SV

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROSYSTEMET

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 24 oktober 2008

på begäran av Finansdepartementet
om ett utkast till lagrådsremiss
om stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet

(CON/2008/59)

Inledning och rättslig grund

Den 20 oktober 2008 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Finansdepartementet om ett yttrande över ett utkast till lagrådsremiss med titeln "Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet" (nedan kallad lagförslaget).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artikel 105.4 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och artikel 2.1 sjätte strecksatsen i rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler[1], eftersom lagförslaget innehåller regler som gäller finansiella institut som har en påtaglig inverkan på de finansiella institutens och marknadernas stabilitet. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Syftet med lagförslaget

1.1 Lagförslaget avser att säkerställa den finansiella stabiliteten i Sverige och återupprätta förtroendet på marknaderna. För att uppnå detta innehåller lagförslaget bestämmelser om en rättslig ram som upprättar i) en ansvarig myndighet som ska administrera stöd som ges enligt lagförslaget (nedan kallad stödmyndigheten), ii) en stabilitetsfond för att finansiera stödåtgärderna (nedan kallad stabilitetsfonden) samt iii) en prövningsnämnd för stöd till kreditinstitut med behörighet att pröva beslut om villkoren för stöd till kreditinstitutet (nedan kallad prövningsnämnden). Enligt lagförslaget ges stödmyndigheten ett brett mandat att hantera frågor som hänger samman med otillräcklig likviditet samt eventuella solvensproblem som kan uppstå i framtiden, samtidigt som det försöker undvika att den svenska skattebetalaren måste bära kostnaderna för åtgärderna. Lagförslaget medför möjlighet att tillämpa en rad stödåtgärder, bl.a. statliga garantier, kapitaltillskott och tvångsinlösen av aktier[2]. Kreditinstituten avgör själva huruvida de vill utnyttja

1 EGT L 189, 3.7.1998, s. 42.

2 Se 1 kap. 2 § första meningen i lagförslaget.

de stödåtgärder som lagförslaget erbjuder. Deltagandet är baserat på en avtalsrättslig konstruktion mellan stödmyndigheten (Riksgälden) och de kreditinstitut som erhåller stöd[3]. Om det är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt får staten i vissa fall även lösa in aktier i ett kreditinstitut[4]. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (stödmyndigheten) fattar beslut om stöd och stödmyndigheten kommer att hantera den stödfond som inrättas för finansieringen av stödåtgärderna[5].

1.2 Finansinspektionen ges i uppdrag att bevaka situationen och kontrollera att de positiva konsekvenserna av lagförslaget kommer hushåll och företag till del.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Måndagen den 20 oktober 2008 överlämnade regeringen sin remiss till lagrådet och Finansdepartementets begäran om ett yttrande inkom till ECB samma dag. Lagförslaget ska träda i kraft så snart lagrådet yttrat sig och riksdagen antagit det. Regeringen räknar med att detta ska ske under veckan som börjar den 27 oktober 2008.

2.2 Såsom nyligen påpekats i andra ECB-yttranden om förslag till nationella stödåtgärder med anledning av finanskrisen[6] är det viktigt att myndigheterna samordnar sina nationella åtgärder med sina EU-partners. Mot bakgrund av att den finansiella krisen som drabbat medlemsstaterna har likartade orsaker och konsekvenser, och med tanke på att de olika stödåtgärderna påverkar varandra inbördes, noterar ECB att det redan bedrivs samordningsarbete på internationell nivå och på EU-nivå för att upprätthålla förtroendet och den finansiella stabiliteten. ECB hänvisar här särskilt till slutsatserna från Ecofin-rådets möte den 7 oktober 2008, där rådet uttalar gemensamma riktlinjer för medlemsstaternas stödinsatser, nämligen att i) interventioner bör ske i god tid och stöd i princip bara bör ges under en begränsad tid, ii) skattebetalarens intressen bör tillvaratas, iii) de aktuella aktieägarna bör stå för konsekvenserna av interventionen, iv) regeringen bör ha möjlighet att företa ändringar i företagsledningen, v) företagsledningen inte bör få behålla orättmätiga förmåner, vi) regeringarna bl.a. bör kunna påverka den ersättning som utgår, vii) konkurrenters berättigade intressen bör skyddas, särskilt med hjälp av reglerna om statligt stöd samt viii) negativa följdkonsekvenser bör undvikas[7]. Mot denna bakgrund anser ECB att lagförslaget nära följer dessa slutsatser.

