

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.10.2009  
SEK(2009) 1390 slutlig

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**Följedokument till**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN**

**om en EU-ram för gränsöverskridande krishantering inom banksektorn**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN**

{KOM(2009) 561 slutlig}  
{SEK(2009) 1389}  
{SEK(2009) 1407}

## 1. VILKET ÄR PROBLEMET, VEM PÅVERKAS MEST, VARFÖR ÄR OFFENTLIGA INSATSER NÖDVÄNDIGA?

Under finanskrisen utsattes myndigheternas förmåga att hantera kriser på det nationella planet och i gränsöverskridande situationer för en hård prövning. Finansmarknaderna i EU har integrerats i sådan utsträckning att problem som uppstår i en medlemsstat får effekter på kreditinstituten som inte alltid kan begränsas och isoleras, och interna störningar kan snabbt spridas till företag och marknader i andra medlemsstater.

Samtidigt som de gränsöverskridande bankernas verksamhet har integrerats i mycket hög utsträckning (vilket innebär att affärsområden och interna tjänster är mycket sammanflätade med varandra och inte riktigt kan separeras längs med medlemsstaternas geografiska gränser) har krishanteringen när det gäller bankerna förblivit nationell. Om en gränsöverskridande bank går i konkurs kommer finanstillsynsmyndigheterna och andra (avvecklings-) myndigheter därför bara att koncentrera sig på den verksamhet som befinner sig på deras respektive territorier. Detta kan försvåra ett gränsöverskridande samarbete och leda till ineffektiva och eventuellt motstridiga avvecklingsstrategier och mindre bra resultat på EU-nivå.

En av de viktigaste aspekterna när det gäller åtgärder för att upprätthålla finansiell stabilitet är myndigheternas förmåga att föregripa (**tidiga ingrepp**<sup>1</sup>) eller hantera krissituationer (**avveckling**<sup>2</sup>) i banker. Myndigheternas arbete kan här vara av avgörande betydelse för att stabiliteten i hela det finansiella systemet ska bibehållas, privatpersoners och företags insättningar skyddas och för att kontinuiteten i betalningssystemen och andra grundläggande finansiella tjänster ska upprätthållas.

En rad av de europeiska tillsynsmyndigheterna har verktyg för att ingripa vid en bankkris, men de verktyg som finns skiljer sig åt mellan de olika medlemsstaterna och i vissa fall finns det inga alls. Dessa skillnader och luckor, som även inbegriper skillnader i medlemsstaternas lagstiftning och/eller en avsaknad av en rättslig/institutionell grund i vissa länder, kan komplicera och till och med förhindra en effektiv gränsöverskridande hantering av en bankkris. Om olika myndigheter ingriper vid olika tidpunkter, eftersträvar olika mål och använder olika verktyg och åtgärder på olika villkor och beroende på hur de själva uppfattar problemet, kommer resultaten sannolikt att bli mindre bra.

Det finns ingen lagstiftning på EU-nivå som styr en avveckling av banker. Utöver det att en minimiuppsättning befogenheter har införts för tillsynsmyndigheter med syftet att åtgärda situationen i en bank<sup>3</sup>, i kombination med några ändringar som nyligen gjorts i

---

<sup>1</sup> Tidiga ingrepp: tidiga avhjälpande åtgärder från banktillsynsmyndigheternas sida (t.ex. anskaffning av privat kapital, ändring av affärsområden, avyttring av tillgångar) som syftar till att korrigera oegentligheter i banker och därmed hjälpa bankerna att återgå till normal affärsverksamhet och förhindra att banker behöver avvecklas.

<sup>2</sup> Avveckling av banker: rekonstruktion av banker som hamnat i svårigheter (inom ramen för ett administrativt eller rättsligt förfarande) som syftar till att bibehålla finansiell stabilitet, upprätthålla banktjänster och återuppliva banken. Utöver traditionella metoder för rekonstruktion används här särskilda verktyg (t.ex. brobanker, framtvungad fusion, assisterade förvärv, delvis avyttring av tillgångar) för att uppnå ovanstående mål. Processen sköts av en avvecklingsmyndighet som kan vara olika beroende på vilken medlemsstat det rör sig om (nationalbank, finanstillsyn, insättningsgarantisystem, finansministerium, särskild myndighet).

<sup>3</sup> I artikel 136 i kapitalkravsdirektivet 2006/48/EG.

kapitalkravsdirektivet (regler om att varna andra myndigheter i krissituationer, samordning av tillsynsåtgärder och informationsutbyte i krissituationer) och regleringen av likvidation och rekonstruktion av kreditinstitut med filialer i andra medlemsstater, men det finns ingen EU-ordning som fastställer hur och på vilka villkor myndigheterna bör agera om en kris uppstår i en gränsöverskridande bank. Krishantering styrs nästan helt av nationella lagar.

