

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »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«

KOM(2010) 579 endelig

(2011/C 248/17)

Ordfører: **Lena ROUSSENOVA**

Kommissionen besluttede den 20. oktober 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

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

KOM(2010) 579 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 26. maj 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 472. plenarforsamling den 15.-16. juni 2011, mødet den 16. juni 2011, følgende udtalelse med 132 stemmer for, 13 imod og 20 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU deler Kommissionens bekymring for, at det i fremtiden ikke længere vil være acceptabelt, at nødlidende finansielle institutioner modtager støtte på bekostning af de offentlige finanser og de lige vilkår på det indre marked, og udvalget støtter i princippet forslaget om en omfattende EU-ramme. At gennemføre den kommer til at kræve yderligere udgifter, professionelle færdigheder og menneskelige ressourcer af såvel de nationale myndigheder som bankerne, sammen med reformer af medlemsstaternes lovgivningsrammer og ordninger. EØSU håber på baggrund af resultaterne af den offentlige høring, at Kommissionen vil gennemføre en **omfattende konsekvensanalyse af de omkostninger, menneskelige ressourcer samt lovgivningsreformer, der er nødvendige**. Et realistisk forslag bør ledsages af en **tidsplan for ansættelse af arbejdskraft**, der tager højde for, at denne måske ikke er umiddelbart tilgængelig på markedet.

1.2 Udvalget anbefaler en holistisk tilgang og opfordrer Kommissionen til at vurdere krisestyringsrammens kumulative effekter sammen med de effekter, som alle de nye lovgivningskrav, de nye skatter i finanssektoren og bankafgifterne har på bankernes evne til at udstede lån til husholdninger og virksomheder til rimelige udlånsrenter, uden at den økonomiske vækst eller jobskabelsen sættes på spil ⁽¹⁾.

1.3 EØSU anbefaler Kommissionen at planlægge passende foranstaltninger til at opnå koordination mellem den valgte

afviklingsmyndighed, centralbanken og finansministeriet (når ingen af de to sidstnævnte er valgt som afviklingsmyndighed i medlemsstaten), inden man foretager en afvikling. For at beskytte sektoren mod mulige afsmitninger og tillidskriser er denne koordination afgørende, når der afvikles store og systemisk vigtige institutioner, såvel som når flere institutioner afvikles på samme tid.

1.4 Ud over forslaget om, at tilsynsmyndighederne skal udføre stresstest som del af de forberedende og forebyggende foranstaltninger, anbefaler EØSU Kommissionen at gøre Den Internationale Valutafond/Verdensbankens handlingsplan for finansielle tjenesteydelser (FSAP) obligatorisk for **alle medlemsstater**, som det foreslås i de Larosiere-rapporten ⁽²⁾. Analysen og stresstesten i denne handlingsplan kæder den makroøkonomiske udvikling og ubalancer i medlemsstaterne sammen med deres makrofinansielle stabilitet og mikroprudentielle risici, hvilket gør dem til nyttige og yderst velegnede analyseredskaber for tilsynsmyndighederne.

1.5 EØSU bifalder Kommissionens forslag om overførsel af aktiver som en forebyggende foranstaltning, men advarer om, at tilsynsmyndighederne ikke bør kræve, at der skal ydes økonomisk støtte til andre koncernenheder. Dette bør forblive frivilligt, og det er afgørende for opretholdelsen af den finansielle stabilitet, at både hjem- og værtslandet behandles på lige vilkår.

⁽¹⁾ Se også EUT C 107 af 6.4.2011, s. 16, hvor udvalget i detaljer diskuterer omkostningerne forbundet med en ramme for krisestyring og navnlig bankafviklingsfonde såvel som deres konsekvenser for finanssektoren og den bredere økonomi.

⁽²⁾ Rapport fra Højniveaugruppen vedrørende Finansielt Tilsyn i EU med Jacques de Larosière som formand, 25. februar 2009, s. 64.

Der bør kun ydes finansiel støtte til koncerner i henhold til en finansiel koncerntale, og hvis en række betingelser er opfyldt:

- Den vigtigste betingelse bør kræve, at den finansielle støtte kun kan ydes, hvis den støttegivende enhed opfylder tilsynskravene i direktiv 2006/48/EF eller eventuelle andre højere nationale kapitalkrav, og at den vil fortsætte med at gøre dette til alle tider og under alle omstændigheder. EØSU anbefaler, at denne betingelse opfyldes af alle tilsynsmyndigheder og mæglere, herunder EBA i tilfælde af uoverensstemmelser mellem kollegiets medlemmer.
- For at beskytte den makrofinansielle stabilitet i det land, hvor det overførende selskab hører hjemme, mener EØSU, at tilsynsmyndigheden for dette bør have beføjelser til at forhindre eller begrænse en overførsel af aktiver under en aftale om finansiel koncernstøtte, hvis den bringer det overførende selskabs og landets finansielle sektors likviditet, solvens og finansielle stabilitet i fare.

