

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.10.2010
KOM(2010) 579 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN,
REGIONKOMMITTÉN OCH EUROPEISKA CENTRALBANKEN**

En EU-ram för krishantering inom finanssektorn

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN,
REGIONKOMMITTÉN OCH EUROPEISKA CENTRALBANKEN**

En EU-ram för krishantering inom finanssektorn

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Under finanskrisen fann regeringarna att banker och andra systemviktiga finansinstitut inte kunde tillåtas att gå i konkurs. Det gick emellertid inte att utan vidare hitta något sätt för en bank att fortsätta tillhandahålla grundläggande bankfunktioner samtidigt som den är insolvent. Om en stor bank dessutom skulle gå i konkurs skulle dessa funktioner inte kunna läggas ned utan stor skada för hela systemet. De åtgärder som regeringarna tvingades vidta för att hantera bankinstitut som råkat i svårigheter – kapitaltillskott, övertagande av osäkra tillgångar, garantier för tillgångar och skulder samt likviditetsstöd – fungerade och stabiliserade det finansiella systemet. Även konkursmässiga institut samt fordringsägare fick dock understöd på detta sätt, till höga kostnader för de offentliga finanserna: EU:s regeringar tillhandahöll stöd till ett värde på omkring 30 % av EU:s BNP och av detta stöd utnyttjades 13 %.¹ Dessa offentliga ingrepp har haft en stor inverkan på konkurrensvillkoren på den inre marknaden.²

Det råder konsensus om att detta aldrig får inträffa igen. Banker måste kunna gå i konkurs, precis som alla andra företag. Myndigheterna måste ha tillgång till verktyg så att de kan förebygga skador i systemet till följd av en oordnad konkurs i sådana institut, utan att skattebetalarna i onödig utsträckning ska riskera att utsättas för förluster och större ekonomiska skador uppstår. Tillsammans med skärpta regler som minskar risken för att en bank hamnar i svårigheter behövs även en trovärdig ordning som kan återställa konkurshotets inskräpta marknadsdisciplin och minska den moraliska risken, dvs. det implicita konkursskydd som banksektorns aktörer för närvarande åtnjuter.

Kommissionen har arbetat med ett politiskt svar från EU:s sida och har hittills antagit två meddelanden som rör hantering och lösning av kriser. I det första meddelandet från oktober 2009³ övervägdes vilka förändringar som krävs för en effektiv hantering och lösning av kriser eller en avveckling under ordnade former av en konkursmässig bank med gränsöverskridande verksamhet. Detta var också föremål för ett offentligt samråd. Resultatet av samrådet presenterades på en konferens om krishantering som organiserades av kommissionen i mars 2010.⁴ Under våren 2010 inrättade kommissionen en grupp med experter på insolvensrätt för att

¹ Kommissionen och uppgifter som medlemsstaterna lämnat via ekonomiska och finansiella kommittén fram till december 2009.

² Europeiska kommissionen har därför krävt att bördorna – om möjligt – ska delas och att åtgärder ska vidtas för att begränsa denna snedvridning av konkurrensen i enlighet med bestämmelserna i EU-fördraget.

³ KOM(2009) 561.

⁴ Information om den konferensen tillsammans med presentationer och rapporter finns på kommissionens webbplats: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference

bistå den under det förberedande arbetet. Det andra meddelandet offentliggjordes i maj 2010⁵ och behandlade frågan om hur en avveckling kan finansieras på ett sätt som minimerar den moraliska risken och skyddar offentliga medel.⁶ I ett betänkande från Europaparlamentet har det också lämnats viktiga rekommendationer om gränsöverskridande krishantering inom banksektorn (Ferreira-rapporten).⁷

Kommissionen bidrar också till arbetet inom FSB och G20, och följer även noggrant annan internationell utveckling. Vid G20-toppmötet i Toronto i juni 2010 åtog sig deltagarna att utforma och genomföra system där myndigheterna har befogenheter och verktyg att rekonstruera eller avveckla alla typer av krisdrabbade finansinstitut, utan att skattebetalarna i slutänden får bära bördan. G20 uppmanade även FSB att fram till toppmötet i Seoul i november 2010 ta fram konkreta politiska rekommendationer för att angripa och lösa problemen i samband med systemviktiga finansinstitut.⁸ I USA har man genom Dodd-Frank-reformen⁹ upprättat en avvecklingsram för systemviktiga institut på koncernnivå.

I detta meddelande anges den politiska inriktning som kommissionen avser att följa på grundval av det arbete som hittills gjorts i fråga om hantering och lösning av kriser. Kommissionen kommer att fortsätta sitt förberedelsearbete i enlighet med detta med siktet inställt på att lägga fram ett lagförslag under våren 2011. Med det förslaget följer en konsekvensanalys och detta fullbordar kommissionens genomförande av de viktigaste G20-reformerna när det gäller tillsynen av finansmarknaden. Ett offentligt samråd om de tekniska detaljerna i den planerade rättsliga ramen kommer att inledas i december 2010. I avsnitt 6 i detta meddelande anges även i stora drag det ytterligare arbetet för en reformering av insolvenslagstiftningen och avveckling av gränsöverskridande koncerner.

2. TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH MÅL

Den ram som anges i detta meddelande kommer att gälla alla kreditinstitut och vissa värdepappersföretag¹⁰, oavsett om de bedriver gränsöverskridande verksamhet eller är verksamma nationellt. Kommissionen kommer emellertid att arbeta vidare med frågan om avveckling av andra finansinstitut och kommer att avrapportera detta senast i slutet av 2011. I samband med detta arbete kommer man i synnerhet att överväga eventuella arrangemang för hantering och lösning av kriser som är nödvändiga och ändamålsenliga för andra finansinstitut, inklusive försäkringsföretag, investeringsfonder och centrala motparter.

Det övergripande målet med en europeisk avvecklingsram bör vara att alla institut som råkat i svårigheter, oavsett typ och storlek och i synnerhet systemviktiga institut, ska kunna gå i konkurs utan att den finansiella stabiliteten riskeras och utan att skattebetalarna får stå för kostnaderna. För att åstadkomma detta inom banksektorn håller kommissionen för närvarande

⁵ KOM(2010) 254.

⁶ Kommissionens två tidigare meddelanden finns på http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

⁷ Europaparlamentet, A7-0000/2010, utskottet för ekonomi och valutafrågor, föredragande: Elisa Ferreira.

⁸ De idéer som anges i detta dokument stämmer överens med de rekommendationer som FSB håller på att ta fram.

⁹ Wall Street-reformen och konsumentskyddslagen ([Pub.L. 111-203, H.R. 4173](#)).

