betydeligt. Hvis der ikke findes effektive mekanismer til at styre sådanne institutioners fallit uden systemiske forstyrrelser til følge, bliver argumentet for at indføre yderligere tilsyns krav sammen med strukturforanstaltninger, som er udformet med henblik på at sikre afviklingsmuligheder som et alternativ til bedre absorbering af tab, i det mindste større.

4. KOORDINERING AF GRÆNSEOVERSKRIDENE KRISESTYRING

4.1. Koordineret afvikling af EU-bankkoncerner

De foranstaltninger, der er beskrevet i afsnit 2, sikrer, at afviklingsmyndighederne har de samme værktøjer og beføjelser til rådighed. Det vil lette koordinerede foranstaltninger, i tilfælde af at en grænseoverskridende koncern går fallit, men der lader til at være behov for yderligere foranstaltninger for at fremme samarbejdet og forebygge opsplittede nationale tiltag.

Et integreret regelsæt for afvikling af grænseoverskridende enheder gennem et fælles europæisk organ burde i princippet føre til en hurtig, konsekvent og rimelig afviklingsproces for europæiske finanskoncerner og i højere grad afspejle bankmarkedernes tværeuropæiske karakter. Men Kommissionen erkender, at det vil være vanskeligt at indføre en integreret afviklingsmodel på EU-plan for grænseoverskridende bankkoncerner i mangel af en harmoniseret ordning for insolvens og en fælles europæisk tilsynsmyndighed for sådanne enheder. Kommissionen mener, at en europæisk tilgang til afvikling bør afspejle den brede tilgang til tilsynsordninger.

Derfor går Kommissionen i første omgang ind for et regelsæt for koordinering, som tager udgangspunkt i harmoniserede afviklingsværktøjer, og et krav til myndighederne om at høre og samarbejde med andre, når forbundne enheder afvikles. Derfor overvejer Kommissionen to større reformer.

For det første oprettes der afviklingskolleger omkring kernen i de eksisterende tilsynskolleger ved at inddrage koncernenhedernes afviklingsmyndigheder. Afviklingskollegerne har som formand den afviklingsmyndighed, der er ansvarlig for kreditinstituttets moderselskab i EU ("afviklingsmyndigheden på koncernniveau"), og er ansvarlige for kriseplanlægning og udarbejdelse af afviklingsplaner, herunder i givet fald principperne for byrdefordeling. I en krisesituation fungerer afviklingskollegiet som et forum for udveksling af oplysninger og koordinering af afviklingsforanstaltninger.

For det andet bør afviklingsmyndighederne på koncernniveau have beføjelse til i tilfælde af fallit inden for en koncern at afgøre, om en koncernafviklingsordning er passende. Indtil beslutningen foreligger - og den skal træffes hurtigt - skal de nationale myndigheder afholde sig fra at træffe nationale foranstaltninger, som kan gøre koncernafviklingsordningen mindre effektiv. Afviklingsmyndigheden på koncernniveau kan i samarbejde med de øvrige myndigheder i afviklingskollegiet konkludere, at særskilt afvikling af de enkelte enheder passer bedst til koncernens struktur og organisation, og i så fald træffer de enkelte nationale myndigheder uafhængige beslutninger. En koncernafviklingsordning baseres på en

koncernafviklingsplan, som de relevante myndigheder allerede har udarbejdet, og gennemføres af de nationale myndigheder ved brug af afviklingsværktøjerne og -beføjelserne under det nye regelsæt.

En koncernafviklingsordning bør i givet fald fremme koordineret afvikling, som sandsynligvis giver det bedste resultat for koncernen. Men da afviklingsbeføjelserne anvendes på individuelle retlige enheder og afviklingskompetencen forbliver national, har koncernafviklingsordningen ikke bindende virkning. Nationale myndigheder, som ikke har tilsluttet sig ordningen, forhindres ikke i at træffe uafhængige foranstaltninger, hvis de anser det for nødvendigt af hensyn til den finansielle stabilitet i medlemsstaten, men er i så fald forpligtet til at tage højde for indvirkningen af sådanne foranstaltninger på den finansielle stabilitet i andre medlemsstater, til at begrunde deres beslutninger over for afviklingskollegiet og om muligt, hvis tiden tillader det, til at drøfte disse årsager med de øvrige medlemmer af kollegiet, inden de træffer individuelle foranstaltninger.