De olika strategierna och verktygen samt motstridiga intressen hos olika myndigheter leder sannolikt till att kriser förebyggs och löses på ett ineffektivt sätt och även till mindre bra resultat på EU-nivå. Detta kan i sin tur bli dyrare för EU:s invånare och skattebetalare, eftersom det kan bli extremt kostsamt att undsätta viktiga gränsöverskridande banker jämfört med kostnaderna för en effektiv avveckling i god tid<sup>4</sup>. Enligt IMF:s<sup>5</sup> senaste beräkningar kommer de krisrelaterade nedskrivningarna av tillgångar globalt att uppgå till 4,1 biljoner US-dollar 2010; den samlade banksektorn förväntas bära omkring två tredjedelar av förlusterna, varav hälften (dvs. 1,4 biljoner US-dollar, motsvarande 9 % av EU:s BNP) nu kan hänföras till europeiska banker.

På grund av deras stora påverkan på finanssektorn och hela ekonomin berör en kris i en stor internationell bank en mängd aktörer i hela EU:

- Finansinstitut som drabbats av problem, inklusive deras aktieägare och anställda.
- Sunda finansinstitut som är beroende av finansiell stabilitet.
- Användare av finansiella tjänster, däribland insättare, investerare, pensionärer, och icke finansiella företag, små och medelstora företag.
- Offentliga myndigheter, däribland tillsynsmyndigheter, centralbanker och finansministerier.
- Skattebetalare.

I meddelandet ”En europeisk ram för gränsöverskridande krishantering inom banksektorn” som hör till denna konsekvensanalys, ges en översikt över problemen och de områden som undersöks i samband med åtgärder för tidiga ingrepp och avveckling av banker. Där föreslås politiska mål och en övergripande strategi. Inga specifika politiska lösningar förslås i detta skede. I denna konsekvensanalys behandlas därför främst problemdefinitionen och behovet på detta område av åtgärder på EU-nivå samt målen för dessa. Med beaktande av meddelandets samrådande karaktär diskuteras politiska alternativ bara i en mycket vid mening. Eventuella senare politiska förslag till följd av detta samråd kommer att bli föremål för ytterligare en och mycket grundligare konsekvensanalys i lämpligt skede.

---

<sup>4</sup> Effektiva gränsöverskridande arrangemang bör säkerställa ett resultat som är optimalt på EU-nivå, med beaktande av berörda parter intressen i alla medlemsstater, och därmed minimera de totala kostnaderna för alla.

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

## 2. ÄR EU-ÅTGÄRDER MOTIVERADE AV SUBSIDIARITETSSKÄL?

Åtgärder på EU-nivå krävs på detta område till följd av den höga graden av integration på bankmarknaden inom EU. Systemen för att hantera kriser inom banker är fortfarande nationellt baserade och inte anpassade till att hantera gränsöverskridande situationer. Samordningen under sådana omständigheter blir sannolikt komplicerad och de mål som de olika myndigheterna eftersträvar kan skilja sig åt. Den rättsliga ramen kan därmed inte garantera att allvarliga problem som uppstår inom en gränsöverskridande bankkoncern kommer att lösas skäligt, effektivt och snabbt genom kraftfulla samarbetsavtal.

Att understödja en ny ordning genom att införa nödvändiga incitament för gränsöverskridande samarbete är en uppgift som effektivast kan genomföras på EU-nivå (detta gäller särskilt hanteringen av skillnader mellan nationella avvecklings- och insolvensförfaranden samt arrangemang för att dela på bördorna).

## 3. MÅL

Ur ett EU-perspektiv kan de generella målen för åtgärder på EU-nivå vara att

- upprätthålla finansiell stabilitet och förtroende för banker, undvika att problem breder ut sig,
- minimera förluster för samhället som helhet och särskilt för skattebetalarna,
- stärka den inre marknaden för banktjänster.

Beträffande tidiga ingrepp kan särskilda mål vara att

- utveckla verktyg och utlösande mekanismer för att upptäcka problem i banker och ingripa på ett tidigt stadium,
- säkerställa ett effektivt samarbete mellan nationella finanstillsynsmyndigheter som ansvarar för gränsöverskridande banker i krissituationer.

