

U 51/2012 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (*direktivet om återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 6 juni 2012 till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EEG och direktiven 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010 (direktivet om återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 30 augusti 2012

Näringsminister *Jyri Häkämies*

Lagstiftningsråd Markku Sorvari

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
27.8.2012

EU/2011/1099

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM INRÄTTANDE AV EN RAM FÖR ÅTERHÄMTNING OCH REKONSTRUKTION AV KREDITINSTITUT OCH VÄRDEPAPPERSFÖRETAG OCH OM ÄNDRING AV RÅDETS DIREKTIV 77/91/EEG OCH 82/891/EEG OCH DIREKTIVEN 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG OCH 2011/35/EG SAMT FÖRORDNING (EU) NR 1093/2010

1 Förslagets bakgrund och målsättning

Kommissionen lämnade den 6 juni 2012 förslag KOM(2012) 280 slutlig till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EEG och direktiven 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010, nedan *direktivet om återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag*.

Kommissionen konstaterar att finanskrisen har blivit ett svårt prov för Europeiska unionens, nedan EU, och de nationella myndigheternas förmåga att hantera problem inom bankinstitut. Samtidigt har unionens finansmarknader blivit så integrerade att problem som drabbar en medlemsstat snabbt sprids till andra medlemsstater. Mot denna bakgrund inledde kommissionen planeringen av en EU-ram för krishantering inom finanssektorn. I oktober 2009 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om en europeisk ram för gränsöverskridande krishantering inom banksektorn, KOM(2009) 561 slutlig. I oktober 2010 offentliggjorde kommissionen ett nytt meddelande om en EU-ram för krishantering inom finanssektorn, KOM(2010) 579 slutlig. Riksdagen informerades om meddelandena genom E-skrivelser (E 155/2009 och E 102/2010). Kommissionen genomförde vi-

dare vid ingången av 2011 ett offentligt samråd om de tekniska detaljerna i en eventuell EU-lagstiftningsram för bankers återhämtning och rekonstruktion. Bland annat finansministeriet lämnade in en kommentar till samrådet.

Också på internationell nivå (ledarna för G20-länderna) har man betonat behovet av en översyn av rekonstruktionsramen och konkurslagstiftningen för att säkerställa att sådana stora, komplexa institut med gränsöverskridande verksamhet som befinner sig i en krissituation avvecklas och deras verksamhet läggs ned på ordnat sätt. Dessutom har rådet för finansiell stabilitet (Financial Stability Board FSB) berett ett antal utredningar om den rekonstruktionsram som krävs.

Enligt kommissionen tillhandahåller kreditinstitut och värdepappersföretag, nedan kallade *institut*, vitala tjänster till medborgarna, företagen och hela ekonomin. Institutens verksamhet bygger på förtroende. Institutet förlorar snabbt sin handlingskraft om deras kunder och motparter förlorar tron på deras förmåga att fullgöra sina skyldigheter. Vid obestånd bör banker kunna avvecklas i enlighet med normala insolvensförfaranden. Institutens ömsesidiga beroendeförhållanden skapar dock systemrisk när problemen inom ett institut sprider sig till hela systemet. Denna systemrisk, men också institutens viktiga ekonomiska funktion, gör att det normala insolvensförfarandet inte alltid kan tillämpas för att hantera problemen inom institut på obestånd. Samtidigt saknar lagstiftningen

verktyg för krishantering och rekonstruktion. Därför tvingas man i krissituationer använda offentliga medel för att återställa förtroendet för det berörda institutet och för att förhindra att en kris i ett enskilt institut får skadliga konsekvenser för hela den reala ekonomin.

Enligt kommissionen krävs det en effektiv politisk ram för att på ett ordnat sätt hantera banker på obestånd och förhindra en spridning till andra institut. För att åtgärda situationen föreslår kommissionen att det ska utfärdas ett direktiv med tre centrala delområden: förberedande och förebyggande åtgärder, tidigt ingripande samt rekonstruktion.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Tillämpningsområde (artikel 1)

Det föreslagna direktivet ska för det första gälla kreditinstitut som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, nedan *direktivet om kreditinstitut*. Dessutom ska direktivet gälla merparten av värdepappersföretag, dvs. sådana värdepappersföretag som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/49/EG av den 14 juni 2006 om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut, nedan *kapitalkravsdirektivet*. I direktivförslaget avses med *institut* kreditinstitut och värdepappersföretag.

Därutöver ska direktivet gälla följande företag:

- i direktivet om kreditinstitut avsedda finansiella institut som hör till ett kreditinstituts konsolideringsgrupp,
- holdingföretag som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG av den 16 december 2002 om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG och 93/22/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/78/EG och 2000/12/EG och i direktivet om kreditinstitut, samt vissa andra holdingföretag som definieras i direktivförslaget, och
- unionens filialer till kreditinstitut och värdepappersföretag som är auktoriserade i

stater utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, nedan kallade *trede länder*, enligt vad som närmare bestäms i direktivet.

Myndigheter med ansvar för rekonstruktion (artikel 3)

Enligt förslaget ska medlemsstaterna utse en eller flera administrativa myndigheter som ska använda rekonstruktionsverktygen och utöva rekonstruktionsbefogenheterna. Vilken myndighet som ska ha uppgiften får varje medlemsstat själv avgöra. Myndigheten måste ha tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för att kunna hantera sin uppgift. Om myndigheten har andra uppgifter bör dessa vara funktionellt avskilda från rekonstruktionsverksamheten, för att undvika intressekonflikter.

Återhämtnings- och rekonstruktionsplaner (artiklarna 4–12)

Ett institut ska utarbeta återhämtningsplaner där man fastställer förfaranden och åtgärder för att tidigt kunna ingripa i problem inom institutet och återställa institutets långsiktiga bärkraft om det råkar i ekonomiskt trångmål. Om institutet hör till en koncern ska en plan utarbetas både på koncernnivå och för enskilda institut inom koncernen. Återhämtningsplaner ska bedömas och godkännas av tillsynsmyndigheten.

