

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.5.2010
KOM(2010) 254 slutlig

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

Bankavvecklingsfonder

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

Bankavvecklingsfonder

1. BAKGRUND

Under den pågående krisens gång har regeringar i hela EU och internationellt tillhandahållit massiva offentliga medel för att stödja finanssektorn¹. Detta stöd var nödvändigt för att garantera finansiell stabilitet och skydda insättare, och åtföljdes av åtgärder till stöd för den reala ekonomin. De allmänna effekterna av åtgärderna blir emellertid en tung ekonomisk börda för dagens skattebetalare och framtida generationer².

Ett tydligt politiskt budskap från G20-mötet i Pittsburgh i september 2009, som fick kraftigt stöd från EU³, var att skattebetalarnas pengar aldrig mer bör användas för att täcka bankförluster. Europeiska kommissionen arbetar för att uppnå detta mål på minst två sätt, som också kompletterar varandra: i) Genom att minska sannolikheten för bankkonkurs med hjälp av starkare makro- och mikroekonomisk övervakning, bättre gemensam bolagsstyrning och strängare regleringsmässiga krav och ii) genom att säkerställa att det finns lämpliga verktyg, dvs. tillräckliga resurser för ordnad avveckling inom fastställda tidsramar, om konkurs skulle inträffa trots åtgärderna. Inrättande av bankavvecklingsfonder med medel från den privata sektorn är en viktig del av denna insats.

Kommissionen **stöder inrättandet av *ex ante*-avvecklingsfonder** finansierade genom en avgift som tas ut av bankerna⁴ i avsikt underlätta avvecklingen av banker på väg mot konkurs, så att man undviker spridning och ser till att banken kan avvecklas på ett ordnat sätt och inom tidsramar som gör det möjligt att undvika nödförsäljning (*principen om förutseende*). Kommissionen anser att bankavvecklingsfonder är ett nödvändigt inslag i den verktygslåda som kommer att ingå i EU:s nya krishanteringsram. Denna ram ska minska bördan för skattebetalarna och minimera – eller helst undanröja – risken för att man i framtiden ska behöva använda skattebetalarnas pengar för att rädda banker.

I tider av allt mer integrerade och globala finansmarknader är det avgörande att hitta lösningar för effektiv hantering av bankkriser. Den senaste tidens extrema instabilitet på finansmarknaderna är en tydlig påminnelse om hur integrerade finansmarknaderna faktiskt är. Att få till stånd robusta och trovärdiga finansieringsarrangemang är nu viktigare än någonsin.

¹ Enligt IMF har de direkta finanspolitiska nettokostnaderna för krisen uppgått till i genomsnitt 2,7 % av BNP för utvecklade G20-länder, medan de utlovade beloppen (inklusive garantier och andra ansvarsförbindelser) uppgick till i genomsnitt 25 % av BNP.

² Statsskulden i de utvecklade G20-ländernas ekonomier väntas öka med närmare 40 procentenheter under 2008–2015 (jfr. IMF).

³ Ekofin-rådets slutsatser av den 18 maj 2010.

⁴ I enlighet med tillämpningsområdet för EU:s banklagstiftning, dvs. direktiv 2006/48/EG (kapitalkravsdirektivet), ska begreppet bank i detta meddelande omfatta banker och värdepappersföretag.

I sitt oktobermeddelande 2009⁵ stödde kommissionen kraftigt inrättandet av en ny krishanteringsram på EU-nivå, utformad för att underlätta ordnad bankavveckling och minimera kostnaderna för skattebetalarna. I ett arbetsdokument från april 2010⁶ kom kommissionen fram till att en särskild bankavgift kan vara en möjlighet för att få finanssektorn att bidra till kostnaderna för krisen och att förhindra att en framtida kris uppstår. Den 9 maj 2010 drog Ecofin-rådet slutsatsen att arbetet på området krishantering och krislösning måste intensifieras.

Det finns ett växande politiskt stöd för att principen ”**förorenaren betalar**” (känd från miljöpolitiken) ska tillämpas även inom finanssektorn, så att de som bär ansvaret för eventuella framtida finanskriser också ska bära kostnaderna för dem. Flera länder har redan infört eller är på väg att införa avgifter för banker, men avgifterna varierar från land till land.