1.6 Udpegelsen af en særlig direktør er et signal om, at banken er i problemer, hvilket kan underminere indskydernes tillid og udløse stormløb på banker. Udpegelsen af særlige direktører for en række institutioner inden for samme tidsperiode kan måske give anledning til alvorlige forstyrrelser. I sådanne tilfælde bør man indføre yderligere sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte de berørte banker og hele sektoren mod mulige afsmitninger og udvikling af en tillidskrise.

1.7 EØSU anbefaler, at Kommissionen vurderer konsekvenserne af undsætningsinstrumenterne for banksektoren og de finansielle markeder, og at den foretager en cost-benefit- og gennemførlighedsanalyse af de forskellige undsætningsinstrumenters grænseoverskridende virkninger, omsættelighed og gennemsigtighed.

1.8 Som svar på de lovgivningsmæssige stramninger og indførelsen af yderligere krisestyringsforanstaltninger og -instrumenter kunne skyggebanksystemet udvikles endnu mere. Kommissionen bør sikre, at de lovgivende og tilsynsførende myndigheder er i stand til at begrænse afsmitningen til banker af risici, der ikke kommer fra banksektoren. Enheder i skyggebanksystemet bør også være underlagt skrappe lovgivningsmæssige standarder og være i stand til at bære tab.

2. Indledning

2.1 Under finanskrisen tillod regeringerne ikke, at bankerne og andre systemiske finansielle institutioner gik fallit. Der blev truffet en bred vifte af foranstaltninger: I nogle tilfælde havde bankerne brug for kapitaloverførsler med store omkostninger for de offentlige finanser til følge (som forhåbentlig genvindes i fremtiden), i andre tilfælde havde de brug for likviditetsstøtte

og/eller garantier for deres passiver. I alle tilfælde gav det anledning til stress på de finansielle markeder og skabte ulige vilkår på det indre marked og på verdensplan.

2.2 På baggrund af den allerede eksisterende konsensus om, at dette aldrig må ske igen, har Kommissionen vedtaget to meddelelser om krisestyring og afvikling. I den første fra oktober 2009 ⁽³⁾ undersøges, hvilke ændringer der er nødvendige for at muliggøre effektiv krisestyring og -håndtering eller afvikling af en nødlidende grænseoverskridende bank på ordentlig vis. I den anden meddelelse, som blev offentliggjort i maj 2010 ⁽⁴⁾, undersøges det, hvordan afvikling kan finansieres, således at moralsk hasard mindskes, og de offentlige midler beskyttes ⁽⁵⁾. Meddelelsen (2010)570 endelig opstiller en omfattende EU-ramme for kriseramte og nødlidende banker og de retningslinjer, som Kommissionen har til hensigt at følge. I december 2010 blev der iværksat en offentlig høring om de tekniske detaljer ved denne lovgivningsramme.

2.3 Kommissionen har til hensigt gradvist at arbejde frem mod en EU-krisestyringsordning. **Som det første skridt** var det dens hensigt før sommeren 2011 at vedtage et lovgivningsforslag om en harmoniseret ordning på EU-plan om krisestyring, genopretning af banker og afvikling, som skulle omfatte et fælles sæt afviklingsredskaber og et styrket samarbejde mellem de nationale myndigheder ved håndteringen af bankers fallit på tværs af grænserne. **Som det andet skridt** vil Kommissionen undersøge behovet for yderligere harmonisering af solvensordningerne for banker. Endelig bør **det tredje skridt** indebære oprettelsen af en integreret afviklingsordning, muligvis baseret på en europæisk afviklingsmyndighed inden 2014.

3. Bemærkninger

3.1 Anvendelsesområde og mål

3.1.1 I Kommissionens meddelelse foreslås en ramme for krisestyring for **»alle kreditinstitutter og visse investerings-selskaber, uanset om de driver virksomhed på tværs af grænser eller på hjemmemarkedet ... uanset kategori og størrelse, navnlig systemisk vigtige institutioner«**. I en fodnote forklarer Kommissionen, at den **»har til hensigt at inddrage de investerings-selskaber, som risikerer at skabe systemisk ustabilitet i tilfælde af fallit, og overvejer, hvordan denne kategori kan defineres«**. Mange steder i meddelelsen tales der ikke kun om kreditinstitutter, men også om investerings-selskaber, selvom denne kategori ikke defineres klart. EØSU forventer, at Kommissionen klart definerer kategorierne **investerings-selskaber og investeringsfonde** med eventuelle systemiske konsekvenser under hensyntagen til resultaterne af den offentlige høring, der blev indledt i december 2010. Udvalget opfordrer Kommissionen til også at vurdere, hvorvidt de afviklingsrelaterede værktøjer og beføjelserne foreslået i KOM(2010) 579 endelig er tilstrækkelige til, at man på behørig vis kan behandle alle de specifikke problemer, der følger med, når et investerings-selskab eller en investeringsfond går fallit.

⁽³⁾ KOM(2009) 561.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 254.