En sådan ramme vil skabe en rimelig balance mellem den koordinering af nationale foranstaltninger, der er nødvendig for at behandle fallitramte koncerner på en ensartet måde, og det behov, der beviseligt er for en hurtigt og konsekvent reaktion fra myndighedernes side, hvis situationen kræver det.

4.2. Et regelsæt for koordinering med tredjelande

Effektiv afvikling af koncerner, som er aktive på internationalt plan, kræver som et minimum gensidig anerkendelse og håndhævelse af de foranstaltninger, som afviklingsmyndighederne i de relevante jurisdiktioner har truffet. Det vil blive lettere at indgå de fornødne internationale aftaler, hvis afviklingsordningerne baseres på fælles principper og tilgange, og Kommissionen støtter i høj grad FSB's og G20's arbejde med henblik herpå. Kommissionen tilslutter sig også faste samarbejdsaftaler mellem de nationale myndigheder, der er ansvarlige for at forvalte globale virksomheders fallit, med henblik på at sikre effektiv planlægning, beslutningstagning og koordinering i forhold til internationale koncerner.

4.3. De europæiske tilsynsmyndigheders rolle i forbindelse med krisestyring

Det regelsæt, der er beskrevet i denne meddelelse, er helt i overensstemmelse med de forordninger, der er vedtaget for nylig om oprettelse af de europæiske tilsynsmyndigheder. Som følge af forhandlingerne i Europa-Parlamentet og Rådet udvides ESA'ernes rolle i henhold til ESA-forordningerne til også at omfatte krisestyring, forberedelse og forebyggende foranstaltninger. EBA kan (i samarbejde med ESMA, hvis det er relevant) inden for de grænser, som fastsættes i EU-lovgivningen, navnlig tillægges tilsyn og specifikke opgaver i relation til aspekter ved regelsættet, som vedrører forberedelse, forebyggelse, tidlig indgriben og koordinering, herunder beføjelser til at undersøge overtrædelser af EU-lovgivningen, til at mægle og til at træffe beslutninger i nødsituationer²⁶. Endvidere kan EBA spille en central rolle i forbindelse med grænseoverskridende koordinering i henhold til regelsættet, optræde som observatør i afviklingskollegier og spille en vigtig rolle i forbindelse med bidrag til og deltagelse i udarbejdelse og koordinering af genopretnings- og afviklingsplaner²⁷. På de områder, hvor ESA's beføjelser til at mægle og træffe beslutninger i nødsituationer finder

²⁶ Artikel 9, 10 og 11 i den udgave af ESA—forordningerne, som Rådet og Europa-Parlamentet vedtog ved et kompromis.

²⁷ Artikel 12c ff. i den udgave af ESA—forordningerne, som Rådet og Europa-Parlamentet vedtog ved et kompromis.

anvendelse, finder også den finanspolitiske sikkerhedsklausul²⁸ anvendelse for at sikre, at eventuelle ESA-beslutninger ikke på nogen måde indvirker på medlemsstaternes finanspolitiske ansvar.

For så vidt angår afvikling vil Kommissionen nøje overveje, hvor EBA bedst kan støtte processen, når andre myndigheder end de tilsynsførende myndigheder kan være involveret. EBA kan f.eks. gøre nytte som et koordineringsorgan på EU-niveau på næsten samme måde, som når de tilsynsførende støtter afviklingsmyndighedernes foranstaltninger på nationalt plan. Men der skal også tages højde for risikoen for interessekonflikter. En af grundene til, at tilsyns- og afviklingsmyndighederne er adskilt i mange jurisdiktioner, er et ønske om at mindske tilskyndelserne til reguleringsmæssig tilbageholdenhed.

5. FINANSIERING AF AFVIKLING

Omkostningerne ved afvikling bør primært afholdes af aktionærerne og kreditorerne, men i de fleste tilfælde er det ikke tilstrækkeligt. Hvis afvikling skal udgøre en troværdig løsningsmodel, bør der etableres passende finansieringsordninger. Som det fremgår af Kommissionens meddelelse af 26. maj, agter Kommissionen at foreslå, at der oprettes nationale fonde til at understøtte bankafvikling.

