

RMO Sorvari Markku(VM)

08.11.2010  
JULKINEN

*Eduskunta*  
*Suuri valiokunta*

Viite

Asia

Komission tiedonanto EU:n kehyksestä finanssialan kriisinhallinnalle

**U/E-tunnus:**

**EUTORI-numero: EU/2010/1611**

Valtiovarainministeriö lähettää eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisesti perusmuistion komission 20.10.2010 julkaisemasta tiedonannosta EU:n kehyksestä finanssialan kriisinhallinnalle.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2010

Hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli

Lainsäädäntöneuvos Markku Sorvari

LIITTEET Perusmuistio  
Komission tiedonanto KOM(2010) 579 lopullinen

---

|               |                                    |
|---------------|------------------------------------|
| Asiasanat     | rahoitusmarkkinat, luottolaitokset |
| <b>Hoitaa</b> | <b>VM</b>                          |
| Tiedoksi      | EUE, OM, STM, TEM, UM, VNEUS       |

---

**Valtiovarainministeriö**

PERUSMUISTIO

VM2010-00625

RMO Sorvari Markku(VM)

08.11.2010  
JULKINEN

Asia

**Komission tiedonanto EU:n kehyksestä finanssialan kriisinhallinnalle**

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2010/1611

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio on antanut 20.10.2010 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan keskuspankille tiedonannon EU:n kehyksestä finanssialan kriisinhallinnalle. Tiedonannon johdannossa komissio toteaa, että finanssikriisin aikana EU:n hallitukset joutuivat tukemaan konkurssiuhan alaisia finanssilaitoksia ja tukemaan velkojia määrällä, joka aiheutti valtavia kustannuksia julkiselle taloudelle. Komissio toteaa yksimielisyyden vallitsevan siitä, ettei tämä saa enää toistua. Pankit on voitava asettaa konkurssiin kuten muutkin yritykset. Komission mukaan viranomaisille on annettava välineet estää se, että finanssilaitosten hallitsematon kaatuminen vahingoittaisi koko järjestelmää.

Tiedonannossa hahmoteltua kriisinhallintakehystä on tarkoitus soveltaa kaikkiin luottolaitoksiin ja sellaisiin sijoituspalveluyrityksiin, joiden konkurssi voi horjuttaa koko finanssijärjestelmää. Muiden finanssilaitosten osalta komissio jatkaa työtä ja raportoi siitä vuoden 2011 loppuun mennessä.

Komissio ilmoittaa antavansa finanssialan kriisinhallintakehyksestä virallisen säädösehdotuksen keväällä 2011.

Asiakirjat:

KOM(2010) 579 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

VM/RMO lainsäädäntöneuvos Markku Sorvari, puh. 160 33040

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää kriisinhallinnan kehittämistä EU:ssa tärkeänä ja erittäin tarpeellisenä. Valvonnan ja kriisinhallinnan samanaikainen kehittäminen on välttämätöntä, koska tehokas ja oikea-aikainen valvonta muodostaa luotettavan kriisinhallinnan perustan. Vakavaraisuusvalvontaa koskevia vaatimuksia sekä valvontatoimia ja paikan päällä tapahtuvia tarkastuksia on tehostettava erityisesti niiden finanssilaitosten kohdalla, joilla on vaikutusta järjestelmän vakauteen paitsi EU:n tasolla myös yksittäisessä jäsenvaltiossa. Tarpeellisia kehittämiskohteita ovat myös finanssiryhmittymiä koskeva varojen siirtokehys sekä elvytyssuunnitelmien ja kriisinratkaisusuunnitelmien laatiminen.

Valvontaviranomaisille kuuluvien varhaisen puuttumisen välineiden ja valtuuksien laajentaminen ja selkeyttäminen on kannatettavaa. Valtuuksiin voivat kuulua muiden ohella valvontaviranomaisen oikeus kieltää tai rajoittaa voitonjakoa, oikeus kieltää tai rajoittaa valvottavan liian riskillistä toimintaa, valvottavan velvollisuus toimittaa elpymis- tai tervehdyttämissuunnitelma valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi sekä valvontaviranomaisen oikeus asettaa asiamies valvomaan suunnitelman toteuttamista. Varhaisen puuttumisen välineitä tulisi olla mahdollista käyttää jo siinä vaiheessa, kun on todennäköistä, että finanssilaitos ei kykene täyttämään vakavaraisuusdirektiiveissä säädettyjä keskeisiä vaatimuksia.

EU:n tasolla riittävät vähimmäisvaatimukset täyttävän ja yhtenäisen kriisinratkaisukehityksen laatiminen on välttämätön edellytys kriisinhallinnan onnistumiselle. Viranomaisten tehtäväalueen tarkoituksenmukainen määrittely ja viranomaistoiminnasta aiheutuvien riskien hyvä hallinta puoltavat sitä, että jäsenvaltio voi nimetä kriisinratkaisuviranomaiseksi eri viranomaisen kuin sen, jonka tehtävänä on luottolaitosten vakavaraisuuden valvonta.

Kriisinratkaisuvälineiden valikoiman tulee olla laaja, monipuolinen ja riittävän harmonisoitu siten, että se mahdollistaa välineiden käytön erityisesti suurten ja monimutkaisten laitosten kohdalla sekä myös pienempien mutta yksittäisessä jäsenvaltiossa vakauden kannalta merkittävien laitosten kohdalla. Kriisinratkaisuviranomaisilla tulee olla valtuudet siirtää vakavissa vaikeuksissa olevan, todennäköisesti konkurssiin muutoin asetettavan luottolaitoksen varallisuutta omaisuudenhoidtoyhtiöön, vaihtaa luottolaitoksen johto sekä muun muassa siirtää velkojen maksua. Komission tiedonannon mukaisesti on aiheellista selvittää mahdollisuuksia luoda kehys, jonka mukaan erityistapauksissa voidaan jatkaa luottolaitoksen toimintaa mitätöimällä omaa pääomaa ja muuntamalla etusijaltaan huonommassa asemassa olevaa velkapääomaa osakepääomaksi. Erityisesti viimeksi mainitun kehityksen ratkaisujen tulisi olla yhdenmukaiset niiden periaatteiden kanssa, joita kehitetään kansainvälisesti G20-maiden ryhmän ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (The Financial Stability Board, FSB) puitteissa. Rahoitukselliset tai muutkaan kriisinratkaisutoimenpiteet eivät liioin saa vääristää finanssilaitosten tasapuolisia toimintaedellytyksiä EU:ssa.

Suomi kannattaa kriisinratkaisuviranomaisten yhteistoiminnan järjestämistä, kuitenkin siten, että viime kädessä kukin kriisinratkaisuviranomainen itse vastaa omassa jäsenvaltiossaan toteutettavista kriisinratkaisutoimenpiteistä. Kriisinratkaisukollegiot muodostettaisiin kriisinratkaisuviranomaisista ja valvontaviranomaisten nykyisistä valvontakollegioista. Kriisinratkaisukehityksen tehokas toimeenpano edellyttää viranomaisten tehtäväjaon selkeyttä ja yhteistyön sujuvuutta.

Jatkovalmistelussa olisi huolellisesti harkittava, mitkä osat luottolaitoslainsäädännön ja luottolaitosvalvonnan uudistamista toteutetaan osana normaalia luottolaitosdirektiivien kehittämistyötä ja mitkä osat otetaan mukaan kriisinhallintakehityksen valmisteluun. Samalla on kuitenkin varmistettava hankkeiden riittävä yhteensovittaminen.

Vähimmäisvaatimukset täyttävien kriisinratkaisuvälineiden kehittäminen ja kriisinratkaisuviranomaisten yhteistyön aikaansaaminen EU-tasolla ovat Suomen mielestä kriisinhallintakehityksen kiireellisin ja tärkein lisä EU-lainsäädäntöön. Samalla Suomi pitää tärkeänä, että kehitetään kehikko, jolla Ecofin-päätelmien mukaisesti varmistetaan EU:n tasolla rahoitusvakautta koskevien poliittisten päätösten tehokas ja oikea-aikainen valmistelu ja koordinaatio.

Kriisinratkaisuvälineiden ja varhaisen puuttumisen välineiden valikoimaan ja käytön edellytyksiin voidaan ottaa tarkemmin kantaa vasta, kun komission lainsäädäntöehdotukset ja niitä koskevat vaikutusarviot ovat käytettävissä. On tärkeää, että vaikutusarvioissa otettaisiin huomioon myös vireillä olevien finanssialan eri EU-hankkeiden taloudelliset ja muut yhteisvaikutukset.

Kriisinratkaisun rahoituksen osalta Suomi painottaa seuraavia näkökohtia.

- On perusteltua, että finanssiala kantaa oman vastuunsa talouden vakauttamisesta maksamalla etukäteen vahvistettuja vakausmaksuja
- Vakausmaksujen laskentaperusteen tulee kohdella tasapuolisesti erikokoisia ja erityyppisiä luottolaitoksia. Perusteet on laadittava huolellisesti harkiten.
- Vakausmaksut eivät saa vääristää kilpailua eri EU:n jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten välille.
- Kriisinratkaisurahastojen hallinnointi ja käyttö tulee jättää kansalliseen harkintaan.

Pitkällä aikavälillä on kannatettavaa, että komissio selvittää mahdollisuuksia yhtenäistää finanssilaitosten maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevia järjestelmiä sekä selvittää mahdollisuuksia luoda finanssiryhmittymiin EU:n tasolla sovellettava kriisinratkaisujärjestelmä. Näihin hankkeisiin liittyy oikeudellisia ja poliittisia ratkaisuja vaativia huomattavan vaikeita kysymyksiä. Niiden vaatima selvitys- ja valmistelutyö ei kuitenkaan saisi hidastaa käsiteltävänä olevassa tiedonannossa esitettyjen EU:n finanssijärjestelmien vakauden kannalta erittäin tärkeiden uudistusten toteuttamista.

Pääasiallinen sisältö:

### *Asian taustaa*

Vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin seurauksena on sekä Euroopan unionin piirissä että maailmanlaajuisesti käynnistetty selvityksiä ja hankkeita, joiden tarkoituksena on tehostaa finanssimarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa sekä etsiä keinoja, joilla pystytään nykyistä tehokkaammin hallitsemaan kriisitilanteiden vaikutuksia rahoitusjärjestelmään.

Kriisi on osoittanut, ettei EU:ssa ole tehokasta kriisinhallintajärjestelmää vaikeuksiin joutuneiden finanssilaitosten varalta.

Komissio antoi vuotta ennen nyt käsiteltävää tiedonantoa eli 20.10.2009 tiedonannon EU:n kehyksestä rajatylittävälle kriisinhallinnalle pankkialalla, KOM(2009) 561 lopullinen. Tiedonannossa hahmoteltu sääntelykehys kattoi jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten varhaisten vaiheiden toimet ja kriisinratkaisuvälineet. Tiedonannossa käsiteltiin myös tervehdyttämis- ja likvidaatimenettelyjä koskevia kysymyksiä. Tiedonannon johdosta eduskunnalle on annettu selvitys (E 155/2009).

Komissio antoi 26.5.2010 tiedonannon pankkien kriisinratkaisurahastoista, KOM(2010) 254 lopullinen. Tiedonannon johdosta eduskunnalle annettiin selvitys (E 53/2010).

Lisäksi komissio on 7.10.2010 antanut tiedonannon finanssialan verotuksesta, COM(2010) 549/5. Tiedonannon johdosta annetaan eduskunnalle selvitys erikseen.

### *Komission tiedonanto EU:n kehyksestä finanssialan kriisinhallinnalle*

Komission työ kriisinhallintakehyksen laatimiseksi perustuu seuraaviin keskeisiin tavoitteisiin:

- Kriisien ennaltaehkäisy ja niihin varautuminen asetetaan etusijalle
- Otetaan käyttöön luotettavia kriisinratkaisuvälineitä
- Mahdollistetaan nopeiden ja määrätietoisten toimien toteuttaminen
- Vähennetään moraalikatoa
- Helpotetaan rajatylittävien konsernien kriisinratkaisua
- Taataan oikeusvarmuus
- Rajoitetaan kilpailun vääristymiä.

Kriisinhallintakehykseen kuuluisi kolmenlaisia toimia: valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimia, varhaisen vaiheen valvontatoimia sekä kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia. Kansallisilla luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnasta vastaavilla viranomaisilla olisi valtuudet toteuttaa varhaisen vaiheen toimia. Lisäksi kukin jäsenvaltio nimeäisi kriisinratkaisuviranomaisen, jonka tehtävänä on käyttää kriisinratkaisuvaltuuksia.

### *Valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimenpiteet*

Komissio aikoo tehostaa luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin sovellettavien vakavaraisuusdirektiivien (2006/48/EY ja 2006/49/EY) mukaista valvontajärjestelmää. Jokaista valvottavaa luottolaitosta varten laadittaisiin vuosittainen valvontaohjelma, paikan päällä suoritettavia tarkastuksia lisättäisiin ja valvontastandardeja tiukennettaisiin. Komissio myös harkitsee varojen siirtokehystä, joka mahdollistaisi likviditeetin hallinnan konsernin sisällä.

Kaikkien järjestelmään kuuluvien luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten olisi laadittava ja pidettävä ajan tasalla elvytysuunnitelmat, joissa esitettäisiin toimenpiteet, joita laitoksen tai konsernin olisi toteutettava erilaisissa tilanteissa maksuvalmiusongelmien ratkaisemiseksi, pääoman hankkimiseksi tai riskin pienentämiseksi. Lisäksi olisi laadittava kriisinratkaisusuunnitelmat siltä varalta, että luottolaitoksen tai sijoituspalveluyrityksen liiketoiminta joudutaan siirtämään muualle tai lopettamaan hallitulla tavalla laitoksen kaatuessa. Kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnasta vastaisivat kriisinratkaisu- ja valvontaviranomaiset tiiviissä yhteistyössä

viranomaisille tarpeelliset tiedot toimittavien asianomaisten finanssilaitosten kanssa.

Samalla kehitettäisiin ennaltaehkäisyvaltuuksia, joiden avulla valvontaviranomaiset voisivat kriisinratkaisuviranomaisia kuultuaan vaatia laitoksia toteuttamaan toimenpiteitä kriisinratkaisun toimivuuden varmistamiseksi. Tällaisia olisivat muun muassa toimenpiteet riskien rajoittamiseksi, raportoinnin lisäämiseksi sekä vaatimukset muutosten toteuttamiseksi valvottavien laitosten tiettyihin toimintoihin ja rakenteisiin.

#### *Varhaisen vaiheen valvontatoimenpiteet*

Valvontatoimenpiteiden käytön edellytyksiä kehitettäisiin siten, että toimenpiteitä olisi mahdollista vaatia toteutettaviksi jo siinä vaiheessa, kun laitos todennäköisesti ei pysty täyttämään vakavaraisuusdirektiiveissä säädettyjä vaatimuksia. Valvontaviranomaisille voitaisiin esimerkiksi antaa selkeät valtuudet kieltää osinkojen maksaminen, valtuudet vaatia johtajien vaihtamista tai valtuudet vaatia pankkia luopumaan toiminnoista tai liiketoimintalinjoista, joista aiheutuu liian suuri riski sen vakavaraisuudelle.

Vakavaraisuusvaatimusten täyttämistä varten laitosten olisi tarvittaessa esitettävä valvontaviranomaisille asianmukaiset elvytysuunnitelmat. Viime kädessä viranomaisilla olisi oikeus asettaa erityinen johtaja varmistamaan tervehdyttämistoimenpiteiden toteuttaminen. Tämä tehtäisiin rajoittamatta muilta osin osakkeenomistajien oikeuksia.

#### *Kriisinratkaisu*

Kriisinratkaisuvälineiden ja niitä koskevien valtuuksien käytön edellytyksillä puolestaan varmistettaisiin, että kriisinratkaisuviranomaiset voivat ryhtyä toimenpiteisiin jo ennen kuin pankki on maksukyvytön. Lähtökohtana olisi, että laitos on vakavissa vaikeuksissa eikä sillä ole realistisia elpymismahdollisuuksia todetulla aikavälillä.

Kriisinratkaisuvälineisiin kuuluvat viranomaisten mahdollisuus myydä luottolaitos tai osa sen liiketoiminnasta yhdelle tai useammalle ostajalle ilman osakkeenomistajien suostumusta, viranomaisten mahdollisuus siirtää koko vaikeuksissa olevan luottolaitoksen liiketoiminta tai osa siitä väliaikaiselle omaisuudenhoitoyhtiölle ja varojen erottelu, jotta viranomaiset voivat siirtää arvoltaan alentuneet tai ongelmalliset omaisuuserät erilliseen omaisuudenhoitoyhtiöön vaikeuksissa olevan pankin taseen puhdistamiseksi. Kriisinratkaisuvaltuuksilla tarkoitetaan kriisinratkaisuvälineiden käyttöön liittyviä viranomaisten toimivaltuuksia. Niihin kuuluisivat valtuudet siirtää konkurssiuhan alaisessa luottolaitoksessa olevat osakkeet tai luottolaitoksen omaisuuserät, oikeudet tai velat toiseen yritykseen kuten toiseen finanssilaitokseen tai omaisuudenhoitoyhtiöön; valtuudet osakkeiden arvonalennuksiin tai mitätöintiin tai velkojen arvonalennuksiin tai muuttamiseen, valtuudet vaihtaa ylempi johto ja valtuudet määrätä väliaikaisesti keskeyttämään saatavien maksaminen.

Erityisten suurten ja monimutkaisten laitosten kohdalla edellä mainittujen kriisinratkaisuvälineiden käyttö saattaa merkittävästi lisätä riskiä ongelmien leviämisestä laajemmalle. Tästä syystä komissio harkitsee mekanismeja, joiden avulla finanssilaitos voisi jatkaa toimintaansa, jotta se voidaan organisoida uudelleen tai jotta osa sen toiminnoista voidaan tarvittaessa keskeyttää hallitulla tavalla. Tällaisena mekanismina komissio mainitsee velkojen arvonalennuksen, jossa koko oman pääoman arvoa alennetaan ja etusijaltaan muilta huonommassa asemassa olevat velat muunnetaan omaksi pääomaksi. Tällaiseen järjestelmään liittyy kuitenkin suuri joukko oikeudellisia ja poliittisia kysymyksiä muun muassa viranomaisten toimivaltuuksista, velkojen

oikeuksista, rahoituskustannusten kohdentumisen vaikutuksista ja kansainvälisestä sovellettavuudesta.

Kriisinratkaisuvälineiden käyttöön liittyy yleisesti kysymys osakkeenomistajien ja velkojien oikeuksista. Komissio harkitsee toimia ja mekanismeja, joilla varmistetaan, ettei kriisinratkaisuvälineiden käytöstä aiheutuisi osakkeenomistajille ja velkojille suurempia tappioita kuin siinä tapauksessa, että laitos olisi joutunut maksukyvyttömyysmenettelyn kohteeksi.

### *Rajatylittävän kriisinhallinnan koordinointi*

Komissio pitää rajatylittävää toimintaa harjoittavia finanssikonserneja varten parhaana sellaista kriisinhallintakehystä, jossa yksi Euroopan tason toimielin on kriisinratkaisuviranomaisena. Komissio kuitenkin toteaa, että tätä on vaikea luoda ilman yhdenmukaistettua maksukyvyttömyysjärjestelmää ja ilman erityistä eurooppalaista valvontaviranomaista. Tästä syystä komissio esittää ensi vaiheena koordinoitikehystä, joka rakentuu yhdenmukaisille kriisinratkaisuvälineille ja ryhmittymään kuuluvia eri laitoksia valvovien viranomaisten riittävälle yhteistyölle.

Komission mukaan viranomaisyhteistyötä varten olisi perustettava kriisinratkaisukollegioita, jotka rakentuvat voimassa olevien valvontakollegioiden pohjalle ja johon kriisinratkaisuviranomaiset tulisivat mukaan. Kriisinratkaisukollegion puheenjohtajana toimisi se kriisinratkaisuviranomainen, joka vastaa EU:ssa emoyrityksenä toimivan luottolaitoksen kriisinratkaisutoimenpiteistä. Kriisinratkaisukollegio toimisi foorumina, jossa vaihdettaisiin tietoja ja sovitettaisiin yhteen konsernitasolla ja yksittäisten laitosten tasolla toteutettavia kriisinratkaisutoimenpiteitä. Järjestelmä ei estäisi yksittäisiä kriisinratkaisuviranomaisia toteuttamasta toimenpiteitä, joita kansallisesti tarvitaan rahoitusvakauden ylläpitämiseksi.

Komissio toteaa, että ensi vuoden alussa toimintansa aloittavien Euroopan valvontaviranomaisten tehtävät ulottuvat kriisinhallintaan ja ennaltaehkäisytoimenpiteisiin. Komission mukaan Euroopan pankkiviranomainen mahdollisesti yhdessä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen kanssa voisi suorittaa kriisinratkaisukehysten valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimenpiteitä, varhaisen vaiheen toimenpiteitä sekä niiden koordinoitua koskevia tehtäviä. Komissio ilmoittaa myös selvittävänsä, miten Euroopan pankkiviranomainen voisi tukea kriisinratkaisuprosessia, johon osallistuu kriisinratkaisuviranomaisia.

### *Kriisinratkaisun rahoitus*

Komissio toteaa ehdottaneensa 26.5.2010 antamassaan tiedonannossa kansallisten rahastojen perustamista pankkialan kriisinratkaisua varten. Komissio katsoo, että EU:n tasolla tarvitaan koordinoitu lähestymistapa, jolla varmistetaan, että rahoitusmekanismien ja uuden kriisinratkaisukehysten välillä on selvä yhteys.

Kriisinratkaisuun tarkoitetuilla uskottavilla rahoitusjärjestelyillä olisi lujitettava rahoitusvakautta ja lisättävä koko järjestelmän kestävyyttä. Kriisinratkaisurahastoilla varmistettaisiin, että kriisinratkaisu on uskottava vaihtoehto. Komission mukaan moraalikadon riskiä voidaan pienentää, jos rahastojen käyttö rajoitetaan taloudellisen tuen antamiseen kriisinratkaisuvälineitä varten. Komission mukaan koordinoitua

tarvitaan rahastojen ennakkomaksujen, maksuvelvollisuuden ulottuvuuden ja maksuperusteiden laatimisen kohdalla. Rahastot olisi otettava vähitellen käyttöön, ja laitoksille olisi aluksi määrättävä pienet rahastomaksut, joita olisi kuitenkin suurennettava sitä mukaa kuin talous elpyy.

Lisäksi komissio viittaa siihen, että kriisinratkaisurahastoilla ja talletussuojajärjestelmällä on eri tarkoitus, vaikka eräissä jäsenvaltioissa talletussuojajärjestelmästä voidaan järjestää rahoitusta kriisinratkaisua varten. Komissio aikoo tutkia tarkemmin järjestelmien mahdollisia yhteisvaikutuksia.

#### *Komission jatkotoimenpiteet*

Komission tarkoitus on antaa keväällä 2011 kriisinhallintakehyksestä virallinen ehdotus, johon liitetään vaikutusarviointi. Komissio kuulee joulukuussa 2010 eri osapuolia mahdollisten säännösten teknisistä yksityiskohdista.

Komissio selvittää mahdollisuuksia pankkeja koskevien maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdenmukaistamiseen ja julkaisee siitä raportin vuoden 2012 loppuun mennessä.

Komissio arvioi vuonna 2014 mahdollisuuksia luoda yhtenäisempi kehys rajatylittävää toimintaa harjoittavien finanssikonsernien kriisinratkaisua varten.

#### Kansallinen käsittely:

Valtiovarainministeriö  
EU-asian komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet)

#### Eduskuntakäsittely:

-

#### Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

#### Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Tiedonanto kattaa erityisesti luottolaitoslainsäädäntöön, sijoituspalveluyrityksiä koskevaan lainsäädäntöön, yhtiöoikeuteen sekä valtion vakuusrahastoa, Finanssivalvontaa ja maksukyvyttömyys- ja tervehdyttämismenettelyjä koskevaan lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä. Voidaan arvioida, että kriisinratkaisuvälineet ja niihin liittyvät valtuudet vaatisivat valtion vakuusrahastosta annettua lakia monipuolisempaa ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Lisäksi muun muassa Finanssivalvonnan toimintavaltuudet eräiltä osin kasvaisivat ja täsmentyisivät uusia EU-tason valvontavälineitä ja valtuuksia kehitettäessä, vaikka Finanssivalvonnalla on jo nykyisin Finanssivalvonnasta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaiset monipuoliset ja kehittyneet keinot valvoa luottolaitostoimintaa. Merkittävimmät muutokset liittyisivät luottolaitosten taloudellisen tilanteen elvyttämistä ja kriisienhallintaa koskevien suunnitelmien laatimisvelvollisuuteen sekä tiedonannossa käsiteltyyn valvontaviranomaisen oikeuteen puuttua luottolaitoskonsernien rakenteellisiin kysymyksiin ja luottolaitosten liiketoimintajärjestelyihin. Valvontatoimenpiteiden käynnistäminen voisi osin tapahtua nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

#### Taloudelliset vaikutukset:

Komission tiedonannon mukaisilla tulevilla toimilla on tarkoitus vahvistaa merkittävästi rahoitusjärjestelmän kestävyyttä varmistamalla, että yritykset ja viranomaiset varautuvat paremmin ongelmiin ja voivat puuttua niihin tehokkaammin jo varhaisessa vaiheessa. Uudistus merkitsee myös sitä, että finanssilaitoksia koskevan kriisin leviämistä jäsenvaltiosta toiseen voidaan entistä paremmin rajoittaa ja hallita, mikä on myös Suomen etujen mukaista.

Tiedonannossa tarkoitettussa kriisienhallinnassa on kysymys yksittäisiin finanssilaitoksiin kohdistuvista kriiseistä ja toimenpiteistä. Tiedonannolla ei siksi ole suoraa yhteyttä niihin toimenpiteisiin, joita on EU:ssa vireillä koko EU:n ja sen jäsenvaltioiden talouskriisien ratkaisemisvalmiuden edistämisestä ja budjettikurin parantamisesta.

Tiedonannossa käsiteltyjen kehysten taloudelliset vaikutukset riippuvat tulevan lainsäädäntökehyksen sisällöstä ja siitä, millaisissa kriiseissä ja miten uudet valvonnan ja kriisinhallinnan välineet tulevat sovellettaviksi. Valtiontaloudelliset vaikutukset voivat olla mittavat, koska lopullinen vastuu finanssikriisien kustannuksista on jäsenvaltioilla.

#### Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

---

Asiasanat  
**Hoitaa**

Tiedoksi

---

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 20.10.2010  
KOM(2010) 579 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE  
JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

**EU:n kehys finanssialan kriisinhallinnalle**

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE  
JA EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

**EU:n kehys finanssialan kriisinhallinnalle**

**(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

**1. JOHDANTO**

Finanssikriisin aikana hallitukset totesivat, että pankkien ja muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien finanssilaitosten ei voitu antaa tehdä konkurssia. Lyhyesti kuvattuna tilanne oli se, että maksukyvyttömällä pankilla ei ollut mitään yksinkertaista keinoa jatkaa keskeisten toimintojensa suorittamista ja suurten pankkien kaatuessa niiden toimintoja ei voitu lakkauttaa kokonaan aiheuttamatta merkittävää vahinkoa koko järjestelmälle. Finanssilaitosten ajaututtua vaikeuksiin hallitukset joutuivat toteuttamaan erilaisia toimia – tekemään pääomasijoituksia, toteuttamaan finanssilaitosten omaisuuseriin kohdistuvia tukitoimenpiteitä, takaamaan varoja ja velkoja sekä tarjoamaan likviditeettitukea – joilla rahoitusjärjestelmä onnistuttiin vakauttamaan. EU:n hallitukset joutuivat kuitenkin pönkittämään myös elinkelvottomia laitoksia ja tukemaan velkoja, mikä aiheutti huikeita kustannuksia julkiselle taloudelle: EU:n hallitukset sitoutuivat antamaan tukea, joka vastasi noin 30:tä prosenttia EU:n BKT:stä, kun taas käytetty tuki vastasi 13:a prosenttia<sup>1</sup>. Nämä julkiset toimenpiteet ovat vaikuttaneet merkittävästi sisämarkkinoiden tasapuolisiin toimintaedellytyksiin<sup>2</sup>.

Yksimielisyys vallitsee siitä, että tämä ei saa enää toistua. Pankkien on annettava mennä konkurssiin, kuten muidenkin yritysten. Viranomaisille on annettava välineet, joilla ne voivat estää sen, että tällaisten laitosten hallitsematon kaatuminen vahingoittaa koko järjestelmää. Viranomaisten on kuitenkin huolehdittava siitä, etteivät konkurssit altista veronmaksajia tarpeettomalle tappioriskille eivätkä aiheuta laajempaa taloudellista vahinkoa. Tarvitaan tiukempaa sääntelyä, jolla pienennetään sitä riskiä, että pankit joutuvat vaikeuksiin, mutta samalla tarvitaan myös luotettavaa järjestelmää, jolla voidaan tiukentaa markkinakuria konkurssiin avulla ja vähentää moraalikatoa, joka johtuu siitä, että pankkialan yritykset tietävät olevansa suojattuja konkursseilta.

Komissio on kehittänyt tähän liittyvää EU:n politiikkaa ja antanut jo kaksi kriisinhallintaa ja kriisinhallintaa käsittelevää tiedonantoa. Ensimmäisessä tiedonannossa, joka annettiin lokakuussa 2009<sup>3</sup>, käsitellään muutoksia, joita tarvitaan mahdollistamaan tehokas kriisinhallinta ja kriisinhallinta tai konkurssiin menevän rajatylittävää toimintaa harjoittavan pankin hallittu likvidaatio. Tiedonannosta järjestettiin julkinen kuuleminen, jonka tulokset

---

<sup>1</sup> Luvut perustuvat komission yksiköiden tietoihin ja jäsenvaltioiden talous- ja rahoituskomitean välityksellä antamiin tietoihin, jotka ovat joulukuulta 2009 ja sitä edeltävältä ajalta.

<sup>2</sup> Sen vuoksi Euroopan komissio on vaatinut taakanjakoa sekä kilpailun vääristymiä rajoittavia toimenpiteitä, joita on toteutettava EU:n perussopimusten mukaisesti, kun ne ovat tarpeen.

<sup>3</sup> KOM(2009) 561.

esiteltiin kriisinhallintakonferenssissa, jonka komissio järjesti maaliskuussa 2010<sup>4</sup>. Keväällä 2010 komissio kokosi maksukyvyttömyyslainsäädännön asiantuntijoista työryhmän avustamaan valmistelutyössä. Toukokuussa 2010 julkaistiin toinen tiedonanto<sup>5</sup>, jossa pohdittiin keinoja, joilla kriisinhallintaa voitaisiin rahoittaa siten, että samalla minimoitaisiin moraalikato ja suojattaisiin julkisia varoja<sup>6</sup>. Pankkialan rajatylittävästä kriisinhallinnasta on annettu tärkeitä suosituksia myös Euroopan parlamentin mietinnössä (Ferreiran mietintö)<sup>7</sup>.

Komissio on mukana hahmottelemassa finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) ja G20-ryhmän työtä ja seuraa tiiviisti myös muuta kansainvälistä kehitystä. Torontossa kesäkuussa 2010 pidetty G20-ryhmän huippukokous oli omistettu sellaisten järjestelmien suunnittelulle ja toteutukselle, joissa viranomaisille annetaan valtuudet ja välineet saneerata tai purkaa kaikenlaisia vaikeuksia joutuneita finanssilaitoksia säilyttämättä siitä aiheutuvia kustannuksia viime kädessä veronmaksajien harteille. G20-ryhmä pyysi myös FSB:tä pohtimaan ja kehittämään marraskuussa 2010 pidettävää Soulin huippukokousta varten konkreettisia suosituksia siitä, millä tavoin voitaisiin puuttua koko järjestelmän kannalta merkittäviä finanssilaitoksia koskeviin ongelmiin ja ratkaista ne<sup>8</sup>. Yhdysvalloissa on luotu tällaisia koko järjestelmän kannalta merkittäviä laitoksia varten konsernitason kriisinhallintakehys Dodd–Frank-uudistuksella<sup>9</sup>.

Tässä tiedonannossa esitetään poliittiset suuntaviivat, joita komissio aikoo noudattaa sen työn pohjalta, jota on tähän saakka tehty kriisinhallinnan ja -ratkaisun alalla. Komissio jatkaa näiden suuntaviivojen mukaisesti valmistelutyötään antaakseen lainsäädäntöehdotukset keväällä 2011. Niihin liittyy myös vaikutustenarviointi, ja niillä täydennetään G20-ryhmän keskeisiä uudistuksia, jotka komissio on pannut täytäntöön finanssialan sääntelyssä. Käsiteltävänä olevan lainsäädäntökehyksen teknisistä yksityiskohdista järjestetään julkinen kuuleminen joulukuussa 2010. Tämän tiedonannon jaksossa 6 hahmotellaan myös tulevia toimia, joilla maksukyvyttömyyslainsäädännön sekä rajatylittävien konsernien kriisinhallintakehys uudistamista aiotaan jatkaa.

## 2. SOVELTAMISALA JA TAVOITTEET

Tässä tiedonannossa hahmoteltua kehystä on tarkoitus soveltaa kaikkiin luottolaitoksiin ja joihinkin sijoituspalveluyrityksiin<sup>10</sup> riippumatta siitä, harjoittavatko ne toimintaansa useammassa maassa vai ainoastaan kotimaassaan. Lisäksi komissio aikoo jatkaa muiden finanssilaitosten kriisinhallintakehysuun liittyvää työtään ja raportoida siitä vuoden 2011 loppuun mennessä. Tässä työssään se aikoo pohtia erityisesti sitä, millaisia kriisinhallinta- ja

<sup>4</sup> Konferenssista annetaan lisätietoa komission verkkosivustolla, jolla on julkaistu konferenssiin liittyvät esitykset ja asiakirjat:

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm#conference](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference)  
KOM(2010) 254.

<sup>6</sup> Komission kaksi aiempaa tiedonantoa ovat saatavissa seuraavasta osoitteesta:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm)

<sup>7</sup> Euroopan parlamentti, A7-0000/2010, talous- ja raha-asioiden valiokunta, esittelijänä Elisa Ferreira.

<sup>8</sup> Tässä asiakirjassa esitetyt suositukset ovat FSB:n laatimien suositusten mukaisia.

<sup>9</sup> *Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (Wall Street -uudistus- ja kuluttajansuojalaki) (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

<sup>10</sup> Komission tavoitteena on, että kehykseen kuuluvat sellaiset sijoituspalveluyritykset, joiden konkurssit voivat horjuttaa koko järjestelmää, ja se pohtii parhaillaan vaihtoehtoisia tapoja, joilla tällaiset yritykset voidaan määritellä.

kriisinratkaisujärjestelyjä tarvitaan muita finanssilaitoksia, kuten vakuutusyhtiöitä, sijoitusrahastoja ja keskusvastapuolia varten, jos niitä ylipäänsä tarvitaan.

Euroopan kriisinratkaisukehyksellä olisi ensisijaisesti mahdollistettava se, että minkä tahansa tyyppiset ja kokoiset vaikeuksissa olevat finanssilaitokset ja erityisesti koko järjestelmän kannalta merkittävät laitokset voivat ajautua konkurssiin siten, ettei niiden kaatuminen horjuta rahoitusvakautta eikä aiheuta tarpeettomia kustannuksia veronmaksajille. Jotta tämä saavutettaisiin pankkialalla, komissio kehittää kriisien ennaltaehkäisyä, hallintaa ja ratkaisua varten kehystä, joka perustuu seuraaviin tavoitteisiin:

- **Kriisien ennaltaehkäisy ja niihin varautuminen asetetaan etusijalle.** Kattavilla suunnittelu- ja ennaltaehkäisytoimilla autetaan viranomaisia ja yrityksiä valmistautumaan kriisinratkaisuun ja täydennetään muita uudistuksia, joilla pyritään pienentämään rahoitusjärjestelmään liittyviä riskejä.
- **Otetaan käyttöön luotettavia kriisinratkaisuvälineitä,** jotka tarjoavat viranomaisille vaihtoehtoisia tapoja purkaa finanssilaitoksia siten, että ongelmien leviämisvaara on mahdollisimman pieni ja samalla turvataan keskeisten finanssipalvelujen jatkuminen, kuten se, että suojatut talletukset ovat jatkuvasti tallettajiensa käytettävissä.
- **Mahdollistetaan nopeiden ja määrätietoisten toimien toteuttaminen** ottamalla käyttöön tarkasti määritellyt valtuudet ja menettelyt ja poistamalla oikeudellinen epävarmuus siitä, milloin viranomaiset voivat ryhtyä toimiin ja mitä toimia ne voivat toteuttaa.
- **Vähennetään moraalikatoa** varmistamalla, että tappiot jaetaan asianmukaisesti osakkeenomistajien ja velkojien kesken, sekä suojaamalla julkisia varoja. Tämä merkitsee ainakin sitä, että kriisinratkaisun kustannuksista vastaavat kyseisen finanssilaitoksen osakkeenomistajat ja mahdollisimman pitkälle sen velkojat normaalin etuoikeusjärjestyksen mukaisesti sekä tarvittaessa koko pankkiala.
- **Helpotetaan rajatylittävien konsernien kriisinratkaisua,** jotta sisämarkkinoiden toiminta häiriintyisi mahdollisimman vähän, kustannukset jaettaisiin oikeudenmukaisesti ja keskeiset pankkipalvelut säilyisivät.
- **Varmistetaan oikeusvarmuus** sekä asianmukaiset takeet kolmansille osapuolille ja rajoitetaan omistusoikeuksiin puuttuminen siihen, mikä on yleisen edun kannalta tarpeen ja perusteltavissa. Erityisesti on varmistettava, että velkojat saavat samanlaisen kohtelun kuin ne olisivat saaneet, jos pankki olisi purettu<sup>11</sup>.
- **Rajoitetaan kilpailun vääristymiä,** jotka johtuvat sellaisista toimenpiteistä, jotka vääristävät finanssialan tasapuolisia toimintaedellytyksiä Euroopan tasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että kriisinratkaisukehyksen nojalla annetun valtiontuen on oltava EU:n perussopimusten sääntöjen mukaista ja sovittava sisämarkkinoille.

Näihin tavoitteisiin perustuvalla kriisinhallintakehyksellä olisi varmistettava, että vaikeuksissa olevat pankit poistuvat markkinoilta horjuttamatta rahoitusvakautta. Ilman tällaista kehystä on

---

<sup>11</sup> Tällä tarkoitetaan sitä, että velkojat eivät joudu parempaan tai huonompaan asemaan kuin ne olisivat joutuneet, jos pankki olisi purettu.

mahdollista, että tulevissa kriiseissä finanssilaitosten pelastamiselle ei ole vielääkään realistista vaihtoehtoa.

### **3. KEHYKSEN TÄRKEIMMÄT OSAT**

Komission parhaillaan kehittämään kriisinhallintakehykseen kuuluu kolmenlaisia toimia: valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimia, varhaisia valvontatoimia sekä kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia. Joitakin näistä välineistä sisältyy jo kansallisiin kriisinratkaisujärjestelmiin, mutta osa niistä olisi uusia joillekin jäsenvaltioille. Sen vuoksi on varmistettava joustava siirtyminen nykyisistä kansallisista järjestelyistä tulevaan valvontakehykseen. Varhaisten toimien ja kriisinratkaisutoimien on oltava sellaisia, että viranomaiset voivat valita useista vaihtoehdoista, eikä kehys saisi määrätä sitä, mitä toimia missäkin tapauksessa käytetään, jollei toimien käynnistymistä muuta johdu.

#### **3.1. Kriisinhallinnasta vastaavat viranomaiset**

Vakavaraisuusvalvonnasta vastaavilla viranomaisilla on edelleen valtuudet toteuttaa varhaisia toimia vakavaraisuusdirektiivien nojalla<sup>12</sup>.

Uudessa kriisinhallintakehyksessä edellytetään, että kukin jäsenvaltio nimeää kriisinratkaisuviranomaisen, jonka tehtävänä on käyttää kriisinratkaisuvaltuuksia. Tällaisten viranomaisten tulisi olla pikemminkin hallinto- kuin oikeusviranomaisia, mutta tässä vaiheessa ei vaikuta tarpeelliselta määrätä tarkemmin, minkä kansallisen elimen olisi toimittava kriisinratkaisuviranomaisena. Tämä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säilyttää nykyiset kansalliset järjestelynsä, joissa kriisinratkaisusta voi vastata valtiovarainministeriö, keskuspankki tai talletussuojajärjestelmä. Komissio toteaa kuitenkin, että monilla oikeudenkäyttöalueilla kriisinratkaisuviranomaiset on erotettu asianmukaisesti valvontaviranomaisista, ja katsoo tämän olevan tärkeää sen riskin minimoimiseksi, että valvoja joutuu pidättäytymään tarvittavista toimenpiteistä.

#### **3.2. Valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimet**

Komissio harkitsee useita toimia, joiden tavoitteena on antaa paremmat mahdollisuudet siihen, että kehityksessä olevat ongelmat havaitaan ja niihin puututaan jo varhaisessa vaiheessa, sekä lisätä yritysten ja viranomaisten valmiuksia käsitellä vakavia ongelmia tehokkaasti.

##### *Valvonnan tiukentaminen*

Ennen viimeaikaista kriisiä valvonnassa esiintyi puutteita, joilla oli omat vaikutuksensa kriisiin. Sen vuoksi komissio aikoo lujittaa vakavaraisuusdirektiivien mukaista valvontajärjestelmää vaatimuksilla, joiden mukaan jokaista valvottavaa laitosta varten on laadittava vuosittain valvontaohjelma riskienarvioinnin pohjalta, paikalla suoritettavia valvontatarkastuksia on tehtävä enemmän ja järjestelmällisemmin, standardien on oltava tiukempia ja valvontaan liittyvän arvioinnin on oltava perusteellisempaa ja ennakoivampaa.

##### *Varojen siirrettävyys*

---

<sup>12</sup> Direktiivit 2006/48/EY ja 2006/49/EY.

Komissio harkitsee toimenpiteitä, joilla määritettäisiin tarkemmin, missä olosuhteissa ja millä ehdoilla vakavaraisuusdirektiiveillä säänneltyt laitokset voisivat siirtää varoja konsernin sisällä muun muassa sellaisissa tilanteissa, joissa konsernin yrityksissä on likviditeettikriisi<sup>13</sup>. Tavoitteena on luoda kehys, joka mahdollistaa likviditeetin hallinnan konsernin sisällä. Siihen on kuitenkin kuuluttava suojatoimia, joita tarvitaan rahoitusvakauden säilyttämiseksi niissä jäsenvaltioissa, joihin varoja siirtävät yritykset ovat sijoittautuneet, sekä velkojien ja osakkeenomistajien oikeuksien suojaamiseksi.

### *Elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat*

Kansainvälisellä tasolla käsitellään parhaillaan elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmia, joilla on keskeinen merkitys varauduttaessa suurten laitosten konkursseihin. Tällaisia suunnitelmia pidetään tehokkaan kriisinhallintajärjestelmän välttämättömänä osana. Komissio osallistuu tähän työhön ja pyrkii siihen, että sen toimet ovat yhdenmukaisia kansainvälisellä tasolla saavutettujen tulosten kanssa.

Kaikkien järjestelmään kuuluvien luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten täytyisi laatia ja päivittää elvytysuunnitelmia, joissa esitettäisiin toimenpiteet, joita laitoksen tai konsernin olisi toteutettava erilaisissa skenaarioissa ratkaistakseen likviditeettiongelmat, hankkiakseen pääomaa tai pienentääkseen riskiä. Suunnitelmien olisi oltava yksityiskohtaisia ja realistisia eikä niissä saisi olettaa yrityksen saavan tukea julkisista varoista. Elvytysuunnitelman laatimista koskevaa vaatimusta olisi kuitenkin sovellettava siten, että siinä otetaan suhteutetusti huomioon yrityksen koko, sen rahoituslähteiden luonne sekä se, missä määrin kyseisen yrityksen katsotaan voivan saada konsernitukea tai toimialan tukea. Laitosten edellytetään toimittavan suunnitelmat valvontaviranomaisille, jotka arvioivat, ovatko suunnitelmat kattavia ja voidaanko niillä todennäköisesti palauttaa laitoksen elinkelpoisuus.

Kriisinratkaisusuunnitelmia koskevaa vaatimusta sovellettaisiin kaikkiin kriisinhallintajärjestelmään kuuluviin luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin sen varmistamiseksi, että tarvittavat suunnitelmat tehdään siltä varalta, että pankin tai yrityksen liiketoiminta joudutaan siirtämään muualle tai lopettamaan hallitulla tavalla sen kaatuessa. Suunnitelmien laadinnasta vastaavat kriisinratkaisu- ja valvontaviranomaiset tiiviissä yhteistyössä yritysten kanssa, joiden on toimitettava niille tarpeelliset tiedot<sup>14</sup>. Esimerkiksi kriisinratkaisusuunnitelmia varten tarvitaan tiedot konsernin rakenteesta, konsernin sisäisistä takauksista ja palvelutasosopimuksista, tehdyistä sopimuksista ja vastapuolista, veloista ja säilytysjärjestelyistä sekä toiminnalliset tiedot tietotekniikkajärjestelmistä ja henkilöstöstä.

Elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat vaadittaisiin sekä yritys- että konsernitasolla, ja niistä sovittaisiin yhteisesti kriisinratkaisukollegioissa<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Varojen siirtoon siihen sovellettavassa verojärjestelmässä on kiinnitettävä enemmän huomiota. Lisäksi voi olla tarpeen käsitellä erikseen kirjanpitoikäytäntöä.

<sup>14</sup> Tällöin sovellettaisiin tavanomaisia rajoituksia, jotka koskevat valvonta- ja muiden viranomaisten mahdollisuutta ilmaista luottamuksellisia tietoja.

<sup>15</sup> Ks. kohta 4.1.

## *Ennaltaehkäisyvaltuudet*

Komissio katsoo, että kriisinratkaisun suunnitteluun liittyviä toimia olisi täydennettävä antamalla viranomaisille selkeät ennaltaehkäisyvaltuudet, joita voidaan soveltaa sellaisissa tapauksissa, joissa kriisinratkaisuviranomaiset katsovat, että kriisinratkaisu ei toimi esteettömästi tietyn laitoksen tai konsernin kohdalla siihen sovellettavien järjestelmien mukaisesti. Tavoitteena on, että valvontaviranomaiset<sup>16</sup> kriisinratkaisuviranomaisia kuultuaan voivat vaatia laitoksia toteuttamaan toimenpiteitä, kuten muuttamaan liiketoimintaa ja yhtiörakennetta, joita tarvitaan sen varmistamiseksi, että kriisinratkaisu toimii sovellettavassa säädöskehelyssä. Harkittavana oleviin ennaltaehkäisyvaltuuksiin kuuluvat vaatimukset rajoittaa tai muuttaa riskejä, lisätä raportointia, rajoittaa tai kieltää tietyt toiminnot tai muuttaa konsernin rakennetta (mihin sisältyy selvitys oikeudellisista erillisyyksiköistä). Valtuudet vaatia muutoksia oikeudelliseen rakenteeseen ja liiketoimintajärjestelyihin ovat kieltämättä pitkälle meneviä. Sen vuoksi tarvitaan asianmukaista keskinäistä valvontajärjestelmää, jossa on muun muassa annettava yritykselle oikeus vastustaa valvonta- tai kriisinratkaisuviranomaisen asettamaa saneerausvaatimusta.

### **3.3. Käynnistimet**

Varhaisten toimien ja kriisinratkaisun käynnistimillä on varmistettava, että asianomaiset viranomaiset voivat ryhtyä ajoissa toimiin, ja niiden on oltava riittävän selkeitä ja läpinäkyviä, jotta valvontaviranomaisilla, yrityksillä ja vastapuolilla olisi mahdollisimman vähän epävarmuutta siitä, täyttyvätkö edellytykset, joilla toimia voidaan toteuttaa.

#### *Varhaisten toimien käynnistimet*

Vakavaraisuusdirektiiveissä valvontaviranomaisille annetaan nykyään valtuudet vaatia varhaisessa vaiheessa toimien toteuttamista sellaisilta pankeilta, jotka eivät täytä kyseisten direktiivien vaatimuksia<sup>17</sup>. Jotta valvontaviranomaiset voisivat puuttua kehittymässä olevaan ongelmaan riittävän aikaisin ja tehokkaasti, niihin edellytyksiin, joilla valvontaviranomaiset voivat määrätä tällaisia toimia, voitaisiin sisällyttää myös sellaiset tapaukset, joissa pankki tai sijoituspalveluyritys *todennäköisesti* jättää vakavaraisuusdirektiiveissä asetetun vaatimuksen täyttämättä. Koska kyseisissä direktiiveissä asetetaan hyvin monenlaisia vaatimuksia, tietyn vaatimuksen rikkominen tai todennäköinen rikkominen ei välttämättä tarkoita sitä, että kyseisellä laitoksella on vakavia ongelmia, jotka johtavat tilanteen pahenemiseen tai laitoksen kaatumiseen, jollei niihin puututa. Varhaiset toimet, joita voidaan määrätä vakavaraisuusdirektiivien nojalla, ovat enemmän tai vähemmän pitkälle meneviä, ja valvontaviranomaisten olisi valittava niistä sellaiset, jotka ovat asianmukaisia ja oikeassa suhteessa siihen, minkä luonteisesta ja kuinka vakavasta rikkomisesta kulloinkin on kyse.

#### *Kriisinratkaisun käynnistimet*

Rahoitusvakauteen liittyvistä syistä kriisinratkaisuvälineiden ja -valtuuksien kynnysehdoilla on varmistettava, että kriisinratkaisuviranomaiset voivat ryhtyä toimiin ennen kuin pankin

---

<sup>16</sup> Direktiivissä 2006/48/EY tarkoitettu konsolidointiryhmän valvojan tehtävänä olisi päättää muutoksista, joita tarvitaan konsernitasolla.

<sup>17</sup> Direktiivin 2006/48/EY 136 artikla. Näitä valtuuksia sovelletaan sijoituspalveluyrityksiin direktiivin 2006/49/EY 37 artiklan nojalla.

tase osoittaa pankin olevan maksukyvytön<sup>18</sup>. Toimien lykkääminen siihen asti, kun maksukyvyttömyys ilmenee pankin taseesta, todennäköisesti rajoittaa vaihtoehtoja, joita voidaan käyttää tehokkaaseen kriisinratkaisuun, tai johtaa siihen, että tehokkaan vaihtoehdon käyttöön tarvitaan enemmän varoja. Koska kriisinratkaisuvälineillä voidaan joutua puuttumaan merkittävästi osakkeenomistajien ja velkojen omistusoikeuksiin, kriisinratkaisun käynnistimillä on varmistettava myös, että kriisinratkaisutoimia ei toteuteta ennen kuin kaikki muut realistiset elvytysvaihtoehdot on käytetty ja että toteutettavat toimet ovat yleisen edun mukaisia.

Komissio harkitsee useita vaihtoehtoja, joissa pyritään ottamaan huomioon se vaatimus, että laitoksen on oltava vakavissa vaikeuksissa eikä sillä saa olla realistisia elpymismahdollisuuksia asianmukaisella aikavälillä, jossa huomioidaan, millaisia riskejä laitoksen vaikeudet ja todennäköinen kaatuminen aiheuttavat rahoitusvakaudelle. Mahdollisiin laitoksen maksukykyyn tai likviditeettiin perustuviin kynnyssehtoihin kuuluu valvontaviranomaisten tekemä arviointi, jonka mukaan laitokselle on aiheutunut tai todennäköisesti aiheutuu tappioita, joiden vuoksi sen säädetty vähimmäispääoma käytetään loppuun. Muita kynnyssehtoja ovat tilanteet, joissa laitoksella on todennäköisesti vähemmän varoja kuin velkoja, laitos ei todennäköisesti pysty maksamaan normaaliin liiketoimintaansa liittyviä velvoitteitaan tai sillä ei ole laajemmin katsottuna riittävästi resursseja liiketoimintansa harjoittamiseen. Laadullisempiin vaihtoehtoihin kuuluu valvontaviranomaisten tekemä arviointi, jonka mukaan laitos ei enää täytä tai ei todennäköisesti tule täyttämään pankkitoimintaansa tai sijoitustoimintaansa koskevia toimilupaehtoja. On selvää, että nämä vaihtoehdot ovat osittain päällekkäisiä. Komissio aikoo selvittää tarkemmin, millä vaihtoehdoilla joustavuus ja objektiivisuus voidaan parhaiten tasapainottaa keskenään.

Edellä mainittujen kaltaisten laadullisten ja määrällisten käynnistimien lisäksi komissio ehdottaa vielä yhtä ehtoa, jonka mukaan kriisinratkaisun on oltava tarpeen yleisen edun vuoksi. Yleistä etua koskeva ehto täytyisi esimerkiksi silloin, kun rahoitusvakautta tai keskeisten finanssi-infrastruktuuripalvelujen tarjontaa ei voitaisi varmistaa tavanomaisten maksukyvyttömyysmenettelyjen mukaisella laitoksen likvidaatiolla. Jos yleistä etua koskeva ehto ei täytyisi, laitos olisi purettava sen jälkeen, kun maksukyvyttömyyteen perustuvan likvidaation kynnys on ylitetty.

Vaikka varhaisten toimien ja kriisinratkaisun käynnistimet yhdenmukaistetaan, vielä on olemassa se riski, että viranomaiset viivyttävät toimia tai eivät edes huomaa ajoissa, että kynnys ehdot ovat täyttyneet. Tämä riski voidaan minimoida kehittämällä yhteisiä indikaattoreita ja menetelmiä, joiden avulla voidaan määrittää tarkemmin, milloin tilanteeseen on puututtava. Kollegioissa tapahtuvan vertaisarvioinnin tulisi myös pienentää sitä riskiä, että kehittymässä olevia ongelmia ei havaita tai niihin ei puututa.

### **3.4. Varhaiset toimet**

Tässä kohdassa kuvataan harkittavina olevia toimia, joiden tavoitteena on puuttua varhaisessa vaiheessa yritys- tai konsernitasolla kehittyviin ongelmiin, estää niiden paheneminen sekä turvata elpyminen.

---

<sup>18</sup> Tavanomaiset maksukyvyttömyysmenettelyt aloitetaan yleensä taseen osoittaman maksukyvyttömyyden perusteella.