⁽⁵⁾ Se http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

3.1.2 Regelsættet for forebyggelse, krisestyring og afvikling bygger på syv principper og målsætninger, som skal sikre, at nødlidende banker kan forlade markedet uden at bringe den finansielle stabilitet i fare. EØSU støtter de fleste af dem, men den fjerde og den sidste fortjener nogle kommentarer og præciseringer:

- Udvalget støtter Kommissionens synspunkt om, at det er vigtigt at mindske moralsk hasard ved at sikre en retfærdig og passende fordeling af tab på aktionærer og kreditorer i forbindelse med afvikling af banker, men kun hvis de får en behandling, der afspejler **den normale rangorden og ligner den, de ville få, hvis banken var blevet likvideret**. I denne proces behandles kreditorer normalt anderledes end aktionærer. Forslaget om at fordele tabet på både aktionærerne og kreditorerne kan give anledning til juridiske problemer, og det er nødvendigt at præcisere den forholdsmæssige fordeling af tabet og kriterierne for at sætte kreditorer sammen med bidragsyderne: hvornår og i hvor høj grad? At tab fordeles på aktionærer er uden tvivl et korrekt princip. At forvente, at kreditorerne også skal bære noget af tabene, uden at uddybe det mere, giver imidlertid anledning til betænkeligheder. Hvornår og i hvor høj grad skal en specifik kreditor bære tabene? Bør det overvejes at skelne mellem »skyldige« eller »uforsigtige« kreditorer og andre kreditorer? På hvilket grundlag og under hvilke omstændigheder skulle tabene endvidere dækkes af hele banksektoren?
- Hvad angår det sidste punkt, er udvalget enig i, at det er nødvendigt at undgå endnu værre kriser, men målsætningen om at »begrænse konkurrenceforvridninger« er imidlertid ikke andet end en tom erklæring: At hjælpe en institution, der er i krise eller, endnu værre, næsten fallit, med omkostninger til følge for en tredje part er i sig selv lig med konkurrenceforvridning.

3.1.3 Som en reaktion på lovgivningsmæssige stramninger og indførelsen af yderligere krisestyringsforanstaltninger og -instrumenter kunne skyggebanksystemet udvikles endnu mere. EØSU anbefaler, at de lovgivende og tilsynsførende myndigheder bestræber sig på at begrænse afsmitningen til banker af risici, der ikke kommer fra banksektoren, og på at sætte enheder i skyggebanksystemet i stand til at bære tab og underlægge dem passende lovgivningsmæssige standarder.

3.2 Regelsættets vigtigste bestanddele

3.2.1 Regelsættet, som Kommissionen foreslår, er teoretisk set korrekt, og EØSU ser positivt på de tre kategorier af foranstaltninger:

- i. forberedende og forebyggende,
- ii. tidlig tilsynsmæssig indgriben,
- iii. afvikling.

Det vil langt fra være enkelt at gennemføre dette regelsæt, og EØSU bifalder intentionen om at sikre en gradvis og glidende overgang fra de nuværende nationale ordninger til det foreslåede regelsæt. De mange initiativer, som er blevet foreslået af visse nationale myndigheder, såvel som de forskellige nationale lovgivninger om ejendomsret, konkurs samt forvaltningsretligt og strafferetligt ansvar skaber mange hindringer for en hurtig overgang til det foreslåede regelsæt. Udvalget håber, at den »brede vifte af muligheder« ikke vil blive misbrugt under politiske, økonomiske og sociale kriser, men udnyttet til at sikre fleksibilitet i tilpasningen af de nationale regler til EU-lovgivning og til at fremme effektiv koordinering og samarbejde i forbindelse med grænseoverskridende krisestyring og afvikling af alle slags kreditinstitutter uanset deres størrelse og indbyrdes sammenhæng.

3.2.2 Myndigheder med ansvar for krisestyring

Det fremgår eksplicit af Kommissionens meddelelse, at beføjelserne til at foretage tidlig indgriben fortsat vil blive udøvet af tilsynsmyndighederne i overensstemmelse med kapitalkravsdirektivet, men når det gælder afviklingsbeføjelserne skal den enkelte medlemsstat imidlertid selv udpege en afviklingsmyndighed til at udøve dem. EØSU bifalder Kommissionens anbefaling om, at afviklingsmyndighederne bør være administrative frem for retslige, men udvalget er også klar over, at der er forhindringer og vanskeligheder forbundet med at gennemføre dette. Udvalget forventer også, at nationale ex ante-bankafviklingsfonde foreslået i KOM(2010) 254 endelig og KOM (2010) 579 endelig skal have deres egen del i udøvelsen af afviklingsbeføjelser, hvis det tilrettelægges efter anbefalingerne i ovennævnte meddelelser. Selvom det overlades til medlemsstaterne at vælge afviklingsmyndighederne, skal de stadig agere i overensstemmelse med de fælles regler og principper i EU-regelsættet.

3.2.2.1 EØSU mener også, at en effektiv gennemførelse af en afvikling kræver god koordinering mellem den valgte afviklingsmyndighed, centralbanken og finansministeriet, når ingen af de to sidstnævnte er blevet valgt til afviklingsmyndighed i medlemsstaten. Dette er afgørende, når store og systemisk vigtige institutioner skal afvikles, såvel som når flere finansielle institutioner afvikles på samme tid.

