



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.11.2006
KOM(2006) 729 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

om översyn av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om översyn av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar

1. INLEDNING

System för garanti av insättningar skyddar insättare på så sätt att de kan få tillbaka åtminstone en del av sina insättningar om ett kreditinstitut kommer på obestånd. Enligt direktiv 94/19/EG skall medlemsstaterna säkerställa att det finns ett eller flera system inom dess territorium. Direktivet har effektivt tryggt en lägsta nivå för insättarskydd i hela Europeiska unionen och har införlivats med den nationella lagstiftningen i alla medlemsstater¹.

Enligt direktivet har medlemsstaterna en betydande frihet att utveckla system som bäst passar de givna förhållandena på marknaden. Samtidigt tillgodoses lika villkor genom bestämmelser om att utländska filialer till EU-banker får ansluta sig till system på värdlandets marknad för att kunna erbjuda samma garantinivå som de banker som regleras av det inhemska systemet².

Elva år efter direktivets införlivande med nationell lagstiftning har kommissionen ändå sett över det för att bedöma om de gällande reglerna fortfarande är ändamålsenliga mot bakgrund av kreditinstitutens fortsatta finansiella integration och samgåenden över nationsgränserna. Vid kommissionens samråd har vissa särskilt påpekat att skillnaderna mellan systemens finansiering kan förhindra gränsöverskridande konsolidering och vara konkurrensmässigt orättvisa. Det finns också betydande skillnader mellan de garantinivåer som erbjuds insättare i medlemsstaterna och flera frågor har uppmärksamats när det gäller skillnader i täckningens omfattning och hur systemen fungerar över gränserna.

Syftet med detta meddelande är att dra slutsatser av samrådsförfarandet, svara på aktörers uttryckta farhågor, kortsiktigt hitta vägar utan att lagstifta för att förbättra direktivets funktionssätt samt att formulera kommissionens framtida politik i fråga om system för garanti av insättningar (nedan kallade ”system för insättningsgarantier”).

1.1. Argument för och emot en ändring av gällande regelverk vilka framkom under samrådet med aktörer

Under samrådsförfarandet framkom olika åsikter om huruvida gällande regelverk om insättningsgarantier behöver ändras.

Vissa aktörer menade att gällande regelverk bör ändras av följande skäl:

- Väsentliga skillnader mellan de garantinivåer som erbjuds insättare (som varierar från 14 481 euro i Lettland till 103 291 euro i Italien).

¹ Övergångsbestämmelser har godkänts för att möjliggöra anpassning till den täckningsnivå på minst 20 000 euro som föreskrivs i direktivet.

² Kallas ”kompletterande täckning”.

- Väsentliga skillnader mellan hur systemen fonderar medel för utbetalningar till insättare. Det finns system som finansieras i efterhand genom att dess medlemmar tillhandahåller medel först sedan en bank är på obestånd. Samtidigt finns det system som finansieras i förhand genom att dess medlemmar tillhandahåller medel i form av avgifter, med betydande skillnader i storlek på de senare systemen. Det hävdas att sådana skillnader föranleder tvivel om huruvida systemen kan fungera över gränserna i krissituationer och snedvrider konkurrensen genom de oskäligen fördelarna för banker vars system har låga kostnader. De nämns också som hinder för banker som vill konsolidera sin verksamhet genom stadgan för europabolag.

Andra aktörer har å andra sidan argumenterat mot förändringar i det nuvarande läget, främst med hänvisning till de höga kostnader som detta skulle medföra (särskilt för medlemsstater med system som finansieras i efterhand och som i så fall måste finansieras i förhand). De hävdar att systemet fungerar relativt smidigt i den nuvarande situationen, att det är bra ur tillsynssynpunkt och de håller inte med om att de gällande reglerna snedvrider konkurrensen mellan marknader. De hävdar också att problem med konsolidering över gränserna bara berör ett mycket litet antal institut och därför inte motiverar en genomgripande förändring av gällande regler.

1.2. Svar på samrådet med aktörer

Den åsikt som just nu verkar överväga är att den nuvarande situationen bör bestå och att kostsamma investeringar för att ändra gällande rättsregler bör undvikas, i avsaknad av ett välgrundat affärsmässigt argument.

