

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 1 juni 1995 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att utreda bl.a. behovet av ändringar i det regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamhet samt behovet av särskilda regler för situationer när en enskild bank har råkat i finansiella svårigheter.

Kommittén har antagit namnet Banklagskommittén.

I arbetet med detta slutbetänkande har följande ledamöter, sakunniga, experter och sekreterare deltagit.

Ledamöter: jur.kand. Sören Mannheimer (ordförande), justitierådet Torgny Håstad (fr.o.m. 1999-05-11), f.d. kammarrättspresidenten Reidunn Laurén, filosofie doktorn Irma Rosenberg, f.d. statsrådet Gertrud Sigurdsen och advokaten Lars Söderqvist.

Sakkunniga: ekonomie doktorn Lars Hörngren, f.d. bankdirektören Gunnar Lundh, professorn Mikael Möller (fr.o.m. 1999-03-21), docenten Lars Nyberg, chefsjuristen Hans Schedin och docenten Staffan Viotti.

Experter: verkställande direktören Ulla Lundquist samt kansliråden Mikael Mellqvist (fr.o.m. 1999-05-11), Magnus Petrelius (fr.o.m. 1999-05-11) och Mats Walberg.

Sekreterare: hovrättsassessorn Gustaf Sjöberg och filosofie doktorn Sonja Daltung.

Kommittén har tidigare avgett delbetänkandena Rapporterings-skyldighet för revisorer i finansiella företag (SOU 1995:106), Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag (SOU 1998:27), Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag (SOU 1998:160) och Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. (SOU 1999:82).

Härmed överlämnas kommitténs slutbetänkande Offentlig administration av banker i kris (SOU 2000:66).

Till betänkandet fogas en reservation av ledamoten Reidunn Laurén.

Stockholm i juni 2000.

Sören Mannheimer

/Gustaf Sjöberg

Torgny Håstad

Sonja Daltung

Reidunn Laurén

Irma Rosenberg

Gertrud Sigurdson

Lars Söderqvist

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	25
1 Förslag till Lag (2002:XXX) om offentlig administration av banker	25
2 Förslag till Lag om ändring i konkurslagen (1987:672).....	35
3 Förslag till Lag om ändringar i förmånsrättslagen (1970:979)	37
4 Förslag till Lag om ändringar i bankrörelselagen (1987:617).....	40
5 Förslag till Lag om ändringar i lagen (1995:1571) om insättnings- garanti	42
6 Förslag till Lag om ändringar i lagen (1999:158) om investerarskydd ...	44
1 Inledning	47
1.1 Bakgrund och utredningens uppdrag	47
1.2 Kommitténs arbete	48
1.3 Betänkandets disposition	51
Bakgrund	
2 Konkurs, likvidation och rekonstruktion m.m.....	55
2.1 Konkurs	55
2.2 Likvidation och andra former av upplösning	60
2.3 Lagen om företagsrekonstruktion	66
2.4 Ackord.....	72

2.5	Återvinning	73
2.6	Förmånsrätt	75
2.7	Mannamån mot borgenär	77
3	Insättningsgarantin, Riksbankens uppdrag och Bankstödslagen	81
3.1	Insättningsgarantin	81
3.2	Riksbankens uppdrag	82
3.3	Bankstödslagen	84
4	Kommitténs förslag i huvudbetänkandet	89
5	Förhållanden i andra länder	99
5.1	Inledning	99
5.2	USA	100
5.2.1	Inledning	100
5.2.2	Insättningsgarantisystem	101
5.2.3	En särskild konkurs-rekonstruktionsordning för banker	103
5.2.4	Möjligheter och skyldigheter för FDIC att ingripa	106
5.2.5	Centralbankens roll	108
5.3	England	108
5.3.1	Inledning	108
5.3.2	”Administration”	109
5.3.3	Arbetsfördelning mellan myndigheter	111
5.3.4	FSA:s befogenheter	112
5.3.5	Insättningsgaranti	114
5.4	Norge	114
5.4.1	Inledning	114
5.4.2	Offentlig administration	115
5.4.3	Garantifondernas uppdrag	118
5.4.4	Särskild reglering av banker med finansiella problem som inte är satta under offentlig administration	120
5.4.4.1	Inledning	120
5.4.4.2	Kredittilsynets befogenheter och skyldigheter	120
5.4.4.3	Anmälningsskyldighet för bankledningen och revisorerna	122
5.4.4.4	Bankstyrelsens och bolagsstämmans skyldigheter	123
5.4.4.5	Regeringens befogenheter	123

5.5	Finland	124
5.5.1	Inledning	124
5.5.2	Insättningsgarantisystem	125
5.5.3	Statens säkerhetsfond	126
5.5.4	Finansinspektionens befogenheter när en bank har finansiella svårigheter	128
5.5.5	Finlands Banks befogenheter när en bank har finansiella svårigheter	129

Analys

6 En särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker – motiv och riktlinjer 133

6.1	Inledning	133
6.2	Gällande ordning	135
6.3	Motiv för en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker	138
6.3.1	Problem med gällande ordning	138
6.3.1.1	Situationer där en bank har betalningssvårigheter	138
6.3.1.2	Situationer där en bank bryter mot gällande kapitalkrav	142
6.3.1.3	Situationer där en bank i övrigt bryter allvarligt mot rörelsereglerna	145
6.3.2	Bör lagen om företagsrekonstruktion tillämpas på banker?	145
6.3.3	Slutsatser	147
6.4	Riktlinjer för en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker	148
6.4.1	Inledning	148
6.4.2	När skall en bank kunna sättas under offentlig administration?	149
6.4.3	Utformning av offentlig administration	151
6.4.3.1	Inledning	151
6.4.3.2	Kontroll över rörelsen	152
6.4.3.3	Byte av ledning	153
6.4.3.4	Beslut om kapitalstruktur	153
6.4.3.5	Borgenärsskydd	155
6.4.3.6	Insättningsgaranti	162
6.4.3.7	Statlig garanti för nya åtaganden	164
6.4.4	Värdering av rörelsen	169
6.4.5	Aktieägarnas ställning	172

6.4.6	Reglering och tillsyn av banker under offentlig administration.....	174
6.4.7	Upphörandet av offentlig administration	174
6.4.8	Ersättning till staten för garantin	175
7	En särskild krishanteringsmyndighet – motiv och riktlinjer ..	177
7.1	Inledning	177
7.2	Motiv för en särskild krishanteringsmyndighet	178
7.2.1	Inledning	178
7.2.2	Hantering av banker under offentlig administration.....	178
7.2.3	Hantering av banker med finansiella problem som inte är under offentlig administration	181
7.3	Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter.....	186
7.4	Krishanteringsmyndigheten	190

Förslag

8	Regler för offentlig administration av bankaktiebolag	199
8.1	Inledning	199
8.2	Krishanteringsmyndigheten	199
8.3	Ansökan och beslut om offentlig administration	201
8.3.1	Förutsättningar för offentlig administration	201
8.3.2	Ansökan.....	204
8.3.3	Beslut och handläggning.....	207
8.3.4	Ansökan om konkurs och likvidation.....	208
8.4	Verkningar av offentlig administration.....	212
8.4.1	Inledning	212
8.4.2	Statlig kontroll över rörelsen	212
8.4.3	Stopp för utbetalningar till aktieägarna.....	214
8.4.4	Stopp för fullgörande av förpliktelser (betalningsstopp).....	215
8.4.5	Efterställda fordringar	218
8.4.6	Ömsesidigt förpliktande avtal och kvittning.....	219
8.4.7	Förmånsrätt för nya fordringar.....	223
8.4.8	Fullgörande efter betalningsstopp.....	224
8.4.9	Fullgörande i strid mot beslut om betalningsstopp	227
8.4.10	Av systemskyddsskäl uppskjutet betalningsstopp	230
8.5	Statlig garanti	234
8.5.1	Utfärdande och upphörande av en statlig garanti ..	234
8.5.2	Ersättning till staten	236

8.5.3	Garanterade förpliktelser som finns vid ett betalningsstopp.....	237
8.6	Offentligt ackord.....	240
8.7	Nyemission samt nedsättning av aktiekapital och fordringar	244
8.7.1	Nyemission och nedsättning av aktiekapital	244
8.7.2	Nedsättning av aktiekapital och fordringar	248
8.7.3	Ändring av EG-rätten.....	251
8.8	Undantag från kapitaltäckningsreglerna m.m.	254
8.9	Upphörande av offentlig administration	256
8.10	Beslut och ansvar	258
9	Insättningsgarantin m.m.	263
9.1	Inledning	263
9.2	Garanterade insättningar under offentlig administration	264
9.2.1	Inledning	264
9.2.2	Nya garanterade insättningar under offentlig administration.....	265
9.2.3	Utbetalning av garanterade insättningar under betalningsstopp.....	266
9.3	Investerar skydd vid betalningsstopp under offentlig administration	268
9.4	Nya uppgifter för Insättningsgarantinämnden	269
9.4.1	Vid konkurs.....	269
9.4.2	Vid tvångsnedsättning under offentlig administration.....	270
9.4.3	Vid offentligt ackord under offentlig administration.....	273
9.4.4	Vid underhandsackord	274
10	Ikraftträdande, ekonomiska konsekvenser m.m.....	279
	Reservation.....	281
	Bilagor	
1	Kommittédirektiv	285
2	Tilläggsdirektiv	297
3	OFFENTLIG ADMINISTRATION AV BANKER – en bedömning av tilltänkt lagstiftnings förenlighet med Regeringsformen, Europakonventionen och EG-rätten.....	301

Sammanfattning

Inledning

I det här betänkandet behandlar kommittén hur staten skall hantera banker i kris. Kommittén föreslår en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av bankaktiebolag med problem – kallad offentlig administration. Vidare föreslår kommittén att det skall inrättas en särskild myndighet – Krishanteringsmyndigheten – med huvudansvar för institutet offentlig administration. Betänkandet innehåller också en analys av rollfördelningen mellan Krishanteringsmyndigheten, Finansinspektionen, Riksbanken och Insättningsgarantinämnden.

Förslagen i betänkandet är avsedda att komplettera det regel- och tillsynssystem som kommittén har föreslagit i huvudbetänkandet *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:16). Där har kommittén identifierat behovet av att skydda det finansiella systemets funktion som huvudskälet till att banker bör vara särskilt reglerade och stå under särskild tillsyn. Bankerna spelar en central roll i det finansiella systemet. De är väsentliga för såväl betalningsförmedlingen som för kapitalförsörjningen till hushåll och företag. Som finns beskrivet i huvudbetänkandet kan en banks oförmåga att fullgöra sina förpliktelser medföra att även andra banker får problem, vilket i förlängningen kan leda till en systemkris i vilken betalningsförmedling och kapitalförsörjning fungerar bristfälligt. Huvudmålet för det regel- och tillsynssystem som kommittén har föreslagit i huvudbetänkandet är att banker skall vara motståndskraftiga mot störningar. Inget regelverk och tillsynssystem kan emellertid förhindra att enskilda banker får finansiella problem. Rörelse regler och tillsyn bör därför kompletteras med en effektiv ordning för hantering av banker med finansiella problem.