3.2.3 Forberedende og forebyggende foranstaltninger

Alle de foranstaltninger og initiativer, der foreslås i dette afsnit, er teoretisk set korrekte og uden tvivl også nødvendige for at sikre en effektiv gennemførelse af Kommissionens regelsæt. Der er imidlertid nogle spørgsmål, der ikke må fejles ind under gulvtæppet:

- Hvor meget vil de koste, og hvem skal i sidste ende bære omkostningerne?
- Vil myndighederne og de finansielle institutioner være i stand til at finde de professionelle ressourcer til at opfylde de behov, der følger af de foreslåede foranstaltninger?

— Hvor lang tid vil der gå, før et fuldt fungerende EU-system er på plads?

3.2.3.1 Mere præcist **skal tilsynsmyndighederne** indføre øget tilsyn, evaluere og overvåge genopretnings- og afviklingsplaner, vedtage forebyggelsesforanstaltninger (afsnit 3.2 i KOM (2010) 579 endelig), gribe ind ved afviklingen af en virksomhed i samarbejde med afviklingsmyndighederne osv. I praksis bliver tilsynsmyndighederne superforvaltere af institutionerne.

Ud over den normale indberetning skal de **finansielle institutioner** udarbejde og løbende opdatere genopretnings- og afviklingsplaner, som de skal sende ind til myndighederne. Derudover skal medlemsstaterne **oprette afviklingsmyndigheder** eller udvide eksisterende myndigheders område til også at omfatte afvikling af finansielle institutioner.

3.2.3.1.1 Alle disse foranstaltninger er uden tvivl nødvendige for at skabe sunde, sikre finansielle markeder. Det vanskelige ligger i at afgøre, **hvor meget det vil koste** ⁽⁶⁾ og i **at sikre, at både myndighederne og de finansielle institutioner vil være i stand til at finde tilstrækkelig højt kvalificeret arbejdskraft**, der er parat til at udføre de nye opgaver. Det endelige mål er så vigtigt, at det måske berettiger de store omkostninger ved planen, men knappe menneskelige ressourcer kan udgøre en enorm hindring. Kommissionen er klar over dette, og i sit høringsdokument opfordrede den medlemsstaterne til at vurdere de sandsynlige omkostninger (herunder menneskelige omkostninger), som sandsynligvis bliver en følge af de foreslåede aktiviteter i forbindelse med øget tilsyn, genopretnings- og afviklingsplaner. **Et realistisk forslag fra Kommissionen bør ledsages af en konsekvensvurdering af omkostninger og en tidsplan for rekruttering**, der tager højde for, at arbejdskraften måske ikke er umiddelbart tilgængelig på markedet.

3.2.3.2 Ud over forslaget om, at tilsynsmyndighederne skal udføre stresstest, anbefaler EØSU Kommissionen at gøre Den Internationale Valutafond/Verdensbankens handlingsplan for finansielle tjenesteydelser (FSAP) ⁽⁷⁾ obligatorisk for alle medlemsstater, som det foreslås i de Larosièrereport ⁽⁸⁾. For øjeblikket er FSAP obligatorisk for 25 IMF-medlemslande, hvoraf kun 11 er EU-medlemsstater. Analysen og stresstesten i FSAP kæder den makroøkonomiske udvikling og ubalancer i medlemsstaterne sammen med deres makrofinansielle stabilitet og mikroprudentielle risici, hvilket gør dem til nyttige og yderst velegnede analyseredskaber for tilsynsmyndighederne.

3.2.3.3 **EØSU bifalder Kommissionens forslag om overførsel af aktiver som en forebyggende foranstaltning i situationer, hvor koncernenheder er udsat for**

⁽⁶⁾ Vedrørende finansiering af omkostningerne se afsnit 3.4 i KOM(2010) 579 endelig og udtalelse (EUT C 107 af 6.4.2011, s. 16).

⁽⁷⁾ Se IMF, Financial Sector Assessment program, 2011, www.imf.org.

⁽⁸⁾ Rapport fra Højniveaugruppen vedrørende Finansielt Tilsyn i EU med Jacques de Larosièrre som formand, 25. februar 2009, s. 64.

likviditetsstress. For at bevare virksomhedsmodellen med datterselskaber er udvalget overbevist om, at den økonomiske støtte til andre koncernenheder fortsat bør være frivillig og ikke påtvungen af tilsynsmyndighederne. For at undgå at sprede likviditetsproblemer anbefaler udvalget, at Kommissionen omhyggeligt udspecificerer, under hvilke omstændigheder og betingelser man kan overføre aktiver, og understreger, at det er afgørende med ens behandling i alle medlemsstater, både i hjem- og værtslande, for at undgå afsmitning og opretholde den finansielle stabilitet.

3.2.3.3.1 Der bør kun ydes finansiel støtte til koncerner i henhold til en **finansiel koncernaftale**, og hvis en række kapital- og likviditetsbetingelser er opfyldt: Den vigtigste betingelse bør være, at støtten kun kan gives, hvis den støttestyrende enhed **opfylder tilsynskravene i direktiv 2006/48/EF eller eventuelle andre højere specifikke nationale kapitalkrav, og at den vil fortsætte med at gøre dette til alle tider og under alle omstændigheder.** EØSU anbefaler, at denne betingelse respekteres af alle **tilsynsmyndigheder og mæglere, herunder EBA**, i tilfælde af uoverensstemmelser mellem kollegiets medlemmer, eller hvis man ikke kan komme frem til en aftale. Udvalget mener også, at finansiel koncernstøtte først bør godkendes af tilsynsmyndighederne efter en **risikovurdering og stresstest**, og at **markederne bør oplyses** om enhver tildeling af finansiel støtte til koncerner.

