

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.5.2010
KOM(2010) 254 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG DEN
EUROPÆISKE CENTRALBANK**

Bankafviklingsfonde

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG DEN
EUROPÆISKE CENTRALBANK**

Bankafviklingsfonde

1. BAGGRUND

Regeringerne i hele EU og på verdensplan har under den nuværende krise ydet massiv offentlig økonomisk støtte til deres respektive finansielle sektorer¹. Denne støtte har været nødvendig for at sikre finansiell stabilitet og for at beskytte indskyderne, og støtten er blevet ledsaget af foranstaltninger til understøttelse af realøkonomien. Overordnet set har effekten imidlertid været en stor økonomisk byrde, som skatteyderne i dag og de kommende generationer vil skulle bære².

Et klart politisk budskab fra G20-mødet i Pittsburgh i september 2009 – med stor politisk opbakning fra EU³ – er, at skatteydernes penge ikke igen skal bruges til at dække bankernes tab. Europa-Kommissionen arbejder på at sikre dette på mindst to, gensidigt supplerende, måder: i) ved at mindske sandsynligheden for, at banker bliver nødlidende, via et styrket makro- og mikroøkonomisk tilsyn, bedre virksomhedsledelse og skærpede reguleringsstandarder, og ii) ved at sikre, at der – hvis en bank trods disse foranstaltninger alligevel bliver nødlidende – er hensigtsmæssige redskaber, herunder tilstrækkelige ressourcer, til rådighed til at gennemføre en velordnet afvikling i tide. Oprettelse af afviklingsfonde med midler fra den private sektor er en vigtig del af denne indsats.

Kommissionen **går ind for at oprette ex ante-afviklingsfonde** – finansieret via en afgift, som bankerne pålægges at betale⁴ – som skal lette afvikling af nødlidende banker på en måde, så man forebygger en dominoeffekt og gør det muligt at afvikle banken på velordnet vis og over tilstrækkeligt lang tid, således at man undgår nødsalg af aktiver ("forudseenhedsprincippet"). Kommissionen er af den overbevisning, at afviklingsfonde er en nødvendig del af værktøjskassen med de mange forskellige foranstaltninger, der skal indgå i EU's nye krisestyringsramme, og som skal lette byrden for skatteyderne og sikre, at det fremover kun i begrænset omfang - eller ideelt set slet ikke - vil være nødvendigt at bruge skatteydernes penge til at redde banker.

I en tid med stadig mere integrerede og globaliserede kapitalmarkeder er det af afgørende betydning, at der udtænkes løsningsmodeller, der gør det muligt at håndtere kriser i banksektoren effektivt. Den senere tids ekstreme volatilitet på kapitalmarkederne er et godt

¹ Ifølge IMF har de direkte finanspolitiske nettoomkostninger af krisen i gennemsnit beløbet sig til 2,7 % af BNP for de mest udviklede G20-lande, idet de beløb, der er givet tilsagn om, herunder garantier og andre eventualforpligtelser, dog gennemsnitligt har andraget 25 % af BNP.

² Den offentlige gæld i de mest udviklede G20-økonomier forventes at ville stige med næsten 40 % i perioden 2008-2015 (jf. IMF).

³ Konklusionerne fra Rådet (økonomi og finans) den 18. maj 2010.

⁴ I overensstemmelse med anvendelsesområdet for EU's banklovgivning, dvs. kapitalkravsdirektivet (direktiv 2006/48/EF), omfatter begrebet "bank" i denne meddelelse banker og investeringsselskaber.

eksempel på og en påmindelse om, i hvilken grad de finansielle markeder er integreret. Der er mere end nogensinde behov for holdbare og troværdige finansieringsordninger.

Kommissionen bakkede i sin meddelelse fra oktober 2009⁵ helhjertet op om forslaget om at etablere en ny ramme for krisestyring i EU-regi, der gør det muligt at fremme en velordnet afvikling af nødlidende banker og minimerer omkostningerne for skatteyderne. Kommissionens tjenestegrene pegede i et arbejdsdokument fra april 2010⁶ på en afgift for banker som et muligt redskab til at sikre, at den finansielle sektor bidrager til at afholde omkostningerne ved krisen, og til at forebygge kriser i fremtiden. Den 9. maj 2010 konkluderede Rådet (økonomi og finans), at der er behov for at fremskynde arbejdet med at udarbejde krisestyrings- og afviklingsværktøjer.

Der er stadig større politisk opbakning til også at anvende det såkaldte "**forurenere betaler**"-princip - kendt fra miljøpolitikken - i den finansielle sektor, så de ansvarlige for en eventuel kommende finanskrisen også kommer til at betale omkostningerne ved den. En række lande har allerede indført eller er ved at indføre afgifter for bankerne, som dog varierer fra land til land.