Syftet med rekonstruktionsplanen är att ett institut ska kunna avvecklas utan att det krävs stöd från skattebetalarna och så att institutets vitala funktioner skyddas. Institutet ska lämna de uppgifter som krävs för utarbetandet av rekonstruktionsplanen till rekonstruktionsmyndigheten. Själva planen ska utarbetas av rekonstruktionsmyndigheten i samarbete med tillsynsmyndigheten. En rekonstruktionsplan ska innehålla alternativ för hur rekonstruktionsverktyg och rekonstruktionsbefogenheter ska tillämpas vid olika hotbildsscenarioer. Syftet är att trygga att institutets vitala verksamhet kan vidmakthållas. Inom koncerner ska en rekonstruktionsplan utarbetas för hela koncernen och för varje enskilt institut inom denna. I koncernrekonstruktionsplanen ska man bl.a. kontrollera hur rekonstruktionsåtgärderna skulle kunna

finansieras och, där så är lämpligt, ange principer för att dela upp ansvaret för finansieringen mellan de relevanta medlemsstaterna. De principerna ska fastställas på grundval av rättvisa och välavvägda kriterier.

I fråga om innehållet och detaljerna i planerna ska proportionalitetsprincipen iakttas. Myndigheten bör bedöma hurdana planer, och hur detaljerade planer, som ska krävas i varje enskilt fall. Myndigheten ska då beakta den betydelse som institutet till följd av arten och omfattningen av sin verksamhet och graden av sammanlänkning med andra institut och med det finansiella systemet har på finansmarknaderna, på andra institut och på finansieringsvillkoren.

Befogenheter att undanröja hinder för rekonstruktion (artiklarna 13–15)

Rekonstruktionsmyndigheterna ska bedöma om det går att rekonstruera ett institut eller en koncern utan att använda annat offentlig finansiellt stöd än ett finansieringsarrangemang enligt direktivförslaget. Bedömningen ska utgå från rekonstruktionsplanen. Om myndigheten upptäcker hinder för rekonstruktion av ett institut eller en koncern, får den kräva att institutet eller koncernen ska vidta åtgärder för att avlägsna hindren. Om myndigheten anser att institutets eller koncernens åtgärder inte är tillräckliga, får den kräva att den berörda enheten exempelvis minskar riskkoncentrationer, avstår från vissa tillgångar, avstår från att utveckla eller sälja nya produkter eller genomför de ändringar i institutets juridiska eller operativa strukturer som behövs.

I fråga om koncerner bedöms möjligheterna till rekonstruktion av koncernrekonstruktionsmyndigheten i samarbete med rekonstruktionsmyndigheterna i dotterbolagens hemstater, nedan *rekonstruktionsmyndigheten i värdmedlemsstaten*, och med Europeiska bankmyndigheten. Som koncernrekonstruktionsmyndighet fungerar rekonstruktionsmyndigheten i den stat där den samordnande tillsynsmyndigheten för institutet har sitt säte. Om ingen enhällighet kan nås vid bedömningen av rekonstruktionsmöjligheterna ska frågan avgöras av koncernrekonstruk-

tionsmyndigheten. En rekonstruktionsmyndighet i en värdmedlemsstat som är missnöjd med ett beslut av koncernrekonstruktionsmyndigheten kan föra beslutet till Europeiska bankmyndigheten för behandling.

Finansiellt stöd inom koncerner (artiklarna 16–21)

Förslaget omfattar bestämmelser om de förutsättningar under vilka man inom koncernen får ge finansiellt stöd till ett annat institut eller företag inom koncernen. Stödet kan ges i form av lån, garantier eller säkerheter. Stöd ska kunna ges på basis av ett avtal som ingås på förhand mellan stödgivaren och stödmottagaren. Avtalet ska ha tillsynsmyndighetens förhandsgodkännande. I avtalet ska det bl.a. bestämmas om den motprestation som ska ges mot stödet. En medlemsstat får kräva att avtalet ska förhandsgodkännas vid bolagsstämman för det berörda institutet eller de berörda företagen. Det berörda institutets eller företagets styrelse beslutar om beviljande av stöd. Beviljande av stöd ska förhandsanmälas till tillsynsmyndigheten och Europeiska bankmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan motsätta sig beviljandet av stöd, om stödet inte uppfyller de föreskrivna villkoren.

Tidiga ingripanden (artiklarna 23–25)

I förslaget förstärks tillsynsmyndigheternas befogenheter att tidigt ingripa när ett instituts finansiella situation försämras. Till denna del kompletterar förslaget bestämmelserna om tidigt ingripande i direktivet om kreditinstitut. Tillsynsmyndigheten kan bl.a. ålägga institutet att genomföra åtgärder som anges i återhämtningsplanen och att utarbeta ett åtgärdsprogram för att komma till rätta med problemen. Tillsynsmyndigheten får också kräva att personer i institutets ledning ersätts. Vid allvarliga störningar får tillsynsmyndigheten ersätta institutets ledning med en särskild förvaltare med uppgift att sanera institutet och rätta till dess finansiella situation. Den särskilda förvaltarens mandatperiod är i regel högst ett år.

Rekonstruktionsvillkor, rekonstruktionsmål, rekonstruktionsprinciper samt värdering (artiklarna 26–30)

När rekonstruktionsmyndigheten använder rekonstruktionsverktygen och utövar rekonstruktionsbefogenheterna ska den beakta rekonstruktionsmålen och välja de verktyg som bäst förverkligar de mål som är viktigast i varje enskilt fall. Till rekonstruktionsmålen hör att säkerställa att institutets vitala verksamhet upprätthålls, undvika negativa effekter på den finansiella stabiliteten, minimera användningen av offentligt finansiellt stöd, undvika förluster och sträva efter att minimera rekonstruktionskostnaderna samt trygga garanterade insättningar och skydda kundmedel.

