

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.7.2010
KOM(2010)369 endelig

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

Revision af direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger

KOM(2010) 368

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om revision af direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger

1. INDLEDNING

Denne rapport omhandler de spørgsmål, som revisionsklausulerne i artikel 7, stk. 1a, og artikel 12, stk. 1, i direktivet rejser, og som ikke eller kun delvist behandles i forslaget om ændring af direktiv 94/19/EF:

- Det hensigtsmæssige i et fast dækningsniveau på 100 000 EUR (artikel 7, stk. 1a)
- Det hensigtsmæssige i og de nærmere vilkår for at yde fuld dækning for visse midlertidigt forhøjede kontosalde (artikel 12, stk. 1, litra b))
- Fordele ved og omkostninger forbundet med at indføre en EU-dækkende indskudsgarantiordning (artikel 12, stk. 1, litra d))
- Harmonisering af omfanget af dækningen af produkter og indskydere, herunder små og mellemstore virksomheders og lokale myndigheders specifikke behov (artikel 12, stk. 1, litra f))
- Forbindelsen mellem indskudsgarantiordninger og alternative metoder til skadesløsholdelse af indskydere, som f.eks. nødudbetalingsordninger (artikel 12, stk. 1, litra g)).

Denne rapport bør således læses i sammenhæng med det lovgivningsmæssige forslag, som den ledsager. Sluttelig er der i rapporten en kort drøftelse af forbindelsen mellem indskudsgarantiordninger og Kommissionens arbejde vedrørende banksaneringer.

2. DÆKNINGENS STØRRELSE OG RÆKKEVIDDE

Dette afsnit omhandler fastsættelse af dækningsniveauet, midlertidigt forhøjede kontosalde og små og mellemstore virksomheders (SMV'ers) og lokale myndigheders specifikke behov.

2.1. Det hensigtsmæssige i et fast dækningsniveau på 100 000 EUR

Direktiv 2009/14/EF kræver, at medlemsstaterne senest den 31. december 2010 sikrer, at deres dækningsniveau er fastsat til 100 000 EUR. Dette direktiv blev vedtaget i efteråret 2008, hvor den finansielle krise blev forværret. Da der var tale om en hastesag, blev der på daværende tidspunkt ikke gennemført nogen konsekvensanalyse. Kommissionen har efterfølgende vurderet, at et fast dækningsniveau på 100 000 EUR er hensigtsmæssigt.

Den tilgang med minimumsharmonisering, som blev indført med direktiv 94/19/EF, har ført til betydelige forskelle mellem medlemsstaternes dækningsniveauer. Da den finansielle krise blev forværret i efteråret 2008, flyttede visse indskydere i EU deres indskud fra banker i medlemsstater med et lavere dækningsniveau til banker i medlemsstater med en bedre

beskyttelse af indskuddene. Sådanne forskelle kan medføre alvorlige fordrejninger. Flytning af indskud på grundlag af en enkelt faktor (dækningsniveauet) kan være bekosteligt for indskyderne, da et bankskifte f.eks. kan have virkninger for den rente, de kan opnå. En sådan pludselig og omfattende udstrømning af indskud kan forringe kreditinstitutionernes likviditet betragteligt. Dette kan så påvirke samfundsøkonomien (da bankerne måske begrænser deres udlån i perioder med finansiell uro) og i sidste ende medføre statslig indgriben og anvendelse af offentlige midler. Hvis indskyderne vælger bank på grundlag af et ønske om at opnå den bedst mulige beskyttelse af deres indskud (hvilket bankerne ikke kan kontrollere) frem for kvaliteten og omkostningerne og fordelene ved produktet, udnytter de desuden ikke det indre markeds fordele fuldt ud. For at undgå sådanne fordrejninger fremover og sikre ensartede vilkår på hele det indre marked bør dækningsniveauet i princippet være det samme overalt.