G20 vil på et ministermøde i juni føre indledende drøftelser om afgifter af denne type. Denne meddelelse vil give væsentlige input til disse møder. EU bør stå i spidsen for bestræbelserne i G20 på at udtænke en global strategi og en global model med henblik på at sikre, at der fortsat er lige konkurrencevilkår verden over.

Kommissionen beskriver i denne meddelelse sine overvejelser om, hvordan den finansielle sektor kunne bidrage til at finansiere afviklingen af nødlidende banker. Den redegør ligeledes for, hvordan bankafviklingsfonde passer ind i det overordnede sæt værktøjer, som skal stilles til rådighed inden for forebyggelse og styring af kriser i banksektoren. I meddelelsen beskrives også Kommissionens overordnede ideer om en række vigtige emner, såsom hvad fondene skal anvendes til, hvor store fondsmidler der bør være tale om, samt hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at fondene må anvendes.

Meddelelsen berører derimod ikke afgifter eller skatter, der har til formål at hente de offentlige midler, der under den nuværende krise er afsat for at stabilisere banksystemet eller for at håndtere overdreven risikotagning eller spekulation, hjem igen. Evalueringen af sådanne foranstaltninger bør videreføres sideløbende som et nyttigt supplement til de forebyggelsesfonde, der behandles i denne meddelelse.

Oprettelse af afviklingsfonde vil være forbundet med en række udfordringer, først og fremmest i form af **risikoen for moralsk hasard**, som har fået næring af visse aktørers dispositioner under krisen. Kommissionen er sig bevidst, at dette er en central problemstilling, som må håndteres, derved at det utvetydigt slås fast, at det er aktionærerne (op til værdien af deres investering) og kreditorerne (undtagen indskydere, som er dækket af indskydergarantiordninger), der skal være de første til at bære konsekvenserne af, at en bank bliver nødlidende, og at **afviklingsfonde ikke må anvendes som en forsikring mod krak eller til at redde nødlidende banker**, men derimod skal lette en velordnet afvikling af den pågældende virksomhed. Kort sagt bør bankafviklingsfonde - i tråd med IMF's anbefalinger - være tæt forbundet med den kommende afviklingsordning.

⁵ KOM(2009) 561.

⁶ Innovative Financing at a Global Level (SEK(2010)409 af 1.4.2010).

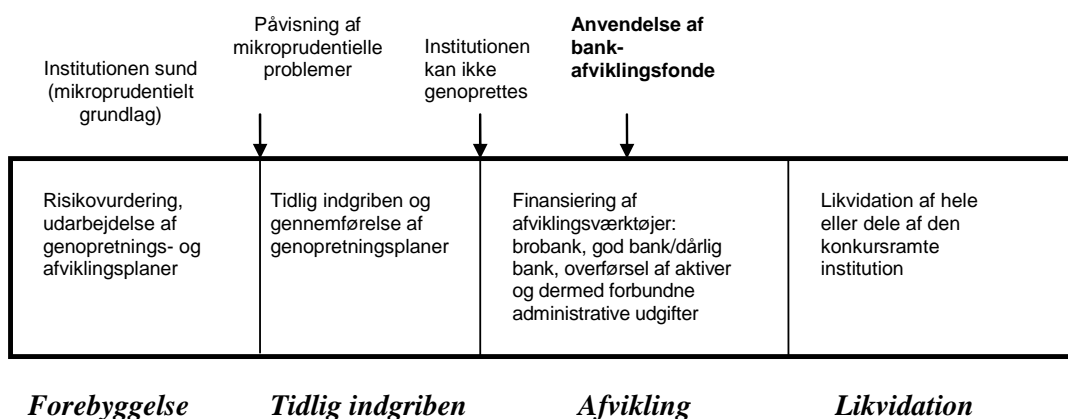
Oprettelsen af afviklingsfonde vil indgå som en del af den nye krisestyringsramme. Det er åbenlyst, at projektet vil indebære omkostninger for bankerne i en tid, hvor de er i færd med at gennemføre supplerende foranstaltninger som svar på krisen. Kommissionen ved, at det er af afgørende betydning at tilvejebringe en klar forståelse for og nøje vurdere de samlede virkninger af den brede vifte af reformer, der vedrører afgifter, indskydergarantiordninger og bankkapital, og tilpasse de enkelte dele af reformpakken i overensstemmelse hermed. Det er nødvendigt at sikre, at afholdelsen af omkostningerne tilrettelægges nøje, så man undgår at kvæle den økonomiske genopretning og øge låneomkostningerne for realøkonomien. Det må også undgås, at øgede omkostninger væltes over på bankkunderne i form af højere gebyrer. Kommissionen vil sikre, at der tages behørigt hensyn til alle disse aspekter i den relevante konsekvensanalyse.