Tröskelvillkoren för användningen av rekonstruktionsverktygen och utövandet av rekonstruktionsbefogenheterna är att institutet enligt tillsynsmyndighetens bedömning sannolikt kommer att komma på obestånd, att inga utsikter finns till någon annan åtgärd från den privata sektorn eller någon annan tillsynsåtgärd, och att rekonstruktionen är nödvändig med hänsyn till allmänna intressen. Ett institut kommer sannolikt att komma på obestånd om det har förlorat eller håller på att förlora en väsentlig andel av sitt eget kapital, dess skulder är eller kommer att vara större än dess tillgångar, det är eller kommer att vara insolvent eller, med vissa undantag, om det kommer att bli helt beroende av offentligt stöd.

När rekonstruktionsmyndigheten använder rekonstruktionsverktygen och utövar rekonstruktionsbefogenheterna ska den beakta följande principer för rekonstruktion:

- aktieägarna ska bära de första förlusterna,
- borgenärerna ska bära förluster efter aktieägarna i enlighet med vad som närmare bestäms i direktivet,
- ledningen för institutet ska ersättas, och den ska bära det civil- eller straffrättsliga ansvaret för sina handlingar och försummelser,
- om inte annat anges i direktivet ska fordringsägare, dvs. borgenärer, i samma kategori behandlas likvärdigt,
- ingen borgenär ska åsamkas större förluster än vad som skulle ha varit fallet om insti-

tutet hade försatts i konkurs i stället för att genomgå rekonstruktion,

Användningen av rekonstruktionsverktygen och utövandet av rekonstruktionsbefogenheterna ska basera sig på en bedömning av tillgångarnas och skuldernas verkliga värde, där utgångspunkten är marknadsvärdet. Värderingen ska utföras av en oberoende expert. Rekonstruktionsmyndigheten ska godkänna värderingen. I brådskande fall får rekonstruktionsmyndigheten själv utföra den preliminära värderingen.

Rekonstruktionsverktyg och rekonstruktionsbefogenheter (artiklarna 31—64)

När tröskelvillkoren för rekonstruktion uppfylls får rekonstruktionsmyndigheterna ta i bruk ett eller flera av följande verktyg: försäljning av affärsverksamhet, broinstitutverktyget, avskiljande av tillgångar samt skuldnedskrivning eller konvertering av skulder till aktiekapital, nedan kallat *bail-in*. När rekonstruktionsmyndigheterna använder rekonstruktionsverktygen ska de ta kontroll över institutet och därefter utöva alla de rättigheter som tilldelats ägarna och ledningen. Rekonstruktionsverktygen kan tillämpas var för sig eller i kombination. Avskiljande av tillgångar ska emellertid alltid tillämpas i förening med de andra verktygen.

Försäljning av affärsverksamhet ska ske på marknadsmässiga villkor. Aktieägarnas medgivande krävs inte för försäljningen. Köparen ska ha tillstånd att bedriva affärsverksamhet.

Ett instituts hela affärsverksamhet eller delar av den kan överföras till ett broinstitut. Ett broinstitut är ett institut där myndigheterna har bestämmande inflytande. Ett broinstitut ska ha ett verksamhetstillstånd, och det ska bedriva affärsverksamhet på affärsmässiga grunder. Broinstitut är en tillfällig lösning. Avsikten är att broinstitutet ska säljas till en köpare inom den privata sektorn.

Genom avskiljande av tillgångar ska rekonstruktionsmyndigheterna kunna föra över problemtillgångar till en offentligt ägd tillgångsförvaltningsenhet, en s.k. skräpbank. Avsikten är att enhetens tillgångar ska avyt-

ras under en tillräckligt lång tid, varefter enheten kan avvecklas.

Bail-in-förfarandet ger rekonstruktionsmyndigheten befogenheter att skriva ner värdet på skulder utan säkerhet och konvertera skulder till aktiekapital. Verktøget kan i enlighet med ovannämnda rekonstruktionsprinciper användas antingen för att rekapitalisera institutet eller i samband med inrättandet av ett broinstitut. När ett institut rekapitaliseras blir det föremål för omstrukturering. Institutets ledning avsätts. Rekonstruktionsmyndigheten utser en förvaltare för institutet med uppgift att utarbeta en omstruktureringsplan för institutets verksamhet. I planen ska det fastställas åtgärder för att återställa institutets bärkraft.

För att bail-in-verktøget ska kunna användas måste rekonstruktionsmyndigheterna försäkra sig om att ett institut alltid i sin balansräkning har tillräckligt mycket skulder som vid behov kan användas för att skriva ner värdet eller omvandla skulder till aktiekapital. I motiveringen till kommissionens förslag konstateras det att en lämplig procentandel kunde vara i genomsnitt 10 procent av de totala skulderna (med undantag för kapitalkravet enligt direktivet om kreditinstitut), vilket grundar sig på erfarenheter från den senaste finanskrisen.

I direktivet föreslås bestämmelser om prioriteringsordningen vid användningen av bail-in-verktøget. En huvudregel är att man primärt sänker värdet av tillgångarna till noll. Därefter tillämpas bail-in först på sådana skulder som räknas som institutets eget kapital. Om detta inte är tillräckligt sänks värdet på efterställda lån som inte räknas som eget kapital, eller också omvandlas de lånen till aktiekapital. Bail-in tillämpas i sista hand på de andra skulder som hör till dess tillämpningsområde, exempelvis prioriterade lån.