## *Valvontavaltuudet*

Varhaisiin toimiin liittyviä valvontavaltuuksia laajennetaan ja selkeytetään. Valvontaviranomaisille voitaisiin esimerkiksi antaa selkeät valtuudet kieltää osinkojen ja mahdollisuuksien mukaan sellaisten hybridi-instrumentteihin liittyvien kuponkimaksujen maksaminen, jotka voidaan katsoa kuuluvan säädettyyn vähimmäispääomaan, valtuudet vaatia johtajien vaihtamista tai valtuudet vaatia pankkia luopumaan toiminnoista tai liiketoimintalinjoista, joista aiheutuu liian suuri riski sen vakavaraisuudelle. Kuten edellä on todettu, näitä valtuuksia voitaisiin käyttää silloin, kun on kyse vakavaraisuusdirektiivien vaatimusten todellisesta tai todennäköisestä rikkomisesta, minkä vuoksi ne eroavat edellisessä jaksossa käsitellyistä ennaltaehkäisyvaltuuksista.

## *Elvytyssuunnitelmien toteuttaminen*

Sen varmistamiseksi, että laitokset toteuttavat ripeästi toimia puuttuakseen ongelmiin jo varhaisessa vaiheessa, kriisinratkaisukehyksen piiriin kuuluville pankeille ja sijoituspalveluyrityksille olisi asetettava uusi velvollisuus esittää valvontaviranomaisten pyynnöstä sellaisia toimia sisältävä suunnitelma, joita ne aikovat toteuttaa elvyttääkseen laitoksen taloudellisesti vaikeassa tilanteessa. Tätä velvollisuutta sovellettaisiin silloin, kun laitos ei täytä vakavaraisuusdirektiivien maksukykyvaatimuksia tai muita likviditeettiin liittyviä vaatimuksia, joita voidaan asettaa tulevaisuudessa. Useimmissa tapauksissa suunnitelmassa todennäköisesti hyödynnettäisiin ja sovellettaisiin valmiustoimia, jotka on jo esitetty yrityksen elvytyssuunnitelmassa.

## *Laitoksen erityinen johtaminen*

Vakavaraisuusdirektiiveillä laajennettujen valvontavaltuuksien lisäksi valvontaviranomaisille voitaisiin antaa valtuudet nimittää enintään yhden vuoden pituiseksi määräajaksi erityisjohtaja johtamaan itse tai johtamaan olemassa olevan johdon apuna laitosta, joka ei täytä vakavaraisuusdirektiivien vaatimuksia ja joka ei ole laatinut uskottavaa elvytyssuunnitelmaa tai ei pane sitä tehokkaasti täytäntöön. Erityisjohtaja käyttäisi kaikki johdon valtuuksia, mutta hänen pääasiallisena tehtävänään olisi laitoksen tervehdyttäminen. Tämä ei vaikuttaisi muilta osin osakkeenomistajien oikeuksiin, ja näiltä olisi saatava hyväksyntä jokaiseen erityisjohtajan toimeen, johon normaalisti vaadittaisiin hyväksyntä laitoksen johtajilta. Erityisjohtajan nimittämistä koskeva päätös ei saisi merkitä valtioneuvoston päätöstä eikä asettaa valvontaviranomaisia vastuuseen erityisjohtajan toimista. Erityisjohtajan vastuun laajuutta on aiheellista analysoida tarkemmin.

### **3.5. Kriisinratkaisu**

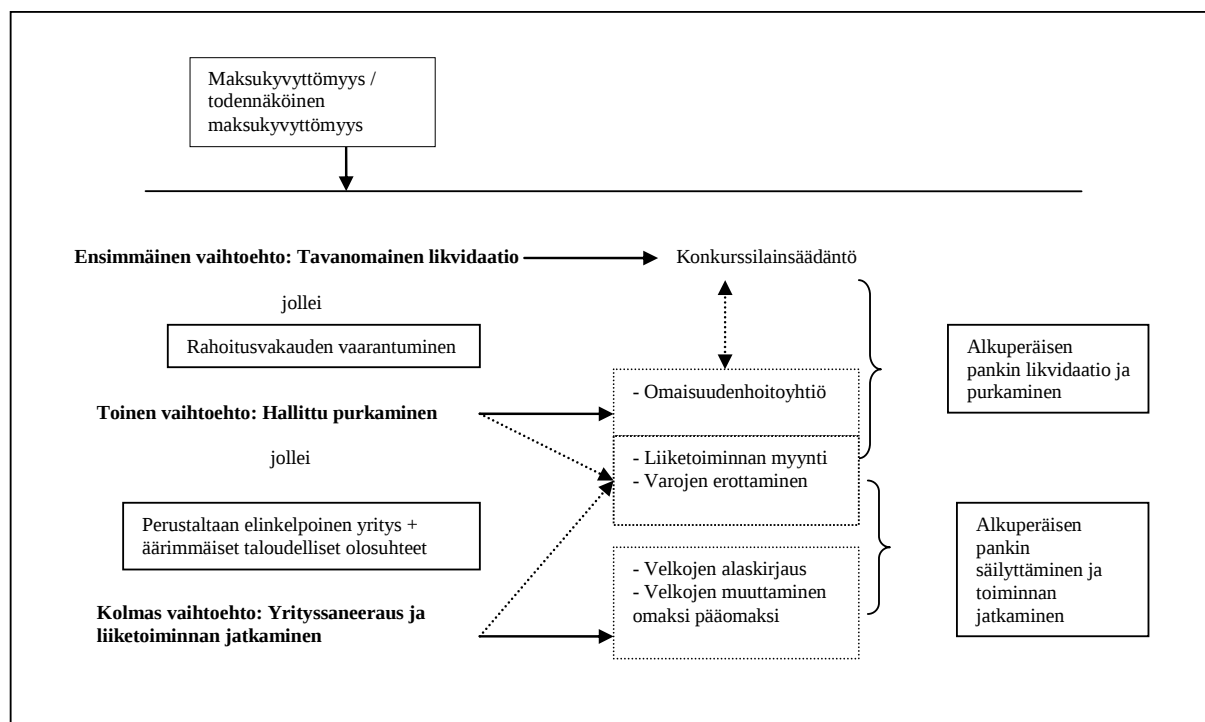
Yleisenä sääntönä tulisi olla, että vaikeuksissa olevat luottolaitokset puretaan tavanomaisia maksukyvyttömyysmenettelyjä noudattaen. Yleensä näin ei ole kuitenkaan toimittu finanssialalla, toisin kuin muilla talouden aloilla, varsinkaan silloin, kun on ollut kyse koko järjestelmän kannalta merkittävistä laitoksista. Komissio aikoo selvittää, millä tavoin pankkien maksukyvyttömyyttä koskevaa lainsäädäntöä olisi muutettava sen varmistamiseksi, että maksukyvyttömät pankit voidaan purkaa kriisinratkaisun toisessa vaiheessa jaksossa 5 kuvatulla tavalla. Perimmäisenä tavoitteena on varmistaa, että likviditaatio on realistinen vaihtoehto.

Aina ei ole kuitenkaan mahdollista purkaa pankkia tai sijoituspalveluyritystä tavanomaisia maksukyvyttömyysmenettelyjä noudattaen. Joissakin tapauksissa niiden toiminta on rahoitusvakaan ja yleisen edun vuoksi keskeytettävä hallitusti kriisinratkaisua käyttäen, jotta voidaan minimoida ongelmien leviämiskahki, turvata olennaisten taloudellisten toimintojen jatkuminen, maksimoida jäljellä olevien varojen arvo ja helpottaa varojen palauttamista tuottavaan käyttöön yksityisellä sektorilla<sup>19</sup>.

Toimia, joilla pyritään jatkamaan yrityksen toimintaa, kuten velkojen alaskirjausta tai muuttamista omaksi pääomaksi<sup>20</sup>, tulisi käyttää viimeisinä keinoina ja ainoastaan asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa. Tämä auttaisi tiukentamaan markkinakuria.

Komissio katsoo, että tällä kriisinratkaisukehyksellä, johon on liitetty ennaltaehkäisyvaltuudet, joilla pyritään oikeudellisten ja liiketoimintarakenteiden yksinkertaistamiseen sellaisissa tapauksissa, joissa yrityksen purkaminen ei olisi muuten mahdollista, varmistetaan, että kriisinratkaisuviranomaiset voivat rahoitusvakautta vaarantamatta käsitellä kaikkien kehyksen piiriin kuuluvien laitosten konkurssit laitosten koosta tai keskinäisistä sidossuhteista riippumatta.

### Kriisinratkaisu maksukyvyttömyystapauksessa



Kriisinratkaisukehykseen on kuuluttava kriisinratkaisuvälineet ja niihin sisältyvä kriisinratkaisuvälineiden yhdistelmä. Kehyksessä on määritettävä nämä välineet ja valtuudet sekä niiden soveltamiselle ja käytölle asetetut kynnys ehdot.

<sup>19</sup> Sekä tavanomaisessa likvidaatiossa että hallitussa toiminnan keskeyttämisessä yritys käytännössä lakkaa olemasta osittain tai kokonaan. Sen vuoksi sen toimintaa pidetään päättyneenä toimintana.

<sup>20</sup> Katso kohta 3.6.

**Kriisinratkaisuvälineisiin** kuuluvat viranomaisten mahdollisuus myydä luottolaitos tai osa sen liiketoiminnasta yhdelle tai useammalle ostajalle ilman osakkeenomistajien suostumusta<sup>21</sup>; viranomaisten mahdollisuus siirtää koko vaikeuksissa olevan luottolaitoksen liiketoiminta tai osa siitä (talletukset tai kiinnitysluottokanta mukaan luettuina) väliaikaiselle omaisuudenhoitoyhtiölle<sup>22</sup>; varojen erottelu, jotta viranomaiset voivat siirtää arvoltaan alentuneet tai ongelmalliset omaisuuserät erilliseen yhtiöön (roskapankkiin) vaikeuksissa olevan pankin taseen ”puhdistamiseksi”, sekä velkojen alaskirjaus, jota käsitellään tarkemmin kohdassa 3.6. **Kriisinratkaisuvaltuuksilla** tarkoitetaan erilaisia oikeudellisia valtuuksia, joita viranomaiset voivat käyttää erilaisina yhdistelminä käyttäessään kriisinratkaisuvälineitä. Niihin kuuluvat keskeiset valtuudet siirtää konkurssiin menevässä pankissa olevat osakkeet tai sen omaisuuserät, oikeudet tai velat toiseen yritykseen, kuten toiseen finanssilaitokseen tai omaisuudenhoitoyhtiöön; valtuudet alaskirjata tai mitätöidä osakkeita tai alaskirjata tai muuttaa velkoja; valtuudet vaihtaa ylempi johto ja valtuudet määrätä keskeyttämään väliaikaisesti saatavien maksaminen. Lisävaltuudet voivat myös olla tarpeen, kuten valtuudet vaatia keskeisten palvelujen jatkamista konsernin muilta osilta.

Näiden välineiden ja valtuuksien soveltaminen voi olla ristiriidassa osakkeenomistajien ja useimmissa tapauksissa myös velkojen oikeuksien kanssa. Sen vuoksi kehykseen tulisi kuulua suojatoimia ja korvausmekanismeja sellaisia tapauksia varten, joissa niitä tarvitaan. Sen pääperiaatteen mukaan, jota komissio harkitsee parhaillaan korvauksia varten, asianomaisille osakkeenomistajille ei saisi koitua suurempia tappioita kuin niille olisi koitunut, jos kyseinen laitos olisi purettu siihen sovellettavan maksukyvyyttömyysjärjestelyn mukaisesti<sup>23</sup>.

Lisäksi kehykseen kuuluu suojatoimia sellaisia vastapuolia ja markkinajärjestelyjä varten, joihin omaisuuden, varojen tai velkojen siirtäminen voi vaikuttaa, sekä oikeudellista valvontaa koskevia säännöksiä sen varmistamiseksi, että asianomaisilla osapuolilla on asianmukaiset oikeudet vastustaa viranomaisten toimia ja hakea hyvitystä. Komissio katsoo myös, että kehykseen tulisi kuulua säännös, jonka nojalla voidaan lykätä väliaikaisesti oikeuksia sulkeutuvaan nettoutukseen, kun viranomaiset siirtävät sopimuksia kriisinratkaisutoimen yhteydessä. Se aikoo konsultoida asiantuntijoita tällaisen säännöksen tarkemmasta sisällöstä. Lisäksi voi olla aiheellista pohtia tarkemmin sulkeutuvaan nettoutukseen liittyvien oikeuksien käyttöä varhaisten toimien yhteydessä.

Komissio ehdottaa, että kehyksessä ei annettaisi liian tiukkoja määräyksiä oikeudellisista keinoista, joilla valtuuksia käytetään. Jäsenvaltioissa on jo olemassa useita malleja, kuten hallinto, konkurssihallinto ja yksinkertainen täytäntöönpanovallan käyttö. Tehokkaan yhteistyön kannalta ei vaikuta tarpeelliselta edellyttää tässä vaiheessa yhtä ainutta mallia.

---

<sup>21</sup> Laitokset tai osa niiden liiketoiminnasta olisi olosuhteiden mukaan myytävä mahdollisimman avoimella, läpinäkyvällä ja syrjimättömällä tavalla. Näin voidaan varmistaa parhaiten, että niistä maksetaan käypä markkinahinta eikä ostajalle myönnetä valtiontukea. Komissio myöntää kuitenkin, että joissakin olosuhteissa myynti on toteutettava hyvin lyhyessä ajassa rahoitusvakauden säilyttämiseksi. Tällaisissa tapauksissa normaali julkinen tarjouskilpailumenettely ei ole mahdollinen, mutta avoimuus-, läpinäkyvyys- ja syrjimättömyysvaatimuksia on noudatettava niin pitkälle kuin mahdollista.

<sup>22</sup> Omaisuudenhoitoyhtiörakenteen tarkoituksena on helpottaa joksikin ajaksi sitä, että talletussuojan piiriin kuuluvat talletukset ovat jatkuvasti käytettävissä tai että keskeisiä pankkitoimintoja pidetään yllä, kunnes liiketoiminta voidaan myydä yksityiselle sektorille markkinaolosuhteiden vakaantuessa.

<sup>23</sup> Tätä periaatetta noudatetaan nykyään useilla oikeudenkäyttöalueilla.

Näitä välineitä ja valtuuksia on sovellettava ja käytettävä EU:n perussopimusten määräysten ja erityisesti valtioneuvoston päätösten mukaisesti.

### 3.6. Velkojen alaskirjaus

Kansainvälisissä keskusteluissa käsitellään nykyään erityisesti suurten, monimutkaisten finanssilaitosten purkamista. Poliittiset päätöksentekijät myöntävät, että joissakin olosuhteissa tällaista finanssilaitosta ei ehkä pystytä purkamaan edellä kuvatuilla muilla kriisinratkaisuvälineillä vaarantamatta samalla rahoitusvakautta. Esimerkiksi järjestelmäkriisissä viranomaiset eivät välttämättä pysty ylläpitämään tavanomaisilla kriisinratkaisumenettelyillä suuren liikepankin sellaisia toimintoja, jotka ovat koko järjestelmän kannalta olennaisia, kuten maksujärjestelmät ja antolainustoiminnot. Suuren liikepankin liiketoiminta saattaa olla niin laajamittaista, ettei sitä voida myydä muille pankeille vallitsevissa olosuhteissa ilman valtion apua tai ilman merkittäviä kilpailua rajoittavia vaikutuksia, ja jos liikepankin toiminta keskeytetään, olemassa olevat tai uudet markkinatoimijat eivät välttämättä pysty korvaamaan nopeasti sen markkinatoimintoja. Sen vuoksi komissio harkitsee täydentäviä mekanismeja, joiden avulla finanssilaitos voi jatkaa toimintaansa, jotta se voidaan organisoida uudelleen tai jotta osa sen toiminnoista voidaan tarvittaessa keskeyttää hallitulla tavalla, jolla minimoidaan ongelmien leviämiskesk.

Yksi pohdittavana oleva mekanismi on alentaa koko oman pääoman arvoa ja muuttaa vaikeuksissa olevan laitoksen velat omaksi pääomaksi, jotta voidaan korjata sen pääomatilanne ja antaa sen jatkaa toimintaansa (väliaikaisesti tai pysyvästi). Tähän liittyy kuitenkin merkittäviä oikeudellisia ja poliittisia kysymyksiä, joita ovat muun muassa seuraavat:

- Kysymys siitä, tulisiko mekanismin perustua siihen, että viranomaisille annetaan lakisääteiset valtuudet alaskirjata tai muuttaa velkoja tietyissä olosuhteissa, vai tulisiko sen perustua alaskirjausta tai muuttamista koskeviin pakollisiin sopimusehtoihin, jotka koskisivat osaa kriisinhallintakehyksen piiriin kuuluvien finanssilaitosten liikkeesen laskemista veloista.
- Kysymys siitä, mitkä velkaluokat kuuluisivat valtuuksien piiriin, jos ne olisivat lakisääteisiä (vaikeita oikeudellisia ja poliittisia kysymyksiä liittyy esimerkiksi ostovelkoihin, johdannaisiin, tukkutalletuksiin, vakuudellisiin velkoihin ja konsernin sisäisiin velkoihin<sup>24</sup>) ja miten valtuuksien soveltamisala vaikuttaisi velkojen etuoikeusjärjestykseen<sup>25</sup>.
- Rahoituskustannuksiin kohdistuvat vaikutukset ja se vaara, että rahoitus kytketään lyhytaikaisiin tai vakuudellisiin velkoihin, sekä tarve säännellä taseen vastattavaa-puolta ja mahdollinen tarve muuttaa tiettyjen velkojen etuoikeusjärjestystä.
- Vaikeudet käyttää tätä välinettä rajatylittäviin konserneihin ja tarve varmistaa, että ulkomaiset tuomioistuimet hyväksyvät velan alaskirjauksen ja muuttamisen, jos velka on kirjattu EU:n ulkopuolisella oikeudenkäyttöalueella tai siihen sovelletaan tällaisen oikeudenkäyttöalueen lakia.

<sup>24</sup> Tämä väline olisi suunniteltava siten, että tietyt sijoittajaryhmät, kuten piensijoittajat ja pk-yritykset, eivät joudu epäedulliseen asemaan.

<sup>25</sup> Komission mielestä velkojen alaskirjauksessa olisi periaatteessa noudatettava samaa etuoikeusjärjestystä kuin maksukyvyttömyystapauksissa.

Komissio toteaa, että harkittavana on useita toimenpiteitä, joilla on samanlaiset tavoitteet parantaa tappionsietokykyä käyttämällä velkojen muuttamista omaksi pääomaksi tai niiden alaskirjausta ennen pankin toiminnan päättymistä. Näihin toimenpiteisiin kuuluu 19. elokuuta päivätyssä Baselin komitean konsultaatiopaperissa käsitelty ehdotus, jonka mukaan kaikki etuoikeusasemaltaan toissijaiset velat on voitava muuttaa omaksi pääomaksi siinä vaiheessa, kun laitos todetaan elinkelvottomaksi tai kun ryhdytään julkisiin toimenpiteisiin. Komissio aikoo kuulla eri osapuolia lähemmin niiden uusien sääntöjen täytäntöönpanosta, joita Baselin komitea saattaa antaa ehdollisista vaihdettavista pääomajärjestelyistä, sekä varmistaa, että mahdolliset ehdotukset, jotka annetaan velkojen alaskirjauksen käytöstä kriisinratkaisuvälineenä, sovitetaan yhteen tämän kanssa.

Vaikka velkojen alaskirjausmekanismin kehittämiseen liittyy teknisiä ongelmia, komissio katsoo, että tällainen mekanismi tarjoaisi kriisinratkaisuvälineen, joka parantaisi huomattavasti viranomaisten kykyä purkaa suuria, monimutkaisia finanssilaitoksia. Jollei ole olemassa tehokkaita mekanismeja, joilla voidaan käsitellä tällaisten laitosten konkurssija aiheuttamatta häiriöitä koko järjestelmälle, on ainakin painavammat syyt esittää suuremman tappionsietokyvyn vaihtoehtoina uusia vakavaraisuusvaatimuksia ja rakenteellisia toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan laitoksen purkamismahdollisuus.

#### **4. RAJATYLITTÄVÄN KRIISINHALLINNAN KOORDINOINTI**

##### **4.1. EU:n pankkikonsernien koordinoitu kriisinhallinta**

Jaksossa 2 kuvatuilla toimenpiteillä varmistetaan, että kriisinratkaisuviranomaisilla on käytettävissään samat välineet ja valtuudet. Vaikka tämä helpottaa toiminnan koordinoitua rajatylittävän konsernin konkurssin yhteydessä, vaikuttaa tarpeelliselta toteuttaa muitakin toimia, joilla voidaan tukea yhteistyötä ja estää jäsenvaltioita toteuttamasta erillisiä, yhteensovittamattomia toimia.

Yhtenäinen kriisinratkaisukehys, jossa yksi Euroopan tasolla toimiva elin ratkaisisi rajatylittävää toimintaa harjoittavien yritysten kriisejä, tarjoaisi nopean, tehokkaan ja oikeudenmukaisen kriisinratkaisumenettelyn eurooppalaisia finanssikonserneja varten ja heijastaisi paremmin pankkimarkkinoiden yleiseurooppalaista luonnetta. Komissio myöntää kuitenkin, että rajatylittäviä pankkikonserneja varten on vaikea luoda yhtenäistä EU:n kriisinratkaisumallia ilman yhdenmukaistettua maksukyvyttömyysjärjestelmää ja erityistä eurooppalaista valvontaviranomaista, joka valvoisi tällaisia yrityksiä. Komission mielestä kriisinratkaisussa olisi noudatettava eurooppalaista lähestymistapaa, joka vastaisi valvontajärjestelyissä noudatettavaa laajempaa lähestymistapaa.

Sen vuoksi komissio katsoo, että ensimmäisessä vaiheessa olisi luotava koordinoitukehys, joka rakentuisi yhdenmukaisille kriisinratkaisuvälineille sekä sille vaatimukselle, että viranomaisten on kuultava toisiaan ja tehtävä yhteistyötä purkaessaan toisiinsa sidoksissa olevia yrityksiä. Tätä varten komissio harkitsee kahta merkittävää uudistusta.

Ensinnäkin olemassa olevien valvontakollegioiden pohjalta olisi perustettava kriisinratkaisukollegioita valitsemalla niihin kriisinratkaisuviranomaisia, jotka vastaisivat konserneihin kuuluvista yrityksistä. Kriisinratkaisukollegioiden puheenjohtajana toimisi kriisinratkaisuviranomainen, joka vastaa EU:ssa emoyrityksenä toimivasta luottolaitoksesta (konsernitason kriisinratkaisuviranomainen), ja se vastaisi myös kriisinratkaisun suunnittelusta, kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnasta ja tarvittaessa taakanjaon

periaatteiden vahvistamisesta. Kriisitilanteessa kriisinratkaisukollegio toimisi foorumina, jolla vaihdettaisiin tietoja ja koordinoitaisiin kriisinratkaisutoimia.

Toiseksi konsernitason valvontaviranomaisilla olisi valtuudet päättää konsernin kaatuessa, onko siihen asianmukaista soveltaa koko konsernia koskevaa kriisinratkaisujärjestelmää. Ennen tätä päätöstä, joka olisi tehtävä nopeasti, kansalliset viranomaiset eivät saisi toteuttaa kansallisia toimenpiteitä, jotka saattaisivat heikentää konsernia koskevan kriisinratkaisujärjestelmän tehoa. Konsernitason kriisinratkaisuviranomainen voisi päättää yhteistyössä kriisinratkaisukollegion muiden viranomaisten kanssa, että yrityskohtainen kriisinratkaisu sopisi parhaiten kyseisen konsernin rakenteeseen ja organisaatioon, jolloin kukin kansallinen viranomainen tekisi omat itsenäiset päätöksensä. Konsernitason kriisinratkaisujärjestelmä perustuisi asianomaisten viranomaisten aiemmin laatimaan konsernitason kriisinratkaisusuunnitelmaan, ja kansalliset viranomaiset panisivat sen täytäntöön käyttämällä uuden kehyksen mukaisia välineitä ja valtuuksia.

Luomalla asianmukaisissa tapauksissa konsernitason kriisinratkaisujärjestelmä helpotettaisiin koordinoitua kriisinratkaisua, jolla todennäköisesti saavutettaisiin koko konsernin kannalta paras tulos. Tällainen järjestelmä ei olisi kuitenkaan sitova, koska kriisinratkaisuvaltuuksia sovelletaan yksittäisiin oikeushenkilöihin ja kriisinratkaisu kuuluisi yhä kansalliseen toimivaltaan. Kansallisia viranomaisia, jotka eivät noudattaisi järjestelmää, ei estettäisi toteuttamasta itsenäisiä toimia, jos ne pitäisivät niitä tarpeellisina kansalliseen rahoitusvakauteen liittyvistä syistä, mutta niiden täytyisi ottaa huomioon, mitä vaikutuksia niiden toimilla olisi muiden jäsenvaltioiden rahoitusvakauteen, esitettävä perusteensa kriisinratkaisukollegiolle ja, jos siihen olisi aikaa, keskusteltava niistä kollegion muiden jäsenten kanssa ennen kuin ne toteuttavat kyseiset toimet.

Tällä kehyksellä voitaisiin sovittaa yhteen kansallisten toimenpiteiden koordinointi, joka on välttämätöntä konkurssiin menevien konsernien yhteydessä, ja viranomaisten todellinen tarve toimia nopeasti ja tehokkaasti tilanteen sitä vaatiessa.

#### **4.2. Koordinointi kolmansien maiden kanssa**

Kansainvälisellä tasolla toimivia yrityksiä koskeva tehokas kriisinratkaisu vaatii ainakin sellaisen toimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista ja täytäntöönpanoa, joita kriisinratkaisuviranomaiset toteuttavat asianomaisilla oikeudenkäyttöalueilla. Tähän tarvittavat kansainväliset sopimukset on helpompi tehdä, jos kriisinratkaisujärjestelmät perustuvat yhteisiin periaatteisiin ja lähestymistapoihin. Komissio antaakin vankan tukensa finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän ja G20-ryhmän työlle tällä saralla. Se tukee myös konkreettisten yhteistyösopimusten laatimista niiden kansallisten viranomaisten välillä, jotka vastaavat maailmanlaajuisten yritysten maksukyvyttömyyden hallinnasta, koska tällaisilla sopimuksilla voidaan varmistaa tehokas suunnittelu, päätöksenteko ja koordinointi kansainvälisten konsernien maksukyvyttömyyden yhteydessä.