2. BANKAFVIKLINGSFONDE SKAL VÆRE EN DEL AF EN RAMME FOR FINANSIEL STABILITET

Oprettelse af bankafviklingsfonde må ikke ses som et isoleret tiltag, men skal opfattes som en del af viften af mere overordnede initiativer, der har til formål at styrke det finansielle system i kølvandet på den nuværende krise. En gennemgribende reform af reguleringen af og tilsynet med kapitalmarkederne er i gang for at rette op på de mangler, finanskrisen har afsløret. Kommissionen har foreslået foranstaltninger til skærpelse af kapitalkravene og reform af EU's tilsynssystem og vil i juli fremsætte forslag om styrkelse af de eksisterende indskydergarantiordninger. Kommissionen vil desuden inden for den nærmeste fremtid indlede en bred høring med det formål at fremme god selskabsledelse i de finansielle institutioner, navnlig bankerne.

Forståelse af den større sammenhæng er af afgørende betydning for at kunne beslutte, hvad fondene skal bruges til, hvordan de skal fungere, og hvor store de skal være. Mere omfattende reformer af den finansielle ramme med fokus på *forebyggelse* kan forventes at ville mindske sandsynligheden for og konsekvenserne af banker, der bliver nødlidende, og mere effektive procedurer, der udmøntes i tidligere indgriben og virkningsfulde afviklingsindgreb, skulle reducere udgifterne til de foranstaltninger, der træffes, og reducere betydningen af de implicite garantier, som forbindes med institutter, der vurderes at være "for store til at gå ned".

Diagram 1: I hvilke tilfælde ville en afviklingsfond blive anvendt?



Kommissionen vil i oktober 2010 vedtage en køreplan med en tidsplan, konkrete foranstaltninger, værktøjer og planer for en komplet EU-ramme for krisestyring. Hensigten er at fremlægge de relevante forslag til lovgivning om både krisestyingsforanstaltninger og -redskaber og afviklingsfonde i starten af 2011.

Målsætningen med den nye ramme vil være at sikre, at medlemsstaternes myndigheder har fælles redskaber til rådighed, som kan bruges - og koordineres - til at sikre prompte indgriben med hjemmel i lovgivningen, i tilfælde af at større banker bliver nødlidende, med henblik på at beskytte det finansielle system i sin helhed, spare skatteyderne for omkostninger og sikre lige konkurrencevilkår. Hovedformålet vil være at sikre, at en velordnet afvikling er en troværdig løsningsmodel for enhver bank uanset størrelse og kompleksitet.

Det kan frembyde særlige udfordringer at anvende afviklingsværktøjer - suppleret med ledsagende finansiering fra den private sektor – på meget store og komplekst indrettede finansielle institutioner. Af samme grund er der nødt til at være andre, alternative redskaber (dog ikke offentlig finansiering) til rådighed. Disse redskaber kunne under særlige omstændigheder anvendes til at stabilisere en situation og undgå en forceret, overilet likvidation, som kunne skade den finansielle stabilitet på kort sigt.

Der er påbegyndt væsentlige initiativer på internationalt plan for at mindske sandsynligheden for og konsekvenserne af situationer, hvor disse institutioner bliver nødlidende (jf. boks 1).

BOKS 1: Håndtering af store og meget komplekse finansielle institutioner i nød

Der er nødt til at være tilstrækkelig sikkerhed for, at der kan foretages indgreb i forhold til nødlidende enheder uden at bringe den finansielle stabilitet i fare og uden at afføde en systemisk begivenhed. De nedenfor skitserede redskaber kunne supplere ex ante-afviklingsfonde og sikre, at myndighederne råder over et sæt tilstrækkeligt virkningsfulde foranstaltninger, når de beskæftiger sig med store og meget komplekse finansielle institutioner.

Genopretnings- og afviklingsplaner

Der arbejdes både i EU-regi (CEBS) og på internationalt plan (Rådet for Finansiell Stabilitet)

med at udarbejde og afprøve **genopretnings- og afviklingsplaner** (G20 har anmodet om, at disse planer udarbejdes inden udgangen af 2010), som vil være et centralt element i en kommende EU-ramme for kriseforebyggelse. De relevante myndigheder bør have adgang til aktivt at gøre brug af eksisterende eller om nødvendigt nye præventive beføjelser for at sikre, at banker kan afvikles på velordnet vis, inden der opstår en krise. Det vil være afgørende nødvendigt med en effektiv retlig ramme for afviklingsindgreb.

Kreditorhaircuts og omlægning af gæld til egenkapital

Af institutionsspecifikke muligheder kan nævnes **omlægning af gæld til egenkapital** (administrativt eller i henhold til kontrakt⁷) eller reduktion ("**haircuts**") af tilgodehavendet hos indehavere af efterstillede fordringer og usikrede kreditorer (eksklusive indskud) med henblik på at sikre tilførsel af betydelig finansiering til en nødlidende virksomhed og bevare den som going concern.