G20 kommer att föra en första diskussion om denna typ av avgifter vid sitt ministermöte i juni. Detta meddelande kommer att fungera som ett viktigt underlag vid dessa möten. EU bör leda G20 i riktning mot en global strategi och modell, med sikte på att upprätthålla samma spelregler i hela världen.

I detta meddelande presenterar kommissionens syn på hur finanssektorn kan bidra till finansieringskostnaderna för avvecklingen av konkursfärdiga banker. Här förklaras också bankavvecklingsfondernas plats bland de samlade verktyg som bör vara tillgängliga på området krisförebyggande och krishantering inom bankvärlden. Vidare presenteras kommissionens bredare resonemang när det gäller flera viktiga frågor som syftet med fonderna, deras potentiella storlek och villkoren i samband med deras användning.

Meddelandet behandlar dock inte avgifter och skatter som har till syfte att återvinna de offentliga medel som anslagits för att stabilisera banksystemet eller hantera överdriven risktagning eller spekulation under den aktuella krisen. Granskningen av sådana åtgärder bör fortsätta parallellt som ett komplement till de förebyggande fonder som beaktas här.

Inrättandet av avvecklingsfonder är förenat med en rad utmaningar – bland annat de moraliska **farhågor** som har väckts på grund av vissa aktörers agerande under krisen. Kommissionen erkänner att detta är en viktig fråga som måste lösas genom att man på ett otvetydigt sätt klargör att aktieägare (upp till värdet av deras investering) och kreditgivare (undantaget insättare som omfattas av insättningsgarantisystem) måste vara de första att ta konsekvenserna av en bankkonkurs och att **avvecklingsfonderna inte får användas som en försäkring mot konkurs eller för att rädda konkursfärdiga banker**, utan snarare till att underlätta avveckling under ordnade former. Kort sagt bör bankavvecklingsfonderna, som IFM föreslår, vara starkt knutna till den framtida avvecklingsordningen.

Inrättandet av bankavvecklingsfonder kommer vara en del i den nya krishanteringsramen. Detta kommer att medföra kostnader för bankerna i ett skede då dessa är inne i processen med att genomföra kompletterande åtgärder för att motverka krisen. Kommissionen erkänner att det är viktigt att noggrant bedöma och förstå de kumulativa effekterna av den breda uppsättning reformer som rör avgifter, insättningsgarantisystem och bankkapital, samt att anpassa de enskilda inslagen i reformpaketet efter detta. Det måste kunna garanteras att kostnaderna avpassas så att den ekonomiska återhämtningen inte hämmas och

⁵ KOM(2009) 561.

⁶ *Innovative Financing at a Global Level (ännu ej översatt till svenska)* - SEK(2010) 409, 1.4.2010.

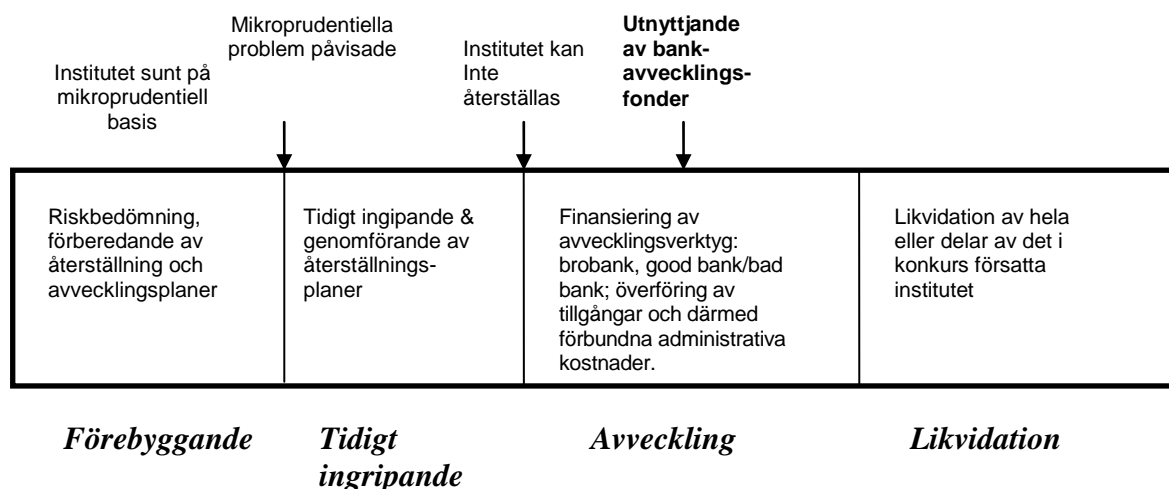
kreditkostnaderna för den reala ekonomin inte ökar. Det är också viktigt att undvika att de ökade kostnaderna överförs på bankkunderna i form av högre avgifter. Kommissionen kommer att se till att alla dessa aspekter beaktas i den åtföljande konsekvensbedömningen.

