



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.11.2006
KOM(2006) 729 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om revision af direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om revision af direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger

1. INDLEDNING

Indskudsgarantiordninger er et sikkerhedsnet for indskyderne på den måde, at de i det mindste vil få en del af deres bankindskud dækket, hvis kreditinstituttet bliver insolvent. Direktiv 94/19/EF pålægger medlemsstaterne at sikre, at der findes en eller flere garantiordninger på deres område, og det har effektivt sikret et minimumsniveau for beskyttelse af indskyderne i hele Den Europæiske Union. Direktivet er blevet gennemført i national lovgivning i alle medlemsstater¹.

Direktivet giver medlemsstaterne en betydelig frihed til at udvikle systemer, der passer bedst til forholdene på markedet. Kravet om at sikre ensartede markedsvilkår er opfyldt ved, at der er fastsat bestemmelser, der giver udenlandske bankfilialer i EU mulighed for at tilslutte sig ordningerne på værtsmarkedet, sådan at de bliver i stand til at tilbyde det samme garantiniveau som bankerne i værtslandet².

Elleve år efter gennemførelsen i national lovgivning har Kommissionen imidlertid gennemgået direktivet for at vurdere, om de eksisterende regler stadig opfylder deres formål i lyset af den fortsatte tendens til finansiel integration og grænseoverskridende fusioner mellem kreditinstitutter. Specielt blev det nævnt i Kommissionens høringer, at forskellene mellem den måde, som ordningerne finansieres på, kan være en hindring for grænseoverskridende konsolidering og være unfair ud fra et konkurrencesynspunkt. Der er også væsentlige forskelle mellem de garantiniveauer, der gælder for indskyderne i medlemsstaterne, og man har fremhævet en række spørgsmål om forskelle mellem dækningens omfang og om, hvordan ordningerne fungerer over grænserne.

Formålet med denne meddelelse er at drage konklusioner fra høringsprocessen, at reagere på de problemer, som interessenterne gør opmærksom på, at identificere kortsigtede ikke-lovgivningsmæssige måder, hvorpå man kan forbedre direktivets funktion, og at udstikke retningslinjerne i Kommissionens politik for indskudsgarantiordninger i de kommende år.

1.1. Argumenter for og imod en ændring af gældende regler, som fremkom under høringen af interessenterne

Under høringsprocessen er der fremkommet forskellige meninger om, hvorvidt der er behov for at ændre de eksisterende indskudsgarantiordninger.

Nogle interessenter har ment, at de nuværende regler bør ændres af følgende grunde:

¹ Der har været aftalt overgangsbestemmelser for at give mulighed for tilpasning til det dækningsniveau på mindst 20 000 €, der er fastsat i direktivet.

² Ordninger for supplerende dækning (også benævnt "topping up"-ordninger).

- væsentlige forskelle mellem de garantiniveauer, der tilbydes indskyderne (varierende fra kun 14 481 euro i Letland til 103 291 euro i Italien)
- væsentlige forskelle på, hvordan man finansierer udbetalingerne til indskyderne under ordningerne. Der findes *ex post*-finansierede ordninger, som er baseret på indbetaling af midler fra ordningens medlemmer, når en bank er krakket, og *ex ante*-finansierede ordninger, hvor midlerne tilvejebringes fra ordningens medlemmer ved opkrævning af bidrag – med betydelige forskelle i sidstnævnte ordningers størrelse. Det hævdes, at sådanne forskelle rejser tvivl om, hvorvidt ordningerne kan fungere over grænserne i krisesituationer, at de skaber konkurrenceforvridninger på grund af unfair fordele for banker, som opererer under ordninger med lavere omkostninger, og de nævnes som en hindring for en bank, der søger at konsolidere sine operationer ved at anvende statuten for det europæiske selskab.

Andre interessenter har på den anden side argumenteret imod ændringer i den nuværende situation, først og fremmest som følge af de høje omkostninger, som det vil medføre (særlig for medlemsstater med *ex post*-ordninger, der skal skifte til *ex ante*-ordninger). De anfører, at systemet fungerer relativt gnidningsløst i øjeblikket, og at det er hensigtsmæssigt ud fra et tilsynsynspunkt, og de mener ikke, at de eksisterende ordninger skaber konkurrencefordrejninger mellem markederne. De hævder også, at problemet med konsolidering over grænserne kun vedrører et meget begrænset antal institutter og derfor ikke begrunder en gennemgribende ændring af de eksisterende ordninger.