3.2.3.3.2 For at sikre den makrofinansielle stabilitet bør **tilsynsmyndigheden for den overførende enhed** have beføjelser til at **forhindre eller begrænse overførsel af aktiver** i henhold til en aftale om finansiel koncernstøtte, hvis det bringer den overførende enhed og landets finansielle stabilitet i fare.

3.2.4 Udløsningsmekanismer for tidlig indgriben og afvikling

3.2.4.1 Hele denne del synes at være korrekt og generelt acceptabel. Tilsynsmyndighederne overdrages den vanskelige, ømtålelige opgave at opspore ikke bare de omstændigheder, hvor kravene i kapitalkravsdirektivet ikke opfyldes, men også de omstændigheder, der tyder på, at kravene sandsynligvis ikke kan opfyldes. Dette indebærer et behov for **sofistikerede værktøjer og professionelle færdigheder** og en øget opmærksomhed på markedet.

3.2.4.2 Opgaverne i forbindelse med **beslutninger** om indgriben såvel som foranstaltningerne beskrevet i afsnit 3.4 kræver i høj grad **subjektive vurderinger**, som, selvom de er velfunderede og fagligt motiverede, kan prøves i retten af tredjeparter eller endda af institutionen selv. For de tilsynsførende myndigheder indebærer dette forpligtelser og/eller ansvar, som de skal være parat til at tage på sig. Måske kunne et par klart afgrænsede kvantitative udløsningsmekanismer hjælpe tilsynsmyndighederne med at træffe afgørelser om tidlig indgriben, der dermed i mindre grad ville være baseret på subjektive vurderinger og udsat for retsusikkerhed. Hvad angår udløsningsmekanismerne for afvikling, hilser udvalget Kommissionens ideer

velkommen og anerkender behovet for at kombinere og skabe en behørig balance mellem kvantitative og kvalitative udløsningsmekanismer. Vi anbefaler også Kommissionen at være særlig opmærksom på de mekanismer til udløsning af afvikling, der forventes at indikere det præcise øjeblik, hvor undsættelsesinstrumenterne skal anvendes.

3.2.5 Tidlig indgriben

De foranstaltninger, som Kommissionen foreslår, synes at være korrekte og acceptable, men udpegelsen af en **særlig direktør** kræver en vis opmærksomhed. Tidligere juridiske undersøgelser har vist, at begrebet »tidlig indgriben« har forskellige betydninger i forskellige medlemsstater, og at tilsynsmyndighedernes beføjelser til at udpege en særlig direktør måske også er forskellige. I nogle medlemsstater **tillader** den nationale lovgivning måske udpegelsen af særlige ledere, og der er måske kun brug for **mindre ændringer**. I en række medlemsstater er der juridisk grundlag for at udpege særlige direktører takket være bestemmelser, der udløser foranstaltninger for tidlig indgriben, når en bank ikke kan opfylde kapitalkravet. I andre medlemsstater **forbyder den nationale selskabslovgivning** måske udpegelsen af en særlig direktør, medmindre denne udpeges af selskabets bestyrelse eller generalforsamling, og **kun en ny lov** kan ændre eller modificere den eksisterende lovgivning.

3.2.5.1 Kommissionen anfører, at udpegelsen af en særlig direktør ikke bør indebære statsgaranti eller **gøre de tilsynsførende myndigheder ansvarlige**. Dette er næppe acceptabelt fra et rent juridisk synspunkt: Det er et generelt princip, at den, som træffer en afgørelse eller foranstaltning, også er ansvarlig for konsekvenserne. Enhver undtagelse fra dette princip uden et juridisk grundlag vil sandsynligvis blive prøvet i retten.

3.2.5.2 EØSU anbefaler, at det er muligt at udpege en særlig direktør på baggrund af en klart defineret udløsningsmekanisme, når tilsynsmyndigheden, **i henhold til artikel 136 i kapitalkravsdirektivet**, er overbevist om, at kreditinstituttets ledelse **ikke er villig eller i stand til** at træffe de nødvendige foranstaltninger. Udvalget er overbevist om, at hvis beslutningen om at udpege en særlig direktør for en koncern skal være juridisk bindende, bør den tages af den konsoliderende tilsynsmyndighed, men i **tæt samarbejde med værtstilsynsmyndighederne**.

3.2.5.3 Udpegelsen af en særlig direktør er et signal om, at banken er i problemer, hvilket kan underminere indskydernes tillid og udløse stormløb på banker. EØSU er bekymret for, at udpegelsen af særlige direktører for en række institutioner inden for samme tidsperiode måske kan give anledning til alvorlige forstyrrelser, og der bør træffes yderligere forebyggende foranstaltninger til at beskytte de berørte banker og hele sektoren mod mulige afsmitninger og udvikling af en tillidskrise.