2. BANKAVVECKLINGSFONDERNA BÖR INGÅ I EN FINANSIELL STABILITETSRAM

Inrättandet av bankavvecklingsfonder bör inte betraktas som en isolerad åtgärd, utan ses som ett led i en rad bredare initiativ som syftar till att stärka finanssystemet mot bakgrund av den aktuella krisen. En grundläggande reform av regleringen och övervakningen av finansmarknaderna pågår i syfte att åtgärda de brister som kommit i dagen under bankkrisen. Kommissionen har föreslagit åtgärder för att skärpa kapitalkraven, reformera EU:s tillsynsstruktur och kommer i juni att lägga fram ett förslag som ska stärka de befintliga insättningsgarantisystemen. Vidare kommer kommissionen snart att inleda ett brett samråd med syftet att främja god företagsstyrning inom finansinstituten, särskilt banker.

Att förstå det bredare sammanhanget är avgörande när beslut ska fattas om vad fonderna bör göra, hur de bör fungera och hur stora de behöver vara. Breda reformer av den finansiella ramen som fokuseras på att förebygga kan förväntas minska sannolikheten för bankkonkurser eller ha en mildrande inverkan om konkurs inträffar. Vidare bör effektivare förfaranden som innebär åtgärder i ett tidigt stadium förenade med effektiva avvecklingsåtgärder minska kostnaderna i samband med de olika åtgärder som vidtas. Sådana förfaranden bör även minska omfattningen av de indirekta garantierna för institut som betraktas som "för stora" för att gå i konkurs.

Diagram 1 När ska en avvecklingsfond användas?



I oktober 2010 kommer kommissionen att anta en färdplan innehållande en tidtabell, konkreta åtgärder, verktyg och planer för en komplett EU-ram för krishantering. Avsikten är att lägga fram relevanta lagstiftningsförslag rörande åtgärder och verktyg för krishantering samt för bankavvecklingsfonder i början av 2011.

Den nya ramen ska syfta till att ge medlemsstaternas myndigheter tillgång till gemensamma verktyg som kan användas samordnat för att snabbt vidta rättsligt förankrade åtgärder vid omfattande bankkonkurser, skydda det övergripande finanssystemet, undvika kostnader för skattebetalarna och garantera lika villkor för alla. Målet är framför allt att garantera att avveckling under ordnade förhållande blir ett trovärdigt alternativ för alla banker, oberoende av storlek eller sammansättning.

Att tillämpa avvecklingsverktyg i förening med finansiering från den privata sektorn på mycket stora och komplexa finansinstitut kan vara särskilt problematiskt. Därför bör det finnas alternativa verktyg som inte inkluderar privat finansiering. Dessa verktyg skulle kunna användas under särskilda omständigheter för att stabilisera en situation och för att undvika tvångslikvidering eller överilad likvidering, som kan skada den finansiella stabiliteten på kort sikt.

På internationell nivå pågår ett omfattande arbete för att minska sannolikheten för och konsekvenserna av att sådana institut går i konkurs (ruta 1).

RUTA 1: Stora och mycket komplicerade finansiella institutioner i svårigheter

Det måste råda en tillfredsställande säkerhet om att institutioner i svårighet kan hanteras utan att det hotar den finansiella stabiliteten eller utlöser en systematisk händelse. De verktyg som beskrivs nedan skulle kunna komplettera ex ante-avvecklingsfonder och förse myndigheterna med ett antal tillräckligt robusta åtgärder för att hantera stora och mycket komplexa finansiella institutioner i svårigheter.

Planer för rekonstruktion och avveckling

Både på EU-nivå (Europeiska banktillsynskommittén) och på internationell nivå (rådet för finansiell stabilitet) bedrivs arbete när det gäller utformning och test av planer för **rekonstruktion och avveckling** (G20 har begärt att sådana planer ska utarbetas före utgången av 2010). Det här kommer att vara en viktig del i EU:s framtida ram för krisförebyggande. Berörda myndigheter bör ha kapacitet att aktivt utnyttja befintliga eller, vid behov, nya förebyggande befogenheter för att redan före en kris säkerställa att banker kan avvecklas under ordnade former. En förutsättning för detta är att det finns en effektiv rättslig ram.