1.2. Svar på høringen af interessenterne

I den nuværende situation ser det ud til, at de fleste går ind for at bevare status quo og dermed undgå store investeringer i forbindelse med en ændring af de eksisterende regler, da der ikke findes et velbegrunderet forretningsmæssigt argument.

Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at undladelsen af at følge trit med den øgede grænseoverskridende finansielle integration i Europa kan vise sig at blive meget dyr på lang sigt, hvis manglen på standardiserede regler gør det umuligt for tilsynsorganernes beskyttelsesnet at fungere tilfredsstillende i grænseoverskridende krisesituationer. Omkostningen for økonomien og undermineringen af tilliden til det indre marked for finansielle tjenesteydelser kunne i sidste instans komme til at blive mere omfattende end de investeringer, der er nødvendige for at sikre, at EU's beskyttelsesnet fungerer tilfredsstillende.

Hvis nogle af disse spørgsmål ikke tackles, kan det desuden vise sig at skade forbrugerne: selv om de direkte grænseoverskridende indskud fortsat ligger på et relativt lavt niveau, viser aktuelle studier, at et stigende antal EU-borgere overvejer at købe finansielle produkter i udlandet. Dette betyder, at borgerne i stigende omfang vil åbne bankkonti i en anden medlemsstat³.

Kommissionen foreslår derfor, at der tages hensyn til resultaterne af gennemgangsprocessen på to måder. For det første vil Kommissionen forsøge at finde pragmatiske og anvendelige løsninger på de konstaterede problemer, som ikke kræver ændringer af det nuværende regelværk. For det andet vil den overveje mere fundamentale ændringer, som kan kræve en omarbejdning af den eksisterende EU-lovgivning om indskudsgarantiordninger.

³ SEK(2005) 927, s. 11.

2. PRAGMATISKE LØSNINGER UDEN AT LOVGIVE

Kommissionen mener, at der som svar på høringen af interessenterne kan foretages en række kortsigtede forbedringer af de eksisterende ordninger, uden at det er nødvendigt at ændre det nuværende direktiv. Sådanne løsninger kan udformes og gennemføres i samarbejde med Kommissionens Arbejdsgruppe af Repræsentanter for Medlemsstaterne, European Forum of Deposit Insurers (EFDI) eller repræsentative banksammenslutninger på EU-plan. I det følgende præsenteres nogle retningslinjer og anbefalinger.

2.1. Definition af indskud og dækning

Den gældende definition af "indskud" i artikel 1, stk. 1, er ret bred, og ingen af interessenterne har givet udtryk for, at der er behov for en ændring for at dække produkter, som måske ikke omfattes af direktivet.

Da medlemsstaterne har frihed til at fastsætte undtagelser i overensstemmelse med bilag I til direktivet⁴, har nogle interessenter dog foreslået, at dækningen strømlines og gøres mere konsekvent medlemsstaterne imellem ved at begrænse denne frihed.

Kommissionen foreslår, at den gennemfører en undersøgelse af, hvilke opsparingsprodukter der i øjeblikket dækkes, og virkningerne af, at nogle eventuelt er udelukket. Undersøgelsen, der kunne gennemføres med støtte fra Kommissionens arbejdsgruppe for indskudsgarantiordninger eller EFDI, bør også se nærmere på, om der er en passende tværsektoral (dvs. forsikringer⁵, investeringer og indskud) dækning uden huller. Dette kunne være nyttigt i betragtning af, at det er vanskeligere og vanskeligere at skelne mellem de forskellige finansielle produkter.

2.2. "Coassurance"

Ifølge bestemmelserne om "coassurance" i direktivet kan medlemsstaterne beslutte, at indskyderne selv skal bære en vis procentdel af tabene, hvis deres indskud bliver indisponible. Nogle medlemsstater har således indført regler, der i forbindelse med bankkonkurser begrænser udbetalingerne til indskyderne til et niveau under garantitærsklen⁶.