Kommissionen anser dock att oförmågan att hålla jämna steg med den gränsöverskridande ekonomiska integrationen i Europa på lång sikt kan visa sig mycket kostsam, om bristen på standardiserade regler gör det omöjligt för tillsynsorganens skyddsnet att fungera tillfredsställande i gränsöverskridande krissituationer. De ekonomiska kostnaderna och undergrävandet av förtroendet för den inre marknaden för finansiella tjänster kan i slutändan visa sig bli allvarligare än de investeringar som krävs för att se till att EU:s skyddsnet fungerar tillfredsställande.

Åtgärder man inte vissa av dessa frågor, kan det dessutom visa sig skada konsumenterna: även om det fortfarande kan vara så att direkta insättningar över gränserna ligger på en relativt låg nivå, visar aktuella studier att allt fler EU-medborgare överväger köp av finansiella produkter utomlands. Detta innebär en ökad efterfrågan på öppnandet av bankkonton i andra medlemsstater³.

Kommissionen föreslår därför två olika reaktionssätt på resultaten av översynen. För det första kommer den att försöka hitta sådana pragmatiska och möjliga lösningar på de konstaterade problemen som inte kräver några förändringar av gällande regelverk. För det andra kommer den att överväga mer grundläggande förändringar som kan kräva en omarbetning av den gällande EU-lagstiftningen om system för insättningsgarantier.

³ SEK(2005) 927, s. 11.

2. PRAGMATISKA LÖSNINGAR UTAN ATT LAGSTIFTA

Som svar på samrådet med aktörerna tror kommissionen att ett antal kortsiktiga förbättringar av gällande ordning kan göras, utan att det gällande direktivet behöver ändras. Sådana lösningar kan utformas och genomföras i samarbete med kommissionens arbetsgrupp med företrädare för medlemsstaterna, European Forum of Deposit Insurers (EFDI) eller representativa bankföreningar på EU-nivå. Vissa riktlinjer för tolkningen och rekommendationer presenteras nedan.

2.1. Definition av insättningar och täckningens omfattning

Den gällande definitionen av ”insättningar” i artikel 1.1 är bred och ingen aktör har visat att en förändring skulle behövas för att täcka in produkter som kanske inte omfattas av direktivet.

Eftersom medlemsstaterna har frihet att tillämpa undantagen enligt bilaga I till direktivet⁴, har vissa aktörer emellertid föreslagit att täckningens omfattning stramas upp och görs mer konsekvent mellan medlemsstaterna genom att nämnda frihet begränsas.

Kommissionen föreslår att den genomför en studie av vilka sparprodukter som för närvarande täcks och effekterna av att vissa eventuellt är undantagna. Studien skulle genomföras med stöd av EFDI eller kommissionens arbetsgrupp för system för insättningsgarantier. Den skulle även granska om det finns en tillfredsställande sektorsövergripande täckning utan luckor (exempelvis av försäkringar⁵, investeringar och insättningar). Detta kunde vara givande med tanke på de allt otydligare skillnaderna mellan olika finansiella produkter.

2.2. ”Koassurans”

Enligt bestämmelserna om ”koassurans” i direktivet får medlemsstaterna besluta att insättare själva skall stå för en viss procentandel av förlusterna, om deras insättningar blir indisponibla. I enlighet därmed har några medlemsstater infört regler som när en bank är på obestånd begränsar utbetalningar till insättare till en nivå under garantitröskeln⁶.

Det verkar för närvarande inte finns gehör för snara förändringar av reglerna om ”koassurans”. Allmänt sett verkar aktörerna inte vara eniga om det är motiverat att tillämpa den bakomliggande principen om *moralisk risk* (dvs. risken att insättare väljer bank utan att först undersöka dess soliditet, eftersom insättningarna ändå är försäkrade). Några anser att koassurans är oundgängligt för att motverka den moraliska risken, medan andra och i synnerhet konsumentorganisationer hävdar att insättare inte bör försättas i en situation där de förutsätts bedöma ett kreditinstituts soliditet.

Med tanke på dessa divergerande åsikter är kommissionen inte övertygad om att det i dag skulle vara motiverat att ändra reglerna om koassurans. Kommissionen kommer i framtiden

⁴ Medlemsstaterna får exempelvis undanta insättningar i andra valutor än EU:s, vissa insättare (som bankens ledning) eller företag av viss storlek.