---

3 Se 1 kap. 4 § i lagförslaget.

4 Se 4 kap. 1 § i lagförslaget. Inlösen av aktier får ske om i) bolaget eller aktieägaren inte har antagit ett avtalsförslag vars villkor Prövningsnämnden funnit inte vara oskäliga, ii) bolaget eller aktieägaren inte har fullgjort en förpliktelse som följer av ett avtal om stöd enligt denna lag eller iii) bolagets kapitalbas faller under en viss nivå.

5 Se 1 kap. 3 § samt 7 kap. i lagförslaget.

6 Se t.ex. ECB:s yttrande CON/2008/44 av den 3 oktober 2008 på begäran av Irlands finansministerium om ett förslag till lag om kreditinstitut.

7 Se pressrelease från rådets möte nr 2894 (13784/08), återfinns på rådets webbplats www.consilium.europa.eu .

2.3 Den 12 oktober 2008 antog statscheferna för euroområdet en *Declaration on a concerted European action plan of the euro area countries* (nedan kallad deklarationen)[8] där de bekräftar sitt åtagande att agera på ett kraftfullt och omfattande sätt för att återupprätta förtroendet för det finansiella systemet, med målet att återupprätta lämpliga och effektiva finansieringsvillkor för ekonomin. Statscheferna kom överens om gemensamma riktlinjer som EU och euroområdets regeringar, centralbanker och tillsynsmyndigheter ska följa för att undvika att nationella åtgärder får negativa konsekvenser för den gemensamma marknaden och övriga medlemsstater. Ett sådant samordnat tillvägagångssätt omfattar åtgärder som ska i) säkerställa tillräcklig likviditet, ii) underlätta finansinstitutens finansiering på olika sätt, iii) ställa kapital till finansinstitutens förfogande samt iv) förse banker som hamnat i kris med nytt kapital. Vid sitt möte den 16 oktober 2008 godkände Europeiska rådet dessa riktlinjer för alla medlemsstater. Mot denna bakgrund understryker ECB att alla initiativ som regeringarna i medlemsstaterna vidtar för att återupprätta förtroendet på finansmarknaderna bör ha som mål att genomföra dessa gemensamma riktlinjer i nära samarbete med andra medlemsstater och EU:s institutioner.

2.4 Enligt deklarationen är det viktigt att samordna åtgärder så att det inte uppstår större skillnader mellan ländernas nationella genomförandeåtgärder som kan få oönskade effekter och skapa obalans på den globala bankmarknaden. ECB vill särskilt understryka att icke-samordnade statliga stödprogram i enskilda medlemsstater bör undvikas, eftersom detta skulle kunna medföra att penningmarknaderna inom EU fragmenteras. ECB noterar även att lagförslaget innehåller en rättslig ram som ger staten möjlighet att, genom avtal mellan stödmyndigheten och ett berört kreditinstitutet, ge stöd till kreditinstitut som är anpassat till den situation som det enskilda kreditinstitutet befinner sig i. Enligt lagförslaget ska villkoren för sådana avtal utformas så att i) det stödmottagande kreditinstitutet och dess ägare i första hand bär uppkomna förluster, ii) stödet så långt som möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt så att en otillbörlig snedvridning av konkurrensen förhindras samt iii) statens kostnader för stödet hålls så låga som möjligt. ECB noterar att de villkor för stöd som framgår av lagförslaget i stora drag överensstämmer med de allmänna riktlinjer som Ecofin-rådet antog vid sitt möte den 7 oktober 2008 och understryker att olika stödformer som kan komma att tillämpas i framtiden också måste stämma överens med riktlinjerna i deklarationen.