I øjeblikket ser det ikke ud til at være tilstrækkelig opbakning til på kort sigt at ændre reglerne om coassurance. Generelt er interessenterne ikke enige om, hvorvidt det er berettiget at anvende det underliggende princip om *moral hazard* (dvs. risikoen for, at indskyderne vælger bank uden først at undersøge dens soliditet, da indskuddene under alle omstændigheder er forsikret). Nogle mener, at coassurance er uomgængelig for at modvirke moral hazard, mens andre, specielt forbrugerorganisationer, hævder, at indskyderne ikke skal bringes i en situation, hvor de forventes at skulle vurdere kreditinstituttets soliditet.

⁴ Medlemsstaterne kan f.eks. udelukke indskud i andre valutaer end EU's eller visse indskydere såsom bankens ledere eller selskaber af en vis størrelse.

⁵ Der vil blive bestilt en undersøgelse af gennemførligheden af forsikringsgarantiordninger i EU.

⁶ I henhold til artikel 7, stk. 4, kan medlemsstaterne begrænse garantien til 90 % af de samlede indskud, indtil det garantibeløb, der skal udbetales, når op på 20 000 euro (se fodnote 7).

På baggrund af disse divergerende synspunkter er Kommissionen ikke overbevist om, at det på nuværende tidspunkt er begrundet at ændre reglerne om coassurance. Kommissionen vil senere vurdere dette, når den overvejer andre mulige ændringer (se kapitel 3) af direktivet⁷.

2.3. "De minimis"-bestemmelse

Høringsprocessen har også vist, at nogle interessenter går ind for at indføre en "de minimis"-bestemmelse i direktivet, sådan at meget små indskydere ikke får nogen erstatning, fordi de administrative omkostninger ville overstige erstatningsbeløbet. Virkningen for grænseoverskridende aktiviteter ville blive meget lille, fordi det er usandsynligt, at et sådant beløb (som Kommissionens forslag på 20 euro i høringsdokumentet⁸) ville være afgørende for indskyderne. På den anden side kan moderne it-systemer bidrage til at minimere de administrative omkostninger.

Kommissionen finder det ikke for nærværende hensigtsmæssigt at indføre en de minimis-bestemmelse, da både coassurance- og de minimis-bestemmelserne vedrører en begrænsning af beskyttelsen af indskyderne og derfor ikke bør behandles separat.

2.4. Ordninger for supplerende dækning ("topping-up")

Ordninger for supplerende dækning indebærer, at en bankfilial, der starter forretningsvirksomhed i en anden medlemsstat, hvor dækningsniveauet er højere, eller hvor omfanget af dækningen er bredere end i dets hjemland, har ret til at tilslutte sig indskudsgarantiordningen i værtslandet. Det betyder, at den kan tilbyde det samme indskudsgarantiniveau som de lokale banker.

Der er bred enighed blandt interessenter og medlemsstater om, at ordninger for supplerende dækning er nødvendige, så længe dækningsniveauerne ikke er harmoniseret, selv om de fleste interessenter mener, at de kun har en ringe praktisk betydning på grund af det begrænsede antal indgåede aftaler.

Der ser ikke ud til at være noget større behov for at ændre direktivet i denne henseende, hvorimod der er muligheder for at gennemføre foranstaltninger uden at lovgive for at fremme aftaler mellem indskudsgarantiordningerne og for at eliminere mulige modsætninger, der er opstået under de eksisterende ordninger. En frivillig rammeaftale ("master agreement") om ordninger for supplerende dækning, som kunne udarbejdes af EDFI og tilpasses til behovene i

⁷ Under høringsprocessen er der imidlertid gjort opmærksom på et aspekt ved coassurance, som bør afklares. Det drejer sig om, hvorvidt man i henhold til direktivet allerede kan bruge coassurance ved minimumsdækningen på 20 000 euro. Den korrekte fortolkning af artikel 7, stk. 4, er, at minimumsdækningen kan begrænses til en vis procentdel af indskuddene, men at denne procentdel mindst skal være lig med 90 % af de samlede indskud, indtil det garantibeløb, der skal udbetales, når op på minimumsdækningen på 20 000 euro: minimumsdækningen må under ingen omstændigheder blive mindre end dette beløb. I begrundelsen til direktivet anføres det klart, at minimumsdækningen skal være den samme efter anvendelse af coassurance. For en medlemsstat, der benytter coassurance på 10 %, indebærer dette derfor, at minimumsdækningen skal sættes til 22 222 euro. Kommissionen vil sikre, at medlemsstaterne anvender artikel 7, stk. 4, korrekt.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf.

de forskellige indskudsgarantiordninger⁹, kunne støttes af Kommissionen under forudsætning af, at fællesskabslovgivningen overholdes.