Bail-in gäller inte garanterade insättningar, skuldförbindelser med säkerhet (upp till beloppet av säkerheten), kundmedel, kortfristiga skuldförbindelser (under 1 månad) eller vissa särskilda skuldförbindelser som t.ex. lönefordringar eller fordringar som sådana serviceproducenter har som tillhandahåller tjänster som är nödvändiga för institutets funktion.

Begränsningar av uppsägning och skydd av motparter (artiklarna 68–73 och 77)

För att rekonstruktionsverktøget ska kunna användas effektivt måste rekonstruktionsmyndigheterna kunna inskränka borgenärens och motparterens möjlighet att tidigarelägga eller netta sina fordringar. Ett sådant tillfälligt uppskjutande av uppsägningsrätt får enligt artikel 63 inte vara i kraft längre än till klockan 17 den påföljande bankdagen. Under denna tid kan rekonstruktionsmyndigheterna identifiera och värdera de avtal som behöver överföras från institutet till tredje part som ett led i användningen av rekonstruktionsverktøget. Dessa nödvändiga begränsningar av avtalsenliga rättigheter uppvägs av de bestämmelser i direktivförslaget som gäller skyddsåtgärder för att förhindra att myndigheterna delar upp knutna skulder, rättigheter och avtal i situationer där endast en del av ett instituts tillgångar, rättigheter eller skyldigheter överförs på en tredje part.

Begränsning av rättsliga förfaranden (artiklarna 78 och 79)

I enlighet med artikel 47 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln. Därför bör också åtgärder som rekonstruktionsmyndigheterna har beslutat om kunna bli föremål för rättslig prövning. I förslaget utgår man från att också tredje män som har förvärvat ett institut, dess affärsverksamhet eller tillgångar bör skyddas. Därför kan en affärstransaktion inte upphävas genom användning av rättsmedel. Den rättsliga prövningen av ett beslut ska begränsas till en bedömning av om beslutet eller genomförandet av det är lagenligt eller om eventuell ersättning som beviljats är adekvat.

Medlemsstaten får inte inleda ett insolvensförfarande om det rör sig om ett institut under rekonstruktion eller ett institut i fråga om vilket myndigheterna har fattat beslut om att inleda rekonstruktion. Därför ska de behöriga myndigheterna och rekonstruktionsmyndigheterna informeras om att en ansökan om in-

ledande av insolvensförfarande har gjorts i fråga om institutet.

Gränsöverskridande rekonstruktion (artiklarna 80–83)

Rekonstruktionskollegier ska inrättas för koncerner. Kollegiet ska tillhandahålla en ram för samarbetet mellan rekonstruktionsmyndigheterna och, vid behov, tillsynsmyndigheterna. Koncernrekonstruktionsmyndigheten, rekonstruktionsmyndigheterna i värdländerna samt företrädare för Europeiska bankmyndigheten ska vara medlemmar i rekonstruktionskollegiet. Dessutom ska de berörda staternas finansministerier vara medlemmar i kollegiet, såvida inte finansministeriet redan är medlem i egenskap av rekonstruktionsmyndighet i den berörda staten.

Rekonstruktionskollegiets uppgifter omfattar bl.a. informationsutbyte, information till allmänheten, uppgörande av koncernrekonstruktionsplanen och bedömning av möjligheten till rekonstruktion av koncernen. Dessutom bedömer kollegiet om det inom koncernen bör utarbetas en ram för koncernrekonstruktion som omfattar en beskrivning av tilltänkta rekonstruktionsåtgärder och deras samordning samt en finansieringsplan. En myndighet som är missnöjd med ramen ska kunna föra ärendet till Europeiska bankmyndigheten för skyndsam behandling.

Förbindelser med tredjeländer (artiklarna 84–89)

Eftersom institut som är auktoriserade på EU:s territorium också är verksamma i tredjeländer, måste en effektiv rekonstruktionslagstiftning även omfatta samarbete med myndigheter i tredjeländer. Enligt förslaget ska EU-myndigheterna ha befogenheter att genomföra rekonstruktionsåtgärder som har inletts i ett tredjeland, när tredjelandsinstitutet har en filial eller i övrigt har tillgångar, rättigheter och skyldigheter i EU. Verkställandet av beslutet förutsätter antingen ett i direktivet avsett avtal mellan EU och tredjelandet eller, om inget sådant avtal har ingåtts, ett beslut av Europeiska bankmyndigheten. Europeiska bankmyndigheten ska också kun-

na ingå icke-bindande samarbetsarrangemang med tredjeländer.

Ett europeiskt system för finansieringsarrangemang (artiklarna 90–99)

Genom direktivet kommer det att inrättas ett europeiskt system för finansieringsarrangemang som avser rekonstruktion. Systemet ska bestå av nationella finansieringsarrangemang, lån mellan nationella finansieringsarrangemang samt ömsesidiga nationella finansieringsarrangemang som ska tillämpas vid koncernrekonstruktion.

De medel som inkasseras för finansieringsarrangemanget får endast användas av rekonstruktionsmyndigheten, för de rekonstruktionsändamål som fastställs i direktivet. Under en period på tio år ska det för arrangemanget samlas in medel till ett belopp som uppgår till en procent av de garanterade insättningarna i auktoriserade kreditinstitut på medlemsstaternas territorium. Medel ska samlas in åtminstone en gång per år från institut som är auktoriserade på medlemsstaternas territorium. Bidragen ska baseras på institutens riskexponering. Om de medel som inkasseras inte räcker till för att finansiera rekonstruktionen ska instituten betala extraordinära ex post-bidrag.

De nationella finansieringsarrangemangen ska låna medel till de nationella finansieringsarrangemangen i de övriga medlemsstaterna, om dessa saknar tillräckliga medel för att finansiera rekonstruktioner. De nationella finansieringsarrangemangen kan låna ut högst hälften av de medel de förfogar över.

