



Krishanteringsdirektivet

Finansdepartementet

2012-07-20

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 280/3

Europaparlamentets och Rådets direktiv upprättande en ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 6 juni ett direktivförslag till EU-ramverk för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris. Direktivet syftar till att säkerställa att myndigheter har trovärdiga verktyg för att avveckla institut på ett sätt som minimerar spridningsrisker och samtidigt bibehåller tillgången på grundläggande finansiella tjänster. Aktieägarna, åtminstone vissa borgenärer och bankindustrin i stort – genom någon form av stabilitetsfond – ska bära kostnaderna för ett eventuellt omhändertagande av en bank i kris. På så sätt ska incitamenten för ett överdrivet risktagande, s.k. moral hazard, minskas.

Genom direktivet föreslår kommissionen åtgärder inom följande områden: förberedande och förebyggande åtgärder, åtgärder för tidigt ingripande, avvecklingsåtgärder, samordning av gränsöverskridande krishantering, finansiering av kostnaderna för avveckling och sanktioner.

Regeringen välkomnar initiativ på området eftersom regeringen anser att det är viktigt att säkerställa att alla EU-stater har möjlighet att agera snabbt och kraftfullt för att återställa förtroendet för det finansiella systemet. Regeringen anser dock att en del av kommissionens förslag inte är förenligt med proportionalitetsprincipen, och är dessutom mycket tveksam om det är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det gäller den del av kommissionens

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Direktivförslaget ska ses mot bakgrund av att när den finansiella krisen inträffade år 2008 var det många länder som varken hade planer för hantering av banker i kris eller verktyg för att kunna hantera systemviktiga institut. Även de länder som hade effektiva verktyg saknade planer för hantering av gränsöverskridande verksamheter.

Kommissionen presenterade sitt första meddelande om krishantering hösten 2009 (KOM (2009) 561). Det följdes av ett särskilt meddelande om stabilitetsavgifter och stabilitetsfonder sommaren 2010 (KOM (2010) 254, FPM2009/10:105). Kommissionen har därefter fortsatt arbetet vilket resulterat i ett meddelande om ett framtida ramverk för krishantering, vilket utsändes för en konsultation som avslutades i mars 2011 (KOM (2010) 579, FPM2010/11:32). I april 2012 genomfördes en konsultation på expertgruppsnivå om utformningen av verktyget för skuldnedskrivning (*bail-in*). Den 6 juni 2012 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om upprättande av ett ramverk för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag (COM (2012) 280).

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområde och behöriga myndigheter

Enligt kommissionens förslag ska direktivet tillämpas på kreditinstitut, värdepappersbolag, samt vissa finansiella holdingbolag och filialer till institut vars moderbolag ligger utanför EU.

Av direktivförslaget följer vidare en skyldighet för medlemsländerna att tillse att det inrättas en avvecklingsmyndighet med befogenhet att gentemot de institut som omfattas av direktivet ingripa med de olika former av åtgärder på det sätt som framgår av direktivet. Enligt förslaget kan den s.k. avvecklingsmyndigheten utgöras av den behöriga tillsynsmyndigheten enligt direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG om medlemsländerna säkerställer att det finns arrangemang som tillser att det inte uppstår intressekonflikter mellan myndighetens funktion som tillsynsmyndighet och den som avvecklingsmyndighet. Om funktionerna delas upp mellan två olika myndigheter, ska det föreligga ett obligatoriskt och nära samarbete mellan myndigheterna. Vidare ska en av dessa myndigheter tilldelas rollen som kontaktmyndighet gentemot relevanta myndigheter i andra medlemsstater.

I första hand ska finansiella kriser undvikas genom förebyggande åtgärder som förstärkt tillsyn, stresstester på en regelbunden basis och krav på att bankerna i förväg förbereder planer (rekonstruktions- och avvecklingsplaner) innehållande de åtgärder som kan behöva vidtas om kris uppstår.¹

Rekonstruktionsplanerna ska upprättas av alla institut och innehålla uppgifter och detaljer om hur instituten i olika situationer ska agera för att förbättra likviditeten, utöka kapitalet och minska risktagandet i verksamheten. Syftet med rekonstruktionsplanerna är att de i högsta möjliga grad ska förhindra att banker går omkull och att det uppstår allvarliga spridningseffekter i banksystemet. Planerna ska överlämnas för bedömning till tillsynsmyndigheterna. Rekonstruktionsplanerna kan förenklas något för exempelvis mindre institut. Rekonstruktionsplanerna ska ses över minst årligen.