Der er stadig store forskelle mellem medlemsstaternes dækningsniveauer, som spænder fra 50 000 EUR til 103 291 EUR (Italien)¹ og endog er ubegrænset i visse medlemsstater. 16 ud af 27 medlemsstater anvender på nuværende tidspunkt allerede dækningsniveauet på 100 000 EUR eller har vedtaget lovgivning om indførelse af heraf i år. En tilbagevenden til et dækningsniveau på under 100 000 EUR vil således være forvirrende for indskyderne og kunne underminere tilliden igen ved unødigt at forværre risikoen for stormløb på bankerne. Det vil også blive opfattet, som om EU ikke har nogen klar vision og konsekvent overordnet strategi for reform af indskudsgarantiordningerne, som er et centralt element i det finansielle sikkerhedsnet.

Et fast dækningsniveau på 100 000 EUR er den optimale løsning, hvad angår (omkostnings)effektivitet. Det ville forbedre indskudsbeskyttelsen betragteligt uden urimelige forøgelse af bankernes og indskydernes omkostninger. Sammenlignet med de dækningsniveauer, der fandt anvendelse i medlemsstaterne før den finansielle krise, vil det øge *andelen* af dækkede indskud fra 61 % til 72 % af de berettigede indskud; det vil også øge *antallet* af indskud, der er fuldstændigt dækkede, fra 89 % til 95 % af de berettigede indskud. Fordelene ved at indføre et dækningsniveau, som er højere end 100 000 EUR, vil være meget begrænsede (f.eks. vil et dækningsniveau på 200 000 EUR kun øge antallet af indskud, som er fuldt ud dækkede, med under 2 %), og et højere dækningsniveau synes således ikke at retfærdiggøre ekstraomkostningerne.

Den nuværende tilgang, hvor det faste dækningsniveau forhøjes til 100 000 EUR, er derfor hensigtsmæssig.

2.2. Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og lokale myndigheder

For både at forenkle og harmonisere ordningen og for at sikre hurtigere udbetaling gennem forenkling af kontrollen af kravene går Kommissionen ind for at indbefatte eller udelukke hele kategorier af indskydere som f.eks. virksomheder og myndigheder i alle medlemsstaterne frem for at differentiere inden for en given kategori (f.eks. på grundlag af virksomhedens størrelse eller myndighedens art), da en sådan opdeling vil være tids- og omkostningskrævende.

SMV'er er dækket på nuværende tidspunkt, hvis de har ret til at opstille en forkortet balance. Dette svarer stort set til EU's definition af små virksomheder. Da denne underkategori af SMV'er allerede udgør 98,7 % af alle EU's virksomheder (99,8 %, hvis alle SMV'er var

¹ I Norge er det omregnede dækningsniveau på over 240 000 EUR.

dækket), skønnes omkostningerne forbundet med udpegelse af ca. 1 % af indskyderne under udbetalingsprocessen og den deraf følgende potentielle forsinkelse af skadesløsholdelsen af indskyderne at være større end de forventede fordele ved at spare udbetalingen til et så beskedent antal indskydere. Kommissionen foreslår derfor, at alle virksomheder uanset størrelse dækkes.

Da lokale myndigheders indskud på nuværende tidspunkt ikke er dækket i 20 medlemsstater, ville udelukkelse af disse således kun være relevant i syv medlemsstater og have mere begrænsede virkninger end inkludering af dem. Dækningsniveauet på 100 000 EUR vil ikke gøre nogen forskel for de fleste af dem, da ca. 83 % af de lokale myndigheder i EU skønnes at have indskud på mere end 50 000 EUR, og ca. 72 % skønnes at have indskud på over 100 000. I visse EU 12-medlemsstater (f.eks. Tjekkiet og Litauen) er kommunernes gennemsnitlige indskud de laveste i EU, så virkningerne kan blive større for disse.