Der pågår en aktiv debat på internationalt plan om muligheden af at indføre sådanne foranstaltninger. Dette kunne omfatte ændring af forsigtighedsprincipperne, så der stilles krav om eller tilskyndes til anvendelse af konvertible gældsinstrumenter (så institutioner har mulighed for at "forsikre sig selv"), eller overdragelse af administrative beføjelser til myndighederne til at anvende haircuts på inkonvertibel gæld eller omlægge gæld til egenkapital. Rekapitalisering ved hjælp af sådanne instrumenter inden indtrædelse af insolvens kunne skabe stabilitet for en institution. Foranstaltninger af denne type ville naturligvis influere på bankernes finansieringsomkostninger, kapitalstrukturen og markedspraksis, men de ville også bidrage til at forbedre markedsdisciplinen ved at sikre, at usikrede kreditorer fuldt ud afholder udgifterne ved de risici, de er udsat for. Hvis systemet skal kunne fungere i praksis, er det nødvendigt først at rydde væsentlige juridiske og praktiske forhindringer af vejen, og der er flere initiativer på vej.

3. DER ER BEHOV FOR EN EU-STRATEGI FOR BANKAFVIKLINGSFONDE

Den intensive integration af de globale kapitalmarkeder gør det nødvendigt med fælles strategier – vedtaget såvel i EU-regi som på globalt plan – for oprettelse af afviklingsfonde. Erfaringerne med indsatsen for at tackle situationer med nødlidende banker på tværs af grænserne under den nuværende krise har tydeligt illustreret, hvorfor der er behov for nye krisestyringsordninger. EU's umiddelbare reaktion på den finansielle krise har, i erkendelse af behovet for et tættere samarbejde, været at foreslå lovgivning til styrkelse af tilsynet på makroøkonomisk plan og de grænseoverskridende tilsynsordninger via oprettelse af nye myndigheder. Med de nye ordninger vil det daglige tilsyn forblive nationalt i overensstemmelse med medlemsstaternes finanspolitiske beføjelser. Denne fremgangsmåde, hvor man vælger at fortsætte med et i bund og grund decentraliseret tilsynssystem, forudsætter imidlertid en høj grad af tillid myndighederne imellem og samarbejde mellem de nye europæiske tilsynsmyndigheder, og systemets potentiale vil kun kunne udnyttes fuldt ud, hvis det understøttes af en holdbar krisestyringsramme, der rækker over grænserne og bakkes op af solide finansieringsordninger.

⁷ F.eks. via udstedelse af eventualkapital med enten omlægning af gæld til egenkapital eller nedskrivningsegenskaber. Flere banker, herunder Lloyd's og Rabobank, har allerede udstedt sådanne instrumenter.

Ved at samle ressourcerne i en fælles, EU-dækkende afviklingsfond ville man principielt opnå klare fordele i form af: en større risikospredning, stordriftsfordele, nedbringelse af den økonomiske byrde, der ville skulle bæres i fællesskab, gode incitamenter til at samarbejde, en hurtigere beslutningsproces og garanti for lige konkurrencevilkår. Samtidig ville bankmarkedernes EU-dækkende natur i højere grad være afspejlet, især for grænseoverskridende bankkoncerner.

Kommissionen mener imidlertid, at det ville være meget vanskeligt at begynde med at etablere en EU-afviklingsfond, hvis der ikke findes en integreret EU-ramme for tilsyn og krisestyring. Den europæiske strategi for oprettelse af bankafviklingsfonde bør afspejle den mere overordnede tilgang til tilsynsordninger.

Af samme grund kunne et passende første skridt være et system, der er baseret på etablering af et harmoniseret netværk af nationale fonde forbundet med et sæt koordinerede nationale krisestyringsordninger⁸. Disse ordninger skal ses som en første fase og ville blive revurderet inden udgangen af 2014⁹ med henblik på etablering af integrerede EU-krisestyrings- og tilsynsordninger samt på længere sigt en EU-afviklingsfond.

Opnåelse af større klarhed og gensidig forståelse myndighederne imellem via mere solide finansierungsordninger vil også være af afgørende betydning for at sikre, at myndighederne er fælles om incitamenterne til at samarbejde så tæt som muligt, i tilfælde af at en bank bliver nødlidende med konsekvenser på tværs af grænserne. Dette ville på sin side i høj grad bidrage til at understøtte effektive krisestyringsordninger på tværs af grænserne.

