



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om inrättande av ett ramverk för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag samt ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EG, direktiv 2001/24/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2010/55/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010

{ COM(2012) 280 final }

{ SWD(2012) 166 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om inrättande av ett ramverk för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag samt ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EG, direktiv 2001/24/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2010/55/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010

1. PROBLEMFÖRMULERING

Under finanskrisen utsattes myndigheternas förmåga att hantera kriser på det nationella planet och i gränsöverskridande situationer för hård prövning. Det blev snabbt tydligt att vare sig myndigheterna eller bankerna var väl förberedda. Beredskapsplaneringen för finansiella krisscenarier var otillräcklig. Alla medlemsstater hade inte behörighet att ingripa, stabilisera och omorganisera en fallerande bank på ett tidigt stadium. Myndigheter i många medlemsstater hade inte adekvata redskap och befogenheter för att hantera en bankkris. Eftersom stora, ömsesidigt beroende bankers fallissemang skulle kunna ha väsentlig skadat det finansiella systemet hade myndigheterna inget annat val än att använda skattebetalarnas pengar för att rädda bankerna.

Samtidigt som verksamheten i gränsöverskridande banker har blivit kraftigt integrerad i så stor grad att affärsområden och internetjänster är intimt sammanvävda över de geografiska gränserna mellan medlemsstaterna har emellertid myndigheternas behörighet att ingripa förblivit nationell. Om en gränsöverskridande bank hamnar på obestånd inriktar sig följaktligen tillsynsmyndigheter och övriga (rekonstruktions-) myndigheter enbart på verksamhet inom deras egna territorier. Detta kan försvåra ett gränsöverskridande samarbete och leda till ineffektiva och eventuellt konkurrerande rekonstruktionsstrategier, med suboptimala resultat på EU-nivå.

Den privata sektorn hade i bästa fall endast fonderat begränsade medel i förväg ("ex ante") för att finansiera rekonstruktionsåtgärder under den finansiella krisen.

Offentliga ingripanden kostar skattebetalare betydande summor och utgör till och med ett hot mot vissa medlemsstaters offentliga finanser. Mellan oktober 2008 och oktober 2011 godkände kommissionen 4,5 biljoner euro (motsvarande 37 % av BNP i EU) i statliga stödåtgärder till finansiella institut, varav 1,6 biljoner euro (motsvarande 13 % av BNP i EU) användes under perioden 2008. Garantier och likviditetsåtgärder utgör 1,2 biljoner euro eller omkring 9,8 % av EU:s BNP. Resten gick till rekapitaliseringsåtgärder och åtgärder som avser osäkra tillgångar vilka totalt uppgick till 409 miljarder euro (3,3 % av

BNP i EU)¹. Budgetåtaganden och utgifter på denna nivå är inte hållbara ur finanspolitiskt perspektiv och lägger tunga bördor på nuvarande och framtida generationer. Krisen, som började i finanssektorn, pressade vidare ned EU:s ekonomi i en allvarlig recession, där BNP i EU 2009 minskade med 4,2 % eller 0,7 biljoner euro.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

Trots att banksektorn är högt integrerad inom EU är systemen för att hantera bankkriser fortfarande nationellt baserade och otillräckliga för att hantera gränsöverskridande institut i svårigheter. Samordningen under sådana omständigheter blir sannolikt komplicerad och de mål som de olika myndigheterna eftersträvar kan skilja sig åt. Om myndigheterna har begränsade alternativ till sitt förfogande för att rekonstruera banker ökar detta riskerna för överdrivet risktagande och skapar förväntningar på att stora, komplexa och sammanflätade banker återigen kan komma att behöva offentliga stödinsatser i händelse av problem. I kristider kan därför endast åtgärder på EU-nivå garantera att kreditinstitut är föremål för konsekventa insatser som säkerställer lika konkurrensvillkor och främjar ytterligare integration på den inre marknaden.

Det krävs inga EU-åtgärder för att välja rekonstruktionsmyndigheter och förfaranden för bankrekonstruktion. Medlemsstaterna kan fatta dessa beslut.

3. SYFTET MED EU:S INITIATIV

Den allmänna målsättningen är att bibehålla finansiell stabilitet och förtroende för banker samt att undvika smittorisk. Förslaget syftar till att minimera förluster för samhället i stort, särskilt för skattebetalarna, samt minska överdrivet risktagande. Det föreslagna ramverket syftar också till att stärka den inre marknaden för banktjänster och samtidigt bevara likvärdiga konkurrensvillkor.

4. PRIORITERADE STRATEGIALTERNATIV OCH DERAS FÖRVÄNTADE RESULTAT

Förberedande och förebyggande åtgärder:

Den främsta målsättningen med ramverket för återhämtning i och rekonstruktion av banker är att säkerställa att bankkriser så långt möjligt undviks och att banker har beredskap för en negativ utveckling. I detta syfte har följande alternativ undersökts och valts.