3.2.6 Afvikling

3.2.6.1 Foranstaltningerne i dette afsnit er alle gennemtænkte, men Kommissionen anerkender selv, at en reform af **lovgivningen om bankers insolvens** måske er nødvendig, og at man overvejer en undersøgelse af området (s. 8-9 i meddelelsen). Samlet set kan de foreslåede tiltag faktisk betragtes som en **nær-konkursprocedure, parallel med, men adskilt fra de normale procedurer**. I stedet for en reform vil der snarere være behov for en ny lovgivning i de fleste medlemsstater.

3.2.6.2 Den væsentligste forskel mellem afvikling og konkurs er, at institutionen eller dele af den overlever afviklingen, et faktum, der berettiger, at tilsyns- og afviklingsmyndighederne skal inddrages i og vejlede gennem hele proceduren. Men **disse myndigheder tildeles ikke juridiske beføjelser**, hvilket komplicerer tildelingen af beføjelser og ansvar, for ikke at sige passiver. Kommissionen synes at være ganske klar over dette problem. Angående sikkerhedsforanstaltninger for modparter og markedsordninger tages **domstolsprøvelse** i brug »for at sikre, at de berørte parter har behørig ret til at sætte spørgsmålstegn ved myndighedernes handlinger og søge erstatning«.

3.2.6.3 Her kunne myndighederne komme i en vanskelig og farlig situation: En »berørt« part, der ønsker at sætte spørgsmålstegn ved myndighedernes beslutning, kunne indgive søgsmål til domstolen, som kunne **beslutte at blokere hele proceduren**. Med den eksisterende lovgivning er dette en reel risiko, og det er mere end sandsynligt, at denne situation opstår. Man bør sætte alle kræfter ind på at undgå muligheden for, at **afviklingsprocedurer forsinkes eller blokeres**. Sådanne procedurer skal være rettidige og gennemføres hurtigt, da enhver forsinkelse eller blokering kan annullere myndighedernes initiativer og udløse negative reaktioner på markedet. En **ændring af lovgivningen og de retlige procedurer** er uden tvivl nødvendig i de fleste medlemsstater, men eftersom regelsættene for insolvens og de retlige procedurer varierer betydeligt i nogle af dem, vil der være behov for betydelige ændringer.

3.2.7 Gældsnedskrivning

EØSU bifalder Kommissionens bestræbelser på at analysere den udfordring, der ligger i at afvikle store, komplekse finansielle institutioner og de forskellige spørgsmål, der knytter sig til gældsnedskrivningsværktøjer. Udvalget opfordrer Kommissionen til at udvikle et regelsæt, hvor dette værktøj effektivt bidrager til afviklingen af alle institutioner under ordningen, herunder store, komplekse finansielle institutioner, og understøtter vigtigheden af et fælles internationalt regelsæt. Vi håber, at Kommissionen derfor vil tage højde for Baselkomitéens synspunkt om, at systemisk vigtige finansielle institutioner bør have underskudsabsorberende kapacitet, der ligger over minimumsstandarderne. Udvalget understreger, at undsætningsredskaber kan anerkendes som et middel til at øge den underskudsabsorberende kapacitet hos de finansielle institutioner, herunder dem, der er systemisk vigtige, og ser positivt på, at de anvendes som et alternativ til en redningsaktion med offentlige midler. Imidlertid har EØSU en

række forbehold over for udformningen og anvendelsen af undsætningsinstrumenterne og opfordrer Kommissionen til at undersøge og anvende dem med større forsigtighed.

3.2.7.1 EØSU mener, at man ved udformningen og udøvelsen af beføjelserne til nedskrivelse af gæld så vidt muligt bør respektere den normale konkursorden fastlagt i insolvenslovgivningen. Enhver afvigelse pga. særlige omstændigheder bør fastsættes og meddeles på forhånd.

3.2.7.2 Kommissionen bør sikre, at ordningen er troværdig, og at afsmittende virkninger undgås i de tilfælde, hvor hovedinvestorerne i en undsætningsmekanisme til en bank er andre banker, der er internt forbundne. Effektiviteten af undsætningsinstrumenterne i perioder med systemiske kriser og virkningerne af, at de aktiveres samtidigt af mange finansielle institutioner, bør nøje overvejes, og yderligere foranstaltninger bør foreslås for at undgå alvorlige problemer.

3.2.7.3 Kommissionen bør nøje analysere potentialet for konjunkturførstærkende adfærd og undsætningsinstrumenternes volatilitet i kriseperioder og bør overveje, hvornår og i hvor høj grad de kan udnyttes under sådanne omstændigheder.

3.2.7.4 EØSU forventer, at Kommissionen foretager en vurdering af de forskellige undsætningsinstrumenters virkninger på banksektorens og de finansielle markeders overordnede modstandskraft.