¹⁰ Kommissionen vill att alla värdepappersföretag ska omfattas som kommer att destabilisera systemet om de går i konkurs, och den överväger nu olika alternativ för hur denna kategori ska definieras.

på att utarbeta en ram för förebyggande, krishantering och avveckling som utgår från följande mål:

- **Förebyggande och förberedelse som ett första steg:** Omfattande planering och förebyggande åtgärder bör hjälpa myndigheter och företag att förbereda sig inför en avveckling. Detta bör komplettera andra reformer för att minska riskerna i det finansiella systemet.
- **Tillhandahållande av trovärdiga avvecklingsverktyg** som säkerställer att myndigheterna har möjlighet att avveckla institut på ett sätt som minimerar spridningsriskerna och säkerställer grundläggande finansiella tjänster utan avbrott, inklusive en löpande tillgång till insättningar för försäkrade insättare.
- **Möjliggöra ett snabbt och beslutsamt agerande** genom att lägga fast väl definierade befogenheter och förfaranden samt undanröja osäkerhet angående rättsläget i fråga om när myndigheterna kan ingripa och vilka åtgärder de kan vidta.
- **Minska den moraliska risken** genom att se till att förluster fördelas på lämpligt sätt mellan aktieägare och fordringsägare och att offentliga medel skyddas. Detta innebär att kostnaderna för en avveckling åtminstone bör bäras av aktieägarna och så långt möjligt av det aktuella institutets fordringsägare i enlighet med den normala prioriteringsordningen, om nödvändigt av banksektorn som helhet.
- **Underlätta en smidig avveckling av gränsöverskridande koncerner** för att så långt som möjligt undvika störningar på den inre marknaden, säkerställa en rättvis kostnadsfördelning och upprätthålla grundläggande banktjänster.
- **Säkerställa klarhet angående rättsläget** och lämpliga skyddsåtgärder för tredje man samt begränsa eventuella kollisioner med äganderättigheter till vad som är nödvändigt och motiverat i allmänhetens intresse. Denna ram bör syfta till att säkerställa att fordringsägarna får samma behandling som de skulle ha fått om banken hade avvecklats¹¹.
- **Begränsa snedvridningar av konkurrensen** på grund av åtgärder som snedvrider konkurrensvillkoren inom finanssektorn på EU-nivå. Detta innebär att statligt stöd som beviljas enligt ramen för avveckling måste vara förenligt med fördragets regler och den inre marknaden.

En ram för krishantering som grundar sig på dessa mål bör säkerställa att banker som råkat i svårigheter lämnar marknaden utan att den finansiella stabiliteten äventyras. Utan en sådan ram finns det eventuellt inga realistiska alternativa räddningsaktioner för finansinstitut igen vid en framtida kris.

3. HUVUDELEMENTEN I DENNA RAM

Den krishanteringsram som kommissionen håller på att ta fram innehåller tre kategorier av åtgärder: förberedande och förebyggande åtgärder, tidigt ingripande av tillsynsmyndigheter samt verktyg och befogenheter för en avveckling. Vissa av dessa verktyg finns redan inom

¹¹ I den mening att fordringsägarna varken skulle klara sig bättre eller sämre än de skulle ha gjort om banken skulle ha avvecklats.

nationella ordningar, men några skulle vara nya i vissa medlemsstater. Det kommer därför att bli nödvändigt att säkerställa en smidig övergång mellan de nuvarande nationella arrangemangen och den framtida ramen. Åtgärderna för ett tidigt ingripande och en avveckling måste ge myndigheterna ett stort antal handlingsalternativ och, beroende på de utlösande faktorerna, bör det inte föreskrivas vilka åtgärder som ska användas i ett särskilt fall.

3.1. Behöriga myndigheter vid krishantering

Befogenheterna för ett tidigt ingripande kommer även fortsättningsvis tillsynsmyndigheterna att ha enligt kapitalkravsdirektivet.¹²

Den nya krishanteringsramen kommer att kräva att varje medlemsstat ska identifiera en myndighet som har avvecklingsbefogenheter. Dessa myndigheter bör vara administrativa och inte rättsliga, men i nuläget förefaller det inte nödvändigt att närmare föreskriva vilka nationella organ som bör agera avvecklingsmyndighet. Medlemsstaterna kommer på så vis att kunna behålla befintliga nationella arrangemang där finansministeriet, centralbanken eller insättningsgarantisystemet kan fullgöra avvecklingen. Kommissionen noterar dock att det i många jurisdiktioner föreligger en ändamålsenlig åtskillnad mellan avvecklingsmyndigheter och tillsynsmyndigheter och anser att detta är viktigt för att minimera riskerna för återhållsamhet.

3.2. Förberedande och förebyggande åtgärder

Kommissionen överväger ett antal åtgärder som ska öka chanserna att i ett tidigt skede kunna uppfatta och angripa framväxande problem, och öka företagets och myndigheternas beredskap att effektivt hantera allvarliga problem.

Skärpt tillsyn

En bristande tillsyn föregick och bidrog till den kris vi just har upplevt. Kommissionen har därför för avsikt att skärpa tillsynen inom ramen för kapitalkravsdirektivet och kräva att ett tillsynsprogram utifrån en riskbedömning utarbetas varje år för varje övervakat institut, att tillsynsutredningar sker på plats i större och mer systematisk omfattning, att robustare standarder fastställs, och att mer ingripande och framtidsorienterade tillsynsbedömningar görs.

Tillgångars överförbarhet

Kommissionen undersöker för närvarande åtgärder som skulle reglera under vilka omständigheter och villkor institut som regleras av kapitalkravsdirektivet kan överföra tillgångar inom en koncern, inklusive situationer där enskilda företag i koncernen ställs inför likviditetsproblem.¹³ Målet skulle vara att skapa en ram för koncernintern likviditetsförvaltning som måste omfatta nödvändiga skyddsåtgärder för att dels upprätthålla den finansiella stabiliteten i de medlemsstater där de överförande enheterna är etablerade, dels skydda fordringsägarnas och aktieägarnas rättigheter.

¹² Direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

¹³ Hur en sådan överföring ska behandlas enligt gällande skattebestämmelser måste granskas närmare. Även redovisningsmetoderna behöver eventuellt undersökas.

Rekonstruktions- och avvecklingsplaner

Eftersom rekonstruktions- och avvecklingsplaner är en väsentlig del av planeringen inför en konkurs i stora institut och allmänt betraktas som ett nödvändigt inslag i en effektiv krishantering pågår för närvarande internationellt arbete på detta område. Kommissionen deltar i arbetet och kommer att eftersträva en samsyn med de resultat som följer av utvecklingen på internationell nivå.

Alla kreditinstitut och värdepappersföretag som omfattas av ordningen skulle vara skyldiga att utarbeta och uppdatera avvecklingsplaner där det fastställs vilka åtgärder institutet eller koncernen skulle vidta i olika situationer för att komma till rätta med likviditetsproblem, anskaffa kapital eller minska risker. Planerna måste vara detaljerade och realistiska, och bör inte förutsätta något stöd med offentliga medel. En rekonstruktionsplan bör dock bara föreskrivas om detta är proportionerligt med hänsyn till företagets storlek, arten av dess finansieringskällor och den utsträckning i vilken man realistiskt sett kan räkna med stöd från koncernen eller andra delar av sektorn. Institutet skulle vara skyldiga att lägga fram planer för tillsynsmyndigheterna, som skulle bedöma om de är heltäckande och lämpade att återställa institutets bärkraft.

Kravet på uppdaterade avvecklingsplaner skulle gälla alla kreditinstitut och värdepappersföretag som omfattas av ordningen för att säkerställa den planering som är nödvändig för att möjliggöra en överföring eller avveckling av bankens eller företagets verksamhet om det blir insolvent. Dessa planer skulle utarbetas av avvecklingsmyndigheter och tillsynsmyndigheter i nära samarbete med företagen, som skulle vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter.¹⁴ Avvecklingsplanerna måste t.ex. innehålla uppgifter om koncernstruktur, koncerninterna garantier och avtal om servicenivå, kontrakt och motparter, skulder och depåavtal samt driftsmässiga uppgifter om IT-system och personal.