2.5 ECB vill också uppmärksamma Finansdepartementet på de yttranden som ECB antagit på begäran av andra medlemsstater under senare tid, där ECB kommenterar lagförslag som delvis liknar de aktuella svenska förslaget[9]. Det är ECB:s målsättning att underlätta samordningen av de olika

---

8 Deklarationen finns på det franska ordförandeskapets webbplats www.ue2008.fr (ej på svenska).

9 Se ECB:s yttrande CON/2008/44 av den 3 oktober 2008 på begäran av Irlands finansministerium om ett förslag till lag om kreditinstitut (ekonomiskt stöd), ECB:s yttrande CON/2008/46 av den 8 oktober 2008 på begäran av Belgiens finansministerium om ett lagförslag om åtgärder för ökad finansiell stabilitet samt en statlig kreditgaranti för främjande av finansiell stabilitet, ECB:s yttrande CON/2008/48 av den 15 oktober 2008 på begäran av Irlands finansministerium om ett förslag om stödåtgärder till kreditinstitut (ekonomiskt stöd), ECB:s yttrande CON/2008/50 av den 17 oktober 2008 på begäran av Belgiens finansministerium om ett lagförslag antaget enligt artikel 117a i lagen av den 2 augusti 2002 om tillsyn över finanssektorn och sektorn för finansiella tjänster, ECB:s yttrande CON/2008/51 på begäran av Greklands ekonomi- och finansministerium om ett lagförslag som bl.a. inrättar en fond till skydd för investerare, ECB:s yttrande CON/2008/52 av den 17 oktober 2008 på begäran av the Spaniens ekonomiministerium om en lag som inrättar en fond

nationella åtgärderna mot den aktuella finanskrisen, bl.a. genom att skyndsamt anta och offentliggöra ECB-yttranden om förslag till sådana nationella åtgärder.

3. Specifika kommentarer

3.1 *Villkoren för stöd*

ECB noterar att lagförslaget eftersträvar att stöd bara ska ges avseende sådana förpliktelser som är förenliga med en sund kreditverksamhet, att stödet om möjligt ska utformas på ett affärsmässigt sätt samt att det stödmottagande kreditinstitutet och dess ägare i första hand ska bära uppkomna förluster[10]. ECB noterar också att lagförslagets regler om inlösen av aktier gör det möjligt för staten att agera i fall där åtgärder som föreslagits eller avtalats med kreditinstitut inte är tillräckliga för att säkerställa institutets finansiella sundhet[11]. ECB anser att sådana åtgärder, förutsatt att de tillämpas på ett icke-diskriminerande och omdömesgillt sätt, står i överensstämmelse med riktlinjerna i deklarationen, särskilt behovet av att säkerställa att kreditinstitutens aktieägare och företagsledning bär konsekvenserna av en intervention[12].

3.2 *Förbudet mot monetär finansiering*

ECB välkomnar de stabiliserande åtgärderna som är utformade på ett sådant sätt att de uppmuntrar den svenska finanssektorn att agera aktivt och ansvarsfullt för att säkerställa finansiell stabilitet. I linje med sina tidigare yttranden[13] understryker ECB ännu en gång att det är viktigt att de åtgärder som genomförs överensstämmer med fördragets bestämmelser om förbud mot monetär finansiering. I det svenska fallet innebär lagförslaget att en stabilitetsfond inrättas, och denna fond kommer att falla under begreppet "offentligt företag" enligt artikel 101.1 i fördraget. Trots att lagförslaget inte tar upp den roll som Sveriges riksbank kan komma att få i samband härmed, vill ECB påminna de svenska myndigheterna om att de i samband med stabilitetsfonden måste beakta ett antal olika aspekter för att inte komma i konflikt med fördragets bestämmelser om förbud mot monetär finansiering. För det första får stabilitetsfonden inte ges rätt att övertrassera sina konton eller erhålla någon form av krediter från Sveriges riksbank. För det andra vill ECB påpeka att, om