Vedtages der ikke en EU-strategi for bankafviklingsfonde, kunne resultatet være, at de enkelte lande ensidigt indførte afviklingsafgifter, hvilket kunne føre til konkurrenceforvridning de nationale bankmarkeder imellem. Der ville også være en risiko for dobbeltbetaling af afgifter, når der var tale om grænseoverskridende banker. Dertil kommer, at forskellige tilgange til finansiering via den private sektor ville kunne besværliggøre en effektiv håndtering af kriser eller anvendelse af afviklingsværktøjer, såfremt der er midler til rådighed i den private sektor i nogle medlemsstater, men ikke i andre, og kunne også gøre det vanskeligere – eller ligefrem umuligt – at nå til enighed om fordelingen af omkostningerne.

Af disse grunde **er en EU-strategi den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde** i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. Kun med et EU-initiativ vil det være muligt at sikre, at bankkoncerner, der opererer i mere end én medlemsstat, er underkastet de samme krav vedrørende afviklingsfonde og derved generelt er sikret lige vilkår, undgå unødvendige tilpasningsomkostninger i forbindelse med aktiviteter på tværs af grænser og fremme yderligere integration på det indre marked. En sådan strategi skulle ydermere sikre den nødvendige overensstemmelse med eksisterende EU-lovgivning. Initiativer af denne art på EU-plan ville endvidere styrke den finansielle stabilitet i EU.

⁸ Med denne fremgangsmåde er der taget hensyn til, at der allerede eksisterer afviklingsfonde i visse medlemsstater.

⁹ 2014 er den tidshorisont, der angives i forslaget til EBA-forordning for revurdering af de nye tilsynsordninger og evaluering af mulighederne i praksis for at gå videre på vejen mod oprettelse af en fælles europæisk tilsynsmyndighed.

4. FINANSIERING, UDGIFTSANVENDELSE OG FORVALTNING AF EN BANKAFVIKLINGSFOND

I dette kapitel ser vi nærmere på tre hovedsøjler i en afviklingsfond: finansiering (4.1), anvendelse og størrelse (4.2) og forvaltning (4.3).

4.1. Finansiering af bankafviklingsfonde

Mekanismen for finansiering af en afviklingsfond bør fastlægges med to mål for øje: i) at rejse de nødvendige pengebeløb i overensstemmelse med, hvad de skal anvendes til (f.eks. sandsynligheden for og udgifterne til en afvikling), ii) at gøre dette på en måde, der tilskynder til ansvarlige dispositioner og dermed reducerer risikoen for afvikling. Grundlæggende er der tre hovedparametre: bidraget kunne baseres på bankens passiver, på dens aktiver eller på dens overskud:

- **Bankernes aktiver** er en god indikator for deres risiko. De kan ligeledes ret præcist afspejle sandsynligheden for, at banken bliver nødlidende, og dermed for, at det bliver nødvendigt at afvikle den¹⁰. Indirekte kan aktiverne være en indikator for, hvor meget det vil kunne koste at gennemføre afviklingen af banken. Bankernes aktiver er imidlertid allerede omfattet af risikovægtede kapitaldækningskrav i form af krav til kapitalbelastning. Indførelse af en afgift baseret på bankens aktiver kunne derfor komme til at udgøre et supplerende kapitalkrav, hvilket ville kræve grundige overvejelser i lyset af de mere omfattende reformer af kapitalstandardreglerne, der er på vej.
- **Bankernes passiver**¹¹ synes umiddelbart at være den mest hensigtsmæssige indikator for, hvor meget det ville kunne koste at gennemføre en eventuel afvikling af en bank. Udgifterne til afvikling af en bank vil normalt kunne forventes at knytte sig til behovet for at understøtte visse passiver (ikke egenkapital eller garanterede forpligtelser – f.eks. indskud). Bankernes passiver vil dog kunne være en mindre effektiv indikator for risikograden.
- Afgifter kunne, ud over at være balancerelaterede, baseres på **overskud og bonusser** som en indikator for en banks størrelse, hvilket samtidig i højere grad ville være i tråd med "forureneren betaler"-princippet¹². Overskud og bonusser vil dog ikke nødvendigvis nøjagtigt afspejle det beløb, der ville være behov for til finansiering af en banks afvikling, eller sandsynligheden for, at banken bliver nødlidende.

Kommissionen er i gang med en tilbundsgående undersøgelse af, hvilket af ovennævnte beregningsgrundlag der ville være det mest hensigtsmæssige til finansiering af en bankafviklingsfond. Uanset hvilket grundlag man ender med at vælge, er Kommissionen af den opfattelse, at som et minimum skal følgende principper være opfyldt: a) enhver form for arbitrage skal undgås, b) de relevante risici skal være afspejlet, c) der skal tages hensyn til visse finansielle enheders systemiske natur, d) afgiften skal være baseret på de beløb, der

¹⁰ I forhold til den finansielle lovgivning ville dette indebære at bygge videre på den eksisterende tilsynskapacitet med hensyn til aktivernes risikoniveau med henblik på at vurdere både sandsynligheden for misligholdelse (PD) og den forventede tabsprocent i tilfælde af misligholdelse (LGD) og dermed afgifternes relative størrelse.