⁵ En genomförbarhetsstudie av försäkringsgarantisystem i EU kommer att beställas.

⁶ Enligt artikel 7.4 får medlemsstaterna begränsa garantin till 90 % av de sammanlagda insättningarna till dess det belopp som skall utbetalas enligt garantin uppgår till 20 000 euro (se nästa fotnot).

att se över detta i samband med att den överväger möjliga förändringar⁷ av direktivet (se kapitel 3).

2.3. De minimis-bestämmelse

Vid samrådet har det också framkommit att vissa aktörer gärna skulle se att en ”de minimis-bestämmelse” infördes i direktivet, så att mycket små insättningar inte skulle ersättas eftersom administrationskostnaderna skulle överstiga ersättningsbeloppet. Påverkan på gränsöverskridande verksamhet förefaller obetydlig, eftersom det är osannolikt att ett sådant belopp skulle vara avgörande för insättare (som kommissionens förslag på 20 euro i samrådsdokumentet⁸). Å andra sidan borde moderna IT-system kunna bidra till att minimera de administrativa kostnaderna.

Kommissionen anser för närvarande inte att införandet av en de minimis-bestämmelse bör övervägas, eftersom både koassurans och de minimis-bestämmelser avser begränsningar av insättarskyddet och därför inte bör behandlas var för sig.

2.4. Regler om ”kompletterande täckning”

Regler om kompletterande täckning innebär att en bankfilial har rätt att ansluta sig till system för insättningsgarantier i en annan EU-medlemsstat, om den inleder affärsverksamhet i värdlandet och detta har en högre täckningsnivå eller täckning med vidare omfattning än i hemlandet. Detta gör att den kan erbjuda samma garantinivåer för insättare som de lokala bankerna.

Det råder ett brett samförstånd bland aktörer och medlemsstater om att det är nödvändigt med regler om kompletterande täckning så länge täckningsnivåerna inte harmoniserats, även om flertalet aktörer hävdar att de har liten praktisk betydelse på grund av det begränsade antalet ingångna avtal.

Det tycks inte finnas något större behov av att ändra direktivet i detta hänseende. Däremot kan det finnas utrymme för åtgärder utan att lagstifta, för att underlätta avtal mellan system för insättningsgarantier och för att undanröja möjliga konflikter till följd av gällande regler. Ett frivilligt ”ramavtal” om regler för kompletterande täckning, som kunde tas fram av EFDI och anpassas till de enskilda garantisystemens behov⁹, skulle stödjas av kommissionen om det överensstämmer med gemenskapslagstiftningen.

Det offentliga samrådet har pekat på visst stöd för ”kompletterande täckning i hemlandet”, mot bakgrund av alla hinder för kompletterande täckning som den minimala harmoniseringen

⁷ Under samrådet har dock en aspekt på koassurans aktualiserats som bör klargöras. Det gäller om koassurans enligt direktivet kan tillämpas redan på täckningsnivån på minst 20 000 euro. Den korrekta tolkningen av artikel 7.4 är att den lägsta täckningsnivån får begränsas till en viss procentandel av insättningarna, men att andelen minst skall motsvara 90 % av de sammanlagda insättningarna till dess det belopp som skall utbetalas uppgår till täckningsnivån på minst 20 000 euro: den lägsta täckningsnivån får aldrig understiga detta belopp. I direktivets motivering klargörs att den lägsta täckningsnivån skall vara densamma efter det att koassurans tillämpats. För en medlemsstat som tillämpar en koassurans på 10 % innebär detta därför att den lägsta täckningsnivån skall fastställas till 22 222 euro. Kommissionen skall se till att medlemsstaterna tillämpar artikel 7.4 på ett korrekt sätt.

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

⁹ Se bilaga II till direktivet. Ytterligare insatser kunde göras på de områden där svårigheter uppkommit vid förhandlingar om regler, som att lindra effekterna av olika kvittningssystem och olika prioriteringsgrad som hemlandets och värdlandets insättningsgarantisystem åtnjuter vid ett likvidationsförfarande i bankens hemland.

av system för insättningsgarantier reser. Står hemlandet för kompletterande täckning, är det hemlandet och inte värdlandet som täcker skillnaden mellan täckningsnivåerna. Kommissionen vill gärna klargöra att medlemsstaterna enligt direktivet redan får godkänna sådana regler¹⁰.