Efter Kommissionens opfattelse er der behov for en koordineret tilgang på EU-plan for at sikre en klar relation mellem finansieringsmekanismerne og den nye ramme for afvikling. Troværdige finansieringsordninger for afvikling bør bidrage til at styrke den finansielle stabilitet og medføre et mere modstandsdygtigt system. Ved at eliminere eventuelle forskelle og forvridninger vil en fælles tilgang samtidig forbedre fremtidsudsigterne for et effektivt samarbejde på tværs af grænserne. Kommissionen mener, at et system med ex ante-afviklingsfonde på lang sigt ville reducere omkostningerne for samfundet som helhed.

Kommissionen mener endvidere, at en fælles tilgang til finansiering fra den private sektor kunne gøre det lettere at nå til enighed om passende byrdefordelingsordninger vedrørende omkostningerne ved afvikling, hvilket er af stor betydning for en effektiv afvikling af grænseoverskridende enheder.

5.1. Anvendelsen af afviklingsfonde

Det, at der findes afviklingsfonde, vil sikre, at afvikling er en troværdig løsningsmodel. Bekymringer vedrørende en eventuel stigning i moralsk hasard i forbindelse med afviklingsfondes eksistens vil blive mindsket, hvis fondene kun kan anvendes til at yde finansiell støtte til afviklingsredskaber, f.eks. ved at finansiere en midlertidig brobank eller ved at stille sikkerhed for dens passiver for at forebygge tilbagetrækning af kreditter.

I tilfælde, hvor afviklingsforanstaltningerne (nedskrivning af gæld) har til formål at genoprette en nødstedt enhed som en going concern, skal eventuel supplerende midlertidig finansiering ledsages af relevante foranstaltninger med henblik på at omstrukturere enheden, fjerne skyldig ledelse, nedskrive usikrede kreditorer og mindske eller afskrive eksisterende aktionærs fordringer.

²⁸ Artikel 23 i den udgave af ESA—forordningerne, som Rådet og Europa-Parlamentet vedtog ved et kompromis.

Finansiering til støtte for afvikling (inkl. kapital, likviditet, sikkerhedsstillelse eller andre foranstaltninger) skal være i overensstemmelse med EU-traktaten, navnlig statsstøttere reglerne, hvis der anvendes statsmidler²⁹, og hvis der gives en fordel, som kunne forvride konkurrencen og påvirke samhandelen inden for EU, til en økonomisk enhed, som fortsat opererer på markedet, også selv om det er med begrænsninger.

5.2. Afviklingsfonde og indskudsgarantiordninger

Afviklingsfonde og indskudsgarantiordninger har ikke samme formål. Ikke desto mindre er indskudsgarantiordninger i nogle medlemsstater allerede i stand til at yde visse former for finansiering af afvikling. Kommissionen foreslog i juli³⁰, at indskudsgarantiordningernes ex-ante-midler kunne anvendes til bankafviklingsforanstaltninger, hvor der er tale om overførsel af indskud til en anden enhed (f.eks. salg til eller fusion med en anden enhed i den private sektor eller en brobank), forudsat at de anvendte midler fra indskudsgarantiordningen ikke overstiger det beløb, der ville have været nødvendigt for tilbagebetaling til indskyderne.

Indførelsen af et nyt regelsæt for krisestyring vil måske udvide behovet for finansiering af andre foranstaltninger end dem, hvis formål det er at sikre garanterede indskud. Omkostningerne i forbindelse med sådanne ekstra foranstaltninger kunne så afholdes af afviklingsfonden. Et afviklingsfinansieringssystem, hvor midlerne udelukkende er baseret på forsikrede indskud, ville på en unfair måde stille mindre og mere specialiserede indlånsinstitutioner ringere i forhold til større universalbanker, der har en mere sammensat balancestruktur, og som har en potentiel større systemisk betydning. Ikke desto mindre fortsætter arbejdet med at undersøge potentielle synergier mellem indskudsgarantiordninger og afviklingsfonde.