Nedsättningar för borgenärer och omvandling av skuld till egenkapital

Några institutionsspecifika alternativ är **omvandling av skuld till egenkapital** (antingen administrativ eller avtalad⁷) eller fastställande av **värderingsavdrag (haircuts)** för innehavare av efterställda skulder och oprioriterade borgenärer (exklusive insättningar) för att tillhandahålla betydande finansiering till ett företag i svårigheter och säkra dess fortbestånd.

Det förs en livaktig internationell diskussion om ett eventuellt införande av sådana åtgärder. Det här kan innefatta införandet av försiktighetsbaserade bestämmelser för att kräva eller uppmuntra användningen av konvertibla skuldebrev (så att institutionerna kan "självförsäkra sig") eller ge myndigheter administrativ befogenhet att tillämpa värderingsavdrag på ej omvandlingsbara skulder eller att omvandla skulder till egenkapital. Ett kapitaltillskott genom sådana mekanismer innan en institution hamnar på obestånd skulle kunna stabilisera den. Åtgärder av den här typen skulle helt klart påverka finansieringskostnaderna för banker samt kapitalstrukturer och marknadspraxis, men de skulle också bidra till att stärka marknadsdisciplinen genom att säkerställa att oprioriterade borgenärer bär alla kostnader för de risker som de är utsatta för. För att detta ska fungera i praktiken måste betydande juridiska och praktiska hinder undanröjas och ytterligare arbete planeras.

3. DET KRÄVS EN EU-STRATEGI FÖR BANKAVVECKLINGSFONDER

Mot bakgrund av integreringen på de globala finansmarknaderna krävs gemensamma tillvägagångssätt som antas både på EU-nivå och globalt för införandet av bankavvecklingsfonder. Erfarenheterna från hanteringen av gränsöverskridande konkurser under den rådande krisen illustrerar tydligt varför det är nödvändigt med nya krishanteringsarrangemang. EU:s omedelbara reaktion på finanskrisen har varit att föreslå lagstiftning, stärka den makroekonomiska tillsynen och de gränsöverskridande tillsynsarrangemangen genom att inrätta nya myndigheter mot bakgrund av behovet av närmare samarbete. Genom dessa nya arrangemang kommer den dagliga tillsynen att ligga kvar på nationell nivå, i enlighet med medlemsstaternas finanspolitiska behörighet. Valet att behålla ett tillsynssystem som i princip är decentraliserat bygger på en hög nivå av förtroende mellan myndigheterna och samarbete i de nya europeiska tillsynsmyndigheterna, och de optimala resultaten kommer endast att kunna uppnås om detta understöds genom en solid gränsöverskridande ram för krishantering som backas upp av robusta finansieringsarrangemang.

⁷ Exempelvis genom utfärdandet av villkorat kapital (*contingent capital*) där skulden antingen omvandlas till egetkapital eller skrivs ned. Ett antal banker som Lloyd's och Rabobank har redan utfärdat sådana instrument.

I princip skulle det ge klara fördelar att lägga samman resurserna i en enda EU-täckande avvecklingsfond: Det skulle öka riskspridningen, ge stordriftsfördelar, minska det belopp som omfattas av bördefördelning, skapa incitament för samarbete, snabba på beslutsprocessen och garantera lika villkor för alla. Det skulle också bättre spegla bankmarknadernas EU-omfattande karaktär, i synnerhet för gränsöverskridande bankgrupper.

Kommissionen inser dock att det skulle vara mycket svårt att börja med att skapa en EU-fond för avveckling när det inte finns någon integrerad EU-ram för tillsyn och krishantering. Det europeiska tillvägagångssättet för inrättande av bankavvecklingsfonder bör spegla den bredare strategin för tillsynsarrangemang.

Därför skulle ett lämpligt första steg kunna vara ett system baserat på inrättandet av ett harmoniserat nät av nationella fonder kopplade till en uppsättning samordnade nationella krishanteringsarrangemang⁸. Dessa arrangemang är ett första steg, som kommer att ses över senast 2014⁹. Det syftar till att skapa integrerade krishanterings- och tillsynsarrangemang för EU, samt en EU-avvecklingsfond på längre sikt.

