

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.7.2010
KOM(2010)369 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

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

KOM(2010) 368

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

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

1. INLEDNING

I denna rapport behandlas de frågor som är en följd av bestämmelserna om översyn i artiklarna 7.1a och 12.1 i direktivet och som inte alls, eller bara delvis, behandlades i förslaget om ändring av direktiv 94/19/EG. Det handlar om följande frågor:

- Är det lämpligt att ha en fast täckningsnivå på 100 000 euro (artikel 7.1a)?
- Är det lämpligt att erbjuda full täckning för vissa tillfälligt ökade saldon (artikel 12.1 b) och enligt vilka bestämmelser bör det ske?
- Fördelarna med och kostnaderna för att införa ett gemensamt insättningsgarantisystem inom EU (artikel 12.1 d).
- Harmoniseringen av de produkter och insättare som täcks, inklusive små och medelstora företags och lokala myndigheters specifika behov (artikel 12.1 f).
- Kopplingen mellan insättningsgarantisystem och alternativa tillvägagångssätt för att betala ersättning till insättare, såsom mekanismer för särskilt snabb utbetalning av vissa belopp (artikel 12.1 g).

Rapporten bör därför läsas tillsammans med det lagförslag som den åtföljer. I rapporten berörs också helt kort kopplingen mellan insättningsgarantisystemen och kommissionens arbete när det gäller bankavveckling.

2. TÄCKNINGSNIVÅ OCH GARANTINS OMFATTNING

Detta avsnitt handlar om vilken täckningsnivå som är lämplig, om tillfälligt höga saldon och om myndigheters och små och medelstora företags särskilda behov.

2.1. Är det lämpligt att ha en fast täckningsnivå på 100 000 euro?

Enligt direktiv 2009/14/EG ska medlemsstaterna senast den 31 december 2010 ha fastställt en täckningsnivå på 100 000 euro. Direktivet antogs på hösten 2008 då finanskrisen fördjupades. Eftersom läget var akut gjordes det ingen konsekvensutredning vid denna tidpunkt. Kommissionen har retroaktivt gjort en bedömning av om en fast täckningsnivå på 100 000 euro är lämplig.

Den ”minimala harmonisering” som tillämpades i direktiv 94/19/EG ledde till att det uppstod stora skillnader mellan täckningsnivåerna i olika medlemsstater. När finanskrisen fördjupades under hösten 2008 flyttade en del insättare i EU sina insättningar från banker i medlemsstater med en lägre täckningsnivå till medlemsstater med ett högre insättarskydd. Sådana skillnader kan orsaka allvarliga snedvridningar av konkurrensen. Att flytta insättningar enbart på grund

av en faktor (täckningsnivån) kan bli kostsamt för insättarna, eftersom byten från en bank till en annan bland annat kan påverka den ränta de får. För kreditinstitut kan plötsliga och stora utflöden av insättningar leda till allvarliga likviditetspåfrestningar. Detta kan i sin tur påverka den reala ekonomin (eftersom bankerna kan strama åt sin utlåning i tider av finansiell instabilitet) och i slutändan tvinga staten att ingripa och skjuta till offentliga medel. Om insättarna väljer bank utifrån det insättarskydd som erbjuds (vilket bankerna inte har någon kontroll över) i stället för på grundval av produkternas kvalitet, kostnader och avkastning drar de inte full nytta av den inre marknaden. För att undvika sådana snedvridningar i framtiden och skapa rättvisa konkurrensvillkor på hela den inre marknaden bör täckningsnivån i princip vara densamma överallt.

Täckningsnivåerna i medlemsstaterna varierar fortfarande betydligt, från som lägst 50 000 euro till 103 291 euro i Italien¹, och i vissa medlemsstater har garantierna inget tak alls. För närvarande har 16 av de 27 medlemsstaterna redan infört täckningsnivån på 100 000 euro eller antagit lagstiftning om att den ska införas i år. Att gå tillbaka till en lägre täckningsnivå än 100 000 euro skulle därför vara förvirrande för insättarna och på nytt kunna undergräva förtroendet genom att i onödan öka risken för uttagsanstormningar. Det skulle också kunna misstolkas som att EU inte har någon tydlig vision eller konsekvent helhetsstrategi för att reformera insättningsgarantisystemen, vilka utgör en viktig del av det finansiella skyddsnetet.

En fast täckningsnivå på 100 000 euro är den bästa lösningen sett till verkningsfullhet och kostnadseffektivitet. Den skulle stärka insättningskyddet väsentligt utan att på ett oproportionerligt sätt öka kostnaderna för banker och insättare. Jämfört med de täckningsnivåer som tillämpades i medlemsstaterna före finanskrisen skulle det innebära att *mängden* garanterade insättningar ökar från 61 procent till 72 procent av de insättningar som uppfyller kraven, och att även *antalet* fullständigt garanterade insättningar ökar från 89 procent till 95 procent av de insättningar som uppfyller kraven. Fördelarna med att införa en täckningsnivå som är högre än 100 000 euro skulle vara mycket begränsade (en nivå på 200 000 euro skulle till exempel bara öka antalet fullständigt garanterade insättningar med mindre än 2 procent) och en högre täckningsnivå kan därför inte anses motivera de tillkommande kostnaderna.