Banker med finansiella problem måste hanteras så att risken för systemkriser minimeras. En mindre väl fungerande ordning, som inte tillräckligt minskar risken för systemkriser, kan leda till att staten, som har det yttersta ansvaret för stabiliteten i det finansiella systemet, hamnar i en oönskad förhandlingssituation med banker som har finans-

iella problem. Dessa kan förhandla sig till ekonomiskt stöd på otillbörligt förmånliga villkor genom att staten inte har något annat trovärdigt alternativ. Statliga stödåtgärder som gynnar bankers ägare och fordringsägare kan sprida uppfattningen att negativa konsekvenser av en riskabel bankrörelse mildras av statliga stödåtgärder. En sådan uppfattning kan öka ägarnas riskbenägenhet och minska fordringsägarnas incitament att värdera risken i en banks rörelse, vilket skulle ge ett mindre stabilt finansiellt system och bli kostsamt för skattebetalarna.

En effektiv ordning för hantering av problembanker förstärker sålunda bankernas drivkrafter att undvika problem och minskar risken för att allmän oro skall uppstå till följd av att en bank får problem. En dåligt utformad ordning eller osäkerhet om hur en bank med problem kommer att hanteras kan däremot leda till att banker eller dess ägare spekulerar i möjligheten att komma ur problemen genom statligt stöd på förmånliga villkor. Bankernas handlande under normala förhållanden påverkas av förväntningarna om hur banker med problem kommer att behandlas av staten. Det är därför viktigt att i förväg inrätta en väl utformad ordning och inte vänta till dess att problem uppstår.

Brister i gällande ordning

Gällande regler för hantering av banker med finansiella problem har brister. Det visar både kommitténs analys och erfarenheterna från finanskrisen. De regler som gäller idag är i stort sett desamma som gällde före finanskrisen. Enligt dessa regler skall en bank som bryter mot kapitaltäckningskraven rätta till missförhållandet. Det kan ske på två sätt; antingen tillförs nytt kapital eller så anpassas rörelsens omfattning och risknivå till tillgängligt kapital. Att attrahera nytt kapital kan vara svårt om det råder osäkerhet om bankens värde och att snabbt minska balansräkningen kan medföra stora kostnader. Om en bank misslyckas med att återställa kapitaltäckningen återstår slutligen endast att återkalla bankens oktroj, vilket i sin tur innebär att banken måste avvecklas. Om banken inte kan avvecklas på annat sätt, skall den likvideras i enlighet med reglerna i aktiebolagslagen. Banker under likvidation torde snabbt få likviditetsproblem och därmed bli konkursmässiga och konkurser i banker riskerar att ge upphov till systemkriser. Både konkurs och likvidation bör därför undvikas i banker vars problem kan störa stabiliteten i systemet, till dess systemrisken är undanröjd. Under finanskrisen ansågs det heller inte lämpligt att låta någon bank bli föremål för ett likvidationsförfarande, utan staten fann det nödvändigt att ingripa med särskilda åtgärder. Ingripandet måste till att börja med ske ad hoc, eftersom det saknades regler för en situation som

denna. När det framstod som klart att det rörde sig om en kris i hela det finansiella systemet och staten hade utfärdat den s.k. bankgarantin inrättades en särskild krishanteringsmyndighet, Bankstödsnämnden. För att förhindra att staten genom bankgarantin hamnade i en utpressningssituation infördes vissa bestämmelser av tvångskaraktär. Dessa bestämmelser var knutna till garantin och upphörde att gälla samtidigt som garantin år 1996.

Som nämnts är bestämmelserna i stort sett desamma nu som vid finanskrisens utbrott. En insättningsgaranti har införts, men den är främst att betrakta som ett konsumentskydd och påverkar i stort sett inte systemstabiliteten. Det finns inte längre någon krishanteringsmyndighet. Bankstödsnämnden har omvandlats till Insättningsgarantinämnden, vars uppgift är begränsad till att hantera insättningsgarantin och investerarskyddet. Slutsatsen är därför att behovet av en effektiv ordning för att hantera banker med finansiella problem är lika stort idag som före bankkrisen.

Offentlig administration

Ett huvudproblem med gällande ordning är att det inte finns något trovärdigt sätt att hantera systemhotande banker med finansiella problem. Det är kommitténs bedömning att gällande regelverk inte kan modifieras så att man kommer tillrätta med detta problem. Lagen om företagsrekonstruktion, som idag inte är tillämplig på banker, förutsätter att det går att rekonstruera ett företag utan att andra företag eller det finansiella systemet påverkas nämnvärt. När det gäller banker skulle det principiella betalningsstopp som lagen innehåller emellertid kunna utlösa en systemkris. Vidare bygger lagen på frivilligt deltagande från det rekonstruerade företaget, vilket inte är lämpligt när det gäller systemhotande banker. Konkurslagen kan inte utan vidare användas på systemhotande banker eftersom en konkurs kan utlösa en systemkris. Varken konkurs eller företagsrekonstruktion ger staten möjlighet att ta tillvara samhälleliga intressen vad gäller det finansiella systemets funktion.

Av nämnda skäl föreslår kommittén en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker benämnd *offentlig administration*. Huvudsyftet med offentlig administration är att till låga samhälls-ekonomiska kostnader undvika systemkriser, men förfarandet skall även kunna fungera som en rekonstruktionsordning för banker som inte utgör systemrisk. Kommittén föreslår att det inrättas en särskild myndighet, kallad *Krishanteringsmyndigheten*, som skall ha som främsta uppgift att ta hand om banker under offentlig administration.

Enligt förslaget är det Stockholms tingsrätt som, efter ansökan av Krishanteringsmyndigheten, beslutar om offentlig administration. Ett beslut om offentlig administration påverkar den bank som sätts under administration på många sätt. Genom beslutet blir ett särskilt regelverk tillämpligt på banken. Det regelverket innehåller bl.a. bestämmelser som direkt anger rättsverkningar av beslutet samt anger hur rörelsen får bedrivas. Vidare ger det möjlighet för Krishanteringsmyndigheten att i olika avseenden besluta i bankens angelägenheter, såsom t.ex. om rörelsens inriktning, styrelsens och ledningens sammansättning, bankens organisation, försäljning eller nedläggning av hela eller delar av rörelsen eller fusion. Krishanteringsmyndigheten får också möjlighet att på olika sätt besluta om en banks fullgörande av förpliktelser genom offentligrättsliga beslut som direkt binder banken.

Förutsättningarna för offentlig administration

Offentlig administration är inte tänkt att ersätta utan att komplettera det bolagsrättsliga institutet likvidation och det insolvensrättsliga institutet konkurs. Förutsättningarna för offentlig administration skall vara att den aktuella banken antingen är på obestånd, enligt kommitténs definition, eller att det föreligger grund för att återkalla dess oktroj. Kriterierna är utformade så att konkurs respektive tvångslikvidation alltid är alternativ till offentlig administration. Tanken är att en bank skall sättas under offentlig administration om det är nödvändigt av systemskyddsskäl eller om det är motiverat med en rekonstruktion, i annat fall skall det bli konkurs eller likvidation. Det är Krishanteringsmyndigheten som bedömer om det är lämpligt med en rekonstruktion; en banks aktieägare och borgenärer kan därför inte vara säkra på att en bank i svårigheter sätts under administration.

Statlig kontroll

Offentlig administration skall, som nämnts, kunna användas som ett verktyg för att uppnå statlig kontroll över enskilda banker i kris. Syftet är att förhindra att statens ansvar för det finansiella systemet ger upphov till utpressningsliknande förhandlingslägen och moral hazard hos bankers ledning och ägare. Staten skall kunna ta kontroll över en banks rörelse utan att överta ägandet av banken. Kommitténs förslag innehåller ingen möjlighet för staten att tvångsvis överta aktierna i en bank. Förslaget innebär att Krishanteringsmyndigheten uppnår kontroll över driften av rörelsen genom att företräda samtliga aktier vid

bolagsstämma i bank under offentlig administration. Det är alltså fråga om en principiellt annorlunda lösning än i konkurs och vid likvidation, där en förvaltare respektive likvidator tar kontroll över rörelsen vid sidan av det associationsrättsliga regelsystemet. Genom att Krishanteringsmyndigheten vid administration i stället föreslås träda in i det associationsrättsliga systemet underlättas fortsatt drift av rörelsen, vilket i sin tur ökar möjligheterna att rekonstruera banken och att återgå till normal drift efter avslutad offentlig administration. Utöver kontrollen via bolagsstämman kan Krishanteringsmyndigheten utöva kontroll över banken genom offentlighetsrättsliga beslut av olika slag.

På grund av EG-rättens utformning föreslår kommittén att beslut rörande nyemission och nedsättning av aktiekapitalet skall undantas från Krishanteringsmyndighetens beslutanderätt och att aktieägarna alltså skall ha kvar rätten att besluta i dessa frågor. Kommittén anser dock att regeringen bör verka för en förändring av EG-rätten så att Krishanteringsmyndigheten ges möjlighet att genom bolagsstämman besluta även i dessa frågor, eftersom en nyemission kan vara ett viktigt led i en rekonstruktion. I avvaktan på en förändring av EG-rätten bör EG-rättens möjlighet att ge domstol beslutanderätt i frågor om nedsättning av aktiekapital utnyttjas. Kommittén föreslår därför att Krishanteringsmyndigheten, inom ramen för det pågående domstolsärendet om offentlig administration, skall få begära nedsättning av aktiekapitalet i en bank under administration.

Statlig garanti

Ett mål med offentlig administration är att det skall vara möjligt att fortsätta rörelsen för att underlätta rekonstruktion. Eftersom en bank i regel befinner sig i dåligt ekonomiskt skick vid beslut om offentlig administration är det viktigt att beslutet uppfattas som positivt av bankens motparter och inte som en varningssignal. För att uppnå detta föreslås en lagreglerad möjlighet att utfärda en statlig garanti, som innebär att en bank under offentlig administration skall fullgöra alla förpliktelser som uppkommer under garantitiden. En garanti kan ha sådan statsfinansiell betydelse att regeringen bör besluta om den efter förslag från Krishanteringsmyndigheten.

En huvudprincip för offentlig administration är att det genom förfarandets utformning skall vara trovärdigt att staten inte kommer att skydda en banks alla borgenärer från kapitalförluster om banken får finansiella problem. Det är viktigt att långgivare vet att det under normala omständigheter finns viss risk med att låna ut pengar till banker. Det ger dem anledning att söka värdera risken i gälde-

närsbankens rörelse. Av denna orsak föreslås garantin endast kunna avse nya åtaganden, dvs. sådana som uppkommer efter det att garantin utfärdats. Vidare föreslås garantin inte omfatta åtaganden som uppkommer efter det att offentlig administration har upphört; en statlig garanti utan statlig kontroll riskerar nämligen att leda till moral hazard-problem. Eftersom en bank under administration inte skall kunna sättas i fri verksamhet om den inte uppfyller alla vanliga krav på bankrörelse bör garanterade fordringar inte längre omfattas av garantin när administrationen avslutas. För att öka möjligheten att få lämplig extern finansiering och för att minska övergångsproblemen föreslår dock kommittén att garanterade fordringar skall fortsätta att vara garanterade under en övergångstid om tre månader efter det att den offentliga administrationen upphört. Denna lösning medger att kreditgivarna, genom avtalsbestämmelser, tillförsäkrar sig möjligheten att få ersättning från garantin i samband med att den offentliga administrationen upphör.

Garantin föreslås bli generell såtillvida att den skall omfatta alla förpliktelser som uppkommer under tiden som garantin gäller, förutom förpliktelser som redan är statligt garanterade genom insättningsgarantin. Kommittén föreslår en ordning som i praktiken innebär att banken under administration sköter betalningen av garanterade förpliktelser. Samma ordning kan tillämpas när det gäller insättningar som omfattas av insättningsgarantin. Ordningen innebär att, för insättningar som omfattas av insättningsgarantin, insättaren kan fortsätta att ta ut pengar från sitt konto som vanligt, även om banken stoppar fullgörandet av andra förpliktelser (se nedan). En sådan ordning möjliggör för banken att fortsätta med kontohanteringen vilket upprätthåller värdet på banken och underlättar en rekonstruktion samtidigt som det innebär ett bättre skydd för insättaren.

När en statlig garanti utfärdas skall banken betala en avgift för garantin och staten få regressrätt för utbetalningar till följd av garantin.

Ett viktigt syfte med offentlig administration är att skapa ett andrum för banker med finansiella problem på annat sätt än genom statliga kapitaltillskott. Genom statlig kontroll och statlig garanti för nya fordringar skall det, enligt förslaget, vara möjligt att under en övergångsperiod, i avvaktan på en lösning av problemen, driva en bank vidare trots att den inte uppfyller lagstadgade kapitalkrav.

Offentlig ackord och tvångsnedläggning av fordringar

För att underlätta lösningar utan statliga kapitaltillskott föreslår kommittén att förfarandet offentlig administration skall innehålla bestämmelser om offentligt ackord och tvångsnedläggning av fordringar. I praktiken är det nästan omöjligt att åstadkomma en hållbar rekonstruktion, utan statligt kapitaltillskott, om inte rekonstruktionspaketet innefattar någon form av nedläggning av bankens "gamla" skulder. En nedläggning kan ske informellt efter överenskommelse mellan de berörda intressenterna, men möjligheten att uppnå resultat vid sådana informella förhandlingar påverkas av vilka tvångsåtgärder som finns tillgängliga.

Kommittén föreslår att bestämmelserna om offentligt ackord i lagen om företagsrekonstruktion, med vissa modifieringar, skall gälla även vid offentlig administration. Bestämmelserna innebär att en minoritet av fordringsägarna kan tvingas att sätta ned sina fordringar på samma sätt som en majoritet har gått med på. Argumentet för en sådan ordning är detsamma vid offentlig administration som vid företagsrekonstruktion, nämligen att förhindra att varje enskild borgenär får en oproportionerligt stark ställning vid förhandlingar om nedläggning av fordringar. När det gäller banker som staten har ett intresse av att rekonstruera finns det dock en risk för att bankens fordringsägare, genom att vägra rösta för ett ackord, spelar på möjligheten att staten skall skjuta till kapital utan motprestation från borgenärerna. För att förhindra att fordringsägarna får en ställning som medger utpressning av staten bör staten ha en möjlighet att med tvång få fordringar på en bank under administration nedsatta. Kommittén föreslår därför att Krishanteringsmyndigheten, i samband med begäran om nedläggning av en banks aktiekapital, skall kunna i domstol begära att även fordringar på banken sätts ned.

En nedläggning av fordringar skall kunna ske endast i den mån det behövs för att skulderna skall motsvara rörelsens värde och ytterligare förutsättningar föreslås vara att aktiekapitalet först sätts ned till noll samt att nedläggningen följer förmånsrättsordningen. Endast fordringar som kan omfattas av ett offentligt ackord skall kunna tvångsnedläggas.

Betalningsstopp

Det är en viktig princip bakom utformningen av institutet offentlig administration att en banks förluster i första hand skall bäras av bankens aktieägare och därefter av de borgenärer som har fordringar som uppstått före beslutet om offentlig administration. De senare bör

bära förlusterna enligt de principer som gäller i den allmänna obeståndsrätten. I syfte att förhindra att några borgenärer får fullt betalt på andra borgenärens bekostnad föreslås offentlig administration därför innehålla bestämmelser om betalningsstopp. Förslaget innebär att det är Krishanteringsmyndigheten som beslutar om betalningsstopp och att den aktuella banken genom ett sådant beslut blir bunden att upphöra med att fullgöra alla förpliktelser som uppkommit före stoppet. Krishanteringsmyndigheten skall stoppa en banks betalningar om det inte är i borgenärernas gemensamma intresse att banken fortsätter att fullgöra sina förpliktelser. Om det inte är möjligt att stoppa betalningarna av systemskyddsskäl skall Krishanteringsmyndigheten *skjuta upp betalningsstoppet av systemskyddsskäl*. Staten bör svara för att de betalningar som sker under den tid som betalningsstoppet skjuts upp inte skadar övriga borgenärer, dvs. de som inte får betalt innan betalningsstopp så småningom beslutas. Kommittén föreslår en metod som ser till att övriga borgenärer inte skadas av att betalningarna inte stoppas.

Trots ett betalningsstopp skall Krishanteringsmyndigheten kunna besluta att banken skall fullgöra enstaka förpliktelser om det ger en nytta för borgenärerna som överstiger kostnaden. Vidare skall myndigheten kunna besluta att banken skall fullgöra enstaka förpliktelser av systemskyddsskäl. Om fullgörandet inte är i borgenärernas gemensamma intresse skall staten svara för att fullgörandet inte sker på bekostnad av de borgenärer som inte får betalt.

Enligt förslaget skall ett beslut om offentlig administration inte med automatik medföra betalningsstopp, eftersom ett sådant kan ha konsekvenser för en banks rörelse som försvårar och rentav omöjliggör en rekonstruktion av banken. Tanken är att offentlig administration skall kunna tillgripas på ett relativt tidigt stadium innan problemen har blivit så stora att inte alla borgenärer kan få fullt betalt. I sådana fall är det inte nödvändigt att stoppa fullgörandet av bankens förpliktelser för att skydda borgenärerna från en ojämlig behandling. Även systemskyddsskäl kan göra det olämpligt eller omöjligt att stoppa en banks betalningar; en banks underlåtenhet att fullgöra förpliktelser kan medföra problem för andra banker.

Ett betalningsstopp föreslås kunna begränsas till att avse endast efterställda fordringar. Krishanteringsmyndigheten skall stoppa betalningen av efterställda fordringar om inte fortsatta betalningar ligger i borgenärernas gemensamma intresse. Det skall alltså inte vara möjligt att av systemskyddsskäl skjuta på ett betalningsstopp avseende efterställda fordringar. Betalningar av efterställda lån kan i regel stoppas utan några systemeffekter och utan allvarliga konsekvenser för driften av bankens rörelse. För det fall det finns skäl att tro att oprioriterade

borgenärer kommer att få fullt betalt räcker det att stoppa fullgörandet av efterställda fordringar för att skydda borgenärerna. Att låta bli att stoppa betalningar av efterställda lån skulle leda till onödigt stora kostnader för systemskyddet. Kommitténs bedömning är att det i regel kommer att råda sådan osäkerhet om bankens värde vid beslut om offentlig administration att fullgörandet av efterställda fordringar bör stoppas. Om det mot förmodan skulle vara nödvändigt att betala vissa efterställda fordringar av systemskyddsskäl får beslut fattas i varje enskilt fall.

Ett betalningsstopp föreslås inte gälla insättningar som omfattas av den statliga insättningsgarantin, eftersom det medger att banken fortsätter att bedriva inlåningsverksamhet och betalningsförmedling, vilket torde underlätta en rekonstruktion. Lösningen innebär också ett bättre konsumentskydd; för många insättare kan det vara besvärligt att inte ha tillgång till sina insättningar, även om det bara är fråga om några dagar. Förbättringen av konsumentskyddet minskar i sin tur risken för att insättare skall ta ut sina pengar på grund av oro för att banken skall sättas under offentlig administration. Insättningsgarantinämnden skall, med en metod som liknar den som används vid uppskjutet betalningsstopp, svara för att utbetalningar till insättare inte skadar andra borgenärer.

Upphörande

Offentlig administration skall enligt förslaget upphöra när det inte längre finns skäl för förfarandet. Om en bank uppfyller alla krav på bankrörelse och beräknas kunna klara finansieringen på egen hand skall den offentliga administrationen upphöra och banken sättas i fri verksamhet. Offentlig administration kan också avslutas genom att banken försätts i konkurs eller blir föremål för likvidation efter ansökan av Krishanteringsmyndigheten. Offentlig administration skall inte få pågå längre än två år om det inte finns särskilda skäl för det. För att motverka risken för att förfarandet pågår längre än nödvändigt, med de nackdelar för ägarna som detta kan medföra, skall ägare till minst 10 procent av aktierna efter sex månader från beslutet om offentlig administration hos rätten kunna begära att denna upphör.

Krishanteringsmyndigheten

Kommittén föreslår, som nämnts, att det skall inrättas en särskild myndighet – Krishanteringsmyndigheten – med huvudansvar för institutet offentlig administration. Myndigheten skall också kunna fungera som informell rekonstruktör utanför offentlig administration och hjälpa till med kontakterna mellan banker som har finansiella problem och potentiella finansärer. Myndigheten skall med andra ord kunna agera som förhandlingsbiträde. Kommittén anser att dessa uppgifter inte är lämpliga för vare sig Finansinspektionen, Riksbanken eller Insättningsgarantinämnden, eftersom de kan komma i konflikt med deras huvudsakliga uppgifter. Genom inrättandet av en särskild krishanteringsmyndighet är det möjligt att renodla de olika myndigheternas roller.

Enligt kommitténs bedömning är det under normala förhållanden tillräckligt att Krishanteringsmyndighetens styrelse träffas regelbundet för att diskutera utvecklingen på de finansiella marknaderna och för att förbereda sig för krissituationer av olika slag. Det kan vara lämpligt att styrelsen har någon form av mycket begränsad kanslifunktion till sitt förfogande. Styrelsen bör i sitt arbete ha tillgång till informationsflödena och kunskapen inom Finansinspektionen och Riksbanken, vilket kan lösas genom representation i styrelsen. I händelse av kris i någon bank måste Krishanteringsmyndigheten ha möjlighet att snabbt få tillgång till nödvändiga resurser, t.ex. för att anlita konsulter, eventuellt anställa personal eller liknande, för att möta de krav som den nya situationen må ställa.

En av Krishanteringsmyndighetens uppgifter blir att avgöra om en bank i svårigheter bör sättas under offentlig administration eller om likvidation eller konkurs är lämpligare alternativ. Vid bedömningen gäller det att avgöra om banken kan komma att utgöra en systemrisk eller om det finns risk för omfattande kapitalförstöring. Bedömningen fordrar ingående kunskap om det finansiella systemet och är i hög grad beroende av det allmänna ekonomiska läget, tillståndet på bankmarknaden och även internationella förhållanden. I tider av allmän oro på de finansiella marknaderna och när det kan vara aktuellt att sätta flera banker under offentlig administration är det viktigt att denna bedömning görs samlat hos Krishanteringsmyndigheten. Självklart bör Krishanteringsmyndigheten i dessa frågor samråda med Finansinspektionen och Riksbanken. Detta kommer att ske naturligt om det ingår företrädare för Riksbanken och Finansinspektionen i styrelsen för Krishanteringsmyndigheten och även annars kan det förutsättas att informationsutbytet mellan myndigheterna blir omfattande och öppet.

Den viktigaste uppgiften för Krishanteringsmyndigheten blir att ta kontroll över en bank som satts under offentlig administration och bestämma inriktningen på rekonstruktionsarbetet. Efter ett beslut om offentlig administration måste myndigheten, i den mån den inte redan har det, snabbt skapa sig en klar bild av läget i banken. Eventuellt bör den byta ut bankens styrelse och verkställande direktör. Konsulter kan behöva anlitas för att utröna bankens ekonomiska ställning. För att påskynda eventuell rekrytering av ny ledning och konsulter bör myndigheten vara förberedd genom att ha sonderat lämpliga kandidater. Omedelbart efter beslutet om offentlig administration måste myndigheten också ta ställning till om huruvida bankens betalningar skall stoppas och om huruvida en garanti bör utfärdas. Därefter vidtar arbetet med en rekonstruktion innefattande bl.a. förhandlingar om försäljning av delar av rörelsen och ny finansiering samt eventuella beslut om att helt eller delvis lägga ned rörelsen.

Sammanfattningsvis anser kommittén följande beträffande behovet av att inrätta en permanent krishanteringsmyndighet.

För att hantera systemrisker och för att möjliggöra en rekonstruktion av en bank utan onödig kapitalförstöring torde normalt fortsatt drift utan avbrott vara en grundförutsättning. Detta resonemang är bakgrunden till kommitténs förslag om offentlig administration kombinerat med en permanent inrättad krishanteringsmyndighet. Som framgår av betänkandet är offentlig administration ett flexibelt men ganska komplicerat instrument till skydd mot en rad olika typer av systemhotande kriser samt för avveckling eller rekonstruktion av banker.

Det är kommitténs bestämda uppfattning att det föreslagna förfarandet kräver en permanent inrättad krishanteringsmyndighet så att den:

- är väl förtrogen med relevant lagstiftning
- erhåller information löpande bland annat från Finansinspektionen och Riksbanken
- förberett sig för de olika situationer som mycket snabbt kan kräva beslut och insatser.

Rollfördelningen mellan inblandade myndigheter

En fördel med en särskild ordning för rekonstruktion och avveckling av banker och en särskild krishanteringsmyndighet är att Finansinspektionen, Riksbanken och Insättningsgarantinämnden kan ges tydliga roller i händelse av kris i en eller flera banker.

Finansinspektionens primära uppgift är att bedriva tillsyn över enskilda banker. En väsentlig del i tillsynsuppgiften är att identifiera

problem i en bank på ett tidigt stadium. Kapitalproblem och vissa andra problem leder slutligen till att en banks oktroj måste återkallas. Visar det sig att en bank saknar förmåga att på egen hand åtgärda problemen skall inspektionen samråda med Krishanteringsmyndigheten. Myndigheten kan då inträda i rollen som förhandlingsbiträde. Den rollen bör inte Finansinspektionen åläggas att spela, eftersom inspektionen med hänsyn till sin fortsatta tillsynsuppgift inte bör ha något ansvar för de lösningar som förhandlingarna kan leda till. Innan Krishanteringsmyndigheten ansöker om att en bank skall sättas under offentlig administration skall den, enligt förslaget, samråda med Finansinspektionen och Riksbanken.

Det är viktigt att arbetsfördelningen mellan Finansinspektionen och Krishanteringsmyndigheten blir sådan att ansvarsområdena inte överlappar varandra eller att det uppstår glapp mellan dem. En bank under offentlig administration skall vara föremål för ordinär tillsyn. Även när Krishanteringsmyndigheten bedriver rekonstruktionsförhandlingar bör inspektionens verksamhet beträffande den aktuella banken begränsas till ordinär tillsyn. Självfallet krävs i sådana lägen nära kontakter mellan Krishanteringsmyndigheten och inspektionen.

Riksbanken har, som en del i ansvaret för ett stabilt betalningsväsende, en likviditetsstödande uppgift. En stor del av bankers skulder är antingen omedelbart uppsägningsbara eller har mycket kort löptid. Om misstro mot en banks betalningsförmåga uppstår får banken snabbt ett akut likviditetsbehov. Samtidigt saknar en stor del av bankers tillgångar andrahandsmarknad. En bank som drabbas av misstro kan därför normalt sett inte tillgodose sitt likviditetsbehov genom att snabbt sälja tillgångar. Vid framtvungad försäljning kan banken behöva acceptera priser långt under det bokförda värdet. Av denna anledning kan misstro mot en banks betalningsförmåga bli självuppfyllande. För att undvika att även solida och livskraftiga banker blir insolventa på grund av misstro mot deras förmåga att fullgöra förpliktelser, kan banker med likviditetsproblem vända sig till Riksbanken för att få lån på särskilda villkor, s.k. nödkrediter.

Motiven för en ordning med centralbanken som s.k. lender of last resort är främst att undvika systemriskerna men även onödig kapitalförstörelse. Det är samtidigt viktigt att nödkrediter inte används för att hålla liv i banker som inte är livskraftiga. Riksbanken bör därför bara ge nödkredit om den bedömer att bankens likviditetsproblem beror på ogrundad misstro mot bankens ekonomiska ställning eller att banken inom kort kommer att lyckas åtgärda sina problem. För att förhindra att banken tvingas att underlåta att fullgöra betalningar innan ett beslut om offentlig administration hinner fattas och verkställas, bör dock Riksbanken finansiera en bank i avvaktan på ett beslut om offentlig

administration. Riksbanken skall således innan den nekar nödkredit samråda med Krishanteringsmyndigheten.

Det bör vara möjligt för Riksbanken att ge nödkredit till banker under offentlig administration. I de fall en statlig garanti för att en bank skall fullgöra sina förpliktelser är utfärdad finns det inte anledning för Riksbanken att underlåta att ge nödkrediter. Det bör därför vara möjligt att förutsätta att Riksbanken underlättar Krishanteringsmyndighetens arbete genom att vid behov ge nödkrediter till banker under offentlig administration.

Insättningsgarantinämndens uppgift är att hantera insättningsgarantin och investerarskyddet. Genom framför allt insättningsgarantin är staten latent en stor fordringsägare i banker. För att underlätta rekonstruktion av banker med finansiella problem föreslår kommittén att nämnden bör få möjlighet att vid ackord agera som fordringsägare på statens vägnar. Insättningsgarantinämnden skall därvid endast se till kostnaderna för insättningsgarantisystemet och inte ta hänsyn till effekten på det finansiella systemet, dvs. nämnden får bara gå med på (rösta för) ett ackord om nämnden bedömer att ackordet kommer att leda till lägre kostnader för insättningsgarantisystemet. Möjligheten att genomföra ett ackord skulle vara betydligt mindre om nämnden inte kan delta. Insättningar som omfattas av den statliga insättningsgarantin utgör i regel en betydande del av bankers finansiering så om nämnden inte kan delta skulle övriga borgenärer få bära en oproportionerligt stor börda. Av samma anledning skall nämnden stå för nedsättningen av garanterade insättningar vid en tvångsnedsättning av oprioriterade fordringar.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag (2002:XXX) om offentlig administration av banker

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Bankaktiebolag (bank) som är på obestånd eller vars oktroj annars skall återkallas kan, enligt bestämmelserna i denna lag, efter beslut av domstol bli föremål för ett särskilt förfarande för rekonstruktion eller avveckling av banken eller dess rörelse under statlig kontroll (offentlig administration).

2 §

Syftet med offentlig administration är att problem i banker inte skall leda till störningar av det finansiella systemet samt härutöver att underlätta rekonstruktion av bankrörelser som bedöms ha utsikt till fortsatt lönsam verksamhet.

3 §

Offentlig administration av banker handhas av Krishanteringsmyndigheten.

4 §

Om inte annat föreskrivs, gäller lagen (1992:242) om domstolsärenden för rättens handläggning enligt denna lag.

2 kap. Ansökan och beslut om offentlig administration

1 §

Ansökan om offentlig administration görs av Krishanteringsmyndigheten hos Stockholms tingsrätt.

2 §

En ansökan om offentlig administration skall bifallas om

1. banken inte har fullgjort förfallen förpliktelse och den inte visar att oförmågan är tillfällig,
2. banken förväntas inte kunna fullgöra sina förpliktelser i rätt tid, eller
3. det enligt 7 kap. 20-22¹ §§ bankrörelselagen (1987:617) finns grund för att återkalla bankens oktroj.

Vid bedömningen enligt första stycket 1 och 2 skall bortses från bankens möjlighet att få kredit på särskilda villkor enligt 6 kap. 8 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

3 §

Ansökan om offentlig administration skall prövas genast. Är det fara i dröjsmål får rätten utan att höra banken besluta om offentlig administration till dess annat beslutas, om Krishanteringsmyndigheten gör sannolikt att banken är på obestånd enligt 2 § eller att det föreligger grund för att återkalla bankens oktroj.

4 §

Beslut om offentlig administration skall genast kungöras.

3 kap. Verkningar av offentlig administration

Rösträtt vid bolagsstämma

1 §

Krishanteringsmyndigheten övertar genom beslutet om offentlig administration aktieägarnas rätt att vid bolagsstämma besluta i bankens angelägenheter genom att företräda samtliga aktier. Detta gäller dock inte för beslut om nyemission och nedsättning av aktiekapital.

¹ Enligt kommitténs förslag till lagtext i SOU 1998:160.

Förbud mot vinstutdelning

2 §

Under offentlig administration får bolagsstämman inte besluta om vinstutdelning eller annan sådan användning av bankens egendom som avses i 12 kap. aktiebolagslagen (1975:1385). Har ett sådant beslut fattats före beslutet om offentlig administration får det inte verkställas så länge denna pågår.

Betalningsstopp

3 §

Krishanteringsmyndigheten skall besluta att en bank under offentlig administration inte skall fullgöra förpliktelser som uppkommit före beslutet (betalningsstopp) om det inte är i borgenärernas gemensamma intresse att banken fortsätter att fullgöra sina förpliktelser. Myndigheten skall dock inte besluta om betalningsstopp om ett sådant kan leda till allvarliga störningar av det finansiella systemet.

Betalningen av skulder som enligt fordringsavtalet skall betalas först efter det att andra fordringar har blivit fullt betalda skall alltid stoppas om inte fortsatt betalning är i borgenärernas gemensamma intresse.

4 §

Ett betalningsstopp gäller inte fullgörande av förpliktelser som omfattas av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller förpliktelser som omfattas av en garanti som utfärdats i enlighet med 5 kap. 1 §.

5 §

Krishanteringsmyndigheten kan besluta om undantag från ett enligt 3 § beslutat betalningsstopp om bankens fullgörande av en förpliktelse ligger i borgenärernas gemensamma intresse eller om det behövs för att upprätthålla systemstabiliteten.

Återgång av betalning

6 §

En banks fullgörande av en förpliktelse i strid mot Krishanteringsmyndighetens beslut om betalningsstopp skall, om banken utan oskäligt uppehåll yrkar det, gå åter om det visas att motparten kände till eller borde ha känt till att förpliktelsen omfattades av betalningsstoppet.

Verkställighetsförbud

7 §

Efter ett beslut om betalningsstopp får utmätning eller annan verkställighet inte äga rum mot banken för fordran som omfattas av betalningsstoppet. Verkställighet får dock ske för fordran för vilken borgenären har handpanträtt eller retentionsrätt.

Kungörelse m.m.

8 §

Beslut om betalningsstopp enligt 3 § skall kungöras genast. I beslut enligt 3 § om att skjuta upp ett betalningsstopp och i beslut enligt 5 § att göra undantag från ett betalningsstopp skall särskilt anges huruvida beslutet fattats för att upprätthålla systemstabiliteten eller för att det ligger i borgenärernas gemensamma intresse.

Nya insättningar

9 §

Krishanteringsmyndigheten beslutar efter samråd med Insättningsgarantinämnden om en bank under offentlig administration skall få ta emot nya insättningar som enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti omfattas av insättningsgarantin.

4 kap. Ömsesidigt förpliktande avtal och kvittning

[Se avsnitt 8.4.6 i betänkandet]

5 kap. Statlig garanti

1 §

Krishanteringsmyndigheten kan, efter medgivande av regeringen, utfärda en garanti för att en bank under offentlig administration skall fullgöra de förpliktelser som uppkommer därefter och fram tills administrationen upphör.

Garantin omfattar inte förpliktelser som omfattas av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

2 §

Upphör offentlig administration genom att banken försätts i konkurs eller blir föremål för likvidation skall garantin enligt 1 § fortsätta att gälla under tre månader efter det att respektive förfarande avslutats. I annat fall skall garantin upphöra att gälla tre månader efter det att administrationen upphör.

3 §

Har staten på grund av garantin fullgjort betalning för bankens räkning inträder staten gentemot banken i den ursprungliga fordringsägarens ställe.

4 §

Har en garanti utfärdats enligt 1 § skall banken betala en avgift till Krishanteringsmyndigheten för garantin. Avgiften skall fastställas enligt riktlinjerna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten och garantiförordningen (1997:1006).

Krishanteringsmyndigheten skall i konkurs äga rätt till betalning för fordran avseende avgiften först efter det att andra fordringar blivit fullt betalda

6 kap. Offentligt ackord

1 §

Rätten kan under offentlig administration på begäran av Krishanteringsmyndigheten besluta om förhandling om offentligt ackord.

2 §

För ackordsförhandlingen gäller vad som föreskrivs i 3 kap. 2–27 §§ lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion om inte annat föreskrivs i denna lag.

3 §

Vad som i lagen om företagsrekonstruktion föreskrivs om rekonstruktören gäller enligt denna lag Krishanteringsmyndigheten.

4 §

I stället för vad som föreskrivs i 3 kap. 2 och 3 §§ lagen om företagsrekonstruktion beträffande vilka borgenärer som deltar i en ackordsförhandling och vilka fordringar som omfattas av ett offentligt ackord, omfattas endast fordringar som uppkommit före det att Krishanteringsmyndigheten enligt 3 kap. 3 § beslutat om betalningsstopp.

Fordringar som enligt 3 kap. 4 och 5 §§ inte omfattas av ett betalningsstopp omfattas dock inte av ett offentligt ackord.

Statens fordringar på grund av Krishanteringsmyndighetens lån enligt 8 kap. 1 och 4 §§ skall omfattas av ett offentligt ackord.

5 §

Vid omröstning skall fordringar som omfattas av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och fordringar som enligt denna lag på annat sätt är av staten garanterade betalning behandlas som om de omfattades av ackordet om de uppkommit före det att Krishanteringsmyndigheten enligt 3 kap. 3 § beslutat om betalningsstopp.

För fordringar som avses i första stycket röstar Insättningsgaranti-nämnden respektive Krishanteringsmyndigheten.

7 kap. Nedsättning av en banks aktiekapital och fordringar på banken

1 §

Rätten kan efter en begäran från Krishanteringsmyndigheten besluta om nedsättning av aktiekapitalet i en bank under offentlig administration i den mån aktiekapitalet inte motsvaras av rörelsens värde med avdrag för bankens skulder.

2 §

Om rätten i enlighet med 1 § beslutat att sätta ned aktiekapitalet i en bank till noll kan rätten efter en begäran från Krishanteringsmyndigheten besluta att sätta ned fordringar som enligt 6 kap. 4 § deltar i en ackordsförhandling i den mån det behövs för att bankens skulder skall motsvara rörelsens värde. Vid nedsättning av fordringar skall förmånsrättslagens (1970:979) bestämmelser om förmånsrättsordningen iakttagas.

3 §

Vid beräkningen av nedsättningen enligt 2 § skall fordringar som omfattas av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och fordringar som enligt denna lag på annat sätt är av staten garanterade betalning behandlas som om de omfattades av nedsättningen om de uppkommit före det att Krishanteringsmyndigheten enligt 3 kap. 3 § beslutat om betalningsstopp.

8 kap. Ersättning

1 §

Om Krishanteringsmyndigheten inte stoppar en banks fullgörande av förpliktelser enligt 3 kap. 3 § på den grunden att ett stopp kan leda till allvarliga störningar av det finansiella systemet, skall Krishanteringsmyndigheten, i den mån det behövs för att skydda bankens borgenärer, tillföra medel till banken vid ackord eller nedsättning av fordringar eller till konkursboet vid en efterföljande konkurs.

De medel som Krishanteringsmyndigheten skall tillföra utgörs av skillnaden mellan bankens kostnad för att fullgöra sina förpliktelser, under tiden från det att ett betalningsstopp borde ha fattats av hänsyn till bankens borgenärer och tills det att ett beslut om betalningsstopp fattas, och vad som under samma tid influtit till banken i form av lån utan förmånsrätt och tillskott. Kostnaden för fullgörandet av förpliktelser som trots ett betalningsstopp skulle ha fullgjorts enligt 3 kap. 5 § på den grunden att fullgörandet skulle ha legat i borgenärernas gemensamma intresse, skall inte beaktas.

2 §

Om en konkurs följer i direkt anslutning till en offentlig administration skall Insättningsgarantinämnden till konkursboet betala ett belopp som motsvarar det belopp varmed de insättningar som omfattas av insättningsgarantin har minskat med under tiden från ett betalningsstopp enligt 3 kap. 3 § till konkursutbrottet.

Staten har rätt att i konkursen bevaka en fordran utan förmånsrätt motsvarande det betalade beloppet.

3 §

Om en konkurs följer i direkt anslutning till en offentlig administration skall Krishanteringsmyndigheten till konkursboet betala ett belopp som svarar mot bankens kostnad för fullgörande, under tiden från ett betalningsstopp enligt 3 kap. 3 § till konkursutbrottet, av garanterade förpliktelser enligt 5 kap. 1 § som uppkommit före ett betalningsstopp.

Staten har rätt att i konkursen bevaka en fordran utan förmånsrätt motsvarande det betalade beloppet.

4 §

Om en förpliktelse fullgörs enligt 3 kap. 5 § första stycket enbart för att undvika allvarliga störningar i det finansiella systemet, skall Krishanteringsmyndigheten till banken antingen låna ut eller på annat sätt tillföra medel som motsvarar bankens kostnad för fullgörandet av för-

pliktelsen senast vid ackord, nedsättning av fordringar eller bankens konkurs.

Om Krishanteringsmyndigheten tillför medel till banken i form av lån, skall myndighetens fordran på banken ha samma ställning enligt förmånsrättslagen som den förpliktelse som banken fullgjorde. Om fullgörelsen avsåg en naturaförpliktelse skall Krishanteringsmyndighetens fordran på banken jämföras med den skadeståndsfordran som den ursprungliga motparten skulle ha fått om förpliktelsen inte hade fullgjorts.

5 §

Efter ett beslut om offentligt ackord skall Insättningsgarantinämnden till banken betala ett belopp motsvarande vad en nedsättning av insättares garanterade fordringar skulle ha inneburit om de hade omfattats av ackordet.

6 §

Efter ett beslut om offentligt ackord skall Krishanteringsmyndigheten till banken betala ett belopp motsvarande vad en nedsättning av fordringar som garanterats enligt 5 kap. 1 § skulle ha inneburit om de hade omfattats av ackordet.

7 §

Efter ett beslut om nedsättning enligt 7 kap. 2 § skall Insättningsgarantinämnden till banken betala ett belopp motsvarande vad en nedsättning av insättares garanterade fordringar skulle ha inneburit om de hade omfattats av nedsättningen.

8 §

Efter ett beslut om nedsättning enligt 7 kap. 2 § skall Krishanteringsmyndigheten till banken betala ett belopp motsvarande vad en nedsättning av fordringar som garanterats enligt 5 kap. 1 § skulle ha inneburit om de hade omfattats av nedsättningen.

9 kap. Upphörande av offentlig administration och övriga bestämmelser

Upphörande av offentlig administration

1 §

Rätten skall besluta att en offentlig administration skall upphöra om Krishanteringsmyndigheten begär det eller om ägare till minst en tiondel av samtliga aktier begär det och visar att det inte längre föreligger

skäl för offentlig administration. Begäran från aktieägare skall prövas först sedan sex månader förflutit från beslutet om offentlig administration.

Det fordras särskilda skäl för att en bank skall stå under offentlig administration mer än två år.

2 §

Krishanteringsmyndigheten kan enligt bankrörelselagen (1987:617) respektive konkurslagen (1987:672) hos rätten ansöka om att en bank under offentlig administration skall träda i likvidation eller försättas i konkurs. Genom rättsens beslut om likvidation eller konkurs upphör den offentliga administrationen.

Skadestånd

5 §

Krishanteringsmyndigheten skall ersätta skada som den uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillfogar banken, en aktieägare, eller någon annan genom att vid beslut på bolagsstämman överträda aktiebolagslagen, bankrörelselagen, lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar, lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller bolagsordningen.

6 §

Krishanteringsmyndigheten skall ersätta skada som uppkommer för borgenär till följd av att en banks rörelse drivs vidare endast för att förhindra störningar av det finansiella systemet.

Kapitaltäckning m.m.

7 §

En bank under offentlig administration, för vilken en garanti enligt 5 kap. 1 § är utfärdad, behöver inte uppfylla kapitalkraven enligt lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

8 §

Vid tillämpningen av bestämmelser i bankrörelselagen (1987:617) som är relaterade till en banks kapitalbas, skall en bank under offentlig administration, för vilken en garanti enligt 5 kap. 1 § är utfärdad, vid varje tidpunkt anses ha en kapitalbas som motsvarar 8 procent av värdet av bankens tillgångar och åtaganden jämte vad som behövs för att täcka bankens marknadsrisker beräknat enligt lagen om kapital-

täckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2 Förslag till Lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1987:672) att det skall införas en ny paragraf, 2 kap. 10 b § , samt att 1 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En gäldenär som är på obestånd skall efter egen eller en borgenärs ansökan försättas i konkurs, om inte annat är föreskrivet.

Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig.

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

En gäldenär som är på obestånd skall efter egen eller en borgenärs ansökan försättas i konkurs, om inte annat är föreskrivet. *Vad beträffar ett bankaktiebolag under offentlig administration enligt lagen (2002:XXX) om offentlig administration av banker kan även Krishanteringsmyndigheten ansöka om bankens försättande i konkurs.*

Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig.

2 kap.

10 b §

En ansökan om konkurs avseende ett bankaktiebolag skall av rätten förklaras vilande och överlämnas till Krishanteringsmyndigheten.

Vilandeförklaringen skall upphävas om Krishanteringsmyndigheten meddelar rätten att den inte avser att ansöka om offentlig administration enligt lagen (2002:XXX) om offentlig administration av banker eller en sådan ansökan avvisas eller ogillas.

Om rätten bifaller en ansökan om offentlig administration skall konkursansökningen vila under tiden den offentliga administrationen pågår. När den avslutas förfaller konkursansökningen, om inte Krishanteringsmyndigheten medger att den prövas.

Vad som föreskrivs i första och tredje styckena gäller inte om Krishanteringsmyndigheten ansöker om en banks försättande i konkurs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

3 Förslag till Lag om ändringar i förmånsrättslagen (1970:979)

Härigenom föreskrivs att 10 och 14 §§ förmånsrättslagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Allmän förmånsrätt följer med

Allmän förmånsrätt följer med

1. fordringar som omfattas av insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti upp till fordringens proportionella del av det belopp som Insättningsgarantinämnden betalat till banken enligt 8 kap. 5 eller 7 §§ lagen (2002:XXX) om offentlig administration av banker eller 19 a § lagen om insättningsgaranti,

2. fordringar som omfattas av en enligt 5 kap. 1 § lagen (2002:XXX) om offentlig administration av banker utfärdad garanti upp till fordringens proportionella del av det belopp som Kris- hanteringsmyndigheten betalat till banken enligt 8 kap. 6 eller 8 §§ samma lag,

1. den kostnad som borgenär haft för försättande av gäldenären i konkurs och för beslut att

3. den kostnad som borgenär haft för försättande av gäldenären i konkurs och för beslut att

ett dödsbos egendom skall avträdas till förvaltning av boutredningsman samt begravnings- och bouppteckningskostnader när gäldenären avlidit före konkursbeslutet,

2. arvode och kostnadsersättning till rekonstruktör enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, tillsynsman enligt nämnda lag eller konkurslagen (1987:672) eller förordnad boutredningsman, om fordringen avser tid inom sex månader innan konkursansökningen gjordes eller därefter,

3. kostnad för särskilda åtgärder som under den tid som nämnts under 2 vidtagits med rekonstruktörens eller tillsynsmannens godkännande eller av boutredningsmannen och uppenbart varit till borgenärernas bästa,

4. andra fordringar som grundar sig på avtal som gäldenären med rekonstruktörens samtycke träffat under en företagsrekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion.

Förmånsrätt enligt första stycket 1–3 gäller endast i den mån beloppet med hänsyn till omständigheterna är skäligt..

ett dödsbos egendom skall avträdas till förvaltning av boutredningsman samt begravnings- och bouppteckningskostnader när gäldenären avlidit före konkursbeslutet,

4. arvode och kostnadsersättning till rekonstruktör enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, tillsynsman enligt nämnda lag eller konkurslagen (1987:672) eller förordnad boutredningsman, om fordringen avser tid inom sex månader innan konkursansökningen gjordes eller därefter,

5. kostnad för särskilda åtgärder som under den tid som nämnts under 4 vidtagits med rekonstruktörens eller tillsynsmannens godkännande eller av boutredningsmannen och uppenbart varit till borgenärernas bästa,

6. andra fordringar som grundar sig på avtal som gäldenären med rekonstruktörens samtycke träffat under en företagsrekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion.

7. fordringar som grundar sig på avtal som en bank under offentlig administration träffat efter det att betalningarna stoppats enligt 3 kap. 3 § lagen om offentlig administration.

Förmånsrätt enligt första stycket 3-6 gäller endast i den mån beloppet med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

Fordringar som har allmän förmånsrätt enligt samma paragraf har inbördes lika rätt.	14 §	Fordringar som har allmän förmånsrätt enligt samma paragraf har inbördes lika rätt, <i>med undantag för förmånsrätter enligt 10 § första stycket 1 och 2 vilka har företräde framför de andra i paragrafen angivna förmånsrätterna och inbördes efter den angivna numreringen.</i>
---	------	--

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

4 Förslag till Lag om ändringar i bankrörelselagen (1987:617)

Härigenom föreskrivs i fråga om bankrörelselagen (1987:617)
att det skall införas fyra nya paragrafer 7 kap. 22 a, 37 och 38 §§
och 9 kap. 20 b § samt
att 9 kap. 19 § skall ha följande lydelse.

7 kap.

22 a §²

Finansinspektionen får återkalla ett bankaktiebolags oktroj endast efter samråd med Krishanteringsmyndigheten

37 §³

Finansinspektionen skall underrätta Krishanteringsmyndigheten när ett bankaktiebolag har finansiella problem.

38 §⁴

Finansinspektionen skall anmäla till Krishanteringsmyndigheten när det är aktuellt att återkalla ett bankaktiebolags oktroj.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

19 §

Förutom i fall som anges i 13 kap. 3 och 4 §§ aktiebolagslagen (1975:1385) skall rätten förordna att ett bankaktiebolag skall träda i likvidation om oktrojen har återkallats.

Förutom i fall som anges i 13 kap. 3 och 4 §§ aktiebolagslagen (1975:1385) skall rätten förordna att ett bankaktiebolag skall träda i likvidation om oktrojen har återkallats.

Rätten skall också på ansökan av Krishanteringsmyndigheten förordna att ett bank-

²⁻⁴I anslutning till kommitténs förslag till lagtext i SOU 1998:160.

aktiebolag under offentlig administration skall träda i likvidation om det föreligger grund att återkalla oktrojen.

20 b §

En ansökan eller anmälan om likvidation enligt 13 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) avseende ett bankaktiebolag skall av rätten eller registreringsmyndigheten förklaras vilande och överlämnas till Krishanteringsmyndigheten.

Vilandeförklaringen skall upphävas om Krishanteringsmyndigheten meddelar rätten eller registreringsmyndigheten att den inte avser att ansöka om offentlig administration enligt lagen (2002:XXX) om offentlig administration av banker eller en sådan ansökan avvisas eller ogillas. Om rätten bifaller en ansökan om offentlig administration skall ansökan eller anmälan om likvidation vila under den tid den offentliga administrationen pågår. När den avslutas förfaller ansökan eller anmälan om likvidation, om inte Krishanteringsmyndigheten medger att den prövas.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller inte om Krishanteringsmyndigheten ansöker om likvidation av ett bankaktiebolag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

5 Förslag till Lag om ändringar i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1571) om insättningsgaranti att det skall införas en ny paragraf, 19 a §, samt att 1, 4 och 15 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag innehåller bestämmelser om garanti för insättningar hos banker och vissa värdepappersföretag.

Frågor om garantin handläggs av Insättningsgarantinämnden.

Om en insättning omfattas av garantin, har insättaren rätt till ersättning motsvarande dels insättningens belopp, dels upplupen ränta till den dag då ersättningsrätt inträder.

Ersättningen, tillsammans med eventuell utdelning i institutets konkurs för en förlust som enligt denna lag är ersättningsgill, får dock uppgå till sammanlagt högst 250 000 kronor för

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om garanti för insättningar hos banker och vissa värdepappersföretag.

Frågor om garantin handläggs av Insättningsgarantinämnden. *Insättningsgarantinämnden skall verka för att kostnaderna för insättningsgarantin blir så låga som möjligt.*

4 §

Om en insättning omfattas av garantin, har insättaren rätt till ersättning motsvarande dels insättningens belopp, dels upplupen ränta till den dag ersättningsrätt inträder.

Ersättningen, tillsammans med *de nettouttag som en insättare har gjort efter ett betalningsstopp enligt 3 kap. 3 § lagen (2003:XXX) om offentlig administration av banker samt*

varje institut.

eventuell utdelning i institutets konkurs för en förlust som enligt denna lag är ersättningsgill, får dock uppgå till sammanlagt högst 250 000 kronor för varje institut.

Nämnden skall placera inbetalda avgifter på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret sedan nämndens förvaltningskostnader för garantin har räknats av.

I den utsträckning behållna avgiftsmedel inte räcker till för att *betala ut ersättningar* får nämnden låna medel i Riksgäldskontoret.

15 §

Nämnden skall placera inbetalda avgifter på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret sedan nämndens förvaltningskostnader för garantin har räknats av.

I den utsträckning behållna avgiftsmedel inte räcker till för att *fullgöra nämndens uppgifter* får nämnden låna medel i Riksgäldskontoret.

Underhandsackord

19 a §

Insättningsgarantinämnden kan i syfte att underlätta en rekonstruktion ge stöd till en bank, under förutsättning att även bankens aktieägare och borgenärer väsentligen bidrar till rekonstruktionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

6 Förslag till Lag om ändringar i lagen (1999:158) om investerarskydd

Härigenom föreskrivs att 7-9, 15 och 16 §§ lagen (1999:158) om investerarskydd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En investerare har rätt till ersättning från investerarskyddet om ett värdepappersinstitut som tillhör skyddet försätts i konkurs och investeraren inte från institutet kan få ut finansiella instrument eller medel som avses i 3 §.

Om en filial till ett utländskt värdepappersinstitut tillhör investerarskyddet, har investerare som anlitat filialen även rätt till ersättning om en behörig myndighet i institutets hemland förklarat att finansiella instrument och medel hos institutet inte är tillgängliga. Vad som sägs i denna lag om konkursbeslut skall i sådana fall tillämpas på motsvarande sätt.

Föreslagen lydelse

7 §

En investerare har rätt till ersättning från investerarskyddet om ett värdepappersinstitut som tillhör skyddet försätts i konkurs och investeraren inte från institutet kan få ut finansiella instrument eller medel som avses i 3 §. *Detsamma skall gälla vid betalningsstopp enligt 3 kap. 3 § lagen (2002:XXX) om offentlig administration av banker.*

Om en filial till ett utländskt värdepappersinstitut tillhör investerarskyddet, har investerare som anlitat filialen även rätt till ersättning om en behörig myndighet i institutets hemland förklarat att finansiella instrument och medel hos institutet inte är tillgängliga. Vad som sägs i denna lag om konkursbeslut skall i sådana fall tillämpas på motsvarande sätt.

Ersättning för finansiella instrument skall lämnas med belopp som motsvarar instrumentens marknadsvärde vid utgången av den dag konkursbeslutet meddelas. Om instrumenten är föremål för kurssättning skall, om inte annat framgår, marknadsvärdet anses uppgå till den senast noterade betalkursen eller, om sådan inte finns, senast noterade köpkursen.

Om rätt till ränta finns enligt lag eller avtal, skall ersättning för medel även omfatta ränta till och med dagen för konkursbeslutet.

Finansiella instrument eller medel som är angivna i ett annat lands valuta skall räknas om till svenska kronor enligt den senaste köpkurs som gällde dagen för konkursbeslutet.

Ersättningen, tillsammans med eventuell utdelning i institutets konkurs, ersättning genom institutets ansvarsförsäkring och skadestånd enligt 7 kap. 2 § lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, för en förlust som enligt denna lag är ersättningsgill, får uppgå till sammanlagt högst 250 000 kronor för varje värdepappersinstitut.

8 §

Ersättning för finansiella instrument skall lämnas med belopp som motsvarar instrumentets marknadsvärde vid utgången av den dag konkursbeslutet *respektive beslutet om betalningsstopp* meddelas. Om instrumenten är föremål för kurssättning skall, om inte annat framgår, marknadsvärdet anses uppgå till den senast noterade betalkursen eller, om sådan inte finns, senast noterade köpkursen.

Om rätt till ränta finns enligt lag eller avtal, skall ersättning för medel även omfatta ränta till och med dagen för konkursbeslutet.

Finansiella instrument eller medel som är angivna i ett annat lands valuta skall räknas om till svenska kronor enligt den senaste köpkurs som gällde dagen för konkursbeslutet.

9 §

Ersättningen *vid betalningsstopp enligt 3 kap. 2 § lagen om offentlig administration av banker och vid konkurs*, tillsammans med eventuell utdelning i institutets konkurs, ersättning genom institutets ansvarsförsäkring och skadestånd enligt 7 kap. 2 § lagen om kontoföring av finansiella instrument, för en förlust som enligt denna lag är ersättningsgill, får uppgå till sammanlagt högst 250 000 kronor för varje bank.

En investerare som vill ha ersättning enligt denna lag skall framställa sitt krav till Insättningsgarantinämnden senast ett år från dagen för konkursbeslutet.

Har investeraren inte framställt sitt krav inom denna tid är rätten till ersättning förlorad. Om investeraren har varit förhindrad att framställa sitt krav inom den tid som anges i första stycket, börjar tidsfristen i stället att löpa när hindret upphör.

Om förvaltaren i ett värdepappersinstituts konkurs finner att en investerare kan ha rätt till ersättning från investerarskyddet, skall förvaltaren genast informera investeraren om detta. Förvaltaren skall också lämna de uppgifter till Insättningsgarantinämnden som nämnden behöver för att kunna ta ställning till en investerares ersättningskrav.

15 §

En investerare som vill ha ersättning enligt denna lag skall framställa sitt krav till Insättningsgarantinämnden senast ett år från dagen för konkursbeslutet *respektive beslutet om betalningsstopp*.

Har investeraren inte framställt sitt krav inom denna tid är rätten till ersättning förlorad. Om investeraren har varit förhindrad att framställa sitt krav inom den tid som anges i första stycket, börjar tidsfristen i stället att löpa när hindret upphör.

16 §

Om förvaltaren i ett värdepappersinstituts konkurs finner att en investerare kan ha rätt till ersättning från investerarskyddet, skall förvaltaren genast informera investeraren om detta. Förvaltaren skall också lämna de uppgifter till Insättningsgarantinämnden som nämnden behöver för att kunna ta ställning till en investerares ersättningskrav. *Detsamma skall gälla Kris- hanteringsmyndigheten vid offentlig administration av en bank.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och utredningens uppdrag

Det svenska finansiella systemet skakades i sina grundvalar i början av 1990-talet. En finansiell kris utvecklades i samband med att ekonomin övergick från en långvarig högkonjunktur med tydliga inslag av överhettning till en osedvanligt djup lågkonjunktur med fallande tillgångspriser och stigande realräntor. Överhettning i kombination med prispekulation på fastighetsmarknaden gav upphov till långsiktigt ohållbara prisstegringar. I det rådande ekonomiska klimatet ledde avregleringar av kreditmarknaden till en kraftig utlåningsexpansion. I jakt på marknadsandelar kom kreditgivningen i många fall att ske på alltför lösa grunder. När prisbubblan på fastighetsmarknaden sprack och konjunkturläget allvarligt försvagades, tvingades först ett antal finansbolag och senare även flera banker att redovisa stora kreditförluster.

Det fanns inte anledning för staten att direkt engagera sig i finansbolagens förlustproblem eller rekonstruktioner. Något hot mot betalningssystemet eller kapitalförsörjningen i stort bedömdes inte vara för handen. När problemen spred sig till bankerna, bl.a. på grund av att bankerna hade svarat för en del av finansbolagens finansieringsbehov, var dock staten tvungen att ingripa. Hösten 1991 stod det klart att såväl Nordbanken som Första Sparbanken var i behov av kapitaltillskott för att uppfylla kapitaltäckningskraven. Vid den tidpunkten var staten majoritetsägare i Nordbanken och hade därigenom ett ansvar för denna bank. Det bedömdes därutöver vara av väsentlig betydelse för tilltron till det svenska bankväsendet och betalningssystemet att Nordbankens fortlevnad tryggades. Staten hade sålunda i detta fall att uppträda både i sin roll som ägare och som ytterst ansvarig för stabiliteten i banksystemet. Staten bedömde det även som nödvändigt att medverka till en rekonstruktion av Första Sparbanken för att förhindra allvarliga återverkningar på betalningssystemet. Problemen i de två bankerna förvärrades efter hand samtidigt som andra banker redovisade växande kreditförluster. Även bostadsinstituten fick problem. En akut refinansieringskris hotade svenska kreditinstitut. I det läget bedömde regeringen att det för betalningssystemets stabilitet och för att säkra

kreditförsörjningen var nödvändigt att staten explicit skulle utfästa sig att ge stöd till kreditinstitut så att de kunde fullgöra sina förpliktelser. Detta löfte, den s.k. bankgarantin, stadfästes senare av riksdagen.¹

Banklagskommittén tillsattes på grund av erfarenheterna från finanskrisen. Krisen visade att det fanns ett behov av att se över regelverket i flera avseenden. För det första tyder en allvarlig kris på att rörelse regler och tillsyn inte fungerat tillfredsställande. För det andra visade sig gällande regler för hantering av institut med finansiella problem inte vara praktiskt tillämpbara i många fall under finanskrisen. När staten fann det nödvändigt att vidta åtgärder saknades regler som tillförsäkrade staten möjligheten att alltid ingripa i syfte att stabilisera betalningssystemet. Bland annat för att komma tillrätta med detta problem infördes lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Denna lag var emellertid temporär och upphörde att gälla år 1996.

Enligt kommitténs direktiv, som återges i sin helhet i bilaga 1 och 2, har kommittén bl.a. i uppdrag att utreda behovet av särskilda regler för situationer när en enskild bank har råkat i finansiella svårigheter. Kommittén skall därvid bl.a. överväga om bestämmelser om rekonstruktion av krisdrabbade banker bör införas permanent och hur de i så fall bör utformas. Det är dessa frågor som är aktuella i det här betänkandet.

1.2 Kommitténs arbete

Banklagskommittén började sitt arbete i juni 1995 och har lämnat fyra delbetänkanden. Sedan arbetets början har kommittén tolkat sitt uppdrag som att det inte endast gäller att förhindra ett upprepande av den senaste krisen utan att skapa ett system som i möjligaste mån även förhindrar uppkomsten av kriser som har andra orsaker och som minskar såväl den samhällsekonomiska som den statsfinansiella kostnaden av hanteringen av framtida kriser.

Kommittén har arbetat utifrån ett funktionellt angreppssätt. Arbetet har i hög grad gått ut på att identifiera de samhällsekonomiskt vitala funktioner som fullgörs av det finansiella systemet och att koncentrera reglerings- och tillsynsinsatserna till dessa områden. Kommittén anser att det främsta skyddsintresset på det finansiella området är ett stabilt betalningsväsende, men att även kapitalförsörjningen har en så viktig samhällsekonomisk funktion att den är skyddsvärd. För att skydda betalningsväsendet och kapitalförsörjningen är det nödvändigt med både reglering och tillsyn. I huvudbetänkandet (Reglering och tillsyn av

¹Prop. 1993/94:238 s. 6 f.

banker och kreditmarknadsföretag, SOU 1998:160) har kommittén föreslagit nya definitioner av bankrörelse och sådan finansieringsrörelse som skall vara tillståndspliktig (se vidare kapitel 4). Syftet med förslagen är att avgränsa reglering och tillsyn till de institut som behöver regleras för att skydda betalningsväsendets och kapitalför-sörjningens funktion. Huvudbetänkandet innehåller också förslag till nya rörelse regler för banker och kreditmarknadsföretag, dvs. de institut som bedriver bankrörelse respektive tillståndspliktig finansieringsrörelse, samt förslag rörande tillsynen av dessa institut. Förslagen syftar till att banker och kreditmarknadsföretag skall vara motståndskraftiga mot olika former av störningar. Eftersom kommittén funnit att skyddsbehovet är störst på betalningssystemsområdet, föreslogs strängare rörelse regler för banker än för kreditmarknadsföretag. Finansinspektionen föreslogs inrikta tillsynsverksamheten på att identifiera institut vars verksamhet utgör en systemrisk och ägna dessa institut särskild uppmärksamhet. Huvudmålet för tillsynen bör vara att tendenser till problem i ett institut upptäcks och kan åtgärdas på ett tidigt stadium. Kommittén föreslog också att inspektionen skall få fler ingripandemedel till sitt förfogande och även ges större utrymme att bedöma vilken åtgärd som är mest lämplig i en viss situation.

Även om huvudmålet med det regel- och tillsynssystem som kommittén har föreslagit i huvudbetänkandet är att banker skall vara motståndskraftiga mot störningar, kan regler och tillsyn inte förhindra att enskilda banker får finansiella problem. Ett sådant mål vore dessutom olämpligt. Befintliga företag och strukturer skulle konserveras, vilket skulle skapa ett ineffektivt och, på sikt, föråldrat finansiellt system. Samtidigt kan det vara förknippat med samhällsekonomiska kostnader att låta banker gå i konkurs. Företagsrekonstruktion kan för icke finansiella företag vara ett alternativ till konkurs, men reglerna om företagsrekonstruktion är inte tillämpbara på banker. Följaktligen bör det befintliga regelverket, med rörelse regler, kapitaltäckning, tillsyn m.m., kompletteras med en effektiv ordning för hantering av situationer när banker har finansiella problem. Uppgiften i det här betänkandet är att föreslå en sådan ordning.

Kommittén har under hela sitt arbete haft som utgångspunkt att det bör krävas särskilda skäl för att för bankernas del frångå de regler som gäller för företag i allmänhet. Även när det gäller krishantering är det, enligt kommitténs mening, systemstabiliteten som bör utgöra det huvudsakliga skälet för att för bankers del frångå det allmänna regelverket. Banker med finansiella problem måste hanteras så att risken för systemkriser minimeras. Enligt gällande ordning skiljer sig hanteringen av banker med finansiella problem från vad som gäller för företag i allmänhet i vissa avseenden, bl.a. kan en bank som har

likviditetsproblem ansöka om lån på särskilda villkor hos Riksbanken. Som sagt visar dock erfarenheterna från finanskrisen att gällande ordning för hantering av banker med finansiella problem inte är tillfyllest.

I betänkandet föreslår kommittén en särskild ordning för hantering av banker med finansiella problem. Förfarandet skall också kunna tillämpas i stället för likvidation, bl.a. då en bank bryter så allvarligt mot rörelsereglerna att oktrojen borde återkallas.

Kommittén har bl.a. av tidsskäl avgränsat analysen till att avse banker och lagförslagen till att avse bankaktiebolag. Det är rimligt att – innan andra institutsformer behandlas – först ta ställning till hur banker med finansiella problem bör hanteras. Bankerna har en central roll i det svenska finansiella systemet; de är inte bara väsentliga för betalningsförmedlingen, utan även för kapitalförsörjningen till hushåll och företag. Kreditmarknadsföretagen ger upphov till mindre systemrisk, vilket bl.a. visas av att regeringen inte ansåg att staten behövde ingripa när finansbolagen i början av finanskrisen fick problem. I vissa fall kan dock fallissemang i kreditmarknadsföretag ge upphov till betydande samhällsekonomiska kostnader. Beroende på hur kommitténs förslag rörande banker tas emot kan det därför finnas skäl att senare utreda om den föreslagna ordningen bör tillämpas även på kreditmarknadsföretag. Det kan eventuellt också, efter vidare analys, visa sig lämpligt att tillämpa den föreslagna ordningen på värdepappersbolag och/eller försäkringsbolag.

Aktiebolagsformen är i dag helt dominerande på den svenska bankmarknaden. Det är därför mest angeläget med en fungerande krishantering för dessa. Det är dessutom lättare att renodla analysen och att dra lärdom av såväl svenska som internationella erfarenheter vad gäller företag som har den aktiebolagsrättsliga strukturen. Det innebär en betydande arbetsinsats att anpassa förslagen rörande bankaktiebolag till sparbanker och medlemsbanker eftersom de sistnämnda har en annan associationsrättslig uppbyggnad. Kommittén har funnit att den under rådande omständigheter inte bör göra en sådan anpassning och att det kan ifrågasättas om en sådan alls är nödvändig med tanke på sparbankernas och medlemsbankernas ringa betydelse för det finansiella systemets funktion.

En viktig del av en rekonstruktionsordning för företag är regler som möjliggör för företaget under rekonstruktion att upprätthålla ömsesidigt förpliktande avtal trots att motparten inte vill det. Förmånsrättskommittén håller på att se över denna möjlighet för företag som är föremål för företagsrekonstruktion. Förmånsrättskommitténs förslag förväntas publiceras ungefär samtidigt som det här betänkandet. Banklagskommittén har bedömt att Förmånsrättskommitténs förslag bör föreligga

innan man tar ställning till hur motsvarande frågor bör lösas på bankområdet och att det därför inte är lämpligt att Banklagskommittén utarbetar något eget förslag i denna del (se avsnitt 8.4.6).

Kommitténs förslag i övrigt förutsätter ändringar i sekretessreglerna. Det gäller ändringar både i syfte att förhindra att information rörande en problembank kommer ut till allmänheten och ändringar i syfte att underlätta informationsutbyte mellan de inblandade myndigheterna. Även om sekretessfrågorna är viktiga för att det föreslagna systemet skall fungera praktiskt har de inget direkt samband med övriga frågor i betänkandet. Mot bakgrund av den tidsbrist som kommittén arbetat under har kommittén därför bedömt det som lämpligt att lämna sekretessfrågorna till behandling i annan ordning (se vidare avsnitt 7.4 sist).

Kommitténs förslag är således inte komplett i den meningen att det utan tillägg kan läggas till grund för en fungerande lagstiftning. Det må också sägas att förslaget i delar innebär betydande innovationer och avsteg från befintliga lösningar. Det är därför väsentligt att ett omfattande remissförfarande kan läggas till grund för den vidare beredningen av förslaget.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt. I den första avdelningen, som omfattar kapitel 2–5, presenterar kommittén bakgrundsmaterial till de förslag som presenteras senare i betänkandet. Kommitténs arbete har tagit sin utgångspunkt i erfarenheterna av såväl gällande ordning för krishantering som den ordning som tillfälligt infördes under finanskrisen för att hantera krisbanker. Kapitel 2 ger en överblick över såväl allmän obeståndsrätt som de särskilda regler som gäller för banker i obeståndssituationer. I kapitlet ges en kortfattad beskrivning av instituten konkurs, likvidation och företagsrekonstruktion samt bestämmelserna om ackord, återvinning, förmånsrätt för nya fordringar och mannamån mot borgenär. I kapitel 3 redogörs för insättningsgarantin, Riksbankens uppdrag och den gamla bankstödslagen. I kapitel 4 sammanfattas kommitténs förslag i huvudbetänkandet. Även dessa förslag ligger till grund för övervägandena i det här betänkandet. I kapitel 5 redogörs för system för hantering av banker med finansiella problem i USA, England, Norge och Finland. Kommittén har valt att studera dessa länder därför att de har haft bankkriser och därefter reformerat sin reglering av banker med finansiella problem. Slutsatsen av genomgången är att systemen skiljer sig mycket åt, bl.a. på grund av att den allmänna obeståndsrätten och ansvarsfördelningen mellan myn-

digheter ser olika ut. Kommittén har funnit att det inte är möjligt att i någon högre grad ta efter något annat lands system.

I den andra avdelningen, som omfattar kapitel 6 och 7, analyseras på ett övergripande plan frågan om det behövs en särskild ordning för att hantera banker med finansiella problem och vilka principer som bör styra utformandet av en sådan ordning. Kapitel 6 behandlar problem med gällande ordning vad beträffar hantering av banker med finansiella problem samt att oktrojindragning inte alltid är en trovärdig sanktion. Vidare presenteras kommitténs överväganden i frågan om lagen om företagsrekonstruktion bör (eventuellt efter modifieringar) göras tillämplig på banker. I detta kapitel anger kommittén också riktlinjerna för hur ett särskilt förfarande bör utformas. Analysen är förutsättningslös och tar inte sin utgångspunkt i den gamla bankstödslagen. I kapitel 7 ges motiv för att införa en särskild krishanteringsmyndighet. I detta kapitel anger kommittén också riktlinjerna för rollfördelningen mellan de berörda myndigheterna.

I den tredje och sista avdelningen presenteras kommitténs förslag. Kapitel 8 innehåller regleringen av ett särskilt förfarande för bankaktiebolag benämnt offentlig administration. I kapitel 9 ger kommittén förslag rörande insättningsgarantin och Insättningsgarantinämndens roll i krishanteringen. I kapitel 10 behandlas kostnadskonsekvenser och ikraftträdande m.m.