3.3 Koordinering af grænseoverskridende krisestyling

3.3.1 Koordineret afvikling af EU-bankkoncerner

3.3.1.1 EØSU bifalder Kommissionens interesse i at opnå hensigtsmæssig grænseoverskridende koordinering i krisestylingen og insisterer på, at ordningerne bør sikre, at kreditorerne og aktionærene behandles ens i både hjem- og værtslandet, beskytte mod afsmitning i kriseperioder og opretholde den finansielle stabilitet i alle medlemsstaterne.

3.3.1.2 I kapitel 4 anfører Kommissionen med rette, at koordinerende foranstaltninger vil være nødvendige i tilfælde af en fallit, og at »de foranstaltninger, der er beskrevet i afsnit 2, sikrer, at **afviklingsmyndighederne har de samme værktøjer og beføjelser**«. Denne erklæring synes imidlertid at være i modstrid med et andet synspunkt i begyndelsen af kapitel 3: »**regelsættet bør ... ikke foreskrive, hvilke foranstaltninger der skal anvendes i bestemte tilfælde**«.

3.3.1.3 Koordineret handling afhænger så af en fælles vilje til at vedtage de samme foranstaltninger, hvilket er en betingelse, som tidligere erfaringer viser næppe vil kunne opfyldes. Det er korrekt, at Kommissionen ved udarbejdelsen af kapitel 3 formentlig kun refererer til nationale tilfælde, mens kapitel 4 handler om grænseoverskridende kriser, hvor beføjelserne overføres til den europæiske tilsynsmyndighed (ESA). Men bemærkningen er stadig berettiget: Hvis **den enkelte nationale myndighed frit kan vælge** sin egen procedure, kan de procedurer, som foreskrives af en **europæisk tilsynsmyndighed, være anderledes** eller i modstrid med de nationale. Er dette

tilfældet, kunne procedurerne vedrørende kreditorerne i nationale filialer af en udenlandsk bank adskille sig fra procedurerne vedrørende kreditorerne i nationale banker. Dette kunne give anledning til nogen bekymring i forhold til **lige rettigheder** for kreditorer og muligvis føre til **uoverensstemmelser mellem reglerne** på det indre marked. Nogle af disse spørgsmål behandles indgående i høringsdokumentet, og vi håber, at høringen vil bidrage til at løse de fleste af dem.

3.3.1.4 Udvalget er ganske klar over, at medlemsstaterne vil værge sig mod ideen om forskriftsmæssige regler, og at det modsatte standpunkt måske ikke er realistisk, men at give de nationale myndigheder alt for stor valgfrihed vil medføre vanskeligheder, når der opstår internationale kriser, som påvirker koncerner. Sandsynligvis vil en **koordinering af visse centrale dele** af procedurerne (på lang sigt under den europæiske tilsynsmyndigheds paraply) være nødvendig for vedtagelsen af de nationale regler.

3.3.1.5 Hvad angår **regelsættet for koordinering**, overvejer Kommissionen to reformer: Den ene er baseret på **afviklingskollegier**, den anden på **afviklingsmyndighederne på koncernniveau**. Den sidste løsning synes mere fornuftig, fleksibel og effektiv, eftersom **afviklingsmyndighederne vil spille den ledende rolle** med den europæiske bankmyndighed (EBA) som observatør. Den anden løsning, der består af en udvidelse af de eksisterende tilsynskollegier med tillæg af afviklingsmyndighederne, kan give problemer, når det kommer til at tage hurtige afgørelser pga. problemer i forbindelse med tilsyn og afvikling.

3.3.1.6 **Et stort problem: Koncernafviklingsordningen har ikke bindende virkning**. Nationale myndigheder, som ikke har tilsluttet sig ordningen, har frihed til at træffe »uafhængige foranstaltninger«, men er i så fald »forpligtet« til i et vist omfang at tage højde for indvirkningen af deres beslutning på andre medlemsstater, »til at begrunde deres beslutninger« over for afviklingskollegiet og til at »drøfte« deres begrundelser med de øvrige medlemmer af kollegiet. Også her giver tidligere erfaringer anledning til en **negativ kommentar**: Når der er nationale interesser på spil, er der stor sandsynlighed for, at de enkelte nationale myndigheder vil beskytte disse frem for at tage andre hensyn. Den foreslåede procedure er for klodset, tidskrævende og uanvendelig i tilfælde, hvor de nationale myndigheder skal handle øjeblikkeligt. Det er urealistisk at forvente af nationale myndigheder, at de skal vente og afstå fra at træffe nationale foranstaltninger, indtil afviklingsmyndigheden på koncernniveau træffer en afgørelse, navnlig hvis datterselskaberne er for store til det lokale marked.

3.3.1.7 EØSU anbefaler Kommissionen at forenkle den procedure, som de medlemsstater, der ikke tilslutter sig den foreslåede plan, kan bruge til at give udtryk for deres synspunkter.

3.4 Finansiering af afvikling

EØSU har allerede udtalt sig om dette emne i udtalelsen om »Bankafviklingsfonde«⁽⁹⁾. Udvalget vil gerne igen understrege, at

⁽⁹⁾ EUT C 107 af 6.4.2011, s. 16.

ethvert forslag til retsforskrift på dette område bør ledsages af en indgående analyse og konsekvensanalyse, der tager fuldt hensyn til indførelsen af bankafgifter eller skatter i nogle medlemsstater.