Avvecklingsplanerna ska upprättas för alla institut av myndigheterna i samarbete med instituten. Avvecklingsplanerna ska beskriva hur instituten ska kunna avvecklas vid en kris och bl.a. innehålla uppgift om koncernstrukturer, koncerninterna garantier, skulder, kontrakt, motparter etc. Myndigheterna ska i samband med utformningen och fastställandet av dessa planer kunna bestämma bl.a. att institutens exponeringar måste begränsas eller ändras, att viss verksamhet begränsas eller avvecklas och att institutens rapportering på olika områden utökas. Avvecklingsplanerna ska vara utformade så att förlusterna för skattebetalarna minimeras. Också avvecklingsplanerna kan förenklas något för exempelvis mindre institut, och ska ses över minst årligen.

Direktivet föreslår vidare att det ska vara möjligt för koncerner att bidra med finansiering till institut inom koncernen som hamnat i en finansiellt stressad situation. Således innebär förslaget att det överbryggar dagens regelverk som begränsar den möjligheten.

1.2.3 Åtgärder för tidigt ingripande

Förslaget innehåller åtgärder som innebär att tillsynsmyndigheterna ges utökade befogenheter att med olika åtgärder tidigt ingripa mot institut som har finansiella problem eller bedriver en alltför riskutsatt verksamhet (*early intervention*). Myndigheterna ska t.ex. få möjlighet att förbjuda utdelningar, kräva att ett institut byter ut sin företagsledning, att en bank avyttrar alltför riskabla verksamhetsområden. Myndigheterna ska i detta läge kunna kräva

¹ Rekonstruktionsplan motsvarar en plan som har till syfte att förbättra/återställa institutets finansiella ställning efter en betydande försämring. Avvecklingsplan motsvarar en plan som har till syfte att avveckla/omstrukturera institutet under ordnade former för att säkerställa kontinuiteten av dess väsentliga funktioner och bevara finansiell stabilitet.

att instituten verkställer rekonstruktionsplanerna. Myndigheternas rätt att ingripa med dylika åtgärder föreslås inträda när ett institut har brutit mot kapitaltäckningskraven eller är på väg att bryta mot dessa. Om ett institut underlåter att vidta av myndigheterna ålagda åtgärder eller om ett genomförande av rekonstruktionsplanen inte bedöms meningsfullt på grund av dess bristande trovärdighet, ska tillsynsmyndigheterna kunna utse en särskild förvaltare (*special manager*) som under högst ett år ska ta över förvaltningen av institutet eller stötta den befintliga ledningen. Huvuduppgiften för den tillsatta förvaltaren är att återställa den finansiella ställningen i institutet samt att driva verksamheten vidare på ett aktsamt sätt. Förvaltaren ersätter ledningen i institutet och får alla dess befogenheter att agera utan att skada de ordinarie aktieägarnas rättigheter. Myndigheten kan avsätta förvaltaren när som helst.

1.2.4 Avvecklingsåtgärder

Allmänt

Förslaget innehåller dessutom ett gemensamt regelverk för att avveckla systemviktiga institut som hamnar i en kris som inte gått att avvärja. Avvecklingsförfarande ska endast inledas om det är i allmänhetens intresse. I annat fall ska institutet följa befintligt insolvensförfarande.

Avvecklingsmyndigheten ska utan aktieägarnas godkännande ha befogenhet att avveckla institutet om myndigheten gör bedömningen att samtliga följande tre omständigheter föreligger:

- ett institut fallerar eller det är sannolikt att det kommer att falla, vilket enligt direktivet är sannolikt om en eller flera av följande omständigheter föreligger
 - att ett institut inte kommer att kunna uppfylla de lagstadgade kapitalkraven för att bedriva aktuell verksamhet och behålla sitt tillstånd,
 - att värdet på tillgångarna i institutet inom kort kommer vara mindre än värdet på institutets skulder,
 - att institutet inom kort inte kommer kunna betala sina skulder allt eftersom de förfaller till betalning, *eller*
 - att institutet utan ett extraordinärt statligt stöd (med vissa undantag) kommer hamna i någon av de ovanstående situationerna.
- det med beaktande av relevanta omständigheter inte är troligt att institutets fallissemang kommer kunna undvikas inom en rimlig tidsram på annat sätt än genom att staten avvecklar institutet, *och*

- det ligger i allmänhetens intresse att det vidtas statliga åtgärder i form av en avveckling.