Rekonstruktions- och avvecklingsplaner skulle krävas både på företags- och koncernnivå, och skulle godkännas gemensamt i kollegier som inrättas för detta syfte.¹⁵

Förebyggande befogenheter

Som ett komplement till åtgärderna i samband med avvecklingsplaneringen anser kommissionen att myndigheterna bör ha klara förebyggande befogenheter som kan utövas när avvecklingsmyndigheterna anser att det föreligger hinder för avvecklingen av ett institut eller koncern inom ramen för gällande ordningar. Målet skulle vara att göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna¹⁶ att, efter samråd med avvecklingsmyndigheterna, kräva att institut ska vidta nödvändiga åtgärder, som även kan omfatta ändringar i företagets verksamhet och bolagsstruktur, för att säkerställa att avvecklingen är bärkraftig med den gällande rättsliga ramen. I de förebyggande befogenheter som övervägs ingår att man kan kräva att exponeringar ska begränsas eller ändras, att utöka rapporteringen, att viss verksamhet ska inskränkas eller förbjudas, eller att man kan kräva en övergång till en koncernstruktur (inklusive kartläggning av viss verksamhet med juridiska personer). Eftersom befogenheter att kräva ändringar av rättsliga strukturer och affärsöverenskommelser utan tvekan utgör

¹⁴ Tillsynsmyndigheter och övriga myndigheter skulle omfattas av de normala begränsningar som gäller för att lämna ut konfidentiella uppgifter.

¹⁵ Se avsnitt 4.1.

¹⁶ Den tillsynsmyndighet som är ansvarig för den gruppbaseade tillsynen, enligt direktiv 2006/48/EG, skulle svara för att bestämma vilka ändringar som krävs på koncernnivå.

väsentliga ingrepp skulle det därför krävas ändamålsenliga ömsesidiga kontroller. Dessa skulle omfatta att företaget har rätt att överklaga eventuella krav på omstrukturering som tillsynsmyndigheten eller avvecklingsmyndigheten kan ställa.

3.3. Utlösare

Utlösare av tidigt ingripande och avveckling måste säkerställa att de aktuella myndigheterna kan vidta åtgärder i rätt tid, och de bör vara tillräckligt tydliga och överblickbara för att minimera osäkerhet hos tillsynsmyndigheter, företag och motparter när det gäller om villkoren för ett ingripande är uppfyllda.

Utlösare av tidigt ingripande

Enligt kapitalkravsdirektivet har tillsynsmyndigheterna befogenhet att ingripa tidigt med åtgärder om en bank inte uppfyller kraven i det direktivet.¹⁷ För att tillsynsmyndigheterna ska kunna ingripa tillräckligt tidigt och på ett verksamt sätt angripa framväxande problem kan de omständigheter under vilka tillsynsmyndigheterna kan vidta sådana åtgärder utsträckas till att även omfatta fall där en bank eller ett värdepappersföretag *sannolikt* inte uppfyller kraven i kapitalkravsdirektivet. Eftersom kraven i kapitalkravsdirektivet är mycket omfattande innebär en underlåtelse eller en sannolik underlåtelse att uppfylla ett krav inte nödvändigtvis att det aktuella institutet drabbats av allvarliga problem av sådan art att de utan motåtgärder kommer att leda till en nedgång eller eventuell konkurs. Ingrepp av olika intensitet kan komma i fråga inom ramen för kapitalkravsdirektivet, och tillsynsmyndigheterna skulle förväntas välja åtgärd på ett sätt som är ändamålsenligt och proportionerligt beroende på vilken typ av underlåtenhet det rör sig om och hur allvarlig den är.

Utlösare för en avveckling

Med hänsyn till den finansiella stabiliteten måste trösklarna som innebär att avvecklingsverktygen kommer till användning och befogenheter kan utnyttjas fastställas på ett sådant sätt att det säkerställs att avvecklingsmyndigheterna kan vidta åtgärder innan en bank är insolvent enligt balansräkningen.¹⁸ Om ett ingripande inte sker förrän banken har nått denna punkt begränsas sannolikt de alternativ som står till buds för en avveckling eller krävs det ökade medel för detta alternativ. Eftersom verktygen kan innebära ett betydande ingrepp i aktieägarnas och fordringsägarnas äganderätt måste utlösarna för en avveckling även säkerställa att avvecklingen inte inleds förrän alla andra realistiska rekonstruktionsmöjligheter är uttömda och ingripandet ligger i allmänhetens intresse.

Kommissionen överväger ett antal alternativ som ska tillgodose kravet att ett institut bör ha allvarliga svårigheter utan några realistiska möjligheter att kunna rekonstrueras inom en tid som är rimlig i förhållande till de risker för den finansiella stabiliteten som institutets svårigheter och eventuella konkurs innebär. Möjliga tröskelvillkor för ett instituts solvens eller likviditet är tillsynsmyndigheternas bedömning att institutet har ådragit sig eller sannolikt kommer att ådra sig förluster som leder till att de lagstadgade kapitalkraven inte uppfylls, att dess tillgångar sannolikt understiger dess skulder, att det sannolikt inte kommer att kunna fullgöra sina skyldigheter inom ramen för den normala affärsverksamheten, eller mer generellt att det inte har tillräckliga resurser för att kunna bedriva sin verksamhet. Ett mer

¹⁷ Artikel 136 i direktiv 2006/48/EG. I enlighet med artikel 37 i direktiv 2006/49/EG gäller dessa befogenheter värdepappersföretag.

¹⁸ Insolvens enligt balansräkningen är normalt den punkt då det reguljära insolvensförfarandet inleds.

kvalitativt alternativ kan t.ex. vara att tillsynsmyndigheterna gör bedömningen att institutet inte längre uppfyller eller snart inte kommer att uppfylla villkoren för sitt tillstånd att bedriva bank- eller värdepappersverksamhet. Det föreligger naturligtvis en viss överlappning mellan dessa båda alternativ och kommissionen kommer att fortsätta överväga för att uppnå bästa möjliga balans mellan flexibilitet och objektivitet.

Kommissionen föreslår, utöver sådana kvalitativa eller kvantitativa utlösare som beskrivs ovan, att ytterligare ett villkor ska ingå, nämligen att det är nödvändigt med en avveckling i allmänhetens intresse. Frågan om villkoret i allmänhetens intresse är uppfyllt kan t.ex. besvaras med ja om avvecklingen av institutet med normala insolvensförfaranden inte skulle säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet eller ett kontinuerligt tillhandahållande av grundläggande finansiella infrastrukturjänster. Om det villkoret inte är uppfyllt bör institutet avvecklas när tröskeln för likvidation vid insolvens uppnås.

Även om utlösarna för ett tidigt ingripande och avveckling harmoniseras kvarstår risken att myndigheterna fördröjer ett ingripande eller till och med inte upptäcker i tid att förutsättningarna för detta är uppfyllda. Denna risk kan minimeras om man tar fram gemensamma indikatorer och kommer överens om metoder som ger ytterligare riktlinjer för när ingripandet ska ske. En kritisk granskning av andra tillsynsmyndigheter inom kollegier torde också bidra till att minska risken för att framväxande problem inte upptäcks eller angrips.

3.4. Tidigt ingripande

I detta avsnitt beskrivs åtgärder som övervägs för att i ett tidigt skede angripa framväxande problem på företags- och koncernnivå, förhindra att de förvärras och säkerställa en rekonstruktion.