Den offentlige høring har vist en vis støtte til "hjemlandets supplerende dækning" på baggrund af alle de hindringer for ordninger for supplerende dækning, der er en følge af den minimale harmonisering af indskudsgarantiordningerne. Står hjemlandet for den supplerende dækning, er det hjemlandets og ikke værtslandets ordning, der dækker forskellen mellem dækningsniveauerne. Kommissionen finder det nyttigt at fremhæve, at medlemsstaterne i henhold til direktivet allerede kan tillade sådanne ordninger¹⁰.

De eksisterende bestemmelser om "supplerende dækning" vedrører desuden udelukkende levering af tjenesteydelser via filialer. Tjenesteydelser leveres i stigende grad i en anden medlemsstat direkte uden oprettelse af filialer eller datterselskaber. På længere sigt kunne det være nyttigt at overveje, om det nuværende krav skulle udvides til også at dække direkte levering af tjenesteydelser fra en anden medlemsstat¹¹. Da direktivet faktisk ikke *forhindrer*, at indskudsgarantiordninger åbner for kreditinstitutter, der opererer på en sådan måde, er det ikke højt prioriteret at ændre lovgivningen i øjeblikket.

2.5. Krav om udveksling af oplysninger

Hovedparten af interessenterne i den offentlige høring var imod, at der indføres yderligere bestemmelser i direktivet om informationsudveksling mellem hjemlandets og værtslandets indskudsgarantiordninger for at understøtte medlemsbetingelserne for filialerne. For at undgå en unødvendig mangel på klarhed på dette område kunne det imidlertid undersøges at bruge en ikke-lovgivningsmæssig løsning for at forbedre informationsudvekslingen mellem indskudsgarantiordningerne – særlig dem, der er forbundet gennem ordninger med supplerende dækning. Kommissionen kunne støtte en indsats fra EFDI med henblik på at udarbejde en ikke bindende modelaftale, men den ønsker at understrege, at en sådan indsats ikke må gribe ind i det løbende arbejde i andre fora vedrørende det mere overordnede spørgsmål om krisestyring (som også kan omfatte informationsudveksling og berøre forskellige myndigheder med forskellige beføjelser og forskelligt ansvar).

2.6. "Risikobaserede" bidrag til indskudsgarantiordninger

Nogle indskudsgarantiordninger baserer allerede bidragene til deres ordning på kreditinstitutternes individuelle risici på linje med anbefalingerne fra G10 Financial Stability Forum¹². Indførelsen af risikobaserede bidrag til indskudsgarantiordningerne kunne være en ønskelig forbedring af det eksisterende regelværk og kunne gøre det lettere at overføre bidrag mellem ordningerne (dog ikke i en ex post-finansieret ordning). De fleste interessenter, der går ind for ex ante-ordninger, foretrækker risikobaserede bidrag af retfærdighedsgrunde, og

⁹ Se bilag II til direktivet; der kunne gøres en yderligere indsats på områder, hvor der er opstået vanskeligheder med at forhandle en ordning, f.eks. afhjælpning af virkningen af forskellige modregningsordninger og den forskellige fortrinsstilling, som hjemlandets og værtslandets indskudsgarantiordning indtager i en likvidationsprocedure i bankens hjemland.

¹⁰ Selv om "hjemlandets supplerende dækning" faktisk kunne føre til en ulige behandling af indenlandske og udenlandske indskydere, fordi førstnævnte får en lavere dækning end sidstnævnte, er en sådan diskrimination mod indenlandske indskydere ikke i strid med EF-retten.

¹¹ Juridisk set kan de gældende bestemmelser ikke tolkes på den måde, at en indskudsgarantiordning i værtslandet er forpligtet til at tillade, at et kreditinstitut bliver medlem, når det opererer direkte fra en anden medlemsstat.