Överenskommelser om frivilligt koncerninternt finansiellt stöd kommer att göra det möjligt för finanskoncerner att överföra tillgångar mellan enheter när en medlem i en koncern drabbas av finansiella svårigheter. Detta skulle kunna hjälpa till att förhindra att de finansiella problemen i delar av koncernen blir alltför allvarliga och på så sätt vara till gagn för koncernen som helhet. Att överföra tillgångar från friska enheter skulle emellertid kunna minska dess likviditet och kapital och därigenom försvaga skuldinnehavares och insättares ställning. Överföringarna bör därför endast genomföras om de inte äventyrar stödgivarens likviditet eller solvens. Tillsynsmyndigheter skulle

¹ Källa: Europeiska kommissionen, resultattavla för statligt stöd, uppdatering hösten 2011 [COM(2011) 848]

kunna ge sitt samtycke till ramverket, vilket skulle ge ett skydd till samtliga intressenter. I vissa situationer skulle tillsynsmyndigheter till och med kunna uppmana banker som ingår i samma frivilliga överenskommelse om koncernstöd att hjälpa en annan bolagsenhet i samma koncern. Denna möjlighet att optimera allokeringen av tillgångar i nödsituationer skulle kunna stärka den inre marknaden.

Banker och myndigheter kommer att bli skyldiga att utarbeta beredskapsplaner för nödsituationer. Rekonstruktionsplaner som tagits fram av banker skulle kunna hjälpa tillsynsmyndigheter att identifiera lämpliga åtgärder för att återställa banksolvens på ett tidigt stadium. Rekonstruktionsplaner skulle också hjälpa bankerna själva att se över sin verksamhet och sina risker, samt att vidta de åtgärder som krävs i problematiska situationer. Rekonstruktionsplaner som utarbetas av myndigheterna skulle göra det möjligt att handla snabbare, effektivare och med större genomslagskraft, vilket skulle medföra en betydande minskning av (de sociala) kostnaderna av bankkriser. Om avvecklingsmyndigheter är medvetna om hur de effektivt kan rekonstruera eller avveckla banker eller bankgrupper på obestånd på ett ordnat sätt är det mycket sannolikare att insatserna blir framgångsrika.

Avvecklingsmyndigheter kommer att få ytterligare befogenheter så att de kan begära förändringar av bankers drifts- och företagsstruktur och begränsa bankernas exponering och verksamhet. Detta syftar till att garantera att banker kan rekonstrueras vid fallissemang. Det skulle bidra till att avskaffa implicit statligt stöd (räddningar) för de banker som är för komplexa, för stora eller för viktiga för att tillåtas gå omkull. På så sätt skulle det överdrivna risktagandet minska och bankerna tvingas handla mer försiktigt. Om banker kan rekonstrueras är det inte längre den enda lösningen att uteslutande lita på skattepengar för att rädda dem, eftersom ett ordnat fallissemang (managed failure) blir möjligt. Om man avskaffar de implicita statliga garantierna kommer emellertid bankernas lånekostnader sannolikt att öka. Avvecklingsmyndigheternas ökade befogenheter skulle dessutom visserligen skydda det allmännas intresse, men kan samtidigt begränsa aktieägarnas och företagsförvaltningens grundläggande rättigheter att bedriva verksamhet på det sätt som bäst passar deras mål och affärsstrategi. Allt som görs för att undanröja hinder för rekonstruktion måste därför stå i proportion till kreditinstitutets systemvikt och till de sannolika effekterna på den finansiella stabiliteten om institutet skulle gå omkull. Åtgärderna bör vara icke-diskriminerande och i allmänhetens intresse.

Tidigt ingripande

De befintliga ramarna för tidigt ingripande från tillsynsmyndigheter sida kommer att vidareutvecklas. Tillsynsmyndigheter kommer att kunna ingripa ännu tidigare (redan vid ett sannolikt brott mot kapitalkravsdirektivet², i stället för vid ett faktiskt brott, som det är i dag) och kommer att förse med ett utökat sortiment av verktyg och befogenheter. På så sätt kan de förebygga att bankers problem förvärras ytterligare.

Ett utökat, harmoniserat sortiment av verktyg för tidigt ingripande kan förebygga eller styra upp problem på tillsynsnivå och därmed göra krishanteringen i EU mycket effektivare. Åtgärder som att begära avyttring av viss verksamhet skulle kunna minska de alltför stora risker som instituten samlat på sig avsevärt, och därmed förebygga deras fallissemang. Genom att förordna en särskild förvaltare skulle myndigheterna omedelbart

² Direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut och direktiv 2006/49/EG om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut.

kunna stoppa vanskötsel av banker och vidta åtgärder för att förhindra en fortsatt försämring.