I det ömsesidiga förfarandet deltar det nationella finansieringsarrangemanget i hemstaten för varje institut inom koncernen i finansieringen av koncernrekonstruktionen. Denna finansiering baseras på den ovan nämnda finansieringsplanen, som utgör en del av ramen för koncernrekonstruktion.

I direktivförslaget ingår bestämmelser om insättningsgarantifondens roll i rekonstruktionsfinansieringen. Insättningsgarantifonden ska finansiera rekonstruktioner med ett belopp som motsvarar beloppet av de garanterade insättningar som fonden hade varit tvungen att betala som ersättning till insättar-

na om kreditinstitutet hade försatts i konkurs i stället för att genomgå rekonstruktion. Denna skyldighet gäller fall där man genom rekonstruktion kan säkerställa att insättarna har kontinuerlig tillgång till insättningarna. Det föreslagna direktivet tillåter också medlemsstaterna att använda insättningsgarantifonden som nationellt rekonstruktionsförfarande vid rekonstruktionsfinansiering, på det sätt som föreskrivs i direktivet. Förslaget ger emellertid inget entydigt svar på vilken förhandsfinansiering som totalt kommer att krävas om medlemsstaten väljer det alternativ där insättningsgarantifonden också används för att finansiera rekonstruktioner.

Sanktioner (artiklarna 100–102)

Medlemsstaterna ska säkerställa att lämpliga administrativa sanktioner utfärdas i fall av överträdelse av de nationella bestämmelser som föranletts av detta direktiv, och att lämpliga administrativa åtgärder vidtas. Sådana sanktioner och åtgärder ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. När rekonstruktionsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna bestämmer om sanktioner och vidtar administrativa åtgärder ska de fungera i nära samarbete för att se till att sanktionerna eller åtgärderna ger önskat resultat. De föreslagna bestämmelserna förutsätter att sanktionerna och åtgärderna också ska kunna riktas mot enskilda personer, som exempelvis genom sin ställning i institutets ledning ansvarar för att de skyldigheter som har ålagts institutet fullgörs.

I artikel 101 i förslaget anges de fall där sanktioner alltid ska kunna fastställas. Ett sådant fall är exempelvis att man har försummat att utarbeta en återhämtningsplan. I samma artikel finns en förteckning över de sanktioner och åtgärder som åtminstone ska kunna tillämpas. Maximibeloppen av de administrativa böter som kan fastställas är betydligt högre än motsvarande sanktioner som för närvarande gäller i Finland. I fråga om juridiska personer är beloppet upp till 10 procent av den totala omsättningen under det föregående året och i fråga om fysiska personer upp till fem miljoner euro. Artikel 102 i förslaget innehåller dessutom bestämmelser om de omständigheter som ska beaktas vid fast-

ställandet av sanktioner. De ovannämnda artiklarna om sanktioner och åtgärder motsvarar i stor utsträckning de övriga förslag till rättsakter inom finanssektorn som kommissionen har gett under den senaste tiden.

Ändringar av andra EU-rättsakter (artiklarna 104–112)

Genom direktivet föreslås följande EU-rättsakter bli ändrade:

1) rådets andra direktiv av den 13 december 1976 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 58 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag samt att bevara och ändra dettas kapital, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga (77/91/EEG),

2) rådets sjätte direktiv av den 17 december 1982 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om delning av aktiebolag (82/891/EEG),

3) Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG av den 4 april 2001 om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut,

4) Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/47/EG av den 6 juni 2002 om ställande av finansiell säkerhet,

5) Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/25/EG av den 21 april 2004 om uppköpserbudanden,

6) Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/56/EG av den 26 oktober 2005 om gränsöverskridande fusioner av bolag med begränsat ansvar,

7) Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/36/EG av den 11 juli 2007 om utnyttjande av vissa av aktieägares rättigheter i börsnoterade företag,

8) Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/35/EU av den 5 april 2011 om fusioner av aktiebolag,

9) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG, nedan *Europeiska banktillsynsförordningen*.

Ikraftträdande

Direktivet avses träda i kraft den tjugonde dagen efter att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. De nationella bestämmelser som föranleds av direktivet ska antas och offentliggöras senast den 31 december 2014. I det förslag som gäller tidsfrister har kommissionen beaktat den tidsfrist på 18 månader som i regel reserveras för det nationella ikraftsättandet i direktiven.

Bestämmelserna om skuldnedläggning eller konvertering av skulder till aktiekapital (bail-in) ska tillämpas först vid ingången av 2018. I fråga om tidsfristerna har de genomsnittliga maturiteterna för lån samt institutens möjligheter att uppfylla kapitalkraven beaktats.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland och för ekonomin

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Förslaget har mest betydande konsekvenser för lagen om statens säkerhetsfond (379/1992), som kommer att behöva totalrevideras. I den nya lagstiftningen behövs bestämmelser om bl.a. rekonstruktionsmyndigheten, utarbetandet av rekonstruktionsplaner, de detaljerade rekonstruktionsbefogenheter som myndigheten ska ha samt om rekonstruktionsfinansieringen. Den nya lagstiftningen är avsedd att gälla kreditinstitut, värdepappersföretag som omfattas av kapitalkravsdirektivet, finansiella institut som avses i direktivet om kreditinstitut, vissa andra holdingföretag och delvis också filialer till tredjeländers kreditinstitut och värdepappersföretag i Finland. Det beslutsfattande som gäller rekonstruktion, liksom den anknyttande rekonstruktionsfinansieringen, ska enligt principerna i direktivet hållas åtskilda från övriga myndighetsuppgifter, exempelvis den operativa tillsynen över kreditinstitut och värdepappersföretag. Tillsynen över kreditinstitut och värdepappersföretag liksom över andra aktörer inom finanssektorn hör i Finland till Finansinspektionen, som finns i anslutning till centralbanken. I den nya lagstiftningen är det viktigt att det utfärdas bestämmelser om samarbete mellan Finansinspektionen och rekonstruktionsmyndigheten.