5.3. Udformningen af afviklingsfonde

Skønt Kommissionen ikke finder det nødvendigt at lave nærmere forskrifter for alle aspekter ved driften af fondene, mener den, at følgende elementer bør samordnes:

- Banker, der er omfattet af regelsættet for krisestyring, skal bidrage til **ex ante-fonde**, som suppleres af efterfølgende finansieringsordninger for at sikre, at der er finansiering til rådighed uanset størrelsen af den nødlidende bank, og de udgifter, der overstiger fondens kapacitet, inddrives efterfølgende fra banksektoren.
- **Krav om bidrag til fondene** bør afspejle fordelingen af ansvaret for tilsyn og krisestyring. I lighed med indskudsgarantiordninger får hver afviklingsfond bidrag fra institutioner, der har licens til at drive virksomhed i den samme medlemsstat, og bidragene dækker deres filialer etableret i andre medlemsstater.
- Der skal ses nærmere på **grundlaget for bidraget**. Kommissionen betragter principielt fuld harmonisering primært baseret på passiver som den bedste indikator som grundlag for afviklingsudgifterne, men også andre løsningsmodeller kan på nuværende tidspunkt komme på tale, med henblik på en fremtidig harmonisering af grundlaget for bidrag. Hvis

²⁹ Statsmidler anses normalt for at være involveret, når midlerne hidrører fra bidrag, som er gjort obligatorisk ved statslig lovgivning, og de forvaltes og fordeles i overensstemmelse med samme lovgivning, også selv om de administreres af ikke-statslige institutioner (se f.eks. sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 709, præmis 16).

³⁰ KOM(2010) 368.

strukturen af medlemsstaternes finansielle system, den generelle finanspolitiske kontekst eller de potentielle udgifter til afvikling berettiger det, kan man lade det være op til medlemsstaterne at beslutte sig for et forskelligt grundlag for bidrag, forudsat at det ikke forårsager forvridninger på det indre marked. Kommissionen vil se nærmere på fordele og ulemper ved det forskellige fremgangsmåder, og den vil lytte omhyggeligt til de forskellige aktørers synspunkter.

Det ser ganske vist ud til, at man i første gang bør søge at oprette et netværk af nationale afviklingsfonde, men Kommissionen mener, at en enkelt EU-fond ville være mere formålstjenlig som en effektiv EU-afviklingsordning. En sådan fond ville forudsætte et harmoniseret grundlag for bidrag.

5.4. Fondenes størrelse

Kommissionen erkender, at der er behov for at kalibrere størrelsen af harmoniserede nationale fonde i forhold til de byrder, der pålægges ved andre reformer af den finansielle sektor. Fondene bør indføres gradvis, og der bør i begyndelsen opkræves mindre bidrag, som så stiger, efterhånden som økonomien retter sig.

For at bestemme fondenes ønskede størrelse vil Kommissionen lægge særlig vægt på konsekvensanalysen af omkostningerne ved de seneste afviklingsforanstaltninger og tage hensyn til, at fondens størrelse også bør afhænge af virkningerne af reformer som f.eks. øgede kapitalkrav og forbedringer af kapitalens underskudsabsorberende egenskaber samt af effektiviteten af andre "stødpuder" (f.eks. indskudsgarantiordninger), som kan reducere sandsynligheden for bankkrak og virkningerne heraf. Da en afviklingsfonds udgifter delvis kan inddrives (f.eks. ved salg af en brobank), kan dette desuden eventuelt mindske den ønskede størrelse. Endelig bliver der mulighed for at justere de beløb, fondene råder over, på baggrund af praktiske erfaringer, således at de mere præcist kan afspejle de forventede finansieringsbehov.

6. NÆSTE SKRIDT OG DET FREMTIDIGE ARBEJDE

6.1. Næste skridt: Regelsæt for koordinering (2011)

Kommissionen arbejder nu på et regelsæt for krisestyring og konsekvensanalysen, som vil få betydning for udformningen, og som vil ledsage det formelle forslag i foråret 2011. Inden Kommissionen vedtager sit forslag, vil den gennemføre høringer om de tekniske detaljer ved de mulige bestemmelser i december 2010. Regelsættet vil omfatte de indsatsområder, der er skitseret i denne meddelelse: harmonisering af værktøjer, koordinering af nationale foranstaltninger og finansieringsordninger.

I forbindelse med dette regelsæt vil medlemsstaternes insolvenslovgivning kun blive ændret i det omfang, det er nødvendigt for at understøtte de skitserede foranstaltninger. Dette omfatter eventuelt ændringer, der er nødvendige for at yde den fornødne beskyttelse til det overførende selskab kreditorer og aktionærer, når aktiver overføres mellem koncernenheder (afsnit 3.3), og indskyderpræference, hvis dette er ønskeligt på baggrund af en lovfæstet beføjelse til at nedskrive gæld.