Den nuvarande mekanismen att höja täckningen till en fast nivå på 100 000 euro är följaktligen lämplig.

2.2. Små och medelstora företag och lokala myndigheter

För att både förenkla och harmonisera systemet och möjliggöra en snabbare utbetalning genom att göra det lättare att kontrollera krav på ersättning förordar kommissionen att hela kategorier insättare, såsom företag och myndigheter, inkluderas eller exkluderas i alla medlemsstater i stället för att man differentierar inom kategorierna (t.ex. utifrån företagets storlek eller myndighetens karaktär), eftersom sådana åtskillnader skulle vara tidskrävande och kostsamma.

Små och medelstora företag omfattas redan av garantin om de har tillstånd att upprätta balansräkningar i förkortad form. Detta motsvarar i stora drag EU:s definition av små företag. Eftersom denna underkategori av små och medelstora företag redan utgör 98,7 procent av alla företag i EU (99,8 procent om alla små och medelstora företag räknas in) beräknas

¹ I Norge uppgår den (omräknade) täckningsnivån till över 240 000 euro.

kostnaderna för att identifiera omkring 1 procent av insättarna i samband med utbetalning och för eventuella förseningar i ersättningsprocessen bli högre än den förväntade vinsten av att inte göra några utbetalningar till detta begränsade antal insättare. Kommissionen föreslår därför att alla företag ska omfattas av garantin oavsett storlek.

Eftersom lokala myndigheters insättningar idag exkluderas i 20 medlemsstater skulle deras exkludering bara bli aktuell i sju medlemsstater och få en mer begränsad inverkan än om de skulle inkluderas. Täckningsnivån på 100 000 euro skulle vara meningslös för de flesta av dem eftersom ungefär 83 procent av de lokala myndigheterna i EU beräknas ha insättningar på över 50 000 euro och ungefär 72 procent av dem på över 100 000 euro. I några EU12-medlemsstater (bl.a. Tjeckien och Litauen) är kommunernas genomsnittliga insättningar dock de lägsta i EU, varför effekterna där kan bli större.

Det finns betydligt färre lokala myndigheter än insättare i EU (omkring 121 000 lokala myndigheter jämfört med 450 miljoner övriga insättare). Det begränsade antalet lokala myndigheter i förhållande till alla övriga insättare minimerar effekten på den finansiella stabiliteten om en bank skulle gå i konkurs. Även om lokala myndigheter rent tekniskt kan hamna på obestånd finns det möjligheter enligt den nationella lagstiftningen att se till att de kan fortsätta att utföra sitt grundläggande samhällsuppdrag och det är betydligt lättare för dem att vid behov få lån än det är för vanliga medborgare.

Medan alla företag bör omfattas av insättningsgarantisystemen bör lokala myndigheter exkluderas.

3. ETT GEMENSAMT INSÄTTNINGSGARANTISYSTEM INOM EU

För att förbättra det gränsöverskridande samarbetet mellan insättningsgarantisystem och komma till rätta med den nuvarande fragmenteringen (det finns nästan 40 system i EU) har kommissionen analyserat nyttan och kostnaderna av att införa ett gemensamt insättningsgarantisystem inom EU. Följande strukturella alternativ övervägdes:

- Ett enda gemensamt system för hela EU som ersätter de nuvarande systemen.
- Ett extra system på EU-nivå (en s.k. 28:e ordning) som kompletterar och ger stöd till de befintliga systemen i de 27 medlemsstaterna.
- Ett nätverk av befintliga system ("ett EU-system av insättningsgarantisystem") med en möjlighet att ge varandra lån. Om ett insättningsgarantisystem skulle uttömma sina finansiella resurser skulle det alltså kunna låna pengar från de andra systemen (ett liknande system tillämpas i Österrike).

När det gäller medlemskapsfrågan övervägdes följande alternativ: i) alla banker skulle vara medlemmar, ii) bara banker med gränsöverskridande verksamhet skulle vara medlemmar (dvs. banker med filialer i andra medlemsstater), eller iii) bara stora och systemviktiga banker skulle vara medlemmar.