Förslaget har också konsekvenser för den lagstiftning som gäller verksamheten i och tillsynen över kreditinstitut och värdepappersföretag. Bestämmelserna om återhämtningsplaner, ekonomiskt stöd inom koncerner, befogenheter som gäller förberedande och förebyggande åtgärder, åtgärder för tidigt ingripande, insättningsgarantifonden samt sanktioner kommer att förutsätta kompletteringar och andra ändringar av kreditinstitutslagen (121/2007), lagen om värdepappersföretag (922/2007) och lagen om Finansinspektionen (878/2008).

Den föreslagna rekonstruktionsramen omfattar också ändringar i de bolagsrättsliga direktiven. Detta innebär att det måste föreskrivas om undantag i de bolagsrättsliga bestämmelser som avser kreditinstitut och värdepappersföretag. Undantagen torde kunna genomföras genom ändringar i de speciallagar som reglerar verksamheten i kreditinstitut och värdepappersföretag. I och med att direktivet om återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut utvidgas till att också gälla värdepappersföretag som omfattas av kapitalkravsdirektivet, måste den lagstiftning som gäller värdepappersföretag ändras på motsvarande sätt som man ändrade lagstiftningen om kreditinstitut när det förstnämnda direktivet sattes i kraft nationellt år 2004.

3.2 Konsekvenser för ekonomin och myndigheternas uppgifter

Direktivförslaget syftar till att utveckla den finansiella stabiliteten, begränsa överdrivet risktagande, skydda insättarna och de vitala banktjänsterna samt spara skattebetalarnas pengar. I direktivförslagets konsekvensbedömning har man dragit slutsatsen att den sammanlagda effekten av de olika åtgärderna i EU skulle ge nettofordelar på ca 0,7–1,0 procent i förhållande till EU:s bruttonationalprodukt. Den förväntade behållningen enligt direktivförslaget baserar sig på att lagstiftningsramen minskar sannolikheten för en kris inom hela bankväsendet och för en BNP-nedgång till följd av en bankkris. Dessutom minskar ramverket risken för att skattebetalarnas pengar ska behöva användas för att rädda banker som är på väg att hamna på obestånd. Kostnaderna för eventuella bank-

kriser ska enligt förslaget i första hand bäras av bankernas ägare och fordringsägare. Också finansieringskostnaderna för medlemsstaternas skulder bedöms minska, eftersom den underförstådda statliga garantin för bankernas skulder avlägsnas.

För rekonstruktionernas nationella finansieringsarrangemang ska det enligt förslaget under en period på tio år, i form av bidrag från instituten, samlas in ett belopp som motsvarar en procent av det sammanlagda beloppet av de garanterade insättningarna i auktoriserade institut inom medlemsstaternas territorium. För Finlands del skulle detta innebära att det nationella finansieringsarrangemanget under tio år ska inkassera ca 80 miljoner euro varje år, åtminstone i det fall att det nationella finansieringsarrangemanget hålls separat från insättningsgarantifonden.

Direktivförslaget ökar myndigheternas uppgiftsbörda och kräver ytterligare resurser. Exempelvis utarbetandet av rekonstruktionsplaner, bedömningen av möjligheterna till rekonstruktion, deltagandet i arbetet vid rekonstruktionskollegierna, samarbetet mellan rekonstruktionsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna och i förekommande fall beredningen, genomförandet och övervakningen av rekonstruktionsåtgärderna förutsätter bl.a. att man anställer personal vid den rekonstruktionsmyndighet som ska utses. Finansinspektionen får nya uppgifter exempelvis när det gäller bedömning och godkännande av enskilda bankers återhämtningsplaner samt samarbetet med tillsynsmyndigheterna vid bedömningen och godkännandet av återhämtningsplaner för gränsöverskridande koncerner.

4 Rättslig grund

Förslaget baserar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt, nedan EUF.

5 Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i EUF-fördraget) ska åtgärder vidtas på EU-nivå 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, bättre kan uppnås på unionsnivå.

I motiveringen till förslaget anses det att bara åtgärder på EU-nivå kan säkerställa att medlemsstaterna använder tillräckligt enhetliga åtgärder för att hantera institut på obestånd. De verktyg och befogenheter som tillämpas skiljer sig betydligt mellan medlemsstaterna. Skillnaderna medför betydande risker för den finansiella stabiliteten och äventyrar en effektiv rekonstruktion av gränsöverskridande koncerner. För att en tillräcklig harmonisering av nationella metoder och förfaranden ska kunna nås är EU:s lagstiftningsåtgärder nödvändiga. Enligt kommissionen är ett direktiv det mest lämpliga lagstiftningsinstrumentet, eftersom rekonstruktionen hänförs till sådana områden inom lagstiftningen som inte har harmoniserats inom EU.

Statsrådet anser att förslagen överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

6 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns ännu inte några uppgifter om de övriga medlemsstaternas officiella ståndpunkter.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslaget till direktiv samt ett utkast till statsrådets skrivelse som hänförs till det har varit på remiss och behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10).

I rådets arbetsgrupp inleddes behandlingen av direktivförslaget den 18 juni 2012, när kommissionen lade fram ett förslag och en preliminär diskussion om förslaget fördes.

Kommissionen presenterade direktivförslaget vid ECOFIN-rådets möte den 10 juli 2012.

Europaparlamentets ansvariga utskott är utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON). Rapportör är Gunnar Hökmark.