2011/12:FPM165

Vid bedömningen av om det ligger i allmänhetens intresse att avveckla ett institut ska beaktas om de s.k. *avvecklingsändamålen* uppnås. Dessa utgörs av behovet av

- en fortsatt drift av systemviktiga funktioner,
- att undvika eller mildra verkningarna av en allvarlig störning av den finansiella stabiliteten,
- att skydda statliga medel samt insättningar som omfattas av insättningsgarantin,
- att undvika värdeförstöring samt skydda kundernas tillgångar.

Vid bedömningen av om avvecklingsändamålen uppnås ska en jämförelse ske av hur avvecklingsändamålen tillgodoses om institutet i stället hanteras inom ramen för det ordinarie konkurs- eller rekonstruktionsförfarandet.

Generella principer för avveckling

Avvecklingsmyndigheten förutsätts i händelse av avveckling av ett institut respektera särskilda principer i tillämpningen av de olika avvecklingsverktygen. Dessa principer handlar om att det är institutets aktieägare som ska bära de första förlusterna, följt av institutets borgenärer i den prioritetsordning som anges av direktivet. Institutets högre ledning ersätts; högre chefer bär förluster som motsvarar deras individuella skadeansvar. Om inte annat anges i direktivet, ska borgenärer av samma prioritet behandlas lika. Centralt i tillämpningen av dessa principer är att ingen borgenär får bära större förluster än vad som skulle ha varit fallet om institutet hade omfattas av vanlig insolvensordning.

Värdering

Implementeringen av avvecklingsverktyg och befogenheter baseras på en bedömning av det verkliga värdet på tillgångarna och skulderna för det institut som håller på att fallera. Värderingen baseras på principen om marknadsvärde. Värderingen ska göras av en oberoende värderingsman. I akuta lägen kan avvecklingsmyndigheterna fortskrida med en preliminär värdering, som kompletteras med en definitiv oberoende värdering. Värderingen ska inte ta hänsyn till eventuellt extraordinärt offentligt stöd som institutet kan ha fått.

Avvecklingsverktygen

Om avvecklingsmyndigheten beslutat sig för att avveckla ett institut har den till sitt förfogande flera olika s.k. avvecklingsverktyg som kan tillämpas vart och ett för sig eller tillsammans (med undantag för avskiljande av tillgångar som måste tillämpas tillsammans med ett ytterligare avvecklingsverktyg). Myndigheten ska ha rätt att sälja hela eller delar av verksamheten till en köpare som har tillstånd att driva aktuell verksamhet, samt överföra

tillgångar till ett separat bolag för att låta dessa tillgångar likvideras utan att orsaka spridningseffekter på den finansiella marknaden. Myndigheten ska vidare ha rätt att överföra systemviktiga funktioner till en s.k. brobank samt kunna skriva ned institutets skulder och aktiekapital.

Medlemsstaterna ska säkerställa att avvecklingsmyndigheten har de befogenheter som krävs för att kunna använda sig av de olika avvecklingsverktygen. Enligt förslaget innebär detta att myndigheten bl.a. ska kunna överta kontrollen över institutet, ersätta ledningen, besluta om att annullera aktier, kräva att institutet utfärdar nya aktier och konverterar skuldinstrument och rätt att införa betalningsmoratorium.

Enligt kommissionens förslag ska de verktyg som nämns i direktivet inte vara de enda som medlemsstaterna ska ha rätt att använda sig av. Medlemsstaterna ska vid hanteringen av ett institut i kris även kunna använda sig av åtgärder som inte anges i direktivet, men endast under förutsättning att vald metod är förenlig med de ovan nämnda avvecklingsprinciperna.

Försäljning av verksamheten

Myndigheterna får genom verktyget försäljning av verksamheten möjligheten att sälja aktier i institutet, alla, alternativt utvalda, tillgångar och åtaganden i olika kombinationer. Försäljningen får ske utan ägarnas tillstånd. Försäljningen ska ske på kommersiella villkor och i enlighet med EU:s statsstödsregler. Intäkten från försäljningen ska komma institutet till del och i de fall alla tillgångar och åtaganden säljs så ska aktieägarna erhålla intäkten. Försäljningen ska ske enligt specificerade villkor.