Oom alla tillsynsmyndigheter får en större och mer samstämmig uppsättning verktyg förbättras samarbetet mellan dem, och de får möjlighet att vidta viktiga åtgärder som i dag inte kan vidtas i alla medlemsstater där multinationella bankkoncerner är verksamma.

Vissa sådana verktyg kan emellertid begränsa företagsförvaltningens frihet (t.ex. genom att begränsa verksamheten eller ersätta styrelsen med särskilda förvaltare) och aktieägarnas rättigheter (t.ex. genom att upphäva utdelning). Sådana åtgärder kan därför endast införas i kombination med skyddsklausuler som förebygger deras missbruk, garanterar allmänhetens intresse och ser till att åtgärderna är proportionella.

I syfte att göra det möjligt för bankerna att öka sitt kapital i nödsituationer ska lagstiftningen ändras så att bolagsstämman får befogenhet att redan innan en kris besluta att en bolagsstämma kan sammankallas med förkortat varsel om behovet av kapitaltillskott uppstår.

Upplösning

Genom införandet av en minimiuppsättning av särskilda rekonstruktionsverktyg för banker (t.ex. försäljning av verksamhetsgrenar, avskiljande av tillgångar, brobanker) i alla medlemsstater får myndigheterna betydligt bättre förutsättningar att uppnå en framgångsrik och effektiv rekonstruktion (organiserat och vältrimat fallissemang) och därmed att upprätthålla viktiga finanstjänsters kontinuitet och stabiliteten i finanssystemet som helhet. Till skillnad från normala insolvensförfaranden skulle ett särskilt rekonstruktionsförfarande för banker ge myndigheterna möjlighet att tillämpa metoder som är bättre lämpade för bankverksamhetens behov och möjliggör en bättre balans mellan prioriteringar för de olika berörda parterna (rekonstruktion är till sparnas fördel, tjänsternas kontinuitet och, i sista hand, finansiell stabilitet).

En kompletterande mekanism skulle göra det möjligt att skriva ned bankernas skulder eller delvis omvandla dem till kapital (*bail-in*). Det kan vara av fördel i fall där andra verktyg inte räcker för att rekonstruera ett stort, komplext och ömsesidigt beroende institut så att den finansiella stabiliteten och skattebetalarnas pengar skyddas.

Ramverket för rekonstruktion av banker kommer att minska eller undanröja de implicita statliga garantierna för de största och viktigaste bankernas skulder. Som en naturlig följd av detta förväntas bankernas lånekostnader öka en aning. Med andra ord kommer de kostnader som tidigare burits av skattebetalarna nu att bäras av bankens berörda parter (borgenärer och ägare). En ökning av bankernas lånekostnader kan leda till en lätt minskning av BNP.

Villkoren för tillämpningen av rekonstruktionsverktygen och rekonstruktionsbefogenheterna måste vara sådana att myndigheterna kan agera innan en bank går i konkurs, så att de realistiska chanserna för en framgångsrik och effektiv rekonstruktion ökar. Ett ordnat fallissemang, där bankens förvaltning och aktieägare i första hand bär förlusterna, skulle också det överdrivna risktagandet. Samtidigt kan rekonstruktionsåtgärder inskränka aktieägarnas och borgenärernas grundläggande

rättigheter. De skulle därför bara tillämpas i exceptionella fall och i allmänhetens intresse.

Samarbete över gränserna

Samarbetet mellan myndigheter ska institutionaliseras och formaliseras. Olika möjligheter har diskuterats, som att ge EU-myndigheter rekonstruktionsbefogenheter eller att inrätta en EU-myndighet för rekonstruktion av banker. Det alternativ som fått mest stöd är att ordna samarbetet genom avvecklingskollegier. Avvecklingskollegier skulle garantera att nationella myndigheter informerar varandra om nödsituationer, diskuterar dessa och beslutar om gemensamma eller samordnade insatser om en multinationell bank skulle gå omkull. Europeiska bankmyndighetens (EBA) deltagande i avvecklingskollegierna skulle ytterligare garantera att alla medlemsstater och berörda parter beaktas och att splittring av inre marknaden undviks.

Finansiering

Gemensamt beräknade fonder för rekonstruktion i förväg (*ex ante*) och insättningsgarantisystem som finansieras av branschen kommer att öka rekonstruktionsinsatsernas framgång och ge skattebetalarna ytterligare skydd. Insättningsgarantisystem och rekonstruktionsfonder har olika omfattning, men om de utformas i kombination leder detta till en rad synergier. Stordriftsfördelar skulle uppstå eftersom rekonstruktion minskar risken för spridning av negativa effekter och optimal beräkning av rekonstruktionsfonderna minskar insättningsgarantisystemens finansieringskrav.