Det kommer också att vara viktigt att öka tydligheten och uppnå en ömsesidig förståelse mellan myndigheter genom robusta finansieringsarrangemang för att anpassa incitamenten mellan myndigheter för ett fullskaligt samarbete vid ett gränsöverskridande bankkonkurser. Därigenom skulle effektiva gränsöverskridande krishanteringsarrangemang i sin tur främjas.

Om man inte lyckas anta ett EU-tillvägagångssätt för bankavvecklingsfonder kan det leda till ett unilateralt införande av avvecklingsavgifter på nationell nivå och därmed öka risken för konkurrensnedvridning mellan nationella bankmarknader. Det kan också leda till överlappande avgifter för gränsöverskridande banker. Om den privata sektorns finansieringssystem behandlas på olika sätt i olika medlemsstater kan det också hindra en effektiv krishantering eller användningen av avvecklingsverktyg, om medel från privata sektorn finns tillgängliga i en del medlemsstater men inte i andra. Det kan också göra det mer komplicerat – för att inte säga omöjligt – att komma överens om kostnadsdelning.

Därför är **ett EU-tillvägagångssätt den rätta vägen framåt** med tanke på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt artikel 5 i EU-fördraget. Endast EU-åtgärder kan säkerställa att bankgrupper med verksamhet i mer än en medlemsstat omfattas av samma krav när det gäller avvecklingsfonder, och därmed i huvudsak lika konkurrensvillkor. Endast därigenom kan man motverka obefogade efterlevnadskostnader för gränsöverskridande verksamhet och främja ytterligare integration på den inre marknaden. Ett sådant tillvägagångssätt skulle också säkerställa förenligheten med befintlig EU-lagstiftning, i förekommande fall, och stärka den finansiella stabiliteten inom EU.

4. FINANSIERING, UTGIFTERNAS OMFATTNING OCH STYRELSEFORMERNA FÖR EN BANKAVVECKLINGSFOND

I det här kapitlet granskas de tre grundpelarna för en bankavvecklingsfond: Finansiering (4.1), räckvidd och storlek (4.2) och styrelseformer (4.3).

⁸ Det här tillvägagångssättet tar hänsyn till att avvecklingsfonder redan existerar i några medlemsstater.

⁹ Översynen av dessa nya tillsynsåtgärder är planerad till 2014 enligt förslaget till förordning om inrättande av Europeiska bankmyndigheten.

4.1. Finansiering av bankavvecklingsfonder

Vid utformningen av finansieringsarrangemang för en fond bör man sträva efter ett uppnå två mål: i) Att få fram de belopp som krävs med tanke på hur fonden kommer att användas (t.ex. hur troligt det är med en avveckling och kostnaderna för en sådan). ii) Att därvidlag ge incitament för lämpligt beteende och minska risken för avveckling. Det finns i princip tre huvudparametrar: Bidraget kan baseras på institutionens skulder, dess tillgångar eller dess vinst.

- **Bankernas tillgångar** är bra indikatorer på deras risker. De kan också på ett tillförlitligt sätt visa den potentiella risken för en bankkonkurs och därmed på behovet av att avveckla banken¹⁰. Indirekta tillgångar kan vara en indikator för vilket belopp som kan behöva spenderas för att klara bankens avveckling. Bankernas tillgångar omfattas dock redan av riskvägda och strikta kapitalkrav i form av kapitalavgifter. En avgift baserad på tillgångar skulle därför kunna betraktas som ett ytterligare kapitalkrav och måste därför övervägas nog i samband med de mer omfattande reformer av kapitalstandarderna som håller på att förberedas.
- **Bankernas skulder**¹¹ tycks vara de lämpligaste indikatorerna för vilka belopp som behövs när en bank måste avvecklas. Kostnaderna för bankavveckling kommer förmodligen huvudsakligen att komma från behovet att stödja vissa skulder (exklusive eget kapital och försäkrade skulder – t.ex. insättningar) Bankernas skulder kan dock vara ett mindre effektivt mått på graden av risk.
- Vid sidan av avgifter kopplade till balansräkningen skulle avgifter kunna kopplas till **vinster och bonusar** som en indikator för bankens storlek, vilket skulle vara mer i enlighet med principen att förorenaren ska betala¹². Vinster och bonusar behöver dock inte ha någon nära korrelation till storleken på den avvecklingsfinansiering som en bank kan behöva eller sannolikheten för konkurs.