#### **4.3. Euroopan valvontaviranomaisten rooli kriisinhallinnassa**

Tässä tiedonannossa kuvattu kehys on sopusoinnussa Euroopan valvontaviranomaisten perustamista koskevien asetusten kanssa, joista on hiljattain päästy yksimielisyyteen. Euroopan parlamentissa ja neuvostossa käytyjen neuvottelujen tuloksena näissä asetuksissa on laajennettu Euroopan valvontaviranomaisten tehtäviä useille aloille, joita ovat muun muassa kriisinhallinta ja ennaltaehkäisytoimet. Erityisesti Euroopan pankkiviranomainen (EPV) voisi hoitaa (tarvittaessa Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (EAMV) kanssa) EU:n

oikeuden asettamissa rajoissa valvonta- ja muita tehtäviä, jotka liittyisivät kriisinratkaisukehyksen valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimiin, varhaisiin toimiin ja koordinointiin. Tällöin EPV:llä olisi myös valtuudet tutkia EU:n oikeuden rikkomista, toimia sovittelijana ja tehdä päätöksiä kriisitilanteissa<sup>26</sup>. Lisäksi sillä olisi tärkeä tehtävä kriisinratkaisukehyksen mukaisessa rajatylittävässä koordinoinnissa, koska se toimisi tarkkailijana kriisinratkaisukollegioissa ja myötävaikuttaisi ja osallistuisi merkittävällä panoksella elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmien kehittämiseen ja koordinointiin<sup>27</sup>. Aloilla, joilla Euroopan valvontaviranomaisilla olisi valtuudet toimia sovittelijana ja tehdä kiireellisiä päätöksiä, sovellettaisiin myös finanssipoliittista suojalauseketta<sup>28</sup> sen varmistamiseksi, että Euroopan valvontaviranomaisten päätöksillä ei puututtaisi millään tavoin jäsenvaltioiden finanssipoliittiseen vastuuseen.

Komissio aikoo selvittää huolellisesti, millä tavoin EPV voisi parhaiten tukea sellaista kriisinratkaisuprosessia, johon osallistuu muita viranomaisia kuin valvontaviranomaisia. EPV voisi esimerkiksi toimia koordinoijana EU:n tasolla lähes samalla tavoin kuin valvontaviranomaiset tukevat kriisinratkaisuviranomaisten toimia kansallisella tasolla. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon eturistiriitihin liittyvä riski: monilla oikeudenkäyttöalueilla valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaiset on erotettu toisistaan muun muassa siitä syystä, että sillä tavoin voidaan pienentää sitä riskiä, että valvoja joutuu pidättäytymään tarvittavista toimenpiteistä.

## 5. KRIISINRATKAISUN RAHOITUS

Kriisinratkaisun kustannuksista vastaisivat ensisijaisesti osakkeenomistajat ja velkojat, mutta useimmissa tapauksissa se ei kuitenkaan riittäisi. Jotta kriisinratkaisusta saataisiin uskottava vaihtoehto, on otettava käyttöön asianmukaiset rahoitusjärjestelyt. Kuten komissio totesi 26. toukokuuta 2010 antamassaan tiedonannossa, se aikoo ehdottaa kansallisten rahastojen perustamista pankkialan kriisinratkaisua varten.

Komissio katsoo, että EU:n tasolla tarvitaan koordinoitua lähestymistapaa, jolla varmistetaan, että rahoitusmekanismien ja uuden kriisinratkaisukehyksen välillä on selvä yhteys. Kriisinratkaisuun tarkoitetuilla uskottavilla rahoitusjärjestelyillä olisi lujitettava rahoitusvakautta ja lisättävä koko järjestelmän kestävyttä. Yhteisellä lähestymistavalla poistettaisiin mahdolliset erot ja vääristymät, mikä antaisi paremmat mahdollisuudet tehdä tehokasta rajatylittävää yhteistyötä. Komission mielestä ennakkorahoitukseen perustuvalla kriisinratkaisun rahoitusjärjestelmällä vähennettäisiin koko yhteiskunnalle koituvia kustannuksia pitkällä aikavälillä.

Komissio katsoo myös, että soveltamalla yhteistä lähestymistapaa yksityiseltä sektorilta saatavaan rahoitukseen olisi helpompi päästä sopimukseen kriisinratkaisun kustannuksiin sovellettavista taakanjakojärjestelyistä, jotka vaikuttavat suuresti siihen, toimiiko kriisinratkaisu tehokkaasti rajatylittävää toimintaa harjoittavien yritysten kohdalla.

---

<sup>26</sup> Neuvoston ja Euroopan parlamentin Euroopan valvontaviranomaisia koskevista asetuksista sopimien kompromissitekstien 9, 10 ja 11 artikla.

<sup>27</sup> Neuvoston ja Euroopan parlamentin EPV-asetuksesta sopimien kompromissitekstien 12 c artikla ja sitä seuraavat artiklat.

<sup>28</sup> Neuvoston ja Euroopan parlamentin Euroopan valvontaviranomaisia koskevista asetuksista sopimien kompromissitekstien 23 artikla.

## 5.1. Kriisinratkaisurahastojen käyttö

Kriisinratkaisurahastoilla varmistettaisiin, että kriisinratkaisu on uskottava vaihtoehto. Tällaiset rahastot herättävät kuitenkin epäilyjä siitä, että ne voivat pahentaa moraalikatoa, mutta tätä riskiä voidaan pienentää, jos rahastojen käyttö rajoitetaan taloudellisen tuen antamiseen kriisinratkaisuvälineitä varten. Tukea voidaan antaa esimerkiksi väliaikaisen omaisuudenhoitoyhtiön rahoittamiseen tai sen sitoumusten takaamiseen, jolla estetään luoton irtisanominen.

Tapauksissa, joissa kriisinratkaisutoimien (kuten velkojen alaskirjauksen) tavoitteena on palauttaa yrityksen toimintakyky, väliaikaisen rahoitukseen on liityttävä asianmukaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on saneerata yritys, syrjäyttää vastuussa oleva johto, alaskirjata vakuudettomat velat, vähentää olemassa olevien osakkeenomistajien saatavien suhteellista määrää (diluutio) tai poistaa kyseiset saatavat.

Kaikki apu, jolla tuetaan kriisinratkaisun rahoittamista (kuten pääoma, likviditeetti, takaukset ja muut toimet), on oltava EU:n perussopimusten ja erityisesti valtioneuvoston päätösten mukaista, jos siihen liittyy valtion varojen käyttöä<sup>29</sup> ja jos yritykselle, joka jatkaa toimintaansa markkinoilla, annetaan etu, joka voi väärentää kilpailua ja vaikuttaa EU:n sisäiseen kauppaan, vaikka tämä olisikin vähäistä.

## 5.2. Kriisinratkaisurahastot ja talletussuojajärjestelmät

Kriisinratkaisurahastot ja talletussuojajärjestelmät eivät palvele samaa tarkoitusta. Joissakin jäsenvaltioissa talletussuojajärjestelmistä voidaan kuitenkin tarjota jo rahoitusta kriisinratkaisuun joissakin muodoissa. Komissio ehdotti heinäkuussa<sup>30</sup>, että talletussuojajärjestelmiin suoritettuja ennakkomaksuja voitaisiin käyttää pankkeja koskeviin kriisinratkaisutoimiin, joissa talletuksia siirretään toiseen yritykseen (esimerkiksi myynti toiselle yksityissektorin yritykselle, sulautuminen tällaisen yrityksen kanssa tai siirto omaisuudenhoitoyhtiöön). Ehtona olisi kuitenkin, että talletussuojajärjestelmistä käytetty määrä ei ylitä sitä määrää, joka olisi tarvittu korvauksien maksamiseen tallettajille.

Uuden kriisinratkaisukehyksen käyttöönotto voi merkitä sitä, että rahoitusta tarvitaan muihinkin toimenpiteisiin kuin sellaisiin, joilla pyritään säilyttämään suojatut talletukset. Tällaisista lisätoimenpiteistä koituvat kustannukset voitaisiin maksaa kriisinratkaisurahastosta. Lisäksi on otettava huomioon, että kriisinratkaisun rahoitusjärjestelmä, joka perustuisi pelkästään suojattuihin talletuksiin, asettaisi pienemmät ja pitemmälle erikoistuneet talletuslaitokset epäedullisempaan asemaan kuin suuret yleispankit, joilla on monipuolisempi taserakenne ja joilla voi olla koko rahoitusjärjestelmän kannalta suurempi merkitys. Talletussuojajärjestelmien ja kriisinratkaisurahastojen mahdollisia yhteisvaikutuksia aiotaan kuitenkin tutkia tarkemmin.

---

<sup>29</sup> Yleensä katsotaan olevan kyse valtion varoista, jos varat saadaan jäsenvaltion lainsäädännössä määrättyistä pakollisista maksuista ja niitä hallinnoidaan ja jaetaan kyseisen lainsäädännön mukaisesti, vaikka niitä hallinnoisivatkin julkisesta vallasta erilliset laitokset (ks. esimerkiksi asia C-173/73, *Italia vastaan komissio*, Kok. 1974, s. 709, 16 kohta).

<sup>30</sup> KOM(2010) 368.

### 5.3. Kriisinratkaisurahastojen suunnittelu

Vaikka komission mielestä on tarpeetonta säännellä jokaista kriisinratkaisurahastojen toimintaan liittyvää näkökohtaa, se katsoo kuitenkin, että seuraavat näkökohdat vaativat koordinoitua:

- Kriisinratkaisukehyksen piiriin kuuluvat pankit suorittaisivat maksuja **ennakkomaksurahastoihin**, joita tuettaisiin jälkirahoitusjärjestelyillä sen varmistamiseksi, että rahoitusta olisi saatavilla riippumatta konkurssin tehneen pankin koosta. Jos kustannukset ylittäisivät rahaston kapasiteetin, puuttuvat varat kerättäisiin pankkialalta.
- **Rahastoihin suoritettava maksuja koskeissa vaatimuksissa** olisi otettava huomioon valvonta- ja kriisinratkaisuvastuun jakautuminen. Kuten talletussuojajärjestelmien tapauksessa, jokainen kriisinratkaisurahasto saisi maksuja sellaisilta laitoksilta, jotka ovat saaneet toimilupansa samassa jäsenvaltiossa, ja näiden laitosten suorittamien maksujen perusteella myös niiden muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet sivukonttorit kuuluisivat saman rahaston piiriin.
- **Rahastomaksujen perustetta** on harkittava huolellisesti. Vaikka komissio on periaatteessa sitä mieltä, että täydellinen yhdenmukaistaminen, joka ensisijaisesti perustuisi velkoihin, olisi paras tapa kattaa kriisinhallinnan kustannukset, muitakin vaihtoehtoja voitaisiin harkita tässä vaiheessa, ja rahastomaksujen perusteet voitaisiin yhdenmukaistaa myöhemmin. Jäsenvaltioille voitaisiin antaa mahdollisuus valita toisenlainen maksujen peruste, jos se olisi aiheellista niiden rahoitusjärjestelmän rakenteen tai kriisinratkaisun mahdollisten kustannusten perusteella, mutta ehtona olisi, ettei tämä saa aiheuttaa vääristymiä sisämarkkinoilla. Komissio aikoo tarkastella kuhunkin lähestymistapaan liittyviä kustannuksia ja etuja sekä kuunnella tarkasti eri sidosryhmien mielipiteitä.

Vaikka vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta kehittää alkuvaiheessa kansallisten kriisinratkaisurahastojen verkosto, komissio katsoo, että yksi EU:n laajuinen rahasto palvelisi paremmin EU:n tehokkaan kriisinratkaisujärjestelmän tarkoitusta. Tällaisen rahaston perustaminen edellyttäisi kuitenkin yhdenmukaista rahastomaksujen perustetta.

### 5.4. Rahastojen koko

Komissio myöntää, että päätettäessä yhdenmukaistettujen kansallisten rahastojen koosta on otettava huomioon myös muista finanssialan uudistuksista aiheutuvat rasitteet. Rahastot olisi otettava vähitellen käyttöön, ja laitoksille olisi aluksi määrättävä pienet rahastomaksut, joita olisi kuitenkin suurennettava sitä mukaa kuin talous elpyy.

Määrittäessään rahastojen tavoitekokoa komissio kiinnittää erityistä huomiota viimeaikaisten kriisinratkaisutoimien kustannuksista tekemäänsä vaikutustenarviointiin ja ottaa huomioon, että rahaston koon tulisi määräytyä myös sen mukaan, mitä vaikutuksia on muilla uudistuksilla, kuten suuremmilla pääomavaatimuksilla ja pääomaan liittyvällä parannetulla tappioiden vaimennuksella. Lisäksi se ottaa huomioon muiden sellaisten puskureiden (kuten talletussuojajärjestelmien) tehokkuuden, jotka voivat pienentää pankkikonkurssien todennäköisyyttä ja vaikutuksia. Tavoitekokoa voi pienentää myös se, että osa kriisinratkaisuun tarvittavista varoista voidaan saada takaisin (esimerkiksi myymällä omaisuudenhoitoyhtiö). Lisäksi rahastoissa olevien varojen määriä voidaan mukauttaa saatujen kokemusten perusteella, jotta ne vastaisivat paremmin ennakoituja rahoitustarpeita.

## **6. SEURAAVAT VAIHEET JA JATKOTOIMET**

### **6.1. Seuraavat vaiheet: koordinoitikehys (2011)**

Komissio kehittää parhaillaan kriisinhallintakehystä ja laatii vaikutustenarviointia, jossa arvioidaan tätä kehitystä ja joka liitetään keväällä 2011 annettavaan viralliseen ehdotukseen. Ennen ehdotuksen antamista komissio konsultoi asianomaisia osapuolia joulukuussa 2010 ehdotuksen teknisistä yksityiskohdista. Kehykseen kuuluvat tässä tiedonannossa käsitellyt kysymykset: kriisinhallintakehysten yhdenmukaistaminen, kansallisten toimenpiteiden koordinointi ja rahoitusjärjestelyt.

Kansallisia maksukyvyttömyyssäädöksiä joudutaan muuttamaan tämän kehyksen perusteella ainoastaan siinä määrin kuin edellä kuvatut toimenpiteet sitä edellyttävät. Mukautuksia voidaan tarvita siirronsaajan velkojen ja osakkeenomistajien suojaamiseksi, kun varoja siirretään konsernin yritysten välillä (kohta 3.3), sekä tallettajien asettamiseksi etusijalle, jos tämä on suotavaa velkojen alaskirjaukseen liittyvien lakisääteisten valtuuksien perusteella.

### **6.2. Jatkotoimet**

#### **Maksukyvyttömyyskehys (keskipitkällä aikavälillä)**

Komissio aikoo selvittää, onko pankkeja koskevia maksukyvyttömyysjärjestelmiä yhdenmukaistettava pitemmälle, jotta pankkien ongelmia voitaisiin ratkaista ja pankkeja voitaisiin purkaa samojen menettelyllisten ja aineellisten maksukyvyttömyyssääntöjen mukaisesti. Tässä yhteydessä se aikoo selvittää seuraavat seikat:

Tarvitaanko pankkeja varten hallinnollisia likvidaatiomenettelyjä, joilla likvidaatio voidaan toteuttaa nopeammin ja hallitummin kuin normaalilla tuomioistuinmenettelyllä? Onko tarpeen yhdenmukaistaa pankkien maksukyvyttömyyttä koskevan lainsäädännön keskeiset periaatteet, kuten etuoikeusjärjestykset ja takaisinperintää koskevat säännöt?

Komissio julkaisee vuoden 2012 loppuun mennessä raportin, jossa käsitellään maksukyvyttömyyslainsäädännön yhdenmukaistamisen jatkamista.

#### **Yhtenäinen kehys (pitkällä aikavälillä)**

Sen ohella, että komissio tarkastelee uudelleen EPV-asetusta vuonna 2014, se aikoo arvioida, miten voitaisiin luoda yhtenäisempi kehys rajatylittävien konsernien kriisinhallintakehystä varten. Kehykseen voisi kuulua EU:n viranomainen, mutta tällaisen viranomaisen toimintakapasiteetti riippuisi siitä, perustetaanko EU:n kriisinhallintakehys- ja maksukyvyttömyysjärjestelmä ja EU:n kriisinhallintakehysrahasto, jota rahoitettaisiin yhdenmukaistetulla tavalla. Ilman näitä EU:n viranomaisen tehtävä olisi varsin rajallinen.

## **7. PÄÄTELMÄ**

Tässä tiedonannon mukaisilla tulevilla toimilla vahvistettaisiin merkittävästi rahoitusjärjestelmän kestävyttä varmistamalla, että yritykset ja viranomaiset varautuvat paremmin ongelmiin ja voivat puuttua niihin tehokkaammin jo varhaisessa vaiheessa. Komissio jatkaa näiden toimien kehittämistä tämän tiedonannon liitteenä olevan työohjelman mukaisesti, jotta eurooppalaiset viranomaiset saisivat käyttöönsä tarvittavat välineet ja rahoitusvarat, joilla ne voivat puuttua tehokkaasti pankkien ja sijoituspalveluyritysten

konkursseihin ja hallita niitä tavalla, jolla minimoidaan niiden rahoitusjärjestelmään kohdistuvat vaikutukset sekä julkiselle taloudelle ja veronmaksajille koituvat kustannukset.

## Tulevat toimet

| Tavoitteet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Ehdotetut toimet                                                                                                                                                                                                                                                         | Määräaika       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <b>Koordinointikehys</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                          |                 |
| Sen varmistaminen, että kaikilla jäsenvaltioilla on tehokas kriisinhallintajärjestelmä pankkeja ja tiettyjä sijoituspalveluyrityksiä varten ja että siihen kuuluvat riittävät ja yhdenmukaiset valtuudet ryhtyä varhaisiin toimiin ja kriisinratkaisuun.                                                                           | Kriisinhallintaa koskeva direktiiviehdotus, johon sisältyvät<br><br>– laajennetut valvontavaltuudet<br><br>– asianmukaista suunnittelua koskevat vaatimukset, elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat mukaan luettuina<br><br>– yhdenmukaistetut kriisinratkaisuvälineet | Kevät 2011      |
| Viranomaisten välinen tehokas yhteistyö ja koordinointi rajatylittävää toimintaa harjoittavan yrityksen kaatuessa                                                                                                                                                                                                                  | Kriisinhallintaa koskeva direktiiviehdotus, johon sisältyy rajatylittävän koordinoinnin kehys                                                                                                                                                                            | Kevät 2011      |
| Sen varmistaminen, että kriisinhallintatoimia varten on käytettävissä yksityisen sektorin rahoitusta                                                                                                                                                                                                                               | Kriisinhallintaa koskeva direktiiviehdotus, jossa on säännökset kansallisten kriisiratkaisurahastojen perustamisesta                                                                                                                                                     | Kevät 2011      |
| Sen arvioiminen, mitä kriisinhallintatoimia tarvitaan muita finanssilaitoksia varten                                                                                                                                                                                                                                               | Kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille                                                                                                                                                                                                                           | Loppuvuosi 2011 |
| <b>Maksukyvyttömyys</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                          |                 |
| Sen arvioiminen, millaista pankkien maksukyvyttömyysjärjestelmiin liittyvää EU-uudistusta tarvitaan sen varmistamiseksi, että likvidaatio on realistinen vaihtoehto vaikeuksissa oleville pankeille, sekä niiden puutteiden korjaamiseksi, joita esiintyy rajatylittäviä pankkikonserneja koskevissa maksukyvyttömyysmenettelyissä | Kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille ja siihen mahdollisesti liittyvä säädösehdotus                                                                                                                                                                            | Loppuvuosi 2012 |
| <b>Rajatylittävien pankkikonsernien yhdennetty kriisinratkaisu</b>                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                          |                 |
| Sen arvioiminen, miten                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Harkitaan EPV-asetuksen                                                                                                                                                                                                                                                  | 2014            |

rajatylittävien pankkikonsernien  
yhdenntyn kriisinratkaisun  
kehys voidaan toteuttaa  
parhaiten, mihin kuuluu EU:n  
viranomaisen osallistuminen  
kriisinratkaisuun

uudelleentarkastelun  
yhteydessä

Sen arvioiminen, onko  
rajatylittävien pankkikonsernien  
kriisinratkaisuun sovellettavaa  
yhtenäistä lähestymistapaa  
täydennettävä EU:n  
kriisinratkaisurahastolla

Harkitaan EPV-asetuksen 2014  
uudelleentarkastelun  
yhteydessä

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.10.2010  
KOM(2010) 579 slutlig

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

**En EU-ram för krishantering inom finanssektorn**

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

**En EU-ram för krishantering inom finanssektorn**

**(Text av betydelse för EES)**

**1. INLEDNING**

Under finanskrisen fann regeringarna att banker och andra systemviktiga finansinstitut inte kunde tillåtas att gå i konkurs. Det gick emellertid inte att utan vidare hitta något sätt för en bank att fortsätta tillhandahålla grundläggande bankfunktioner samtidigt som den är insolvent. Om en stor bank dessutom skulle gå i konkurs skulle dessa funktioner inte kunna läggas ned utan stor skada för hela systemet. De åtgärder som regeringarna tvingades vidta för att hantera bankinstitut som råkat i svårigheter – kapitaltillskott, övertagande av osäkra tillgångar, garantier för tillgångar och skulder samt likviditetsstöd – fungerade och stabiliserade det finansiella systemet. Även konkursmässiga institut samt fordringsägare fick dock understöd på detta sätt, till höga kostnader för de offentliga finanserna: EU:s regeringar tillhandahöll stöd till ett värde på omkring 30 % av EU:s BNP och av detta stöd utnyttjades 13 %.<sup>1</sup> Dessa offentliga ingrepp har haft en stor inverkan på konkurrensvillkoren på den inre marknaden.<sup>2</sup>

Det råder konsensus om att detta aldrig får inträffa igen. Banker måste kunna gå i konkurs, precis som alla andra företag. Myndigheterna måste ha tillgång till verktyg så att de kan förebygga skador i systemet till följd av en oordnad konkurs i sådana institut, utan att skattebetalarna i onödig utsträckning ska riskera att utsättas för förluster och större ekonomiska skador uppstår. Tillsammans med skärpta regler som minskar risken för att en bank hamnar i svårigheter behövs även en trovärdig ordning som kan återställa konkurshotets inskräppta marknadsdisciplin och minska den moraliska risken, dvs. det implicita konkursskydd som banksektorns aktörer för närvarande åtnjuter.

Kommissionen har arbetat med ett politiskt svar från EU:s sida och har hittills antagit två meddelanden som rör hantering och lösning av kriser. I det första meddelandet från oktober 2009<sup>3</sup> övervägdes vilka förändringar som krävs för en effektiv hantering och lösning av kriser eller en avveckling under ordnade former av en konkursmässig bank med gränsöverskridande verksamhet. Detta var också föremål för ett offentligt samråd. Resultatet av samrådet presenterades på en konferens om krishantering som organiserades av kommissionen i mars 2010.<sup>4</sup> Under våren 2010 inrättade kommissionen en grupp med experter på insolvensrätt för att

---

<sup>1</sup> Kommissionen och uppgifter som medlemsstaterna lämnat via ekonomiska och finansiella kommittén fram till december 2009.

<sup>2</sup> Europeiska kommissionen har därför krävt att bördorna – om möjligt – ska delas och att åtgärder ska vidtas för att begränsa denna snedvridning av konkurrensen i enlighet med bestämmelserna i EU-fördraget.

<sup>3</sup> KOM(2009) 561.

<sup>4</sup> Information om den konferensen tillsammans med presentationer och rapporter finns på kommissionens webbplats: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm#conference](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference)

bistå den under det förberedande arbetet. Det andra meddelandet offentliggjordes i maj 2010<sup>5</sup> och behandlade frågan om hur en avveckling kan finansieras på ett sätt som minimerar den moraliska risken och skyddar offentliga medel.<sup>6</sup> I ett betänkande från Europaparlamentet har det också lämnats viktiga rekommendationer om gränsöverskridande krishantering inom banksektorn (Ferreira-rapporten).<sup>7</sup>

Kommissionen bidrar också till arbetet inom FSB och G20, och följer även noggrant annan internationell utveckling. Vid G20-toppmötet i Toronto i juni 2010 åtog sig deltagarna att utforma och genomföra system där myndigheterna har befogenheter och verktyg att rekonstruera eller avveckla alla typer av krisdrabbade finansinstitut, utan att skattebetalarna i slutänden får bära bördan. G20 uppmanade även FSB att fram till toppmötet i Seoul i november 2010 ta fram konkreta politiska rekommendationer för att angripa och lösa problemen i samband med systemviktiga finansinstitut.<sup>8</sup> I USA har man genom Dodd-Frank-reformen<sup>9</sup> upprättat en avvecklingsram för systemviktiga institut på koncernnivå.

I detta meddelande anges den politiska inriktning som kommissionen avser att följa på grundval av det arbete som hittills gjorts i fråga om hantering och lösning av kriser. Kommissionen kommer att fortsätta sitt föreberedelsearbete i enlighet med detta med sikten inställt på att lägga fram ett lagförslag under våren 2011. Med det förslaget följer en konsekvensanalys och detta fullbordar kommissionens genomförande av de viktigaste G20-reformerna när det gäller tillsynen av finansmarknaden. Ett offentligt samråd om de tekniska detaljerna i den planerade rättsliga ramen kommer att inledas i december 2010. I avsnitt 6 i detta meddelande anges även i stora drag det ytterligare arbetet för en reformering av insolvenslagstiftningen och avveckling av gränsöverskridande koncerner.

## 2. TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH MÅL

Den ram som anges i detta meddelande kommer att gälla alla kreditinstitut och vissa värdepappersföretag<sup>10</sup>, oavsett om de bedriver gränsöverskridande verksamhet eller är verksamma nationellt. Kommissionen kommer emellertid att arbeta vidare med frågan om avveckling av andra finansinstitut och kommer att avrapportera detta senast i slutet av 2011. I samband med detta arbete kommer man i synnerhet att överväga eventuella arrangemang för hantering och lösning av kriser som är nödvändiga och ändamålsenliga för andra finansinstitut, inklusive försäkringsföretag, investeringsfonder och centrala motparter.

Det övergripande målet med en europeisk avvecklingsram bör vara att alla institut som råkat i svårigheter, oavsett typ och storlek och i synnerhet systemviktiga institut, ska kunna gå i konkurs utan att den finansiella stabiliteten riskeras och utan att skattebetalarna får stå för kostnaderna. För att åstadkomma detta inom banksektorn håller kommissionen för närvarande

---

<sup>5</sup> KOM(2010) 254.

<sup>6</sup> Kommissionens två tidigare meddelanden finns på [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm)

<sup>7</sup> Europaparlamentet, A7-0000/2010, utskottet för ekonomi och valutafrågor, föredragande: Elisa Ferreira.

<sup>8</sup> De idéer som anges i detta dokument stämmer överens med de rekommendationer som FSB håller på att ta fram.

<sup>9</sup> Wall Street-reformen och konsumentskyddslagen (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

<sup>10</sup> Kommissionen vill att alla värdepappersföretag ska omfattas som kommer att destabilisera systemet om de går i konkurs, och den överväger nu olika alternativ för hur denna kategori ska definieras.

på att utarbeta en ram för förebyggande, krishantering och avveckling som utgår från följande mål:

- **Förebyggande och förberedelse som ett första steg:** Omfattande planering och förebyggande åtgärder bör hjälpa myndigheter och företag att förbereda sig inför en avveckling. Detta bör komplettera andra reformer för att minska riskerna i det finansiella systemet.
- **Tillhandahållande av trovärdiga avvecklingsverktyg** som säkerställer att myndigheterna har möjlighet att avveckla institut på ett sätt som minimerar spridningsriskerna och säkerställer grundläggande finansiella tjänster utan avbrott, inklusive en löpande tillgång till insättningar för försäkrade insättare.
- **Möjliggöra ett snabbt och beslutsamt agerande** genom att lägga fast väl definierade befogenheter och förfaranden samt undanröja osäkerhet angående rättsläget i fråga om när myndigheterna kan ingripa och vilka åtgärder de kan vidta.
- **Minska den moraliska risken** genom att se till att förluster fördelas på lämpligt sätt mellan aktieägare och fordringsägare och att offentliga medel skyddas. Detta innebär att kostnaderna för en avveckling åtminstone bör bäras av aktieägarna och så långt möjligt av det aktuella institutets fordringsägare i enlighet med den normala prioriteringsordningen, om nödvändigt av banksektorn som helhet.
- **Underlätta en smidig avveckling av gränsöverskridande koncerner** för att så långt som möjligt undvika störningar på den inre marknaden, säkerställa en rättvis kostnadsfördelning och upprätthålla grundläggande banktjänster.
- **Säkerställa klarhet angående rättsläget** och lämpliga skyddsåtgärder för tredje man samt begränsa eventuella kollisioner med äganderättigheter till vad som är nödvändigt och motiverat i allmänhetens intresse. Denna ram bör syfta till att säkerställa att fordringsägarna får samma behandling som de skulle ha fått om banken hade avvecklats<sup>11</sup>.
- **Begränsa snedvridningar av konkurrensen** på grund av åtgärder som snedvrider konkurrensvillkoren inom finanssektorn på EU-nivå. Detta innebär att statligt stöd som beviljas enligt ramen för avveckling måste vara förenligt med fördragets regler och den inre marknaden.