Brobank

Brobank verktyget innebär att myndigheterna har rätten att överföra alla eller vissa tillgångar till en brobank. En brobank är en legal enhet som ägs av en eller flera myndigheter (som kan inkludera avvecklingsmyndigheten) och som är skapad för att upprätthålla några eller alla funktioner i ett institut som avvecklas och för att hålla alla eller några av institutets tillgångar och åtaganden. Storleken på de åtaganden som överförs till en brobank får inte överstiga värdet av de tillgångar som överförs. Styrelsen ska utses av avvecklingsmyndigheten och styrelsen ska driva en brobank på kommersiella villkor med syfte att den ska säljas när förhållandena så tillåter. En brobank är tänkt att drivas under en begränsad tid; upp till 2 år med möjlighet till förlängning 1 år vid tre tillfällen, dvs. maximalt 5 år.

Avskiljande av tillgångar

Avvecklingsmyndigheterna har vidare rätt att överföra tillgångar och åtaganden till ett förvaltningsbolag. Förvaltningsbolaget är en legal enhet som ägs till fullo av en eller flera myndigheter (som kan inkludera avvecklingsmyndigheten). Avvecklingsmyndigheten utser förvaltare som ska förvalta de tillgångar och åtaganden som överförs. Syftet är att maximera värdet med avsikt att senare sälja, alternativt säkerställa att institutet

avvecklas på ett ordnat sätt. Avvecklingsmyndigheten får endast använda detta verktyg om marknaden för dessa tillgångar och åtaganden är sådan att en likvidation får negativa effekter på de finansiella marknaderna och den europeiska bankmyndigheten, European Banking Authority (EBA), ska utveckla tekniska standarder för hur den bedömningen ska göras.

Skuldnedskrivning (bail-in)

Enligt direktivförslaget ska avvecklingsmyndigheterna ges befogenheter att i samband med en avveckling skriva ned skulder (s.k. *bail-in*). Syftet är att tillse att även institutets borgenärer bidrar till att förstärka bankens kapital och vid sidan av aktieägarna bära en del av eventuella förluster. Nedskrivning av skulder ska ske antingen för att rekapitalisera ett institut så att det kan fortsätta verksamheten, eller för att omvandla vissa skulder till aktiekapital i samband med att fordringar och skuldinstrument överförs till en brobank. Skuldnedskrivning i syfte att rekapitalisera institutet ska enligt förslaget användas endast om det är realistiskt att detta i kombination med övriga åtgärder återställer institutets livskraft.

Vid en skuldnedskrivning ska som utgångspunkt skulder av samma klass behandlas lika och konvertering ska ske enligt en särskild angiven rangordning. Ett antal fordringar ska undantas från nedskrivning, däribland säkerställda skulder, insättningar som täcks av insättningsgarantin och skulder med en ursprunglig löptid på mindre än en månad (derivat kan i vissa fall också beviljas undantag). Kommissionen föreslås att genom delegerade akter närmare specificera undantag.

Enligt förslaget ska avvecklingsmyndigheten tillse att det finns tillräckligt med skulder i instituten som är konverteringsbara. Minimnivån kommer att vara anpassad för varje typ av institut, baserat på dess risk eller finansieringsstruktur. Kommissionen föreslås att genom delegerade akter tillse att tillämpningen av minimikravet harmoniseras inom EU. I de fall det är lämpligt ska instituten åläggas att även tillse att de har tillräckligt aktiekapital för att kunna utfärda nya aktier. Tillsynen över att dessa krav uppfylls för enskilda institut ska ske vid utarbetandet av avvecklingsplanerna. Förhoppningen är att på så vis öka myndigheternas möjligheter att upprätthålla institutens verksamhet.

Nedskrivning av aktiekapitalet och skuldkonvertering ska även tillse att aktieägarna bär förluster, antingen genom att existerande aktier annulleras, eller genom att skulderna konverteras till nya aktier i institutet till en nivå som kännbart späder ut existerande aktier.

Enligt förslaget ska en bail-in åtföljas av en s.k. omstruktureringsplan som bl.a. ska innehålla krav på att ledningen ersätts av en förvaltare och att åtgärder vidtas för att säkerställa att institutet uppnår finansiell livskraft på lång sikt. Planen får inbegripa åtgärder för de närmaste två åren. Förvaltaren ska utveckla planen och regelbundet rapportera till myndigheten hur planen genomförs. Planen ska godkännas av avvecklingsmyndigheten.

Enligt förslaget ska EBA ges rätt att bl.a.