¹¹ Anvendelse af passiverne som grundlag for beregning af afgiftsbeløbet er den fremgangsmåde, der anbefales af IMF.

¹² Visse medlemsstater har i den seneste tid besluttet at indføre beskatning af bonusser. Dette adskiller sig fra den afgift for banker, der behandles i denne meddelelse.

potentielt vil kunne blive behov for, hvis en afvikling bliver nødvendig, og e) konkurrenceforvridning skal undgås.

En anden vigtig problemstilling er, hvorvidt fondsmidlerne vil skulle rejses på ex post- eller ex ante-basis. **Kommissionen indtager det synspunkt, at afviklingsfonde bør opbygges på grundlag af bidrag fra bankerne ex ante.** Rent ex post-finansierede ordninger vil kunne indebære, at det i første omgang er skatteyderne, der betaler, og dermed øge risikoen for, at situationer med banker, der bliver nødlidende, får mere omfattende negative økonomiske konsekvenser. En sådan fremgangsmåde vil kunne få procyklisk karakter og belaste de offentlige budgetter under en finanskrise, hvor staten er mindst i stand til at gennemføre yderligere finansieringsforanstaltninger¹³.

4.2. Anvendelse og omfang af fondenes udgifter

Formålet med bankafviklingsfonde vil være at bidrage til finansieringen af en velordnet afvikling af nødlidende finansielle enheder. De bør være til rådighed til afvikling af banker, uafhængigt af størrelse og indbyrdes forbindelser, men det bør utvetydigt udelukkes, at fondene anvendes til at redde institutioner. Det synes ikke på nuværende tidspunkt at være hensigtsmæssigt at udvide anvendelsesområdet for afviklingsfondene til også at omfatte andre finansielle institutioner såsom investeringsfonde eller forsikringsinstitutter. Selv om også de deltager aktivt på de finansielle markeder, har de en række karakteristika, som ville gøre det kompliceret at gøre dem til genstand for en afviklingsfond svarende til den, der foreslås for banker. Selv om fondene ikke vil skulle bruges til rekapitalisering af bankerne, vil de skulle tilføres tilstrækkelige midler til at håndtere forskellige afviklingsomkostninger, og den valgte fremgangsmåde vil skulle skræddersys til forskellige enheder af varierende størrelse og art.

Fondens størrelse vil afhænge af, hvilken type finansielle institutioner der er omfattet af anvendelsesområdet for en kriseafviklingsramme, og vil desuden skulle fastlægges på baggrund af de planlagte mere omfattende reformer af den finansielle sektor.

BOKS 2: Hvilke foranstaltninger ville en bankafviklingsfond forventes at omfatte?

Afviklingsmyndighedernes indsats for at gennemføre en velordnet afvikling af en bank kan være forbundet med en række forskellige udgifter. En hensigtsmæssigt udformet ramme for afviklingsindgreb bør principielt forpligte afviklingsmyndighederne til at afvikle nødstedte enheder med de lavest mulige økonomiske og sociale omkostninger og i overensstemmelse med de relevante traktatbestemmelser, herunder statsstøttereglerne. Følgende er eksempler på foranstaltninger, som afviklingsfonde ville kunne forventes at varetage:

- **Finansiering af en brobank** (afviklingsmyndigheden overtager banken) med henblik på at gøre det muligt at videreføre et insolvent instituts forretninger. Dette kunne f.eks. omfatte brofinansiering og/eller garantier.

- **Finansiering af overførsel af alle eller en del af aktiverne og/eller passiverne** fra den nødstedte enhed til tredjepart. Udgifterne kunne omfatte en garanti for aktiverne (f.eks. deling af tab med en potentiel køber af nødlidende aktiver) og/eller midlertidig finansiering eller

¹³ Viser det sig, at ex ante-fondsmidlerne er utilstrækkelige til at finansiere omkostningerne ved en afvikling, ville det dog være nødvendigt at bakke disse op med alternativ, tilstrækkeligt troværdig finansiering.

udstedelse af garantier for overførsel af forpligtelser med henblik på at opretholde markedets tillid og undgå risikoen for kreditorflugt.

- **Finansiering af en opsplittning af banken i en sund og en usund del.** Fondens udgifter ville kunne omfatte midlertidigt køb og forvaltning af nødlidende aktiver og brofinansiering til den sunde del af banken.

- **Afholdelse af udgifter til administration, juridisk bistand og rådgivning** samt imødekommelse af behovet for at opretholde visse af bankens vitale funktioner – bl.a. betalingssystemer.