En ram för krishantering som grundar sig på dessa mål bör säkerställa att banker som råkat i svårigheter lämnar marknaden utan att den finansiella stabiliteten äventyras. Utan en sådan ram finns det eventuellt inga realistiska alternativa räddningsaktioner för finansinstitut igen vid en framtida kris.

### 3. HUVUDELEMENTEN I DENNA RAM

Den krishanteringsram som kommissionen håller på att ta fram innehåller tre kategorier av åtgärder: förberedande och förebyggande åtgärder, tidigt ingripande av tillsynsmyndigheter samt verktyg och befogenheter för en avveckling. Vissa av dessa verktyg finns redan inom

---

<sup>11</sup> I den mening att fordringsägarna varken skulle klara sig bättre eller sämre än de skulle ha gjort om banken skulle ha avvecklats.

nationella ordningar, men några skulle vara nya i vissa medlemsstater. Det kommer därför att bli nödvändigt att säkerställa en smidig övergång mellan de nuvarande nationella arrangemangen och den framtida ramen. Åtgärderna för ett tidigt ingripande och en avveckling måste ge myndigheterna ett stort antal handlingsalternativ och, beroende på de utlösande faktorerna, bör det inte föreskrivas vilka åtgärder som ska användas i ett särskilt fall.

### **3.1. Behöriga myndigheter vid krishantering**

Befogenheterna för ett tidigt ingripande kommer även fortsättningsvis tillsynsmyndigheterna att ha enligt kapitalkravsdirektivet.<sup>12</sup>

Den nya krishanteringsramen kommer att kräva att varje medlemsstat ska identifiera en myndighet som har avvecklingsbefogenheter. Dessa myndigheter bör vara administrativa och inte rättsliga, men i nuläget förefaller det inte nödvändigt att närmare föreskriva vilka nationella organ som bör agera avvecklingsmyndighet. Medlemsstaterna kommer på så vis att kunna behålla befintliga nationella arrangemang där finansministeriet, centralbanken eller insättningsgarantisystemet kan fullgöra avvecklingen. Kommissionen noterar dock att det i många jurisdiktioner föreligger en ändamålsenlig åtskillnad mellan avvecklingsmyndigheter och tillsynsmyndigheter och anser att detta är viktigt för att minimera riskerna för återhållsamhet.

### **3.2. Förberedande och förebyggande åtgärder**

Kommissionen överväger ett antal åtgärder som ska öka chanserna att i ett tidigt skede kunna uppfatta och angripa framväxande problem, och öka företagets och myndigheternas beredskap att effektivt hantera allvarliga problem.

#### *Skärpt tillsyn*

En bristande tillsyn föregick och bidrog till den kris vi just har upplevt. Kommissionen har därför för avsikt att skärpa tillsynen inom ramen för kapitalkravsdirektivet och kräva att ett tillsynsprogram utifrån en riskbedömning utarbetas varje år för varje övervakat institut, att tillsynsutredningar sker på plats i större och mer systematisk omfattning, att robustare standarder fastställs, och att mer ingripande och framtidsorienterade tillsynsbedömningar görs.

#### *Tillgångars överförbarhet*

Kommissionen undersöker för närvarande åtgärder som skulle reglera under vilka omständigheter och villkor institut som regleras av kapitalkravsdirektivet kan överföra tillgångar inom en koncern, inklusive situationer där enskilda företag i koncernen ställs inför likviditetsproblem.<sup>13</sup> Målet skulle vara att skapa en ram för koncernintern likviditetsförvaltning som måste omfatta nödvändiga skyddsåtgärder för att dels upprätthålla den finansiella stabiliteten i de medlemsstater där de överförande enheterna är etablerade, dels skydda fordringsägarnas och aktieägarnas rättigheter.

---

<sup>12</sup> Direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

<sup>13</sup> Hur en sådan överföring ska behandlas enligt gällande skattebestämmelser måste granskas närmare. Även redovisningsmetoderna behöver eventuellt undersökas.

## *Rekonstruktions- och avvecklingsplaner*

Eftersom rekonstruktions- och avvecklingsplaner är en väsentlig del av planeringen inför en konkurs i stora institut och allmänt betraktas som ett nödvändigt inslag i en effektiv krishantering pågår för närvarande internationellt arbete på detta område. Kommissionen deltar i arbetet och kommer att eftersträva en samsyn med de resultat som följer av utvecklingen på internationell nivå.

Alla kreditinstitut och värdepappersföretag som omfattas av ordningen skulle vara skyldiga att utarbeta och uppdatera avvecklingsplaner där det fastställs vilka åtgärder institutet eller koncernen skulle vidta i olika situationer för att komma till rätta med likviditetsproblem, anskaffa kapital eller minska risker. Planerna måste vara detaljerade och realistiska, och bör inte förutsätta något stöd med offentliga medel. En rekonstruktionsplan bör dock bara föreskrivas om detta är proportionerligt med hänsyn till företagets storlek, arten av dess finansieringskällor och den utsträckning i vilken man realistiskt sett kan räkna med stöd från koncernen eller andra delar av sektorn. Institutet skulle vara skyldiga att lägga fram planer för tillsynsmyndigheterna, som skulle bedöma om de är heltäckande och lämpade att återställa institutets bärkraft.

Kravet på uppdaterade avvecklingsplaner skulle gälla alla kreditinstitut och värdepappersföretag som omfattas av ordningen för att säkerställa den planering som är nödvändig för att möjliggöra en överföring eller avveckling av bankens eller företagets verksamhet om det blir insolvent. Dessa planer skulle utarbetas av avvecklingsmyndigheter och tillsynsmyndigheter i nära samarbete med företagen, som skulle vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter.<sup>14</sup> Avvecklingsplanerna måste t.ex. innehålla uppgifter om koncernstruktur, koncerninterna garantier och avtal om servicenivå, kontrakt och motparter, skulder och depåavtal samt driftsmässiga uppgifter om IT-system och personal.

Rekonstruktions- och avvecklingsplaner skulle krävas både på företags- och koncernnivå, och skulle godkännas gemensamt i kollegier som inrättas för detta syfte.<sup>15</sup>

## *Förebyggande befogenheter*

Som ett komplement till åtgärderna i samband med avvecklingsplaneringen anser kommissionen att myndigheterna bör ha klara förebyggande befogenheter som kan utövas när avvecklingsmyndigheterna anser att det föreligger hinder för avvecklingen av ett institut eller koncern inom ramen för gällande ordningar. Målet skulle vara att göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna<sup>16</sup> att, efter samråd med avvecklingsmyndigheterna, kräva att institut ska vidta nödvändiga åtgärder, som även kan omfatta ändringar i företagets verksamhet och bolagsstruktur, för att säkerställa att avvecklingen är bärkraftig med den gällande rättsliga ramen. I de förebyggande befogenheter som övervägs ingår att man kan kräva att exponeringar ska begränsas eller ändras, att utöka rapporteringen, att viss verksamhet ska inskränkas eller förbjudas, eller att man kan kräva en övergång till en koncernstruktur (inklusive kartläggning av viss verksamhet med juridiska personer). Eftersom befogenheter att kräva ändringar av rättsliga strukturer och affärsöverenskommelser utan tvekan utgör

---

<sup>14</sup> Tillsynsmyndigheter och övriga myndigheter skulle omfattas av de normala begränsningar som gäller för att lämna ut konfidentiella uppgifter.

<sup>15</sup> Se avsnitt 4.1.

<sup>16</sup> Den tillsynsmyndighet som är ansvarig för den gruppbaseade tillsynen, enligt direktiv 2006/48/EG, skulle svara för att bestämma vilka ändringar som krävs på koncernnivå.

väsentliga ingrepp skulle det därför krävas ändamålsenliga ömsesidiga kontroller. Dessa skulle omfatta att företaget har rätt att överklaga eventuella krav på omstrukturering som tillsynsmyndigheten eller avvecklingsmyndigheten kan ställa.

### 3.3. Utlösare

Utlösare av tidigt ingripande och avveckling måste säkerställa att de aktuella myndigheterna kan vidta åtgärder i rätt tid, och de bör vara tillräckligt tydliga och överblickbara för att minimera osäkerhet hos tillsynsmyndigheter, företag och motparter när det gäller om villkoren för ett ingripande är uppfyllda.

#### *Utlösare av tidigt ingripande*

Enligt kapitalkravsdirektivet har tillsynsmyndigheterna befogenhet att ingripa tidigt med åtgärder om en bank inte uppfyller kraven i det direktivet.<sup>17</sup> För att tillsynsmyndigheterna ska kunna ingripa tillräckligt tidigt och på ett verksamt sätt angripa framväxande problem kan de omständigheter under vilka tillsynsmyndigheterna kan vidta sådana åtgärder utsträckas till att även omfatta fall där en bank eller ett värdepappersföretag *sannolikt* inte uppfyller kraven i kapitalkravsdirektivet. Eftersom kraven i kapitalkravsdirektivet är mycket omfattande innebär en underlåtelse eller en sannolik underlåtelse att uppfylla ett krav inte nödvändigtvis att det aktuella institutet drabbats av allvarliga problem av sådan art att de utan motåtgärder kommer att leda till en nedgång eller eventuell konkurs. Ingrepp av olika intensitet kan komma i fråga inom ramen för kapitalkravsdirektivet, och tillsynsmyndigheterna skulle förväntas välja åtgärd på ett sätt som är ändamålsenligt och proportionerligt beroende på vilken typ av underlåtenhet det rör sig om och hur allvarlig den är.

#### *Utlösare för en avveckling*

Med hänsyn till den finansiella stabiliteten måste trösklarna som innebär att avvecklingsverktygen kommer till användning och befogenheter kan utnyttjas fastställas på ett sådant sätt att det säkerställs att avvecklingsmyndigheterna kan vidta åtgärder innan en bank är insolvent enligt balansräkningen.<sup>18</sup> Om ett ingripande inte sker förrän banken har nått denna punkt begränsas sannolikt de alternativ som står till buds för en avveckling eller krävs det ökade medel för detta alternativ. Eftersom verktygen kan innebära ett betydande ingrepp i aktieägarnas och fordringsägarnas äganderätt måste utlösarna för en avveckling även säkerställa att avvecklingen inte inleds förrän alla andra realistiska rekonstruktionsmöjligheter är uttömda och ingripandet ligger i allmänhetens intresse.

Kommissionen överväger ett antal alternativ som ska tillgodose kravet att ett institut bör ha allvarliga svårigheter utan några realistiska möjligheter att kunna rekonstrueras inom en tid som är rimlig i förhållande till de risker för den finansiella stabiliteten som institutets svårigheter och eventuella konkurs innebär. Möjliga tröskelvillkor för ett instituts solvens eller likviditet är tillsynsmyndigheternas bedömning att institutet har ådragit sig eller sannolikt kommer att ådra sig förluster som leder till att de lagstadgade kapitalkraven inte uppfylls, att dess tillgångar sannolikt understiger dess skulder, att det sannolikt inte kommer att kunna fullgöra sina skyldigheter inom ramen för den normala affärsverksamheten, eller mer generellt att det inte har tillräckliga resurser för att kunna bedriva sin verksamhet. Ett mer

---

<sup>17</sup> Artikel 136 i direktiv 2006/48/EG. I enlighet med artikel 37 i direktiv 2006/49/EG gäller dessa befogenheter värdepappersföretag.

<sup>18</sup> Insolvens enligt balansräkningen är normalt den punkt då det reguljära insolvensförfarandet inleds.

kvalitativt alternativ kan t.ex. vara att tillsynsmyndigheterna gör bedömningen att institutet inte längre uppfyller eller snart inte kommer att uppfylla villkoren för sitt tillstånd att bedriva bank- eller värdepappersverksamhet. Det föreligger naturligtvis en viss överlappning mellan dessa båda alternativ och kommissionen kommer att fortsätta överväga för att uppnå bästa möjliga balans mellan flexibilitet och objektivitet.

Kommissionen föreslår, utöver sådana kvalitativa eller kvantitativa utlösare som beskrivs ovan, att ytterligare ett villkor ska ingå, nämligen att det är nödvändigt med en avveckling i allmänhetens intresse. Frågan om villkoret i allmänhetens intresse är uppfyllt kan t.ex. besvaras med ja om avvecklingen av institutet med normala insolvensförfaranden inte skulle säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet eller ett kontinuerligt tillhandahållande av grundläggande finansiella infrastrukturtjänster. Om det villkoret inte är uppfyllt bör institutet avvecklas när tröskeln för likvidation vid insolvens uppnås.

Även om utlösarna för ett tidigt ingripande och avveckling harmoniseras kvarstår risken att myndigheterna fördröjer ett ingripande eller till och med inte upptäcker i tid att förutsättningarna för detta är uppfyllda. Denna risk kan minimeras om man tar fram gemensamma indikatorer och kommer överens om metoder som ger ytterligare riktlinjer för när ingripandet ska ske. En kritisk granskning av andra tillsynsmyndigheter inom kollegier torde också bidra till att minska risken för att framväxande problem inte upptäcks eller angrips.

### **3.4. Tidigt ingripande**

I detta avsnitt beskrivs åtgärder som övervägs för att i ett tidigt skede angripa framväxande problem på företags- och koncernnivå, förhindra att de förvärras och säkerställa en rekonstruktion.

#### *Tillsynsmyndigheternas befogenheter*

Tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa tidigt kommer att utökas och förtydligas. Nya åtgärder som myndigheterna kan vidta kan bl.a. vara att man kan förbjuda en betalning av utdelningar och, där detta är genomförbart, kupongbetalningar för hybridinstrument som kan räknas in i kapitalbasen, kräva att företagsledare byts ut eller att en bank ska avhända sig verksamhet eller verksamhetsområden som utgör en för stor risk för dess finansiella sundhet. Som anges ovan skulle dessa befogenheter vara möjliga vid en underlåtenhet eller sannolik underlåtenhet att uppfylla kraven i kapitalkravsdirektivet, och de skiljer sig därför från de förebyggande befogenheter som diskuterades i det föregående avsnittet.

#### *Genomförande av rekonstruktionsplaner*

För att garantera att institut i god tid vidtar åtgärder för att i ett tidigt skede angripa problem bör banker och värdepappersföretag som omfattas av ramen åläggas en ny skyldighet att, på tillsynsmyndigheternas begäran, lägga fram en plan med de åtgärder de avser att vidta för att rekonstruera institutet i ett finansiellt krisläge. Denna skyldighet skulle gälla om ett institut inte uppfyller solvenskraven i kapitalkravsdirektivet eller eventuella framtida likviditetskrav. I de flesta fall skulle planen bygga på och genomföra de åtgärder som anges i företagens rekonstruktionsplan.

#### *Särskild förvaltare*

Utöver de utvidgade tillsynsbefogenheterna inom ramen för kapitalkravsdirektivet kan tillsynsmyndigheterna få befogenhet att utse en särskild förvaltare som under en begränsad tid (högst ett år) tar över förvaltningen eller stöttar den befintliga ledningen av ett institut. Detta uppfyller då inte kraven i kapitalkravsdirektivet och har antingen inte lämnat in en trovärdig plan enligt föregående stycke eller genomför inte planen på ett verksamt sätt. Den särskilda förvaltaren skulle ha ledningens alla befogenheter, men hans eller hennes främsta uppgift skulle vara att återställa institutets sundhet. Aktieägarnas rättigheter skulle då inte påverkas, och de måste godkänna alla åtgärder som förvaltaren vidtar och som skulle kräva ett samtycke om den normala företagsledningen skulle vidtagit dem. Beslutet att utse en särskild förvaltare bör inte vara förknippat med en statlig garanti eller ålägga tillsynsmyndigheterna någon ansvarsskyldighet för förvaltarens åtgärder. Hur omfattande förvaltarens ansvarsskyldighet ska vara bör analyseras närmare.

### 3.5. Avveckling

Generellt bör insolventa kreditinstitut likvideras genom reguljära insolvensförfaranden. I finanssektorn har det, i motsats till andra sektorer i ekonomin, oftast varit så att insolventa finansinstitut, och särskilt sådana som har varit systemviktiga, inte har hanterats inom ramen för reguljära insolvensförfaranden. Kommissionen kommer att överväga hur lagstiftningen om bankers insolvens behöver reformeras för att konkursmässiga banker ska kunna likvideras i ett andra steg (se avsnitt 5), varvid den vill se till att en likvidation är ett realistiskt alternativ.

En bank eller ett värdepappersföretag kommer dock inte alltid att kunna likvideras genom reguljära insolvensförfaranden. I vissa fall kommer en reguljär avveckling att vara nödvändig i allmänhetens intresse med hänsyn till den finansiella stabiliteten: detta för att minimera spridningsrisken, säkerställa kontinuiteten vad gäller grundläggande ekonomiska funktioner, maximera värdet på de återstående tillgångarna och underlätta deras återgång till en produktiv användning inom den privata sektorn.<sup>19</sup>

Åtgärder för företagets fortlevnad, t.ex. genom en avskrivning av skulder eller en omvandling av dessa till eget kapital<sup>20</sup>, bör bara vidtas som en sista utväg och bara i väl motiverade fall. Detta skulle främja marknadsdisciplinen.

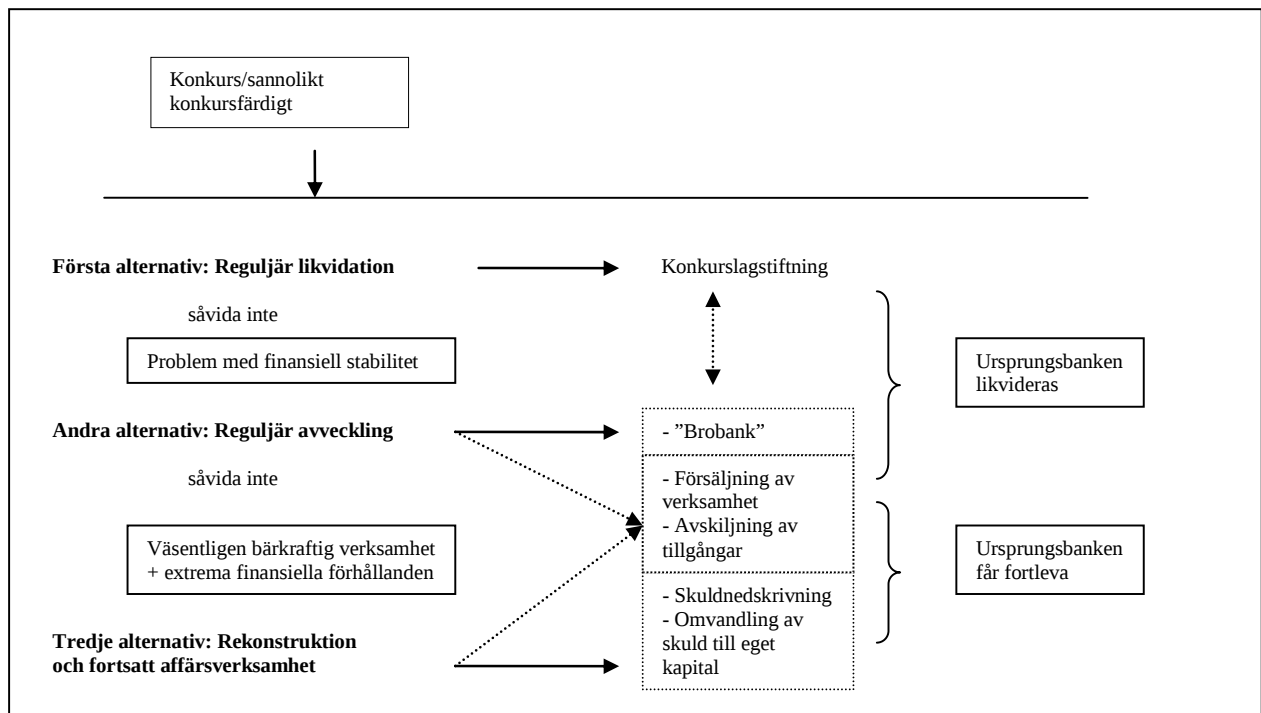
Kommissionen anser att denna avvecklingsram, tillsammans med de förebyggande befogenheter att förenkla de rättsliga och affärsrelaterade strukturerna för företag som annars inte skulle kunna avvecklas, kommer att garantera att avvecklingsmyndigheterna kan hantera en konkurs i alla institut som omfattas av ramen, oavsett storlek och inbördes förhållanden, utan att den finansiella stabiliteten äventyras.

---

<sup>19</sup> Företaget upphör helt eller delvis att existera både vid en reguljär likvidation och vid en reguljär avveckling, och därför är utgångspunkten att affärsverksamheten inte fortsätter.

<sup>20</sup> Se avsnitt 3.6.

## Avveckling och insolvens



Avvecklingsramen kommer att behöva bestå av avvecklingsverktyg med en kombination av avvecklingsbefogenheter. Med denna ram kommer både verktyg och befogenheter att preciseras, tillsammans med de villkor som måste uppfyllas innan de får användas respektive utövas.

**Avvecklingsverktygen** omfattar möjligheten att avyttra affärsverksamhet, vilket innebär att myndigheterna kan avyttra kreditinstitutet eller delar av dess verksamhet till en eller flera köpare utan aktieägarnas samtycke,<sup>21</sup> möjligheten att inrätta en "brobank" så att myndigheterna kan överföra vissa delar av ett konkursmässigt kreditinstituts verksamhet eller hela dess verksamhet (inklusive dess insättningar eller hypotekslån) till en tillfällig "brobank",<sup>22</sup> möjligheten att avskilja tillgångar så att myndigheterna kan överföra svaga eller "giftiga" tillgångar till ett separat bolag (avvecklingsenhet) för att "rensa" balansräkningen i en bank som råkat i svårigheter, samt en avskrivningsmöjlighet (se avsnitt 3.6). **Avvecklingsbefogenheterna** är de olika juridiska befogenheter som myndigheterna utövar i olika kombinationer när man använder avvecklingsverktygen. I dessa ingår de centrala befogenheterna att överföra aktier i en bank eller en banks tillgångar, rättigheter eller skulder till en annan enhet som ett annat finansinstitut eller en "brobank", befogenheterna att nedsätta aktiekapital, eller skriva ned eller omvandla skulderna i en insolvent bank, befogenheter att

<sup>21</sup> Avyttringen av ett institut eller delar av dess verksamhet bör, så långt detta är möjligt under rådande omständigheter, ske på ett öppet, överblickbart och icke-diskriminerande sätt. Det är den bästa garantin för att man får ut ett skäligt marknadspris och därmed att inget statligt stöd ges till köparen. Kommissionen är dock medveten om att en avyttring under vissa omständigheter måste genomföras på mycket kort tid för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Ett normalt offentligt anbudsförfarande är i så fall inte möjligt, men kraven på transparens, öppenhet och icke-diskriminering måste ändå i möjligaste mån respekteras.

<sup>22</sup> Syftet med en brobankskonstruktion är att under en begränsad tid underlätta kontinuerlig tillgång till försäkrade insättningar eller upprätthålla grundläggande bankfunktioner, för att sedan kunna avyttra verksamheten till den privata sektorn när marknadsförhållandena har stabiliserats.

ersätta ledningen samt befogenheten att bevilja ett tillfälligt betalningsansånd. Kompletterande befogenheter kan också krävas, t.ex. en befogenhet att kräva fortsatt upprätthållna bastjänster av andra delar av koncernen.

Användningen av dessa verktyg och befogenheter kan kollidera med aktieägarnas, och i de flesta fall, fordringsägarnas rättigheter. Mot bakgrund av detta skulle ramen inkludera skyddsåtgärder och kompensationsmekanismer där detta är nödvändigt. Den vägledande principen för kompensation som kommissionen nu överväger är att intressenter som påverkas inte ska ådra sig större förluster än de skulle ha gjort om institutet hade avvecklats enligt gällande insolvenslagstiftning.<sup>23</sup>

Ramen kommer dessutom även att omfatta skyddsåtgärder för motparter och marknadsförbindelser som skulle beröras av en överföring av egendom, tillgångar eller skulder, samt bestämmelser om rättslig prövning för att garantera att parter som berörs har ändamålsenliga rättigheter att överklaga myndigheternas åtgärder och begära skadestånd. Kommissionen anser slutligen att ramen bör omfatta ett tillfälligt upphörande av uppsägningsrätten när myndigheterna överför motsvarande avtal som en del av en avvecklingsåtgärd. Kommissionen kommer att samråda med experter om de närmare detaljerna kring en sådan bestämmelse. Ytterligare överväganden kan också behöva göras när det gäller utövandet av uppsägningsrätten i samband med ett tidigt ingripande.

Det föreslås att ramen inte bör vara för stelbent och föreskrivande när det gäller de rättsliga medlen för utövandet av befogenheterna. En rad modeller finns nu i medlemsstaterna, som förvaltning, tvångsförvaltning och det normala utövandet av verkställande befogenheter. För ett effektivt samarbete förefaller det inte nödvändigt att införa en enhetlig modell i detta skede.

Dessa verktyg och befogenheter måste användas och utövas på ett sätt som är förenligt med EU-fördraget och i tillämpliga fall särskilt med reglerna för statligt stöd.

### **3.6. Nedskrivning av skulder**

Svårigheterna med att avveckla stora och komplexa finansinstitut står nu i centrum för de internationella diskussionerna. Politiska beslutsfattare är medvetna om att de avvecklingsverktyg som beskrivs ovan under vissa omständigheter eventuellt inte är tillräckliga för att avveckla ett stort och komplext finansinstitut på ett sätt som tryggar den finansiella stabiliteten. Vid en systemkris kan myndigheterna med de traditionella avvecklingsförfarandena eventuellt inte upprätthålla en stor kommersiell banks systemviktiga verksamhet, t.ex. dess betalningssystem och utlåningsfunktioner. En sådan bank kan vara för stor för att under rådande omständigheter kunna avyttras till andra banker utan statligt stöd eller utan betydande negativ inverkan på konkurrensen, men om den avvecklas kanske dess marknadsfunktioner inte kan ersättas direkt av befintliga eller nya aktörer. Kommissionen överväger därför kompletterande mekanismer som ska göra det möjligt för institutet att fortsätta bedriva sin verksamhet, så att det kan rekonstrueras eller, eventuellt, viss verksamhet kan avvecklas på ett ordnat sätt som minimerar spridningsrisken.