- meddela vissa vägledningar i fråga om rekvisiten för när ett institut ska kunna avvecklas,
- utveckla tekniska standarder för att utveckla kriterier för hur institut ska värderas,
- utveckla tekniska standarder i fråga om notifieringskrav i samband med att en myndighet beslutat om att avveckla ett institut.

Skyddsåtgärder för motparter och rätten till domstolsprövning m.m.

Direktivförslaget innehåller skyddsåtgärder för motparter och marknadsförbindelser som skulle kunna beröras av eventuella överföringar, samt bestämmelser som garanterar att de parter som berörs har möjlighet att överklaga myndigheternas åtgärder. Enligt förslaget ska en domstols möjlighet till överprövning av avvecklingsmyndighetens beslut innehålla vissa begränsningar, bl.a. vad gäller ramen för domstolsprövningen, interimistiska åtgärder samt retroaktiv verkan av domstolsbeslut. Förslaget innehåller även bestämmelser om att konkursförfarande inte får inledas gentemot ett institut under avveckling, och att domstolar inom en tidsperiod om 14 dagar inte ska tillåtas försätta institut som omfattas av direktivet i konkurs utan att avvecklingsmyndigheten notifierat domstolen om att myndigheten inte avser att vidta avvecklingsåtgärder gentemot institutet.

1.2.5 Samordning av gränsöverskridande krishantering

Enligt förslaget ska det bildas s.k. avvecklingskollegier inom vilka avvecklingsmyndigheter ska kunna utbyta information och samarbeta med varandra för att hantera en kris.

Avvecklingskollegierna ska bl.a. fungera som ett forum för utbyte av information, för framtagande av avvecklingsplaner på gruppnivå gällande gränsöverskridande institut och för samordning av eventuella avvecklingsåtgärder.

1.2.6 Finansiering av kostnaderna för avveckling

Kommissionen föreslår att det inrättas ett system med nationella fonder att användas för att finansiera vidtagna avvecklingsåtgärder och verktyg (liknande den svenska stabilitetsfonden). Enligt direktivet ska fonden finansieras genom att samtliga institut som omfattas av ramverket i förväg (ex ante) betalar in avgifter till fonderna, men det ska också vara möjligt att ålägga instituten extraordinära avgifter i de fall medlen inte räcker och fonden ska också ha möjlighet att låna på kapitalmarknaderna.

När medlen i de nationella fonderna inte räcker till ska dessa kunna låna av andra medlemsstaters fonder för att täcka kostnaderna för avveckling.

Medlemsstaterna ska se till att de nationella fonderna kan låna ut till nationella fonder i andra medlemsstater om pengarna i dessa inte räcker. Upp till 50 % av den nationella fonden kan på detta sätt tvingas lånas ut till andra medlemsstaters fonder.

I förväg ska minst 1 % av de s.k. täckta insättningar i instituten fonderas inom en 10 års period från direktivets ikraftträdande. Beloppet i den nationella fonden ska reserveras och får inte användas till annat än avvecklingsåtgärder. Belopp som erhålls från ett institut i avveckling, eller andra intäkter, ska komma den nationella fonden till godo. För gränsöverskridande institut ska kostnaderna för avveckling fördelas mellan medlemsstaterna.

Direktivet föreslår att medlemsstaternas insättningsgarantisystem kan bli tillgängliga i två fall för att finansiera avveckling av institut. I) Systemen får användas för att täcka förluster vid avveckling av institut som även hade uppkommit vid en normal insolvenssituation. II) Medlemsstaterna måste använda systemen för att säkerställa att det finns tillgångar att täcka insättningar med.

1.2.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Direktivet ska genomföras i nationell lagstiftning senast den 31 december 2014. De nya reglerna ska tillämpas från och med den 1 januari 2015. När det gäller de förslag som rör bail-in ska emellertid dessa tillämpas senast den 1 januari 2018.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens förslag bedöms få väsentlig inverkan på svensk rätt. Förslaget rymmer dock många frågor som närmare behöver granskas och relateras till gällande svenska regler. När det gäller de förebyggande åtgärderna kommer förslaget främst att påverka lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (särskilt 13 kap.) och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (särskilt 23 kap.).

När det gäller den del av förslaget som avser avveckling av ett institut kan förslaget få till följd att Sverige behöver införa nya regler på området som då måste samordnas med lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut och gällande svensk insolvensrätt.

De föreslagna åtgärderna i förslaget avser att minska både sannolikheten för att ett institut hamnar i en krissituation och de förväntade kostnader som uppstår i en sådan situation. Enligt kommissionens analys kommer därmed sannolikheten för att staten behöver ingripa med skattemedel för att säkerställa den finansiella stabiliteten att minska.