Kommissionen håller på att göra en noggrann bedömning av vilken av ovannämnda grunder som är lämpligast för finansieringen av en bankavvecklingsfond. Hur som helst anser kommissionen, oavsett vilken grund som slutligen väljs, att den åtminstone måste vara förenlig med följande principer: a) Undvika allt eventuellt arbitrage, b) spegla de berörda riskerna, c) ta hänsyn till vissa finansiella institutioner systematiska natur, d) baseras på de belopp som kan komma att spenderas om avveckling blir nödvändig e) motverka snedvridning av konkurrensen.

Det finns också viktiga överväganden om huruvida medel bör uppbördas ex post eller ex ante. **Kommissionen anser att avvecklingsfonderna bör byggas upp med hjälp av ex ante-bidrag från bankerna.** Helt ex post-finansierade system kan förutsätta direkt finansiering med skattemedel och därmed öka riskerna för att bankkonkurser följs av mer omfattande

¹⁰ I samband med bankreglering skulle detta innebära att man bygger vidare på den befintliga kapaciteten för övervakning av hur riskabla tillgångarna är, för att bedöma både sannolikhet för fallissemang (Probability of Default, PD) och förlust vid fallissemang (Loss Given Default, LGD) så att man kan beräkna avgifternas relativa storlek.

¹¹ Internationella valutafonden föredrar att använda skulderna som underlag för beräkningen av avgiftens storlek.

¹² Några medlemsstater har nyligen beslutat att införa skatt på bonusar. Det är en annan sak än den bankavgift som diskuteras i det här meddelandet.

negativa ekonomiska återverkningar. Ett sådant tillvägagångssätt kan visa sig trendförstärkande och belasta den offentliga budgeten under en finansiell kris när staten har som svårast att tillhandahålla ytterligare finansiering¹³.

4.2. Fondavgifternas räckvidd och storlek

Bankavvecklingsfondernas uppgift kommer att vara att bidra till att finansiera avveckling under ordnade former av finansiella organ med problem. De bör vara tillgängliga för avveckling av banker oavsett deras storlek och inbördes förhållanden, men det måste tydligt fastställas att de inte får användas för att undsätta institutioner. I dagsläget tycks det inte lämpligt att utvidga avvecklingsfonderna till andra finansinstitut som investeringsfonder eller försäkringsinstitutioner. De är visserligen också aktiva deltagare på finansmarknaderna, men de har ett antal särdrag som skulle göra det komplicerat att tillämpa samma typ av avvecklingssystem på dem som på bankerna. Avvecklingsfonderna kommer inte att användas för kapitaltillskott till banker, men de måste förses med tillräckliga resurser för att klara olika avvecklingskostnader och det tillvägagångssätt som väljs måste anpassas till företagens varierande storlek och art.

Fondens storlek kommer att bero på vilken typ av finansinstitut som omfattas av en krishanteringsram och måste också fastställas mot bakgrund av de mer omfattande reformer av finanssektorn som planeras.

RUTA 2: Vilka åtgärder skulle en bankavvecklingsfond förväntas kunna vidta?

Avvecklingsmyndigheternas insatser för att på ett ordnat sätt avveckla en bank kan medföra en rad olika kostnader. I princip bör fungerande avvecklingsramar innebära att avvecklingsmyndigheten är skyldig att avveckla konkursdrabbade företag till lägsta möjliga kostnad för ekonomi och samhälle, i enlighet med gällande bestämmelser i fördraget, bland annat bestämmelserna om statligt stöd. Följande åtgärder är exempel på vad bankavvecklingsfonder kan väntas täcka:

- **Finansiering av avvecklingsbanker** (där avvecklingsmyndigheten tar över banken) för att göra det möjligt att fortsätta driften av ett insolvent finansinstitut. Detta kan bland annat innebära att man tillhandahåller överbryggande finansiering och/eller säkerheter.
- **Finansiering av fullständig eller delvis överföring av tillgångar och/eller skulder** från det företag som är i svårigheter till en tredje part. Kostnaderna kan omfatta säkerheter för tillgångar (exempelvis förlustdelning med en potentiell köpare av osäkra tillgångar) och/eller finansiering av eller säkerhet för överföring av skulder för en viss tid i syfte att upprätthålla marknadens förtroende och avvärja risken för massuttag från banken.
- **Finansiering av en uppdelning i en sanerad del av banken och en avvecklingsenhet (Good bank/bad bank)**. Kostnader som kan uppstå för fonden är bland annat tillfälliga uppköp och hantering av osäkra tillgångar och tillhandahållande av överbryggande finansiering för den sanerade delen av banken.