En mekanism som övervägs är att skriva ned allt aktiekapital och omvandla skulderna till aktiekapital i ett institut som råkat i svårigheter, för att återställa dess egna kapital så att det

---

<sup>23</sup> Denna princip tillämpas för närvarande i ett antal jurisdiktioner.

kan fortsätta sin affärsverksamhet (antingen tills vidare eller permanent). Här uppstår dock omfattande juridiska och politiska frågor. Det rör sig här bl.a. om

- huruvida mekanismen bör grundas på en lagstadgad befogenhet för myndigheterna att under vissa omständigheter skriva ned eller omvandla skulder, eller om nedskrivningen eller omvandlingen måste regleras i avtal, och behöva i proportion till skulderna i de finansinstitut som omfattas av krishanteringsramen,
- vilka former av fordringar som skulle omfattas om det rör sig om en lagstadgad befogenhet (svåra juridiska och politiska frågor uppstår exempelvis när det gäller leverantörsskulder, derivat, insättningar från företagskunder, prioriterade fordringar, interna fordringar i koncernen<sup>24</sup>) och vilka konsekvenser tillämpningsområdet skulle få för fordringarnas prioritetsordning,<sup>25</sup>
- konsekvenserna för finansieringskostnaderna, risken med att överföra medel till kortfristiga eller prioriterade fordringar, behovet att reglera balansräkningens skuldsida, och det eventuella behovet att ändra fordringsägarnas prioritetsordning,
- svårigheterna att tillämpa detta verktyg på en gränsöverskridande koncern, och behovet att få utländska domstolar att erkänna en eventuell nedskrivning eller omvandling när skulden redovisas enligt eller omfattas av lagstiftningen i ett land utanför EU.

Kommissionen noterar att en rad initiativ diskuteras med samma mål att förbättra övertagandet av förluster genom att skulder omvandlas till aktiekapital eller skulder skrivs ned innan affärsverksamheten läggs ner. I dessa ingår det förslag till krav som diskuteras i Baselkommitténs samrådsdokument av den 19 augusti om att alla oprioriterade fordringar bör kunna omvandlas till aktiekapital när det fastställs att företaget inte längre är livskraftigt eller myndigheterna ingriper. Kommissionen kommer att genomföra ytterligare samråd om genomförandet av eventuella nya regler om betingat konvertibelt kapital och kommer att se till att varje förslag om skuldnedskrivning som ett avvecklingsverktyg samordnas med detta.

Trots de tekniska svårigheter som är förknippade med utformningen av en skuldnedskrivningsmekanism anser kommissionen att en sådan mekanism är ytterligare ett avvecklingsverktyg som i betydande utsträckning skulle öka myndigheternas möjligheter att avveckla stora och komplexa finansinstitut. I brist på effektiva mekanismer för att hantera insolvens i sådana institut utan störningar för hela systemet får i alla fall det argumentet större vikt att ytterligare tillsynskrav, tillsammans med strukturella åtgärder för att säkerställa en möjlig avveckling, bör fastställas som alternativ till förbättrad skuldavveckling.

## **4. SAMORDNING AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE KRISHANTERING**

### **4.1. Samordnad avveckling av EU-bankkoncerner**

De åtgärder som beskrivs i avsnitt 2 kommer att säkerställa att avvecklingsmyndigheterna förfogar över samma verktyg och befogenheter. Detta kommer att underlätta samordnade

---

<sup>24</sup> När verktyget utformas bör man vara observant så att vissa kategorier av investerare som icke-institutionella investerare och små och medelstora företag inte missgynnas.

<sup>25</sup> Kommissionen anser principiellt att varje nedskrivning av skulder bör göras på ett sätt som respekterar prioritetsordningen vid insolvens.

insatser om en gränsöverskridande koncern blir insolvent, men ytterligare åtgärder förefaller nödvändiga för att främja samarbetet och förhindra att man agerar på olika sätt nationellt.

I princip skulle en integrerad ram för avveckling av gränsöverskridande företag genom en europeisk instans säkerställa ett snabbt, resolut och rättvist avvecklingsförfarande för finanskoncerner i EU och bättre avspeglar bankmarknadernas EU-övergripande karaktär. Kommissionen är dock medveten om att det skulle vara svårt att lägga fast en EU-integrerad avvecklingsmodell för gränsöverskridande bankkoncerner eftersom det inte finns någon harmoniserad insolvensordning för dessa företag och ingen ensam behörig europeisk tillsynsmyndighet. Kommissionen anser att EU:s avvecklingsstrategi bör avspeglar den mer brett anlagda strategin för tillsynen.

Kommissionen förordar därför, som ett första steg, en ram för samordningen som bygger på harmoniserade avvecklingsverktyg och ett krav på myndigheterna att samråda och samarbeta vid en avveckling av närstående företag. För att uppnå detta överväger kommissionen två huvudreformer.

För det första skulle avvecklingskollegier inrättas i anslutning till de redan befintliga tillsynskollegierna genom att även koncernföretagens avvecklingsmyndigheter deltar i arbetet. Dessa avvecklingskollegier skulle ha den avvecklingsmyndighet som ansvarar för kreditinstitutets moderbolag i EU ("avvecklingsmyndigheten på koncernnivå") som ordförande och skulle svara för krisplanering och utarbetandet av avvecklingsplaner, bl.a. principerna för bördornas fördelning. Vid en kris skulle avvecklingskollegiet fungera som forum för informationsutbyte och samordning av avvecklingsåtgärder.

För det andra bör avvecklingsmyndigheterna på koncernnivå ha befogenhet att vid en koncerns insolvens besluta om det är ändamålsenligt med en avvecklingsordning för koncernen. I avvaktan på det beslutet – som måste fattas snabbt – skulle de nationella myndigheterna inte få vidta nationella åtgärder som kan göra denna avvecklingsordning mindre verksam. Avvecklingsmyndigheten på koncernnivå kan i samarbete med övriga myndigheter i avvecklingskollegiet komma fram till att en separat avveckling av enskilda företag fungerar bäst med hänsyn till koncernens struktur och organisation. I så fall fattar de olika nationella myndigheterna självständiga beslut. En koncernavvecklingsordning skulle grundas på den koncernavvecklingsplan som de relevanta myndigheterna redan har utarbetat och genomförs av de nationella myndigheterna med hjälp av avvecklingsverktygen och -befogenheterna enligt den nya ramen.

En avvecklingsordning för en koncern bör i lämpliga fall underlätta en samordnad avveckling, som sannolikt ger det bästa resultatet för koncernen. Eftersom avvecklingsbefogenheterna emellertid tillämpas på enskilda juridiska personer och behörigheten för avvecklingen fortfarande skulle vara nationell skulle avvecklingsordningen för koncernen inte vara bindande. Nationella myndigheter som inte varit införstådda med ordningen skulle inte vara förhindrade att vidta självständiga åtgärder om de anser att detta är nödvändigt med hänsyn till den finansiella stabiliteten i landet, men om de gör det skulle de vara förpliktade att beakta åtgärdens konsekvenser för den finansiella stabiliteten i andra medlemsstater, motivera sitt beslut inför avvecklingskollegiet och, om det är möjligt inom de tidsramar som ges, diskutera dessa skäl med kollegiets övriga medlemmar innan de vidtar sina egna åtgärder.

En sådan ram skulle skapa en rimlig balans mellan den samordning av nationella åtgärder som är nödvändig för att hantera en insolvent koncern på ett enhetligt sätt, och nödvändigheten

som bevisligen föreligger att myndigheterna agerar snabbt och beslutsamt när situationen så kräver.

#### **4.2. Samordningsram med tredjeländer**

En effektiv avveckling av internationellt aktiva koncerner kräver, som ett minimum, ömsesidigt erkännande och kontroll av efterlevnaden av åtgärder som vidtas av avvecklingsmyndigheter i de aktuella jurisdiktionerna. De internationella överenskommelser som krävs kommer att vara enklare att uppnå om avvecklingsordningarna bygger på gemensamma principer och strategier, och kommissionen stöder med eftertryck FSB:s och G20:s arbete på området. Kommissionen stöder också utvecklingen av fasta särskilda samarbetsavtal mellan de nationella myndigheter som svarar för hanteringen av insolventa globala företag, detta för att säkerställa en effektiv planering och samordning och ett effektivt beslutsfattande när det gäller internationella koncerner.

#### **4.3. De europeiska tillsynsmyndigheternas roll vid krishantering**

Den ram som beskrivs i detta meddelande stämmer helt och fullt överens med de nyligen överenskomna förordningarna om inrättandet av de europeiska tillsynsmyndigheterna. Som ett resultat av överläggningarna i Europaparlamentet och rådet ska de europeiska tillsynsmyndigheterna enligt dessa förordningar även ta över olika uppgifter bl.a. när det gäller krishantering, förberedande och förebyggande åtgärder. Europeiska bankmyndigheten skulle (i tillämpliga fall i samarbete med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) – inom de gränser som EU-lagstiftningen sätter – kunna få i uppdrag att när det gäller de delar av ramen som rör förberedande, förebyggande, tidigt ingripande och samordning utöva tillsyn och överta vissa uppgifter, inklusive få befogenheter att undersöka överträdelser av EU-lagstiftningen samt att vara verksam som medlare och i nödsituationer fatta beslut.<sup>26</sup> Europeiska bankmyndigheten skulle spela en central roll vid den gränsöverskridande samordningen inom denna ram genom att vara observatör i avvecklingskollegierna och i väsentlig utsträckning medverka vid utarbetandet och samordningen av rekonstruktions- och avvecklingsplaner.<sup>27</sup> På områden där de europeiska tillsynsmyndigheternas befogenheter rörande medling och beslut i krissituationer gäller skulle den skattemässiga säkerhetsåtgärden<sup>28</sup> också tillämpas, vilket är en garanti för att tillsynsmyndigheternas beslut aldrig på något sätt skulle kunna inkräkta på medlemsstaternas skattemässiga skyldigheter.

När det gäller en avveckling där andra myndigheter än tillsynsmyndigheterna är involverade kommer kommissionen att noggrant överväga hur Europeiska bankmyndigheten bäst kan stötta processen. Den kan t.ex. förtjänstfullt verka som ett samordnande organ på EU-nivå på i stort sett samma sätt som tillsynsmyndigheter stöder avvecklingsmyndigheternas åtgärder på nationell nivå. Risker för intressekonflikter måste emellertid beaktas: ett skäl till att tillsynsmyndigheter och avvecklingsmyndigheter är åtskilda i många jurisdiktioner är att minska risken för återhållsamhet vid tillsynen.

---

<sup>26</sup> Artiklarna 9, 10 och 11 i de kompromisstexter beträffande förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna som rådet och Europaparlamentet enats om.

<sup>27</sup> Artikel 12c ff i de kompromisstexter beträffande förordningen om Europeiska bankmyndigheten som rådet och Europaparlamentet enats om.

<sup>28</sup> Artikel 23 i de kompromisstexter beträffande förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna som rådet och Europaparlamentet enats om

## 5. AVVECKLINGSFINANSIERING

Kostnaderna för en avveckling bör i första hand bäras av aktieägarna och fordringsägarna, men i de flesta fall räcker inte detta. Om en avveckling ska vara ett trovärdigt alternativ bör lämpliga ordningar för finansieringen genomföras. Som aviserats i kommissionens meddelande av den 26 maj har kommissionen för avsikt att föreslå att nationella fonder inrättas till stöd för bankavveckling.

Kommissionen anser att det krävs ett samordnat tillvägagångssätt på EU-nivå för att säkerställa en klar relation mellan finansieringsmekanismerna och den nya avvecklingsramen. Trovärdiga finansieringsordningar för avveckling bör bidra till att stärka den finansiella stabiliteten och leda till ett mer motståndskraftigt system. Ett gemensamt tillvägagångssätt skulle också förbättra utsikterna för ett effektivt gränsöverskridande samarbete genom att alla eventuella skillnader och snedvridningar undanröjs. Kommissionen anser att ett system med förhandsfinansierade avvecklingsfonder på lång sikt skulle minska kostnaderna för samhället som helhet.

Kommissionen anser vidare att ett gemensamt tillvägagångssätt för en finansiering från den privata sektorn kan göra det enklare att enas om hur bördorna ska fördelas på lämpligt sätt i fråga om avvecklingskostnaderna, vilket spelar en stor roll för en effektiv avveckling av gränsöverskridande företag.

### 5.1. Användning av avvecklingfonder

Om det finns avvecklingsfonder kommer detta att säkerställa att avveckling är ett trovärdigt alternativ. Bekymmer rörande den eventuellt ökade moraliska risk som är förknippad med avvecklingfonder minskas om fonderna bara används för att finansiera avvecklingsverktyg, t.ex. genom finansiering av en tillfällig ”brobank” eller genom att säkerhet ställs för skuldförbindelser för att förebygga att krediter återkallas.

I fall där avvecklingsåtgärderna (t.ex. nedskrivning av skuld) syftar till att ett företag som råkat i svårigheter ska kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet ska eventuell kompletterande tillfällig finansiering åtföljas av lämpliga åtgärder för att omstrukturera företaget, avsätta skyldiga inom ledningen, skriva ned oprioriterade borgenärers fordringar och spåda ut eller skriva ned befintliga aktieägars fordringar.

All finansiering till stöd för avveckling (inklusive kapital, likviditet, garantier eller andra åtgärder) måste vara förenlig med EU-fördraget och i synnerhet med reglerna för statligt stöd om statliga resurser används<sup>29</sup> och om fördelar som kan snedvrider konkurrensen och påverka handeln inom EU ges till ett företag som fortsätter att vara verksamt på marknaden, även om detta sker i begränsad omfattning.

### 5.2. Avvecklingsfonder och insättningsgarantisystem

Avvecklingsfonder och insättningsgarantisystem har inte samma syfte. I vissa medlemsstater kan dock vissa former av avvecklingsfinansiering tillhandahållas genom

---

<sup>29</sup> Statliga resurser anses generellt vara involverade när finansieringen kommer från obligatoriska insättningar som föreskrivs i nationell lag och förvaltas och fördelas i enlighet med denna lag, även om de administreras av ett organ som är åtskilt från de offentliga myndigheterna (se t.ex. dom av den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 16)

insättningsgarantisystem. Kommissionen föreslog i juli<sup>30</sup> att de förhandsfinansierade fonderna i insättningsgarantisystemen även skulle kunna användas för bankavvecklingsåtgärder när det rör sig om överföring av medel till ett annat företag (t.ex. försäljning till eller fusion med ett annat företag inom den privata sektorn, eller en ”brobank”), förutsatt att det inte används mer medel än vad som hade varit nödvändigt för att ersätta insättningarna.

Införandet av en ny krishanteringsram kan innebära att även andra åtgärder behöver finansieras utöver åtgärderna som syftar till att skydda garanterade insättningar. Kostnaderna för sådana ytterligare åtgärder kan då bäras av avvecklingsfonden. En avvecklingsfinansiering som bara är baserad på garanterade insättningar skulle på ett orättvist sätt missgynna mindre och mer specialiserade inlåningsinstitut i förhållande till större universalbanker som har en mer diversifierad balansräkningsstruktur och kan vara av större vikt för hela systemet. Arbetet med att undersöka potentiella synergieffekter mellan insättningsgarantisystem och avvecklingsfonder kommer emellertid att fortsätta.

### 5.3. Utformningen av avvecklingsfonder

Även om kommissionen inte anser att det är nödvändigt att föreskriva hur fonderna ska fungera in i minsta detalj, är den av den uppfattningen att följande inslag bör samordnas:

- Banker som omfattas av krishanteringsramen skulle bidra till **förhandsfinansierade fonder**, som skulle kompletteras med ordningar för efterhandsfinansiering för att säkerställa att finansiering finns tillgänglig oavsett den insolventa bankens storlek. Kostnader som överstiger fondens kapacitet drivs sedan in från banksektorn.
- **Bidragsplikten till fonderna** bör avspegla fördelningen av ansvar för tillsyn och krishantering. I likhet med insättningsgarantisystemen skulle varje avvecklingsfond få bidrag från institut som har tillstånd att bedriva verksamhet i samma medlemsstat och bidraget skulle omfatta deras filialer som är etablerade i andra medlemsstater.
- **Beräkningsunderlaget för bidrag** måste noga övervägas. Kommissionen anser visserligen i princip att en fullständig harmonisering som i huvudsak bygger på skulder är att föredra som ersättningsvärde för avvecklingskostnader. Andra möjligheter kan dock också övervägas i det här skedet, om målet är att harmonisera underlaget vid en senare tidpunkt. Medlemsstaterna kunde då själva få välja att använda ett annat underlag förutsatt att det inte leder till störningar på den inre marknaden och att åtgärden kan motiveras med tanke på strukturen hos deras finansiella system, det finansiella läget i stort och den potentiella kostnaden för avveckling. Kommissionen kommer att bedöma för- och nackdelar med de olika systemen och noga ta del av de berörda parternas ståndpunkter.

Det verkar i och för sig lämpligt att man som ett första steg strävar efter att bygga upp ett nätverk av nationella avvecklingsfonder, men kommissionen anser ändå att en samlad EU-fond vore ett lämpligare verktyg för effektiv avveckling på EU-nivå. En sådan fond förutsätter att underlaget för bidrag harmoniseras.

### 5.4. Fondernas storlek

Med tanke på de kostnader som andra reformer av finanssektorn medfört anser kommissionen att storleken på de harmoniserade nationella fonderna behöver justeras. Fonderna bör fasas in

---

<sup>30</sup> KOM(2010) 368.

stegvis, och bidragen till dem bör vara lägre i början och sedan öka i takt med att ekonomin återhämtar sig.

För att fastställa fondernas optimala storlek kommer kommissionen i sin konsekvensbedömning att särskilt ta fasta på kostnaderna för nyligen genomförda avvecklingsåtgärder. Samtidigt är det rimligt att fondernas storlek får variera beroende på effekterna av olika reformer, t.ex. höjda kapitalkrav och förbättringar när det gäller kapitalinstrumentens skuldavvecklingskvalitet, liksom effektiviteten hos andra typer av stötdämpare (t.ex. insättningsgarantisystem), som kan minska både risken för att en bank går i konkurs och effekterna av detta om det inträffar. Det är också möjligt att den optimala storleken kan hållas nere tack vare att en del av avvecklingsfondernas utgifter kan återvinnas, t.ex. vid försäljning av en ”brobank”. Det kommer slutligen att vara möjligt att anpassa fondernas tillgångar mot bakgrund av nya erfarenheter, så att de bättre motsvarar de förväntade finansieringsbehoven.

## **6. NÄSTA STEG OCH FRAMTIDA UPPGIFTER**

### **6.1. Nästa steg: En ram för samordning (2011)**

Kommissionen håller på att utarbeta en ram för krishantering samt en dithörande konsekvensbedömning som redogör för utvecklingen och som kommer att bifogas det formella förslaget våren 2011. Innan man antar förslaget ska kommissionen under december 2010 samråda med olika parter om tekniska detaljer i de bestämmelser som ramen omfattar. Ramen kommer att täcka de politikområden som tagits upp i det här meddelandet: harmoniseringen av verktyg, samordningen av nationella åtgärder och olika arrangemang för finansiering.

Ramen kommer bara att leda till ändringar av nationella insolvensbestämmelser om det är nödvändigt för att genomföra de ovan skisserade åtgärderna. Tänkbara ändringar skulle kunna gälla nödvändigt skydd för den övertagande partens fordringsägare och aktieägare då tillgångar överförs mellan koncernföretag (avsnitt 3.3), och åtgärder för att beakta insättarnas preferenser om detta är önskvärt med tanke på lagstadgade möjligheter till nedskrivningar.

### **6.2. Framtida uppgifter**

#### **Insolvensram (medellång sikt)**

Kommissionen ska undersöka behovet av ytterligare harmonisering av regelverken om bankers insolvens, med det tänkbara syftet att avveckling och likvidation av banker ska kunna ske enligt samma procedurmässiga och materiella insolvensregler. Detta innefattar följande:

administrativa likvidationsförfaranden som är snabbare och enklare än gängse domstolsförfaranden; harmonisering av grundprinciperna i den del av insolvensrätten som gäller banker, t.ex. bestämmelserna om prioritetsordning och återbetalning (claw back).

Kommissionen kommer att offentliggöra en rapport om ytterligare harmonisering av insolvensbestämmelserna senast i slutet av 2012.

## **Integrerad ram (längre sikt)**

Parallellt med översynen av förordningen om den europeiska bankmyndigheten 2014 kommer kommissionen att bedöma hur en mer integrerad ram för avveckling av gränsöverskridande koncerner kan åstadkommas på bästa sätt. Detta kan innebära deltagande av en EU-myndighet, men en sådan myndighets operativa förmåga skulle vara beroende av inrättandet av ett EU-system för avveckling och insolvens och en EU-avvecklingsfond som finansieras enligt harmoniserade principer.

## **7. SLUTSATS**

De framtida åtgärder som skisseras i det här meddelandet skulle kraftigt öka det finansiella systemets återhämtningsförmåga och säkerställa att företag och myndigheter står bättre rustade inför svåra situationer och lättare kan hantera dem på ett tidigt stadium. Kommissionen kommer att fortsätta arbeta med dessa åtgärder i enlighet med bifogade arbetsprogram, så att myndigheterna i Europa har de verktyg och de finansiella resurser de behöver för att ingripa på ett effektivt sätt, och så att de kan hantera konkurser bland banker och värdepappersföretag på ett strukturerat sätt som både minimerar effekterna på det finansiella systemet och de kostnader som slutligen måste betalas via de offentliga finanserna och av skattebetalarna.

## Framtida åtgärder

| Syfte                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Föreslagen åtgärd                                                                                                                                                                                                                      | Tidsfrist      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Samordningsram</b>                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                        |                |
| Att se till att alla medlemsstater har ett fungerande system för krishantering när det gäller banker och vissa värdepappersföretag. Systemen ska innefatta tillräckliga och harmoniserade befogenheter för tidigt ingripande och tidig avveckling                                              | Förslag till direktiv om krishantering som innehåller<br><br>- utökade tillsynsbefogenheter,<br><br>- krav på ändamålsenlig planering, inbegripet planer för återvinning och avveckling, och<br><br>- harmoniserade avvecklingsverktyg | Våren 2011     |
| Att säkerställa fungerande samarbete och samordning mellan myndigheter då gränsöverskridande företag går i konkurs                                                                                                                                                                             | Förslag till direktiv om krishantering som innehåller en ram för gränsöverskridande samordning                                                                                                                                         | Våren 2011     |
| Att se till att det finns medel från den privata sektorn för att stödja krishanteringsåtgärder                                                                                                                                                                                                 | Förslag till direktiv om krishantering som innehåller bestämmelser om inrättande av nationella avvecklingsfonder                                                                                                                       | Våren 2011     |
| Att bedöma vilka krishanteringsåtgärder som krävs för andra finansinstitut                                                                                                                                                                                                                     | Rapport till rådet och Europaparlamentet                                                                                                                                                                                               | Slutet av 2011 |
| <b>Insolvens</b>                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                        |                |
| Att bedöma vilka regeländringar på EU-nivå beträffande systemen för bankers insolvens som krävs för att likvidering ska bli ett realistiskt alternativ för banker som befinner sig i svårigheter och att åtgärda nuvarande brister i insolvensförfaranden för gränsöverskridande bankkoncerner | Rapport till rådet och Europaparlamentet, om så är lämpligt tillsammans med förslag till ny lagstiftning                                                                                                                               | Slutet av 2012 |
| <b>Integrerad avveckling för gränsöverskridande bankkoncerner</b>                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                        |                |
| Att bedöma hur en ram för integrerad avveckling av gränsöverskridande bankkoncerner kan införas på bästa sätt, t.ex. genom att man kopplar in en EU-myndighet med ansvar för avvecklingsfrågor                                                                                                 | Ska bedömas i samband med översynen av förordningen om den europeiska bankmyndigheten                                                                                                                                                  | 2014           |
| Att bedöma behovet av en avvecklingsfond på EU-nivå som ett komplement till ett integrerat system                                                                                                                                                                                              | Ska bedömas i samband med översynen av förordningen om den europeiska bankmyndigheten                                                                                                                                                  | 2014           |

för avveckling av gränsöverskridande  
bankkoncerner

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 20.10.2010  
COM(2010) 579 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ  
DES RÉGIONS ET À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

**Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ  
DES RÉGIONS ET À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

**Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier**

**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

## **1. INTRODUCTION**

Pendant la crise financière, les gouvernements ont été confrontés à l'impossibilité de laisser sombrer les banques et autres établissements financiers d'importance systémique. En résumé, il n'existait pas de moyen simple pour une banque insolvable de continuer à remplir ses fonctions essentielles, et s'il s'agissait d'une grande banque, ces fonctions ne pouvaient s'interrompre sans que cela occasionne d'importants dommages systémiques. Les mesures que les gouvernements ont été contraints de prendre à l'égard d'établissements bancaires en grande difficulté (augmentations de capital, mesures de sauvetage des actifs, garantie d'actif et de passif et maintien de la liquidité) ont permis de stabiliser le système financier. Mais elles ont aussi maintenu à flot des établissements défaillants et leurs créanciers, ce qui a représenté un coût énorme pour les finances publiques: les engagements d'aide pris par les gouvernements de l'UE se montent à environ 30 % du PIB de l'UE, et l'aide utilisée à 13 %<sup>1</sup>. Ces interventions publiques ont aussi eu un impact significatif sur l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur<sup>2</sup>.

Il existe un consensus sur le fait que cela ne doit plus jamais se reproduire. Les banques doivent pouvoir faire faillite, comme n'importe quelle autre entreprise. Les autorités doivent disposer d'outils leur permettant de prévenir les dommages systémiques causés par la faillite incontrôlée de tels établissements, sans exposer inutilement le contribuable à un risque de pertes et sans affecter le reste de l'économie. Parallèlement à un durcissement de la réglementation destiné à réduire les risques individuels de faillite des banques, un système crédible doit être mis en place pour rétablir sur le marché la discipline liée à la crainte de la faillite et réduire l'aléa moral, c'est-à-dire la protection implicite contre la faillite dont jouit actuellement le secteur bancaire.

La Commission a entrepris de définir une stratégie au niveau de l'UE; elle a adopté à ce jour deux communications relatives à la gestion et à la résolution des crises. La première, publiée en octobre 2009<sup>3</sup>, examine les changements nécessaires pour permettre une gestion et une résolution efficaces des crises, ou la liquidation en bonne et due forme de banques internationales en faillite; elle a fait l'objet d'une consultation publique, dont les résultats ont été présentés lors d'une conférence sur la gestion des crises organisée par la Commission en

---

<sup>1</sup> Selon les informations des services de la Commission et les informations transmises par les États membres via le Comité économique et financier, jusqu'en décembre 2009.

<sup>2</sup> La Commission européenne a donc réclamé, dans les cas où cela se justifiait, un partage des charges et des mesures pour limiter ces distorsions de concurrence, conformément aux dispositions du traité UE.

<sup>3</sup> COM(2009) 561.

mars 2010<sup>4</sup>. Au printemps 2010, la Commission a créé un groupe d'experts spécialisés dans la législation en matière d'insolvabilité, afin qu'il l'aide dans ses travaux préparatoires. Sa deuxième communication, publiée en mai 2010<sup>5</sup>, était consacrée à l'étude des modalités de financement des résolutions de défaillances bancaires qui permettent de limiter l'aléa moral et de préserver les finances publiques<sup>6</sup>. Le Parlement européen a également rendu un rapport (le rapport Ferreira)<sup>7</sup> qui formule d'importantes recommandations sur la gestion des crises transfrontières dans le secteur bancaire.