För avveckling av banker kan särskilda mål vara att

- utveckla verktyg och utlösande mekanismer för att säkerställa rätttidig rekonstruktion och avveckling av gränsöverskridande banker på ett hållbart sätt,
- förbättra samarbetet mellan nationella avvecklingsmyndigheter för optimala lösningar på EU-nivå,
- skapa säkerhet och förutsägbarhet för alla berörda parter i samband med bankavveckling,
- säkerställa fortsatta basbanktjänster under avvecklingen.

## 4. POLITISKA ALTERNATIV

Vid denna konsekvensanalys har analysen begränsats till en generell bedömning av införandet av en ny ordning och alternativ som föreligger. Ett antal områden som kan behandlas inom en

ny ordning diskuteras också, men utan att några konkreta åtgärder förordas eller föreslås. Listan över politiska alternativ är inte uttömmande, och om ytterligare alternativ kommer fram vid samrådet med berörda parter kan dessa tas upp till bedömning i ett senare skede när kommissionen lägger fram konkreta förslag.

### *Allmänna överväganden om behovet av en ny ordning för bankavveckling*

Utgångspunkten för meddelandet är att det är nödvändigt med en ordning för bankavveckling på EU-nivå. Den bör åtgärda de brister som har kartlagts som en del av problemdefinitionen, och den bör utformas på ett sätt som gör att gemensamt uppställda mål uppnås om hur banker i svårigheter ska hanteras. Detta alternativ jämförs med två alternativa valmöjligheter. Det första är grundscenariot, som innebär att gränsöverskridande samarbete för avveckling av banker bygger på frivilliga överenskommelser enligt samförståndsavtalet från 2008. Dessa ska kombineras med nyligen införda regler i kapitalkravsdirektivet som inför tillsynskollegier för gränsöverskridande bankkoncerner, nya skyldigheter om varningar och informationsutbyte samt bestämmelser om gemensamt beslutsfattande. Det andra alternativet är att lösa upp gränsöverskridande bankkoncerner för att kunna hantera kriser mer effektivt enligt gällande nationella regler. Fördelarna och nackdelarna med det senare alternativet bedöms med särskild hänsyn tagen till att detta alternativ skulle kräva att fördraget ändras och driva upp kostnaderna för banktjänster.

### *Tidiga ingrepp*

Alternativ för tre stora politikområden beaktas, nämligen alternativ för att hantera skillnaderna mellan det sätt på vilket tillsynsåtgärder utlöses, alternativ för att hantera olika verktyg och alternativ för att hantera diskrepansen mellan nationellt ansvar och bankverksamhetens globala karaktär.

Vad beträffar utlösande mekanismer för tillsynsåtgärder beaktas två alternativ till grundscenariot. Det ena är att harmonisera en minimi uppsättning varningsindikatorer och utarbeta en gemensam bedömningsram för att främja samarbete på ett sätt som möjliggör gemensamma reaktioner, men där man fortfarande har kvar en tillräcklig grad av flexibilitet och handlingsutrymme. Det andra alternativet är att ta fram en uppsättning konkreta automatiska utlösande mekanismer som anger när tillsynsåtgärder måste vidtas, detta för att skapa en klar (men fast) ram för samordnade tillsynsåtgärder.

Vad beträffar skillnaderna mellan verktygen för tidiga ingrepp beaktas två alternativ utöver grundscenariot. Det ena kompletterar de verktyg som förtecknas i artikel 136 i kapitalkravsdirektivet med ytterligare verktyg som för närvarande inte finns till hands för myndigheterna i alla medlemsstater, t.ex. befogenheter att begära in en rekonstruktionsplan, avvecklingsplaner som en förebyggande åtgärd mot en bankkoncerns eventuella konkurs eller förstärkta befogenheter gentemot en banks ledning. Alternativet till detta är en överenskommelse om en gemensam uppsättning fullt ut harmoniserade verktyg för tidiga ingrepp. Det andra alternativet har den fördelen att ett sådant tillvägagångssätt skulle eliminera skillnaderna mellan myndigheterna; nackdelen är dock att det kan vara mycket svårt att genomföra på grund av de generella skillnader som föreligger mellan tillsyns- och rättssystemen.

Vad beträffar diskrepansen mellan nationellt ansvar och bankverksamhetens globala karaktär innebär grundscenariot att man förlitar sig på samförståndsavtalet från 2008, även om de planerade förändringarna i tillsynsstrukturen medför en mer aktiv roll för den europeiska

bankmyndighet som snart kommer att inrättas. Ett alternativ vore att bygga vidare på de förändringar som nyligen genomförts och därutöver utarbeta regler som kräver att tillsynsmyndigheterna fattar gemensamma beslut på grundval av en gemensam bedömning och en gemensam rekonstruktionsplan som moderbolaget lagt fram för koncernen som helhet.