¹² http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf

også fordi sådanne bidrag tilskynder til en sund forvaltning, da kreditinstitutter med mindst risiko skal betale de laveste bidrag og vice versa. Nogle fremhæver, at risikobaserede ordninger øger indskudsgarantiordningernes effektivitet med hensyn til at klare potentielle insolvensproblemer. Efter direktivet kan der allerede nu indføres risikobaserede elementer i indskudsgarantiordningerne, hvorimod en *harmonisering* helt klart ville forudsætte en ændring af direktivet, hvilket i betragtning af spørgsmålets komplekse karakter ikke ville blive noget kortsigtet projekt. Kommissionen går i hvert fald ind for at indføre risikobaserede elementer og anbefaler, at bestemmelsen af ”risiko” baseres på allerede tilgængelige og harmoniserede værktøjer (f.eks. i lighed med dem, der findes inden for rammerne af kapitalgrundlagsdirektivet¹³). Kommissionen kunne støtte et forberedende arbejde inden for rammerne af EFDI og/eller arbejdsgruppen vedrørende indskudsgarantiordninger, som efterfølgende kunne anvendes på et frivilligt grundlag. Det kunne på længere sigt blive udgangspunkt for en harmoniseret tilgang.

2.7. Mulighed for at overføre eller tilbagebetale bidrag til indskudsgarantiordninger

I lyset af de vanskeligheder, som en bankkoncern i praksis var udsat for i forbindelse med at konsolidere de midler, den havde indbetalt i forskellige ordninger, i én enkelt indskudsgarantiordning, havde interessenterne delte meninger om, hvorvidt direktivet skulle ændres, sådan at der indførtes regler om mulighed for overførsel eller tilbagebetaling af bidrag, der var indbetalt til indskudsgarantiordninger. Nogle så et behov for regler for at reducere den finansielle byrde for selskaberne, når de gik ind i en anden ordning, mens andre hævdede, at bidragene til indskudsgarantiordninger skulle betragtes som ”forsikringspræmier”, der ikke kan tilbagebetales, og anførte, at pengeudtræk ville svække ordningerne. Hvis en bank beslutter at flytte sit sæde til en anden medlemsstat eller at konsolidere transaktionerne på grundlag af statuten for det europæiske selskab, er direktivet hverken til hinder for tilbagebetaling eller overførsel af bidrag, som heller ikke efter direktivet betragtes som ”forsikringspræmier”. Da der ikke er gennemført nogen harmonisering, kan medlemsstaterne frit regulere dette spørgsmål efter eget ønske. Kommissionen anbefaler imidlertid, at eventuelle nye regler, der tillader overførsel eller tilbagebetaling af bidrag til indskudsgarantiordninger, hverken svækker ordningen på en måde, der kan bringe dens virkemåde i fare, eller fører til en u hensigtsmæssig akkumulering af risici. Selv om fællesskabsretten i øjeblikket ikke kræver det, ville det være nyttigt, hvis kreditinstitutterne blev ordentligt informeret om, hvorvidt der foretages delvis eller fuldstændig tilbagebetaling efter national lovgivning.

2.8. Forbrugeroplysning og reklame

Forbrugerorganisationerne har fremhævet, at indskyderne er utilstrækkeligt informeret om indskudsgarantiordninger og sjældent ved, hvilke indskud der er dækket og op til hvilket beløb. Nogle interessenter har også foreslået at slette den bestemmelse i direktivet¹⁴, der begrænser anvendelse i reklameøjemed af oplysninger om indskudsgarantiordninger. Da det i andre bestemmelser¹⁵ i direktivet allerede kræves ”letforståelige oplysninger” om indskudsgarantiordningernes dækning, og virkningen på grænseoverskridende aktiviteter ikke ser ud til at være særlig betydelig, forekommer en ændring af direktivet ikke nødvendig. Det

¹³ Direktiv 2006/48/EF, EUT L 177 af 30.6.2006, s. 1, og direktiv 2006/49/EF, EUT L 177 af 30.6.2006, s. 201.

¹⁴ Artikel 9, stk. 3.

¹⁵ Artikel 6, stk. 2, og artikel 9, stk. 1.

vil i den nuværende situation være mere hensigtsmæssigt at centrere indsatsen om at forbedre forbrugeroplysningen på nationalt plan. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at gøre en yderligere indsats på dette område og vil overvåge, at disse artikler anvendes korrekt. Kommissionen foreslår, at der gennemføres en undersøgelse af den nuværende praksis med støtte fra en arbejdsgruppe inden for Kommissionen.