La Commission participe actuellement aux travaux du CSF (Conseil de stabilité financière) et du G20 et suit également de près les autres décisions prises au niveau international. Lors du sommet de Toronto, en juin 2010, le G20 s'est engagé en faveur de la conception et de la mise en œuvre de systèmes donnant aux autorités les pouvoirs et les outils nécessaires pour restructurer ou liquider tous les types d'établissements financiers en crise, sans que les contribuables en fassent les frais. Le G20 a également invité le CSF à étudier et à développer, en vue du sommet de Séoul de novembre 2010<sup>8</sup>, des recommandations d'action concrètes pour gérer les problèmes liés aux établissements financiers d'importance systémique et en permettre la résolution. Aux États-Unis, la réforme Dodd-Frank<sup>9</sup> a mis sur pied un cadre permettant la résolution au niveau du groupe des défaillances d'établissements d'importance systémique.

La présente communication indique les orientations que la Commission entend suivre, et qui se fondent sur les réflexions menées jusqu'à présent sur la gestion et la résolution des crises. La Commission poursuivra ses travaux préparatoires selon ces principes, l'objectif étant de présenter des propositions législatives au printemps 2011. Ces propositions s'accompagneront d'une analyse d'impact et viendront parachever la mise en œuvre par la Commission des principales réformes du G20 en matière de réglementation financière. Une consultation publique sur les détails techniques du cadre législatif envisagé sera lancée en décembre 2010. La section 6 de la présente communication décrit également dans leurs grandes lignes les travaux à venir sur la réforme du droit en matière d'insolvabilité et la résolution des défaillances de groupes transfrontières.

## 2. CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS

Le cadre décrit dans la présente communication s'appliquera à tous les établissements de crédit et à certaines entreprises d'investissement<sup>10</sup>, que leurs activités aient un caractère transfrontière ou purement domestique. La Commission poursuivra cependant ses travaux sur

---

<sup>4</sup> Des informations sur cette conférence, et notamment les présentations et les documents s'y rapportant, sont disponibles sur le site web de la Commission à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_fr.htm)

<sup>5</sup> COM(2010) 254.

<sup>6</sup> Le texte de ces précédentes communications de la Commission est disponible à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_fr.htm)

<sup>7</sup> Parlement européen, A7-0213/2010, commission des affaires économiques et monétaires, rapporteur: Elisa Ferreira.

<sup>8</sup> Les idées exposées dans le présent document correspondent aux recommandations en cours d'élaboration par le CSF.

<sup>9</sup> *Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub.L. 111-203, H.R. 4173.

<sup>10</sup> L'objectif de la Commission est d'inclure dans ce cadre les entreprises d'investissement dont la faillite risque de déstabiliser l'ensemble du système; elle réfléchit actuellement à une définition pour cette catégorie d'établissements.

la résolution des défaillances d'autres établissements financiers et en rendra compte d'ici la fin 2011. Elle réfléchira notamment aux dispositifs de gestion et de résolution des crises les plus adaptés, en cas de nécessité, aux autres types d'établissements financiers, en particulier les entreprises d'assurance, les fonds d'investissement et les contreparties centrales.

L'objectif primordial d'un cadre européen de résolution des défaillances devrait être de permettre aux établissements en difficulté de toute catégorie et de toute taille, et tout particulièrement aux établissements d'importance systémique, de faire faillite sans que cela compromette la stabilité du système financier, et sans que le coût en incombe au contribuable. Pour parvenir à ce résultat dans le secteur bancaire, la Commission a entrepris d'élaborer un cadre de prévention, de gestion des crises et de résolution des défaillances qui tend vers les objectifs suivants:

- **Privilégier la prévention et la préparation:** l'adoption de mesures exhaustives de planification et de prévention devrait aider les autorités et les entreprises à se préparer à une procédure de résolution, et compléter d'autres réformes visant à réduire les risques au sein du système financier;
- **Élaborer des outils de résolution crédibles** offrant aux autorités plusieurs modes de résolution qui leur permettent de limiter les risques de contagion et d'assurer la continuité des services financiers essentiels, et notamment de l'accès aux dépôts, pour les déposants assurés;
- **Permettre une action rapide et efficace**, en mettant en place des pouvoirs et des procédures bien définis et en écartant toute incertitude juridique sur le moment où les autorités peuvent intervenir et sur les mesures qu'elles peuvent prendre;
- **Réduire l'aléa moral** en assurant une répartition appropriée des pertes entre les actionnaires et les créanciers et en préservant les deniers publics. Cela implique au minimum de faire supporter les coûts de la résolution par les actionnaires et, dans la mesure du possible, par les créanciers de l'établissement, suivant leur rang normal de priorité, et si nécessaire par l'ensemble du secteur bancaire;
- **Contribuer à une résolution ordonnée pour les groupes transfrontières**, afin de perturber le moins possible le fonctionnement du marché intérieur, assurer une répartition équitable des coûts et préserver les services bancaires essentiels;
- **Assurer la sécurité juridique**, offrir des garanties appropriées aux tiers et limiter toute interférence avec les droits de propriété à ce qui est nécessaire et justifié par l'intérêt général. Le cadre mis en place devrait assurer aux créanciers un traitement similaire à celui qu'ils auraient reçu si la banque avait été dissoute<sup>11</sup>;
- **Limiter les distorsions de concurrence** découlant d'interventions qui compromettent l'égalité de traitement dans le secteur financier au niveau européen. Cela suppose que les aides d'État accordées dans le cadre d'une procédure de résolution soient compatibles avec les règles du traité et avec le marché intérieur.

---

<sup>11</sup> Au sens où leur situation ne doit être ni meilleure ni pire que si l'établissement avait été liquidé.

Un cadre de gestion des crises axé sur ces objectifs devrait permettre aux banques en difficulté de quitter le marché sans compromettre la stabilité financière. En l'absence d'un tel cadre, il n'y aura guère d'autre solution réaliste, en cas de nouvelle crise, que de procéder à de nouveaux renflouements d'établissements financiers.

### **3. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU CADRE PROPOSÉ**

Le cadre de gestion des crises élaboré par la Commission comporte trois types de mesures: des mesures de préparation et de prévention; une intervention précoce des autorités de surveillance; des instruments et des pouvoirs de résolution. Certains de ces instruments existent déjà dans des États membres, d'autres représenteraient une innovation. Il sera donc nécessaire d'assurer une transition harmonieuse entre les dispositifs nationaux en vigueur et le nouveau cadre. Les mesures d'intervention précoce et de résolution doivent mettre à la disposition des autorités un large éventail d'options; sous réserve de l'activation des déclencheurs, ce cadre ne devrait pas prescrire les mesures à appliquer dans chaque cas.

#### **3.1. Autorités responsables de la gestion des crises**

Les pouvoirs d'intervention précoce continueront d'être exercés par les autorités de surveillance prudentielle conformément à la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP)<sup>12</sup>.

Le nouveau cadre de gestion des crises imposera à chaque État membre de désigner l'autorité de résolution qui exercera les pouvoirs de résolution. Il serait préférable que ces autorités de résolution soient des autorités administratives, et non judiciaires, mais il ne semble pas nécessaire à ce stade de préciser davantage le type d'organisme national à désigner. Les États membres pourront ainsi maintenir les dispositifs nationaux existants, qui confient la résolution, selon le cas, au ministère des finances, à la banque centrale ou au système de garantie des dépôts. La Commission note cependant que dans la plupart des pays, les autorités de résolution sont indépendantes des autorités de surveillance, et estime que cette séparation est importante pour réduire les risques de tolérance.

#### **3.2. Mesures de préparation et de prévention**

La Commission envisage un certain nombre de mesures pour accroître les chances de détecter et de traiter les problèmes en amont, et pour que les entreprises et les autorités soient mieux préparées à réagir efficacement en cas de graves difficultés.

##### *Renforcement de la surveillance*

La crise récente est consécutive à des défaillances dans le système de surveillance, qui ont aussi contribué à l'aggraver. La Commission entend donc renforcer le régime de surveillance instauré par la DAFP, de manière à imposer: l'élaboration annuelle d'un programme de surveillance pour chaque établissement faisant l'objet d'une surveillance, sur la base d'une évaluation des risques; un recours plus systématique et plus important aux vérifications sur place; des normes plus strictes et une évaluation plus poussée et plus prospective de la surveillance.

---

<sup>12</sup> Directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

### *Transférabilité des actifs*

La Commission envisage des mesures qui préciseraient les circonstances et les conditions dans lesquelles les établissements relevant de la DAFP peuvent procéder à des transferts d'actifs intragroupe, y compris dans les cas où des entités du groupe connaissent une crise de liquidité<sup>13</sup>. L'objectif serait de créer un cadre facilitant la gestion des liquidités intragroupe; ce cadre devra comporter les garanties nécessaires pour préserver la stabilité financière des États membres où sont établies les entités qui procèdent aux transferts et pour protéger les droits des créanciers et des actionnaires.

### *Plans de sauvetage et de résolution des défaillances*

Des réflexions sont en cours au niveau international sur les plans de sauvetage et de résolution des défaillances en tant qu'outils de planification essentiels lors des faillites de grands établissements; ils sont d'ailleurs généralement considérés comme une composante nécessaire de tout système efficace de gestion des crises. La Commission participe à ces réflexions et elle s'efforcera d'assurer une cohérence avec les résultats des travaux en cours au niveau international.

Tous les établissements de crédit et entreprises d'investissement couverts par ce régime devraient élaborer et tenir à jour des plans de sauvetage indiquant les mesures que prendrait l'établissement ou le groupe, dans différents scénarios, pour gérer les problèmes de liquidité, réunir des capitaux ou réduire les risques encourus. Ces plans devraient être détaillés et réalistes et ne devraient tabler sur aucun apport de fonds publics. Cela étant, l'obligation d'élaborer un plan de sauvetage devrait s'appliquer de manière proportionnelle, en fonction de la taille de l'entreprise, de la nature de ses sources de financement et de la probabilité qu'elle bénéficie effectivement d'un soutien du groupe, ou d'autres aides sectorielles. Les établissements seraient invités à soumettre leurs plans aux autorités de surveillance, qui vérifieront s'ils sont complets et susceptibles de redresser durablement l'établissement.

L'obligation de présenter des plans de résolution à jour s'appliquerait à tous les établissements de crédit et entreprises d'investissement couverts par le régime, afin d'assurer la planification nécessaire pour permettre le transfert des activités de la banque ou de l'entreprise, ou leur liquidation ordonnée en cas de faillite. Ces plans seront établis par les autorités de résolution et les autorités de surveillance, en étroite coopération avec les entreprises, qui seront tenues de fournir les informations nécessaires<sup>14</sup>. Les plans de résolution imposeraient par exemple la fourniture de détails sur la structure de groupe, les garanties intragroupe et accords sur le niveau de service, les contrats et les contreparties, les dettes, les modalités de conservation des actifs, ainsi que d'informations opérationnelles sur les systèmes informatiques et les ressources humaines.

Des plans de sauvetage et de résolution devraient être élaborés tant au niveau des entités qu'au niveau du groupe et adoptés conjointement dans le cadre de collèges d'autorités de résolution<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Le traitement fiscal applicable à ces transferts mérite une attention particulière. Leur traitement comptable pourrait aussi devoir faire l'objet d'un examen distinct.

<sup>14</sup> Les restrictions normales concernant la transmission d'informations confidentielles par les autorités de surveillance et les autres autorités s'appliqueraient.

<sup>15</sup> Voir la section 4.1.

### *Pouvoirs de prévention*

En complément des mesures relatives à la planification des résolutions de défaillances, la Commission considère que les autorités de résolution devraient disposer de pouvoirs de prévention clairs, qu'elles pourraient exercer lorsqu'elles estiment qu'il existe des obstacles à la résolution d'un établissement ou d'un groupe dans le cadre des régimes applicables. L'objectif serait de permettre aux autorités de surveillance<sup>16</sup>, après consultation des autorités de résolution, d'exiger des établissements qu'ils prennent les mesures nécessaires (y compris la modification de leurs activités commerciales et de leur structure sociale) pour que la résolution soit envisageable dans le cadre juridique applicable. Les pouvoirs de prévention envisagés leur permettraient d'imposer la limitation ou la modification de certaines expositions, de renforcer les obligations en matière d'information et de rapports; de restreindre ou d'interdire certaines activités; ou de modifier la structure des groupes (y compris en rattachant certaines activités à des entités juridiques déterminées). Le pouvoir d'imposer une modification des structures juridiques et des modalités d'exercice des activités a incontestablement un caractère intrusif, qui justifierait la mise en place de contrepois appropriés, notamment le droit pour l'entreprise de contester une obligation de restructuration imposée par l'autorité de surveillance ou de résolution.

### **3.3. Déclencheurs**

Les déclencheurs d'intervention précoce ou de résolution doivent assurer aux autorités compétentes la possibilité d'agir rapidement et devraient être suffisamment clairs et transparents pour que les autorités de surveillance, les entreprises et les contreparties du marché puissent savoir avec certitude si les conditions d'intervention sont remplies.

#### *Déclencheurs d'intervention précoce*

La DAFP confère actuellement aux autorités de surveillance des pouvoirs d'intervention précoce leur permettant d'imposer des mesures aux banques qui ne satisfont pas à une exigence de cette directive<sup>17</sup>. Afin de garantir à ces autorités la possibilité d'intervenir à un stade suffisamment précoce pour gérer efficacement un nouveau problème, les circonstances dans lesquelles elles peuvent imposer ces mesures pourraient être étendues aux cas dans lesquels une banque ou une entreprise d'investissement *pourrait* ne pas satisfaire à une exigence de la DAFP. Compte tenu de la diversité des exigences de la DAFP, un manquement ou risque de manquement à l'une d'entre elles ne signifiera pas nécessairement que l'établissement en question rencontre des problèmes sérieux qui, s'ils ne sont pas gérés, sont de nature à entraîner une dégradation de sa situation, voire sa faillite. Les mesures d'intervention précoce qui pourraient être prises en vertu de la DAFP ayant un caractère plus ou moins intrusif, les autorités de surveillance devraient choisir des mesures appropriées et proportionnées à la nature et à la gravité de l'infraction.

---

<sup>16</sup> C'est le superviseur sur une base consolidée, au sens de la directive 2006/48/CE, qui déciderait des modifications requises au niveau d'un groupe.

<sup>17</sup> Article 136 de la directive 2006/48/CE. Ces pouvoirs s'appliquent aux entreprises d'investissement en vertu de l'article 37 de la directive 2006/49/CE.

## *Déclencheurs de résolution*

Pour des raisons de stabilité financière, les seuils de déclenchement des procédures et des pouvoirs de résolution doivent assurer aux autorités de résolution la possibilité d'agir avant qu'une banque ne soit insolvable «sur bilan»<sup>18</sup>. Le fait de repousser l'intervention au moment où la banque atteint ce stade risque de limiter l'éventail des mesures de résolution applicables, ou d'accroître le montant des engagements financiers nécessaires pour les mener à bien. Toutefois, étant donné que les instruments de résolution peuvent empiéter de manière significative sur les droits de propriété des actionnaires et des créanciers, les déclencheurs de résolution doivent aussi garantir qu'aucune mesure de résolution ne sera prise avant que toutes les autres possibilités réalistes de sauvetage n'aient été épuisées, et que l'intervention sert l'intérêt général.

La Commission réfléchit à un éventail d'options qui satisferait à la condition selon laquelle un établissement doit être en sérieuse difficulté et n'avoir aucune perspective réaliste de redressement dans un délai approprié, compte tenu des risques que ses difficultés et sa faillite probable font peser sur la stabilité du système financier. Dans le cadre d'éventuelles conditions de déclenchement basées sur la solvabilité ou la liquidité de l'établissement, les autorités de surveillance devraient vérifier que celui-ci a subi ou pourrait subir des pertes qui absorberont son capital réglementaire; que ses actifs risquent d'être inférieurs à ses engagements; qu'il risque d'être dans l'incapacité de faire face aux obligations liées à l'exercice normal de ses activités; ou, plus largement, qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour exercer ses activités. Dans le cadre de conditions d'ordre qualitatif, l'autorité de surveillance devrait s'assurer que l'établissement ne satisfait plus, ou va probablement cesser de satisfaire, aux conditions de son agrément en tant qu'établissement bancaire ou entreprise d'investissement. Il est évident que ces options se recoupent en partie; aussi la Commission va-t-elle poursuivre sa réflexion pour déterminer la solution qui assure le meilleur équilibre entre flexibilité et objectivité.

Outre les types de déclencheurs qualitatifs ou quantitatifs qui viennent d'être décrits, la Commission propose d'imposer une condition supplémentaire, à savoir que la résolution soit rendue nécessaire par l'intérêt général. Ce critère de l'intérêt général sera rempli, par exemple, si la liquidation de l'établissement dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité ordinaire n'a pas permis d'assurer la stabilité du système financier ou la continuité des services essentiels d'infrastructure financière. Si la condition de l'intérêt général n'est pas remplie, l'établissement devra être liquidé, une fois franchi le seuil de liquidation pour insolvabilité.

Même si les déclencheurs d'intervention précoce et de résolution sont harmonisés, le risque demeure que les autorités retardent l'intervention, ou même ne se rendent pas compte à temps que les conditions de déclenchement sont remplies. Ce risque peut être réduit par l'élaboration d'une méthode et d'indicateurs communs qui permettraient de préciser le moment où l'intervention doit avoir lieu. L'examen par les pairs dans le cadre de collègues devrait aussi contribuer à réduire le risque de passer à côté de problèmes naissants.

---

<sup>18</sup> L'insolvabilité «sur bilan» est généralement le seuil prévu pour le déclenchement des procédures d'insolvabilité ordinaires.

### **3.4. Intervention précoce**

La présente section décrit les mesures envisagées pour traiter les nouveaux problèmes dès qu'ils se posent au niveau des entités et des groupes, pour empêcher qu'ils ne s'aggravent et pour assurer le redressement des établissements concernés.

#### *Pouvoirs de surveillance*

Les pouvoirs d'intervention précoce des autorités de surveillance seront élargis et clarifiés. Les nouvelles mesures mises à leur disposition pourraient inclure les pouvoirs explicites: d'interdire le paiement de dividendes et, le cas échéant, de coupons d'instruments hybrides assimilables à du capital réglementaire; d'exiger le remplacement de dirigeants ou d'administrateurs; ou d'exiger qu'une banque cède des activités ou des lignes d'activités qui représentent un risque excessif pour sa solidité financière. Comme indiqué ci-dessus, ces pouvoirs pourraient être exercés en cas de manquement ou de manquement probable aux exigences de la DAFP et se distinguent donc des pouvoirs de prévention évoqués dans la section précédente.

#### *Mise en œuvre des plans de sauvetage*

Afin de garantir que les établissements prennent rapidement des mesures pour traiter les problèmes à un stade précoce, les banques et entreprises d'investissement relevant du cadre proposé devraient être soumises à l'obligation nouvelle de présenter, à la demande des autorités de surveillance, un plan contenant les mesures qu'elles ont l'intention de prendre pour redresser l'établissement en cas de difficultés financières. Cette obligation s'appliquerait aux établissements qui ne satisfont pas aux exigences de solvabilité de la DAFP ou à toute exigence future en matière de liquidité. Dans la plupart des cas, ce plan devrait reprendre et mettre en œuvre les mesures d'urgence déjà exposées dans le plan de sauvetage de l'entreprise.

#### *Administrateur spécial*

Outre l'extension des pouvoirs de surveillance dans le cadre de la DAFP, les autorités de surveillance pourraient se voir conférer le pouvoir de désigner un administrateur spécial, pour une période limitée à un an, afin d'assurer la direction, ou d'assister les dirigeants en place, d'un établissement qui ne satisfait pas aux exigences de la DAFP et soit n'a pas produit de plan crédible, comme indiqué au paragraphe précédent, soit ne le met pas en œuvre efficacement. Cet administrateur spécial exercerait tous les pouvoirs qui sont ceux de la direction, mais sa responsabilité première serait de rétablir la solidité de l'établissement. Les droits des actionnaires ne seraient pas autrement affectés, et l'administrateur spécial devrait obtenir l'accord des actionnaires pour toute mesure qui nécessiterait cet accord si elle était prise par la direction. La décision de nommer un administrateur spécial ne devrait pas impliquer de garantie publique ni faire peser sur les autorités de surveillance la responsabilité des actes de ce dernier. La question de la responsabilité de l'administrateur spécial mérite d'être approfondie.

### **3.5. Résolution**

La règle générale devrait être celle de la liquidation des établissements de crédit défaillants dans le cadre des procédures d'insolvabilité ordinaires. Toutefois, le secteur financier se démarque des autres secteurs économiques en ceci que la plupart des établissements de crédit défaillants, et en particulier les établissements d'importance systémique, n'ont pas fait l'objet

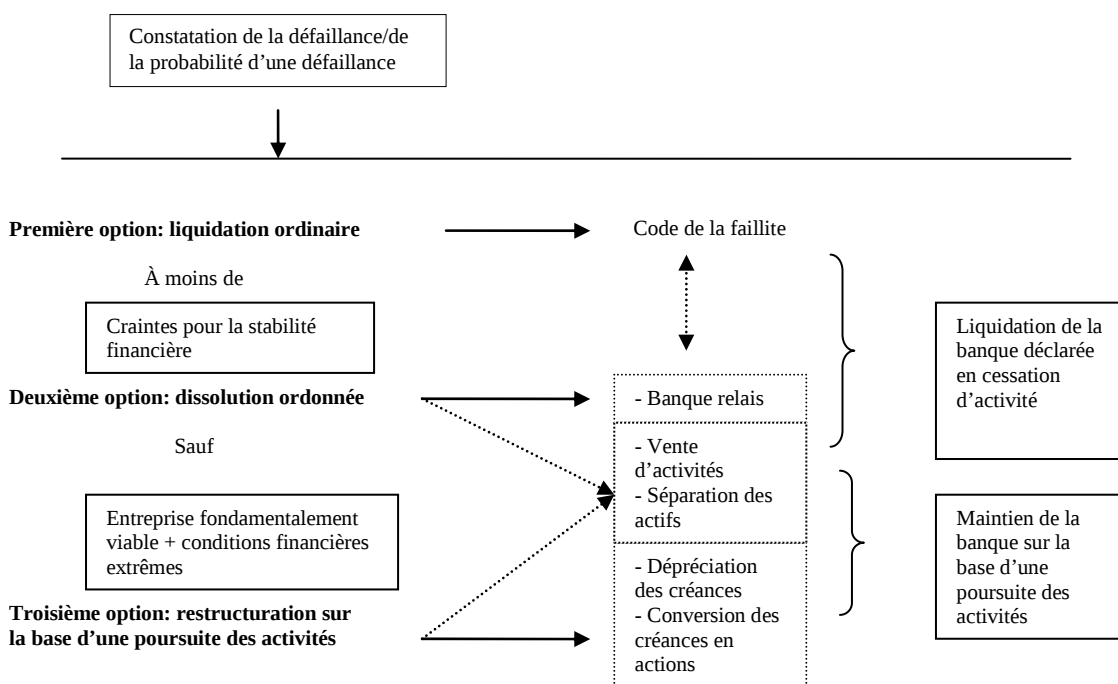
d'une procédure d'insolvabilité ordinaire. La Commission réfléchira aux réformes de la législation en matière d'insolvabilité bancaire qui sont nécessaires pour que les banques en faillite puissent, dans un second temps, être liquidées, comme indiqué à la section 5, l'objectif étant de faire de la liquidation une option réaliste.

Cependant, il ne sera pas toujours possible de soumettre une banque ou une entreprise d'investissement à une procédure d'insolvabilité ordinaire. Dans certains cas, l'intérêt général imposera une dissolution en bon ordre, pour des raisons de stabilité financière, c'est-à-dire pour limiter la contagion, assurer la continuité des fonctions économiques vitales, maximiser la valeur des actifs restants et faciliter leur réutilisation productive dans le secteur privé<sup>19</sup>.

Les mesures visant à assurer la continuité de l'activité de l'entité (comme l'application de décotes aux créances ou leur conversion en actions<sup>20</sup>) ne devraient être utilisées qu'en dernier ressort, et uniquement dans les cas où elles sont dûment justifiées. La discipline du marché s'en trouverait renforcée.

La Commission considère que ce cadre de résolution des défaillances, conjugué aux pouvoirs de prévention qui permettent de simplifier les structures juridiques et commerciales des entreprises dans les cas où une résolution serait impossible autrement, permettra aux autorités de résolution de gérer les défaillances de toutes les institutions qui en relèvent, quelle que soit leur taille et leurs interconnexions, sans compromettre la stabilité financière.

### Résolution et insolvabilité



<sup>19</sup> La liquidation ordinaire et la dissolution en bon ordre entraînent toutes deux la disparition totale ou partielle de l'entreprise, qui est donc considérée comme étant en cessation d'activité.

<sup>20</sup> Voir la section 3.6.

Le cadre de résolution devra se composer d'instruments de résolution comportant notamment une combinaison de pouvoirs en la matière. Il précisera les instruments et les pouvoirs mobilisables, ainsi que les conditions de déclenchement qui en déterminent l'application ou l'exercice.

Les **instruments de résolution** comprennent: la vente par les autorités de l'établissement de crédit ou de certaines de ses activités à un ou plusieurs acheteurs, sans l'accord des actionnaires<sup>21</sup>; le recours à une banque relais, à laquelle les autorités pourraient transférer tout ou partie des activités d'un établissement de crédit défaillant (y compris ses dépôts ou son portefeuille de crédits hypothécaires)<sup>22</sup>; la séparation des actifs, qui permettrait aux autorités de transférer les actifs improductifs ou «toxiques» d'une banque en difficulté vers un véhicule de gestion distinct (une structure de défaisance) et de «nettoyer» ainsi son bilan; et la réduction des créances, décrite plus avant au point 3.6. Les **pouvoirs de résolution** sont les divers pouvoirs légaux que les autorités exercent, dans différentes combinaisons, lorsqu'elles utilisent les instruments de résolution. Il s'agit: du pouvoir fondamental de transférer les actions, actifs, droits ou engagements d'une banque défaillante à une autre entité, par exemple un autre établissement financier ou une banque relais; du pouvoir de radier ou annuler des actions, ou encore de dévaloriser ou convertir les créances d'une banque défaillante; du pouvoir de remplacer les instances dirigeantes et d'imposer un moratoire temporaire sur le paiement des créances. Des pouvoirs supplémentaires pourraient également être nécessaires, notamment le pouvoir d'exiger que d'autres parties du groupe assurent la continuité de services essentiels.

Le recours à ces instruments et pouvoirs peut empiéter sur les droits des actionnaires et, dans la plupart des cas, des créanciers. Le cadre prévoirait donc des garanties et des mécanismes d'indemnisation. Le principe directeur proposé par la Commission en matière d'indemnisation est de veiller à ce que les parties prenantes ne subissent pas de perte supérieure à ce qu'elles subiraient si l'établissement était dissous conformément au régime d'insolvabilité applicable<sup>23</sup>.