### *Avveckling av banker*

Alternativen för att hantera kartlagda problem på följande fem stora politikområden beaktas: verktyg och utlösande mekanismer för avveckling av banker, diskrepansen mellan de nationella myndigheternas ansvar och bankverksamhetens globala karaktär, mer omfattande hinder (bolagslagstiftning, insolvenslagstiftning) för avveckling av banker, finansieringen av gränsöverskridande avveckling och fortsatta banktjänster.

Vad beträffar verktyg och utlösande mekanismer för avveckling av banker beaktas införandet av en minimiuppsättning verktyg som gör att avvecklingsmyndigheterna kan ingripa snabbt och effektivt (befogenheter att arrangera förvärv genom en privat köpare inom den privata sektorn, för att överföra tillgångar och skulder till en brobank eller en god bank/dålig bank, assisterad försäljning av delar av verksamheten till en köpare inom den privata sektorn, eller nationalisering). Dessa verktyg kan antingen komplettera befintliga nationella verktyg (vilket är en enklare åtgärd, men innebär att skillnader/diskrepans mellan nationella verktygslådor fortfarande kvarstår) eller så kan en uppsättning verktyg tas fram som är gemensamma för alla nationella myndigheter och som används på samma villkor (vilket innebär att omfattande ändringar måste göras i nationell lagstiftning om avveckling).

Vad beträffar diskrepansen mellan nationellt ansvar och bankverksamhetens globala karaktär beaktas överenskommelser om samarbete mellan avvecklingsmyndigheter (på grundval av rättsligt bindande skyldigheter) och mellan rättsliga myndigheter (domstolar och konkursförvaltare). Detta kan innebära en ram för koordinerat samarbete och informationsutbyte (på grundval av nya EU-regler) eller (mer ambitiöst) en mer riktad samordning av nationella förfaranden för koncernföretag under ledning av en förvaltare eller likvidator. I beaktande tas även möjligheten och utmaningarna med att involvera ett EU-organ (eventuellt den nya europeiska bankmyndigheten) i arbetet med att avveckla ett gränsöverskridande institut.

Vad beträffar alternativet att hantera mer omfattande hinder beaktas huruvida bolagslagstiftningen måste ändras för att avvecklingsmyndigheter ska kunna åsidosätta vissa av aktieägarnas rättigheter (med förbehåll dock för lämpliga mekanismer för rättslig prövning och ersättning) samt huruvida insolvenslagstiftningen eventuellt också måste ändras för att göra det möjligt att med ett speciellt förfarande avveckla en bank som hamnat i svårigheter, eller att avveckla hela bankkoncernen. Vidare beaktas om det finns behov av ett särskilt och självständigt förfarande insolvens när det gäller gränsöverskridande bankkoncerner i stället för nationella ordningar för att en gränsöverskridande bankkoncern ska kunna rekonstrueras eller avvecklas på ett integrerat sätt. Detta tillvägagångssätt skulle innebära avsevärda utmaningar.

Vad beträffar alternativ för finansiellt stöd till gränsöverskridande avveckling beaktas ett antal möjligheter som inte utesluter varandra, bl.a. främjande av finansiering från den privata sektorn genom anpassningar av bolags- och insolvenslagstiftningen eller införande av en ram för att underlätta överföring av tillgångar inom koncernen efter det att ett insolvensförfarande har inletts. Vidare undersöks det om det är genomförbart att involvera generaldirektoraten

utöver deras traditionella kassafunktion och att utveckla offentliga finansieringssystem genom en överenskommelse om klar fördelning av bördan.

Vad beträffar åtgärder till stöd för fortsatta banktjänster beaktas slutligen hur tillämpningen av vissa avvecklingsverktyg kan främjas. Hit hör ändringar i bolags- och insolvenslagstiftningen för att säkerställa ett fortsatt tillhandahållande av tjänster om en bank delas upp (till följd av avveckling via en brobank eller delvis avyttring av tillgångar), inskränkt uppsägningsrätt under en kort period för att avvecklingsmyndigheten ska få tid på sig för att överföra delar av verksamheten till en annan enhet (t.ex. en brobank) och ett samordnat betalningsansånd för en hel bankkoncern.

Denna konsekvensanalys kompletterar ett meddelande från kommissionen som är samrådande till sin karaktär och öppet när det gäller vilka alternativ som är möjliga. En ytterligare konsekvensbedömning blir nödvändig om kommissionen beslutar att lägga fram konkreta förslag.