¹³ Om ex ante-finansieringen visar sig vara otillräcklig för att täcka kostnaderna för en avveckling skulle emellertid avvecklingsfonderna behöva backas upp med tillräckligt trovärdig alternativ finansiering.

– **Täckning av förvaltningskostnader och avgifter för rättshjälp och rådgivning**, samt utgifter för att upprätthålla vissa av bankens livsviktiga funktioner, t.ex. dess betalningssystem.

Under den rådande krisen har de statliga garantierna till stöd för banksektorn nått upp till en betydande andel av EU:s BNP. Bankavvecklingsfonder, så som de beskrivs i detta meddelande, kommer inte att vara i den storleksordningen, eftersom deras huvudsakliga syfte just är att garantera att statliga ingripanden för att lösa ut banker förebyggs. Kommissionen anser nämligen att det är viktigt att krishanteringsramar garanterar att alla förluster i samband med bankkonkurser i första hand bärs av aktieägarna, innehavarna av efterställda fordringar och oprioriterade borgenärer. Kommissionen kommer att ta ställning till vilka gränser för fonderna som är lämpliga efter ytterligare detaljerade kvantitativa analyser och omfattande konsekvensbedömningar. Exempelen i fält 3 ska illustrera vilka storleksordningar som kan komma i fråga, utgående från den senaste tidens initiativ.

RUTA 3: Kostnadseffekter av den senaste tidens initiativ för att skapa fonder

En del länder har redan beslutat att ta ut avgifter från banker just för att skapa särskilda fonder. Dessa fonder skiljer sig emellertid åt vad gäller deras exakta syfte och deras ekonomiska effekter.

– I Tyskland håller man på att förbereda förslag till systematiska avgifter för banker som ska betalas in till en stabilitetsfond som ska kunna finansiera åtgärder inom ramen för en särskild avvecklingsordning. Detaljerna för hur denna avgift ska utformas, hur stor fonden ska vara och hur medlen ska investeras håller fortfarande på att utarbetas, men allt tyder på att avgiften kan förväntas ge fonden cirka en miljard euro per år.

– Sverige har nyligen inrättat en stabilitetsfond som ska finansiera åtgärder för att motverka riskerna för allvarliga störningar av Sveriges ekonomiska system¹⁴. På femton år ska fonden nå upp till 2,5 % av BNP. Den ska byggas upp utgående från en stabilitetsavgift som banker och andra kreditinstitut betalar in, och som ska uppgå till 0,036 % per år av vissa av kreditinstitutets skulder och avsättningar (med undantag för eget kapital och vissa efterställda skuldförbindelser).

– Utgående från forna erfarenheter har IMF¹⁵ angivit att cirka 2–4 procent av BNP borde räcka för att finansiera avvecklingsfonder (detta motsvarar de direkta kostnaderna för den pågående bankkrisen), beroende på finanssektorns relativa vikt.

I flera medlemsstater har system för insättningsgarantier redan utnyttjats för att finansiera överföringen av medel från konkursdrabbade företag¹⁶. Kommissionen anser att användningen av insättningsgarantifonder för avvecklingsändamål bör begränsas till det belopp som skulle ha behövts för att betala ut täckta insättningar. Kostnader som överstiger denna gräns bör bäras av avvecklingsfonder. Man måste också vara försiktig vid utarbetandet av sådana system så att överlappningar undviks.

4.3. Förvaltningen av bankavvecklingsfonder

Eftersom bankavvecklingsfonder förmodligen kommer att vara av betydande storlek i de flesta ekonomier är det ytterst viktigt hur man utformar reglerna för hur sådana fonder ska förvaltas. Bankernas bidrag för täckning av framtida avvecklingar kan antingen läggas till den allmänna budgeten eller till en fond. Vissa medlemsstater skulle kunna frestas att använda dessa bidrag för att minska sina offentliga underskott. Om man inte inrättar särskilda avvecklingsfonder kan det emellertid på längre sikt leda till att finanssektorn blir mer beroende av offentliga medel vid nya kriser, vilket skulle öka det moraliska problemet med institutioner som är för stora för att få gå i konkurs. Dessutom finns det alltid risk för att avgifter som betalas till den allmänna budgeten på sikt används för andra ändamål.