Diverse regeringer har under den nuværende krise givet tilsagn om støtte til banksektoren til en værdi af en betragtelig procentdel af BNP i EU. Afviklingsfonde som beskrevet i denne meddelelse vil ikke blive af en sådan størrelsesorden, idet selve formålet med en afviklingsfond er at forhindre, at en regering griber ind for at redde skrantende banker. Det er meget vigtigt at pointere, at en krisestyringsramme efter Kommissionens opfattelse skal sikre, at eventuelle tab som følge af, at en bank bliver nødlidende, først og fremmest skal afholdes af aktionærene, indehavere af efterstillede fordringer og usikrede kreditorer, inden der kan blive tale om at stille afviklingsfonde til rådighed. Kommissionen vil lægge sig fast på, hvad der efter dens mening vil være en passende øvre målgrænse for fondene, når den har foretaget yderligere, detaljerede kvantitative analyser og en omfattende konsekvensanalyse. Eksemplerne i boks 3 er medtaget i illustrationsøjemed og repræsenterer et spektrum af mulige målstørrelser – baggrunden er en række initiativer truffet i den senere tid.

BOKS 3: Omkostninger ved initiativer til etablering af fonde i den senere tid

Nogle lande har allerede besluttet at pålægge bankerne afgifter med det erklærede formål at etablere særlige fonde. Det er dog forskelligt fra land til land, hvad fondene mere specifikt skal bruges til, samt hvor store udgifter og hvilke finansieringsordninger der er tale om:

- I Tyskland arbejder man med en række forslag til en systemisk afgift for bankerne, som skal indbetales til en stabilitetsfond til finansiering af foranstaltninger i henhold til en særlig afviklingsordning. Man har endnu ikke nærmere fastlagt, hvilken form denne afgift skal have, hvor stor fonden skal være, eller hvordan fondsmidlerne skal investeres og anvendes, men umiddelbart ser det ud til, at afgiften vil kunne forventes at tilvejebringe omkring 1 mia. EUR om året.

- Sverige har for nylig oprettet en "stabilitetsfond" for banker, som har til formål at finansiere foranstaltninger til imødegåelse af risikoen for alvorlige forstyrrelser af det finansielle system i Sverige¹⁴. Om 15 år skal fonden efter planen have nået en størrelse på 2,5 % af BNP. Den vil blive opbygget på grundlag af en årlig stabilitetsafgift, som banker og andre kreditinstitutter skal betale, og som er på 0,036 % af visse dele af den pågældende enheds passiver (eksklusive egenkapital og visse efterstillede værdipapirer).

- Ifølge IMF's beregninger¹⁵ på baggrund af erfaringerne fra tidligere kriser skulle det være tilstrækkeligt at tilføre afviklingsfondene, hvad der svarer til ca. 2-4 % af BNP (dette svarer til de direkte omkostninger ved den nuværende finanskriser), afhængigt af den finansielle sektors relative størrelse i samfundsøkonomien.

I flere medlemsstater har indskudsgarantiordningerne allerede fået til opgave at finansiere overførsel af indskud fra den nødlidende virksomhed¹⁶. Kommissionen mener, at anvendelsen af indskydergarantifondenes midler til afviklingsindgreb beløbsmæssigt bør begrænses til, hvad der ville have været nødvendigt for at udbetale kundernes indskud. Udgifter ud over denne beløbsgrænse bør afholdes af afviklingsfondene. Det vil være nødvendigt med påpasselighed ved udformningen af systemerne for at undgå overlapning.

4.3. Forvaltningen af bankafviklingsfonde

Eftersom en bankafviklingsfond i de fleste økonomier vil have en ganske betydelig størrelse, er reglerne for forvaltning af sådanne fonde af altafgørende betydning. Bidragene fra bankerne til dækning af omkostningerne ved fremtidige afviklingsindgreb kunne enten inkluderes i de almindelige budgetter eller indbetales til en fond. Det kunne for nogle medlemsstater være fristende at bruge bidragene til at nedbringe deres offentlige underskud. Oprettelse af særlige afviklingsfonde, vil der imidlertid på længere sigt være en risiko for, at den finansielle sektor i tilfælde af nye kriser vil være mere afhængig af offentlige midler, hvilket yderligere kunne forværre problemet med moralsk hasard, som knytter sig til institutter, der er "for store til at gå ned". Derudover vil der altid være en risiko for, at midler

¹⁴ Mandatet må opfattes bredere, end hvad de af Kommissionen beskrevne "bankafviklingsfonde" omfatter.

¹⁵ *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, interimrapport til G20, april 2010.