Der er langt færre lokale myndigheder end indskydere i EU (ca. 121 000 lokale myndigheder i forhold til 450 mio. andre indskydere). Det begrænsede antal lokale myndigheder i forhold til alle andre indskydere minimerer virkningerne for den finansielle stabilitet i tilfælde af en bankkonkurs. Selv om kommunerne bliver teknisk insolvente, sikrer den nationale lovgivning, at de fortsat kan leve op til deres forpligtelser over for borgerne, og de har om nødvendigt meget lettere adgang til kredit end almindelige borgere.

Mens alle virksomheder bør være dækket af indskudsgarantiordninger, bør lokale myndigheder udelukkes.

3. EN EU-DÆKKENDE INDSKUDSGARANTIORDNING

For at forbedre det grænseoverskridende samarbejde mellem indskudsgarantiordningerne og løse problemerne vedrørende fragmentering af systemet (der findes næsten 40 ordninger i EU) analyserede Kommissionens tjenestegrene fordelene og omkostningerne ved at indføre en EU-dækkende indskudsgarantiordning. Følgende strukturelle alternativer blev undersøgt:

- et enkelt organ, der fungerer som EU-dækkende ordning og erstatter eksisterende ordninger
- en supplerende ordning på EU-plan (en såkaldt 28. ordning), der supplerer og støtter de eksisterende ordninger i de 27 medlemsstater
- et netværk af eksisterende ordninger (et EU-system af indskudsgarantiordninger), herunder et gensidigt låneinstrument; dette vil medføre, at en indskudsgarantiordning kan låne penge af de andre ordninger, hvis den pågældende ordnings finansielle kapacitet ikke er tilstrækkelig (en tilsvarende ordning anvendes i Østrig).

Hvad angår medlemskab, blev følgende valgmuligheder undersøgt: i) Alle banker skal være medlemmer, ii) alle banker, der opererer på tværs af grænserne, skal være medlemmer (dvs. banker med afdelinger i en anden medlemsstat) og iii) kun store systemisk betydningsfulde banker skal være medlemmer.

En enkelt EU-dækkende indskudsgarantiordning vil være omkostningseffektiv, da den vil spare administrationsomkostninger i størrelsesordenen 40 mio. EUR om året. Den vil således være en økonomisk effektiv løsning på problemet vedrørende fragmentering, men en række

juridiske spørgsmål skal først undersøges nærmere. Tanken om en enkelt EU-dækkende ordning bør derfor ses som et langsigtet projekt, der skal undersøges nærmere senest i 2014. I forbindelse med et sådant projekt bør der også tages hensyn til udviklingen med hensyn til den nye tilsynsstruktur i EU og udviklingen inden for banksanering (jf. næste afsnit).

En 28. ordning synes at være en ret ineffektiv løsning, da den vil øge kompleksiteten uden at løse det problem vedrørende manglende sammenhæng, som skyldes, at der findes næsten 40 ordninger i EU. Det ville være relativt let at etablere et netværk af eksisterende ordninger ("et EU-system af indskudsgarantiordninger"), da det ikke vil kræve ændringer af lovgivningen for de nationale ordninger. Det vil desuden styrke indskydernes tillid, hvis der findes en fælles lånemekanisme for ordningerne, som gør statslig indgriben mere usandsynlig.

I denne situation bør et netværk af indskudsgarantiordninger med et gensidigt låneinstrument (jf. bilaget) betragtes som første skridt i retning af etablering af en enkelt EU-dækkende indskudsgarantiordning i fremtiden. Det bør bemærkes, at indførelsen af en EU-dækkende ordning forudsætter fuldstændig harmonisering af indskudsgarantiordningerne og derfor først kan træde i kraft, når målniveauet for deres midler på 1,5 % af de berettigede indskud er blevet nået.

En EU-dækkende indskudsgarantiordning bør uanset strukturen omfatte alle banker. Alle andre muligheder synes at være fordrejende og uforenelige med det indre marked.

4. NØDUDBETALING

Kommissionen foreslår, at udbetalingsfristen reduceres til syv dage. Nødudbetaling er dog ikke blevet udpeget som en af de valgmuligheder, der foretrækkes.