Tillsynsmyndigheternas befogenheter

Tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa tidigt kommer att utökas och förtydligas. Nya åtgärder som myndigheterna kan vidta kan bl.a. vara att man kan förbjuda en betalning av utdelningar och, där detta är genomförbart, kupongbetalningar för hybridinstrument som kan räknas in i kapitalbasen, kräva att företagsledare byts ut eller att en bank ska avhända sig verksamhet eller verksamhetsområden som utgör en för stor risk för dess finansiella sundhet. Som anges ovan skulle dessa befogenheter vara möjliga vid en underlåtenhet eller sannolik underlåtenhet att uppfylla kraven i kapitalkravsdirektivet, och de skiljer sig därför från de förebyggande befogenheter som diskuterades i det föregående avsnittet.

Genomförande av rekonstruktionsplaner

För att garantera att institut i god tid vidtar åtgärder för att i ett tidigt skede angripa problem bör banker och värdepappersföretag som omfattas av ramen åläggas en ny skyldighet att, på tillsynsmyndigheternas begäran, lägga fram en plan med de åtgärder de avser att vidta för att rekonstruera institutet i ett finansiellt krisläge. Denna skyldighet skulle gälla om ett institut inte uppfyller solvenskraven i kapitalkravsdirektivet eller eventuella framtida likviditetskrav. I de flesta fall skulle planen bygga på och genomföra de åtgärder som anges i företagets rekonstruktionsplan.

Särskild förvaltare

Utöver de utvidgade tillsynsbefogenheterna inom ramen för kapitalkravsdirektivet kan tillsynsmyndigheterna få befogenhet att utse en särskild förvaltare som under en begränsad tid (högst ett år) tar över förvaltningen eller stöttar den befintliga ledningen av ett institut. Detta uppfyller då inte kraven i kapitalkravsdirektivet och har antingen inte lämnat in en trovärdig plan enligt föregående stycke eller genomför inte planen på ett verksamt sätt. Den särskilda förvaltaren skulle ha ledningens alla befogenheter, men hans eller hennes främsta uppgift skulle vara att återställa institutets sundhet. Aktieägarnas rättigheter skulle då inte påverkas, och de måste godkänna alla åtgärder som förvaltaren vidtar och som skulle kräva ett samtycke om den normala företagsledningen skulle vidtagit dem. Beslutet att utse en särskild förvaltare bör inte vara förknippat med en statlig garanti eller ålägga tillsynsmyndigheterna någon ansvarsskyldighet för förvaltarens åtgärder. Hur omfattande förvaltarens ansvarsskyldighet ska vara bör analyseras närmare.

3.5. Avveckling

Generellt bör insolventa kreditinstitut likvideras genom reguljära insolvensförfaranden. I finanssektorn har det, i motsats till andra sektorer i ekonomin, oftast varit så att insolventa finansinstitut, och särskilt sådana som har varit systemviktiga, inte har hanterats inom ramen för reguljära insolvensförfaranden. Kommissionen kommer att överväga hur lagstiftningen om bankers insolvens behöver reformeras för att konkursmässiga banker ska kunna likvideras i ett andra steg (se avsnitt 5), varvid den vill se till att en likvidation är ett realistiskt alternativ.

En bank eller ett värdepappersföretag kommer dock inte alltid att kunna likvideras genom reguljära insolvensförfaranden. I vissa fall kommer en reguljär avveckling att vara nödvändig i allmänhetens intresse med hänsyn till den finansiella stabiliteten: detta för att minimera spridningsrisken, säkerställa kontinuiteten vad gäller grundläggande ekonomiska funktioner, maximera värdet på de återstående tillgångarna och underlätta deras återgång till en produktiv användning inom den privata sektorn.¹⁹

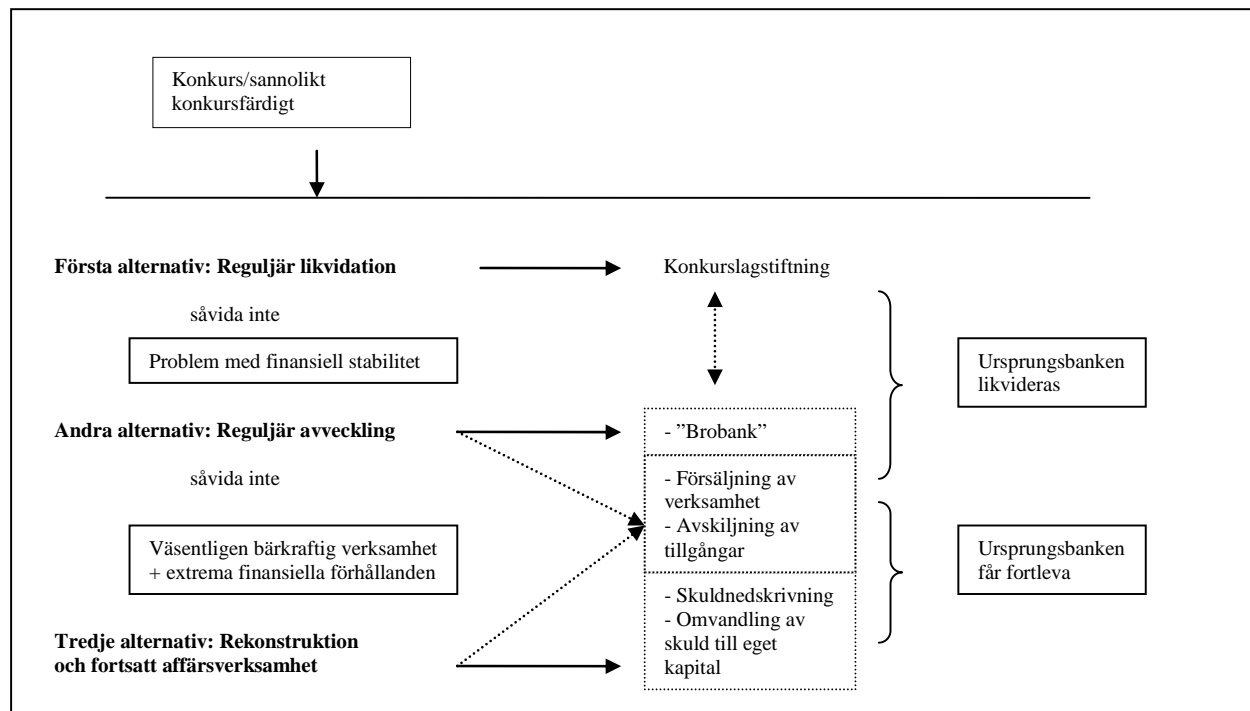
Åtgärder för företagets fortlevnad, t.ex. genom en avskrivning av skulder eller en omvandling av dessa till eget kapital²⁰, bör bara vidtas som en sista utväg och bara i väl motiverade fall. Detta skulle främja marknadsdisciplinen.

Kommissionen anser att denna avvecklingsram, tillsammans med de förebyggande befogenheter att förenkla de rättsliga och affärsrelaterade strukturerna för företag som annars inte skulle kunna avvecklas, kommer att garantera att avvecklingsmyndigheterna kan hantera en konkurs i alla institut som omfattas av ramen, oavsett storlek och inbördes förhållanden, utan att den finansiella stabiliteten äventyras.

¹⁹ Företaget upphör helt eller delvis att existera både vid en reguljär likvidation och vid en reguljär avveckling, och därför är utgångspunkten att affärsverksamheten inte fortsätter.