Dessutom handlar gällande bestämmelser om ”kompletterande täckning” bara om filialers tillhandahållande av tjänster. Emellertid tillhandahålls direkta tjänster allt oftare i andra medlemsstater, utan inrättande av filialer eller dotterbolag. På lång sikt skulle det vara lämpligt att överväga en utvidgning av gällande villkor till att omfatta det direkta tillhandahållandet av tjänster från andra medlemsstater¹¹. Då direktivet faktiskt inte *förhindrar* att system för insättningsgarantier öppnas för kreditinstitut som verkar på detta sätt, framstår det just nu inte som prioriterat att ändra lagstiftningen.

2.5. Krav på utbyte av information

De flesta aktörer som deltog i det offentliga samrådet förespråkade inte att det i direktivet förs in fler bestämmelser om utbyte av information mellan hemlandets och värdlandets system för insättningsgarantier för att underbygga medlemsvillkor för filialer. För att undvika onödiga oklarheter på området kunde dock andra åtgärder än lagstiftning övervägas för att förbättra informationsflödet mellan system för insättningsgarantier – särskilt de som är förenade genom regler om kompletterande täckning. Kommissionen skulle stödja insatser från EFDI för att ta fram ett frivilligt standardavtal. Den vill dock understryka att sådana insatser inte får inkräkta på det löpande arbetet i andra sammanhang som rör den större frågan om krishantering (som också kan omfatta utbyte av information och beröra olika myndigheter med olika behörighet och ansvar).

2.6. ”Riskbaserade” avgifter till system för insättningsgarantier

Vissa system för insättningsgarantier baserar redan avgifterna till systemet på kreditinstitutens individuella risk, i linje med rekommendationen från G10:s Financial Stability Forum (Forum för finansiell stabilitet)¹². Införandet av riskbaserade avgifter till system för insättningsgarantier skulle vara en önskvärd förbättring av gällande regelverk och skulle göra det lättare att överföra avgifter mellan systemen (dock ej i system som finansieras i efterhand). De flesta aktörer som förespråkar förhandsfinansierade system, föredrar också riskbaserade avgifter av rättviseskäl och för att de stimulerar sund förvaltning. Kreditinstitut med lägre risk skulle nämligen betala lägre avgifter och vice versa. Vissa betonar att riskbaserade system ökar insättningsgarantisystemens effektivitet när det gäller hantering av potentiella obestånd. Enligt direktivet får systemen för insättningsgarantier redan införa riskbaserade element, men en *harmonisering* skulle utan tvekan kräva att direktivet ändrades. Det skulle inte bli ett kortsiktigt projekt eftersom direktivet är så komplext. I alla händelser stöder kommissionen att riskbaserade element införs och rekommenderar att ”risken” baseras på redan tillgängliga och harmoniserade verktyg (exempelvis inom ramen för

¹⁰ ”Kompletterande täckning i hemlandet” kan leda till att inhemska och utländska insättare inte behandlas lika, eftersom de förra skulle omfattas av en lägre täckning än de senare, men sådan diskriminering skulle inte strida mot EU-lagstiftningen.

¹¹ Rättsligt sett kan de gällande bestämmelserna inte tolkas så att ett insättningsgarantisystem i värdlandet måste tillåta att kreditinstitut blir medlemmar även om dessa verkar direkt från en annan medlemsstat.

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

kapitalkravsdirektivet¹³). Kommissionen skulle stödja förberedande insatser av EFDI och/eller arbetsgruppen för system för insättningsgarantier som sedan kunde tillämpas frivilligt. Det kan på längre sikt bli utgångspunkten för ett harmoniserat angreppssätt.

2.7. Möjlighet att överföra eller återbetala avgifter till system för insättningsgarantier

En bankkoncern har haft svårigheter att i ett enda system för insättningsgarantier samla medel som betalats in till olika system. Mot denna bakgrund hade aktörerna delade meningar om huruvida direktivet bör ändras och regler införas om möjligheten att överföra eller återbetala avgifter till system för insättningsgarantier. Några såg ett behov av regler för att minska företagets ekonomiska bördor när de går med i ett annat system. Andra yrkade på att avgifterna till systemen måste betraktas som ”försäkringspremier” som inte kan återbetalas och hävdade att uttag av medel skulle försvaga systemen. Om en bank beslutar att flytta sitt säte till en annan medlemsstat eller konsolidera sin verksamhet genom stadgan för europabolag, finns det i direktivet inga hinder för återbetalning eller överföring av avgifter som heller inte betecknas som ”försäkringspremier”. Då harmonisering saknas, får medlemsstaterna reglera denna fråga helt efter eget gottfinnande. Emellertid rekommenderar kommissionen att nya regler som tillåter överföring eller återbetalning av avgifter till system för insättningsgarantier varken bör försvaga fonderade medel så att de äventyras eller göra att riskerna onödigtvis ökar. Även om det för närvarande inte krävs i gemenskapslagstiftningen, skulle det vara bra om kreditinstitut fick lämplig information om huruvida det i nationell lagstiftning anges om återbetalning sker helt eller delvis.

2.8. Konsumentinformation och marknadsföring

Konsumentorganisationer har framhållit att insättare inte är tillräckligt informerade om system för insättningsgarantier och sällan vet vilka insättningar som är täckta och upp till vilket belopp. Några aktörer har också föreslagit att den bestämmelse i direktivet¹⁴ skall utgå som begränsar användningen av information om sådana system i marknadsföring. Eftersom det i andra bestämmelser¹⁵ i direktivet redan krävs ”lättförståelig information” om den täckning som skyddssystemet ger och påverkan verkar liten på gränsöverskridande verksamhet, förefaller det inte nödvändigt att ändra direktivet. Det verkar mera lämpligt att i detta skede inrikta ansträngningarna på att förbättra konsumentinformationen på nationell nivå. Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att fortsätta ansträngningarna på detta område och kommer att övervaka den korrekta tillämpningen av dessa artiklar. Kommissionen föreslår att en studie genomförs av rådande praxis, med stöd av en arbetsgrupp inom kommissionen.

2.9. Tidsfrist för utbetalning/lindring av påverkan på insättare

Enligt artiklarna 1.3 och 10 i direktivet skall de behöriga myndigheterna konstatera att insättningar är indisponibla senast 21 dagar efter betalningsinställelse, följt av en ytterligare tidsfrist på tre månader för garantisystemet att betala de berörda insättarna. Under extraordinära omständigheter får denna tidsfrist förlängas två gånger (högst tre månader varje gång). Med modern informationsteknik kan system för insättningsgarantier spåra insättare och

¹³ Direktiv 2006/48/EG (EUT L 177, 30.6.2006, s. 1) och direktiv 2006/49/EG (EUT L 177, 30.6.2006, s. 201).

¹⁴ Artikel 9.3.

¹⁵ Artikel 6.2 och 9.1.

beräkna betalningsbelopp på ett lättare sätt än när direktivet antogs. Det är därför viktigt att överväga om det fortfarande är lämpligt med en ”normal” längsta vänteperiod på nästan fyra månader.

Denna fråga har inte tagits upp under samrådet och det saknas uppgifter om betalningsperiodernas längd. Kommissionen avser att genomföra en studie bland system för insättningsgarantier. Den vill vidare uppmuntra att systemen utbyter god praxis om hur effekterna på insättare vid obestånd kan lindras enligt nationell lagstiftning, exempelvis genom förskottsbetalningar eller ställande av säkerhet för tillfälliga krediter (under förutsättning att det senare överensstämmer med EU:s regler om statligt stöd¹⁶). Kommissionen kommer också att undersöka om det finns skillnader i tolkningen av exakt när insättningar blir disponibla.

2.10. Alleuropeiskt eller regionalt system för insättningsgarantier

Nästan alla aktörer avvisade tanken på att utveckla ett alleuropeiskt system för insättningsgarantier. Det förefaller inte lämpligt att fortsätta arbetet med denna tanke. Några aktörer var öppna för tanken på ett regionalt system som omfattar flera medlemsstater. Detta kunde vara ett alternativ för medlemsstater som har system med flera gemensamma inslag (exempelvis finansieringssättet). Det kunde också lösa frågor om lika villkor (exempelvis täckning och koassurans) och möjliggöra överföring av medel. Kommissionen ser inte att medlemsstaterna med det gällande direktivet skulle hindras ingå sådana avtal och det kunde faktiskt vara en lösning för banker som vill flytta sitt huvudkontor till en annan medlemsstat eller anta stadgan för europabolag.

2.11. Skyldigheter att lämna uppgifter för statistikändamål

Bägge rapporterna från Gemensamma forskningscentret har visat att det är ytterst svårt att få uppgifter om insättningar, även om betydande ansträngningar har gjorts och nära kontakter med system för insättningsgarantier har upprättats med stöd av EFDI. Ytterligare insatser som bygger på detta arbete kommer att krävas för ökad tillgänglighet till uppgifter, så framtida politikdiskussioner kan utgå från bättre empiriska uppgifter. På längre sikt kan det övervägas att för system för insättningsgarantier införa en allmän skyldighet att lämna uppgifter för statistikändamål.

3. BEHÖVER GÄLLANDE EU-LAGSTIFTNING OM SYSTEM FÖR INSÄTTNINGSGARANTIER ÄNDRAS?

För den finansiella stabiliteten är det ytterst viktigt att systemen för insättningsgarantier underlättar krishantering, särskilt när viktigare bankkoncerner med gränsöverskridande verksamhet berörs. Det kan vara så att skillnaderna mellan systemen vad gäller finansieringssätt, täckningsnivåer och regler för utbetalning till insättare hindrar snabba och effektiva lösningar på kriser och konkurser i gränsöverskridande fall. Uppfattas system för insättningsgarantier fungera illa, kan detta dessutom undergräva förtroendet för EU:s finansiella system.

Innan man fastställer om så faktiskt är fallet och innan långtgående beslut kan fattas om de gällande EU-reglerna om system för insättningsgarantier skall ändras och i så fall hur, måste

¹⁶ Se KOM 2004/C 244/02.

det först klargöras hur det allmänna tillsynsansvaret och ekonomiska förpliktelseerna i sådana krisituationer skall fördelas. Det handlar med andra ord om att ”fördela bördorna” mellan medlemsstaterna. För garantisystemen krävs det ökad klarhet om hur dessa uppgifter skall fördelas, särskilt på grund av följande omständigheter:

- Några system spelar en viktig roll vid krishantering genom att erbjuda kreditinstitut ytterligare likviditet – ensamma eller tillsammans med centralbankens likviditetsstöd (det är viktigt att klargöra att om dessa system är offentliga organ, måste de följa EU:s regler om statligt stöd¹⁷).
- Beslutas det att låta banken ställa in betalningarna och aktivera systemets utbetalningar till insättare, behöver det klargöras vem som skall besluta om dessa alternativ. I det senare fallet kan det i gränsöverskridande fall också bli nödvändigt att hantera flera inblandade system. Det är viktigt att veta i vilken omfattning de kan möta anspråken på deras medel.

Reglerings- och tillsynsmyndigheter är medvetna om dessa frågor och i flera olika forum utreds det nu ytterligare hur uppgifterna skall fördelas mellan finansministerier, ECB och centralbanker, andra tillsynsmyndigheter och kommissionen.

Först när det klargjorts hur uppgifterna skall fördelas, kan följande mer långsiktiga frågor tas upp:

- (a) Målen för insättningsgarantisystem: Det behöver klargöras vilken roll systemen skall spela och hur avvägningen skall göras mellan rena konsumentskyddsuppgifter och systemens förväntade bidrag till de finansiella systemens stabilitet.
- (b) Garantisystemens finansieringssätt: Systemen finansieras normalt med avgifter från kreditinstituten själva, antingen på förhand, i efterhand eller på blandad basis. Samrådet har visat att en klar majoritet för närvarande inte vill harmonisera finansieringssystemen, eftersom de anser att kostnaderna för detta skulle överstiga fördelarna. I linje med kommissionens strategi för bättre lagstiftning har en konsekvensanalys gjorts av kostnaderna om finansieringssätten skulle förändras.
- (c) Gemensamma forskningscentrets lägesrapport om detta har offentliggjorts¹⁸ och bilaga III innehåller en kort sammanfattning. Resultaten visar att en ytterligare harmonisering av finansieringssystemen under en tioårsperiod skulle medföra en kumulativ ekonomisk kostnad på mellan 2,5 och 4,3 miljarder euro¹⁹ för banksektorn i de sex medlemsstater som i dag har efterhandsfinansierade system (se bilaga III). En utvärdering har inte gjorts av de väntade fördelarna med ett mer standardiserat förhandsfinansierat garantisystem. Fördelarna är också svårare att kvantifiera, då de ur ett finansiellt stabilitetsperspektiv bara skulle visa sig om EU:s bankväsende utsattes för en gränsöverskridande kris. Affärsmässiga fördelar skulle bland

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Se http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf

¹⁹ Se bilaga III och rapporten från Gemensamma forskningscentret (tabell 10), som visar avgifter relaterade till täckta insättningar (delvis baserat på skattningar). Avgifter relaterade till utbetalningsbara täckta insättningar (se tabell 9) kan vara högre.

annat vara ett främjande av effektiva och lika villkor. Just nu kan kommissionen medge att det ännu inte finns något välgrundat affärsmässigt argument, men pågående utredning av hur uppgifterna kan fördelas och av krishantering kan utmynna i ett välgrundat argument på längre sikt.

- (d) Riskbaserade avgifter: Ovan framgår att kommissionen förespråkar riskbaserade metoder (se 2.6). Om det gjordes framsteg rörande finansieringsmekanismerna, skulle en harmonisering av avgiftssystemen kunna följa.
- (e) Lägsta täckningsnivå: Konsekvensbedömningar på området visar att de eftersträlvade genuint harmoniserade villkoren för insättningskyddet inte kan uppnås bara genom att fastställa en gemensam garantinivå för samtliga länder. Detta beror på att insättningarnas genomsnitt är olika i olika medlemsstater och på de stora ekonomiska skillnaderna mellan medlemsstaterna. Förändringar av den lägsta nivån bör bara övervägas på mycket längre sikt.
- (f) Utnyttjande av medel från insättningsgarantisystem: Möjligheten att utnyttja medel från ett insättningsgarantisystem för att ge banker likviditetsstöd bör övervägas ytterligare, men det är beroende av att framsteg görs inom det bredare arbetet med krishantering.
- (g) Samarbete mellan insättningsgarantisystem, tillsynsorgan, centralbanker och regeringar: Det bredare arbetet med finansiell stabilitet och utveckling av tillsynen kan resultera i krav på rättsliga bestämmelser om behovet av ökat samarbete.
- (h) Rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut: Direktiv 2001/24/EG²⁰ kommer snart att ses över av kommissionen. Åtminstone två frågor är viktiga när obestånd påverkar insättningsgarantisystem i mer än en medlemsstat och kommer att beaktas i samband med översynen:
 - Vid obestånd bör garantisystemen ha samma tillgång till information som tillsynsmyndigheterna, så att de kan driva in sina fordringar.
 - Lika behandling av garantisystemen bör säkerställas, särskilt beträffande prioritering av fordringar.

4. SLUTSATSER

Vid översynen av direktivet har det på flera områden framkommit brister på EU-nivå vad gäller regleringen av system för insättningsgarantier.

Kommissionen anser att det på kortare sikt i många fall är bäst att förbättra dessa system utan att det gällande direktivet ändras och föreslår att dessa frågor åtgärdas utan dröjsmål. Frågorna redovisas i kapitel 2 och en sammanfattning av föreslagna åtgärder finns i bilaga II.A.

²⁰ Direktiv 2001/24/EG (EGT L 125, 5.5.2001, s. 15).

Det saknas fortfarande ett välgrundat argument för en mer genomgripande förändring av gällande regelverk på längre sikt och för att fördelarna av en sådan förändring är större än kostnaderna. Kommissionen inser att det inte finns så många tecken på påtagliga framsteg för de bredare frågorna om skyddsnät att man nu kan vidta dessa förändringar, för att åtgärda några av direktivets mer specifika och fundamentala brister. För att åtgärda bristerna skulle det krävas stora rättsliga insatser för att harmonisera finansieringen av nationella system, med betydande ekonomiska konsekvenser för flera banksektorer i medlemsstaterna men med få konkreta och omedelbara fördelar. Ytterligare förändringar av lagstiftningen kommer att bero av det pågående arbetet på andra relaterade områden (se bilaga II.B). De kommer också att erfordra adekvat stöd från medlemsstater och aktörer samt föregås av lämpliga konsekvensbedömningar. Det krävs särskilt en klarare bild av fördelningen av tillsynsansvaret och vid behov mer konsekventa metoder för att ”fördela bördorna” (dvs. vem som betalar räkningen) om det uppstår en gränsöverskridande kris inom EU:s bankväsende.

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.