8 Ålands självstyrelse

Ärendet hör med stöd av 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Genom den föreslagna rekonstruktionsramen undanröjs en betydande brist i EU:s lagstiftning om finansmarknaden. Statsrådet anser att det är viktigt att det på EU-nivå finns rekonstruktionsverktyg med gemensamt överenskomna miniminormer och ett EU-omfattande nätverk av myndigheter som använder dessa verktyg. Rekonstruktionen ska vara ett trovärdigt alternativ för alla de kreditinstitut och värdepappersföretag vars verksamhet inte kan avslutas i enlighet med de allmänna bestämmelserna om likvidation och konkurs. Det är särskilt viktigt att rekonstruktionen är ett trovärdigt alternativ också för stora och komplexa internationellt verkssamma institut och koncerner. Bara med hjälp av en stark och fungerande rekonstruktionsram kan man nå en situation där institut som är på väg att komma på obestånd inte räddas med hjälp av skattebetalarnas pengar. Det är nödvändigt att ägarna och borgenärerna i första hand är tvungna att bära ansvaret för institut på obestånd. Ägarna och borgenärerna ska dock inte försättas i en sämre ställning än vad som skulle ha varit fallet om banken försatts i konkurs i stället för att genomgå rekonstruktion. Det är viktigt att så långt som möjligt följa denna princip. Om rekonstruktionen medför mera skada för t.ex. borgenären, är det motiverat att betala borgenären ersättning i enlighet med direktivförslaget.

Direktivförslaget utgår från att varje medlemsstat utser en administrativ myndighet för användningen av rekonstruktionsverktygen och utövandet av rekonstruktionsbefogenheterna. Statsrådet anser att det är bra att varje medlemsstat själv får utfärda närmare bestämmelser om denna myndighet. Det gör det möjligt att smidigt beakta medlemsstatens förvaltningssystem, lagstiftning och andra specifika faktorer. Statsrådet anser det vara särskilt viktigt att det görs åtskillnad mellan tillsyn och rekonstruktion. Uppgiftsfördel-

ningen och en ändamålsenlig fördelning av ansvarsförhållandena mellan olika myndigheter talar för detta. Beredningen och genomförandet av åtgärderna i samband med finansieringen av rekonstruktionen kan då ordnas så att kontakten med det finanspolitiska beslutsfattandet bevaras. Vid finansieringen av rekonstruktionsåtgärderna kan man i sista hand vara tvungen att ty sig till en tillfällig finansiering med statsmedel. Senare ska motsvarande belopp i enlighet med direktivförslaget återkrävas av de betalningsskyldiga instituten som ex post-bidrag. Behov av tillfällig statlig finansiering kan också uppstå till följd av att målnivån för förhandsfinansieringen av rekonstruktionen ska uppnås först tio år efter att inkasseringen av medel inletts.

Det är viktigt att bereda sig på hotande krissituationer med hjälp av återhämtningsplaner och rekonstruktionsplaner. Målet är att med hjälp av en återhämtningsplan främja en snabb återhämtning för ett institut i svårigheter, och på motsvarande sätt med hjälp av en rekonstruktionsplan främja en snabb rekonstruktion av ett institut. Planerna får inte bli oskäligt tunga för vare sig instituten eller myndigheterna. Därför är det viktigt att det i direktivet föreskrivs om den föreslagna proportionalitetsprincipen, enligt vilken det i fråga om innehållet och detaljerna i planerna ska beaktas sådana möjliga konsekvenser av ett instituts obestånd som beror på arten av institutets verksamhet, dess storlek och dess grad av sammanlänkning med andra institut samt med det finansiella systemet. Det vore önskvärt att bestämmelserna också gjorde det möjligt att bevilja undantag från skyldigheten att utarbeta en plan.

En komplettering av tillsynsmyndighetens befogenheter att tidigt ingripa bör också understödas. Genom ett ändamålsenligt utövande av befogenheterna kan man ingripa i olika slag av störningar i ett institut så tidigt att en fördjupning av problemen och kostnader till följd av detta effektivt kan begränsas. Förslaget att utse en förvaltare för institutet innan det genomgår rekonstruktion måste ses som en exceptionell åtgärd som kan godkännas när det inte är möjligt att behärska situationen med hjälp av institutets egna eller tillsynsmyndighetens övriga åtgärder. Bestämmelserna om tillsynsmyndigheternas befo-

genheter ska samordnas med revideringen av direktivet om kreditinstitut (det s.k. CRD IV-projektet).

Förslagen som klarlägger hur stöd inom en koncern beviljas är viktiga för förbättrandet av regelverket för gränsöverskridande koncerner. Här är det viktigt att, som det nedan konstateras i fråga om koncernrekonstruktioner, nå en tillräcklig balans mellan myndigheternas befogenheter i hemstaten och i värdmedlemsstaten och mellan dessa medlemsstaters intressen.

Statsrådet anser att de föreslagna rekonstruktionsåtgärderna och rekonstruktionsbefogenheterna i princip är lyckade. Det är nödvändigt att rekonstruktionsmyndigheten har tillgång till omfattande och mångsidiga verktyg som tillräckligt väl beaktar olika situationer. Det behövs nya och mångsidiga verktyg för att också rekonstruktionen av stora och komplexa banker och andra institut ska vara trovärdig. Skuldnedskrivning (bail-in) enligt direktivförslaget är en nödvändig del av verktygen. Förutsättningarna för att använda detta verktyg och verktygets tillämpningsområde, inklusive en harmonisering av bestämmelserna, ska noggrant övervägas, så att förslaget inte leder till oskäliga följder för finansmarknaden. Användningen av skuldnedskrivning måste samordnas väl med användningen av andra rekonstruktionsverktyg. EU bör också sträva efter att främja en enhetlig global reglering av verktyget.