2.9. Frist for tilbagebetaling/mildning af virkningen for indskyderne

I henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 10 i direktivet skal de kompetente myndigheder konstatere, at indskuddene er indisponible senest 21 dage efter insolvensen, og herefter har garantiordningen yderligere en frist på tre måneder til at betale de berørte indskydere. Denne frist kan under helt specielle omstændigheder forlænges to gange (tre måneder hver gang). Med moderne it-udstyr kan indskudsgarantiordningerne spore indskyderne og beregne betalingerne meget lettere, end da direktivet blev vedtaget, og det er derfor vigtigt at overveje, om det stadig er passende med en "normal" maksimumsperiode på næsten 4 måneder.

Dette spørgsmål blev ikke rejst under høringerne, og der foreligger ikke oplysninger om betalingsperiodernes længde. Kommissionen har til hensigt at foretage en undersøgelse af indskudsgarantiordningerne og opfordrer til, at der mellem ordningerne udveksles oplysninger vedrørende bedste praksis om, hvordan virkningen af insolvens for indskyderne kan mildnes efter national lovgivning, f.eks. ved at give forskudsbetalinger eller ved at garantere foreløbige lån (forudsat at sidstnævnte er i overensstemmelse med EF's statsstøtterege¹⁶). Kommissionen vil også undersøge, om der er fortolkningsforskelle, for så vidt angår det nøjagtige tidspunkt, hvor indskuddene blive indisponible.

2.10. Fælleseuropæisk/regional indskudsgarantiordning

Næsten alle interessenter forkastede idéen om at udvikle en fælleseuropæisk indskudsgarantiordning; at fortsætte arbejdet med denne idé synes ikke at være hensigtsmæssigt i øjeblikket. Nogle interessenter var åbne over for idéen om regionale indskudsgarantiordninger, der dækker flere medlemsstater. Dette kunne være en mulighed for medlemsstater, der har ordninger med fælles træk (f.eks. finansieringsmekanisme), og kunne også løse nogle spørgsmål vedrørende lige konkurrencevilkår (f.eks. dækning og coassurance) og muliggøre overførsel af midler. Kommissionen ser ingen hindring for, at medlemsstaterne indgår sådanne aftaler inden for rammerne af det eksisterende direktiv, og det kunne være en løsning for banker, der vil flytte deres hovedkvarter til en anden medlemsstat eller anvende statuten for det europæiske selskab.

2.11. Statistiske forpligtelser

Begge FFC-rapporter viste, at det var meget vanskeligt at få oplysninger om indskud, selv om der blev gjort en betydelig indsats og etableret nære kontakter til indskudsgarantiordningerne med støtte fra EFDI. Det er nødvendigt at udvide dette arbejde for at forbedre datagrundlaget, sådan at politikdiskussionerne kan baseres på et bedre empirisk datamateriale. På længere sigt kunne det overvejes at indføre fælles statistiske forpligtelser for indskudsgarantiordningerne.

¹⁶ Se meddelelse fra Kommissionen, EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2.

3. ER DER BEHOV FOR AT ÆNDRE EU-LOVGIVNINGEN OM INDSKUDSGARANTIORDNINGER?

Af hensyn til finansiell stabilitet er det vigtigt, at indskudsgarantiordningerne bidrager til en gnidningsløs krisestyring, særlig når der er tale om store grænseoverskridende bankkoncerner. Det kan forholde sig sådan, at de eksisterende forskelle mellem indskudsgarantiordningerne, for så vidt angår finansieringsmekanismer, dækningsniveauer og regler for udbetaling til indskyderne, hindrer en hurtig og effektiv løsning på kriser og konkurser i grænseoverskridende situationer. En opfattelse af, at indskudsgarantiordningerne fungerer dårligt, kan endvidere undergrave tilliden til det finansielle system i EU.