Ett gemensamt insättningsgarantisystem för hela EU skulle vara kostnadseffektivt eftersom det skulle ge administrativa besparingar på omkring 40 miljoner euro om året. Det skulle alltså vara en ekonomiskt effektiv lösning för att komma till rätta med problemet med fragmenteringen, men det finns en del rättsliga problem som måste undersökas närmare. Idén

om ett gemensamt system för hela EU bör därför ses som ett mer långsiktigt projekt och tas upp till förnyad prövning senast 2014. Det måste dessutom hålla jämna steg med utvecklingen och framstegen när det gäller den nya tillsynsarkitekturen i EU och frågan om bankavveckling (se nästa avsnitt).

En ”28:e ordning” förefaller vara ganska ineffektivt eftersom det skulle innebära ökad komplexitet men inte lösa problemet med de motsättningar som beror på att det finns nästan 40 system i EU. Ett nätverk av befintliga system (”ett EU-system av insättningsgarantisystem”) skulle vara relativt enkelt att inrätta eftersom det inte skulle kräva några ändringar av de nationella systemens rättsliga uppbyggnad. Insättarnas förtroende skulle dessutom stärkas om det fanns en möjlighet för systemen att låna av varandra, vilket skulle minska risken för att staten tvingas ingripa.

I detta läge bör ett nätverk av insättningsgarantisystem med en möjlighet att ge varandra lån (se bilagan) övervägas som ett första steg mot inrättandet av ett gemensamt EU-system i framtiden. Det bör påpekas att ett gemensamt EU-system skulle förutsätta en fullständig harmonisering av insättningsgarantisystemen och därför inte skulle kunna bli verklighet förrän dessa har uppnått målnivån för sin finansiering på 1,5 procent av de insättningar som uppfyller kraven.

Ett gemensamt insättningsgarantisystem för hela EU bör oavsett struktur omfatta alla banker eftersom det annars kan leda till snedvridningar av konkurrensen och verka vara oförenligt med den inre marknaden.

4. SÄRSKILT SNABB UTBETALNING AV VISSA BELOPP

Kommissionen föreslår att utbetalningsfristen ska förkortas till sju dagar. Särskilt snabb utbetalning av vissa belopp har emellertid inte befunnits vara ett lämpligt alternativ.

Att ett visst belopp skulle betalas ut i förskott (t.ex. 10 000 euro inom tre dagar) samtidigt som man behåller den nuvarande utbetalningsfristen (dvs. fyra till sex veckor) för belopp över 10 000 euro skulle leda till att insättningsgarantisystemen tvingades göra två utbetalningar och sannolikt nästan fördubbla kostnaderna (för mänskliga och tekniska resurser). Särskilt snabb utbetalning utan en grundlig kontroll av kraven på ersättning (p.g.a. tidsbrist) kan leda till att antalet felaktiga utbetalningar blir fler än normalt. Detta skulle ge upphov till ytterligare kostnader för insättningsgarantisystemen som skulle behöva avsätta resurser för att kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning. Detta skulle i praktiken kunna bli mycket svårt och tidskrävande eftersom systemen förmodligen skulle bli tvungna att bestrida krav på ersättning inför domstol. En möjlighet att betala ut vissa belopp särskilt snabbt kan även få ett negativt inflytande på insättarnas förtroende, eftersom det skulle skicka en mycket negativ marknadssignal. Insättare som bara får tillbaka en del av sina insättningar med kort varsel kan få intrycket att insättningsgarantisystemet inte har tillräckliga medel för att betala ut hela beloppet, vilket kan orsaka en uttagsanstormning när insättare försöker ta ut alla sina pengar.

”Särskilt snabb utbetalning av vissa belopp” skulle därför inte vara kostnadseffektivt utan riskera att undergräva insättarnas förtroende. Om ett insättningsgarantisystem kan betala ut 10 000 euro inom tre dagar bör det – om det har en god finansiering – även kunna betala ut 100 000 euro inom en kort tidsfrist. Det vore betydligt effektivare att se till att det finns förutsättningar att snabba på den vanliga utbetalningen rejält på det sätt som fastställs i kommissionens lagförslag.

5. INSÄTTNINGSGARANTIN OCH BANKAVVECKLING (ALTERNATIV TILL UTBETALNING)

Alternativet till att utlösa insättningsgarantisystemen och likvidera banken är en bankavveckling (dvs. ett ordnat fallissemang) som säkrar fortsatta banktjänster så att insättarna fortsätter att ha tillgång till sina medel. Särskilt insättningar kan överföras till en annan bank.

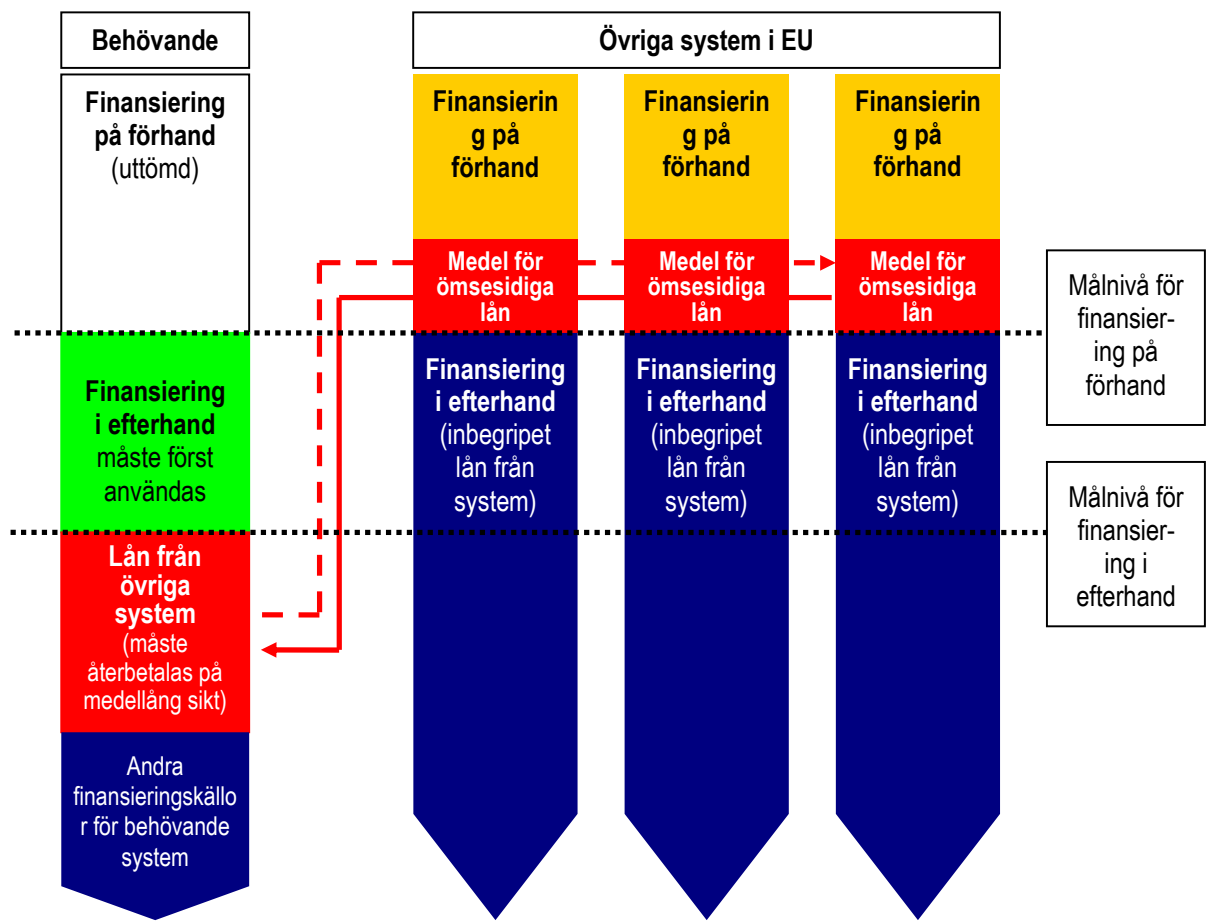
Direktivet om insättningsgarantisystem bör emellertid inte vara alltför föreskrivande i fråga om sådana alternativ till utbetalning eftersom frågan om bankavveckling behandlas i separata meddelanden² som ska ligga till grund för ett kommande lagförslag. Förslaget om insättningsgarantisystemen bör inte föregripa det arbete som pågår beträffande bankavveckling, men arbetet med insättningsgarantisystemen bör heller inte fördröjas av den utvecklingen när det gäller denna fråga. En bra lösning skulle vara att göra det möjligt att anpassa direktivet om insättningsgarantisystem till förändringar som är en följd av det vidare arbetet med bankavveckling. Kommissionen föreslår därför att kostnaderna för insättningsgarantisystemen för att överföra insättningar som en avvecklingsåtgärd inte bör överstiga kostnaderna för ersättning till insättarna.

Om insättningsgarantisystemen fick en bredare tillämpning, dvs. åtgärder för ingrepp i ett tidigt stadium (som kapitaltillskott, likviditetsstöd eller garantier) skulle de behöva finansieras i tillräcklig utsträckning. Extra medel skulle behöva samlas in utöver målbeloppet. Det beror på att upplösning av banker är ett alternativ till utbetalning medan tidiga ingrepp inte alltid förebygger utbetalningar i ett senare skede. Insättningsgarantisystem bör därför endast i begränsad omfattning få använda sina medel för att förhindra en bankkonkurs utan att begränsas till finansieringen av överföring av insättningar.

* * *

Bilaga: Översikt över finansieringsinslagen i ett "EU-nätverk av insättningsgarantisystem" med möjlighet att ge varandra lån

² Se KOM(2009) 561 och KOM(2010) 254.



Källa: Kommissionen.