---

som ska förvärva finansiella tillgångar samt en lag om antagande av brådskande ekonomiska och finansiella åtgärder i samband med euroländernas gemensamma handlingsplan, ECB:s yttrande CON/2008/54 av den 17 oktober 2008 på begäran av Danmarks ekonomi- och näringslivsministerium om ett lagförslag om finansiell stabilitet, ECB:s yttrande CON/2008/55 av den 20 oktober 2008 på begäran av Österrikes finansministerium om ett lagförslag för att säkra finansiell stabilitet på den österrikiska finansmarknaden, ECB:s yttrande CON/2008/56 av den 21 oktober 2008 på begäran av Banque de France om ett förslag till ändring av finanslagen för finansiering av ekonomin, ECB:s yttrande CON/2008/57 av den 21 oktober 2008 på begäran av Tysklands finansministerium om ett åtgärdspaket för att stabilisera finansmarknaden samt genomförandebestämmelser till detta samt ECB:s yttrande CON/2008/58 av den 23 oktober 2008 på begäran av Banca d'Italia å Italiens ekonomi- och finansministeriums vägnar om två lagar med brådskande bestämmelser om garantier för banksystemets stabilitet och fortsatt kreditgivning. Alla dessa ECB-yttranden finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

10 Se lagförslagets 1 kap. 2 § tredje meningen, 2 kap. 2 § första och femte meningen, i kombination med 3 kap. 3 §.

11 Se 4 kap. och 5 kap. i lagförslaget.

12 Se t.ex. punkt 3.5 i ECB:s yttrande CON/2008/53, punkt 3.3 i ECB:s yttrande CON/2008/56 och punkt 3.5 i ECB:s yttrande CON/2008/57.

13 Se t.ex. punkt 3.3 i ECB:s yttrande CON/2008/52, punkt 3.1 i ECB:s yttrande CON/2008/56 och punkt 3.1 i ECB:s yttrande CON/2008/57.

stabilitetsfonden i framtiden skulle emittera skuldförbindelser, centralbanker inom Europeiska centralbankssystemet inte får köpa sådana skuldförbindelser direkt från stabilitetsfonden. För det tredje är det viktigt att komma ihåg att, om Sveriges riksbank utför verksamhet åt fonden, sådan verksamhet också måste ske i enlighet med förbudet mot monetär finansiering vad gäller ersättningen för utförd verksamhet.

3.3 *Gemenskapens regler om statligt stöd och finansiella tjänster*

Slutligen bör det säkerställas att de kreditinstitut som erhåller stöd inte får någon orättvis fördel genom att använda sin garanterade status på ett otillbörligt sätt[14]. I detta sammanhang vill ECB också fästa Finansdepartementets uppmärksamhet på de riktlinjer som EU-kommissionen nyligen antagit för hur stödåtgärder till den finansiella sektorn kan utformas för att stå i överensstämmelse med EU:s regler om statligt stöd[15] som, när det gäller statliga garantier som omfattar interbankutlåning, innehåller detaljerade regler för att välja ut de institut som kvalificerar sig för stöd[16]. I linje med sina tidigare yttranden[17], vill ECB ännu en gång understryka vikten av att säkerställa att alla åtgärder som föreslås står i fullständig överensstämmelse med gemenskapens lagstiftning, inklusive EU:s lagstiftning avseende finansiella tjänster och principerna för den inre marknaden.

Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 24 oktober 2008.

[Namnteckning]

Jean-Claude TRICHET

ECB:s ordförande

---

14 Se t.ex. punkt 3.4 i ECB:s yttrande CON/2008/48, punkt 3.1 i ECB:s yttrande CON/2008/50 och punkt 3.4 i ECB:s yttrande CON/2008/57.

15 Se *Communication from the Commission – The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis* av den 13 oktober 2008, finns på kommissionens webbplats www.ec.europa.eu (nedan kallad "kommissionens riktlinjer").

16 Se punkt 18 i kommissionens riktlinjer där det framgår att kriterierna för stöd till kreditinstitut ska vara objektiva och ta hänsyn till institutens roll i det berörda banksystemet och ekonomin som helhet samt vara icke-diskriminerande så att olämpliga negativa effekter på angränsande marknader och den inre marknaden som helhet kan undvikas. Enligt principen om icke-diskriminering ska alla institut som har säte i den berörda medlemsstaten, inklusive dotterbolag, och bedriver omfattande verksamhet omfattas av stödåtgärderna, oavsett nationalitet.

17 Se punkt 2.3 i ECB:s yttrande CON/2008/44 och punkt 3.5 i ECB:s yttrande CON/2008/48.