En outre, le cadre comportera aussi des garanties pour les contreparties et les accords de marché qui peuvent être affectés par un transfert de propriété, d'actifs ou de passifs, ainsi que des dispositions sur le contrôle juridictionnel destinées à assurer aux parties lésées le droit de contester les actes des autorités et de demander une réparation financière. Enfin, la Commission pense que ce cadre devrait permettre de suspendre temporairement les droits à la compensation avec déchéance du terme des contrats transférés par les autorités dans le cadre d'une mesure de résolution; elle consultera des experts sur les détails d'une telle disposition. Il sera peut-être aussi nécessaire d'approfondir la question de l'exercice de ces droits en relation avec les mesures d'intervention précoce.

---

<sup>21</sup> La vente d'un établissement ou d'une partie de ses activités devrait, dans la mesure où les circonstances le permettent, être réalisée d'une manière ouverte, transparente et non discriminatoire, ce qui est le meilleur gage de paiement d'un prix de marché juste et de l'absence d'aide publique à l'acquéreur. Néanmoins, la Commission reconnaît qu'il y aura des circonstances dans lesquelles la vente devra être réalisée dans un délai très bref, afin de préserver la stabilité financière. Il ne sera alors pas possible de recourir à une procédure normale d'adjudication publique; néanmoins, les obligations de transparence, d'ouverture et de non-discrimination devront être respectées dans toute la mesure du possible.

<sup>22</sup> Le but d'une structure relais est de faciliter pendant un certain temps la continuité de l'accès aux dépôts garantis ou le maintien de fonctions bancaires essentielles, dans la perspective d'une vente au secteur privé, une fois la situation du marché stabilisée.

<sup>23</sup> Ce principe est actuellement appliqué dans plusieurs juridictions.

La Commission propose que ce cadre n'impose pas de manière rigide les modalités juridiques d'exercice de ces pouvoirs. Il existe actuellement dans les États membres plusieurs systèmes, dont la désignation d'un administrateur judiciaire, la mise sous séquestre et le simple exercice du pouvoir exécutif. À ce stade, il ne semble pas nécessaire d'imposer un système unique pour assurer une coopération efficace.

La manière dont ces instruments et pouvoirs sont utilisés doit être conforme aux dispositions du traité UE, et notamment aux dispositions applicables régissant les aides d'État.

### **3.6. Dépréciation des créances par l'application d'une décote**

La résolution des défaillances d'établissements financiers d'importance systémique (les LCFI ou *large, complex financial institutions*) est au cœur des discussions internationales en cours. Les décideurs politiques reconnaissent qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles les autres instruments de résolution décrits ci-dessus peuvent être insuffisants pour résoudre la défaillance d'un tel établissement tout en préservant la stabilité financière. Ainsi, lors d'une crise systémique, les procédures de résolution traditionnelles peuvent ne pas permettre aux autorités de maintenir les activités d'une grande banque commerciale qui sont cruciales pour l'ensemble du système, comme ses fonctions de paiement et de prêt. L'entreprise risque d'être trop grande pour pouvoir, dans les conditions du moment, être vendue à d'autres banques sans aide publique, ou sans que cette vente ait des effets anticoncurrentiels importants; de même, en cas de dissolution, ses activités de marché risquent de ne pas être remplacées rapidement par les concurrents existants ou par de nouveaux entrants. La Commission réfléchit donc à des mécanismes supplémentaires permettant à l'établissement de poursuivre ses activités en vue d'une réorganisation de ce dernier ou, le cas échéant, de la cessation ordonnée de certaines activités, de manière à limiter la contagion.

L'un des mécanismes envisagés consiste à réduire la valeur de tous les fonds propres de l'établissement en difficulté et à convertir les créances détenues sur lui, afin de redresser sa position financière et de lui permettre de poursuivre ses activités (temporairement ou sans limite de durée). Cela pose toutefois d'importantes questions juridiques et politiques, notamment:

- la question de savoir si le mécanisme doit reposer sur l'attribution aux autorités du pouvoir réglementaire de déprécier ou de convertir des créances sous certaines conditions, ou sur des clauses contractuelles obligatoires de dépréciation ou de conversion, qui devraient être souscrites en proportion de la dette émise par les établissements financiers relevant du cadre de gestion des crises;
- dans l'hypothèse d'un pouvoir réglementaire, la question des catégories de créances concernées (des questions juridiques et politiques délicates se posent par exemple à propos des créanciers commerciaux, des instruments dérivés, des dépôts interbancaires, des créances garanties et des engagements intragroupe<sup>24</sup>) et de l'impact qu'aurait le champ d'application d'un tel pouvoir sur l'ordre de priorité des créances<sup>25</sup>;

---

<sup>24</sup> Il conviendrait de veiller, dans la conception des instruments, à ne pas désavantager certaines catégories d'investisseurs, comme les particuliers et les PME.

<sup>25</sup> La Commission estime qu'en principe, toute dépréciation des créances doit respecter l'ordre de priorité des créanciers en cas d'insolvabilité.

- la question de l'impact sur le coût du financement, du risque d'une plus grande dépendance à l'égard de financements à court terme ou de créances garanties, de la nécessité de réglementer le passif du bilan, et la nécessité éventuelle de modifier le rang de certains créanciers;
- la complexité de l'application de cet instrument à un groupe transfrontière et la nécessité d'assurer la reconnaissance des décotes ou conversions décidées par des tribunaux étrangers pour des créances détenues dans un pays tiers ou relevant du droit d'un tel pays.

La Commission rappelle que différentes initiatives sont à l'étude qui visent aussi à améliorer les capacités d'absorption des pertes en convertissant des créances en actions ou en leur appliquant une décote avant que la banque ne cesse ses activités. Parmi ces initiatives figure la proposition, examinée par le Comité de Bâle dans son document de consultation du 19 août, d'exiger que tous les titres subordonnés soient convertibles en actions au point de non-viabilité ou d'intervention publique. La Commission poursuivra ses consultations sur la mise en œuvre par ses soins de toute règle qui pourrait être adoptée concernant les titres convertibles conditionnels, et veillera à sa coordination avec toute proposition relative à la dépréciation de créances comme instrument de résolution.

Malgré les défis techniques que représente la mise au point d'un mécanisme de dépréciation des créances, la Commission y voit un instrument de résolution supplémentaire qui améliorerait grandement la capacité des autorités à résoudre les défaillances des grands établissements complexes d'importance systémique. S'il n'existe aucun mécanisme efficace permettant de gérer ces défaillances sans perturbation systémique, les arguments en faveur d'exigences prudentielles supplémentaires, accompagnées de mesures structurelles pour assurer la possibilité d'une résolution, à défaut d'une meilleure absorption des pertes, s'en trouvent à tout le moins renforcés.

## **4. COORDINATION DE LA GESTION TRANSFRONTIÈRE DES CRISES**

### **4.1. Résolution coordonnée de défaillances de groupes bancaires de l'UE**

Les mesures présentées à la section 2 permettront d'assurer que les autorités de résolution disposent des mêmes outils et sont dotées des mêmes compétences, ce qui facilitera une action coordonnée de leur part en cas de défaillance d'un groupe transfrontière. D'autres mesures apparaissent toutefois nécessaires pour promouvoir la coopération et prévenir l'adoption de mesures nationales fragmentées.

En théorie, un cadre intégré, en vertu duquel un organisme européen unique serait chargé de la résolution des défaillances des établissements financiers transfrontières, serait garant d'une résolution rapide, efficace et équitable dans le cas des groupes financiers européens et reflèterait mieux la nature paneuropéenne des marchés bancaires. La Commission reconnaît toutefois la difficulté de mettre en place un modèle intégré au niveau de l'UE pour la résolution des défaillances des groupes bancaires transfrontières, en l'absence de régime d'insolvabilité harmonisé et d'une autorité de surveillance européenne unique pour ces entités. Elle estime en conséquence que l'approche européenne de la résolution devrait refléter l'approche plus large qui a été retenue en matière de surveillance prudentielle.

Aussi la Commission est-elle favorable, dans un premier temps, à un cadre de coordination basé sur des outils de résolution harmonisés et sur l'obligation, faite aux autorités, de se

consulter et de coopérer mutuellement lorsqu'elles sont amenées à résoudre la défaillance d'entités affiliées. Pour ce faire, elle envisage deux grandes réformes.

Premièrement, des collèges d'autorités de résolution seraient créés autour du noyau dur des collèges d'autorités de surveillance existants, auxquels viendraient ainsi se greffer les autorités de résolution chargées d'intervenir en cas de défaillance de groupes. Les collèges d'autorités de résolution seraient présidés par l'autorité de résolution compétente pour l'établissement de crédit mère au niveau de l'UE (ci-après «l'autorité de résolution de groupe») et ils seraient chargés de la planification des crises et de l'établissement de plans de résolution incluant, si nécessaire, des principes relatifs au partage de la charge. En cas de crise, ils serviraient de forum permettant l'échange d'informations et la coordination des mesures de résolution.

Deuxièmement, les autorités de résolution de groupe devraient avoir le pouvoir de décider, en cas de défaillance d'un groupe, s'il y a lieu de mettre en place un dispositif de résolution de groupe. Dans l'attente de cette décision, qui devrait être prise rapidement, les autorités nationales devraient s'abstenir de prendre des mesures nationales susceptibles de nuire à l'efficacité du dispositif de résolution de groupe. L'autorité de résolution de groupe pourrait toutefois décider, en coopération avec les autres autorités membres du collège des autorités de résolution, qu'une résolution propre à chaque entité du groupe conviendrait mieux à la structure et à l'organisation de celui-ci, auquel cas chaque autorité nationale prendrait ses propres décisions. Le dispositif de résolution de groupe serait fondé sur le plan de résolution de groupe déjà établi par les autorités nationales compétentes, qui le mettraient en œuvre en faisant usage des outils et des compétences dont les aurait dotées le nouveau cadre.

L'établissement d'un dispositif de résolution de groupe dans les cas appropriés devrait faciliter une résolution coordonnée, plus susceptible de produire le meilleur résultat dans le cas du groupe considéré. Toutefois, parce que les compétences en matière de résolution s'appliquent chaque fois à une entité juridique particulière, considérée individuellement, et parce que ces compétences devraient rester nationales, le dispositif de résolution de groupe ne serait pas contraignant. Les autorités nationales en désaccord avec ce dispositif ne seraient pas empêchées de prendre leurs propres mesures, si elles estiment que c'est nécessaire pour des raisons de stabilité financière nationale, mais elles devraient alors tenir compte de l'incidence de ces mesures sur la stabilité financière des autres États membres, motiver leur décision auprès du collège des autorités de résolution et, sous réserve d'en avoir le temps, discuter ces motifs avec les autres membres du collège préalablement à la mise en œuvre de leurs mesures.

Ce cadre réaliserait un juste équilibre entre la coordination des mesures nationales qui est nécessaire pour gérer la défaillance d'un groupe de manière cohérente, d'une part, et la nécessité avérée d'une action rapide et décisive des autorités lorsque la situation l'exige, d'autre part.

#### **4.2. Coordination avec les pays tiers**

Pour être efficace, la résolution des défaillances de groupes actifs à l'international suppose, au minimum, la reconnaissance et l'exécution mutuelles des mesures arrêtées par les autorités de résolution des pays concernés. La conclusion des accords internationaux nécessaires à cet effet sera plus facile si les régimes de résolution reposent sur des approches et des principes communs, et la Commission soutient fortement les travaux menés à cet égard par le Conseil de stabilité financière et le G20. La Commission soutient également la mise en place d'accords fermes prévoyant une coopération spécifique entre les autorités nationales chargées

de gérer la défaillance d'un groupe mondial, afin de garantir alors l'efficacité de la planification, de la prise de décision et de la coordination.

#### **4.3. Rôle des autorités européennes de surveillance dans la gestion des crises**

Le cadre présenté dans la présente communication est pleinement conforme aux règlements instituant les autorités européennes de surveillance, qui ont récemment fait l'objet d'un accord. À l'issue des négociations qui ont eu lieu sur ces textes au Parlement européen et au Conseil, les autorités européennes de surveillance voient leur rôle étendu à plusieurs domaines, et notamment celui de la gestion des crises et des mesures de préparation et de prévention. En particulier, l'Autorité bancaire européenne (ABE) pourrait, dans les limites fixées par le droit de l'UE et si nécessaire en coopération avec l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), se voir confier une mission de contrôle et certaines tâches spécifiques liées aux aspects du cadre touchant aux mesures de préparation, de prévention, d'intervention précoce et de coordination, y compris un pouvoir d'enquête en cas d'infraction au droit de l'UE, un pouvoir de médiation et un pouvoir de décision en situation d'urgence<sup>26</sup>. L'ABE serait en outre amenée à jouer un rôle fondamental dans la coordination transfrontière mise en œuvre en vertu du cadre, en sa qualité d'observateur dans les collèges d'autorités de résolution et en participant et contribuant, de manière importante, à l'élaboration et à la coordination des plans de sauvetage et de résolution<sup>27</sup>. Dans les domaines où s'appliquent les pouvoirs de médiation et de décision en situation d'urgence conférés aux autorités européennes de surveillance, la sauvegarde budgétaire<sup>28</sup> serait également applicable, ce qui garantirait qu'aucune décision arrêtée par les autorités européennes de surveillance n'empiète, de quelque façon que ce soit, sur les compétences budgétaires des États membres.

En matière de résolution, la Commission étudiera soigneusement où l'intervention de l'ABE pourrait être la plus utile lorsque des autorités autres que les autorités de surveillance sont impliquées. Par exemple, l'ABE pourrait utilement faire office d'organe de coordination au niveau de l'UE, de la même manière que les autorités de surveillance soutiennent l'action des autorités de résolution au niveau national. Il ne faut cependant pas perdre de vue le risque de conflit d'intérêts: si, dans de nombreux pays, les autorités de surveillance et de résolution ne se confondent pas, c'est notamment pour limiter les incitations à la tolérance réglementaire.

## **5. FINANCER LA RÉOLUTION**

S'il est vrai que le coût de la résolution devrait être essentiellement supporté par les actionnaires et les créanciers, ce ne serait, dans la plupart des cas, pas suffisant. Pour que la résolution soit une option crédible, des mécanismes de financement appropriés doivent être mis en place. Ainsi qu'elle l'avait annoncé dans sa communication du 26 mai dernier, la Commission entend proposer la création de fonds nationaux de résolution des défaillances bancaires.

---

<sup>26</sup> Articles 9, 10 et 11 des textes de compromis, adoptés par le Conseil et le Parlement européen, des règlements instituant les autorités européennes de surveillance.

<sup>27</sup> Article 12 *quater* et suivants du texte de compromis, adopté par le Conseil et le Parlement européen, du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne.

<sup>28</sup> Article 23 des textes de compromis, adoptés par le Conseil et le Parlement européen, des règlements instituant les autorités européennes de surveillance.

Elle est d'avis qu'une approche coordonnée au niveau de l'UE est nécessaire pour établir un lien clair entre le nouveau cadre de résolution et ces mécanismes de financement. Des mécanismes de financement crédibles devraient contribuer à renforcer la stabilité financière et à rendre le système financier plus résilient. En éliminant toute divergence ou distorsion potentielle, une approche commune améliorerait également les possibilités de coopération transfrontière efficace. La Commission estime qu'un système de financement ex ante des fonds de résolution réduirait à long terme les coûts supportés par la société dans son ensemble.

Elle estime en outre qu'une approche commune du financement par le secteur privé pourrait faciliter la conclusion d'accords appropriés sur le partage de la charge, c'est-à-dire la répartition des coûts, ce qui est important pour la résolution efficace des défaillances d'entités transfrontières.

### **5.1. Utilisation des fonds de résolution**

L'existence de fonds de résolution permettra de faire de la résolution une option crédible. Des craintes ont été exprimées quant au risque d'augmentation de l'aléa moral lié à cette existence même de fonds de résolution, mais il est possible d'atténuer ce risque en réservant exclusivement l'utilisation des fonds au financement de mesures de résolution (il peut s'agir, par exemple, de financer une banque-relais temporaire ou de garantir ses passifs pour prévenir un retrait du crédit).

Lorsque l'objectif des mesures de résolution (par exemple, une dépréciation de créances) est de restaurer la continuité d'exploitation d'une entité en difficulté, toute fourniture auxiliaire d'un financement de caractère temporaire doit s'accompagner de mesures appropriées prévoyant une restructuration de l'entité, le départ des dirigeants fautifs, la dévalorisation des créances non garanties et la dilution ou la radiation des créances des actionnaires existants.

Tout apport d'un financement à l'appui de la résolution (capital, liquidité, garanties ou autre) doit être conforme au traité sur l'Union européenne, et notamment à l'encadrement des aides d'État, lorsqu'il implique l'utilisation de ressources d'État<sup>29</sup> et qu'un avantage pouvant fausser la concurrence et affecter les échanges à l'intérieur de l'UE est procuré à une entité économique qui continue à opérer sur le marché, même dans une mesure limitée.

### **5.2. Fonds de résolution et systèmes de garantie des dépôts**

Les fonds de résolution et les systèmes de garantie des dépôts (SGD) n'ont pas le même objet. Néanmoins, dans certains États membres, les SGD peuvent d'ores et déjà fournir certains financement aux fins de la résolution. La Commission a proposé en juillet<sup>30</sup> que les financements ex ante des SDG puissent être utilisés dans le cadre de mesures de résolution des défaillances bancaires prévoyant notamment le transfert des dépôts vers une autre entité (par exemple, vente à une autre entité du secteur privé ou à une banque relais, ou fusion avec l'une ou l'autre), à condition que les fonds utilisés ne dépassent pas le montant qui aurait été nécessaire pour rembourser les déposants.

---

<sup>29</sup> On considère généralement qu'il y a utilisation de ressources d'État lorsque les fonds proviennent de contributions rendues obligatoires par la législation de l'État et sont gérés et répartis conformément à cette législation, même s'ils sont administrés par des institutions distinctes de l'autorité publique (voir notamment l'arrêt de la Cour dans l'affaire 173/73, *Italie/Commission*, Rec. 1974, p. 709, point 35).

<sup>30</sup> COM(2010) 368.

La mise en place d'un nouveau cadre de gestion des crises pourraient étendre les besoins de financement au-delà des mesures destinées à protéger les dépôts garantis. Le coût des nouvelles mesures pourrait incomber aux fonds de résolution. En outre, un système de financement de la résolution qui reposerait exclusivement sur les dépôts garantis pénaliserait injustement les établissements de dépôt plus petits et plus spécialisés, au profit des grandes banques universelles, à la structure de bilan plus diversifiée et potentiellement plus importantes sur le plan systémique. Les possibilités de synergie entre SGD et fonds de résolution seront néanmoins étudiées plus avant.

### 5.3. Conception des fonds de résolution

Même si la Commission ne juge pas nécessaire de réglementer le moindre aspect du fonctionnement des fonds de résolution, les éléments suivants devraient, selon elle, faire l'objet d'une approche coordonnée:

- Les banques relevant du cadre de gestion des crises contribueraient **aux fonds de résolution ex ante**, et ces contributions ex ante seraient complétées par des mécanismes de financement ex post, afin que des ressources financières soient disponibles indépendamment de la taille de la banque défaille et que les coûts excédant la capacité du fonds concerné puissent être recouverts par la suite auprès du secteur bancaire.
- **L'obligation de contribuer aux fonds** devrait refléter le partage des responsabilités en matière de surveillance et de gestion des crises. Comme dans le cas des SGD, chaque fonds de résolution percevrait les contributions des établissements agréés dans le même État membre, et ces contributions couvriraient les succursales établies dans d'autres États membres.
- La **base de calcul des contributions** devra être mûrement réfléchie. Si la Commission considère, par principe, qu'une harmonisation totale fondée essentiellement sur les passifs est la meilleure manière de couvrir les coûts de la résolution, d'autres options pourraient être envisagées à ce stade, en vue d'une harmonisation ultérieure de l'assiette des contributions. Si la structure de leur système financier, le contexte budgétaire général ou les coûts potentiels de la résolution le justifient, les États membres pourraient se voir accorder la possibilité de choisir leur propre assiette, sous réserve que cela n'entraîne pas de distorsions du marché intérieur. La Commission mettra en balance le coût et les avantages de chaque approche et tiendra le plus grand compte du point de vue des différentes parties prenantes.

S'il semble approprié, dans un premier temps, de viser à la mise en place d'un réseau de fonds nationaux de résolution, la Commission estime qu'un fonds unique créé au niveau de l'UE servirait mieux l'objectif d'un régime européen de résolution fonctionnant efficacement. La mise en place d'un tel fonds suppose que l'assiette des contributions soit harmonisée.

### 5.4. Taille des fonds

La Commission reconnaît la nécessité de calibrer la taille des fonds nationaux harmonisés compte tenu de la charge qu'ont fait peser d'autres réformes du secteur financier. La mise en place des fonds devrait se faire progressivement, et les contributions initialement exigées devraient être de faible niveau, puis augmenter au fur et à mesure que l'économie repart.

Afin de déterminer la taille de fonds à cibler, la Commission sera particulièrement attentive, dans son analyse d'impact, au coût des mesures de résolution récemment mises en œuvre et elle tiendra compte du fait que cette taille devrait aussi dépendre de l'impact d'autres réformes, telles que l'augmentation des exigences de fonds propres et les mesures tendant à améliorer la capacité des fonds propres d'absorber les pertes. Elle tiendra également compte de l'efficacité d'autres mécanismes d'absorption des chocs (les SGD, par exemple), qui pourraient réduire tant la probabilité que l'impact d'une défaillance bancaire. La taille-cible pourrait également se trouver réduite par la possibilité de recouvrer une partie des dépenses engagées par un fonds de résolution (par exemple, sur la vente d'une banque relais). Enfin, il sera possible d'ajuster les montants détenus par les fonds à la lumière de l'expérience acquise, de façon à ce qu'ils reflètent plus précisément les besoins prévisionnels de financement.

## **6. PROCHAINES ÉTAPES ET TRAVAUX FUTURS**

### **6.1. Prochaine étape: un cadre de coordination (2011)**

La Commission travaille actuellement à la mise au point d'un cadre de gestion des crises et à l'analyse d'impact qui éclairera sa conception et accompagnera la proposition formelle, prévue pour le printemps 2011. Avant d'adopter cette proposition, la Commission procédera, en décembre 2010, à des consultations sur les aspects techniques de ses possibles dispositions. Ce cadre couvrira les domaines visés dans la présente communication: harmonisation des outils, coordination des mesures nationales et mécanismes de financement.

Aux fins de ce cadre, les législations nationales sur l'insolvabilité ne seront modifiées que dans la mesure requise par les mesures présentées ci-dessus. Il pourrait s'agir, par exemple, des modifications requises pour conférer les protections nécessaires aux créanciers et aux actionnaires du cessionnaire en cas de transfert d'actifs entre entités d'un même groupe (section 3.3) ou pour donner la préférence aux déposants si cela est souhaitable eu égard à un pouvoir réglementaire de dépréciation des créances.

### **6.2. Travaux futurs**

#### **Un cadre sur l'insolvabilité (moyen terme)**

La Commission appréciera la nécessité d'harmoniser davantage les régimes d'insolvabilité bancaire, dans la perspective ultime que la résolution des défaillances bancaires et la liquidation des banques en faillite puissent se faire selon les mêmes règles procédurales et matérielles. Il s'agit notamment:

d'apprécier l'opportunité de procédures administratives de liquidation, pour favoriser une liquidation plus rapide et plus ordonnée que ne le permet la procédure judiciaire classique; d'envisager une harmonisation des principes fondamentaux du droit sur l'insolvabilité bancaire, y compris en ce qui concerne les priorités de rang et les règles relatives aux actions en récupération («*clawback*»).

La Commission publiera un rapport sur l'harmonisation plus poussée du droit de l'insolvabilité d'ici à fin 2012.

## **Un cadre intégré (à plus long terme)**

Parallèlement à la révision, prévue en 2014, du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne, la Commission étudiera le meilleur moyen de mettre en place un cadre plus intégré pour la résolution des défaillances de groupes transfrontières. Ce cadre pourrait faire intervenir une autorité de l'UE, mais la capacité opérationnelle de celle-ci dépendrait de l'instauration au niveau de l'UE d'un régime de résolution et d'insolvabilité, ainsi que d'un fonds de résolution financé de manière harmonisée.

## **7. CONCLUSION**

Les mesures proposées dans la présente communication renforceraient sensiblement la résilience du système financier en permettant aux entreprises et aux autorités d'être mieux préparées aux éventuels problèmes et mieux armées pour les traiter très vite. La Commission poursuivra ses travaux en ce sens, conformément au programme de travail ci-joint, afin que les autorités en Europe soient dotées des outils et des ressources financières nécessaires pour intervenir efficacement et gérer la défaillance d'une banque ou d'une entreprise d'investissement d'une manière ordonnée, propre à minimiser l'impact systémique de cette défaillance et les coûts supportés en dernier ressort par les finances publiques et les contribuables.

## Actions futures

| Objectifs                                                                                                                                                                                                                                                                | Action proposée                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Date-cible     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b><i>Cadre de coordination</i></b>                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                |
| Faire en sorte que tous les États membres disposent, pour les banques et certaines entreprises d'investissement, d'un régime de gestion des crises efficace, qui dote les autorités de pouvoirs harmonisés suffisants en matière d'intervention précoce et de résolution | Proposition de directive sur la gestion des crises prévoyant notamment: <ul style="list-style-type: none"> <li>- des pouvoirs de surveillance étendus</li> <li>- une obligation de planification adéquate, y compris des plans de sauvetage et de résolution</li> <li>- des outils de résolution harmonisés</li> </ul> | Printemps 2011 |
| Assurer une coopération et une coordination efficaces entre les autorités en cas de défaillance d'une entreprise transfrontalière                                                                                                                                        | Proposition de directive sur la gestion des crises prévoyant un cadre de coordination transfrontière                                                                                                                                                                                                                   | Printemps 2011 |
| S'assurer de financements du secteur privé à l'appui des mesures de gestion des crises                                                                                                                                                                                   | Proposition de directive sur la gestion des crises prévoyant la création de fonds nationaux de résolution                                                                                                                                                                                                              | Printemps 2011 |
| Apprécier quelles mesures de gestion des crises seraient nécessaires pour les autres établissements financiers                                                                                                                                                           | Rapport au Conseil et au Parlement européen                                                                                                                                                                                                                                                                            | Fin 2011       |

### ***Insolvabilité***

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                       |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Apprécier quelle réforme des régimes d'insolvabilité bancaire est nécessaire au niveau de l'UE pour faire de la liquidation une option réaliste pour les banques défaillantes et pour remédier aux lacunes actuelles des procédures d'insolvabilité lorsqu'elles sont appliquées aux groupes bancaires transfrontières | Rapport au Parlement européen et au Conseil, éventuellement accompagné, d'une proposition législative | Fin 2012 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|

### ***Résolution intégrée des défaillances de groupes bancaires transfrontières***

|                                                                                                                                                                                      |                                                                                                |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Étudier le meilleur moyen de mettre en place un cadre intégré pour la résolution des défaillances de groupes bancaires transfrontières, y compris en faisant intervenir une autorité | À envisager parallèlement à la révision du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne | 2014 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------|

européenne dans la résolution

Apprécier la nécessité de créer un fonds européen de résolution, à l'appui d'une approche intégrée de la résolution des défaillances de groupes bancaires transfrontières

À envisager parallèlement à la 2014 révision du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne