

Förslag

8 Regler för offentlig administration av bankaktiebolag

8.1 Inledning

I kapitel 6 dras de övergripande riktlinjerna för utformningen av en ordning benämnd offentlig administration upp. Vidare behandlas på ett övergripande plan frågor rörande utformningen av ett regelverk för offentlig administration. I kapitel 7 diskuterar kommittén inrättandet av en särskild krishanteringsmyndighet och anger vissa riktlinjer för organisationen av en sådan myndighet. I det här kapitlet diskuteras den närmare utformningen av ett särskilt regelverk för offentlig administration av bankaktiebolag. Som framgår av avsnitt 1.2 begränsar kommittén överväganden och förslag till bankaktiebolag. Därigenom kommer kommitténs förslag inte att omfatta en administrationsordning för sparbanker och medlemsbanker. Inte heller behandlas i det här betänkandet frågan om ordningen med offentlig administration bör tillämpas på andra finansiella institut än banker.

8.2 Krishanteringsmyndigheten

Kommitténs förslag: 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. Krishanteringsmyndigheten skall verka för att målen uppfylls.

Krishanteringsmyndigheten skall till grund för sina beslut och åtgärder rörande en bank lägga såväl bedömningar av den enskilda bankens ställning som av dess betydelse för det finansiella systemet.

Som framgår av kapitel 7 är det kommitténs mening att det bör inrättas en särskild myndighet, Krishanteringsmyndigheten, för att ta det övergripande ansvaret för institutet offentlig administration. Enligt förslaget

skall myndigheten också ha uppgifter som förhandlingsbiträde innan ett beslut om offentlig administration fattas rörande en bank. Hur denna uppgift bör fullgöras behandlas närmare i kapitel 7 där också frågor om myndighetens arbetsuppgifter i övrigt samt dess organisation behandlas.

I lagen bör målen för förfarandet slås fast och att det är Krishanteringsmyndigheten som har det huvudsakliga ansvaret för institutet offentlig administration. Vad detta ansvar närmare innebär framgår bland annat av de följande bestämmelserna i lagen. Krishanteringsmyndighetens hela verksamhet bör präglas av de övergripande målen för förfarandet. Det viktigaste målet är systemstabilitet. Det andra målet är att undvika värdeförstöring till följd av att adekvata rekonstruktionsåtgärder inte sätts in vad avser en bank med problem av något slag. Det bör observeras att rekonstruktionsåtgärder här används i den vida mening som även innefattar åtgärder för att komma tillrätta med problem som inte är av ekonomisk art.

Det är i och för sig självklart att Krishanteringsmyndighetens bedömningar, beslut och åtgärder bör grundas på så noggranna undersökningar av en aktuell bank som möjligt. I vissa lägen kan det vara nödvändigt att fatta snabba beslut med otillräckligt underlag men målsättningen bör vara att, åtminstone innan omfattande rekonstruktionsåtgärder vidtas, bankens ställning så småningom blir klarlagd. För att uppnå detta kan det bli nödvändigt att sätta in betydande utredningsresurser. Det bör framhållas att åtgärder beträffande en viss bank alltid måste grundas på såväl bankens ställning som dess betydelse för det finansiella systemet. Bedömningar av om huruvida en bank utgör en systemrisk är i hög grad beroende på det allmänna ekonomiska läget, tillståndet på bankmarknaden och även internationella förhållanden.

8.3 Ansökan och beslut om offentlig administration

8.3.1 Förutsättningar för offentlig administration

Kommitténs förslag: En bank skall kunna sättas under offentlig administration om

- den inte har fullgjort förfallen förpliktelse och den inte visar att oförmågan är tillfällig,
- den förväntas inte kunna fullgöra sina förpliktelser i rätt tid, eller
- det föreligger grund för att återkalla bankens oktroj.

Vid obeståndsbedömningen skall bortses från bankens möjlighet att få krediter på särskilda villkor, s.k. nödkrediter, från Riksbanken.

Offentlig administration är, enligt kommitténs förslag, en ingripande åtgärd och den bör därför kringgärdas av bestämmelser som tillgodoser rättssäkerheten.

Av analysen i kapitel 6 framgår att såväl likviditetsproblem som kapitalproblem bör kunna föranleda offentlig administration av en bank. Båda typerna av problem är av sådan art att det kan finnas behov för staten att ta kontroll över bankens rörelse. Offentlig administration skall även tjäna som ett trovärdigt alternativ till återkallelse av oktrojen. Offentlig administration bör därför kunna komma ifråga i alla de fall där det finns grund att återkalla oktrojen.

Något förenklat kan sägas att likviditetsproblem är en akut form av problem medan det oftast finns mer tid att rätta till renodlade kapitalproblem. Kapitalproblem som tillåts gå tillräckligt långt leder dock oftast till likviditetsproblem. När akuta likviditetsproblem uppstår finns det behov av att snabbt kunna ingripa från statens sida.

I obeståndsrättsliga sammanhang är det vanligt att knyta rättsverkningar till rekvisitet obestånd (eller det synonyma insolvens). Därmed menas enligt konkurslagen att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig. Obestånd är alltså en kvalificerad form av illikviditet. Obestånd blir snabbt följden av att en bank inte får låna vare sig på marknaden eller hos Riksbanken i form av nödkrediter.

Vid konkursansökningar lutar sig sökanden oftast mot presumptionsregler eftersom det kan vara vanskligt att bevisa obestånd. Vad gäller banker är dock läget annorlunda på grund av hur deras tillgångar och skulder är matchade. En banks bristande likviditet leder med största sannolikhet till insolvens (och även otillräcklig soliditet), eftersom en

banks underlåtenhet att fullgöra förpliktelser leder till misstro mot banken som sin tur leder till uttagsanstormningar eller bristande möjlighet att finansiera sig på annat sätt. Redan underlåtenhet att fullgöra en förpliktelse är alltså ett mycket starkt tecken på att en bank är på obestånd, vilket det måste fordras övertygande utredning från banken för att bemöta.

Bristande likviditet hos banker kan emellertid avhjälpas med nödkrediter från Riksbanken. Eftersom det finns behov av att kunna få kontroll även över banker som får eller kan få nödkrediter från Riksbanken måste vid obeståndsbedömningen bortses från möjligheten att få nödkrediter.

Om en bank har fått nödkredit från Riksbanken – och därigenom undanröjt den akuta likviditetskrisen – kan det dock i efterhand bli svårt att visa att banken utan nödkredit skulle ha råkat i obestånd. För att undanröja eventuella bevissvårigheter är det lämpligt att använda en presumptionsregel som tar sikte just på likviditetsaspekten. Beror en banks bristande fullgörande endast på olyckliga omständigheter, såsom t.ex. ett datorhaveri, bör det vara lätt för banken att visa att den inte är på obestånd. Inte endast betalningar utan alla typer av förpliktelser bör omfattas av bestämmelsen.

Det bör även vara möjligt att få en bank satt under offentlig administration om det med god säkerhet kan förutsägas att den inte kommer att kunna fullgöra sina förpliktelser. Detta är ett moment som även ingår i obeståndsbedömningen enligt konkurslagen.

Sammanfattningsvis kan sägas att de rekvisit för offentlig administration, som tar sikte på en banks likviditetssituation, bör vara att en bank inte kan, eller att den förväntas inte kunna, fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. När det gäller en faktisk underlåtenhet att fullgöra en förpliktelse bör det vara möjligt för banken att undgå offentlig administration genom att visa att oförmågan endast är tillfällig. Det är alltså fråga om en obeståndsbedömning som liknar den enligt konkurslagen. Vid obeståndsbedömningen skall dock bortses från möjligheten att få nödkrediter.

Anledningen till att inte bara likviditetsproblem utan även otillräckligt kapital bör kunna föranleda offentlig administration är att kapitalproblem kan vara ett tecken på att en bank börjar bli en systemrisk och att problem med moral hazard ökar när värdet av ägarnas kapitalinsats minskar. Vidare måste det finnas en trovärdig slutpunkt för banker som inte uppfyller kapitalkraven men som det inte går att återkalla oktrojen för på grund av systemriskerna. Kommittén har i huvudbetänkandet föreslagit att kapitaltäckningsreglerna skall kompletteras med en soliditetsregel. Soliditetsregeln är till för att komma tillrätta med fall där risknivån är för hög i förhållande till den ekonom-

iska styrkan. Bestämmelsen säger att en bank inte får äventyra för-
mågan att fullgöra sina förpliktelser och har således även en likvidi-
tetsdimension. Ett ingripande med stöd av bestämmelsen skall kunna
ske trots att banken uppfyller kapitaltäckningsreglerna. Kommittén har
föreslagit att den yttersta sanktionen för överträdelser av soliditets-
regeln skall vara återkallelse av oktrojen. När det gäller överträdelser
av kapitaltäckningsreglerna är den slutliga sanktionen alltid återkallelse
av oktrojen och kommittén har inte föreslagit någon ändring härvidlag.
En enskild bank ges dock viss tid att rätta till missförhållandet och
eventuellt utfärdas även anmärkning och/eller varning innan återkal-
lelse sker.

Soliditetsbestämmelsen är avsedd att ge Finansinspektionen möjlig-
het att utifrån en kvalitativ bedömning avgöra om en viss bank har allt-
för hög risknivå i förhållande till den ekonomiska styrkan. Ett tänkbart
alternativ är att direkt använda möjligheten att inskrida med stöd av
soliditetsregeln som ett kriterium för offentlig administration. Med
tanke på de långtgående rättsverkningar offentlig administration kan få
för enskilda personer bör emellertid den flexibilitet i tillämpningen som
soliditetsregeln medger begränsas och vid beslut om offentlig
administration ges en mer förutsebar tillämpning. Enligt kommitténs
bedömning är det dock lämpligt att i de fall överträdelser av soliditets-
regeln är så allvarliga att det kan medföra återkallelse av oktrojen så bör
även offentlig administration vara ett alternativ.

Inte heller överträdelser av kapitaltäckningsreglerna bör omedelbart
leda till offentlig administration; även här bör förutsättningen vara att
överträdelserna kan leda till återkallelse av oktrojen. Detta leder bl.a till
att det oftast inte är möjligt att på denna grund sätta en bank under
offentlig administration under den tid som banken fått på sig att rätta
till bristande kapitaltäckning. Skulle det under denna tidsfrist uppdagas
att bankens ställning är betydligt sämre än vad tidigare bedömdes bör
dock inte den som beslutar om offentlig administration vara bunden av
att ett föreläggande om rättelse är utfärdat.

Även för andra överträdelser av rörelsereglerna än bristande kapital-
styrka är återkallande av oktrojen den yttersta sanktionen. Också i
dessa fall är det normala att andra sanktioner används innan oktrojen
återkallas. Eftersom en återkallelse i vissa fall kan leda till en system-
kris är en återkallelse, i de fallen, inte en trovärdig slutlig sanktion.
Därför bör det finnas möjlighet att som generellt alternativ till oktroj-
återkallelse sätta banker under offentlig administration. För att
offentlig administration skall kunna bli aktuell i det enskilda fallet
måste det finnas grund att återkalla den bankens oktroj.

Slutsatsen av det sagda är att det andra rekvisitet för offentlig administration bör vara att det föreligger grund för att återkalla en banks oktroj.

De båda rekvisiten för att inleda offentlig administration, obestånd respektive grund för att återkalla oktrojen, föreslås alltså vara alternativa; det är tillräckligt att ett av dem är uppfyllt för beslut om offentlig administration.

Den angivna ordningen ger enligt kommitténs mening god grund för att tillgripa offentlig administration på ett tillräckligt tidigt stadium. I fall då det kan bli aktuellt att återkalla oktrojen med stöd av soliditetsbestämmelsen kan en bank också komma att sättas under offentlig administration. Detta kan ske innan den faktiskt bryter mot kapitaltäckningskraven och även innan den faktiskt har betalningssvårigheter. Den föreslagna ordningen ger således staten en möjlighet att vid behov få kontroll över en bank under den tid då det är överhängande risk för att den inte skall kunna fullgöra sina åtaganden.

När det gäller frågan om det föreligger grund för att återkalla en banks oktroj får Krishanteringsmyndigheten, med stöd av utredning från Finansinspektionen, i vanlig ordning föra bevisning om att omständigheter föreligger som motiverar återkallande av den aktuella bankens oktroj. Det är viktigt att utredningen (och beslutet) inriktas på de faktiska omständigheterna och inte på vilket ställningstagande Finansinspektionen gjort i frågan.

Krishanteringsmyndighetens situation skiljer sig från normala konkursökandens såtillvida att den har eller åtminstone har möjlighet till insyn i den aktuella banken antingen direkt, via sin roll som förhandlingsbiträde, eller indirekt genom uppgifter från Finansinspektionen. Därigenom torde Krishanteringsmyndigheten ha möjlighet att presentera ett gott underlag för domstolens bedömning av insolvensfrågan och även för bedömningen i oktrojfrågor.

8.3.2 Ansökan

Kommitténs förslag: Krishanteringsmyndigheten ges exklusiv möjlighet att hos Stockholms tingsrätt ansöka om att en bank skall sättas under offentlig administration. Krishanteringsmyndigheten skall innan ansökan görs samråda med Riksbanken och Finansinspektionen. Finansinspektionen skall samråda med Krishanteringsmyndigheten innan inspektionen återkallar en banks oktroj.

Det är inte meningen att alla banker som har ekonomiska problem eller riskerar återkallelse av oktrojen skall hamna under offentlig administration. I vissa fall är konkurs eller likvidation lämpligare. Vidare är det bra att bankers aktieägare och borgenärer inte kan vara säkra på att en bank i svårigheter sätts under offentlig administration. Visserligen är inte avsikten med offentlig administration att en banks aktieägare och borgenärer skall gynnas men eftersom konkurs och likvidation riskerar att medföra betydande värdeförstöring kommer administration att upplevas som positivt. I den mån konkurs och likvidation i en bank utgör systemhot bör i görligaste mån privata aktörer förhindras att använda hot om ansökningar om dessa förfaranden för att framtvunga en förhandlingssituation.

Det är en grannliga uppgift att ta ställning till om och när en bank bör sättas under administration eller om konkurs eller likvidation är lämpligare alternativ. Det viktigaste inslaget i denna bedömning är självfallet frågan om en bank i svårigheter kan komma att utgöra en systemrisk. Vid denna bedömning är en ingående kunskap om det finansiella systemet nödvändig. Bedömningen av i vilka situationer en bank kan utgöra en systemrisk är i hög grad beroende på det allmänna ekonomiska läget, tillståndet på bankmarknaden och även internationella förhållanden. I besvärliga lägen kan banker som inte annars betraktas som systemrisk ses som potentiellt systemstörande. Även när det är fråga om situationer när en bank inte utgör någon systemrisk fordras ingående kunskap om det finansiella systemet och enskilda banker för att det skall vara möjligt att bedöma om huruvida banken bör sättas under offentlig administration eller ej.

I tider av allmän oro på de finansiella marknaderna och när kanske flera banker står under offentlig administration fordras en överblick över insatserna i olika banker och en därpå grundad bedömning av vilka ytterligare insatser som skall sättas in. Av de anförda skälen är det viktigt att bedömningen av huruvida en viss bank bör sättas under offentlig administration görs samlat hos Krishanteringsmyndigheten. Därmed är det dock inte sagt att det slutliga avgörandet om huruvida en bank skall sättas under offentlig administration skall ligga på Krishanteringsmyndigheten. Det är kommitténs bedömning att beslut om offentlig administration av rättssäkerhetsskäl bör fattas av allmän domstol (se vidare nästa avsnitt).

För att förhindra att ansökan om konkurs eller likvidation används som hot vid förhandlingar med staten bör det inte vara möjligt att få en bank försatt i konkurs respektive likvidation utan att Krishanteringsmyndigheten först givits tillfälle att utnyttja möjligheten att ansöka om offentlig administration. Alla ansökningar om konkurs eller likvidation bör passera Krishanteringsmyndigheten. Det innebär i praktiken att

domstol eller registreringsmyndighet måste underrätta Krishanteringsmyndigheten när en ansökan om konkurs eller likvidation kommer in i syfte att myndigheten skall kunna besluta om att ansöka om offentlig administration innan ansökningarna bifalles. Under den tid som Krishanteringsmyndigheten har på sig att bedöma om en bank bör sättas under offentlig administration bör ansökningarna om konkurs respektive likvidation förklaras vilande (se nästa avsnitt).

För att Krishanteringsmyndigheten även i övrigt skall få erforderlig överblick och kontroll är det ändamålsenligt att myndigheten ges exklusiv möjlighet att ansöka om offentlig administration. Detta innebär bl.a. att borgenärer inte kan ansöka om offentlig administration. Däremot kan borgenärer självfallet anmäla till Krishanteringsmyndigheten att en bank bör sättas under administration. Vidare kan borgenärerna indirekt framtvunga ett Krishanteringsmyndighetens ställningstagande till administration genom att söka en bank i konkurs om förutsättningarna för det föreligger. Inte heller bör en bank själv kunna ansöka om att bli satt under offentlig administration. Regelmässigt kommer en situation där det är aktuellt att sätta en bank under administration att föregås av samtal mellan banken, Krishanteringsmyndigheten och andra berörda myndigheter. Bankens synpunkter om det önskvärda med administration kan därvid beaktas, men avgörandet om det är lämpligt med administration bör överlämnas till myndigheten.

Även om det ingår företrädare för Riksbanken och Finansinspektionen i styrelsen för Krishanteringsmyndigheten och det kan antas att informationsutbytet mellan myndigheterna kommer att bli omfattande och öppet bör Krishanteringsmyndigheten ha en formell skyldighet att samråda med de andra myndigheterna innan den ansöker om att en bank skall sättas under administration. I linje med detta bör Finansinspektionen formellt åläggas att innan den återkallar en banks oktroj samråda med Krishanteringsmyndigheten så att den ges möjlighet att istället ansöka om administration.

8.3.3 Beslut och handläggning

Kommitténs förslag: Ärenden om offentlig administration skall handläggas vid Stockholms tingsrätt. Om inte annat föreskrivs skall lagen (1992:242) om domstolsärenden gälla för rättens handläggning av ärenden enligt lagen om offentlig administration. 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 förordnas.

Kommittén föreslår att Krishanteringsmyndigheten ensam har möjlighet att ansöka om offentlig administration och att Stockholms tingsrätt skall vara exklusivt forum (se föregående avsnitt).

Det finns inte anledning att skapa en helt egen processuell ordning för ärenden rörande offentlig administration. Liksom gäller för ärenden om företagsrekonstruktion bör lagen (1996:242) om domstolsärenden gälla om inte annat föreskrivs. Det innebär att om lagen om offentlig administration innehåller handlägningsregler på ett visst område så skall dessa gälla framför vad som föreskrivs i ärendelagen. I annat fall gäller ärendelagen.

Ärenden rörande offentlig administration måste handläggas ytterligt skyndsamt. Det bör tas in en särskild bestämmelse i lagen om att ansökan om offentlig administration skall prövas genast. Det kan dock knappast bli tal om att fatta ett slutligt beslut om offentlig administration utan att motparten, dvs. banken, först beretts tillfälle att yttra sig över ansökan. Även om banken får mycket kort tid på sig för att yttra sig medför en sådan ordning i praktiken att det tar åtminstone några dagar från det att ansökan om offentlig administration givits in tills slutligt beslut i administrationsfrågan har fattats av domstolen. Ett sådant dröjsmål kan i vissa lägen vara olämpligt, t.ex. om banken i fråga har akuta betalningssvårigheter och måste stödjas av Riksbanken. Därför bör det införas en möjlighet för domstolen att utan att höra banken omedelbart interimistiskt besluta om offentlig administration om fara föreligger att ett dröjsmål skall medföra betydande skador på det finansiella systemets funktion.

Endast i undantagsfall torde behovet av offentlig administration av en bank komma som en överraskning för Krishanteringsmyndigheten. Därmed kommer det oftast att finnas tid att förbereda ansökningen på olika sätt. Det är möjligt att banken i många fall kommer att medge ansökningen om offentlig administration. Inget hindrar att ett sådant medgivande fogas redan till ansökningen. Detta minskar behovet av förberedelse från Krishanteringsmyndighetens sida. I de undantagsfall

då en bank helt oförutsett drabbas av akuta likviditetssvårigheter borde det gå att upprätta en ansökan och få till stånd ett interimistiskt beslut om offentlig administration under loppet av en dag. Under denna tid får Riksbanken ge likviditetsstödande krediter på särskilda villkor.

Vid interimistiskt beslut om offentlig administration bör beviskravet sättas något lägre än vid slutligt beslut. Det bör i dessa situationer ankomma på Krishanteringsmyndigheten att göra sannolikt att rekvisiten för offentlig administration är uppfyllda.

Oftast är det förödande för en bank om dess ekonomiska svårigheter blir allmänt kända. Även det svenska finansiella systemet kan drabbas om det blir känt att en eller flera banker har problem. Meningen med offentlig administration kan spolieras om uppgifter från förberedelserna inför ett beslut om administration läcker ut. Det är därför viktigt att en ansökan om offentlig administration kan hållas hemlig av domstolen fram till beslutet. Som behandlas i kapitel 7 måste det även till sekretessbestämmelser – avseende offentlig administration – som reglerar förhållandena för och mellan inblandade myndigheter, nämligen Krishanteringsmyndigheten, Finansinspektionen, Riksbanken och Insättningsgarantinämnden. I kapitel 7 föreslår kommittén att sekretessfrågorna lämnas till beredning i särskild ordning. Kommittén bedömer det som lämpligt att samtliga sekretessfrågor, även de som berör inblandade domstolar, bedöms i ett sammanhang.

När det gäller frågor rörande upphörande av offentlig administration se avsnitt 8.9.

8.3.4 Ansökan om konkurs och likvidation

Kommitténs förslag: En ansökan om att en bank skall försättas i konkurs eller likvidation skall förklaras vilande i avvaktan på att Krishanteringsmyndigheten beslutar om huruvida den skall ansöka om att banken skall sättas under offentlig administration. Om Krishanteringsmyndigheten beslutar att ansöka om offentlig administration beträffande en bank skall en ansökan om konkurs eller likvidation vila fram till dess att rätten tar ställning till myndighetens begäran. Om rätten bifaller myndighetens ansökan om offentlig administration skall ansökan (eller anmälan) om konkurs resp. likvidation vila under tiden den offentliga administrationen pågår. När den offentliga administration upphör skall ansökan om konkurs resp. likvidation förfalla, om inte Krishanteringsmyndigheten medger att den prövas. Om rätten avvisar eller ogillar ansökningen om offentlig administration skall handläggningen av konkurs- resp. likvidationsärendet återupptas.

Kommitténs förslag om offentlig administration kan, på olika sätt sägas utgöra ett alternativ till konkurs och likvidation. I princip skall offentlig administration ha företräde framför dessa andra förfaranden. Frågan är emellertid hur detta företräde närmare bestämt skall komma till uttryck.

Offentlig administration och företagsrekonstruktion

Enligt 1 kap. 3 § lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion kan företagsrekonstruktion över huvud taget inte förekomma beträffande ett bankaktiebolag. Offentlig administration har delvis därför utformats som en rekonstruktionsordning för banker. Eftersom lagen om företagsrekonstruktion inte är tillämplig på bankaktiebolag behövs inte någon särskild reglering av hur offentlig administration skall förhålla sig till företagsrekonstruktion enligt lagen därom.

Offentlig administration och konkurs

Kommitténs förslag beträffande offentlig administration innebär att ett sådant förfarande utgör ett alternativ till konkurs. Offentlig administration och konkurs kan inte pågå samtidigt. I avsnitt 8.3.2 har redogjorts för att man måste förhindra att en borgenär vid förhandlingar med staten använder ansökan om konkurs som påtryckningsmedel eller hot. Det bör därför inte vara möjligt att försätta en bank i konkurs utan att Krishanteringsmyndigheten först har getts tillfälle att utnyttja möjligheten att ansöka om offentlig administration. Krishanteringsmyndigheten skall därför alltid underrättas om att en ansökan om konkurs beträffande en bank har getts in till rätten. Under den tid Krishanteringsmyndigheten överväger om den vill utnyttja möjligheten att ansöka om offentlig administration bör en ansökan om konkurs vila.

Krishanteringsmyndighetens övervägande skall mynna ut i antingen att en ansökan om offentlig administration ges in till rätten eller annars att det inte föreligger något hinder mot att försätta banken i konkurs. Oavsett vilket som blir Krishanteringsmyndighetens beslut bör rätten underrättas om det. Det ligger i sakens natur att de överväganden som måste göras av Krishanteringsmyndigheten i dessa fall måste ske skyndsamt. Det kan emellertid vara frågan om svåra bedömningar för vilket också kan krävas omfattande utredning. Förhållandena i de enskilda fallen kan dock variera. Det bör därför inte föreskrivas någon viss längsta tid en konkursansökan på detta sätt kan vara vilande. En föreskrift om att en konkursansökan i dessa fall skall vila bör tas in i konkurslagen.

Om Krishanteringsmyndigheten beslutar att inte ansöka om offentlig administration bör myndigheten som nämnts meddela rätten detta. Det innebär att rätten åter tar upp konkursansökningen till prövning på vanligt sätt. Konkursinstitutet bör alltså, liksom i dag, alltså vara tillämpligt på banker. Om Krishanteringsmyndigheten däremot beslutar att en ansökan om offentlig administration skall ges in till rätten skall ansökan om konkurs alltså vila. Frågan är hur länge en sådan ansökan skall vila. Det är tämligen givet att ansökan om konkurs skall vila fram till dess ansökan om offentlig administration prövas av rätten. En prövning av ansökan om offentlig administration kan leda till att ansökningen avvisas, ogillas eller bifalles.

Om ansökningen bifalles inleds alltså det särskilda förfarandet offentlig administration. Det förfarandet utgör, som nämnts, ett alternativ till konkurs. Förfarandet kan dock leda till att konkurs framstår som oundviklig eller som fördelaktig. För att tidsfrister för återvinning m.m. skall bevaras bör därför en ingiven ansökan om konkurs alltså vila så länge den offentliga administrationen pågår.

I avsnitt 8.9 behandlas frågan om upphörande av offentlig administration. Som anges där ankommer det på rätten att besluta om att en offentlig administration skall upphöra. När ett beslut härom fattas bör en konkursansökning inte längre vila. När den offentliga administration avslutas på ett lyckosamt sätt finns det inte anledning att återuppta prövningen av en konkursansökan. Den bör därför då förfalla. Den offentliga administration kan dock avslutas utan att man har lyckats med att rekonstruera banken. I ett sådant fall kan det vara önskvärt eller t.o.m. nödvändigt att försätta banken i konkurs. I ett sådant fall bör Krishanteringsmyndigheten medge att en sedan tidigare ingiven konkursansökning prövas. Det nu sagda bör naturligtvis gälla oavsett om grunden för beslutet om offentlig administration är att banken i fråga är på obestånd eller att det föreligger grund för att återkalla dess oktroj.

Om ansökningen om offentlig administration avvisas eller ogillas bör däremot det temporära hindret mot att pröva konkursansökningen upphöra. En annan ordning skulle innebära att varken offentlig administration eller konkurs kan komma till stånd. Det är en icke acceptabel situation. Borgenärerna bör givetvis inte vara förhindrade att få en konkursansökning prövad i de fall offentlig administration inte kommer till stånd.

Dessa verkningar, dvs. att konkursansökningen förfaller respektive hinder mot prövning av den upphör, bör i enlighet med vad som kan sägas gälla generellt inom insolvensrätten inträda utan hinder av att rättens beslut överklagas.

Som anförs i avsnitt 8.9 bör Krishanteringsmyndigheten under en pågående offentlig administration kunna ansöka om bankens för-

sättande i konkurs. En sådan ansökan grundar sig på att Krishanteringsmyndigheten funnit att det inte finnas något bättre alternativ än att försätta banken i konkurs. I ett sådant fall bör en ansökan om konkurs givetvis inte vilandeförklaras. I övrigt bör vad som här sagts om vilandeförklaring m.m., gälla oavsett vem, banken själv eller någon borgenär, som är konkurssökande.

Offentlig administration och likvidation

Ett bankaktiebolag kan enligt bestämmelserna i 13 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) likvideras. Det kan ske genom frivillig likvidation (13 kap. 1 §) eller genom tvångslikvidation (13 kap. 2–4 a §§). Tvångslikvidation beslutas av rätten eller registreringsmyndigheten. I 13 kap. 5–6 a §§ finns bestämmelser om förfarandet vid tvångslikvidation och i 13 kap. 7–20 §§ bestämmelser om genomförandet av likvidation. Nu nämnda bestämmelser i aktiebolagslagen gäller även bankaktiebolag (se 1 kap. 1 § bankrörelselagen [1987:617]). Dessutom föreskrivs i 9 kap. 19 och 20 §§ bankrörelselagen att rätten skall förordna om likvidation om oktroyen har återkallats resp. att Finansinspektionen är behörig att inge anmälan om likvidation.

På samma sätt som offentlig administration bör utgöra ett alternativ till konkurs bör det utgöra ett alternativ till likvidation. En offentlig administration bör därvid ha ett företräde framför likvidation på samma sätt som framför konkurs. Det innebär att ansökan om likvidation, oavsett om den skall prövas av rätten eller registreringsmyndigheten, bör vila i avvaktan på att Krishanteringsmyndigheten tar ställning till om ansökan om offentlig administration bör ges in. Även här bör vilandeförklaringen först och främst gälla fram till dess att rätten tar ställning till ansökan om offentlig administration. Om den ansökningen bifalles bör ansökan eller anmälan om likvidation fortsätta att vila till dess förfarandet avslutas. Om den offentliga administrationen avslutas på ett lyckosamt sätt bör ansökan eller anmälan om likvidation förfalla. Om det däremot inte visar sig möjligt att inom ramen för den offentliga administration åstadkomma en godtagbar lösning och att förfarandet därför bör upphöra bör Krishanteringsmyndigheten medge att ansökan resp. anmälan prövas.

På samma sätt som bör gälla för Krishanteringsmyndighetens ansökan om konkurs bör Krishanteringsmyndighetens ansökan om likvidation kunna prövas även om offentlig administration pågår. I praktiken kommer en sådan ansökan att förenas med en begäran om att den offentliga administrationen skall upphöra.

Om ansökningen om offentlig administration däremot avvisas eller ogillas bör likvidationsförfarandet återupptas och handläggas till slut i vanlig ordning.

8.4 Verkningar av offentlig administration

8.4.1 Inledning

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 offentligt rättsliga beslut som direkt binder banken.

8.4.2 Statlig kontroll över rörelsen

Kommitténs förslag: Krishanteringsmyndigheten övertar genom beslutet om offentlig administration aktieägarnas rätt att vid bolagsstämma besluta i bankens angelägenheter genom att företräda samtliga aktier (med i avsnitt 8.7.1 nämnda undantag).

En viktig ingrediens i offentlig administration är att staten genom Krishanteringsmyndigheten skall beredas möjlighet att ta kontroll över rörelsen i den bank som satts under administration. Ett sådan kontroll är viktig av flera skäl, bl.a. för att upprätta förtroendet för banken, för att det knappast är möjligt att garantera en banks åtaganden om staten inte har kontroll över den samt för att förhindra moral hazard.

Kontroll över rörelsen kan uppnås på åtminstone två principiellt olika sätt, antingen genom att Krishanteringsmyndigheten tvångsvis träder in i det associationsrättsliga systemet och därigenom utövar sin beslutanderätt, eller genom att Krishanteringsmyndigheten ges särskilda maktbefogenheter genom lagbestämmelser. Ett exempel på den senare modellen är konkursförvaltare som ges en nästan total bestämmanderätt över en rörelse helt vid sidan av det associations-

rättsliga systemet. Eftersom utgångspunkten är att banken även efter beslutet om offentlig administration skall kunna fortsätta att bedriva en i många fall komplicerad och omfattande rörelse på ett affärsmässigt sätt är det tveksamt om det är möjligt att i allt för hög grad rycka undan den associationsrättsliga basen för beslutssystemet. Modellen med en förvaltare som ges i lagen angivna befogenheter blir mindre flexibel och öppnar för problem vid gränsdragningen till de ordinarie bolagsorganens uppgifter och befogenheter. Att lägga hela det operativa och förvaltande ansvaret direkt på Krishanteringsmyndigheten eller på någon eller några av den utsedda personer synes omöjligt åtminstone när det gäller en större bank. Någon typ av arbetsfördelning mellan förvaltaren och bolagsorganen – med den risk för oklara beslutsvägar som detta medför – synes alltså nödvändig. Det bör framhållas att besluts- och kontrollsystem i banker i hög grad bygger på interna instruktioner som är kopplade till bankens juridiska struktur. Ytterligare ett skäl att behålla den associationsrättsliga strukturen i funktion är att det underlättar en återgång till normal drift efter avslutad offentlig administration. En möjlig lösning är att låta Krishanteringsmyndigheten ta bolagsstämmans plats och därigenom erhålla bolagsstämmans befogenheter i t.ex. ärenden rörande styrelsetillsättningar och fusioner. Krishanteringsmyndigheten kan därigenom också ge direktiv till styrelsen i den utsträckning som aktiebolagsrätten tillåter det.

Lösningen att Krishanteringsmyndigheten tar bolagsstämmans plats medför stor flexibilitet genom att myndigheten kan välja grad av ingripande i rörelsen. Vissa fall kanske fordrar byte av såväl styrelse som verkställande direktör och högre ledning medan det i andra fall inte behövs förändringar eller endast små sådana i detta avseende. Vidare ges myndigheten de möjligheter som aktiebolagsrätten medger till förändringar av kapitalstruktur, organisation och liknande.

Det är kommitténs bedömning att övervägande skäl talar för att behålla den associationsrättsliga strukturen i funktion även under offentlig administration men ge Krishanteringsmyndigheten bolagsstämmans makt. Praktiskt sker detta lämpligen genom att aktieägarna berövas möjligheten att företräda sina aktier vid bolagsstämma och att Krishanteringsmyndigheten tar deras plats. Vid bolagsstämma kommer sålunda Krishanteringsmyndigheten att ha samtliga röster. I den mån aktiebolagsrätten tillåter det är Krishanteringsmyndigheten därigenom fri att bestämma över banken i olika avseenden. Krishanteringsmyndigheten kommer vad avser beslutanderätten att inta samma ställning som en ensam ägare till en bank.

Genom att Krishanteringsmyndigheten enligt förslaget ges samtliga röster på bolagsstämma har den också övertagit aktieägarnas rätt att

besluta i bankens angelägenheter. Därigenom får myndigheten möjlighet att, direkt eller indirekt, i allt väsentligt kontrollera rörelsens inriktning, styrelsens och ledningens sammansättning, bankens kapitalstruktur (se dock avsnitt 8.7.1), bankens organisation, försäljning eller nedläggning av hela eller delar av rörelsen eller fusion. Vid utövandet av denna bestämmanderätt är myndigheten bunden att verka inom de ramar som det aktiebolagsrättsliga systemet ger. Enligt den s.k. generalklausulen i aktiebolagslagen får bolagsstämman inte fatta ett beslut som kan ge en otillbörlig fördel åt en aktieägare eller någon annan till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare.

I den mån statens intressen i en viss fråga strider mot bankens eller aktieägarnas intressen finns det alltså ett visst utrymme – i den mån otillbörlighetsrekvisitet medger – för Krishanteringsmyndigheten att inom ramen för bolagsstämmans makt genomföra ett beslut i frågan (se även avsnitt 8.10).

Förslaget ger alltså Krishanteringsmyndigheten aktieägarnas rätt att besluta vid bolagsstämman. Övriga rättigheter som följer med aktieägandet påverkas inte av förslaget annat än i den mån det ger Krishanteringsmyndigheten möjlighet att genom myndighetsbeslut binda banken. Kommittén har inte överblickat alla de möjligheter som aktieägarna, till följd av aktieinnehavet, kan ha att under offentlig administration utöva inflytande på bankens drift.

8.4.3 Stopp för utbetalningar till aktieägarna

Kommitténs förslag: Under offentlig administration får bolagsstämman inte besluta om vinstutdelning eller annan sådan användning av bankens egendom som avses i 12 kap. aktiebolagslagen. Har ett sådant beslut fattats före beslutet om offentlig administration får det inte verkställas så länge banken står under administration.

Det är en viktig princip för offentlig administration att det är en banks aktieägare som i första hand skall bära eventuella ekonomiska förluster. För att garantera att så blir fallet bör utbetalning av bankens medel överhuvudtaget inte få ske under offentlig administration. Det kan visserligen vara så att en bank inte har ekonomiska problem när den sätts under administration och att det därför skulle kunna tänkas att t.ex. vinstutdelning skulle kunna förekomma, men för det första så kan den ekonomiska ställningen hastigt förändras och för det andra så indikerar ett beslut om offentlig administration att något är allvarligt fel

med det sätt som banken sköts och det är under sådana omständigheter olämpligt att betala ut bankens medel till ägarna.

Utbetalning av bankens medel till ägarna får ske endast enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen om vinstutdelning, utbetalning vid nedsättning av aktiekapitalet, reservfonden eller överkursfonden. Alla dessa sätt för utbetalning bör omfattas av ett förbud.

Förutom att bolagsstämman bör förhindras att fatta beslut av ovan nämnd innebörd under offentlig administration bör ett sådant beslut som fattats före beslutet om offentlig administration inte få verkställas så länge banken står under administration.

8.4.4 Stopp för fullgörande av förpliktelser (betalningsstopp)

Kommitténs förslag: 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 betalningsstopp kan leda till allvarliga störningar av det finansiella systemet. För förpliktelser som omfattas av den statliga garantin eller insättningsgarantin se avsnitt 8.5.3 respektive 9.2.3.

När skall betalningarna stoppas?

Kommitténs förslag är att banker skall kunna sättas under offentlig administration om de är på obestånd eller om det föreligger grund för att återkalla oktroyen (8.3.1). Om en bank som satts under offentlig administration har gjort så stora förluster att det egna kapitalet är förbrukat bör bankens borgenärer tvingas att bära en del av förlusterna. Borgenärerna bör bära förlusterna rättvist i den ordning som förmånsrättslagen föreskriver. En förutsättning för detta är att bankens betalningar stoppas. Det är annars inte möjligt att genom ackord sätta ned fordringarna eller att vid en efterföljande konkurs upprätthålla förmånsrättsordningen.

Som framgår av avsnitt 6.4.3.5 skall betalningarna inte stoppas i samband med beslut om offentlig administration om det ligger i borgenärernas gemensamma intresse att banken fortsätter att fullgöra

sina förpliktelser eller om ett stopp kan leda till allvarliga störningar av det finansiella systemet.

Vid bedömningen av om en banks betalningar bör stoppas måste hänsyn tas till att även en ekonomiskt stark bank kan gå under enbart på grund av misstro mot dess förmåga. Det är av detta skäl som Riksbanken har möjlighet att ge nödkrediter. Ett beslut om offentlig administration kan i sig utlösa sådan misstro. Vid ett beslut om offentlig administration torde det därför vara i stort sett uteslutet att det med säkerhet går att göra den bedömningen att banken kommer att klara sig utan statligt stöd i någon form. Det är dock rimligt att möjligheten till nödkrediter från Riksbanken bör tas med i bedömningen av om en bank kan fortsätta att fullgöra sina förpliktelser. Det faktum att en bank står under offentlig administration bör inte hindra att den får nödkrediter för att möta sinande finansiering av olika slag. Liksom för banker som inte står under administration bör dock en förutsättning för nödkredit vara att banken bedöms som solid och livskraftig (se avsnitt 3.2 och 7.3). Krishanteringsmyndigheten bör således kunna låta banken fortsätta att fullgöra sina förpliktelser om bedömningen är att den kan fortsätta med det, eventuellt med tillfällig hjälp av nödkrediter.

Är en banks rörelse inte livskraftig innebär ett beslut om att fortsätta betalningarna att den grupp av borgenärer som har fordringar som förfaller till betalning långt fram i tiden kommer i ett sämre läge jämfört med dem som får betalt snabbare. Förutsättningen för att det skall vara möjligt att i ett sådant läge underlåta att stoppa betalningarna är att de kvarvarande borgenärerna får en bättre utdelning, än vid ett omedelbart stopp, genom att rörelsen drivs vidare. Det kan då sägas att det ligger i borgenärernas gemensamma intresse att betalningarna fortsätts.

Bedömningen av om en banks rörelse är livskraftig eller inte kommer alltid att vara i någon mening skönsmässig. Det är ytterst en fråga om att bedöma en viss banks möjlighet att klara sig i en framtida marknad. Ett beslut om att fortsätta en banks betalningar på grund av att dess rörelse bedöms som livskraftig har samband med frågan om rörelsen skall fortsättas eller inte. I praktiken kan det knappast komma ifråga att besluta om att fortsätta betalningarna och samtidigt besluta om att rörelsen skall avvecklas. Däremot torde det inte finnas hinder mot att stoppa betalningarna med avsikten att ändå fortsätta rörelsen. Eventuellt kan ett betalningsstopp vara så förödande för förtroendet för banken att det omöjliggör fortsatt drift även om en statlig garanti utfärdas för avtal som ingås (se vidare avsnitt 8.5)

Även bedömningen av om ett betalningsstopp kan leda till så allvarliga störningar på det finansiella systemet att ett stopp bör underlåtas måste bygga på ganska grova uppskattningar. Bedömningen är i hög grad beroende av tillståndet i det finansiella systemet som helhet;

likadana problem kan komma att bedömas olika beroende på hur spridningsrisken bedöms. I de fall Krishanteringsmyndigheten underlåter att stoppa betalningarna endast av systemskyddsskäl bör myndigheten omedelbart inrikta verksamheten i banken på att så snabbt som möjligt bringa systemriskerna att upphöra. Krishanteringsmyndigheten bör i dessa lägen kontinuerligt ompröva beslutet att underlåta att stoppa betalningarna.

Verkningar av ett stoppbeslut

Ett av huvudsyftena med att stoppa betalningarna är att uppnå en jämlik behandling av en banks borgenärer. Även fullgörande av andra förpliktelser än betalningar, såsom t.ex. leverans av varor eller värdepapper, kan innebära en ojämlig behandling av dem som har fordringar på banken. När det gäller finansiella företag är det särskilt olyckligt att göra skillnad på ordinära betalningar, som förmodas fullgöras i svenska kronor, och leverans av utländsk valuta eller värdepapper. Ett stopp bör därför innefatta alla förpliktelser, såväl betalningar som naturaförpliktelser, som grundar sig på avtal som träffats respektive händelser som inträffat före stoppbeslutet.

Stoppbeslutet har likheter med ett konkursbeslut. I konkurs skiljer man mellan konkursfordringar och massafordringar (se avsnitt 2.1). Konkursfordringar har sin grund i avtal som konkursgäldenären ingått eller händelser som inträffat före konkursbeslutet. Konkurs innebär som huvudregel att inga ensidiga förpliktelser i form av konkursfordringar fullgörs eftersom det inte är i borgenärernas intresse. Undantag görs för sakrättsligt skyddade anspråk (sakarättsligt skydd innebär att motparten har en mot övriga borgenärer skyddad rätt).

Vid företagsrekonstruktion får gäldenären inte utan rekonstruktörens samtycke betala skulder som uppkommit före beslutet om företagsrekonstruktion. Rekonstruktören får samtycka till betalning endast om det föreligger synnerliga skäl. Företagsrekonstruktion innehåller uttryckligen förbud endast för fullgörande av betalningar. Fullgörande av andra förpliktelser omfattas inte av förbudets ordalydelse. Det kan ifrågasättas om det inte i rättstillämpningen bör utsträckas till ensidiga förpliktelser av annat slag, t.ex. avseende leverans av utländsk valuta eller värdepapper. Det finns dock inte anledning att utveckla denna fråga närmare här. Frågan är under övervägande i Förmånsrättskommittén. När det gäller offentlig administration är det, som nämnts kommitténs mening, klart att ett stopp bör omfatta alla typer av ensidiga förpliktelser med undantag för sådana anspråk som har sakrättsligt skydd.

Anspråk på banken som grundar sig på avtal eller händelser som träffats respektive inträffat efter stoppet omfattas inte av stoppet. I avsnitt 8.4.7 redovisas vilken ställning sådana anspråk skall få i olika avseenden.

Vem skall besluta?

Som framgår ovan kan beslut rörande stopp av betalningar behöva grundas på bedömningar av utpräglad företagsekonomisk och samhällsekonomisk art. Krishanteringsmyndigheten är bemannad just för att klara sådana bedömningar, vilket naturligtvis starkt talar för att besluten skall ligga hos myndigheten. Eftersom beslut rörande stopp av betalningar – oavsett om det beslutas om stopp eller inte – kan ha betydande ekonomiska konsekvenser för såväl aktieägare som borgenärer kan rättssäkerhetsskäl anses motivera att beslutet ligger hos domstol. Genom att domstol beslutat om offentlig administration finns det dock, enligt kommitténs bedömning, utrymme för att inom förfarandets ram ge Krishanteringsmyndigheten möjlighet att besluta rörande betalningsstopp. Det skall tilläggas att även om beslutet om betalningsstopp läggs hos domstol kan det inte bli fråga om annat än att domstolen i realiteten blir beroende av initiativ från Krishanteringsmyndighetens och får lita dess bedömningar.

Det är knappast möjligt att låta den enskilda banken under administration besluta om betalningsstopp. Besluten förutsätter bedömningar rörande det finansiella systemet av samhällsekonomisk art som det inte är lämpligt att ett enskilt företag har ansvar för.

Krishanteringsmyndighetens beslut att stoppa betalningarna är ett offentligrättsligt beslut som det åligger banken under offentlig administration att följa. När ett beslut om att stoppa fullgörandet av samtliga förpliktelser fattats åligger det bankens olika organ att genomföra det. Vad som händer om banken ändå fullgör en förpliktelse behandlas i avsnitt 8.4.9.

8.4.5 Efterställda fordringar

Kommitténs förslag: Betalningsstopp kan begränsas till att avse endast efterställda fordringar. Betalningen av efterställda fordringar skall stoppas om inte fortsatta betalningar ligger i borgenärernas gemensamma intresse.

Med efterställda fordringar avses här sådana fordringar som enligt fordringsavtalet skall betalas först efter det att andra fordringar har blivit fullt betalda. Avtal om efterställning kan liknas vid avtalsvillkor om att fordringsägaren under vissa förhållanden ställer sig sist i kön för att få betalt. Under normala förhållanden betalas även fordringar med efterställningsklausul vid förfall men vid konkurs och vid ackord såväl under företagsrekonstruktion som, enligt förslaget här, under offentlig administration är det möjligt att ställa sig sist i någon form av kö. Även om en efterställningsklausul endast omfattar efterställning vid konkurs och/eller ackord bör fordringen bedömas som efterställd även vid ett partiellt betalningsstopp.

Som framgår av avsnitt 6.4.3.5 är det i stort sett utan undantag möjligt att stoppa fullgörandet av efterställda fordringar utan att det leder till systemstörningar. Att låta bli att stoppa betalningarna av efterställda fordringar leder därför till onödigt stora kostnader för systemskyddet. Om det mot förmodan skulle vara nödvändigt att betala vissa efterställda fordringar av systemskyddsskäl, får beslut om fullgörande fattas för varje enskild betalning (se vidare avsnitt 8.4.8).

Även från borgenärssynpunkt kan det vara önskvärt att Kris- hanteringsmyndigheten har möjlighet att begränsa ett betalningsstopp till att gälla efterställda fordringar, eftersom ett allmänt betalningsstopp riskerar att stjälpa ett rekonstruktionsförsök. 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 uppnå en rättvis fördelning mellan borgenärerna.

I den mån det förekommer att annat än penningfordringar är efterställda bör bestämmelsen kunna tillämpas analogt på dessa förpliktelser.

8.4.6 Ömsesidigt förpliktande avtal och kvittning

Kommitténs ställningstagande: Lagen om offentlig administration bör innehålla regler som möjliggör för banker under administration att upprätthålla ömsesidigt förpliktande avtal trots att motparten inte vill det. Vidare bör lagen om offentlig administration innehålla regler om kvittning. Kommittén avstår dock från att lämna förslag till utformning av lagregler i dessa delar i avvaktan på Förmånsrättskommitténs förslag i motsvarande frågor för företagsrekonstruktion.

Med ömsesidigt förpliktande avtal avses här avtal där allt eller något återstår att fullgöra för båda parter eller någon av parterna. Är det

endast bankens förpliktelse som återstår omfattas fullgörelsen av denna av betalningsstoppet.

Inom konkursrätten finns ett område som behandlar vad som gäller för avtal som konkursgäldenären har ingått före konkursen och som konkursboet antingen är tvunget att fullfölja (sakrättsligt skyddade anspråk) eller vill fullfölja mot avtalspartens vilja. Avtal som båda parter vill fullfölja utgör förstås inget problem och inte heller avtal som endast motparten vill fullfölja; konkurs innebär just att konkursboet inte behöver fullgöra annat än i de fall som motparten har sakrättsligt skydd.

En avgörande skillnad mellan konkurs och stoppande av betalningar under offentlig administration är att det inte råder någon tvekan om att banken är samma juridiska person före och efter stoppbeslutet. Frågor liknande dem rörande konkursbos rätt att inträda i gäldenärens avtal är därför inte aktuella vid ett stoppbeslut under offentlig administration. Likheter med vad som gäller vid företagsrekonstruktion är dock betydande.

När det gäller ömsesidigt förpliktande avtal kan allmänt sägas att motparten normalt har rätt att häva avtalet om det kan misstänkas att gäldenären inte kommer att fullgöra sin del. I lagen om företagsrekonstruktion sägs bl.a. följande om denna situation. Har gäldenärens motpart före beslutet om företagsrekonstruktion fått rätt att häva ett avtal på grund av inträffat eller befarat dröjsmål med betalning eller annan prestation, får motparten efter beslutet inte häva avtalet på grund av dröjsmålet, om gäldenären med rekonstruktörens samtycke begär att det skall fullföljas. Om motparten begär det skall gäldenären ge besked om avtalet skall fullgöras inom skälig tid. Har gäldenären bestämt att ett avtal skall fullföljas och är tiden för motpartens prestation inne skall gäldenären på motpartens begäran fullgöra sina motsvarande prestationer. Är tiden för motpartens fullgörande inte inne, har motparten rätt att få säkerhet för gäldenärens framtida prestationer i den mån det av särskild anledning är nödvändigt för att skydda mot förlust. Om gäldenären inte lämnar besked om huruvida avtalet skall fullföljas eller inte fullgör sina skyldigheter enligt vad som nyss sagts får motparten häva avtalet. Avtalsvillkor som inskränker de rättigheter som gäldenär har enligt vad som ovan sagts är ogiltigt.

Från de nu nämnda bestämmelserna i lagen om företagsrekonstruktion är anställningsavtal uttryckligen undantagna. Bestämmelserna går inte heller att tillämpa när parterna träffat avtal om att slutavräkning av alla förbindelser dem emellan avseende finansiella instrument skall ske för det fall företagsrekonstruktion beslutas för en av dem. Ett sådant avtalsvillkor är giltigt enligt lagen om handel med finansiella instrument (se avsnitt 2.1 och 2.3).

Förmånsrättskommittén (JU 1996:02) håller på att se över möjligheten för företag under rekonstruktion att tvinga en motpart att fullfölja ömsesidigt förpliktande avtal trots att motparten enligt avtalet eller enligt andra bestämmelser har möjlighet att vägra fullföljd. Förmånsrättskommitténs förslag förväntas publiceras ungefär samtidigt som det här betänkandet. Enligt Banklagskommitténs mening är det viktigt att möjligheten till rekonstruktion av banker under offentlig administration inte försämras genom att ömsesidigt förpliktande avtal upphör att gälla eller kan bringas till uppsägning på grund av beslut om offentlig administration, betalningsstopp eller ett förväntat betalningsstopp. Utan att ha sett Förmånsrättskommitténs förslag till ändringar i bestämmelserna är det naturligtvis svårt för Banklagskommittén att säga att de bör gälla vid offentlig administration, men eftersom syftena bakom denna typ av bestämmelser vid företagsrekonstruktion mycket liknar syftena vid administration samt att det är en vinst i sig med att bestämmelserna är likadant utformade utgår kommittén från att de föreslagna bestämmelserna åtminstone i huvuddrag bör tas in även i lagen om offentlig administration. Denna fråga överlämnas dock till bedömning när Förmånsrättskommitténs förslag föreligger.

Banklagskommittén finner det emellertid motiverat att – till ledning för den framtida bedömningen – kortfattat ange vad den uppfattar som angeläget att uppnå med offentlig administration i detta avseende. En skillnad mellan offentlig administration och företagsrekonstruktion är att ett beslut om administration inte nödvändigtvis är kopplat till ett betalningsstopp medan ett rekonstruktionsbeslut alltid innebär ett principiellt betalningsstopp. Regelverket för offentlig administration skall alltså täcka två beslutspunkter – beslut om offentlig administration och beslut om betalningsstopp – medan lagen om företagsrekonstruktion (samt konkurslagen) endast behöver täcka en beslutspunkt. Lagen om företagsrekonstruktion ger, som nämnts, gäldenären möjlighet att fullfölja avtal trots att motparten haft rätt att häva avtalet på grund av inträffat eller befarat dröjsmål med betalning. Det är viktigt att samma regler finns även i offentlig administration. Det är dock inte bara hävningsrätt på grund av betalningsdröjsmål som kan försvåra en rekonstruktion. Avtalsklausuler som ger motparten rätt att häva vid beslut om offentlig administration eller klausuler som gör att förpliktelser automatiskt förfaller till fullgörande vid beslut om offentlig administration försvårar även de en rekonstruktion och bör därför kunna sättas ur spel. Helst bör banken kunna upprätthålla alla avtalsrelationer som den önskar även efter ett beslut om offentlig administration.

Ett specialfall, som dock är praktiskt mycket betydelsefullt på det finansiella området, är avtal där parterna kommit överens om att

slutavräkning av alla förbindelser dem emellan skall ske i vissa angivna fall. Avtalsvillkor om att avräkning skall ske vid konkurs och företagsrekonstruktion är giltiga mot konkursförvaltaren och i företagsrekonstruktion enligt lagen om handel med finansiella instrument, vilket bl.a. hindrar rekonstruktionsföretagets möjlighet att få avtalet fullgjort. Om avtal om avräkning anses giltiga vid offentlig administration förtar det möjligheten för banken att upprätthålla de kanske praktiskt viktigaste avtalsrelationerna. Vid bedömningen av om så skall vara fallet är det lämpligt att skilja mellan vad som skall gälla vid beslut om offentlig administration och vid beslut om att stoppa betalningarna.

I de fall en bank sätts under offentlig administration utan att betalningarna stoppas beror det antingen på att det bedöms ligga i borgenärernas gemensamma intresse att betalningarna inte stoppas eller att det skulle riskera systemstabiliteten att betalningarna stoppas. I det förstnämnda fallet är bedömningen att banken kan fortsätta att fullgöra sina förpliktelser, vilket i sin tur innebär att bankens motparter inte blir lidande. I det senare fallet garanterar staten att motparterna inte blir lidande av att betalningarna inte stoppas. I ingetdera fallet innebär själva beslutet om offentlig administration att motparternas ställning försämras, tvärtom kan den i vissa fall förbättras genom Krishanteringsmyndighetens kontroll över banken och en eventuell statlig garanti. En bestämmelse som ogiltigförklarar klausuler om avräkning vid beslut om offentlig administration utan betalningsstopp är därför inte särskilt ingripande mot motparten och borde kunna accepteras.

Vid beslut om betalningsstopp är det däremot förmodligen oundvikligt att avtal om avräkning gäller. En sådan ordning innebär att möjligheten för banker att upprätthålla de avtalsrelationer som omfattas av avräkningsbestämmelsen försvinner. Rent tekniskt löses detta förmodligen så att lagen om handel med finansiella instrument kompletteras så att bestämmelser om avräkning vid betalningsstopp under offentlig administration gäller. En sådan bestämmelse innebär ett undantag från den generella möjligheten för banken att upprätthålla ömsesidiga avtalsrelationer. Möjligen skulle man kunna tänka sig en tvingande möjlighet för banken att upprätthålla även avtalsrelationer som omfattas av en avräkningsbestämmelse under förutsättning att det finns en statlig garanti för fullgörandet av bankens förpliktelser. En sådan möjlighet måste kanske utformas så att banken måste upprätthålla samtliga avtal som omfattas av avräkningsbestämmelsen.

Lagen om företagsrekonstruktion innehåller bestämmelser om kvittning. Bestämmelserna handlar om en borgenärs rätt att använda en fordran som han har mot företaget som är föremål för rekonstruktion till kvittning mot krav på honom från gäldenärsföretaget. Bestämmelser av liknande innehåll behövs också i lagen om offentlig administration.

Förmånsrättskommittén håller på att se över även bestämmelserna om kvittning i lagen om företagsrekonstruktion. När det gäller frågan om de kommande förslagen från Förmånsrättskommittén till bestämmelser om kvittning bör tas in även i lagen om offentlig administration gör kommittén samma bedömning som vad avser bestämmelserna om ömsesidigt förpliktande avtal.

8.4.7 Förmånsrätt för nya fordringar

Kommitténs förslag: Fordringar som grundar sig på avtal som ingåtts efter ett betalningsstopp skall ha allmän förmånsrätt enligt 10 § förmånsrättslagen (1970:979) i en på den offentliga administrationen följande konkurs.

Som framgår av avsnitt 6.4.3.7 bör fordringar som uppkommer efter ett beslut om betalningsstopp ges allmän förmånsrätt i en på den offentliga administrationen följande konkurs. En sådan ordning gör det lättare att rekonstruera en bank utan statlig garanti.

Följden av det som föreslagits i avsnitt 8.4.4 och i det här avsnittet är att fordringar som uppstått innan ett stopp av betalningarna omfattas av betalningsstoppet och ingår i ett eventuellt efterföljande ackord samt blir konkursfordringar i en eventuell konkurs. Fordringar som uppstått efter ett betalningsstopp ingår inte i ett eventuellt ackord och ges allmän förmånsrätt i en efterföljande konkurs.

8.4.8 Fullgörande efter betalningsstopp

Kommitténs förslag: Även efter ett beslut om att stoppa en banks betalningar skall det vara möjligt för banken att fullgöra enstaka förpliktelser om det ligger i borgenärernas gemensamma intresse eller om det behövs för att upprätthålla systemstabiliteten. Krishanteringsmyndigheten beslutar om huruvida fullgörelse skall ske.

I de fall en förpliktelse fullgörs enbart av systemskyddsskäl skall staten svara för att fullgörandet inte sker på övriga borgenärs bekostnad. Detta skall ske genom att Krishanteringsmyndigheten till banken antingen lånar ut eller på annat sätt tillför medel som motsvarar bankens kostnad för fullgörandet av förpliktelsen senast vid ackord, nedsättning av fordringar eller konkurs.

I de fall medlen tillförs i form av ett lån skall statens fordran på banken ha samma prioritet som den förpliktelse som banken fullgjorde. Var den förpliktelse som banken fullgjorde en naturaförpliktelse skall statens fordran på banken ha samma prioritet som den skadeståndsfordran som den ursprungliga motparten skulle ha fått om förpliktelsen inte hade fullgjorts. I dessa fall skall vidare statens fordran till beloppet begränsas till vad skadeståndsfordran skulle ha varit.

Som framgår av avsnitt 6.4.3.5 bör ett betalningsstopp inte utgöra ett absolut hinder för en bank under offentlig administration att fullgöra enstaka förpliktelser. Skälen för att fullgöra vissa förpliktelser kan vara såväl att det ligger i borgenärernas gemensamma intresse som att det behövs av systemskyddsskäl. I detta avsnitt behandlas endast förpliktelser som inte omfattas av den statliga insättningsgarantin eller av en under offentlig administration utfärdad garanti. Vad som gäller för sådana förpliktelser vid betalningsstopp behandlas i avsnitt 9.2.3 och 8.5.3.

Det är till fördel för borgenärerna att banken fullgör en förpliktelse om fullgörandet ger en nytta som överstiger kostnaden. Som framgår av avsnitt 8.4.6 är det meningen att en bank vars betalningar har stoppats skall kunna upprätthålla ömsesidigt förpliktande avtal. Anledningen till att avtalsrelationer ska kunna upprätthållas är att det bedöms som värdefullt för banken och därmed dess borgenärer. De för avtalets upprätthållande nödvändiga betalningarna bör därmed kunna göras; de ger en nytta som överstiger kostnaden. Även fullgörandet av ensidiga förpliktelser kan i enstaka undantagsfall vara till nytta för borgenärerna t.ex. genom att bidra till att upprätthålla förtroendet för banken eller relationerna till en viktig affärskontakt.

Trots att det inte bedöms vara till nytta för borgenärerna kan det vara nödvändigt att fullgöra vissa förpliktelser av systemskyddsskäl. Läget är då sådant att det har bedömts vara möjligt att stoppa betalningarna men någon enstaka utestående förpliktelse är av sådan natur eller storlek att om den inte fullgörs så kan det leda till problem för ett annat eller flera andra finansiella institut eller försvåra rekonstruktionen av banken.

Beslut om fullgörande efter ett betalningsstopp bör fattas av Krishanteringsmyndigheten – och inte av banken under administration eller domstol – av samma skäl som det är myndigheten som bör fatta beslut om betalningsstopp. Det är dock nödvändigt med god kommunikation mellan banken och Krishanteringsmyndigheten så att myndigheten får kännedom om förpliktelser som är aktuella att fullgöra och så att myndigheten får gott beslutsunderlag. Av skäl som framgår nedan är det viktigt att Krishanteringsmyndigheten i beslutet om undantag från betalningsstopp dokumenterar skälet till undantaget. Efter myndighetens beslut om fullgörelse ankommer det på banken att verkställa beslutet. Ingenting bör hindra att Krishanteringsmyndigheten ger banken i uppdrag att inom angivna ramar besluta om fullgörande efter betalningsstopp.

Om en förpliktelse fullgörs för att skydda det finansiella systemet bör staten såsom ansvarig för systemstabiliteten se till att fullgörandet inte sker på övriga borgenärs bekostnad. Det mest direkta sättet att göra det är att staten står för fullgörandet. Även om staten erhåller en fordran motsvarande betalningens storlek på banken skadar förfarandet inte övriga fordringsägare om statens fordran ges samma prioritet som den fordran som betalades. Detta kan liknas vid att vissa borgenärs fordringar på banken köps av staten, vilket inte skadar övriga fordringsägare. Det är emellertid mest praktiskt att banken själv fullgör förpliktelserna. Det gäller inte minst vid andra förpliktelser än betalningar, såsom t.ex. leverans av värdepapper. Ett alternativ är då att staten ger ett lån till banken (eller skjuter till medel på annat sätt) som motsvarar bankens kostnad för fullgörandet. Om staten lånar ut medlen skall statens fordran på banken ges samma prioritet som den fordran som fullgörs (och lånet skall ha samma ränta som betalas i konkurs på ofullgjorda förpliktelser).

Bankens kostnad för fullgörandet skall mätas som effekten för övriga borgenärer av fullgörandet. Om banken t.ex. levererar värdepapper skall värdet på dessa uppskattas. Från det uppskattade värdet skall eventuell motprestation från bankens motpart dras av. Om banken fullgör en betalning mot att betalningsmottagaren återlämnar en pant skall värdet på panten dras av från det betalade beloppet. Syftet med denna tillämpning är att resultatet för övriga borgenärer av att

Krishanteringsmyndigheten ger ett lån till banken som svarar mot bankens kostnad skall bli detsamma som om Krishanteringsmyndigheten direkt hade fullgjort de garanterade förpliktelser som förfaller efter ett betalningsstopp och staten därigenom hade inträtt i fordringsägarnas rätt mot banken och erhållit rätt till eventuella panter. Om staten skjuter till medel som motsvarar bankens kostnad beräknad på ovan angivna sätt utan krav på en direkt motfordran (t.ex. genom aktieägartillskott eller som aktiekapital), gynnas återstående borgenärer.

Återstående borgenärer (de som inte får betalt under betalningsstoppen) drabbas av att förpliktelser fullgörs under betalningsstoppen genom att de får en större nedsättning av sin fordran vid ackord eller tvångsnedsättning (se avsnitt 8.6 och 8.7.2) eller sämre utdelning i konkurs än vad de skulle ha fått om fullgörelse inte hade skett. Det är således tillräckligt att staten tillför medel först vid ackord, tvångsnedsättning eller konkurs. En sådan ordning innebär emellertid att banken måste låna medel (eller sälja tillgångar) för att finansiera fullgörandet av förpliktelserna. Denna finansieringskostnad måste staten stå för om den inte skall drabba återstående borgenärer.

Slutsatsen av det ovan sagda är att staten senast i samband med ackord, nedsättning av fordringar eller konkurs skall till banken tillföra medel för varje förpliktelse som banken efter betalningsstoppen har ålagts att fullgöra av systemskyddsskäl. Statens ersättning till banken bör motsvara vad det kostade banken att fullgöra förpliktelsen inklusive ränta motsvarande bankens upplåningskostnad. När det varit fråga om fullgörelse av annan förpliktelse än betalning skall bankens kostnad för fullgörandet värderas. Om Krishanteringsmyndigheten tillför medel till banken i form av ett lån bör statens fordran på banken ges samma prioritet som den av banken fullgjorda förpliktelsen hade. Om den av banken fullgjorda förpliktelsen är av annat slag än betalning, skall statens fordran på banken ges samma prioritet som den skadeståndsfordran som den ursprungliga motparten skulle ha fått om förpliktelsen inte hade fullgjorts. För att övriga borgenärer inte skall missgynnas av att banken ålades att fullgöra den ursprungliga förpliktelsen bör även storleken på statens fordran begränsas till det belopp som den ursprungliga motparten skulle ha kunnat få som skadestånd.

Krishanteringsmyndigheten bör sträva efter att tillföra medel i form av lån eftersom tillskott utan återbetalningsplikt gynnar återstående borgenärer. Ibland kan det dock vara önskvärt att staten tillskjuter aktiekapital eller liknande för att rekapitalisera banken. I sådana fall bör kapitaltillskotten kunna räknas staten tillgodo så att det antingen inte behövs tillföra medel i form av lån eller så att lånet inte behöver vara så stort som det annars skulle ha behövt vara.

8.4.9 Fullgörande i strid mot beslut om betalningsstopp

Kommitténs förslag: En banks fullgörande av förpliktelser i strid mot Krishanteringsmyndighetens beslut om betalningsstopp skall gå åter om det visas att motparten kände till eller borde ha känt till att förpliktelsen omfattades av stoppet.

I konkurs gäller att gäldenären genom konkursbeslutet förlorar rådgivningen över egendom som tillhör boet och därmed får gäldenären inte heller ingå förbindelser som kan göras gällande i konkursen. I princip kan rättshandlingar som gäldenären företagit efter konkursbeslutet inte göras gällande mot konkursboet. Huvudprincipen har dock ruckats något av hänsyn till godtroende motparter. Godtrosskyddets huvudregel innebär att rättshandling mellan gäldenären och annan, som företas senast dagen efter den då kungörelsen om konkursbeslutet var införd i Post- och Inrikes tidningar, skall gälla om det inte visas att motparten var i ond tro. Om en rättshandling avser överlåtelse eller annat förfogande över egendom skall den, trots godtrosregeln, gå åter om boet begär detta och ersätter motparten vad han har utgett jämte nödvändig eller nyttig kostnad.

Även rättshandlingar med gäldenären efter den ovan angivna tidpunkten kan vara giltiga enligt konkurslagens regler under förutsättning att det rör vissa typer av rättshandlingar och att det visas att motparten var i god tro om konkursen. Den ena typen av rättshandling som omfattas av dessa regler är fullgörande av förpliktelse mot gäldenären. Som exempel kan nämnas en betalning för att reglera en skuld till gäldenären som efter konkursutbrottet rätteligen skall betalas till konkursboet. Den som, i god tro om konkursen, betalar till gäldenären får tillgodoräkna sig betalningen även mot boet. Boet kan alltså inte kräva den betalande på ny betalning om denne visas vara i god tro. Den andra typen av rättshandling är uppsägning och liknande rättshandling av eller mot gäldenären. Även i dessa fall förutsätts att god tro bevisas. Dessutom krävs att det framstår som uppenbart oskäligt att rättshandlingen blir ogiltig mot konkursboet.

Utöver de nämnda reglerna i konkurslagen finns särskilda regler i annan lagstiftning för fall där konkursgäldenären handlar genom fullmäktig eller kommissionär och i fråga om överlåtelse av löpande handling.

Under företagsrekonstruktion behåller gäldenärsföretaget rådgivningen, men enligt lagen om företagsrekonstruktion får gäldenären inte utan rekonstruktörens samtycke betala skulder som uppkommit före

beslutet om rekonstruktion, åta sig nya förpliktelser eller överlåta, pantsätta eller upplåta annan rätt till egendom av väsentlig betydelse för gäldenärens verksamhet. Om gäldenären ändå vidtar sådana rättshandlingar utan rekonstruktörens samtycke innebär emellertid inte det att rättshandlingarna blir ogiltiga. Det gäller även om motparten känner till att gäldenären är föremål för företagsrekonstruktion.

Ett konkursbeslut är för gäldenärens motparter i det här avseendet relativt klart såtillvida att det i princip innebär att alla mellanhavanden med gäldenären därefter skall redas ut med konkursförvaltaren. Det är bara för fall då motparten inte kände till konkursbeslutet som det behövs specialreglering i form av godtrosregler. Vid företagsrekonstruktion är det, på grund av institutets konstruktion, lika klart att rättshandlingar med gäldenären är giltiga enligt vanliga regler. Frågan är hur en banks felaktiga fullgörande av förpliktelser som omfattas av betalningsstoppet skall behandlas i institutet offentlig administration. Flera principiellt olika lösningar är möjliga. Lagstiftningen kan utformas så att alla betalningar i strid med Krishanteringsmyndighetens beslut är ogiltiga. Även den motsatta lösningen är möjlig, dvs. giltigheten påverkas inte av om betalningen görs i strid med betalningsstoppet. Mellanformer är också möjliga, som t.ex. godtrosregler.

Offentlig administration är uppbyggd så att banken skall kunna fortsätta att i viktiga avseenden rättshandla även efter ett beslut om att stoppa betalningarna. Avsikten är att det – i avvaktan på skuldavkortning eller kapitaltillskott – så långt omständigheterna medger skall vara möjligt att driva rörelsen vidare även efter ett betalningsstopp, vilket förutsätter att banken kan fortsätta att ingå avtal av olika slag och även fullgöra ömsesidigt förpliktande avtal (8.4.6). Även ensidiga förpliktelser skall banken kunna fullgöra om det bedöms vara till borgenärskollektivets bästa eller bedöms vara nödvändigt av systemskyddsskäl (8.4.8). Vidare skall en bank även efter ett betalningsstopp kunna upprätthålla inlåningsrörelsen, vilket innebär att de som har garanterade insättningar skall kunna få ut dessa trots ett betalningsstopp och att de även skall kunna göra nya insättningar. Det kan sägas att ett betalningsstopp i princip omfattar en banks fullgörande av ensidiga förpliktelser och av förpliktelser enligt sådana ömsesidigt förpliktande avtal som banken väljer att inte upprätthålla.

Av det sagda framgår att det inte är lätt för en banks motparter att veta om en betalning eller annan fullgörelse sker i strid med ett stoppbeslut eller inte. Det kan bl.a. bero på vilken form av fordran motparten har, på beslut av Krishanteringsmyndigheten samt på beslut internt inom banken. Denna möjliga osäkerhet för bankens motparter om huruvida en fullgörelse står i strid med betalningsförbudet talar emot att alla betalningar i strid med förbudet skall gå åter.

För ett ogiltigförklarande av alla betalningar efter ett stoppbeslut talar effektivitetshänsyn. Avsikten med ett betalningsstopp är just att förhindra betalningar och om Krishanteringsmyndighetens beslut inte når ut till alla delar av banken eller om någon i banken medvetet bryter mot stoppbeslutet bidrar det till effekten av stoppbeslutet att transaktioner i strid med det går åter. Effekten för de motparter som får återbära bankens prestationer är att de får en fordran mot banken som kommer att omfattas av ett eventuellt ackord eller som får göras gällande i en eventuell konkurs.

Det är enligt kommitténs mening olyckligt om godtroende motparter till en bank under administration inte kan lita på att de får behålla prestationer från banken. En sådan ordning skulle medföra osäkerhet i motparternas verksamhet samt även riskera att hämma bankens möjlighet till fortsatt verksamhet. Det är dock att gå för långt att även motparter som vet eller borde misstänka att en prestation från banken sker i strid med fullgörelseförbudet får behålla prestationen.

Ett beslut om betalningsstopp kommer med all säkerhet att väcka uppmärksamhet i massmedia och skall också formellt kungöras på olika sätt. Efter någon dag torde det därför vara i stort omöjligt att med framgång hävda att man inte kände till stoppbeslutet. Även därefter kan det dock råda osäkerhet om huruvida en fullgörelse omfattas av stoppet eller inte. Enligt kommitténs mening är det lämpligt att banken åläggs att visa att motparten visste om, misstänkte eller borde ha misstänkt att transaktionen stod i strid med fullgörelseförbudet om den önskar att transaktionen skall gå åter.

8.4.10 Av systemskyddsskäl uppskjutet betalningsstopp

Kommitténs förslag: Om Krishanteringsmyndigheten inte stoppar en banks betalningar av det skälet att ett stopp kan leda till allvarliga störningar av det finansiella systemet skall staten se till att borgenärerna inte skadas av gjorda betalningar genom att Krishanteringsmyndigheten senast vid ackord, nedsättning av fordringar eller konkurs tillför medel till banken. Det tillförda beloppet skall beräknas genom en kassaflödesmetod. Om en samlad kassaflödesberäkning visar att mer pengar – under perioden från det att ett beslut om betalningsstopp borde ha fattats av hänsyn till borgenärerna till det att ett faktiskt beslut fattas – har gått ut ur banken än vad som kommit in måste Krishanteringsmyndigheten tillföra mellanskillnaden. Som inbetalningar skall endast räknas *lån* utan förmånsrätt och *tillskott*. Vid beräkningen skall bortses från sådana utbetalningar som ändå skulle ha gjorts under ett hypotetiskt betalningsstopp för att de skulle ha bedömts vara till nytta för borgenärerna.

Som framgår av avsnitt 6.4.3.5 kan det vara nödvändigt av systemskyddsskäl att en bank under offentlig administration för en tid fortsätter att fullgöra sina förpliktelser allt eftersom de förfaller, även om det finns skäl att stoppa fullgörandet för att skydda borgenärerna. I avsnitt 8.4.4 föreslås därför en möjlighet för Krishanteringsmyndigheten att låta bli att stoppa betalningarna av systemskyddsskäl. Som nämnts anser kommittén att staten måste se till att betalningar som sker under en sådan period inte skadar återstående borgenärer, dvs. de borgenärer som inte får betalt innan Krishanteringsmyndigheten beslutar om betalningsstopp. Att det rinner pengar ur banken under en period med uppskjutet betalningsstopp bör inte tillåtas leda till skada för de borgenärer som inte får betalt under denna period. Staten ansvarar för stabiliteten i det finansiella systemet och underlåtenheten att stoppa betalningarna följer av en önskan att undvika systemstörningar. Staten måste därför se till att systemskyddet inte sker på vissa fordringsägares bekostnad.

Som nämnts är det Krishanteringsmyndigheten som beslutar om att låta bli att stoppa betalningarna av systemskyddsskäl. Även om myndigheten gör en felaktig bedömning, såtillvida att ett uppskjutet betalningsstopp inte är nödvändigt av systemskyddsskäl, så bör staten se till att betalningar som sker under det uppskjutna stoppet inte sker på vissa fordringsägares bekostnad. Bland annat av detta skäl bör det inte

vara möjligt att klaga på ett beslut av Krishanteringsmyndigheten att låta bli att stoppa betalningarna när anledningen till beslutet är systemskyddsskäl.

I avsnitt 8.4.8 analyseras fullgörande av fordringar efter ett betalningsstopp, dock ej fordringar som omfattas av den staliga insättningsgarantin eller av en under offentlig administration utfärdad garanti. Vad som skall gälla vid betalningsstopp för dessa förpliktelser behandlas i avsnitt 9.2.3 respektive 8.5.3. Detta avsnitt som analyserar betalningar under ett uppskjutet betalningsstopp behandlar däremot alla förpliktelser inklusive garanterade fordringar.

Som sägs i avsnitt 8.4.8 är det mest rättframma sättet att säkerställa att betalningar inte skadar återstående borgenärer att de görs direkt med statliga medel. Som också sägs är detta emellertid administrativt krångligt. Det gäller särskilt vid ett uppskjutet betalningsstopp, eftersom det då är många förpliktelser som skall fullgöras, bl.a. utbetalningar från konton. Det är inte heller lämpligt att staten lånar ut medel till banken som i sin tur använder medlen till att fullgöra sina förpliktelser eftersom det är önskvärt att en bank under offentlig administration kan fortsätta att verka under så normala omständigheter som möjligt och t.ex. fortsätta att ta emot insättningar och även i övrigt upprätthålla kontakterna med olika kreditgivare. En annan nackdel med att staten under den aktuella tiden helt finansierar betalningen av bankens skulder är att staten därigenom kan komma att stå för en stor del av bankens totala finansiering. Visar det sig senare att det inte behövs något betalningsstopp har detta inneburit en onödig likviditetspåfrestning för staten. Utöver detta kan sägas att det i sig är olyckligt att en bank har staten som största fordringsägare. Sammantaget kan sägas att det är bättre att banken finansierar fullgörandet av sina förpliktelser själv och att staten endast ser till att övriga borgenärer inte blir lidande av att förpliktelser fullgörs av systemskyddsskäl.

En annan skillnad mellan situationen i avsnitt 8.4.8 och den i detta avsnitt aktuella situationen är att fordringar som uppkommer efter ett betalningsstopp har företrädesrätt (8.4.7). Denna skillnad medför att återstående borgenärer påverkas olika i de två fallen när banken lånar medel för att finansiera ett fullgörande av en förpliktelse. När banken fullgör betalningar med nyupplånade medel efter ett betalningsstopp kommer återstående borgenärer i en sämre ställning, eftersom de nya borgenärerna har företrädesrätt. Därför måste Krishanteringsmyndigheten senast vid ackord, nedsättning av fordringar eller konkurs tillföra motsvarande medel som åtgick för att fullgöra förpliktelsen enligt den lösning som föreslås i avsnitt 8.4.8. De fordringar som uppstår till följd av upplåning före ett betalningsstopp (alltså bl.a. under ett uppskjutet betalningsstopp) har däremot inte företrädesrätt och kommer att

omfattas av ett eventuellt framtida betalningsstopp. Det innebär att återstående borgenärs ställning inte behöver bli sämre av att banken fullgör förpliktelser med nyupplånade medel. Under förutsättning att de nya fordringarna inte får en bättre ställning vid ackord, nedsättning eller konkurs än vad den fordring som betalas skulle ha haft, utan antingen en sämre eller lika ställning, skadas inte återstående borgenärer av att förpliktelser fullgörs med nya medel. Med fordringens ställning avses här inte bara fordringens prioritet, utan även räntevillkoren. Exempelvis skadas inte övriga borgenärer om en insättare tar ut medel och en annan insättare sätter in lika mycket, om insättarna har samma typ av konto.

Med hänvisning till allmänna konkursrättsliga principer skulle man möjligen ändå kunna invända mot den ovan beskrivna ordningen. Tidpunkten när betalningsstopp sker eller borde ske liknas då vid ett konkursbeslut. Medel som flyter in till ett konkursbo skall i regel tillkomma fordringsägarna enligt förmånsrättsordningen. Nya medel kan endast användas till att betala en viss borgenär om de kommer in till konkursboet just i detta syfte. En bank under offentlig administration skulle emellertid inte ha tillgång till nya medel om den inte var under administration utan i konkurs. I de fall Krishanteringsmyndigheten underlåter att stoppa betalningarna av systemskyddsskäl kommer en garanti att utfärdas (8.5) av de skäl som nämns nedan. Privata långivare som vet om att det egentligen finns skäl att stoppa bankens betalningar för att skydda borgenärerna torde inte vara villiga att utan garanti ge ett oprioriterat lån till banken till normal ränta. Kostnaden för systemskyddet bör inte heller övervältras på oinformerade långivare (sådana som inte vet om att betalningarna kan komma att stoppas när som helst). Av dessa skäl är det nödvändigt att en garanti utfärdas för det fall Krishanteringsmyndigheten underlåter att besluta om betalningsstopp av systemskyddsskäl. Eftersom statens syfte med garantin bl.a. är att det skall vara möjligt för banken att fortsätta att fullgöra sina förpliktelser, kan ett fullgörande under ovan angivna förutsättningar inte anses strida mot konkursrättsliga principer eller förmånsrättsordningen.

En skillnad mot situationen när förpliktelser fullgörs av systemskyddsskäl *under* ett betalningsstopp är som sagts att många fler förpliktelser kommer att fullgöras under tiden för ett uppskjutet betalningsstopp. Det gör det praktiskt krångligt att exakt matcha de nya fordringarnas ställning mot ställningen hos de förpliktelser som fullgörs. Det är emellertid inte nödvändigt för att säkra att återstående borgenärer inte blir lidande till följd av betalningar. Eftersom Krishanteringsmyndigheten inte får underlåta att stoppa betalningar av efterställda lån (8.4.5), räcker det att de nya är oprioriterade för att

säkerställa att de nya fordringarna inte har högre prioritet än de gamla. Därtill krävs att bankens kostnad för de nya lånen inte är nämnvärt högre än den kostnad som banken skulle ha haft för de gamla lånen om betalningarna hade stoppats. Den statliga garantin innebär att räntan på de nya lånen sannolikt blir lägre än räntan på de gamla lånen; även under normala omständigheter är det större risk med att låna ut till en bank än att låna ut pengar till staten. Genom att statens fordran hänförlig till avgiften för garantin är efterställd (8.5.2) drabbas inte bankens borgenärer av kostnaden för garantin. Slutsatsen är att det är *tillräckligt* att de nya fordringarna är oprioriterade för att betalningar av gamla skulder inte skall ske på återstående borgenärens bekostnad. Däremot kan återstående borgenärer gynnas för det fall fordringar för inkommande medel har lägre prioritet än de fordringar som fullgörs.

Krishanteringsmyndigheten skall inför ett ackord, tvångsnedläggning av fordringar och konkurs redovisa en samlad kassaflödesberäkning över hur mycket medel som har gått ut ur banken och som har kommit in under perioden från det att ett beslut om betalningsstopp borde ha fattats av hänsyn till borgenärerna till det att ett faktiskt beslut fattas. Vid beräkningen skall bortses från sådana utbetalningar som ändå skulle ha gjorts under ett hypotetiskt betalningsstopp för att de skulle ha bedömts vara till nytta för borgenärerna. Eftersom syftet är att förhindra att betalningar av systemskyddsskäl skadar borgenärerna så kan man bortse från betalningar som ändå skulle ha gjorts i borgenärernas intresse. När det gäller fullgörande av andra förpliktelser än betalningar, t.ex. leverans av värdepapper, skall kostnaden för att fullgöra åtagandet uppskattas. Om ett fullgörande av en förpliktelse innebär att banken får någon form av motprestation skall värdet av motprestationen räknas av från vad som har åtgått för att fullgöra förpliktelsen vid beräkning av bankens kostnad (se vidare avsnitt 8.4.8). Som inbetalningar skall endast räknas lån för vilka långivarna har en efterställd eller oprioriterad fordran på banken och tillskott. Om kassaflödesberäkningen visar att det under denna period har gått ut mer pengar ur banken än vad som kommit in, måste Krishanteringsmyndigheten tillföra mellanskillnaden på något av de sätt som räknas som inbetalning.

8.5 Statlig garanti

8.5.1 Utfärdande och upphörande av en statlig garanti

Kommitténs förslag: Krishanteringsmyndigheten kan, efter medgivande av regeringen, utfärda en garanti för att en bank under offentlig administration skall fullgöra de förpliktelser som uppkommer efter garantins utfärdande och tills administrationen upphör. Upphör administrationen och banken sätts i fri verksamhet skall garantin för dessa förpliktelser upphöra att gälla tre månader efter det att administrationen upphörde. Upphör administrationen genom att banken försätts i konkurs eller blir föremål för likvidation skall garantin fortsätta att gälla för i tre månader efter det att respektive förfarande avslutats för redan garanterade förpliktelser.

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

Kommittén gör den bedömningen att möjligheten att utfärda en statlig garanti för att en bank under offentlig administration kan fullgöra sina förpliktelser är ett viktigt instrument för Krishanteringsmyndighetens hantering av banker under administration (se avsnitt 6.4.3.7). En statlig garanti är i många fall den enda möjligheten att skapa tillräckligt förtroende för att en bank under administration skall kunna fortsätta med alla de transaktioner som behövs för att driva rörelsen vidare.

Ett beslut om offentlig administration bör inte automatiskt utlösa garantin, utan det bör ankomma på Krishanteringsmyndigheten att bedöma när en garanti bör utfärdas. Garantin bör inte omfatta förpliktelser som uppkommit före beslutet om att utfärda garantin. Den bör dock på lika villkor omfatta alla förpliktelser som uppkommer under den tid som garantin gäller, med undantag för insättningar som omfattas av insättningsgarantin.

Det är av avgörande betydelse att garantin är utformad så att den innebär ett omedelbart fullgörande av bankens förpliktelser. Om bankens motparter misstänker att det kan bli dröjsmål med fullgörandet kan det omöjliggöra för banken att få låna på interbankmarknaden och den internationella marknaden. I händelse av att banken sätts i konkurs skall det därför vara möjligt att vända sig direkt till Krishanteringsmyndigheten för betalning. Så länge banken befinner sig under offentlig administration skall dock bankens motparter först vända sig till banken för betalning. Kommittén föreslår i avsnitt 8.6.3 en ordning som innebär att garanterade förpliktelser inte omfattas av ett betal-

ningsstopp. Därigenom torde det inte finnas något skäl för en bank under administration att underlåta att fullgöra garanterade förpliktelser, eftersom banken genom den statliga garantin inte bör ha några likviditetsproblem. Om banken mot all förmodan skulle underlåta att fullgöra en garanterad förpliktelse får fordringsinnehavaren vända sig till Krishanteringsmyndigheten för betalning.

Som framgår av avsnitt 6.4.3.7 är det kommitténs bedömning att garantin bör upphöra i anslutning till att den offentliga administrationen upphör och inte gälla de garanterade fordringarnas livslängd. Om administrationen avslutas genom att banken försätts i konkurs eller genom att det beslutas att banken skall bli föremål för likvidation skall garantin fortsätta att gälla för de förpliktelser som uppkommit under administrationen. I de fall administrationen avslutas genom att banken sätts i fri verksamhet innebär det att i och med att administrationen upphör så garanteras inga nya förpliktelser.

Kommittén anser emellertid att en statlig garanti måste gälla viss tid, lämpligen tre månader, efter det att offentlig administration av banken upphör. Detta ger kreditgivarna möjlighet att genom avtalsbestämmelser tillförsäkra sig ersättning från garantin när banken sätts i fri verksamhet. En gräns på tre månader innebär att åtaganden som en bank gör under statlig garanti och som skall fullgöras inom tre månader, kommer att omfattas av garantin vid tidpunkten för fullgörandet. En sådan garanti borde vara tillräcklig för att banken skall kunna fortsätta att bedriva bankrörelse. Om en bank under offentlig administration mot förmodan skulle få svårt med finansieringen på grund av att långivarna bedömer garantin otillräcklig får den vända sig till Riksbanken vars utlåning i detta fall också omfattas av garantin. Även vid avslutandet av en på offentlig administration följande konkurs eller likvidation skall garantin fortsätta att gälla i tre månader efter det att respektive förfarande avslutats för redan garanterade förpliktelser.

Det är inte lämpligt att Krishanteringsmyndigheten har en generell möjlighet att på egen hand utfärda en garanti för en banks samtliga nya förbindelser. En sådan garanti kan ha sådan statsfinansiell betydelse att Krishanteringsmyndigheten bör ha regeringens medgivande för att utfärda en garanti i ett enskilt fall. Ett sådant medgivande kan ges i form av en generell delegation inom vissa ramar eller ett beslut i ett enskilt fall. Det kan tänkas att regeringen i sin tur i vissa fall behöver riksdagens medgivande. Lagen bör dock förutsätta att Krishanteringsmyndigheten, efter medgivande, kan utfärda en garanti och lagen bör även ge närmare anvisningar för garantins utformning. En sådan ordning innebär att det finns en regelstruktur på plats när det är dags att utfärda en garanti. Det innebär i sin tur att det inte behöver bli

diskussioner och förhandlingar om garantins utformning i ett kanske kritiskt läge.

Kommittén avstår från att närmare gå in på hur beslutsordningen bör utformas och hur arbetsfördelningen mellan Krishanteringsmyndigheten och regeringen bör vara. Det kan lämpligen beslutas i samband med att Krishanteringsmyndigheten inrättas. Även frågan hur garantimöjligheten skall lösas budgettekniskt bör behandlas i det sammanhanget.

Det är Krishanteringsmyndigheten som primärt svarar för bedömningen av huruvida det behövs en garanti i ett visst fall. Det får förut sättas att myndighetens hemställan om regeringens medgivande att utfärda en garanti behandlas skyndsamt.

För att kunna fullgöra garantin vid anfordran behöver Krishanteringsmyndigheten tillgång till likvida medel. Detta löses lämpligen på så sätt att myndigheten, på samma sätt som t.ex. Insättningsgarantinämnden, har ett konto hos Riksgäldskontoret som myndigheten har rätt att ta ut på även om det uppkommer underskott.

8.5.2 Ersättning till staten

Kommitténs förslag: Har Krishanteringsmyndigheten på grund av garantin fullgjort en förpliktelse för bankens räkning inträder staten gentemot banken i den ursprungliga fordringsägarens ställe.

Banken skall betala en avgift för garantin. Avgiften skall fastställas enligt riktlinjerna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten och garantiförordningen (1997:1006). Krishanteringsmyndigheten skall i en konkurs få betalt för fordran avseende avgiften först efter det att andra fordringar blivit fullt betalda.

För att begränsa statens kostnad för garantin bör staten ges möjlighet att söka återkräva vad den betalat ut till följd av garantin. Har Krishanteringsmyndigheten på grund av garantin fullgjort betalning för bankens räkning bör staten sålunda ges rätt att gentemot banken inträda i den ursprungliga fordringsägarens ställe.

Som huvudregel skall en bank betala för garantin (se avsnitt 6.4.8). Det finns riktlinjer för hur statliga garantier skall prissättas i lagen (1996:1059) om statsbudgeten och garantiförordningen (1997:1006). Det bör direkt av lagen om offentlig administration framgå att garantin är avgiftsbelagd och att avgiften skall beräknas enligt de författningar som nämnts ovan. I de fall rekonstruktionen av banken avslutas lyckligt skall banken oavkortat betala avgiften. Om däremot administrationen

avslutas med konkurs bör fordran avseende garantiavgiften ha rätt till betalning först efter övriga borgenärer, eftersom dessa inte bör tvingas bära kostnaden för garantin.

8.5.3 Garanterade förpliktelser som finns vid ett betalningsstopp

Kommitténs förslag: Ett betalningsstopp under offentlig administration gäller inte fordringar som omfattas av en under administrationen utfärdad statlig garanti (garanterade fordringar). Banken skall således fortsätta att fullgöra garanterade fordringar även om de har uppkommit före betalningsstoppet.

I en efterföljande konkurs skall Krishanteringsmyndigheten betala ett belopp till konkursboet som svarar mot bankens kostnad för fullgörandet av garanterade förpliktelser under tiden från betalningsstoppet till konkursutbrottet. Staten har rätt till ersättning från konkursboet för det av Krishanteringsmyndigheten betalade beloppet. Statens fordran skall behandlas som en oprioriterad konkursfordran.

Garanterade fordringar som har uppstått före betalningsstoppet skall oavsett om de har fullgjorts efter betalningsstoppet eller inte behandlas som om de omfattas av ett tvångsackord (se avsnitt 8.6) respektive en tvångsnedläggning (se avsnitt 8.7.2) under offentlig administration. Krishanteringsmyndigheten skall efter beslut om respektive typ av nedläggning betala en ersättning till banken som motsvarar nedläggningen av garanterade fordringar.

Garanterade fordringar skall i en efterföljande konkurs ha näst bästa allmänna förmånsrätt upp till det belopp som Krishanteringsmyndigheten vid respektive typ av nedläggning har tillskjutit till banken.

I de fall en garanti har utfärdats innan ett betalningsstopp beslutats uppstår frågan hur de garanterade förpliktelserna skall behandlas vid ett senare betalningsstopp.

Kommittén bedömer att det är fördelaktigt att en bank kan fortsätta att fullgöra förpliktelser som omfattas av den statliga garantin även efter ett betalningsstopp. Det bidrar för det första till möjligheterna att rekonstruera banken genom att dess affärsförbindelser hålls vid liv. Vidare kan en annan ordning i vissa fall bli administrativt krånglig, nämligen när det är nödvändigt att skjuta på ett betalningsstopp av systemskyddsskäl. I sådana fall kan det hinna uppstå många

garanterade fordringar innan det beslutas om betalningsstopp. Om alla borgenärer skulle behöva vända sig till Krishanteringsmyndigheten för fullgörande skulle det medföra administrativa påfrestningar. Särskilt svårt skulle det vara för Krishanteringsmyndigheten att fullgöra förpliktelser som avser annat än betalningar, t.ex. leverans av värdepapper. Eftersom en statlig garanti är utfärdad bör banken inte ha några problem med att erhålla likviditet för att fullgöra förpliktelserna.

Att banken fortsätter att fullgöra förpliktelser som omfattas av den statliga garantin efter ett betalningsstopp är jämförbart med att banken fortsätter att betala ut sådana insättningar som omfattas av insättningsgarantin (se avsnitt 9.2.3). Som redogörs utförligare för i kapitel 9 måste banken (eller konkursboet) få ersättning i tre situationer för att inte fullgörandet skall ske på övriga borgenärens bekostnad, nämligen vid ackord och vid tvångsnedsättning samt i en efterföljande konkurs. Med efterföljande konkurs avses en på offentlig administration direkt följande konkurs som föranleds antingen av en ansökan från Krishanteringsmyndigheten (8.9) eller av en under offentlig administration vilande konkursansökan (8.3.4). En skillnad mot situationen i kapitel 9 är att det är Krishanteringsmyndigheten och inte Insättningsgarantinämnden som skall stå för ersättningen till banken för fullgörandet av fordringar som omfattas av en under offentlig administration utfärdad statlig garanti. Den följande redogörelsen är en förkortad och till den här aktuella situationen anpassad version av framställningen i kapitel 9.

I en efterföljande konkurs skall Krishanteringsmyndigheten betala ett belopp till konkursboet som svarar mot bankens kostnad för att fullgöra de garanterade förpliktelserna efter betalningsstoppet. Krishanteringsmyndigheten behöver bara ersätta konkursboet för bankens fullgörande av sådana garanterade fordringar som har uppkommit före betalningsstoppet, eftersom de fordringar som uppkommer efter stoppet ändå har företrädesrätt enligt kommitténs förslag. Staten skall få en fordran på konkursboet som motsvarar det av Krishanteringsmyndigheten betalade beloppet. Fordran skall behandlas som en oprioriterad konkursfordran. Bankens kostnad för fullgörandet skall mätas som effekten för övriga borgenärer av fullgörandet. Det innebär bl.a. att värdet av en återlämnad pant skall räknas av från vad som åtgått för att fullgöra förpliktelsen (se avsnitt 8.4.8).

Som framgår av avsnitten 8.6 och 8.7.2 föreslår kommittén att regelverket för offentlig administration skall innehålla dels bestämmelser om offentligt ackord, dels en möjlighet för Krishanteringsmyndigheten att hos Stockholms tingsrätt begära att fordringar på en bank under offentlig administration skall sättas ned. Som utvecklas i dessa avsnitt kan en reglering av bankens skulder inte sällan ske informellt efter överenskommelse mellan de berörda intressenterna, men ibland

kan det vara nödvändigt att tillgripa tvångsåtgärder. Möjligheten till tvångsåtgärder kan också underlätta förhandlingarna under offentlig administration.

Den statliga garantin innebär bl.a. att fordringsägaren inte skall drabbas av kapitalförluster. Som framgår av avsnitt 8.4.7 skall emellertid fordringar som uppkommer före ett betalningsstopp omfattas av ett ackord och en tvångsnedsättning under offentlig administration. Det faktum att fordringar som uppkommer före ett betalningsstopp inte har företrädesrätt utgör en del av den ordning som syftar till att borgenärerna inte skall skadas av ett uppskjutet betalningsstopp (8.4.10). En förutsättning för att detta syfte skall uppnås är att staten står för nedsättningar av garanterade fordringar. Därför skall Krishanteringsmyndigheten vid en tvångsnedsättning eller ett offentligt ackord betala en ersättning till banken som motsvarar nedsättningen av de garanterade fordringar som uppkommit före betalningsstoppet i stället för att dessa fordringar sätts ned.

Offentligt ackord och tvångsnedsättning av fordringar är led i rekonstruktionen av en bank. Om rekonstruktionen misslyckas och banken försätts i konkurs finns risken för att Krishanteringsmyndigheten måste betala mer än de garanterade fordringarnas samlade belopp; dels ersättning till banken för att dessa fordringar inte sätts ned, dels ersättning till insättaren i konkursen. I syfte att motverka detta skall sådana fordringar som omfattas av den statliga garantin ges näst bästa allmänna förmånsrätt i konkursen, upp till fordringens proportionella del av det belopp som Krishanteringsmyndigheten vid nedsättning har tillskjutit till banken.

Som framgår av avsnitt 9.4.2 skall fordringar som omfattas av Insättningsgarantin, upp till fordringens proportionella del av det belopp som Insättningsgarantinämnden har betalat till banken vid en nedsättning, ha företräde framför alla andra fordringar med allmän förmånsrätt, dvs. även statligt garanterade fordringar. En viss del av en garanterad insättning skall alltså efter en misslyckad rekonstruktion egentligen betalas av konkursboet. Som sägs är det emellertid mest praktiskt om Insättningsgarantinämnden sköter utbetalningarna till insättarna även av denna andel av fordringen, dvs. att Insättningsgarantinämnden sköter utbetalningar till insättarna för konkursboets räkning. För betalningarna kan nämnden göra avräkning på konkursboets fordran för ersättning för utbetalningar till garanterade insättare efter ett betalningsstopp.

På samma sätt bör Krishanteringsmyndigheten kunna sköta betalningen även av den del av en garanterad fordring som skall utgå ur konkursboet med förmånsrätt. För betalningarna kan myndigheten göra avräkning på konkursboets fordran för ersättning för utbetalningar till

garanterade fordringshavare efter ett betalningsstopp. En förutsättning för att myndigheten skall kunna göra denna avräkning är dock att det finns tillräckligt med medel i konkursboet för att täcka boets betalningar av garanterade insättningar med förmånsrätt, eftersom dessa fordringar skall ha företräde framför fordringar som omfattas av den under administrationen utfärdade garantin upp till det belopp som nämnden har betalat till banken vid nedsättning.

Om Insättningsgarantinämnden, till följd av ovan beskrivna transaktioner, indirekt har en nettofordran på konkursboet är det enklast att Krishanteringsmyndigheten direkt kompenserar Insättningsgarantinämnden. På så sätt begränsas transfereringarna mellan Krishanteringsmyndigheten, Insättningsgarantinämnden och konkursboet. Om exempelvis Krishanteringsmyndighetens och Insättningsgarantinämndens sammanlagda betalning till banken vid nedsättning eller ackord överstiger deras sammanlagda skuld till konkursboet skall konkursboet om möjligt betala mellanskillnaden till Krishanteringsmyndigheten.

8.6 Offentligt ackord

Kommitténs förslag: Inom ramen för offentlig administration skall det kunna beslutas om offentligt ackord. Därvid skall samma ordning gälla som gäller vid företagsrekonstruktion. I några hänseenden krävs dock särregler för ackord vid offentlig administration. För det första förelås att de uppgifter som åligger rekonstruktören i stället skall åligger Krishanteringsmyndigheten. För det andra bör det uttryckligen anges vilka fordringar som omfattas av ett offentlig ackord genom att man knyter an till tidpunkten för betalningsstopp. Som huvudregel bör därvid fordringar omfattas som har uppkommit före denna tidpunkt. Statliga fordringar som uppstått p.g.a. medel som tillförts under offentlig administration för att skydda borgenärerna (se avsnitt 8.4.8 och 8.4.10) skall dock omfattas av ackord även om de uppstått efter den kritiska tidpunkten. Fordringar som inte omfattas av ett betalningsstopp (se avsnitt 8.4.8, 8.5.3 och 9.2.3) skall inte alls omfattas av ett offentligt ackord. Fordringar som omfattas av insättningsgarantin eller en under offentlig administration utfärdad garanti och som uppkommit före betalningsstoppet skall dock behandlas som om de omfattades av ackordet; Insättningsgarantinämnden respektive Krishanteringsmyndigheten röstar för dessa fordringar. (Se vidare avsnitt 9.4.3 och 8.5.3).

Inom ramen för en offentlig administration skall man försöka åstadkomma en lösning av de problem som är för handen. Det innefattar ofta en rekonstruktion av bankens verksamhet och finanser m.m. I praktiken torde det ofta vara omöjligt att åstadkomma en hållbar rekonstruktion om den inte innefattar någon form av reglering av bankens ”gamla” skulder. Inte sällan kan en sådan reglering ske informellt efter överenskommelse mellan de berörda intressenterna. Det kan dock någon gång vara en fördel om det går att få till stånd ett tvångsackord. Möjligheten till tvångsackord kan underlätta förhandlingarna under offentlig administration. Utan den möjligheten skulle varje enskild borgenär kunna få en oproportionerligt stark ställning vid förhandlingarna inom ramen för en offentlig administration.

I 3 kap. lagen om företagsrekonstruktion (1996:764) finns en lagreglerad ordning för tvångsackord eller m.a.o offentligt ackord. Den ordningen bör i huvudsak kunna tillämpas även på tvångsackord inom ramen för offentlig administration. På några punkter måste man dock ta ställning till vad som bör gälla just för ett offentligt ackord avseende en bank.

För det första bör Krishanteringsmyndigheten givetvis ha en aktiv roll att spela i ackordsförfarandet. Det kan åstadkommas genom, förutom vad som i allmänhet föreskrivs beträffande offentlig administration, att Krishanteringsmyndigheten ges samma ställning som rekonstruktören har vid ett offentligt ackord enligt lagen om företagsrekonstruktion. Det innebär att Krishanteringsmyndigheten, vid sidan av rätten, har en nyckelroll i ackordsförfarandet. En sådan ordning stämmer väl överens med de allmänna överväganden kommittén har gjort beträffande Krishanteringsmyndighetens roll vid offentlig administration.

En annan fråga är vilka fordringar som bör omfattas av ett offentligt ackord för en bank. I lagen om företagsrekonstruktion föreskrivs (se 3 kap. 2 och 3 §§) att fordringar som uppkommit före ansökan om företagsrekonstruktion omfattas av ett offentligt ackord. Det är i nu aktuellt fall av flera skäl inte lämpligt att välja dagen för ansökan om offentlig administration som kritisk tidpunkt. Bland annat och kanske främst av det skälet att ansökan om offentlig administration inte nödvändigtvis innebär att banken ställer in sina betalningar per denna dag. I avsnitt 8.4.4 har redogjorts för regleringen av stopp för att fullgöra förpliktelser (betalningsstopp). Som framgår av den redogörelsen skall en ansökan om offentlig administration inte medföra att betalningarna stoppas med automatik. I stället kan Krishanteringsmyndigheten besluta därom efter en prövning i varje enskilt fall. Det förefaller mest naturligt att knyta an till denna reglering när det skall bestämmas vilka fordringar som skall omfattas av ett offentligt ackord. Det skulle som

huvudregel innebära att alla fordringar som har uppkommit före ett beslut av Krishanteringsmyndigheten att stoppa betalningarna omfattas av ett offentligt ackord, medan fordringar uppkomna därefter inte omfattas av ackordet. Från denna huvudregel måste dock vissa undantag göras.

Ett betalningsstopp innebär inte ett fullständigt stopp av fullgörande av förpliktelse som har uppkommit före betalningsstoppet. Som framgår av avsnitt 8.4.8 skall banken kunna fullgöra enstaka förpliktelser om det antingen ligger i borgenärernas gemensamma intresse eller om det behövs för att upprätthålla systemstabiliteten. Dessutom skall banken fortsätta att fullgöra sådana förpliktelser som antingen omfattas av en statlig garanti utfärdad under offentlig administration (8.5.3) eller av den statliga insättningsgarantin (9.2.3). Fordringsägare som sålunda trots ett betalningsstopp har fått betalt skall givetvis inte drabbas av ett kommande offentligt ackord. Under offentlig administration garanterar emellertid staten på ett eller annat sätt att övriga borgenärer inte skadas av betalningarna (se avsnitt 8.4.8, 8.4.10, 8.5.3 och 9.4). Idén är att såvida inte ett fullgörande ligger i borgenärernas gemensamma intresse skall staten eller insättningsgarantisystemet bära den kostnad som den fordringsägare som får betalt efter stoppet skulle ha burit om förpliktelsen inte hade fullgjorts. För att uppnå en sådan ordning krävs vissa undantag från huvudregeln.

Enstaka förpliktelser som fullgörs efter betalningsstoppet skall inte ingå i ackordet. Om det ligger i borgenärernas gemensamma intresse att förpliktelsen fullgörs innebär ett fullgörande ingen extra börda för övriga borgenärer. I de fall som en enstaka förpliktelse fullgörs efter ett betalningsstopp enbart av systemskyddsskäl skall Krishanteringsmyndigheten inför ett ackord låna ut eller på annat sätt tillföra medel som kompenserar banken för fullgörandet av förpliktelsen (8.4.8). Den fordran som staten då får på banken skall omfattas av ackordet trots att den har uppkommit efter betalningsstoppet. Därmed blir resultatet för övriga borgenärer detsamma som om den ursprungliga fordringen hade omfattats. Av samma skäl skall den fordran som staten får om Krishanteringsmyndigheten enligt den i avsnitt 8.4.10 beskrivna ordningen tillför medel för betalningar under ett uppskjutet betalningsstopp omfattas av ett offentligt ackord under offentlig administration.

Det går inte att sätta ned fordringar som omfattas av den statliga garantin eller insättningsgarantin (garanterade fordringar). Sådana fordringar måste alltså undantas från ackordet. För att detta inte skall drabba övriga borgenärer bör Krishanteringsmyndigheten respektive Insättningsgarantinämnden kompensera banken för att fordringarna inte sätts ned (se avsnitt 8.5.3 respektive 9.4.3). Kompensationen, liksom

ackordet i övrigt, bör beräknas som om de garanterade fordringarna omfattas av ackordet.

Som framgår av avsnitt 8.5.3 och 9.2.3 gäller inte ett betalningsstopp garanterade förpliktelser. Övriga borgenärer skulle drabbas av att garanterade förpliktelser fullgörs, med bankens pengar, efter ett betalningsstopp om fordringarna därmed skulle undantas från ackordet. Därför skall även garanterade fordringar som är betalade behandlas som om de omfattas av ackordet och banken kompenseras för att fordringarna inte sätts ned.

Även om garanterade fordringar skall behandlas som om de omfattas av ett ackord, bör inte fordringsägare som, antingen genom den statliga garantin eller insättningsgarantin, är garanterade fullt betalt få rösta i ett offentligt ackord, eftersom de inte har något berättigat intresse att bevaka. Detta gäller oavsett om de vid ackordet har fått betalt eller inte. Krishanteringsmyndigheten och Insättningsgarantinämnden har däremot intressen att bevaka vid ett offentligt ackord, eftersom de skall kompensera banken för att garanterade fordringar inte sätts ned. Därför bör Krishanteringsmyndigheten respektive Insättningsgarantinämnden ges möjlighet att rösta för dessa fordringar.

Det behövs ingen särreglering för den del av en insättares fordran som överstiger det garanterade beloppet 250 000 kr. Insättaren deltar för den delen av fordran i en ackordsförhandling som vilken annan borgenär som helst.

I fall ett betalningsstopp måste skjutas upp på grund av systemrisker (se avsnitt 8.4.10) kan en relativt stor del av fordringarna som uppkommit före ett betalningsstopp komma att omfattas av en statlig garanti. Det innebär att Krishanteringsmyndigheten och Insättningsgarantinämnden i dessa fall kan rösta för en övervägande del av fordringarna som omfattas av ett offentligt ackord. Det kan då synas onödigt med ett sådant förfarande. Det finns dock inte anledning att för dessa fall göra det formellt omöjligt att få till stånd ett offentligt ackord. I andra fall när endast enstaka betalningar måste fullgöras av systemskyddsskäl kan det vara möjligt att stoppa bankens betalningar i samband med beslut om offentlig administration. I dessa fall kan offentligt ackord fylla en viktig funktion.

8.7 Nyemission samt nedsättning av aktiekapital och fordringar

8.7.1 Nyemission och nedsättning av aktiekapital

Kommitténs förslag: Med undantag från bestämmelsen om att Krishanteringsmyndigheten företräder samtliga aktier vid bolagsstämma skall aktieägarna ha kvar rätten att besluta om nyemission och nedsättning av aktiekapital.

Inledning

Aktiekapitalets funktion är i grunden densamma i vanliga aktiebolag och bankaktiebolag, nämligen att bidra till den buffert som gör bolaget motståndskraftigt mot störningar. I vanliga aktiebolag kommer borgenärsskyddet i förgrunden medan i bankaktiebolag även skyddet av det finansiella systemet har en framträdande roll. För att inte kapitalbufferten skall urholkas finns bestämmelser i aktiebolagslagen om nedsättning av aktiekapitalet som för bankaktiebolagens del kompletteras med bestämmelser i bankrörelselagen.

Grundtanken är att allmänna aktiebolag liksom bankaktiebolag alltid skall ha tillgångar som minst motsvarar skulder och bundet eget kapital. Det bundna egna kapitalet utgörs av aktiekapital, överkursfond, uppskrivningsfond, reservfond samt, om sådan finns, fond som enligt bestämmelse i bolagsordningen inte får användas för utdelning till aktieägarna. Det bokförda värdet av bolagets tillgångar skall uppgå till minst bolagets bokförda skulder och avsättningar jämte det bundna egna kapitalet. Är detta fallet sägs det bundna egna kapitalet vara täckt. Bolaget får inte dela ut vinst eller sätta ned aktiekapitalet för återbetalning till aktieägarna, om det inte finns full täckning för det bundna egna kapitalet efter åtgärden.

I fall en banks egna kapital understiger det registrerade aktiekapitalet finns det behov av att sätta ned aktiekapitalet för att därefter genom nyemission kunna locka till sig nytt aktiekapital. Genomförs inte en nedsättning medför detta att de gamla aktieägarna får en, i förhållande till den kapitalinsats som tillkommande nya ägare gör, alltför stor andel i bankens totala förmögenhetsmassa. Om inte en nedsättning kan genomföras försvåras således en rekapisering av banken.

Nyemission

Ett aktiebolags aktiekapital kan ökas genom nyemission eller fondemission. Vid nyemission tecknas nya aktier mot betalning, antingen i pengar (kontantemission) eller annan egendom än pengar (apportemission). Vid fondemission sker ingen betalning utan bolaget ger ut nya aktier eller höjer de gamla aktiernas nominella belopp.

Beslut om ökning av aktiekapitalet genom emission skall som huvudregel fattas av bolagsstämman. Det kan krävas att bolagsordningen ändras först. Styrelsen kan besluta om nyemission dels under förutsättning av bolagsstämmans godkännande i efterhand, dels efter bolagsstämmans föregående bemyndigande.

Vid bildandet av bolag gäller ett absolut förbud mot underkurs. Ett sådant förbud gäller i princip också vid nyemission. Undantag görs för bolag vars aktier är noterade vid börs eller auktoriserad marknadsplats. Sådana bolag får emittera aktier till en kurs som ligger under det nominella värdet. En förutsättning är dock att skillnaden mellan vad som betalas för de nya aktierna och deras nominella belopp tillförs aktiekapitalet från bolagets eget kapital i övrigt eller genom uppskrivning av anläggningstillgångar. Vid kontantemission har aktieägarna företrädesrätt till de nya aktierna i förhållande till det antal aktier de förut äger, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen eller antingen bestäms i emissionsbeslutet eller följer av villkor som meddelats vid emission av skuldebrev. Vid apportemission har aktieägarna inte företrädesrätt.

Beslut om nyemission fattas med enkel stämmomajoritet. Emission med avvikelser från aktieägarnas företrädesrätt kräver två tredjedelsmajoritet av såväl vid stämman avgivna som företrädda röster. Samma majoritetskrav gäller vid stämmans godkännande av en av styrelsen beslutad emission och vid bemyndigande av styrelsen att fatta emissionsbeslut.

Nedsättning av aktiekapital

Ett aktiebolags aktiekapital kan sättas ned. Det finns dock minimigränser för hur lågt aktiekapitalet får vara. För vanliga aktiebolag är gränserna 100 000 kr för privata aktiebolag och 500 000 kr för publika aktiebolag. För banker sägs att aktiekapitalet, vid starten, skall bestämmas med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av den planerade rörelsen. Vidare sägs att en bank när rörelsen påbörjas skall ha ett bundet eget kapital som motsvarar minst fem miljoner euro. När

en banks rörelse har startat får kapitalbasen inte underskrida det nominella belopp som krävdes i form av bundet eget kapital vid starten.

Nedsättning av aktiekapitalet får ske för

1. avsättning till omedelbar täckning av förlust enligt fastställd balansräkning, om förlusten inte kan täckas av fritt eget kapital,
2. återbetalning till aktieägarna, eller
3. avsättning till reservfond eller till fond att användas enligt beslut av bolagsstämman.

Nedsättning för återbetalning till aktieägarna, avsättning till reservfond eller till fond att användas enligt beslut av bolagsstämman får inte avse större belopp än att full täckning finns för det bundna egna kapitalet efter nedsättningen.

Nedsättning av aktiekapitalet kan ske genom

1. inlösen eller sammanläggning av aktier,
2. indragning av aktier utan återbetalning, eller
3. minskning av aktiernas nominella belopp med eller utan återbetalning.

Beslut om nedsättning av aktiekapitalet fattas i de fall som är aktuella här av bolagsstämma.

EG-rätten

I det s.k. andra bolagsdirektivet (rådets andra direktiv 77/91/EEG av den 13 december 1976 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 58 andra stycket i fördraget avsedda bolagsmännens och tredje mans intressen när det gäller att bilda ett aktiebolag samt att bevara och ändra dettas kapital, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga) finns bestämmelser om bolagsstämmas rätt att besluta om nedsättning av aktiekapitalet och nyemission.

Som framgår av den rättsutredning som kommittén låtit utföra (bilaga 3) finns det bestämmelser i andra bolagsdirektivet vilka gör bolagsstämman i stort sett exklusivt behörig att besluta om nedsättning av aktiekapitalet och nyemission. När det gäller nedsättning av aktiekapitalet finns ett undantag som gör det möjligt att nationellt föreskriva att nedsättning av aktiekapitalet kan beslutas av domstol. När det gäller beslut om nyemission finns inte någon motsvarande bestämmelse i direktivet. Det innebär att beslut om nyemission exklusivt måste vara förbehållet bolagsstämman. Det gäller även beslut om att frångå huvudregeln om aktieägars företrädesrätt vid nyemission. Vidare anges i

direktivet att medlemsstaterna nationellt får bestämma att nyss angivna bestämmelser om nyemission får frångås om det behövs för att bestämmelser skall kunna antas eller tillämpas som har till ändamål att underlätta för anställda och andra nationellt bestämda kategorier att få del av företagets kapital.

Kommitténs bedömning

Genom den föreslagna bestämmelsen att Krishanteringsmyndigheten företräder samtliga aktier vid bolagsstämma i bank under offentlig administration (8.4.2) skulle myndigheten även ha haft möjlighet att besluta om nyemission och nedsättning av aktiekapital om undantag inte görs här. Skälen för att Krishanteringsmyndigheten skall kunna fatta beslut även i dessa frågor är starka. Den ovan nämnda rättsutredningen har som nämnts emellertid kommit fram till att en sådan ordning inte är förenlig med EG-rätten. Det är också kommitténs bedömning att det i vart fall är mycket tveksamt om en sådan ordning är förenlig med gällande EG-rätt. Kommittén bedömer därför att beslut om nyemission och nedsättning av aktiekapital bör (i avvaktan på en ändring av EG-rätten, se avsnitt 8.7.3) undantas från det område inom vilket Krishanteringsmyndigheten skall ha möjlighet att fatta beslut i kraft av att den företräder samtliga aktier vid bolagsstämma. I stället bör aktieägarna ha kvar möjligheten att besluta i dessa frågor vid bolagsstämma enligt normala regler.

Det bör understrykas att det visserligen är önskvärt att Krishanteringsmyndigheten kan bestämma rörande nyemissioner men att det aktuella undantaget från myndighetens maktmonopol inte behöver innebära allvarliga nackdelar. Eventuella akuta systemriskar torde vara undanröjda i ett läge då det är aktuellt med nyemission. Möjligheten att spela på risken för systemkris för att uppnå otillbörliga fördelar är därmed borta för aktieägarna. Det som återstår för aktieägarna är då möjligheten att sabotera en rekonstruktion av den aktuella banken, vilket inte utgör något speciellt verkningsfullt hot. Om man bedömer att nackdelarna med att Krishanteringsmyndigheten inte kan besluta om nyemission är allvarligare än vad kommittén har bedömt finns möjligheten att överväga att införa en rätt för Krishanteringsmyndigheten att få aktierna i en bank under administration tvångsinlösta.

I samband med en nyemission kan det vara nödvändigt att sätta ned aktiekapitalet (och eventuellt även fordringar på banken). När det gäller nedsättning av aktiekapitalet är det möjligt att argumentera på ett liknande sätt och föreslå aktieägarna möjlighet att ensamma besluta i sådana frågor. Som framgår av nästa avsnitt anser emellertid kom-

mittén att det finns skäl att utnyttja EG-direktivets möjlighet att ge domstol beslutanderätt i nedsättningsfrågor.

8.7.2 Nedsättning av aktiekapital och fordringar

Kommitténs förslag: Krishanteringsmyndigheten ges möjlighet att hos Stockholms tingsrätt begära att aktiekapitalet i en bank under offentlig administration skall sättas ned samt att fordringar på banken skall sättas ned. Aktiekapitalet skall sättas ned i den mån aktiekapitalet inte motsvaras av rörelsens värde med avdrag för bankens skulder. Fordringar på banken kan endast sättas ned om de gamla aktieägarna förlorar sin andel i banken genom att aktiekapitalet sätts ned till noll. Nedsättning av fordringar skall ske i den mån det behövs för att skulderna skall motsvara rörelsens värde. Endast fordringar som kan omfattas av ett offentligt ackord kan tvångsnedsättas. En nedsättning av fordringar skall följa förmånsrättsordningen.

Om en bank har gjort så stora förluster att rörelsens värde inte motsvarar bankens aktiekapital och skulder är det svårt att rekapitalisera banken utan att skriva ned aktiekapitalet och skulderna. Motsvarar inte rörelsens värde med avdrag för bankens skulder det registrerade aktiekapitalet kan, vid en rekapitalisering av banken, de nytillkommande aktieägarna inte få en andel i banken som står i proportion till deras insats om inte aktiekapitalet sätts ned innan en nyemission genomförs. Är en banks förluster så stora att bankens skulder är större än rörelsens värde måste även fordringar på banken kunna sättas ned för att nytillkommande aktieägare skall kunna få en i förhållande till insatsen riktig andel.

Som framgår av föregående avsnitt strider det säkerligen mot EG-rätten att ge Krishanteringsmyndigheten möjlighet att besluta om nedsättning av aktiekapitalet i en bank. EG-rätten ger emellertid möjlighet att nationellt föreskriva att aktiekapitalet kan sättas ned genom beslut av domstol. Det finns åtminstone två skäl att utnyttja denna möjlighet och inte lämna beslutanderätten till aktieägarna. Det första skälet är att aktieägarnas möjlighet till nedsättning av aktiekapitalet till täckning av förlust enligt gällande rätt är begränsad till att avse förlust enligt fastställd balansräkning; nedskrivning kan inte göras mot förluster under löpande räkenskapsår (8.7.1). Den senast fastställda balansräkningen är förmodligen helt inaktuell när det under offentlig administration är aktuellt att sätta ned aktiekapitalet. Vidare kan

lämpligheten av att överhuvud använda värden som tagits fram med hjälp av redovisningsreglerna för en nedsättning av aktiekapitalet ifrågasätts (se avsnitt 6.4.4.). Det kan alltså vara så att aktieägarna – trots att de är villiga att delta i en rekonstruktion – är förhindrade att sätta ned aktiekapitalet genom aktiebolagslagens utformning. Det andra skälet för att ge beslutanderätten till domstol är att det är lämpligt att så långt som möjligt skära av aktieägarnas möjlighet att obstruera en rekonstruktion genom att inte frivilligt gå med på ett beslut om nedsättning. Krishanteringsmyndigheten bör av dessa skäl ges möjlighet att hos Stockholms tingsrätt – inom ramen för det pågående ärendet om offentlig administration – ansöka om nedsättning av aktiekapitalet i en bank under administration.

Som framgår av avsnitt 6.4.3.4 anser kommittén att staten bör ha möjlighet att med tvång sätta ned fordringar på en bank för att förhindra att fordringsägarna får en ställning som medger utpressning av staten. Enligt kommitténs bedömning är det i och för sig fullt möjligt att lägga beslutanderätten i sådana frågor hos Krishanteringsmyndigheten. Eftersom rätten att besluta om nedsättning av aktiekapitalet, på grund av EG-rätten, måste läggas hos domstol inställer sig emellertid frågan om det är lämpligt att skilja på beslutanderätten rörande dessa båda frågor. Som framgår nedan skall fordringar på en bank endast kunna sättas ned efter det att aktiekapitalet satts ned till noll. Dessa båda beslut bör tas i ett sammanhang, efter en samlad bedömning av bankens ställning och med beaktande av övriga inslag i den rekonstruktionsplan som upprättats för banken. Det är därför inte lämpligt att lägga beslutanderätten i de två frågorna hos olika instanser. Även beslut om nedsättning av fordringar bör alltså ligga hos Stockholms tingsrätt. Krishanteringsmyndigheten bör ges möjlighet att – inom ramen för det pågående ärendet om offentlig administration – även ansöka om nedsättning av fordringar på en bank under administration.

Efter det att Krishanteringsmyndigheten utrett ställningen hos en bank under offentlig administration bör den upprätta en plan för hur rekonstruktionen av banken skall gå till. En sådan plan bör innehålla de olika moment som skall ingå i rekonstruktionen, t.ex. försäljning av vissa delar av rörelsen samt nedsättning av aktiekapitalet följt av en nyemission. Rekonstruktionsplanen bör innehålla en värdering av bankens rörelse, utan en sådan är det knappast möjligt att ta ställning till några rekonstruktionsåtgärder. Kommittén har övervägt om det i lagen bör ställas ett krav på att en formell rekonstruktionsplan upprättas vid en viss tidpunkt, senast vid ansökan om nedsättning av aktiekapitalet eller fordringar. Kommittén har emellertid funnit att ett lagkrav inte tillför mycket i sak, men riskerar att onödigtvis förhindra

den flexibilitet i arbetet med en rekonstruktion som är nödvändig. Vissa av beståndsdelarna i en rekonstruktionsplan är följden av förhandlingar med utomstående intressenter och kan därför komma att ändras under förfarandets gång. Vid en ansökan till rätten om nedsättning av aktiekapital eller av fordringar på banken är det dock i det närmaste nödvändigt att en rekonstruktionsplan bifogas.

Rättens beslut om nedsättning av aktiekapital och fordringar bör fattas på grundval av en så korrekt värdering av bankens rörelse som möjligt. Som underlag för beslutet bör Krishanteringsmyndigheten noggrant redogöra för de principer som ligger bakom värderingen av bankens rörelse och de överenskommelser med utomstående intressenter som gjorts. Resultatet av ett beslut om nedsättning av aktiekapitalet bör vara att det reducerade aktiekapitalet motsvarar rörelsens värde med avdrag för bankens skulder. I de fall skulderna är större än rörelsens värde skall aktiekapitalet sättas ned till noll.

En utgångspunkt för kommittén vid skapandet av institutet offentlig administration är att aktieägarna skall vara de första att bära en banks förluster. Det bör därför vara en förutsättning för att fordringar på en bank skall kunna sättas ned tvångsvis att de gamla aktieägarna har förlorat sin ägarandel i banken. Har aktiekapitalet satts ned till noll bör det emellertid vara möjligt att gå vidare och reducera bankens skuldbörda i den mån det behövs för att skulderna skall motsvara rörelsens värde. Endast fordringar som kan bli föremål för ett offentlig ackord bör kunna tvångsnedsättas. Insättningar som omfattas av insättningsgarantin och fordringar som omfattas av en under offentlig administration utfärdad statlig garanti och som uppkommit före betalningsstoppet skall behandlas som om de omfattas av nedsättningen (jämför avsnitt 8.6). Nedsättningen bör ske i den ordning som förmånsrättslagen föreskriver. Även beslut om nedsättning av fordringar på en bank under administration bör ske efter de riktlinjer som anges ovan.

Aktieägarna och borgenärerna kan inte sägas ha rätt till det mervärde som skapas genom att en bank sätts under offentlig administration (se avsnitt 6.4.4). Detta innebär att de inte kan anses ha lidit skada av förfarandet så länge de får bättre eller samma ekonomiska utfall som de skulle ha fått vid konkurs eller likvidation. Så länge en rekonstruktionsplan inte innebär att bankens aktieägare och borgenärer kommer sämre ut än vad de skulle ha gjort om banken inte hade satts under offentlig administration kan den anses godtagbar.

Prövningen av nedsättningsfrågorna skall ske inom ramen för det pågående ärendet om offentlig administration hos Stockholms tingsrätt.

8.7.3 Ändring av EG-rätten

Kommitténs bedömning: EG-rätten tillåter inte att Krishanteringsmyndigheten inom ramen för en offentlig administration, i stället för aktieägarna, beslutar om nyemission eller nedsättning av aktiekapitalet i ett bankaktiebolag. Det inom EU pågående arbetet med ett direktiv rörande rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut innebär, om direktivförslaget antas, enligt kommitténs bedömning inte några förändringar härvidlag. Regeringen bör på lämpligt sätt undersöka olika möjligheter att åstadkomma en förändring av EG-rätten så att Krishanteringsmyndigheten, i stället för aktieägarna, kan anförtros ifrågavarande beslutanderätt.

I avsnitt 8.7.1 föreslår kommittén att aktieägarna under offentlig administration skall behålla rätten att vid bolagsstämma besluta om nyemission och nedsättning av aktiekapital trots att Krishanteringsmyndigheten övertar aktieägarnas övriga befogenheter vid stämman. Det finns emellertid enligt kommittén skäl som talar för att även dessa beslut skall kunna fattas av Krishanteringsmyndigheten i stället för av aktieägarna. Som sagts visar emellertid den utredning som kommittén låtit utföra (se appendix X) att det är mycket tveksamt om en sådan ordning är förenlig med gällande EG-rätt.

Som redogörs för i avsnitt 8.7.1 innehåller det s.k. andra bolagsdirektivet bestämmelser som ger bolagsstämman exklusiv rätt att besluta om nyemission. När det gäller nedsättning av aktiekapitalet finns det en möjlighet att nationellt föreskriva att nedsättning av aktiekapitalet kan beslutas av domstol. Svenska bestämmelser som svarar mot direktivets krav finns i 4 kap. och 6 kap. aktiebolagslagen (1975:1385). Dessa bestämmelser gäller även för bankaktiebolag (se 1 kap. 1 § bankrörelselagen [1987:617]).

Bestämmelserna i EG-direktivet om bolagsstämmas exklusiva behörighet att bestämma om nyemission och närliggande frågor kan inte frångås med stöd av nationella bolagsrättsliga föreskrifter. Frågan är om bestämmelserna kan frångås för det fall bolaget blir föremål för någon form av insolvensbehandling. Helt klart är att direktivet i sig inte nämner några undantag för konkurs, rekonstruktion eller andra insolvensförfaranden. Något generellt undantag går inte heller att finna i EG-fördraget. Det finns inte heller några EG-rättsakter på andra områden (t.ex. rörande insolvensrätt) som skulle kunna berättiga till att göra undantag från bestämmelserna i andra bolagsdirektivet i aktuellt hänseende. Av den rättspraxis från EG-domstolen som redovisas i bilaga 3 framgår också tydligt att det saknas stöd för att frångå bestäm-

melserna om nyemission i andra bolagsdirektivet med hänvisning till att frångåendet sker inom ramen för ett nationellt rekonstruktionsförfarande. Av principiellt intresse är därvid domstolens uttalande om att de garantier direktivet ger aktieägarna måste säkerställas så länge bolaget *fortsätter att existera* med sin egen struktur. De flesta insolvensförfaranden som rubriceras som rekonstruktionsförfaranden innebär att bolaget fortsätter att existera med sin egen struktur. Så är fallet även med det av kommittén föreslagna offentlig administration. Annorlunda förhåller det sig med insolvensförfaranden inriktade på likvidation av ett bolag, såsom det svenska konkursförfarandet. I sådana fall är den normala följden av förfarandet att bolaget *upphör att existera*. Enligt kommittén saknas det helt anledning att ifrågasätta riktigheten av den analys som har gjorts i utlåtandet. Innebörden härav är alltså att det inte är möjligt att låta Krishanteringsmyndigheten inom ramen för institutet offentlig administration besluta om nyemission eller nedsättning av aktiekapital i ett bankaktiebolag.

Frågan blir då om man kan förvänta sig att det inom ramen för EG:s rättsbildning inom överskådlig tid sker regeländringar som innebär att det nyss beskrivna rättsläget kan komma att ändras. Av intresse är då det pågående arbetet med ett direktivförslag rörande likvidation och rekonstruktion av kreditinstitut (5994/00, EF 10, ECOFIN 31, CODEC 94, utkast av den 11 februari 2000 och 4177/86 EF2 – KOM [85] 788 slutlig, 4176/88 EF1 – KOM [88] 4 slutlig).

Direktivförslagets syfte är att avgöra i vilken medlemsstat ett likvidationsförfarande (konkursförfarande) respektive rekonstruktionsåtgärder avseende kreditinstitut skall äga rum. Lösningen i direktivförslaget är att förfarandet skall äga rum i hemlandet, dvs. i den medlemsstat där institutet har sitt hemvist. Förfarandet respektive vidtagna åtgärder i hemlandet skall erkännas i övriga medlemsstater. Direktivförslaget innehåller därutöver bestämmelser om vilket lands rättsordning som skall tillämpas på olika inom ett förfarande uppkommande frågor. Därvid ges ett stort utrymme för tillämpning av hemlandets rättsordning. Vissa betydelsefulla undantag görs dock härifrån. Det bakomliggande syftet med den föreslagna regleringen är att inom gemenskapen underlätta behandlingen av gränsöverskridande frågor vid insolvenshanteringen av kreditinstitut.

Direktivförslaget innehåller dock inte några bestämmelser som harmoniserar nationell konkurs- eller rekonstruktionsreglering. I stället förutsätts att varje medlemsstat i sin interna rättsordning tillhandahåller förfaranden som syftar till att möjliggöra likvidation och/eller rekonstruktion av banker och andra kreditinstitut. För att kunna avgöra vilka sådana nationella förfaranden som faller under direktivförslagets tillämpningsområde definieras begreppen likvidationsförfarande och

rekonstruktionsåtgärder. Dessa definitioner är mycket vida och innebär att det med *rekonstruktionsåtgärder* avses varje åtgärd som syftar till att bevara eller återupprätta ett kreditinstituts finansiella situation och som kan beröra tredje mans rätt, inklusive åtgärder som möjliggör inställande av betalningar och verkställighetsåtgärder eller nedsättning av fordringar. Med *likvidationsförfaranden* avses kollektiva förfaranden som nödvändigtvis innebär ett ingripande av domstol eller annan behörig myndighet i medlemsstaten och som syftar till att realisera tillgångar under överinseende av ifrågavarande myndighet, inklusive fall där förfarandet avslutas genom ackord eller någon annan jämförbar åtgärd.¹

Det av utredningen föreslagna förfarandet offentlig administration torde med all säkerhet falla under definitionen av rekonstruktionsåtgärder, varför direktivförslaget, om det antas, kommer att bli tillämpligt på offentlig administration.

Direktivförslaget anger dock inte närmare vilka slags rekonstruktionsåtgärder som kan vidtas enligt nationell reglering. Tvärtom hänvisar direktivförslaget den frågan till nationell rätt (artikel 4.2). Detsamma gäller för likvidationsförfaranden (artikel 10.1). Det är dock tydligt att direktivförslaget inte alls syftar till att harmonisera nationella regleringar beträffande rekonstruktion eller likvidation av kreditinstitut. Syftet är i stället att inom gemenskapen möjliggöra viss samordning inom ramen för olika nationellt reglerade förfaranden. Hur dessa nationella förfaranden är organiserade och vilka åtgärder som kan vidtas inom ramen för dessa regleras inte i direktivförslaget. Det är i stället frågor som får regleras nationellt.

Det nu sagda innebär enligt kommitténs bedömning att direktivförslaget om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut inte på något sätt kommer att förändra den analys som ovan gjorts beträffande möjligheterna att frångå bestämmelserna om nyemission i andra bolagsdirektivet. De begränsningar som härvidlag ställs upp av bolagsdirektivet och EG-domstolens praxis i anslutning därtill kommer, även efter ett eventuellt antagande av direktivförslaget om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut, att äga full giltighet.

Kommittén anser emellertid att det finns starkt vägande skäl för att Krishanteringsmyndigheten skall kunna besluta även om nyemission och nedsättning av aktiekapital. Eftersom EG-rätten för närvarande och inom överblickbar framtid lägger hinder i vägen för en sådan reglering bör det undersökas vilka möjligheter det finns att åstadkomma någon förändring härvidlag. Det faller utanför kommitténs uppdrag att utföra

¹ Översättningarna från engelskan är inte officiella.

en sådan undersökning. I stället bör regeringen på lämpligt sätt låta utföra en sådan.

8.8 Undantag från kapitaltäckningsreglerna m.m.

Kommitténs förslag: En bank under offentlig administration, för vilken en statlig garanti är utfärdad, behöver inte uppfylla kapitaltäckningskraven enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (kapitaltäckningslagen).

Vid tillämpningen av bestämmelser som är relaterade till en banks kapitalbas skall en bank under offentlig administration, för vilken en statlig garanti 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, allt beräknat enligt kapitaltäckningslagen.

Även om det inte kommer att bli fråga om att driva en banks rörelse vidare någon längre tid under offentlig administration (se nästa avsnitt) är det viktigt att det står klart under vilka förutsättningar vidaredriften sker. Utgångspunkten för kommittén är att förutsättningarna skall ändras så lite som möjligt. Som framgår bl.a. av avsnitt 8.4.2 och 8.7 är förslaget att det aktiebolagsrättsliga systemet i stort sett skall gälla även för banker under administration. Som nämnts i avsnitt 7.3 är det också kommitténs bedömning att även banker under administration bör vara underkastade Finansinspektionens tillsyn. Vidare bör banker under administration i princip följa rörelseregler och andra regler för banker. Banker med otillräcklig kapitaltäckning utgör härvid ett problem. Otillräcklig kapitaltäckning utgör en överträdelse av rörelseregler och skall under normala omständigheter följas av sanktioner. Ett rekonstruktionsförsök bör dock inte stjälpas av att en bank under en övergångsperiod har otillräcklig kapitaltäckning. Regelverket bör därför medge att banker under offentlig administration drivs vidare trots att de har otillräcklig kapitaltäckning. Det finns visserligen möjligheter – åtminstone enligt kommitténs förslag i huvudbetänkandet – för Finansinspektionen att underlåta att ingripa med sanktioner under en tid och i stället förelägga en bank att rätta till den bristande kapitaltäckningen, men ett formellt undantag från kapitaltäckningskraven bör ändå införas för banker under administration.

Kapitaltäckningskraven syftar till att skapa en buffert som gör banker mer motståndskraftiga mot störningar. Ett rent undantag från kapitaltäckningsreglerna är därför ägnat att minska förtroendet för banker under administration. Vidare kan ett undantag väcka misstankar om att banker under administration kan drivas på ett inte konkurrensneutralt sätt eftersom de inte har samma kapitalkostnad som andra banker. Slutligen kan ett förbehållslöst undantag i vissa situationer möjligen anses strida mot Sveriges internationella åtaganden. Av nämnda skäl bör därför ett undantag från kapitaltäckningsreglerna endast kunna göras i de fall en statlig garanti utfärdats för banken.

Utöver kapitaltäckningsreglerna finns det flera bestämmelser som är knutna till storleken på en banks kapitalbas, bl.a. bestämmelserna om stora exponeringar i 5 kap. lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (kapitaltäckningslagen) samt bestämmelserna om innehav av aktier och andelar i 2 kap. 7 § i kommitténs förslag till ändringar i bankrörelselagen i huvudbetänkandet. I de fall en bank under offentlig administration till följd av stora förluster har en liten kapitalbas får dessa bestämmelser – vid en strikt tillämpning – till följd att förutsättningarna att bedriva rörelsen försämras. I de extremfall när kapitalbasen är helt uttraderad får det till följd att bestämmelserna inte medger att banken kan ha några exponeringar eller aktieinnehav alls. En tillämpning av de bestämmelser som är relaterade till kapitalbasen skulle alltså omöjliggöra vidare drift under den tid som behövs för att genomföra en rekapitalisering och skulle även vara logiskt svårförenlig med det ovan föreslagna undantaget från kapitaltäckningsreglerna. Samtidigt går det inte att förbehållslöst göra undantag från samtliga dessa bestämmelser; det skulle leda till att en bank under administration skulle kunna ha hur stora exponeringar och aktieinnehav som helst. Helst bör undantaget utformas så att det verkar någorlunda neutralt i förhållande till banker som inte står under administration. En lämplig lösning är att så att säga räkna baklänges från det kapitalkrav för kreditrisker och marknadsrisker som en bank för varje tidpunkt skall ha enligt kapitaltäckningslagen. Följden blir att man simulerar att banken har 8 procents kapitaltäckning för kreditrisker beräknade med utgångspunkt i bankens tillgångar och åtaganden och därutöver en kapitalbas som täcker marknadsriskerna, allt enligt beräkningsmodellerna i kapitaltäckningslagen och Finansinspektionens föreskrifter.

Det är av största vikt att Krishanteringsmyndigheten ser till att ovan nämnda undantag från det generella regelverket inte utnyttjas för att uppnå konkurrensfördelar för banker under offentlig administration i förhållande till andra företag.

8.9 Upphörande av offentlig administration

Kommitténs förslag: Offentlig administration av en bank skall, efter beslut av Stockholms tingsrätt, upphöra om det inte längre finns skäl för offentlig administration. Krishanteringsmyndigheten eller ägare till 10 procent av aktierna kan hos rätten, de senare tidigast sex månader efter ett beslut om offentlig administration, begära att den offentliga administrationen skall upphöra.

Krishanteringsmyndigheten kan ansöka om att en bank under offentlig administration skall försättas i konkurs.

Krishanteringsmyndigheten kan ansöka om att en bank under offentlig administration skall träda i likvidation. En förutsättning för ett likvidationsbeslut skall dock vara att det föreligger grund att återkalla oktrojen.

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

Det är viktigt att en bank inte hålls under offentlig administration längre än vad som är meningsfullt och nödvändigt. Vad som är meningsfullt och nödvändigt bör avgöras med utgångspunkt i syftena med offentlig administration. De två grundläggande syftena med offentlig administration är att till låga samhällsekonomiska kostnader undvika störningar i det finansiella systemet samt att undvika kapitalförstöring till följd av att bankrörelser avvecklas på ett oklokt sätt. Dessa grundläggande syften innebär att behovet av administration i vissa fall kan komma att upphöra efter några dagar när systemriskerna har bringats att upphöra medan det i andra fall kan vara nödvändigt att hålla en bank under administration under relativt lång tid för att kunna genomföra olika typer av rekonstruktionsåtgärder. För att uppnå de angivna syftena innehåller institutet offentlig administration bl.a. olika möjligheter att tvångsvis bestämma över rörelsen i en bank under administration.

Vare sig när det gäller frågan om det medför systemrisker att administrationen upphör eller frågan om fortsatt offentlig administration är nödvändig för att kunna fullfölja en rekonstruktion finns det några klara och entydiga kriterier att tillämpa. Det är givet att det i många fall är en bedömningsfråga att avgöra huruvida ett upphörande med offentlig administration av en bank är förenat med risker för det finansiella systemets funktion eller inte. I de fall Krishanteringsmyndigheten har påbörjat arbetet med att rekonstruera en bank under administration når man så småningom en punkt där de tvångsmedel och den möjlighet till kontroll som finns inom förfarandet inte behövs

längre och där det är möjligt för banken att klara sig på egen hand. Det är emellertid inte möjligt att mer precist ange när denna punkt nås. I första hand bör det lämnas till Krishanteringsmyndigheten att avgöra när det inte längre är behövt med offentlig administration. Myndigheten skall hos Stockholms tingsrätt begära att administrationen skall upphöra när administration inte längre behövs.

För att motverka risken för att Krishanteringsmyndigheten håller en bank under administration alltför länge, med de nackdelar för ägarna detta kan medföra, bör ägarna ges en möjlighet att hos tingsrätten begära att administrationen upphör. För att inte domstolen och Krishanteringsmyndigheten skall behöva besvärmas av okynnesframställningar bör det inte vara fritt fram för envar aktieägare att när som helst begära att offentlig administration skall upphöra. Det är lämpligt att det fordras att en viss ägarandel står bakom en begäran, varvid det är naturligt vid bestämmande av denna andel att knyta an till den 10 procentsandel av aktiekapitalet som ofta används i minoritetsskyddssammanhang. Vidare bör inte ens ägare med mer än 10 procent av bankens kapital omedelbart efter ett beslut om administration få begära att administrationen skall upphöra. Det är lämpligt att en sådan begäran inte får göras förrän sex månader efter det att beslut fattats om offentlig administration.

Det kan mycket väl tänkas lägen då Krishanteringsmyndigheten anser att en banks problem är av den arten och omfattningen att konkurs eller likvidation är de mest lämpliga alternativen. En möjlig ordning är då att Krishanteringsmyndigheten ansöker om att administrationen skall upphöra och att banken lämnas åt sitt öde, vilket – beroende vilken typ av problem det rör sig om – kan medföra konkurs efter ansökan från någon borgenär eller att Finansinspektionen återkallar oktrojen. I dessa lägen är det bättre att Krishanteringsmyndigheten ges möjlighet att ansöka om bankens försättande i konkurs eller om likvidation av banken. En sådan ordning undanröjer den osäkerhet som blir följderna av att offentlig administration upphör utan att något annat förfarande sätts i dess ställe.

Krishanteringsmyndigheten bör självfallet endast ansöka om konkurs i de fall banken verkligen är på obestånd och rättens prövning av ansökan skall ske enligt de vanliga reglerna i konkurslagen.

Rätten skall efter ansökan förordna om likvidation av en bank vars oktroj har återkallats. Det är en onödig och även olämplig omgång att först låta administrationen upphöra och därefter återkalla oktrojen och slutligen ansöka om likvidation. Det är mer ändamålsenligt om den offentliga administrationen kan övergå direkt till likvidation. Likvidation bör dock inte komma ifråga om det inte föreligger förutsättningar för att återkalla oktrojen; Krishanteringsmyndigheten

bör inte ges möjlighet att fritt bestämma om huruvida en bank under administration skall sättas i likvidation eller inte.

Som nämnts ovan bör det i första hand lämnas till Krishanteringsmyndigheten att avgöra när det inte längre är behövligt med offentlig administration. Det är en bedömningsfråga att avgöra huruvida det är lämpligt att fortsätta med offentlig administration eller om skälen för att upphöra med administrationen överväger. För att motverka risken för att Krishanteringsmyndigheten på alltför lösa grunder bedömer att en bank bör hållas under administration en längre tid anser kommittén att kraven bör skärpas efter en tid. Om syftet med administrationen inte är uppnått efter två år bör det fordras särskilda skäl för att fortsätta att hålla en bank under administration.

8.10 Beslut och ansvar

Kommitténs förslag: 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. Offentlig administration medför inte förändrat skadeståndsrättsligt ansvar för styrelseledamot och verkställande direktör i bank under administration. Ledamöter i Krishanteringsmyndighetens styrelse och anställda av myndigheten skall ha samma ansvar som personer med motsvarande positioner i andra myndigheter. Staten skall vidare svara för verksamheten i Krishanteringsmyndigheten på samma sätt som för annan statlig verksamhet förutom i följande avseende. I de fall Krishanteringsmyndigheten beslutat att driva rörelsen i en bank under administration vidare endast av systemskyddsskäl bör staten svara för skada som därigenom uppstår för borgenär.

Beslut på bolagsstämman

Genom att Krishanteringsmyndigheten, enligt kommitténs förslag, har givits samtliga röster på bolagsstämma i en bank under offentlig administration har myndigheten möjlighet att utöva bolagsstämmans bestämmanderätt. Vid utövandet av denna bestämmanderätt är myndigheten bunden att verka inom de ramar som det associationsrättsliga systemet ger. Krishanteringsmyndighetens ställning kan jämföras med

en ensam ägares. Enligt den s.k. generalklausulen i aktiebolagslagen får bolagsstämman inte fatta ett beslut som kan ge en otillbörlig fördel åt en aktieägare eller någon annan till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare.

I den mån statens intressen i en viss fråga strider mot bankens eller aktieägarnas intressen finns det alltså ett visst utrymme – i den mån otillbörlighetsrekvisitet medger – för Krishanteringsmyndigheten att inom ramen för bolagsstämmans makt genomföra ett beslut i frågan. Som exempel kan användas situationen att Krishanteringsmyndigheten vill sälja rörelsen i en bank under administration. Uppenbarligen underlättas försäljningen av ett lågt pris och därmed kan Krishanteringsmyndigheten även ha lättare att nå sina mål, t.ex. fortsatt drift av vissa verksamheter. Det är dock, om generalklausulen tillämpas, inte tillåtet för Krishanteringsmyndigheten att genom utövande av sin rösträtt på bolagsstämman att sätta priset så lågt att det innebär en otillbörlig fördel åt köparen på aktieägarnas bekostnad. Som framgår av avsnitt 6.4.4 har kommittén den principiella uppfattningen att transaktioner bör ske till aktuellt marknadspris men att avvikelser nedåt i vissa fall kan vara berättigade för att underlätta transaktioner som bedöms som samhällsekonomiskt riktiga. Det förefaller rimligt att anta att vissa avvikelser, med hänsyn till syftet med transaktionen, inte bedöms som otillbörliga. Bedömningen måste ske mot bakgrund av syftet med offentlig administration och den situation som banken under administration befinner sig i.

Ansvar för beslut på bolagsstämman

Beslut på bolagsstämman som strider mot generalklausulen kan genom klandertalan förklaras ogiltigt. Aktieägarna förlorar inte genom kommitténs förslag rätten att föra talan mot beslut på bolagsstämman.

I aktiebolagslagen sägs att en aktieägare skall ersätta skada som han uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillfogar bolaget, en aktieägare eller någon annan genom att medverka till överträdelse av aktiebolagslagen, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen (15 kap. 3 § aktiebolagslagen). För banker kan även överträdelser av bankrörelselagen vara skadeståndsgrundande.² För aktieägare som medverkar till beslut på bolagsstämman som strider mot generalklausulen kan det alltså bli aktuellt med skadeståndsskyldighet. Eftersom Kris-

² I kommitténs delbetänkande ”Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m.” SOU 199:82 föreslås att även överträdelser av lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag skall kunna grunda skadeståndsansvar.

hanteringsmyndigheten inte är aktieägare i en bank under administration och det inte heller kan sägas att myndigheten handlar som någon typ av företrädare för aktieägarna är bestämmelsen inte tillämplig på beslut som fattats på bolagsstämma genom att myndigheten utövar sin rösträtt. Enligt kommitténs mening bör en motsvarande bestämmelse för Krishanteringsmyndighetens beslut på bolagsstämma införas, till följd varav myndigheten kan bli skadeståndsskyldig på samma sätt som aktieägare.

Beslut av styrelse och verkställande direktör

De faktiska förutsättningarna för styrelsens och verkställande direktörens arbete förändras självfallet genom ett beslut om offentlig administration, men grundtanken bakom kommitténs förslag är att dessa organ – liksom övriga anställda i banken – skall fortsätta sin verksamhet inom ramen för det existerande regelverket. Aktiebolagslagen anger bl.a. styrelsens och den verkställande direktörens respektive ansvarsområden samt anger att styrelsen i skriftliga instruktioner skall ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan den verkställande direktören och de andra organ som styrelsen inrättar. Bolagsordningen kan ange särskilda mål eller begränsningar för organens arbete. Kommittén har i delbetänkandet ”Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m.”³ utvecklat sin syn på styrelsearbetet i banker under normala förhållanden.

Förutom i lag och bolagsordning angivna krav har styrelseledamöter och verkställande direktör en lojalitetsplikt mot banken. Det är dock ingen tvekan om att det inte strider mot lojalitetsplikten att följa offentligrättsliga beslut, t.ex. Krishanteringsmyndighetens beslut – likaväl som lagar och förordningar – trots att dessa strider mot bankens intressen.

Ansvar för styrelseledamot och verkställande direktör

När det gäller styrelseledamot och verkställande direktörs ansvar är det, enligt kommitténs bedömning, tillfyllest med de allmänna skadeståndsbestämmelserna i aktiebolagslagen och bankrörelselagen.

Av dessa framgår att styrelseledamot eller verkställande direktör som när han fullgör sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar banken, skall ersätta skadan. De svarar även mot andra som berörs av deras verksamhet i banken, nämligen aktieägare, borgenärer, anställda

³ SOU 1999:82 s. 85ff.

och andra tredje män. Ansvar är i dessa fall emellertid inte lika strängt som mot bolaget; skadeståndsskyldighet föreligger endast vid uppsåtlig eller vårdslös överträdelse av aktiebolagslagen, bankrörelselagen, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen.

Krishanteringsmyndighetens beslut i övrigt

Utöver de beslut rörande en bank under offentlig administration som Krishanteringsmyndigheten fattar genom att utöva rösträtt på bolagsstämman kan och skall myndigheten inom ramen för institutet offentlig administration fatta en rad beslut. Vilka frågor dessa beslut kommer att röra bestäms självfallet i hög grad av innehållet i de lag- och förordningsbestämmelser som styr myndighetens arbete, men även andra beslut t.ex. av administrativ karaktär skall fattas inom myndigheten.

Vissa beslut har karaktär av förberedande beslut, t.ex. beslut om att ansöka hos Stockholms tingsrätt om att en bank skall sättas under offentlig administration, beslut om att ansöka om att en bank under administration skall försättas i konkurs eller beslut om hur myndigheten skall rösta i en viss fråga på bolagsstämman.

Andra beslut är riktade till och har direkt rättsverkningar för såväl allmänheten som en bank under administration. Det gäller främst beslut om betalningsstopp. Beslut om att skjuta upp betalningsstopp är av en speciell karaktär eftersom det är ett beslut om att underlåta att vidta en viss åtgärd. Även sådana beslut bör dock dokumenteras och motiveras eftersom de har betydelse för olika tredje män i vissa situationer (se avsnitt 8.4.10).

Åter andra beslut är av intern och administrativ karaktär, t.ex. anställningsbeslut och liknande.

Liksom för myndigheter i övrigt är det alltså många typer av beslut som skall fattas inom Krishanteringsmyndigheten. Beslutsformerna inom Krishanteringsmyndigheten bör bestämmas i samband med bildandet av myndigheten. Det är lämpligt att i samband med detta även ange om och i vilken ordning som myndighetens beslut är överklagbara. Kommittén förutsätter dock att det inte blir möjligt att klaga på beslut om att hos Stockholms tingsrätt ansöka om offentlig administration, beslut om betalningsstopp, beslut om uppskjutet betalningsstopp eller beslut om undantag från betalningsstopp.

Ansvar för Krishanteringsmyndighetens beslut

Ansvar för tjänstemän anställda av Krishanteringsmyndigheten och för personer som ingår i myndighetens styrelse bör inte skilja sig från

ansvaret för personer med motsvarande positioner i andra myndigheter. Det finns inte anledning att här gå igenom de arbetsrättsliga och offentligrättsliga sanktionssystemen, men det kan nämnas att offentliganställda tjänstemän kan straffas för tjänstefel och att Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Staten skall enligt skadeståndslagen ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Statens ansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning är mer långtgående än vad som gäller för privaträttsliga subjekt, sådana ansvarar nämligen normalt inte för ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden.

Av särskild karaktär är de beslut där Krishanteringsmyndigheten för att skydda det finansiella systemets funktion medvetet fattar beslut som kan skada en banks borgenärer. Det är fråga om situationer där myndigheten fortsätter driften av en banks rörelse av hänsyn till det finansiella systemets funktion trots att det skulle ligga i borgenärernas intresse att rörelsen lades ned omedelbart. Kommittén har kommit fram till att sådana situationer är svåra att tänka sig i praktiken men ändå funnit att borgenärerna bör tillförsäkras ersättning för skada i dessa fall (se vidare avsnitt 6.3.4.5). Eftersom det är fråga om medvetna beslut som, får det antas, är fattade på goda grunder kan inte bestämmelsen i skadeståndslagen om statens ansvar vid fel eller försummelse tillämpas. En särskild ansvarsbestämmelse behövs därför. Det är viktigt att komma ihåg att det inte kan uppstå skada till följd av betalningar eller fullgörande av andra förpliktelser om det av kommittén i avsnitten 8.4.8 och 8.4.10 föreslagna systemet tillämpas korrekt. Det är alltså endast fråga om skada till följd av själva vidaredriften, med bortseende från fullgörande av förpliktelser. I de fall rörelsen drivs vidare endast av systemskyddsskäl bör staten svara för uppkommen skada. Liksom när det gäller beslut om att skjuta på betalningsstopp eller göra undantag från betalningsstopp bör Krishanteringsmyndigheten åläggas att dokumentera av vilket skäl rörelsen fortsätts. I de fall myndigheten beslutar att rörelsen skall drivas vidare trots att det bedöms vara till nackdel för borgenärerna går det alltså att utläsa direkt av beslutet att staten svarar för eventuell skada till följd av beslutet. Det bör dock ankomma på borgenär att visa att skada föreligger. Det bör återigen påpekas att det inte finns anledning att staten skall svara i de fall det även är till fördel för borgenärerna att rörelsen drivs vidare.

9 Insättningsgarantin m.m.

9.1 Inledning

Insättningsgarantinämnden hanterar insättningsgarantin och investerarskyddet. Vad beträffar svenska banker¹ utlöses insättningsgarantin enligt gällande ordning endast vid konkurs (se vidare avsnitt 3.1). Det samma gäller investerarskyddet.

När det gäller insättningsgarantin är nämndens uppgift att vid en konkurs betala ut ersättning till ersättningsberättigade så snart som möjligt och senast inom tre månader efter dagen för konkursbeslutet.² Garantin finansieras genom avgifter som bankerna betalar till Insättningsgarantinämnden. Nämnden skall placera överskjutande medel sedan nämndens förvaltningskostnader för garantin har räknats av på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. I den utsträckning behållna avgiftsmedel inte räcker till att betala ut ersättningar får nämnden låna i Riksgäldskontoret. För det fall nämnden har betalat ut ersättning enligt garantin, inträder staten i insättarens rätt mot institutet och eventuell utdelning i konkursen tillfaller staten intill det ersatta beloppet. Syftet är att minimera kostnaderna för garantisystemet vid ett ersättningsfall.³

Investerarskyddet är betydligt mindre omfattande än insättningsgarantin. Det gäller investerares finansiella instrument och likvida medel som handhas av värdepappersinstitut i samband med tjänster som instituten utför. En bank kan vara värdepappersinstitut. En förutsättning för att investerarskyddet skall träda in är att investeraren inte kan få ut finansiella instrument eller medel från institutet därför att separationsrätten till dessa tillgångar gått förlorad. En investerare som vill ha ersättning från investerarskyddet skall framställa sitt krav till Insättningsgarantinämnden som skall betala ut ersättning snarast

¹ Eftersom offentlig administration endast kommer att vara tillämpligt på svenska institut bortses i framställningen från ersättningsfall i utländska institut.

² Om det finns synnerliga skäl kan nämnden få förlängd tidsfrist med tre månader. Nämnden kan få ytterligare förlängning två gånger med högst tre månader i taget.

³ Prop. 1996/1997:72 s. 36.

möjligt och senast två veckor efter det att ersättningen har slutligt fastställts. Även investerarskyddet finansieras med avgifter som betalas in till Insättningsgarantinämnden, men avgiften, förutom en mindre administrationsavgift, betalas först när det kan förutses att en ersättning behöver betalas ut. Om avgiftsmedlen inte räcker får Insättningsgarantinämnden som i fallet med insättningsgarantin låna medel i Riksgäldskontoret. Staten inträder i investerarens rätt mot banken vid utbetald ersättning.

Kommittén föreslår inte några förändringar av gällande bestämmelser vad beträffar insättningsgarantin och investerarskyddet. Som redogörs för i följande avsnitt föreslår kommittén däremot vissa kompletteringar av gällande regelverk. I avsnitt 9.2 ger kommittén förslag som syftar till att effekterna för insättare vars insättningar omfattas av insättningsgarantin (hädanefter garanterade insättare) av att en banks sätts under offentlig administration skall vara så små som möjligt. I avsnitt 9.3 föreslås att investerarskyddet förutom i konkurs skall utlösas vid ett betalningsstopp under offentlig administration. Det är viktigt att kostnaden för insättarskyddet inte övervältras på övriga borgenärer. Denna kostnad skall bäras av insättningsgarantisystemet. Kostnaden för systemskyddet skall däremot inte bäras av detta system, utan den skall staten såsom ansvarig för systemstabiliteten bära. I avsnitt 9.4 redogörs för Insättningsgarantinämndens uppgifter till följd av den i avsnitt 9.2 föreslagna ordningen. I detta avsnitt föreslår också kommittén att Insättningsgarantinämnden skall få viss möjlighet att bidra till rekonstruktion av banker såväl inom som utom det offentliga administrationsförfarandet. En förutsättning för att nämnden skall kunna ge stöd skall vara att den bedömer att det leder till lägre kostnader för insättningsgarantisystemet.

9.2 Garanterade insättningar under offentlig administration

9.2.1 Inledning

Som sägs i avsnitt 6.4.3.6 är det önskvärt att en bank under offentlig administration kan fortsätta att hantera konton som omfattas av insättningsgarantin som vanligt, dvs. ta emot och betala ut pengar och eventuellt förmedla betalningar via kontot. En sådan ordning ökar möjligheten att rekonstruera banken och minskar därmed kostnaden för systemskyddet. Den innebär också ett bättre konsumentskydd; för många insättare kan det vara besvärligt att behöva vänta på pengar även om det bara är frågan om några dagar. Förbättringen av konsument-

skyddet 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. Nedan behandlas först en banks möjlighet att ta emot nya insättningar som omfattas av insättningsgarantin (garanterade insättningar) under offentlig administration (9.2.2) och sedan dess möjlighet att göra utbetalningar till garanterade insättare vid betalningsstopp (9.2.3).

9.2.2 Nya garanterade insättningar under offentlig administration

Kommitténs förslag: 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 (garanterade insättningar). Insättningsgarantinämnden skall i sin bedömning se till kostnaderna för insättningsgarantisystemet. Om en bank under offentlig administration tar emot nya garanterade insättningar i en utsträckning som Insättningsgarantinämnden har motsatt sig och nämnden kan visa att mottagandet har lett till högre kostnader för insättningsgarantisystemet bör staten betala ersättning till nämnden.

Insättningar som görs under offentlig administration omfattas av insättningsgarantin i samma utsträckning som gäller under normala förhållanden. Det innebär att om en bank försätts i konkurs efter det att den offentliga administrationen har upphört så har garanterade insättare enligt gällande ordning rätt till ersättning motsvarande dels insättningens belopp, dels upplupen ränta till den dag banken försätts i konkurs. Ersättningen får dock uppgå till sammanlagt högst 250 000 kronor.

I regel torde banker som sätts under offentlig administration ha finansiella problem. Det kan synas medföra onödigt stora kostnader för garantisystemet att en sådan bank får fortsätta ta emot garanterade insättningar. En fortsatt kontohantering upprätthåller emellertid värdet på banken. Om en bank skulle sluta att ta emot insättningar skulle den tappa många kunder, bl.a. för att den inte skulle kunna bedriva en effektiv betalningsförmedling, vilket skulle sänka värdet på banken. Ett lägre värde på banken medför i sin tur potentiellt ökade kostnader för insättningsgarantisystemet. Således kan förhållandet att banken fortsätter att ta emot garanterade insättningar i en utsträckning som gör att

den kan upprätthålla sin kontohantering medföra lägre kostnader för insättningsgarantisystemet. Om banken expanderar sin inlåningsverksamhet, kan kostnaderna för insättningsgarantisystemet däremot öka.

Krishanteringsmyndigheten skall samråda med Insättningsgarantinämnden i frågor rörande mottagande av nya insättningar. Insättningsgarantinämnden skall i sin bedömning endast se till kostnaderna för insättningsgarantisystemet, medan Krishanteringsmyndigheten även skall ta hänsyn till systemrisker. Det innebär i princip att de två myndigheterna kan komma till olika slutsatser vad beträffar lämpligheten i att en bank under offentlig administration tar emot nya garanterade insättningar. Det är dock svårt att se att systemskyddsintresset skulle kunna kräva att banken tar emot nya insättningar i en utsträckning som förväntas öka kostnaderna för insättningsgarantisystemet. Som redogörs för i avsnitt 6.4.3.5 kräver systemskyddsintresset först och främst att banken fullgör vissa betalningar. Därutöver kan det vara nödvändigt att banken fortsätter med sin kreditgivning för att förhindra att många av bankens lånekunder får finansieringsproblem. Ingentenda kräver att banken tar emot garanterade insättningar. Insättningsgarantisystemet skall hur som helst inte bära kostnaden för systemskyddet. Om Krishanteringsmyndigheten mot förmodan gör bedömningen att banken skall ta emot nya insättningar av systemskyddsskäl i strid mot Insättningsgarantinämndens bedömning och Insättningsgarantinämnden kan visa att mottagandet har lett till högre kostnader för insättningsgarantisystemet, bör staten betala ersättning till Insättningsgarantinämnden. Nämnden bör hantera ersättningen på samma sätt som inbetalda avgifter.

9.2.3 Utbetalning av garanterade insättningar under betalningsstopp

Kommitténs förslag: Ett betalningsstopp under offentlig administration gäller inte fullgörande av förpliktelser som omfattas av insättningsgarantin. De nettouttag som en garanterad insättare gör efter betalningsstopp under offentlig administration skall i en efterföljande konkurs räknas som ersättning från Insättningsgarantinämnden.

Om det inte ligger i borgenärernas gemensamma intresse att en bank under offentlig administration fortsätter att fullgöra sina förpliktelser, skall Krishanteringsmyndigheten besluta om betalningsstopp såvida inte ett stopp kan leda till allvarliga störningar av det finansiella

systemet (8.4.4). Som sägs i avsnitt 6.4.3.6 är ett minimikrav att garanterade insättare har samma rätt till ersättning från Insättningsgarantinämnden när en bank under offentlig administration stoppar fullgörandet av sina förpliktelser som vid en konkurs. I annat fall skulle insättarna förlora på att banken sätts under offentlig administration i stället för konkurs. Dessutom skulle det enligt kommitténs bedömning strida mot EG's direktiv (94/19/EG) om system för garanti av insättningar i fall garanterade insättare inte skulle ha rätt till ersättning vid betalningsstopp. Enligt direktivet skall insättningsgarantisystemet träda i funktion i den händelse insättningarna blir indisponibla.

Som framgår av avsnitt 9.2.1 är det av flera skäl önskvärt att banken kan fortsätta att hantera garanterade insättningar som vanligt. Eftersom garanterade insättare inte skall bära någon del av bankens förluster kan banken göra utbetalningar till garanterade insättare mot att den får ersättning från Insättningsgarantinämnden (se vidare avsnitt 9.4). Utan ersättning från Insättningsgarantinämnden skulle utbetalningarna till garanterade insättare ske på övriga borgenärsers bekostnad. Att garanterade insättningar inte omfattas av betalningsstoppet är närmast att betrakta som att banken sköter utbetalningen av ersättningar från Insättningsgarantinämnden. En sådan ordning förutsätter att en statlig garanti för nya fordringar utfärdas om banken skulle få problem att finansiera utbetalningar till garanterade insättare.

En komplikation i sammanhanget är att en insättare enligt gällande ordning har rätt till ersättning vid konkurs om sammanlagt högst 250 000 kronor för varje institut. För att denna gräns skall kunna upprätthållas får inte banken betala ut mer än 250 000 kronor till en enskild insättare av de garanterade medel som insättaren hade innestående vid betalningsstoppet. Insättningar som görs efter betalningsstoppet har företräde och skall därför betalas utan gräns. Banken måste således vid varje utbetalning ha kontroll över hur mycket som sammanlagt *netto* har utbetalats till den aktuella insättaren efter betalningsstoppet. Detta är information som enligt uppgift kan ta viss tid att ta fram i dagsläget. Kommittén gör dock den bedömningen att med dagens datasystem skulle det vara möjligt att göra den tillgänglig online.

De nettouttag som en insättare gör efter ett betalningsstopp skall räknas som ersättning från Insättningsgarantinämnden i en efterföljande konkurs. Som sägs i avsnitt 8.5.3 avses med efterföljande konkurs en på offentlig administration direkt följande konkurs som föransleds antingen av en ansökan från Krishanteringsmyndigheten (8.9) eller av en under offentlig administration vilande konkursansökan (8.3.4). Konkursen skall således ha sakligt samband med ekonomiska problem som fanns redan under den offentliga administrationen. Insätt-

ningsgarantinämnden skall vara skyldig att stå för utbetalningar till garanterade insättare endast i en efterföljande konkurs (se avsnitt 9.4.1). Genom att nettouttag efter betalningsstopp i en efterföljande konkurs räknas som ersättning från Insättningsgarantinämnden begränsas insättningsgarantisystemets kostnad till det maximala ersättningsbeloppet. Om exempelvis en garanterad insättare under offentlig administration har tagit ut 250 000 kronor av de medel som var innestående på banken vid betalningsstopp och inte satt in några nya medel, har denne fått 250 000 kronor i ersättning och har med gällande gräns inte rätt till någon ytterligare ersättning om banken försätts i konkurs.

9.3 Investerar skydd vid betalningsstopp under offentlig administration

Kommitténs förslag: En investerare har rätt till ersättning från investerarskyddet om en bank under offentlig administration stoppar fullgörandet av förpliktelser och investeraren inte från banken kan få ut finansiella instrument eller medel som avses i 3 § lag (1999:158) om investerarskydd.

Syftet med investerarskyddet är att vara ett konsumentskydd på värdepappersmarknaden. Lagen om investerarskydd bygger på EG-direktivet 97/9/EG om system för ersättning till investerare (investerarskyddsdirektivet). Direktivet anger två alternativa situationer som medför att ersättning från investerarskyddet kan komma i fråga (artikel 2.2.). Det ena fallet är att ”de behöriga myndigheterna” har konstaterat att ett värdepappersinstitut inte verkar ha förmåga att kunna uppfylla sina förpliktelser mot investerarna och att oförmågan inte endast är tillfällig. Med behörig myndighet förstås ett organ med tillsynsuppgifter över institut som tillhandahåller investeringstjänster. Det andra fallet i vilket ersättning kan komma att utgå är att en rättslig myndighet, dvs. en domstol eller motsvarande, har meddelat ett avgörande som medför att investerarens möjlighet att framställa krav mot institutet tillfälligt upphävs. I båda alternativen förutsätts att institutets oförmåga har direkt samband med dess finansiella ställning.⁴

Kommittén bedömer att ett beslut om betalningsstopp under offentlig administration är av sådan karaktär att det enligt investerarskyddsdirektivet skall utlösa investerarskyddet. Visserligen föreslår kommittén att beslut om betalningsstopp inte skall fattas av domstol,

⁴ Prop. 1998/1999:30 s. 53.

utan av Krishanteringsmyndigheten, men beslutet har ändå en sådan rättslig status att det påverkar investerarens möjlighet att framställa krav mot institutet. Dessutom kan Finansinspektionen, som är behörig myndighet, konstatera att banken inte har förmåga att kunna uppfylla sina förpliktelser mot investerarna och att oförmågan inte endast är tillfällig. Om det vid ett betalningsstopp finns investerare som har rätt till ersättning från investerarskyddet får däremot prövas särskilt för varje enskild investerares krav.

9.4 Nya uppgifter för Insättningsgarantinämnden

9.4.1 Vid konkurs

Kommitténs förslag: I en efterföljande konkurs skall Insättningsgarantinämnden betala ett belopp till konkursboet som motsvarar vad banken har betalat ut netto till garanterade insättare efter ett betalningsstopp under administrationen. Staten har rätt till ersättning från konkursboet för det inbetalda beloppet. Statens fordran skall behandlas som en oprioriterad konkursfordran.

I avsnitt 9.2.3 föreslår kommittén att ett betalningsstopp under offentlig administration inte skall omfatta garanterade insättningar. Det har flera fördelar, bl.a. innebär det ett bättre konsumentskydd. Utbetalningar till garanterade insättare får dock inte ske på övriga borgenärens bekostnad. Kostnaden för garanterade insättares skydd skall bäras av insättningsgarantisystemet och inte av övriga borgenärer. För det fall en bank under offentlig administration försätts i konkurs skall därför Insättningsgarantinämnden vara skyldig att till konkursboet betala ett belopp som motsvarar vad banken har betalat ut netto till garanterade insättare efter det att banken har stoppat fullgörandet av övriga förpliktelser. Insättningsgarantinämnden behöver endast täcka utbetalningar av sådana medel som fanns inestående vid betalningsstoppet. Insättningar som görs efter ett betalningsstopp har företrädesrätt, varför övriga borgenärer inte skall kunna skadas av att banken betalar ut dem. Således är det vad banken *netto* har betalat ut till garanterade insättare efter ett betalningsstopp som skall täckas av insättningsgarantimedel.

Om det blir utdelning till oprioriterade fordringsägare i konkursen skall staten ha rätt till den del som skulle ha tillfallit staten genom statens regressrätt om Insättningsgarantinämnden hade betalat ersättning direkt till insättaren. Detta kan uppnås genom att staten får en

fordran som behandlas som en oprioriterad konkursfordran på det belopp som Insättningsgarantinämnden betalar till konkursboet.

I en konkurs skall enligt gällande ordning nämnden betala ut ersättning till de garanterade insättare som har medel inestående hos gäldenärsbanken. Om inte de medel som nämnden har fått in från bankerna i form av avgifter räcker till utbetalningarna får nämnden låna medel i Riksgäldskontoret. Eftersom nämnden enligt förslaget är skyldig att betala ut ersättning till konkursboet för utbetalningar som banken har gjort efter betalningsstopp, är det nödvändigt att nämnden även för ersättning till konkursboet har möjlighet att låna i Riksgäldskontoret.

9.4.2 Vid tvångsnedläggning under offentlig administration

Kommitténs förslag: Garanterade insättare skall inte drabbas av en tvångsnedläggning av fordringar på en bank under offentlig administration. För att inte övriga borgenärer skall bära kostnaden för insättarskyddet skall dock, vid beräkning av en tvångsnedläggning av fordringar, garanterade insättningar som var inestående på banken vid betalningsstopp behandlas som om de omfattades av nedläggningen. Detta gäller oavsett om dessa insättningar är uttagna efter betalningsstoppen eller inte. Insättningsgarantinämnden skall efter beslut om nedläggning betala en ersättning till banken som motsvarar nedläggningen av garanterade insättningar.

Garanterade insättningar skall i en efterföljande konkurs ha bästa allmänna förmånsrätt upp till det belopp som Insättningsgarantinämnden vid nedläggning har betalat till banken. Om det inte finns medel i konkursboet som motsvarar Insättningsgarantinämndens betalning, skall staten tillskjuta nödvändiga medel.

Som framgår av avsnitt 8.7.2 skall Krishanteringsmyndigheten ges möjlighet att hos Stockholms tingsrätt begära att fordringar på en bank under offentlig administration skall sättas ned. Fordringar bör kunna sättas ned för det fall banken har gjort så stora förluster att bankens skulder är större än rörelsens värde. Det är inte möjligt att låta garanterade insättare drabbas av en nedläggning. Det skulle innebära att insättarens skydd skulle vara sämre under offentlig administration än i konkurs. Det går emellertid inte att helt undanta garanterade insättningar från en tvångsnedläggning, eftersom det skulle innebära att kostnaden för insättarskyddet övervältras på övriga borgenärer som skulle tvingas bära en oproportionerligt stor del av bankens förluster. Därför

måste garanterade insättningar behandlas som om de omfattas av nedsättningen och Insättningsgarantinämnden kompensera banken för att dessa fordringar inte sätts ned. Av samma skäl måste även sådana garanterade insättningar som har utbetalats efter ett betalningsstopp behandlas som om de omfattas av nedsättningen och Insättningsgarantinämnden kompensera banken för den del av utbetalningarna som inte skulle ha gjorts om fordringarna hade satts ned.

När det gäller insättningar som inte omfattas av insättningsgarantin skall dessa omfattas av en nedsättning på samma villkor som andra oprioriterade fordringar. Det innebär bl.a. att för insättare som vid betalningsstopp har mer än 250 000 kronor inestående på konton som omfattas av garantin så kommer med gällande maximigräns den del som överstiger 250 000 kronor bli föremål för nedsättning.

I regel torde en nedsättning av fordringar medföra att banken rekapitaliseras och betalningsstoppet kan hävas. Det är emellertid möjligt att en nyemission misslyckas och att rekonstruktionsförsöket avbryts och banken försätts i konkurs. För att inte insättningsgarantisystemet skall drabbas av ökade kostnader till följd av att nämnden först har betalat ersättning till banken vid nedsättning och sedan måste betala ersättning till insättaren i konkursen, skall, i en efterföljande konkurs, garanterade insättningar med lika rätt ha bästa allmänna förmånsrätt upp till det belopp som nämnden har betalat till banken vid nedsättningen. I annat fall skulle insättningsgarantisystemet stå för en oproportionerligt stor andel av bankens förluster.

Det kan synas som att det kommer att drabba andra förmånsrättsstagare om det införs en ny kategori av förmånsrätt med bästa rätt. Garanterade insättningar skall emellertid endast ha bästa rätt upp till det belopp som Insättningsgarantinämnden har betalat till banken. Alternativt hade dessa medel gått till ersättning direkt till insättare. Hur andra förmånsrättsstagare påverkas av att nämnden i stället betalar medlen till banken kommer att bero på hur väl banken förvaltar dessa medel. Om medlen ger positiv avkastning gynnas övriga fordringshavare inklusive de med förmånsrätt, medan de missgynnas om medlen ger negativ avkastning. Det får förutsättas att banken använder medlen från Insättningsgarantinämnden (liksom andra medel) på ett rationellt sätt.

Den aktuella förmånsrätten skall bara gälla i en efterföljande konkurs, dvs. det måste finnas ett sakligt samband mellan konkursen och de problem som föranledde tvångsnedsättningen (se avsnitt 8.5.3). En avsaknad av ett sådant samband innebär att nedsättningen har fyllt sitt syfte och tillsammans med andra åtgärder fått banken på fötter.

Rent praktiskt torde det vara enklast om Insättningsgarantinämnden sköter utbetalningar till insättare åt konkursboet. På så sätt kan insätt-

arna få hela sin ersättning vid ett och samma tillfälle och tidsfristerna i lagen om insättningsgaranti kan hållas genom att Insättningsgarantinämnden kan lägga ut för konkursboet om det tar tid innan konkursförvaltaren kan göra en utbetalning. Som framgår av avsnitt 9.4.1 skall Insättningsgarantinämnden ersätta konkursboet för nettoutbetalningar som har gjorts till garanterade insättare efter betalningsstoppet. Eftersom insättarna skall ha bästa förmånsrätt kan nämnden för utbetalningar för konkursboets räkning göra avräkning på konkursboets fordran. På så sätt kan transfereringarna mellan Insättningsgarantinämnden och konkursboet minskas.

En juridiskt tekniskt annorlunda lösning är en där nämnden skall betala skillnaden mellan bankens utbetalningar till garanterade insättare efter ett betalningsstopp och den ersättning som nämnden betalar till banken efter beslut om nedsättning till konkursboet, om mellanskillnaden är positiv; om mellanskillnaden är negativ skall nämnden inte betala någonting till konkursboet och insättarna skall ha bästa allmänna förmånsrätt upp till mellanskillnaden. En sådan ordning bör ge samma resultat som den föreslagna ordningen. I bägge fallen behöver konkursboet ersätta nämnden för utbetalningar som nämnden gör för konkursboets räkning endast om nämndens betalning till banken överstiger det belopp som banken har betalat ut till garanterade insättare efter ett betalningsstopp.

Om det mot förmodan inte skulle finnas tillräckligt med medel i konkursboet i de fall som konkursboet skall betala ersättning till nämnden för utbetalning av ersättningar till insättare skall staten betala det som fattas till Insättningsgarantinämnden, eftersom det är Kris- hanteringsmyndigheten och inte Insättningsgarantinämnden som har ansvaret för rekonstruktionen av banken (se vidare avsnitt 8.5.3).

Eftersom nämnden enligt förslaget är skyldig att kompensera banken för att fordringar som omfattas av insättningsgarantin inte sätts ned vid en tvåängsnedsättning, skall nämnden kunna låna medel i Riksgäldskontoret i den mån som behållna avgiftsmedel inte räcker för fullgörandet av denna ersättningsskyldighet.

9.4.3 Vid offentligt ackord under offentlig administration

Kommitténs förslag: Vid offentligt ackord skall Insättningsgarantinämnden rösta för fordringar som omfattas av insättningsgarantin (se avsnitt 8.6). I övrigt skall samma bestämmelser gälla som vid tvångsnedläggning (se avsnitt 9.4.2).

Insättningsgarantinämnden får endast rösta för ett ackord om den bedömer att ackordet leder till lägre kostnader för insättningsgarantisystemet.

Kommittén föreslår att regelverket för offentlig administration skall innehålla bestämmelser om tvångsackord, eller med andra ord offentligt ackord (se vidare avsnitt 8.6). Som sägs där kan ett beslut om tvångsackord underlätta förhandlingarna under offentlig administration. Även tvångsnedläggning av bankens fordringar fyller denna funktion, men en tvångsnedläggning av fordringar förutsätter en fullständig nedläggning av aktiekapitalet och har därför ett begränsat användningsområde. Det är möjligt att flertalet av borgenärerna är villiga att sätta ned sina fordringar utan att aktiekapitalet har skrivits ned helt till noll. Det kan exempelvis vara så att de gamla ägarna är villiga att tillskjuta nytt kapital, om borgenärerna går med på viss eftergift, men inte annars. Eftersom det kan vara svårt att finna andra som är villiga att tillskjuta kapital, kan det vara en bra lösning även för borgenärerna och insättningsgarantisystemet. Ett tvångsackord kan då förhindra att en minoritet av fordringsägarna motsätter sig ett ackord som skulle möjliggöra en rekaptalisering av banken.

I ett tvångsackord skall garanterade insättningar behandlas på samma sätt som vid en tvångsnedläggning. Garanterade insättningar som var inestående på banken vid betalningsstopp skall behandlas som om de omfattades av ackordet. I annat fall skulle kostnaden för insättningsgarantisystemet övervältras på övriga borgenärer. Detta gäller även insättningar som har utbetalats efter betalningsstoppen. Som sägs i avsnitt 8.6 bör garanterade insättare emellertid inte delta i ackordet. Dessa har inga intressen att bevaka i ackordet eftersom de inte drabbas av någon nedläggning av sina fordringar. Detta gäller även om de ännu inte skulle ha erhållit betalning motsvarande garantin vid tidpunkten för omröstning rörande ett offentligt ackord. Som framgår av avsnitt 9.2.3 kan en insättare när som helst ta ut insättningar som omfattas av insättningsgarantin från banken. Insättaren hålls på detta sätt skadelös utan att han behöver träda i förbindelse med Insättningsgarantinämnden. Insättningsgarantinämnden har däremot intressen att bevaka

vid ett offentligt ackord, eftersom nämnden måste kompensera banken för att garanterade insättningar inte sätts ned. Insättningsgarantinämnden bör därför rösta för fordringar som omfattas av insättningsgarantin i insättarens ställe. Nämnden får bara rösta för ett ackord om den bedömer att det leder till lägre kostnader för insättningsgarantisystemet.

När det gäller insättningar som inte omfattas av insättningsgarantin skall insättaren ha kvar sin rösträtt. Det innebär bl.a. att insättare som vid betalningsstopp har mer än 250 000 kronor inestående på konton som omfattas av garantin får rösta för den del som överstiger 250 000 kronor.

Efter beslut om ackord skall Insättningsgarantinämnden kompensera banken för att garanterade insättningar inte sätts ned. Liksom vid tvångsnedläggning skall garanterade insättare i en efterföljande konkurs ha bästa förmånsrätt upp till det belopp som nämnden har betalat till banken efter ett ackord.

9.4.4 Vid underhandsackord

Kommitténs förslag: Vid ett seriöst försök till rekonstruktion där en banks aktieägare tillskjuter nytt kapital och/eller gruppen av borgenärer gör en betydande eftergift kan även Insättningsgarantinämnden stödja banken i syfte att underlätta rekonstruktion av banken.

Garanterade insättningar skall i en efterföljande konkurs ha bästa allmänna förmånsrätt upp till det belopp som Insättningsgarantinämnden har betalat till banken. Om det inte finns medel i konkursboet som motsvarar betalningen från Insättningsgarantinämnden, skall staten tillskjuta nödvändiga medel.

En förutsättning för att Insättningsgarantinämnden skall kunna ge stöd är att den bedömer att det resulterar i lägre kostnad för insättningsgarantisystemet.

Insättningsgarantinämnden skall samråda med Krishanteringsmyndigheten i frågor om stöd till banker.

Även om målet med utformningen av offentlig administration är att begränsa de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader som är förknippade med gällande ordning för hantering av banker med finansiella problem (se avsnitt 6.3.1), medför även offentlig administration vissa kostnader. Det kan t.ex. vara nödvändigt att stoppa bankens fullgörande av förpliktelser (8.4.4), vilket kan få samhällsekonomiska

konsekvenser och det kommer i regel vara nödvändigt att utfärda en statlig garanti (8.5) för att upprätthålla förtroendet för banken när det blir allmänt känt att den har finansiella problem. Om det finns vilja hos bankens aktieägare och borgenärer att lösa bankens finansiella problem är det därför önskvärt att Insättningsgarantinämnden kan bidra till en lösning som innebär att banken inte behöver sättas under offentlig administration, eller om banken är under offentlig administration att förfarandet kan upphöra så snart som möjligt. Möjligheten att genomföra ett underhandsackord skulle minska om inte nämnden kunde bidra. Insättningar som omfattas av insättningsgarantin utgör i regel en betydande del av bankers finansiering. Eftersom garanterade insättare inte har anledning att göra någon eftergift, skulle övriga borgenärer få bära en oproportionerligt tung börda om Insättningsgarantinämnden inte kunde bidra vid underhandsackord.

En möjlighet för Insättningsgarantinämnden att ge stöd till banker minskar behovet av att använda statliga medel till att stötta banker. Kostnaden för systemskyddet skall emellertid inte överlastas på insättningsgarantisystemet. En förutsättning för att Insättningsgarantinämnden skall kunna ge stöd skall därför vara att den bedömer att stödet resulterar i lägre kostnad för insättningsgarantisystemet. Det innebär t.ex. att om Insättningsgarantinämnden bedömer att bankens ägare kommer att rekapitalisera banken även utan stöd från nämnden, skall den inte ge stöd. Nämnden skall inte heller ge stöd om den bedömer att kostnaden för insättningsgarantisystemet skulle bli lägre om banken sattes i konkurs eller under offentlig administration. Nämnden måste således göra en bedömning av vad som skulle hända om ett underhandsackord misslyckas för att kunna avgöra om den skall stödja ett ackord.

Nämnden bör dokumentera på vilka grunder som den har beslutat om stöd till en bank. Som grund för sin bedömning av om den bör ge stöd måste nämnden göra en beräkning av hur stor kostnaden skulle vara för insättningsgarantisystemet om banken försattes i konkurs respektive under offentlig administration. Vid denna beräkning måste nämnden utgå från hur mycket insättningsmedel i den aktuella banken som omfattas av garantin och sedan göra en bedömning av hur stor utdelningen skulle bli i en konkurs respektive hur stor nedsättning som skulle göras under offentlig administration. Eftersom detta är svårt att bedöma, bör nämnden vara restriktiv med stödåtgärder.

Om Insättningsgarantinämnden har givit stöd till en bank, men rekonstruktionsförsöket misslyckas och banken försätts i konkurs skall garanterade insättningar på samma sätt som vid tvångsnedsättning och tvångsackord ha bästa förmånsrätt i konkursen upp till det belopp som

nämnden har givit till banken. Som sagts torde det vara mest praktiskt att nämnden sköter dessa betalningar åt konkursboet.

Insättningsgarantinämnden skall bara kunna ge stöd till en bank om bankens aktieägare och borgenärer är villiga att göra ett seriöst försök till rekonstruktion av banken. En förutsättning för att nämnden skall kunna ge stöd skall därför vara att antingen bankens aktieägare bidrar med nytt kapital eller att gruppen av borgenärer gör en betydande eftergift. Syftet med att på detta sätt begränsa de fall som nämnden kan ge stöd är att tydliggöra för en banks aktieägare och borgenärer att de skall bära bankens förluster och att det inte finns några pengar att hämta hos nämnden om de inte själva bidrar till en rekonstruktion. Utan en sådan restriktion finns det risk för att bankens aktieägare och borgenärer förlitar sig på att det medför lägre kostnader för insättningsgarantisystemet att banken rekonstrueras, även om rekonstruktionen sker helt på insättningsgarantisystemets bekostnad.

Syftet med möjligheten för Insättningsgarantinämnden att stödja banker vid underhandsackord är att förhindra att staten tvingas att välja mellan att ge stöd till en bank med problem eller sätta den under offentlig administration. Insättningsgarantisystemet bör emellertid inte bära risken förbunden med ett rekonstruktionsförsök utan den bör staten bära. Om det inte finns tillräckligt med medel i konkursboet för att betala insättningsfordringar med förmånsrätt skall staten tillskjuta nödvändiga medel. På så sätt begränsas insättningsgarantisystemets kostnad till den ersättning som garanterade insättare har rätt till i konkursen.

Nämnden skall enligt förslaget inte ha någon skyldighet utan endast en möjlighet att ge stöd till banker. Det är därför inte nödvändigt att nämnden har rätt att låna i Riksgäldskontoret för att ge stöd till banker. Kommittén gör bedömningen att nämnden trots det bör få låna i Riksgäldskontoret för att stödja underhandsackord i en bank. Visserligen kan det finnas skäl för att begränsa Insättningsgarantinämndens möjligheter att ge stöd, bl.a. för att det är svårt att uppskatta vad kostnaderna för insättningsgarantisystemet alternativt skulle vara om banken sattes under offentlig administration eller i konkurs. Utan lånemöjlighet skulle emellertid nämndens möjlighet att ge stöd begränsas av behållna avgiftsmedel, vilket skulle bli en godtycklig begränsning; nämndens möjlighet att ge stöd skulle bero på om det nyligen har varit ersättningsfall. Kommittén anser därför att nämnden bör få låna i Riksgäldskontoret för att ge stöd. Det får förutsättas att nämnden kommer att använda denna möjlighet med försiktighet.

Insättningsgarantinämnden skall samråda med Krishanteringsmyndigheten innan den ger stöd. Ett skäl är att om underhandsackordet misslyckas måste Krishanteringsmyndigheten ta ställning till om

banken skall sättas under administration. Vidare kan staten enligt förslaget bli tvungen att stå för en del av stödet om banken försätts i konkurs. Om flera banker är i behov av stöd åligger det dessutom Krishanteringsmyndigheten att samordna insatserna.

10 Ikraftträdande, ekonomiska konsekvenser m.m.

Den föreslagna lagen om offentlig administration och de föreslagna ändringarna i andra lagar föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Tiden är erforderlig för lagstiftningsprocessen och för att bankerna skall ha möjlighet att förbereda sig för de tekniska krav de nya reglerna medför vad gäller insättningsgarantin. Förslagen kräver inga övergångsbestämmelser.

Förslagen innebär inrättandet av den nya Krishanteringsmyndigheten. Avsikten är att denna under normala förhållanden skall dra mycket små resurser (se vidare avsnitt 7.4). I krissituationer kommer myndigheten självfallet att behöva större resurser, men det är kommitténs uppfattning att förslagen i gengäld avsevärt minskar behovet av statliga stödåtgärder i en krissituation. Förslagen medför inga negativa konsekvenser för insättningsgarantisystemet, däremot kan kostnaderna för systemet komma att minska genom att värdeförstörande avvecklingar kan undvikas. Kommittén bedömer att förslagen leder till betydande samhällsekonomiska vinster i form av minskad risk för systemskadliga kriser och förbättrade möjligheter att rekonstruera livskraftiga banker.

Kommittén bedömer att förslagen inte ger upphov till regionalpolitiska konsekvenser eller har betydelse för jämställdheten mellan könen.

Reservation

Reidunn Laurén

Banklagskommittén har i sitt huvudbetänkande ”Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag” framhållit att huvudskälet till att banker bör vara särskilt reglerade och stå under särskild tillsyn är behovet av att skydda det finansiella systemets funktion. Denna principiella inställning, som innebär att staten i allt väsentligt bör begränsa sina insatser på bankväsendets område till systemskyddet, har också varit grundläggande för kommitténs arbete.

Vad gäller det nu aktuella utredningsuppdraget har kommittén emellertid fört fram även en annan omständighet att beakta, nämligen det samhällsekonomiskt angelägna i att undvika, eller i vart fall minska, den kapitalförstöring som vanligtvis blir följden av att en bank går i konkurs eller likvideras. Kommittén uttrycker detta bl.a. på så sätt att huvudsyftet med förslaget om offentlig administration av banker är att undvika systemkriser men att förfarandet även skall kunna fungera som en rekonstruktionsordning för banker som inte utgör systemrisk.

Kommittén föreslår att det skall införas en särskild avvecklingsrekonstruktionsordning för bankaktiebolag (banker) med finansiella problem, dvs. en slags motsvarighet till företagsrekonstruktion på näringslivssidan. En bank, som är på obestånd eller vars oktroj annars skall återkallas, skall enligt förslaget bli föremål för en statlig utvärdering i syfte att klargöra om banken har utsikt till fortsatt lönsam verksamhet. En första genomlysning av bankens situation skall göras av en ny myndighet, Krishanteringsmyndigheten. Om banken därvid anses utgöra en systemrisk sker på myndighetens ansökan en prövning av Stockholms tingsrätt av frågan om banken skall sättas under offentlig administration. Bifalles ansökningen tar myndigheten hand om det fortsatta förfarandet med tillämpning av ett nytt regelsystem. Samma förfarande äger rum även beträffande en bank som inte är en systemrisk under förutsättning att den vid myndighetens genomlysning anses livskraftig. Om den däremot inte anses livskraftig lämnas den åt sitt öde, dvs konkurs eller likvidation.

Krishanteringsmyndigheten skall således alltid, även om det inte föreligger någon risk för en systemkris, rycka ut när en bank kommer på obestånd eller om oktrojen annars skall återkallas.

Jag anser att förslaget innebär ett onödigt och alltför stort ingripande/åtagande från statens sida gentemot banker som inte utgör systemrisk. Kommittén borde enligt min mening även i detta delbetänkande ha hållit fast vid sin principiella inställning att statens roll skall begränsas till att skydda stabiliteten i det finansiella systemet.

Dessutom pekar kommittén i det inledande kapitlet ut en önskvärd framtida inriktning av förslaget som innebär att den särskilda avvecklings-rekonstruktionsordningen i förlängningen kan komma att utsträckas till att omfatta större delen av landets kreditinstitut. Kommittén har visserligen inte haft tid att utarbeta något förslag i detta avseende men uttalar att det kan visa sig lämpligt att kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och försäkringsbolag blir föremål för motsvarande förfarande som bankerna. Med en sådan framtida utvidgning framstår förslaget som än mer betänkligt:

Staten har redan i dag ett betydande engagemang inom banksektorn *dels* genom de lån på särskilda villkor, s.k. nödkrediter, som Riksbanken kan bevilja en bank som är på obestånd men som bedöms vara i grunden solid, *dels* genom den statliga insättningsgarantin som bl.a. avses att skydda banker från uttagningsanstörning, *dels* genom den tillsyn som Finansinspektionen har över bankerna och *dels* genom de särskilda rörelsereglerna för bankerna. Sammantaget utgör dessa åtgärder enligt min mening ett tillräckligt skyddsnät för bankerna under normala förhållanden. Om kommitténs förslag i huvudbetänkandet genomförs kommer dessutom både bankerna och Finansinspektionen att förstärkas genom att nya rörelseregler införs för bankerna och ökade resurser tillförs Finansinspektionen.

Det ligger i Finansinspektionens uppdrag som tillsynsmyndighet att så tidigt som möjligt uppmärksamma om en bank börjar komma i farozonen för en konkurs. Om det sedan visar sig att de åtgärder, som i första hand Finansinspektionen men även Riksbanken kan sätta in, inte räcker för att banken själv skall kunna bemästra sina problem och bankens fallissemang utgör en systemrisk har läget blivit så allvarligt att ansvaret för den fortsatta krishanteringen enligt min mening bör övertas av regeringen. Kommittén har en annan åsikt och föreslår att krishanteringen skall läggas på en lägre nivå, nämligen på en domstol i första instans och en myndighet under regeringen.

En systemkris utgör en omvitnat allvarlig och dramatisk situation av nationell räckvidd. Jag anser att det är verklighetsfrämmande att utgå från att regeringen skall kunna hållas utanför en kris i det finansiella systemet. Regeringen kommer under alla förhållanden och oavsett vilka regler som skapas att hållas politiskt och moraliskt ansvarig för att krisen löses snabbt och med minsta möjliga skade-

verkningar för samhället. Regeringen bör därför enligt min mening också ha det formella ansvaret för krishantering.

Kommittén föreslår vidare att man redan nu skall inrätta Krishanteringsmyndigheten och sätta det nya regelverket i kraft. Frågan är om det finns något behov av detta. Man kan omgående konstatera att den nuvarande situationen inom bankväsendet inte kräver några sådana åtgärder. Situationen för bankerna är allmänt sett mycket tillfredsställande och några nödställda banker finns inte i sikte. Läget är alltså ett helt annat än vid införandet av lagen om företagsrekonstruktion 1996 när antalet företagskonkurser under flera år med råge hade överstigit 15 000 om året och blivit ett samhällsproblem som krävde en lösning.

Kornmitten påstår att Krishanteringsmyndigheten måste inrättas omgående för att finnas på plats, så att säga för säkerhets skull, för den händelse en bank framdeles skulle få problem. De argument som anförs för detta i kapitel 7 är inte övertygande. En akut finansiell kris kan visserligen inträffa snabbt men förloppet dessförinnan är alltid längre och ger adekvat tid för erforderliga regeringsbeslut som dessutom i ett krisläge kan tas på mycket kort tid. Samråd och samarbete i frågor som rör bankväsendet behöver inte institutionaliseras genom en krishanteringsmyndighet utan informella kontakter mellan berörda myndigheter, dvs. Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksbanken, torde vara tillräckligt under normala förhållanden. De av kommittén föreslagna bestämmelserna är visserligen detaljerade men ändå knappast så komplicerade att de kräver särskilda förberedelser, t.ex. i form av seminarieövningar, för att kunna tillämpas i de olika situationer som snabbt kan kräva beslut och insatser.

Det är en allmänt omfattad mening att nya myndigheter, med allt vad detta erfarenhetsmässigt innebär, bör inrättas först när det föreligger ett verkligt behov. Det är enligt min mening inte försvarbart vare sig från statsfinansiell utgångspunkt eller i övrigt att använda skattemedel för att inrätta en krishanteringmyndighet som i dagens läge inte behövs och som dessutom, såvitt kan överblickas, inte kommer att behövas inom den närmaste framtiden och kanske inte ens någonsin.

Det kan också ifrågasättas vilka signaler som ges till omvärlden beträffande stabiliteten i det svenska bankväsendet om staten anser att det krävs en krishanteringsmyndighet i ständigt beredskap.

Jag anser således att kornmittens förslag tills vidare bör förbli endast förslag. Vid en hotande systemkris är det bra att det finns färdiga och väl genomtänkta förslag som med erforderliga ändringar och med kort tidsutdräkt kan sättas i kraft. En stor fördel med att inte i förväg lägga fast alla detaljer är att statsmakterna i ett krisläge får fria händer att med utgångspunkt i färdiga förslag anpassa såväl samman-

sättningen av ett operativt krishanteringsorgan som ett nytt regelverk efter den då rådande situationen.

Sammanfattningsvis anser jag följande. Det finns redan ett väl utbyggt skyddsnet för banker som får finansiella problem, ett skyddsnet som dessutom kommer att förstärkas om kommitténs förslag i huvudbetänkandet genomförs. Staten hör därför gå in med ytterligare åtgärder och resurser först om en banks fallissemang hotar att medföra en kris i det finansiella systemet. Kommitténs förslag om offentlig administration av banker innefattande en krishanteringsmyndighet och ett nytt regelverk bör således inte sättas i kraft redan nu utan presenteras för regeringen som ett tänkbart förslag att användas om en systemkris mot förmodan skulle uppstå. Ansvaret för hanteringen av en systemkris bör av uppenbara skäl alltid ligga på regeringen.