Den ekonomiska forskningen visar tydligt att de kostnaderna som uppstår till följd av finansiella kriser är mycket stora och att det brukar ta många år innan ekonomin kan återhämta sig från en finansiell kris. Enligt uppskattningar av IMF så uppgår de krisrelaterade förlusterna hos banker i Europa åren 2007 till 2010 till nära 1 biljon euro eller 8% av EU:s BNP.

Som framgår av kommissionens konsekvensanalys godkände kommissionen mellan oktober 2008 och oktober 2011 4,5 biljoner euro (motsvarande 37% av EU:s BNP) i statligt stöd åt finansiella institut, varav 1,6 biljoner euro (motsvarande 13% av EU:s BNP) användes under 2008 till 2010. Garanti- och likviditetsåtgärder står för 1,2 biljoner euro, eller ungefär 9,8% av BNP i EU. Resterande medel gick till rekapitalisering och åtgärder för osäkra tillgångar (409 miljarder euro, 3,3% av EU:s BNP). Kommissionen anger vidare i sin konsekvensanalys att budgetmässiga åtaganden och utgifter på denna nivå inte är hållbara ur skattemässig synvinkel, och innebär en orimligt tung börda för nuvarande och kommande generationer. Dessutom medförde krisen, som började i den finansiella sektorn, att EU:s ekonomi hamnade i en allvarlig recession.

Eftersom förslaget avser att minska sannolikheten för finansiella kriser kan det därför anses ha positiva effekter på de offentliga finanserna generellt.

Finansinspektionen och den framtida avvecklingsmyndigheten erhåller genom förslaget ytterligare verktyg för krishantering. Myndigheterna får bl.a. utökade möjligheter att arbeta med institut i ett förberedande skede. Genom utökade befogenheter ska effektiviteten i myndighetens arbete med institut som råkat i problem öka. Avsikten med kommissionens förslag är således att hanteringen vid en krissituation ska bli smidigare, eftersom förberedelser kan påbörjas tidigare och verktyg finns för att upprätthålla ett instituts systemviktiga verksamheter. De utökade uppgifterna kommer dock att öka myndigheternas och domstolarnas behov av resurser.

Förslagets avsikt är att minska eller helt undanröja den implicita statliga garantin för bankerna. Kommissionen bedömer att en konsekvens av detta kommer att bli att bankernas finansieringskostnader sannolikt kommer att öka något, vilket kommissionen bedömer är naturligt. Det vill säga, de kostnader som tidigare burits av skattebetalare kommer i stället att bäras av

bankernas berörda parter (ägare och borgenärer). Enligt kommissionens konsekvensanalys kommer förslaget inte att medföra någon betydande administrativ börda för instituten. Detta avser bl.a. framttagande av rekonstruktionsplaner och avvecklingsplaner. Förslaget medger att omfattningen på dessa planer tar hänsyn till bl.a. institutets storlek. Någon konsekvensanalys utifrån svenska förhållanden har inte genomförts.

Förslaget om att införa en obligatorisk lånemekanism mellan de olika staternas finansieringsarrangemang medför en risk att medlemsstaternas statsfinanser kan påverkas. En finansiell kris som drabbar flera länder kan medföra att användandet av den obligatoriska lånemekanismen först aktualiseras i en medlemsstat som tvingas låna ut medel från sitt finansieringssystem. Om den finansiella krisen i ett något senare skede sedan drabbar medlemsstaten som lånat ut medel, och dess finansieringssystem då måste utnyttjas, innebär det att fonden i det läget redan är underfinansierad och dess medel sannolikt är otillräckligt, vilket i sin tur kan medföra att skattemedel måste tillskjutas för att undvika att den finansiella stabiliteten i medlemsstaten äventyras. Införande av en obligatorisk lånemekanism mellan finansieringssystem riskerar således att motverka ett av direktivets huvudsakliga syften, att undvika användande av skattemedel, och skapa en incitamentsstruktur för länder att inte se till att deras egna system är fullt ut finansierade. Vidare, eftersom den miniminivå på fonderna som stipuleras i direktivet (1% av täckta insättningar) skulle vara helt otillräcklig för att hantera rekonstruktion och avveckling av institut i en sådan omfattning som vi har sett och fortfarande ser inom EU i spåren av den senaste krisen, så skulle den obligatoriska lånemekanismen med all sannolikhet kunna aktualiseras även om samtliga medlemsstaters fonder är fullt finansierade enligt de minimikrav som ställs i direktivet. Även det låga finansieringskravet bidrar således, tillsammans den obligatoriska lånemekanismen, till risken att medlemsstaternas nationella budgetar drabbas. Slutligen, eftersom lånemekanismen är obligatorisk och kan aktualiseras i en medlemsstat vars finansiella system inte är drabbat, där den kan medföra begränsningar på medlemsstatens parlaments möjlighet att besluta om användning av budgetmedel, så strider den obligatoriska lånemekanismen mot principen att beskattningen är nationell.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar initiativ på området när det gäller den finansiella stabiliteten inom EU. Det är viktigt att säkerställa att staten har möjlighet att agera snabbt och kraftfullt för att återställa förtroendet för det finansiella systemet. Regeringen välkomnar mot bakgrund av detta kommissionens