Hurtig udbetaling af et vist beløb på forhånd (f.eks. 10 000 EUR inden for tre dage), samtidig med at den nuværende udbetalingsfrist (dvs. fire til seks uger) for beløb på over 10 000 EUR bevares, vil kræve, at indskudsgarantiordningerne udbetaler to gange, og det er sandsynligt, at omkostningerne (til menneskelige og tekniske ressourcer) også bliver dobbelt så store. Hurtig udbetaling uden effektiv kontrol af fordringerne (på grund af tidspresset) kan medføre, at der foretages et større antal fejlagtige udbetalinger end normalt. Det vil indebære yderligere omkostninger for indskudsgarantiordningerne, fordi det kræver ressourcer at inddrive penge, som fejlagtigt er blevet udbetalt. Det kan være meget vanskeligt og tidskrævende i praksis, da det sandsynligvis vil tvinge ordningerne til at lade visse fordringer prøve ved domstolene. En "nødudbetaling" kan også være skadelig for indskydernes tillid, da det vil sende et meget negativt markedssignal til indskyderne. Indskydere, som kun modtager en del af deres indskud med kort varsel, kan tro, at indskudsgarantiordningen ikke har tilstrækkelige midler til at udbetale hele beløbet og vil muligvis løbe stormløb på bankerne for at hæve hele deres indskud.

En "nødudbetaling" vil derfor ikke være omkostningseffektiv og kan underminere indskydernes tillid. Hvis en indskudsgarantiordning kan udbetale 10 000 EUR efter tre dage, bør den også være i stand til at udbetale 100 000 EUR med kort varsel, hvis finansieringen er sund. Det er meget mere effektivt at sikre de rette forudsætninger for en meget hurtigere standardudbetaling, jf. Kommissionens lovgivningsmæssige forslag.

5. INDSKUDSGARANTI OG BANKSANERING (ALTERNATIVER TIL UDBETALING)

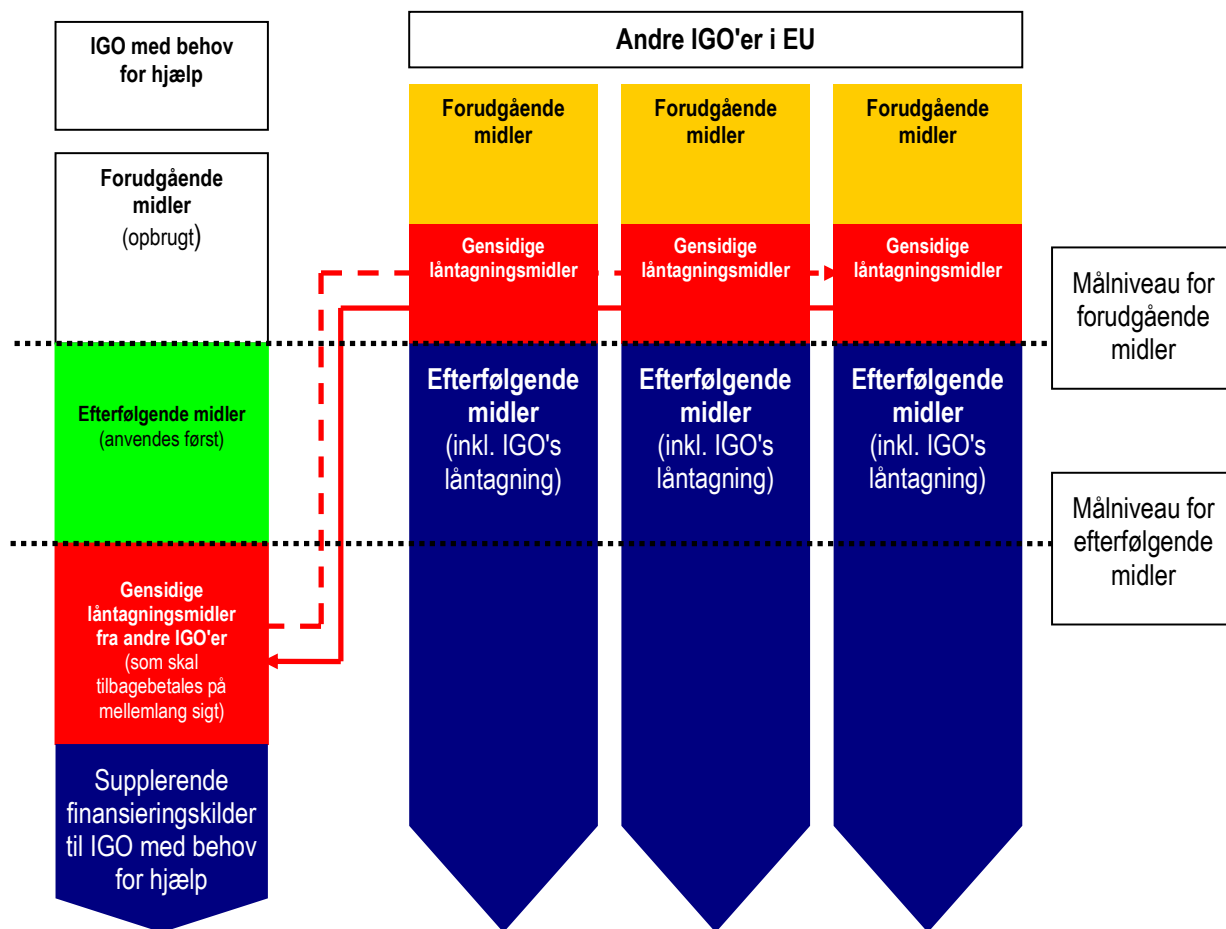
Alternativet til udløsning af indskudsgarantiordningerne og likvidation af banken vil være banksanering (dvs. en behørigt administreret konkurs), som sikrer kontinuitet i bankernes ydelser, således at indskyderne vedbliver at have adgang til deres midler. Navnlig kan indskuddene overføres til en anden bank.