¹⁶ Man har under den nylige finanskriser set en række eksempler på velordnet afvikling af banker. Disse illustrerer de potentielle omkostninger i forbindelse med små og mellemstore banker, der bliver nødlidende (f.eks. Dunfermline Building Society: 1,5 mia. GBP og Bradford & Bingley: 14 mia. GBP).

fra opkrævede afgifter, der inkluderes i de almindelige budgetter, med tiden vil kunne blive brugt til andre formål.

Kommissionen indtager derfor den holdning, at bankafviklingsfonde altid bør holdes adskilt fra statsbudgettet og udelukkende anvendes til at afholde afviklingsomkostninger.

Af praktiske årsager bør forvaltningen af afviklingsfonde varetages af de myndigheder, der vil være ansvarlige for at afvikle de finansielle enheder og vil fungere som uafhængige forvaltningsorganer. I det omfang der tildeles nye beføjelser til fordeling af fondsmidlerne vil der være behov for helt klare ansvarsafgrænsninger. Funktionel uafhængighed af regeringen ville sikre, at fondene udelukkende anvendes til finansiering af afviklingsindgreb. Forvaltningsordningerne vil skulle fastlægges mere detaljeret. I denne forbindelse er især tre spørgsmål relevante for forvaltningen af en fond:

i) Hvordan skal de indsamlede midler opbevares? ii) Under hvilke omstændigheder skal fondsmidlerne anvendes til at afvikle banker? iii) Hvordan fordeles udgifterne mellem de involverede fonde i tilfælde af afviklingsindgreb på tværs af grænserne?

i) Fondsmidlerne ville skulle investeres i en værdipapirbeholdning af højlikvide ikke-bankaktiver med en høj grad af geografisk diversifikation samt lav kredit- og markedsrisiko, på en måde så realøkonomien understøttes.

ii) Hvad angår anvendelse af fondsmidlerne agter Kommissionen at etablere en harmoniseret afviklingsramme, som vil have til formål at begrænse konkurrenceforvridende forskelle affødt af de respektive nationale myndigheders måde at anvende deres afviklingsbeføjelser og –redskaber på. Dette vil være afgørende for, hvornår og hvordan afviklingsfondene kan anvendes.

iii) Med hensyn til fremgangsmåden i tilfælde af afviklingsindgreb på tværs af grænserne er det Kommissionens plan at fremsætte forslag til fastlæggelse af klare regler for, hvordan der vil skulle gennemføres koordineringsforanstaltninger. Et centralt element i de relevante ordninger kunne være råd eller organer med deltagelse af afviklingsmyndighederne, som traf fælles beslutninger vedrørende planlægningen af afvikling af en grænseoverskridende bankkoncern under tilsyn af f.eks. den fremtidige europæiske banktilsynsmyndighed (som foreslået af Kommissionen). Sådanne afviklingsplaner - udarbejdet i overensstemmelse med klare principper, som ville skulle fastsættes i lovgivningen – skulle omfatte overvejelser om, hvorledes byrden ville kunne fordeles ligeligt, og om fordelingen af omkostningerne mellem privatfinansierede afviklingsfonde.

Endelig vil bankafviklingsfonde skulle anvendes **i overensstemmelse med gældende EU-statsstøtteregler**. Ved fastlæggelsen af de operationelle aspekter ved afviklingsfondene vil der skulle tages behørigt hensyn til de statsstøtteregler, der måtte finde anvendelse. Indgreb via afviklingsfonde vil derfor skulle omfatte visse særlige elementer, der gør det lettere at foretage en forenelighedsvurdering af dem, især med hensyn til den type støtte, der ydes, en rimelig fordeling af byrderne og forebyggelse af uantagelig konkurrenceforvridning.

5. DE NÆSTE SKRIDT

Denne meddelelse giver input til drøftelserne om afgifter og afviklingsfonde, som vil finde sted på de kommende G20-møder. Det er vigtigt snarest muligt at nå til bred enighed – såvel internt i EU som globalt – om de overordnede principper og retningslinjer på dette område, så det undgås, at de forskellige lande udvikler indbyrdes afvigende fremgangsmåder.

Kommissionen opfordrer Det Europæiske Råd den 17. juni 2010 til at give sin tilslutning til de principper og den strategi, der foreslås i denne meddelelse, og til at anmode EU's repræsentanter i G20 om at slå til lyd herfor på kommende møder.

Som et næste skridt i fastlæggelsen af en omfattende ramme for kriseforebyggelse og –styring vil Kommissionen i oktober 2010 vedtage en meddelelse, der indeholder en køreplan samt Kommissionens overordnede og mere detaljerede planer for udvikling af en ny krisestyringsramme, med en mere dybtgående evaluering af effekten af redskaberne til at sikre, at kreditorerne bidrager til en afviklingsproces tidligt i forløbet (f.eks. via kreditorhaircuts). **Kommissionen agter at vedtage forslag til lovgivning om krisestyring og afviklingsfonde i starten af 2011.**