6.2. Det fremtidige arbejde

Et regelsæt vedrørende insolvens (mellemlang sigt)

Kommissionen vil undersøge behovet for yderligere harmonisering af ordningerne for bankers insolvens med det mulige formål at afvikle og likvidere banker i henhold til samme proceduremæssige og materielle insolvensregler. Dette omfatter bl.a.:

Det ønskelige i, at administrative likvidationsbehandlinger for banker letter en hurtigere og mere velordnet likvidation end den almindelige domstolsbaserede procedure. Harmonisering af centrale principper i bankinsolvenslovgivningen, herunder prioriteters rangorden og regler om clawback-foranstaltninger.

Kommissionen vil i slutningen af 2012 fremlægge en rapport om yderligere harmonisering af insolvenslovgivningen.

Et integreret regelsæt (lang sigt)

Parallelt med revisionen i 2014 af forordningen om Den Europæiske Banktilsynsmyndighed vil Kommissionen vurdere, hvordan man bedst kan få et mere integreret regelsæt vedrørende afvikling af grænseoverskridende koncerner. Det kunne måske indebære inddragelse af en EU-myndighed, men en sådan myndigheds operationelle kapacitet ville afhænge af, at der etableres en EU-ordning for afvikling og insolvens og en EU-afviklingsfond, der finansieres på et harmoniseret grundlag.

7. KONKLUSION

Den fremtidige indsats, der er skitseret i denne meddelelse, ville betyde en markant styrkelse af finanssystemets modstandskraft ved at sikre, at virksomheder og myndigheder er bedre forberedt på problemer og bedre i stand til at tackle dem på et tidligt tidspunkt. Kommissionen vil arbejde videre med tiltagene i overensstemmelse med vedlagte arbejdsprogram, så myndighederne i Europa har de fornødne værktøjer og finansielle ressourcer til at gribe effektivt ind og styre en banks eller et investeringsselskabs fallit på en velordnet måde, som minimerer de systemiske konsekvenser, så man undgår, at udgifterne i sidste ende skal afholdes af de offentlige finanser og skatteyderne.

Fremtidige tiltag

Mål	Foreslået tiltag	Tidsplan
<i>Regelsæt for koordinering</i>		
At sikre, at alle medlemsstater har en effektiv krisestyringsordning for banker og visse investeringsselskaber, som har tilstrækkelige og harmoniserede beføjelser til tidlig indgriben og afvikling	Forslag til et direktiv om krisestyring, inkl. - udvidede tilsynsbeføjelser - krav om relevant planlægning, herunder genopretnings- og afviklingsplaner - harmoniserede afviklingsværktøjer	Forår 2011
At sikre effektivt samarbejde og effektiv koordinering mellem myndigheder i tilfælde af et grænseoverskridende selskabs fallit	Forslag til et direktiv om krisestyring, inkl. et regelsæt for koordinering på tværs af grænserne	Forår 2011
At sikre, at der er midler fra den private sektor til rådighed til støtte for krisestyringsforanstaltningerne	Forslag til et direktiv om krisestyring, inkl. bestemmelser om oprettelse af nationale afviklingsfonde	Forår 2011
At vurdere, hvilke krisestyringsforanstaltninger andre finansielle institutioner har behov for	Rapport til Rådet og Europa-Parlamentet	Ultimo 2011
<i>Insolvens</i>		
At vurdere, hvilken EU-reform af bankinsolvensordningerne der er nødvendig for at sikre, at likvidation er en realistisk løsningsmodel for nødlidende banker, og at gøre noget ved de nuværende mangler ved insolvensprocedurerne for grænseoverskridende bankkoncerner	Rapport til Rådet og Europa-Parlamentet, hvis relevant ledsaget af et lovgivningsmæssigt forslag	Ultimo 2012
<i>Integreret afvikling af grænseoverskridende bankkoncerner</i>		
At vurdere, hvordan et regelsæt for integreret afvikling af grænseoverskridende	Behandles parallelt med revisionen af EBA-forordningen	2014

bankkoncerner bedst kan realiseres,
bl.a. ved inddragelse af en EU-
myndighed i forbindelse med
afviklingen

At vurdere behovet for en EU- Behandles parallelt med 2014
afviklingsfond for at komplettere en revisionen af EBA-forordningen
integreret tilgang til afvikling af
grænseoverskridende
bankkoncerner