²⁰ Se avsnitt 3.6.

Avveckling och insolvens



Avvecklingsramen kommer att behöva bestå av avvecklingsverktyg med en kombination av avvecklingsbefogenheter. Med denna ram kommer både verktyg och befogenheter att preciseras, tillsammans med de villkor som måste uppfyllas innan de får användas respektive utövas.

Avvecklingsverktygen omfattar möjligheten att avyttra affärsverksamhet, vilket innebär att myndigheterna kan avyttra kreditinstitutet eller delar av dess verksamhet till en eller flera köpare utan aktieägarnas samtycke,²¹ möjligheten att inrätta en "brobank" så att myndigheterna kan överföra vissa delar av ett konkursmässigt kreditinstituts verksamhet eller hela dess verksamhet (inklusive dess insättningar eller hypotekslån) till en tillfällig "brobank",²² möjligheten att avskilja tillgångar så att myndigheterna kan överföra svaga eller "giftiga" tillgångar till ett separat bolag (avvecklingsenhet) för att "rensa" balansräkningen i en bank som råkat i svårigheter, samt en avskrivningsmöjlighet (se avsnitt 3.6). **Avvecklingsbefogenheterna** är de olika juridiska befogenheter som myndigheterna utövar i olika kombinationer när man använder avvecklingsverktygen. I dessa ingår de centrala befogenheterna att överföra aktier i en bank eller en banks tillgångar, rättigheter eller skulder till en annan enhet som ett annat finansinstitut eller en "brobank", befogenheterna att nedsätta aktiekapital, eller skriva ned eller omvandla skulderna i en insolvent bank, befogenheter att

²¹ Avyttringen av ett institut eller delar av dess verksamhet bör, så långt detta är möjligt under rådande omständigheter, ske på ett öppet, överblickbart och icke-diskriminerande sätt. Det är den bästa garantin för att man får ut ett skäligt marknadspris och därmed att inget statligt stöd ges till köparen. Kommissionen är dock medveten om att en avyttring under vissa omständigheter måste genomföras på mycket kort tid för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Ett normalt offentligt anbudsförfarande är i så fall inte möjligt, men kraven på transparens, öppenhet och icke-diskriminering måste ändå i möjligaste mån respekteras.

²² Syftet med en brobankskonstruktion är att under en begränsad tid underlätta kontinuerlig tillgång till försäkrade insättningar eller upprätthålla grundläggande bankfunktioner, för att sedan kunna avyttra verksamheten till den privata sektorn när marknadsförhållandena har stabiliserats.

ersätta ledningen samt befogenheten att bevilja ett tillfälligt betalningsansånd. Kompletterande befogenheter kan också krävas, t.ex. en befogenhet att kräva fortsatt upprätthållna bastjänster av andra delar av koncernen.

Användningen av dessa verktyg och befogenheter kan kollidera med aktieägarnas, och i de flesta fall, fordringsägarnas rättigheter. Mot bakgrund av detta skulle ramen inkludera skyddsåtgärder och kompensationsmekanismer där detta är nödvändigt. Den vägledande principen för kompensation som kommissionen nu överväger är att intressenter som påverkas inte ska ådra sig större förluster än de skulle ha gjort om institutet hade avvecklats enligt gällande insolvenslagstiftning.²³

Ramen kommer dessutom även att omfatta skyddsåtgärder för motparter och marknadsförbindelser som skulle beröras av en överföring av egendom, tillgångar eller skulder, samt bestämmelser om rättslig prövning för att garantera att parter som berörs har ändamålsenliga rättigheter att överklaga myndigheternas åtgärder och begära skadestånd. Kommissionen anser slutligen att ramen bör omfatta ett tillfälligt upphörande av uppsägningsrätten när myndigheterna överför motsvarande avtal som en del av en avvecklingsåtgärd. Kommissionen kommer att samråda med experter om de närmare detaljerna kring en sådan bestämmelse. Ytterligare överväganden kan också behöva göras när det gäller utövandet av uppsägningsrätten i samband med ett tidigt ingripande.

Det föreslås att ramen inte bör vara för stelbent och föreskrivande när det gäller de rättsliga medlen för utövandet av befogenheterna. En rad modeller finns nu i medlemsstaterna, som förvaltning, tvångsförvaltning och det normala utövandet av verkställande befogenheter. För ett effektivt samarbete förefaller det inte nödvändigt att införa en enhetlig modell i detta skede.

Dessa verktyg och befogenheter måste användas och utövas på ett sätt som är förenligt med EU-fördraget och i tillämpliga fall särskilt med reglerna för statligt stöd.

3.6. Nedskrivning av skulder

Svårigheterna med att avveckla stora och komplexa finansinstitut står nu i centrum för de internationella diskussionerna. Politiska beslutsfattare är medvetna om att de avvecklingsverktyg som beskrivs ovan under vissa omständigheter eventuellt inte är tillräckliga för att avveckla ett stort och komplext finansinstitut på ett sätt som tryggar den finansiella stabiliteten. Vid en systemkris kan myndigheterna med de traditionella avvecklingsförfarandena eventuellt inte upprätthålla en stor kommersiell banks systemviktiga verksamhet, t.ex. dess betalningssystem och utlåningsfunktioner. En sådan bank kan vara för stor för att under rådande omständigheter kunna avyttras till andra banker utan statligt stöd eller utan betydande negativ inverkan på konkurrensen, men om den avvecklas kanske dess marknadsfunktioner inte kan ersättas direkt av befintliga eller nya aktörer. Kommissionen överväger därför kompletterande mekanismer som ska göra det möjligt för institutet att fortsätta bedriva sin verksamhet, så att det kan rekonstrueras eller, eventuellt, viss verksamhet kan avvecklas på ett ordnat sätt som minimerar spridningsrisken.

En mekanism som övervägs är att skriva ned allt aktiekapital och omvandla skulderna till aktiekapital i ett institut som råkat i svårigheter, för att återställa dess egna kapital så att det

²³ Denna princip tillämpas för närvarande i ett antal jurisdiktioner.

kan fortsätta sin affärsverksamhet (antingen tills vidare eller permanent). Här uppstår dock omfattande juridiska och politiska frågor. Det rör sig här bl.a. om

- huruvida mekanismen bör grundas på en lagstadgad befogenhet för myndigheterna att under vissa omständigheter skriva ned eller omvandla skulder, eller om nedskrivningen eller omvandlingen måste regleras i avtal, och behöva i proportion till skulderna i de finansinstitut som omfattas av krishanteringsramen,
- vilka former av fordringar som skulle omfattas om det rör sig om en lagstadgad befogenhet (svåra juridiska och politiska frågor uppstår exempelvis när det gäller leverantörsskulder, derivat, insättningar från företagskunder, prioriterade fordringar, interna fordringar i koncernen²⁴) och vilka konsekvenser tillämpningsområdet skulle få för fordringarnas prioritetsordning,²⁵
- konsekvenserna för finansieringskostnaderna, risken med att överföra medel till kortfristiga eller prioriterade fordringar, behovet att reglera balansräkningens skuldsida, och det eventuella behovet att ändra fordringsägarnas prioritetsordning,
- svårigheterna att tillämpa detta verktyg på en gränsöverskridande koncern, och behovet att få utländska domstolar att erkänna en eventuell nedskrivning eller omvandling när skulden redovisas enligt eller omfattas av lagstiftningen i ett land utanför EU.