Som en övergripande synpunkt ställer sig dock regeringen tveksam till att bl.a. de verktyg och processer som föreslås i förslaget kommer att kunna tillämpas i en situation där ett flertal banker befinner sig i svårigheter samtidigt dvs. om förslaget kan tillämpas i en systemkris.

Regeringen anser vidare att det är viktigt att förhandlingsarbetet sker med beaktande av medlemsstaternas nationella ordningar på området och att medlemsstaterna därmed bl.a. måste tillförsäkras möjlighet att införa ytterligare avvecklingsverktyg, utöver de som för närvarande finns med i kommissionens förslag. Medlemsstaterna måste ges möjligheten att ge krisdrabbade banker kapitaltillskott med statliga medel, vilket kommer att resultera i att institutets ägande övergår till staten. Det måste finnas en praktisk, effektiv och rättssäker möjlighet för staten att hantera aktieägarna på ett sådant sätt att dessa i första hand bär uppkomna förluster. Regeringen anser att det sker bäst genom att staten övertar hela eller en del av bolaget till det värde som, där och då, hade kunnat påräknas vid en försäljning om bolaget inte omfattas av något statligt stöd. Det är dock viktigt att analysera detta närmare för att säkerställa att ett övertagande sker på ett sätt som är förenligt med rätten till egendomsskydd enligt både regeringsformen och Europakonventionen. Möjligheten till lagreglerad nedskrivning av skulder (*bail-in*) välkomnas av regeringen, men eftersom det är ett mycket komplext instrument krävs här ytterligare analys. Regeringen anser att ramverket sammanfattningsvis måste ge utrymme för medlemsstaterna att vidta åtgärder på nationell nivå utöver de verktyg som listas i ramverket. Medlemsstaterna ges på så sätt möjlighet att använda ytterligare åtgärder som de anser lämpliga, i de fall direktivets åtgärder inte anses tillräckliga.

Regeringen anser att införande av en obligatorisk lånemekanism mellan finansieringssystem riskerar att skapa en incitamentsstruktur där vissa länder kan komma att underfinansiera sina system i vetskap om att det finns en sista utväg för finansieringen i form av lån från ett system i någon annan medlemsstat. Om medlemsstaternas finansieringssystem var för sig är otillräckliga vid en internationell finansiell kris där medel måste tillskjutas för att bevara den finansiella stabiliteten kommer detta att riskera medlemsstaternas skattemedel, vilket motverkar ett av krishanteringsdirektivets huvudsakliga syften. Vidare, eftersom den miniminivå på fonderna som stipuleras i direktivet skulle vara helt otillräcklig för att hantera en kris av en sådan omfattning som vi har sett i EU 2007-2010 bidrar även det låga finansieringskravet, tillsammans med den obligatoriska lånemekanismen till risken att medlemsstaternas nationella budgetar drabbas. Slutligen, eftersom lånemekanismen är obligatorisk och kan aktualiseras i en medlemsstat vars finansiella system inte är drabbat, där den kan medföra begränsningar på medlemsstatens parlaments möjlighet att besluta om användning av budgetmedel, så strider den obligatoriska lånemekanismen mot principen att beskattningen är nationell. Regeringen

motsätter sig därför ett införande av en obligatorisk lånemekanism mellan finansieringssystem. Regeringen anser vidare att den obligatoriska lånemekanismen inte är förenlig med proportionalitetsprincipen och är dessutom mycket tveksam till om den är förenlig med subsidiaritetsprincipen (se stycke 3.2).