3.4.1 Afviklingsfonde og indskudsgarantiordninger

EØSU har allerede givet udtryk for sine holdninger til bankafviklingsfonde og indskudsgarantiordninger i en tidligere udtalelse ⁽¹⁰⁾.

3.4.2 Udformningen af afviklingsfonde

3.4.2.1 Der er en vis bekymring, når det kommer til den sidste umiddelbart harmløse sætning: »... **de udgifter, der overstiger fondens kapacitet, inddrives efterfølgende fra banksektoren**«. At kræve, at en hel branche skal dække de tab, som et medlem lider, er ikke en usædvanlig politik, men for at gøre dette bør betingelserne være meget klart definerede og foregå af en indgående analyse af konsekvenserne. Der er brug for et behørigt **retsgrundlag**. At foreskrive, at der skal bidrages til en fond gennem en **forordning**, er en accepteret procedure, men der kræves en lov, hvis tabene skal dækkes direkte af tredjeparter.

3.4.2.2 Hvad angår **grundlaget for bidraget**, kunne en acceptabel harmoniseret tilgang måske være baseret på summen af passiverne, efter at de er blevet kvalitativt vurderet, eller på passiverne eksklusivt garanterede indskud. Igen dukker fleksibilitetsdjevlen op: Hver medlemsstat vil kunne tage deres egne beslutninger, »forudsat at det ikke forårsager forvriddinger på det indre marked«. Forskellige kriterier fører til forskellige bidragssystemer og til forskellige omkostningsniveauer for hver national branche: **Forvriddning er det uundgåelige resultat af fleksibilitet**.

3.4.2.3 Mange af medlemsstaterne har allerede indført skatter og afgifter, hvor parametrene (**grundlag, sats og omfang**) **varierer betydeligt**. Hvad angår disse forskelle, vil udvalget gerne understrege vigtigheden af at **sikre en hensigtsmæssig koordinering på kort sigt ved at indføre praktiske løsninger, herunder bilaterale aftaler, når dette er hensigtsmæssigt. Derudover vil udvalget endnu engang gerne understrege vigtigheden af den indbyggede fleksibilitet, der ligger i de nationale afgifts- og skattesystemer på den korte bane i lyset af de igangværende ændringer på lovgivningsområdet og udviklingen i retning af en hensigtsmæssig EU-dækkende løsning på mellemlang sigt**.

Bruxelles, den 16. juni 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

3.4.3 Fondenes størrelse

EØSU har allerede udtalt sig om dette i en nylig udtalelse ⁽¹¹⁾. Igen kræves en **kvantitativ konsekvensanalyse** såvel som en vurdering af virkningerne af en yderligere dræning af midlerne fra de kredittilgængelige ressourcer i den finansielle sektor, sammen med effekterne af kapitalkravsdirektivet.

3.5 Næste skridt og det fremtidige arbejde

3.5.1 Næste skridt: regelsæt for koordinering

Det vil uden tvivl være nødvendigt at ændre den nationale insolvenslovgivning for at tilpasse de nye regler om afvikling, men **hvordan, og hvor lang tid det vil tage, er åbent for spekulation**. At ændre en lov kræver, at regeringer og parlamentet involveres, hvilket ofte er en langstrakt procedure, og endnu mere når det drejer sig om ømtålelige spørgsmål. Før der vedtages en ny forordning, bør Kommissionen forsøge at undgå konflikter med **etablerede principper** i visse medlemsstater.

3.5.2 Et regelsæt vedrørende insolvens (mellemlang sigt)

Administrative likvidationsbehandlinger er ikke en ukendt procedure, men i de fleste medlemsstater sker det normalt ved en **kurator, som udpeges af et nævn, der fører tilsyn med kuratoren**. At bemyndige administrative bankenheder til at varetage likvidation af banker ville være ensbetydende med at **overdrage beføjelser fra juridiske til administrative myndigheder**, hvilket måske er i strid med nationale love eller endda forfatninger.

3.5.3 EU's ramme for krisestyring for den finansielle sektor, som Kommissionen foreslår, adskiller sig fra de krisestyringsstrategier, som for nylig er blevet anvendt i nogle medlemsstater under programmer støttet af EU og IMF ⁽¹²⁾. Disse programmer foreskriver rekapitalisering med offentlige midler, herunder finansiering fra EU-IMF, hvilket kan fortsætte i de næste par år, netop hvor den nye europæiske ramme for krisestyring og bankafviklingsfondene skal indføres i resten af EU. EØSU forventer, at Kommissionen foreslår hensigtsmæssige overgangsforanstaltninger inden for en realistisk tidsramme, så disse medlemsstater kan organisere en hurtig, glidende og fuldstændig overgang til den foreslåede EU-ramme for krisestyring og bankafviklingsfonde, der kan forenes med behovet for at undgå en svækkelse af deres banksektorer.

⁽¹⁰⁾ Jf. fodnote 9.

⁽¹¹⁾ Jf. fodnote 9.

⁽¹²⁾ Se IMF's landerapporter for Grækenland (nr. 1168) og Irland (nr. 10366 og nr. 1147).