Kommissionen noterar att en rad initiativ diskuteras med samma mål att förbättra övertagandet av förluster genom att skulder omvandlas till aktiekapital eller skulder skrivs ned innan affärsverksamheten läggs ner. I dessa ingår det förslag till krav som diskuterats i Baselkommitténs samrådsdokument av den 19 augusti om att alla oprioriterade fordringar bör kunna omvandlas till aktiekapital när det fastställs att företaget inte längre är livskraftigt eller myndigheterna ingriper. Kommissionen kommer att genomföra ytterligare samråd om genomförandet av eventuella nya regler om betingat konvertibelt kapital och kommer att se till att varje förslag om skuldnedskrivning som ett avvecklingsverktyg samordnas med detta.

Trots de tekniska svårigheter som är förknippade med utformningen av en skuldnedskrivningsmekanism anser kommissionen att en sådan mekanism är ytterligare ett avvecklingsverktyg som i betydande utsträckning skulle öka myndigheternas möjligheter att avveckla stora och komplexa finansinstitut. I brist på effektiva mekanismer för att hantera insolvens i sådana institut utan störningar för hela systemet får i alla fall det argumentet större vikt att ytterligare tillsynskrav, tillsammans med strukturella åtgärder för att säkerställa en möjlig avveckling, bör fastställas som alternativ till förbättrad skuldavveckling.

4. SAMORDNING AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE KRISHANTERING

4.1. Samordnad avveckling av EU-bankkoncerner

De åtgärder som beskrivs i avsnitt 2 kommer att säkerställa att avvecklingsmyndigheterna förfogar över samma verktyg och befogenheter. Detta kommer att underlätta samordnade

²⁴ När verktyget utformas bör man vara observant så att vissa kategorier av investerare som icke-institutionella investerare och små och medelstora företag inte missgynnas.

²⁵ Kommissionen anser principiellt att varje nedskrivning av skulder bör göras på ett sätt som respekterar prioritetsordningen vid insolvens.

insatser om en gränsöverskridande koncern blir insolvent, men ytterligare åtgärder förefaller nödvändiga för att främja samarbetet och förhindra att man agerar på olika sätt nationellt.

I princip skulle en integrerad ram för avveckling av gränsöverskridande företag genom en europeisk instans säkerställa ett snabbt, resolut och rättvist avvecklingsförfarande för finanskoncerner i EU och bättre avspeglade bankmarknadernas EU-övergripande karaktär. Kommissionen är dock medveten om att det skulle vara svårt att lägga fast en EU-integrerad avvecklingsmodell för gränsöverskridande bankkoncerner eftersom det inte finns någon harmoniserad insolvensordning för dessa företag och ingen ensam behörig europeisk tillsynsmyndighet. Kommissionen anser att EU:s avvecklingsstrategi bör avspegla den mer brett anlagda strategin för tillsynen.

Kommissionen förordar därför, som ett första steg, en ram för samordningen som bygger på harmoniserade avvecklingsverktyg och ett krav på myndigheterna att samråda och samarbeta vid en avveckling av närstående företag. För att uppnå detta överväger kommissionen två huvudreformer.

För det första skulle avvecklingskollegier inrättas i anslutning till de redan befintliga tillsynskollegierna genom att även koncernföretagens avvecklingsmyndigheter deltar i arbetet. Dessa avvecklingskollegier skulle ha den avvecklingsmyndighet som ansvarar för kreditinstitutets moderbolag i EU ("avvecklingsmyndigheten på koncernnivå") som ordförande och skulle svara för krisplanering och utarbetandet av avvecklingsplaner, bl.a. principerna för bördornas fördelning. Vid en kris skulle avvecklingskollegiet fungera som forum för informationsutbyte och samordning av avvecklingsåtgärder.

För det andra bör avvecklingsmyndigheterna på koncernnivå ha befogenhet att vid en koncerns insolvens besluta om det är ändamålsenligt med en avvecklingsordning för koncernen. I avvaktan på det beslutet – som måste fattas snabbt – skulle de nationella myndigheterna inte få vidta nationella åtgärder som kan göra denna avvecklingsordning mindre verksamt. Avvecklingsmyndigheten på koncernnivå kan i samarbete med övriga myndigheter i avvecklingskollegiet komma fram till att en separat avveckling av enskilda företag fungerar bäst med hänsyn till koncernens struktur och organisation. I så fall fattar de olika nationella myndigheterna självständiga beslut. En koncernavvecklingsordning skulle grundas på den koncernavvecklingsplan som de relevanta myndigheterna redan har utarbetat och genomförs av de nationella myndigheterna med hjälp av avvecklingsverktygen och -befogenheterna enligt den nya ramen.

En avvecklingsordning för en koncern bör i lämpliga fall underlätta en samordnad avveckling, som sannolikt ger det bästa resultatet för koncernen. Eftersom avvecklingsbefogenheterna emellertid tillämpas på enskilda juridiska personer och behörigheten för avvecklingen fortfarande skulle vara nationell skulle avvecklingsordningen för koncernen inte vara bindande. Nationella myndigheter som inte varit införstådda med ordningen skulle inte vara förhindrade att vidta självständiga åtgärder om de anser att detta är nödvändigt med hänsyn till den finansiella stabiliteten i landet, men om de gör det skulle de vara förpliktade att beakta åtgärdens konsekvenser för den finansiella stabiliteten i andra medlemsstater, motivera sitt beslut inför avvecklingskollegiet och, om det är möjligt inom de tidsramar som ges, diskutera dessa skäl med kollegiets övriga medlemmar innan de vidtar sina egna åtgärder.

En sådan ram skulle skapa en rimlig balans mellan den samordning av nationella åtgärder som är nödvändig för att hantera en insolvent koncern på ett enhetligt sätt, och nödvändigheten

som bevisligen föreligger att myndigheterna agerar snabbt och beslutsamt när situationen så kräver.

4.2. Samordningsram med tredjeländer

En effektiv avveckling av internationellt aktiva koncerner kräver, som ett minimum, ömsesidigt erkännande och kontroll av efterlevnaden av åtgärder som vidtas av avvecklingsmyndigheter i de aktuella jurisdiktionerna. De internationella överenskommelser som krävs kommer att vara enklare att uppnå om avvecklingsordningarna bygger på gemensamma principer och strategier, och kommissionen stöder med eftertryck FSB:s och G20:s arbete på området. Kommissionen stöder också utvecklingen av fasta särskilda samarbetsavtal mellan de nationella myndigheter som svarar för hanteringen av insolventa globala företag, detta för att säkerställa en effektiv planering och samordning och ett effektivt beslutsfattande när det gäller internationella koncerner.

4.3. De europeiska tillsynsmyndigheternas roll vid krishantering

Den ram som beskrivs i detta meddelande stämmer helt och fullt överens med de nyligen överenskomna förordningarna om inrättandet av de europeiska tillsynsmyndigheterna. Som ett resultat av överläggningarna i Europaparlamentet och rådet ska de europeiska tillsynsmyndigheterna enligt dessa förordningar även ta över olika uppgifter bl.a. när det gäller krishantering, förberedande och förebyggande åtgärder. Europeiska bankmyndigheten skulle (i tillämpliga fall i samarbete med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) – inom de gränser som EU-lagstiftningen sätter – kunna få i uppdrag att när det gäller de delar av ramen som rör förberedande, förebyggande, tidigt ingripande och samordning utöva tillsyn och överta vissa uppgifter, inklusive få befogenheter att undersöka överträdelser av EU-lagstiftningen samt att vara verksam som medlare och i nödsituationer fatta beslut.²⁶ Europeiska bankmyndigheten skulle spela en central roll vid den gränsöverskridande samordningen inom denna ram genom att vara observatör i avvecklingskollegierna och i väsentlig utsträckning medverka vid utarbetandet och samordningen av rekonstruktions- och avvecklingsplaner.²⁷ På områden där de europeiska tillsynsmyndigheternas befogenheter rörande medling och beslut i krissituationer gäller skulle den skattemässiga säkerhetsåtgärden²⁸ också tillämpas, vilket är en garanti för att tillsynsmyndigheternas beslut aldrig på något sätt skulle kunna inkräkta på medlemsstaternas skattemässiga skyldigheter.