Regeringen anser vidare att kommissionens förslag innehåller ett antal mycket komplexa och komplicerade juridiska frågor som måste analyseras vidare på flera områden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är i stort positiva till kommissionens förslag till krishanteringsramverk. Medlemsstaterna anser dock att det finns ett antal områden som behöver analyseras ytterligare.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och intresseorganisationer är i stort positiva till kommissionens förslag till krishanteringsramverk, men har lämnat vissa förslag till justeringar och anser att det finns ett antal områden som behöver analyseras ytterligare.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget anges vara artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till direktivförslaget gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av

medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar den bättre kan uppnås på unionsnivå. Vidare ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Kommissionen anför i frågan att finansiell krishantering bör regleras på EU-nivån. Motiveringen för detta är att krisåtgärder i enstaka länder riskerar att snedvrider konkurrensen, samt att samordnade insatser behövs för att värna det finansiella systemet. Många institut har dessutom gränsöverskridande verksamhet vilket fordrar gränsöverskridande samarbete för att sköta övervakning och reglering. Enbart nationella åtgärder skulle kunna leda till ineffektiva lösningar och i värsta fall oavsiktliga spridningseffekter. En hantering av ett gränsöverskridande institut i en krissituation utan EU-gemensamt ramverk för krishantering skulle försvåra och möjligtvis omöjliggöra en överenskommelse om fördelningen av ansvar och kostnader.

Regeringen anser att en del av kommissionens förslag inte är förenligt med proportionalitetsprincipen, och är dessutom mycket tveksam till om det är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det gäller den del av kommissionens förslag som handlar om att införa en obligatorisk lånemekanism mellan de olika medlemsstaternas finansieringsarrangemang. Att i EU-rätten införa bestämmelser om sådan obligatorisk lånemekanism är enligt regeringens uppfattning inte förenligt med proportionalitetsprincipen och regeringen är dessutom mycket tveksam till om det är förenligt med subsidiaritetsprincipen. En obligatorisk kreditmekanism mellan de olika finansieringssystemen riskerar att skapa en incitamentsstruktur där vissa länder kan komma att underfinansiera sina system i vetskap om att det finns en sista utväg för finansieringen i form av lån från ett system i någon annan medlemsstat. Om en finansiell kris är internationell är ett tänkbart scenario att den i olika grad drabbar alla medlemsstater vid samma tidpunkt. Svårigheter och fallissemang för kreditinstitut och värdepappersföretag kan uppkomma samtidigt i alla medlemsstater. I en sådan situation kan samtliga system behöva använda sina medel. Mot en sådan bakgrund framstår det som en otillfredsställande ordning att ett system kan förlita sig på att, som en sista utväg, låna medel från ett annat system. För att undvika eventuella problem med moral hazard och ge medlemsstaterna incitament att bygga upp adekvat finansierade system bör varje medlemsstat i stället ha det fulla ansvaret för finansieringen. Regelverken för medlemsstaternas finansieringsystem bör därför inte innehålla några mellanstatliga finansieringsförpliktelser.

Övriga delar av kommissionens förslag bedöms av regeringen i huvudsak vara förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar av krishanteringsdirektivet har inletts i rådet under juni.

Avvecklingsmyndighet: Direktivförslaget ställer krav på att medlemsstaterna inrättar en avvecklingsmyndighet med befogenhet att gentemot de institut som omfattas av direktivet ingripa med olika former av åtgärder på det sätt som framgår av direktivet.

Bail-in: Bail-in kan förutom skuldnedskrivning innebära att delar av utestående obligationer omvandlas till eget kapital för att säkerställa att ett finansiellt institut helt eller delvis kan fortleva.

EBA: European Banking Authority, europeisk banktillsynsmyndighet.

Kontaktmyndighet: Om funktionerna som tillsyns- respektive avvecklingsmyndighet delas upp mellan två olika myndigheter ska en av dessa myndigheter tilldelas rollen som kontaktmyndighet gentemot relevanta myndigheter i andra medlemsstater.

Moral hazard (inom den finansiella sektorn): Effekten om ett finansiellt institut är medvetet om att det inte kommer att drabbas fullt ut av de negativa effekterna av sitt eget handlande. Risktagandet blir därmed överdrivet jämfört med vad som hade varit fallet om parten hade varit tvungen att fullt ut bära ansvaret för sin egen risk.

Systemviktiga institut: Stora och komplexa institut som för tillfället inte kan avvecklas utan att hota den finansiella stabiliteten.