Inden det konstateres, at det faktisk forholder sig sådan, og inden der kan træffes vidtrækkende beslutninger om, hvorvidt og hvordan de gældende EU-regler vedrørende indskudsgarantiordninger skal revideres, er det imidlertid først nødvendigt at afklare, hvordan det overordnede tilsynsansvar og de finansielle forpligtelser i sådanne situationer skal fordeles. Det drejer sig med andre ord om ordninger om "byrdefordeling" mellem medlemsstaterne. For indskudsgarantiordningerne er det vigtigt med mere klarhed om byrdefordelingsordninger af bl.a. følgende grunde:

- Nogle indskudsgarantiordninger kan spille en vigtig rolle i forbindelse med krisestyring ved at tilføre ekstra likviditet til et kreditinstitut – enten alene eller som supplement til centralbankens likviditetsstøtte (det er vigtigt at gøre klart, at hvis disse indskudsgarantiordninger er offentlige institutioner, skal de følge EF's statsstøtteregler¹⁷).
- Beslutes det, at banken ikke er i stand til at betale, og at indskyderne skal have udbetalt erstatning gennem indskudsgarantisystemet, skal det afklares, hvem der tager beslutning om disse optioner, og i sidstnævnte tilfælde kan det i grænseoverskridende situationer blive nødvendigt at inddrage forskellige indskudsgarantiordninger; det er således vigtigt at vide, i hvilket omfang de er i stand til at opfylde erstatningskravet.

Regulerings- og tilsynsmyndighederne er opmærksomme på disse spørgsmål, og repræsentanter for finansministerier, ECB og centralbanker og andre tilsynsmyndigheder og Kommissionen arbejder i øjeblikket intensivt med byrdefordelingsspørgsmålet i en række forskellige fora.

Først når spørgsmålet om byrdefordeling er afklaret, kan de mere langsigtede temaer tages op:

- (a) Målene for indskudsgarantiordninger: Det er nødvendigt at afklare, hvilken rolle indskudsgarantiordningerne forventes at spille, og hvilken balance der skal være mellem rene forbrugerbeskyttelsesmål og indskudsgarantiordningernes forventede bidrag til det finansielle systems stabilitet.
- (b) Indskudsgarantiordningernes finansieringsmekanisme: Indskudsgarantiordningerne finansieres normalt med bidrag fra kreditinstitutterne selv på et ex ante-grundlag, ex post-grundlag eller blandet grundlag. Høringen har vist, at et klart flertal ikke ønsker at harmonisere finansieringsmekanismerne nu, da de mener, at de hermed forbundne

¹⁷ ibid.

omkostninger overstiger de forventede fordele. I overensstemmelse med Kommissionens bestræbelser på at sikre en bedre lovgivning er der foretaget en konsekvensanalyse af en ændring af finansieringsmekanismerne.

- (c) Den foreløbige rapport, der er udarbejdet af FFC om dette spørgsmål, er blevet offentliggjort¹⁸, og bilag III indeholder et kort resumé. Resultaterne viser, at en yderligere harmonisering af finansieringsmekanismerne vil medføre en samlet finansiell byrde på 2,5 til 4,3 mia. euro¹⁹ over en periode på 10 år for banksektoren i de seks medlemsstater, som i dag har ex post-finansierede indskudsgarantiordninger (se bilag III). Der er ikke foretaget en vurdering af de forventede fordele ved et mere standardiseret ex ante-finansieret garantisystem, og de er også vanskeligere at kvantificere, da fordelene set i relation til finansiell stabilitet først ville blive synlige, hvis EU's banksystem blev udsat for en grænseoverskridende krise. Fordelene ud fra et forretningsmæssigt synspunkt består i, at der skabes effektive og ensartede spilleregler. På nuværende tidspunkt må Kommissionen medgive, at der endnu ikke findes noget underbygget forretningsmæssigt argument, men det igangværende arbejde med byrdefordeling og krisestyring kan resultere i velbegrundede argumenter for, at der foretages ændringer på længere sigt.
- (d) Risikobaserede bidrag: Som anført ovenfor (2.6) går Kommissionen ind for risikobaserede metoder. Hvis der blev gjort fremskridt vedrørende finansieringsmekanismerne, kunne det føre til en harmonisering af bidragsmetoderne.
- (e) Minimumsdækning: Konsekvensberegningerne på dette område viser, at det måske ikke kan lykkes at indføre fuldstændigt harmoniserede vilkår for beskyttelsen af indskud ved bare at fastsætte et fælles garantiniveau for alle lande, og det skyldes forskellene i de gennemsnitlige indskud i medlemsstaterne og de store økonomiske forskelle mellem medlemsstaterne imellem. Eventuelle ændringer af minimumsniveauet bør først overvejes på længere sigt.
- (f) Anvendelse af midlerne i indskudsgarantiordningerne: Muligheden for at anvende midlerne i indskudsgarantiordningerne til at give likviditetsstøtte til bankerne bør overvejes yderligere, men det afhænger af, at der gøres fremskridt i det bredere arbejde med krisestyring.
- (g) Samarbejde mellem indskudsgarantiordninger, tilsynsorganer, centralbanker og regeringer: Det bredere arbejde med finansiell stabilitet og udviklingen på tilsynsområdet kan resultere i lovgivningsmæssige krav om behov for øget samarbejde.
- (h) Sanering og likvidation af kreditinstitutter: Direktiv 2001/24/EF²⁰ vil snart blive gennemgået af Kommissionens tjenestegrene. Der er mindst to spørgsmål, der er vigtige i insolvenstilfælde med konsekvenser for