När det gäller en avveckling där andra myndigheter än tillsynsmyndigheterna är involverade kommer kommissionen att noggrant överväga hur Europeiska bankmyndigheten bäst kan stötta processen. Den kan t.ex. förtjänstfullt verka som ett samordnande organ på EU-nivå på i stort sett samma sätt som tillsynsmyndigheter stöder avvecklingsmyndigheternas åtgärder på nationell nivå. Risken för intressekonflikter måste emellertid beaktas: ett skäl till att tillsynsmyndigheter och avvecklingsmyndigheter är åtskilda i många jurisdiktioner är att minska risken för återhållsamhet vid tillsynen.

²⁶ Artiklarna 9, 10 och 11 i de kompromisstexter beträffande förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna som rådet och Europaparlamentet enats om.

²⁷ Artikel 12c ff i de kompromisstexter beträffande förordningen om Europeiska bankmyndigheten som rådet och Europaparlamentet enats om.

²⁸ Artikel 23 i de kompromisstexter beträffande förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna som rådet och Europaparlamentet enats om

5. AVVECKLINGSFINANSIERING

Kostnaderna för en avveckling bör i första hand bäras av aktieägarna och fordringsägarna, men i de flesta fall räcker inte detta. Om en avveckling ska vara ett trovärdigt alternativ bör lämpliga ordningar för finansieringen genomföras. Som aviserats i kommissionens meddelande av den 26 maj har kommissionen för avsikt att föreslå att nationella fonder inrättas till stöd för bankavveckling.

Kommissionen anser att det krävs ett samordnat tillvägagångssätt på EU-nivå för att säkerställa en klar relation mellan finansieringsmekanismerna och den nya avvecklingsramen. Trovärdiga finansieringsordningar för avveckling bör bidra till att stärka den finansiella stabiliteten och leda till ett mer motståndskraftigt system. Ett gemensamt tillvägagångssätt skulle också förbättra utsikterna för ett effektivt gränsöverskridande samarbete genom att alla eventuella skillnader och snedvridningar undanröjs. Kommissionen anser att ett system med förhandsfinansierade avvecklingsfonder på lång sikt skulle minska kostnaderna för samhället som helhet.

Kommissionen anser vidare att ett gemensamt tillvägagångssätt för en finansiering från den privata sektorn kan göra det enklare att enas om hur bördorna ska fördelas på lämpligt sätt i fråga om avvecklingskostnaderna, vilket spelar en stor roll för en effektiv avveckling av gränsöverskridande företag.

5.1. Användning av avvecklingfonder

Om det finns avvecklingsfonder kommer detta att säkerställa att avveckling är ett trovärdigt alternativ. Bekymmer rörande den eventuellt ökade moraliska risk som är förknippad med avvecklingfonder minskas om fonderna bara används för att finansiera avvecklingsverktyg, t.ex. genom finansiering av en tillfällig ”brobank” eller genom att säkerhet ställs för skuldförbindelser för att förebygga att krediter återkallas.

I fall där avvecklingsåtgärderna (t.ex. nedskrivning av skuld) syftar till att ett företag som råkat i svårigheter ska kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet ska eventuell kompletterande tillfällig finansiering åtföljas av lämpliga åtgärder för att omstrukturera företaget, avsätta skyldiga inom ledningen, skriva ned oprioriterade borgenärers fordringar och späda ut eller skriva ned befintliga aktieägares fordringar.

All finansiering till stöd för avveckling (inklusive kapital, likviditet, garantier eller andra åtgärder) måste vara förenlig med EU-fördraget och i synnerhet med reglerna för statligt stöd om statliga resurser används²⁹ och om fördelar som kan snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln inom EU ges till ett företag som fortsätter att vara verksamt på marknaden, även om detta sker i begränsad omfattning.

5.2. Avvecklingsfonder och insättningsgarantisystem

Avvecklingsfonder och insättningsgarantisystem har inte samma syfte. I vissa medlemsstater kan dock vissa former av avvecklingsfinansiering tillhandahållas genom

²⁹ Statliga resurser anses generellt vara involverade när finansieringen kommer från obligatoriska insättningar som föreskrivs i nationell lag och förvaltas och fördelas i enlighet med denna lag, även om de administreras av ett organ som är åtskilt från de offentliga myndigheterna (se t.ex. dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 16)

insättningsgarantisystem. Kommissionen föreslog i juli³⁰ att de förhandsfinansierade fonderna i insättningsgarantisystemen även skulle kunna användas för bankavvecklingsåtgärder när det rör sig om överföring av medel till ett annat företag (t.ex. försäljning till eller fusion med ett annat företag inom den privata sektorn, eller en ”brobank”), förutsatt att det inte används mer medel än vad som hade varit nödvändigt för att ersätta insättningarna.

Införandet av en ny krishanteringsram kan innebära att även andra åtgärder behöver finansieras utöver åtgärderna som syftar till att skydda garanterade insättningar. Kostnaderna för sådana ytterligare åtgärder kan då bäras av avvecklingsfonden. En avvecklingsfinansiering som bara är baserad på garanterade insättningar skulle på ett orättvist sätt missgynna mindre och mer specialiserade inlåningsinstitut i förhållande till större universalbanker som har en mer diversifierad balansräkningsstruktur och kan vara av större vikt för hela systemet. Arbetet med att undersöka potentiella synergieffekter mellan insättningsgarantisystem och avvecklingsfonder kommer emellertid att fortsätta.

5.3. Utformningen av avvecklingsfonder

Även om kommissionen inte anser att det är nödvändigt att föreskriva hur fonderna ska fungera in i minsta detalj, är den av den uppfattningen att följande inslag bör samordnas:

- Banker som omfattas av krishanteringsramen skulle bidra till **förhandsfinansierade fonder**, som skulle kompletteras med ordningar för efterhandsfinansiering för att säkerställa att finansiering finns tillgänglig oavsett den insolventa bankens storlek. Kostnader som överstiger fondens kapacitet drivs sedan in från banksektorn.
- **Bidragsplikten till fonderna** bör avspegla fördelningen av ansvar för tillsyn och krishantering. I likhet med insättningsgarantisystemen skulle varje avvecklingsfond få bidrag från institut som har tillstånd att bedriva verksamhet i samma medlemsstat och bidraget skulle omfatta deras filialer som är etablerade i andra medlemsstater.
- **Beräkningsunderlaget för bidrag** måste noga övervägas. Kommissionen anser visserligen i princip att en fullständig harmonisering som i huvudsak bygger på skulder är att föredra som ersättningsvärde för avvecklingskostnader. Andra möjligheter kan dock också övervägas i det här skedet, om målet är att harmonisera underlaget vid en senare tidpunkt. Medlemsstaterna kunde då själva få välja att använda ett annat underlag förutsatt att det inte leder till störningar på den inre marknaden och att åtgärden kan motiveras med tanke på strukturen hos deras finansiella system, det finansiella läget i stort och den potentiella kostnaden för avveckling. Kommissionen kommer att bedöma för- och nackdelar med de olika systemen och noga ta del av de berörda parternas ståndpunkter.