¹⁴ Stabilitetsfonden har ett mer omfattande mandat än de bankavvecklingsfonder som kommissionen avser.

¹⁵ *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, delrapport för G-20, april 2010.

¹⁶ Det finns ett antal exempel på välordnade bankkonkurser där man har utnyttjat system för insättningsgarantier under den senaste finanskrisen. Dessa kan användas för att skapa en uppfattning om kostnaderna för små och medelstora banker (t.ex. Dunfermline Building Society 1,5 miljarder brittiska pund, Bradford & Bingley 14 miljarder brittiska pund),

Kommissionen anser därför att bankavvecklingsfonder ska skiljas från den nationella budgeten och uteslutande användas för avvecklingskostnader.

I praktiken kan förvaltningen av bankavvecklingsfonder anförtros myndigheter som har ansvar för avveckling av finansföretag och som skulle fungera som oberoende organ. Om nya befogenheter för fördelning av medel tilldelas krävs det klara redovisningsregler för detta. Fonderna ska vara funktionellt oberoende av statsförvaltningen för att garantera att de uteslutande används för avvecklingsändamål. Detaljerna i fondernas förvaltning måste fortfarande utarbetas. I detta sammanhang är tre aspekter av särskild betydelse för fondernas förvaltning:

i) Hur ska de insamlade medlen anläggas? ii) På vilka villkor ska medlen användas för avveckling av banker? iii) Hur beslutar man om tilldelning av medel från fonderna om en avveckling är av gränsöverskridande art?

- i) Medlen skulle behöva investeras i en geografiskt väl fördelad portfölj i mycket likvida icke-banktillgångar med låg kredit- och marknadsrisk, på ett sätt som stöder realekonomin.
- ii) Vad gäller medlens användning har kommissionen för avsikt att införa harmoniserade rättsliga ramar som ska motverka skillnader mellan de olika nationella myndigheternas tillämpning av avvecklingsbefogenheter och avvecklingsinstrument och därmed begränsa konkurrensnedvridningar. Detta kommer att avgöra när och hur avvecklingsfonder kan utnyttjas.
- iii) För gränsöverskridande avvecklingar tänker kommissionen lägga fram förslag om entydiga regler för hur samordningen ska gå till. Det skulle kunna grundas på kollegier av myndigheter som är ansvariga för avveckling, som tillsammans fattar beslut om avveckling av internationella bankgrupper under överinseende av något organ som den av kommissionen föreslagna framtida Europeiska bankmyndigheten. Sådana avvecklingsplaner, grundade på entydiga, lagstadgade principer, skulle omfatta diskussioner om hur kostnaderna kan fördelas rättvist och hur de kan spridas på privatfinansierade avvecklingsfonder.

Utnyttjandet av bankavvecklingsfonder måste slutligen ske i **överensstämmelse med EU:s regler för statligt stöd**. När man fastställer driftsreglerna för avvecklingsfonderna måste tänkbara statsstödsrelaterade följder beaktas. Ingrepp som utnyttjar avvecklingsfonder måste därför vara så utformade att man lätt kan pröva deras förenlighet med lagstiftningen, inte minst vad gäller typ av stöd, lämplig kostnadsfördelning och undvikande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen.

5. NÄSTA STEG

Detta meddelande bidrar till den diskussion om avgifter och avvecklingsfonder som kommer att äga rum under de kommande G20-mötena. Det är viktigt att så snart som möjligt uppnå bred konsensus om de allmänna principerna och riktlinjerna, både inom EU och globalt, för att undvika att en rad olika nationella lösningar uppstår.

Kommissionen uppmanar Europeiska rådet att vid sitt möte den 17 juni 2010 stödja principerna och förslagen i detta meddelande och att be EU:s företrädare i G20 att förespråka det vid de kommande mötena.

I oktober 2010 kommer kommissionen som ett nästa steg i utformandet av omfattande ramar för krisförebyggande och krishantering att lägga fram ett meddelande med en färdplan och omfattande och detaljerade planer för utvecklingen av nya krishanteringsramar. Hit hör bland annat bedömningen av hur olika instrument lämpar sig för att se till att borgenärer på ett tidigt stadium bidrar till avvecklingar (t.ex. med hjälp av värderingsavdrag – *haircuts* – för borgenärer). **I början av 2011 avser kommissionen att anta lagförslag för krishantering och avvecklingsfonder.**