Till de betydande bristerna i den nuvarande EU-lagstiftningen hör avsaknaden av gemensamma bestämmelser inom EU om hur rekonstruktion ska genomföras i fråga om koncerner där holdingföretag och institut är etablerade i flera medlemsstater. Statsrådet anser det nödvändigt att förslaget innehåller bestämmelser om rekonstruktion av koncerner. Statsrådet understöder förslaget att det för varje gränsöverskridande finanskoncern ska inrättas ett rekonstruktionskollegium som består av representanter för hemstatens och värdmedlemsstaternas rekonstruktionsmyndigheter samt en representant för Europeiska bankmyndigheten, och att representanterna för de berörda tillsynsmyndigheterna vid behov deltar i rekonstruktionskollegiets arbete. I förhandlingarna om direktivförslaget bör det nås en tillräcklig balans mellan myndig-

heternas befogenheter i hemstaten och värdmedlemsstaten och mellan dessa medlemsstaters intressen.

Det föreslagna europeiska systemet för finansieringsarrangemang är en ytterst viktig del av lagstiftningsramen, och kräver också noggrant övervägande.

Statsrådet är för att de institut som auktoriserats erlägger förhandsbetalningar till det nationella finansieringsarrangemanget. Det är också nödvändigt att kunna ta ut särskilda avgifter i efterskott av instituten, om medlen för det nationella finansieringsarrangemanget inte räcker för att täcka kostnaderna för rekonstruktionsåtgärden. Det bör föreskrivas att betalningarna uttryckligen ska användas för finansiering av rekonstruktionsåtgärder. Statsrådet understöder förslaget att varje medlemsstat närmare får avgöra hur finansieringsarrangemanget genomförs.

Statsrådet anser att den föreslagna målnivån för förhandsbetalningarna är skälig. Det är bra att bidragen delvis är baserade på institutens risknivå. Det är också skäl att betona risknivån när målfinansieringsnivån definieras.

Statsrådet förhåller sig negativt till det förslag som innebär att ett nationellt finansieringsarrangemang ska vara skyldigt att låna medel till det nationella finansieringsarrangemanget i en annan medlemsstat. Det är för tidigt att införa bestämmelser om skyldighet att bevilja lån. Detta bör övervägas på nytt när en högklassig banktillsyn och en enhetlig tillsyn i hela EU är säkrad och när de nationella arrangemangen för rekonstruktionsfinansiering har ökat tillräckligt i storlek.

För att bestämmelserna om koncernrekonstruktion ska vara fungerande är det nödvändigt att de ömsesidiga nationella finansieringsarrangemangen vid koncernrekonstruktioner regleras. Liksom i allmänhet vid koncernrekonstruktion måste en tillräcklig balans mellan hemstatens och värdmedlemsstatens intressen nås också vid ömsesidiga nationella finansieringsarrangemang. I direktivförslaget lämnas principerna för bördefördelningen mellan de relevanta medlemsstaterna öppna. Dem får man besluta om i koncernrekonstruktionsplanen. Bestämmelserna i direktivförslaget om rimliga och välavvägda kriterier kan vara alltför öppna för att värdmedlems-

staternas intressen ska kunna anses vara tillräckligt tryggade i den föreslagna ramen, eftersom koncernrekonstruktionsmyndigheten, dvs. hemstaten, har beslutanderätten vid meningsskiljaktigheter. I direktivförslaget balanseras beslutanderätten upp av att värmedlemsstaten kan hänskjuta tvisten till Europeiska bankmyndigheten. På EU-nivå bör en utveckling av principerna för bördefördelningen eftersträvas för att säkerställa att man i rekonstruktionskollegierna tillräckligt enhetligt ska kunna komma överens om principerna för fördelningen av ansvaret för finansieringen, dock så att särdragen i varje enskilt fall beaktas i tillräckligt hög grad.

Direktivförslaget gör det möjligt för en medlemsstat att i stället för att välja en särskild rekonstruktionsfond eller något annat motsvarande finansieringssystem välja ett alternativ där insättningsgarantifonden används för finansieringen av rekonstruktionen. Direktivförslagens bestämmelser om detta bör förtydligas för att det ska vara möjligt att säkerställa att medlemsstaternas skyldigheter i båda alternativen är tillräckligt enhetliga och att fonderingen är lika trygg.

Enhetligare bestämmelser om administrativa påföljder inom direktivets tillämpningsområde bör understödjas. Förslaget gällande de försummelser som leder till administrativa påföljder går i rätt riktning. De administrativa påföljderna ska vara proportionerliga och förenliga med proportionalitetsprincipen. Det bör lämnas tillräckligt utrymme för nationel-

la bestämmelser om och tillämpningar av de administrativa påföljderna.

Enligt direktivförslaget ska både rekonstruktionsmyndigheten och tillsynsmyndigheten ha rätt att besluta om administrativa påföljder. Man kunde överväga en sådan flexibilitet i bestämmelserna att en medlemsstat om den så önskar kan koncentrera rätten att besluta om administrativa påföljder till tillsynsmyndigheten.

Statsrådet understöder en utvidgning av direktivet om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut till att också gälla värdepappersföretag. För att rekonstruktionsramen ska börja fungera behövs det undantag från de bolagsrättsliga direktiven. Det är också motiverat att precisera Europeiska banktillsynsförordningen på det sätt som föreslås.

Det föreslagna direktivet anknyter till den aktuella diskussionen om en europeisk bankunion, där det bl.a. skulle ingå en rekonstruktionsmyndighet på EU-nivå och en europeisk rekonstruktionsfond. Enligt statsrådet bör diskussionen om en europeisk bankunion inte fördröja behandlingen av direktivförslaget. Det är viktigt att så snart som möjligt sätta de enhetliga rekonstruktionsbefogenheterna och rekonstruktionsverktygen enligt direktivförslaget i kraft inom hela EU samt att skapa ett nätverk av rekonstruktionsmyndigheter som omfattar hela EU. Förslaget om en bankunion är förknippat med ett stort antal frågor och detaljer som kräver närmare utredning, planering och precisering.