Utgående från modellberäkningar skulle den optimala målstorleken för insättningsgarantisystem och rekonstruktionsfonder ligga på minst 1 % av de täckta insättningarna i EU-banker. Fonder för rekonstruktion i förväg skulle eventuellt kunna samlas i insättningsgarantisystem, men i så fall skulle dessa system behöva kunna finansiera rekonstruktioner. Om en medlemsstat inte tillåter insättningsgarantisystem att finansiera rekonstruktioner skulle en separat fond behövas.

Inom ramen för denna strategi diskuterades även andra möjligheter som att inrätta nationella rekonstruktionsfonder som är strängt skilda från rekonstruktionsfonderna på EU-nivå, men detta förkastades.

Övergripande konsekvenser

Den föreslagna ramen för krishantering på EU-nivå ska bidra till större finansiell stabilitet, minska överdrivet risktagande, skydda insättarna och vitala banktjänster och spara samhällets pengar. Dessutom ska det skydda och ytterligare utveckla den inre marknaden för finansiella tjänster.

Ramen förväntas ha positiva samhällseffekter, i första hand genom att minska sannolikheten för en kris inom hela bankväsendet och en därmed förknippad BNP-nedgång, och i andra hand genom att förhindra att skattepengar återigen används för att rädda banker i framtida bankkriser. Om kriser inträffar ska deras kostnader i första hand bäras av bankernas aktieägare och borgenärer.

Ramverkets kostnader kan bestå av den potentiella ökningen av bankernas finansieringskostnader till följd av avskaffandet av implicit statligt stöd respektive kostnaderna för inrättandet av rekonstruktionsfonder. Banker kan låta kunder eller aktieägare betala dessa ökade kostnader genom sänkta insättningsräntor, höjda utlåningsräntor och bankavgifter eller minskade utdelningar. Emellertid kan konkurrensen göra att bankerna inte fullt ut kan övervältra kostnaderna.

Ökade lånekostnader kan minska BNP, medan den finansiella sektorns stabilitet och den minskade risken för att samhället måste stå för kapitaltillskott för banker i svårigheter skulle ha positiva effekter på BNP. De nya kapitalkraven i Basel III (som minskar sannolikheten för bankkriser) förväntas årligen ge nettofördelar motsvarande 0,14 % av EU:s BNP. De gemensamt beräknade insättningsgarantisystemen och rekonstruktionsfonderna förväntas ha årliga positiva nettoeffekter motsvarande 0,2-0,3 % av EU:s BNP. Skuldnedskrivningsverktyget (*bail-in*) skulle kunna ge årliga ekonomiska fördelar motsvarande 0,3-0,6 % av EU:s BNP. Sammanlagt förväntas dessa åtgärder årligen generera kumulativa nettofördelar motsvarande 0,7-1,0 % av EU:s BNP.

De alternativ som föredras medför ingen betydande administrativ börda. Vissa element i detta förslag kan tyckas medföra administrativa bördor, men utgående från de offentliga samråden får de anses vara oväsentliga.

Förslaget har granskats för att kontrollera att dess bestämmelser är helt förenliga med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och i synnerhet äganderätten (artikel 17) och rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47). Dessa rättigheter får inskränkas om det är nödvändigt och faktiskt motiveras av allmänintresset så som det erkänns av EU, eller av behovet att skydda andras rättigheter och friheter.

Konsekvenser för EU:s budget

Detta förslag innebär att EBA i) deltar i avvecklingskollegier, medlar och fattar beslut vid tvister och ii) utvecklar cirka 23 tekniska standarder och 5 riktlinjer. Nästan alla dessa tekniska standarder förväntas kunna läggas fram under 2014 och 2015, främst i samband med riktlinjer. .

Eftersom EBA kommer att behöva utveckla sakkunskap inom ett helt nytt område beräknas det att 5 fast anställda och 6 tillfälligt anställda kommer att behövas under 2014 och 2015 för att utarbeta de tekniska standarderna och riktlinjerna. Uppskattningarna överensstämmer även i stort med andra förslag, som kräver liknande uppgifter som i detta förslag.

Detta förslag påverkar inte miljön.

5. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Eftersom bankkonkurser är oförutsebara och målet är att undvika dem om möjligt kan man inte planera en övervakning av bankrekonstruktioner utgående från hur verkliga bankkonkurser hanteras. Däremot kan man övervaka förberedelse- och förebyggandefasen, och i synnerhet utarbetandet av rekonstruktionsplaner och myndigheternas åtgärder enligt dessa planer. Denna uppgift skulle kunna övertas av

Europeiska bankmyndigheten. Införlivandet av eventuell ny EU-lagstiftning kommer att övervakas i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.