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm.

¹⁹ Se bilag III og FFC-rapporten (tabel 10), der viser præmier, der betales på grundlag af dækkede indskud (som delvis er baseret på skøn); præmier baseret på den maksimale dækning (se tabel 9) kan være højere.

²⁰ Direktiv 2001/24/EF, EFT L 125 af 5.5.2001, s. 15.

indskudsgarantiordninger i mere end en medlemsstat, og som der vil blive taget hensyn til i gennemgangsprocessen:

- i insolvenstilfælde bør indskudsgarantiordningerne have samme adgang til informationer som tilsynsmyndighederne, sådan at de bliver i stand til inddrive deres fordringer, og
- indskudsgarantiordningerne bør sikres lige behandling, særlig med hensyn til privilegerede fordringer.

4. KONKLUSIONER

Ved gennemgangen af direktivet er der på en række områder fremhævet mangler på EU-plan, for så vidt angår reguleringen af indskudsgarantiordningerne.

Kommissionen mener, at der i mange tilfælde bedst kan gennemføres forbedringer af indskudsgarantiordningerne på kort sigt, uden at der er behov for at ændre det gældende direktiv, og den foreslår, at de relevante spørgsmål snarest muligt behandles. Spørgsmålene er skitseret i kapitel 2, og der er anført et resumé af de foreslåede tiltag i bilag II A.

Der er fortsat ikke fundet et overbevisende argument for, at det er nødvendigt at foretage en fundamental ændring af det nuværende regelværk på længere sigt, og at de forventede fordele, der følger af en sådan ændring, vil blive større end omkostningerne. Kommissionen erkender, at de fremskridt, der er gjort med hensyn til de mere overordnede spørgsmål om sikkerhedsnet, fortsat ikke er tilstrækkelige til, at man kan gennemføre de ændringer, som skal afhjælpe nogle af direktivets mere specifikke og fundamentale mangler. Hvis disse mangler skulle afhjælpes, ville det kræve en stor lovgivningsmæssig indsats for at harmonisere finansieringen af de nationale ordninger med betydelige finansielle konsekvenser for en række medlemsstaters banksektorer, men med få synlige umiddelbare fordele. Yderligere ændringer af lovgivningen vil afhænge af det igangværende arbejde på andre relevante områder (se bilag II B) og af tilstrækkelig støtte fra medlemsstaterne og interessenterne, ligesom det forudsætter, at der først skulle foretages passende konsekvensanalyser. Specielt er der behov for en klarere afgrænsning af fordelingen af tilsynsansvaret og eventuelt for større sammenhæng i tilgangene til "byrdefordeling" (dvs. hvem skal betale regningen) i tilfælde af en grænseoverskridende bankkrise i EU.

ANNEX I

Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy²¹:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.²²

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)²³, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

²¹ COM(2002) 275 final.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²³ Ibid.

ANNEX II

A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 rd countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 20006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

ANNEX III

Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes²⁴

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes²⁵.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits²⁶.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions²⁷. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln²⁸ depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²⁵ At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

²⁶ For the definition of 'covered deposits' see the report.

²⁷ Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

²⁸ See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
IT	512 640 000	683 520 000	854 390 000
LU	1 670 000	22 300 000	27 880 000
NL	268 580 000	358 110 000	447 640 000
AT	90 820 000	268 580 000	121 100 000
SI	8 620 000	11 500 000	14 370 000
UK	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
Total	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.