Det verkar i och för sig lämpligt att man som ett första steg strävar efter att bygga upp ett nätverk av nationella avvecklingsfonder, men kommissionen anser ändå att en samlad EU-fond vore ett lämpligare verktyg för effektiv avveckling på EU-nivå. En sådan fond förutsätter att underlaget för bidrag harmoniseras.

5.4. Fondernas storlek

Med tanke på de kostnader som andra reformer av finanssektorn medfört anser kommissionen att storleken på de harmoniserade nationella fonderna behöver justeras. Fonderna bör fasas in

³⁰ KOM(2010) 368.

stegvis, och bidragen till dem bör vara lägre i början och sedan öka i takt med att ekonomin återhämtar sig.

För att fastställa fondernas optimala storlek kommer kommissionen i sin konsekvensbedömning att särskilt ta fasta på kostnaderna för nyligen genomförda avvecklingsåtgärder. Samtidigt är det rimligt att fondernas storlek får variera beroende på effekterna av olika reformer, t.ex. höjda kapitalkrav och förbättringar när det gäller kapitalinstrumentens skuldavvecklingskvalitet, liksom effektiviteten hos andra typer av stötdämpare (t.ex. insättningsgarantisystem), som kan minska både risken för att en bank går i konkurs och effekterna av detta om det inträffar. Det är också möjligt att den optimala storleken kan hållas nere tack vare att en del av avvecklingsfondernas utgifter kan återvinnas, t.ex. vid försäljning av en ”brobank”. Det kommer slutligen att vara möjligt att anpassa fondernas tillgångar mot bakgrund av nya erfarenheter, så att de bättre motsvarar de förväntade finansieringsbehoven.

6. NÄSTA STEG OCH FRAMTIDA UPPGIFTER

6.1. Nästa steg: En ram för samordning (2011)

Kommissionen håller på att utarbeta en ram för krishantering samt en dithörande konsekvensbedömning som redogör för utvecklingen och som kommer att bifogas det formella förslaget våren 2011. Innan man antar förslaget ska kommissionen under december 2010 samråda med olika parter om tekniska detaljer i de bestämmelser som ramen omfattar. Ramen kommer att täcka de politikområden som tagits upp i det här meddelandet: harmoniseringen av verktyg, samordningen av nationella åtgärder och olika arrangemang för finansiering.

Ramen kommer bara att leda till ändringar av nationella insolvensbestämmelser om det är nödvändigt för att genomföra de ovan skisserade åtgärderna. Tänkbara ändringar skulle kunna gälla nödvändigt skydd för den övertagande partens fordringsägare och aktieägare då tillgångar överförs mellan koncernföretag (avsnitt 3.3), och åtgärder för att beakta insättarnas preferenser om detta är önskvärt med tanke på lagstadgade möjligheter till nedskrivningar.

6.2. Framtida uppgifter

Insolvensram (medellång sikt)

Kommissionen ska undersöka behovet av ytterligare harmonisering av regelverken om bankers insolvens, med det tänkbara syftet att avveckling och likvidation av banker ska kunna ske enligt samma procedurmässiga och materiella insolvensregler. Detta innefattar följande:

administrativa likvidationsförfaranden som är snabbare och enklare än gängse domstolsförfaranden; harmonisering av grundprinciperna i den del av insolvensrätten som gäller banker, t.ex. bestämmelserna om prioritetsordning och återbetalning (claw back).

Kommissionen kommer att offentliggöra en rapport om ytterligare harmonisering av insolvensbestämmelserna senast i slutet av 2012.

Integrerad ram (längre sikt)

Parallellt med översynen av förordningen om den europeiska bankmyndigheten 2014 kommer kommissionen att bedöma hur en mer integrerad ram för avveckling av gränsöverskridande koncerner kan åstadkommas på bästa sätt. Detta kan innebära deltagande av en EU-myndighet, men en sådan myndighets operativa förmåga skulle vara beroende av inrättandet av ett EU-system för avveckling och insolvens och en EU-avvecklingsfond som finansieras enligt harmoniserade principer.

7. SLUTSATS

De framtida åtgärder som skisseras i det här meddelandet skulle kraftigt öka det finansiella systemets återhämtningsförmåga och säkerställa att företag och myndigheter står bättre rustade inför svåra situationer och lättare kan hantera dem på ett tidigt stadium. Kommissionen kommer att fortsätta arbeta med dessa åtgärder i enlighet med bifogade arbetsprogram, så att myndigheterna i Europa har de verktyg och de finansiella resurser de behöver för att ingripa på ett effektivt sätt, och så att de kan hantera konkurser bland banker och värdepappersföretag på ett strukturerat sätt som både minimerar effekterna på det finansiella systemet och de kostnader som slutligen måste betalas via de offentliga finanserna och av skattebetalarna.

Framtida åtgärder

Syfte	Föreslagen åtgärd	Tidsfrist
Samordningsram		
Att se till att alla medlemsstater har ett fungerande system för krishantering när det gäller banker och vissa värdepappersföretag. Systemen ska innefatta tillräckliga och harmoniserade befogenheter för tidigt ingripande och tidig avveckling	Förslag till direktiv om krishantering som innehåller - utökade tillsynsbefogenheter, - krav på ändamålsenlig planering, inbegripet planer för återvinning och avveckling, och - harmoniserade avvecklingsverktyg	Våren 2011
Att säkerställa fungerande samarbete och samordning mellan myndigheter då gränsöverskridande företag går i konkurs	Förslag till direktiv om krishantering som innehåller en ram för gränsöverskridande samordning	Våren 2011
Att se till att det finns medel från den privata sektorn för att stödja krishanteringsåtgärder	Förslag till direktiv om krishantering som innehåller bestämmelser om inrättande av nationella avvecklingsfonder	Våren 2011
Att bedöma vilka krishanteringsåtgärder som krävs för andra finansinstitut	Rapport till rådet och Europaparlamentet	Slutet av 2011

Insolvens

Att bedöma vilka regeländringar på EU-nivå beträffande systemen för bankers insolvens som krävs för att likvidering ska bli ett realistiskt alternativ för banker som befinner sig i svårigheter och att åtgärda nuvarande brister i insolvensförfaranden för gränsöverskridande bankkoncerner	Rapport till rådet och Europaparlamentet, om så är lämpligt tillsammans med förslag till ny lagstiftning	Slutet av 2012
--	--	----------------

Integrerad avveckling för gränsöverskridande bankkoncerner

Att bedöma hur en ram för integrerad avveckling av gränsöverskridande bankkoncerner kan införas på bästa sätt, t.ex. genom att man kopplar in en EU-myndighet med ansvar för avvecklingsfrågor	Ska bedömas i samband med översynen av förordningen om den europeiska bankmyndigheten	2014
Att bedöma behovet av en avvecklingsfond på EU-nivå som ett komplement till ett integrerat system	Ska bedömas i samband med översynen av förordningen om den europeiska bankmyndigheten	2014

för avveckling av gränsöverskridande
bankkoncerner