Direktivet om indskudsgarantiordninger bør dog ikke være for normativt, hvad angår sådanne alternativer til udbetaling, da banksanering er genstand for separate meddelelser², som skal bane vej for et kommende lovgivningsmæssigt forslag. Forslaget om indskudsgarantiordninger bør ikke foregribe det igangværende arbejde vedrørende banksanering, men udviklingen vedrørende indskudsgarantiordninger bør på den anden side heller ikke blive forsinket på grund af yderligere udvikling inden for dette område. En god løsning ville være at sikre, at direktivet om indskudsgarantiordninger fortsat kan blive tilpasset på grundlag af ændringer, der følger af den fremtidige udvikling i arbejdet vedrørende banksanering. Kommissionen foreslår derfor, at de omkostninger, som indskudsgarantiordningerne skal afholde til overførsel af indskud som en saneringsforanstaltning, ikke skal overstige omkostningerne til skadesløsholdelse af indskyderne.

Hvis indskudsgarantiordningerne skal have flere beføjelser, dvs. ikke blot banksanering, men også foranstaltninger til tidlig indgriben (f.eks. rekapitalisering, likviditetsstøtte, garantier osv.), skal de også have tilstrækkelige midler til rådighed. Det indebærer, at der skal indbetales yderligere midler til ordningerne, da målniveauet ikke vil være tilstrækkeligt. Dette skyldes, at banksanering er et alternativ til udbetaling, mens tidlig indgriben ikke forhindrer udbetaling senere hen i alle tilfælde. Indskudsgarantiordningerne bør derfor kun i begrænset omfang have tilladelse til at anvende deres finansielle midler til at undgå bankkonkurser, uden at de er begrænset til blot at kunne finansiere overførsel af indskud.

² Jf. KOM(2009) 561 og KOM(2010) 254.

Bilag: En oversigt over finansieringselementerne i et "EU-netværk af indskudsgarantiordninger" (IGO) med gensidig låntagning



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.