



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 27.11.2006
KOM(2006) 729 lõplik

-

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
hoiuste tagamise skeeme käsitleva direktiivi 94/19/EÜ läbivaatamise kohta

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

hoiuste tagamise skeeme käsitleva direktiivi 94/19/EÜ läbivaatamise kohta

1. Sissejuhatus

Hoiuste tagamise skeemid (edaspidi „tagatisskeemid“) pakuvad hoiustajatele vajalikku kaitset, kindlustades neile vähemalt osa hoiuste tagasisaamise krediidasutuse maksejõuetuse korral. Direktiiv 94/19/EÜ kohustab liikmesriike tagama, et nende territooriumil oleks sisse seatud üks või mitu tagatisskeemi, mis on aidanud tõhusalt kindlustada hoiustajate kaitset minimaalsel vajalikul tasemel kogu Euroopa Liidus. Direktiiv on kõigi liikmesriikide õigusaktidesse üle võetud.¹

Kõnealune direktiiv jätab liikmesriikidele vabad käed selliste süsteemide väljatöötamises, mis sobivad kõige paremini valitsevate turutingimustega. Samal ajal on võrdsete võimaluste tagamiseks lisatud sätteid, mis võimaldavad ELi piires asutatud välispankade filiaalidel liituda vastuvõtva turu skeemidega, et nad saaksid pakkuda samasugust kaitset kui vastuvõtva riigi pangad.²

Üksteist aastat pärast kõnealuse direktiivi ülevõtmist liikmesriikide õigusaktidesse on komisjon direktiivi läbi vaadanud, et hinnata, kas olemasolevad eeskirjad täidavad veel oma eesmärki, kui arvestada finantsintegratsiooni ja krediidasutuste piiriüleste ühinemiste suundumuse jätkumist. Komisjoni konsultatsioonide käigus märgiti eelkõige, et erinevused skeemide rahastamises takistavad piiriülest konsolideerumist ja on konkurentsi seisukohalt ebaõiglased. Lisaks erinevad hoiustajatele pakutavad kaitsetasemed liikmesriigiti oluliselt ning tõsteti esile mitmeid probleeme seoses kaitse ulatuse ja skeemide piiriülese toimimisega.

Käesoleva teatise eemärk on teha konsultatsioonide põhjal järeldusi, lahendada sidusrühmade tõstatatud probleeme, leida lühiajalisi ja mitteseadusandlikke direktiivi toimimise parandamise viise ning töötada lähiaastateks välja komisjoni hoiuste tagamise skeemide alane poliitika.

1.1. Sidusrühmadega konsulteerimisel saadud olemasoleva raamistiku muutmise poolt- ja vastuargumendid

Konsultatsioonidel esitati vastakaid arvamusi olemasoleva hoiuste tagamise korra muutmise vajaduse kohta.

Mõned sidusrühmad avaldasid arvamust, et olemasolevat raamistikku tuleks muuta järgmistel põhjustel:

- olulised erinevused hoiustajatele pakutavas kaitsetasemes (ulatudes 14 481 eurost Lätis kuni 103 291 euroni Itaalias);
- olulised erinevused skeemide hoiustajatele hüvitiste maksmise rahastamise viisis. On olemas

¹ Lepiti kokku üleminekumeetmed direktiiviga ettenähtud 20 000 euro suuruse kaitse miinimumtasemega kohandamiseks.

² Sellele viidatakse kui kaitse vabatahtlikule suurendamisele.

tagantjärele rahastatavad skeemid, mille puhul kogutakse skeemi liikmetelt raha pärast panga maksejõuetuks muutumist, ja eelrahastatavad skeemid, mille puhul kogutakse raha liikmetele osamaksu kehtestamise teel. Eelrahastatavate skeemide suurus erineb samuti märkimisväärselt. Väidetakse, et sellised erinevused tekitavad kahtlusi, kas skeemid suudavad kriisiolukorras piiriüleselt toimida, ning et need moonutavad konkurentsi, kuna annavad väiksemate kuludega skeemidesse kuuluvatele pankadele ebaõiglase eelise, ja on takistuseks pangale, kes soovib Euroopa äriühingu põhikirja alusel oma tegevust konsolideerida.

Teised sidusrühmad on seevastu praegu muutuste vastu peamiselt nendega kaasnevate suurte kulude tõttu (eriti nende liikmesriikide jaoks, kes on kasutusele võtnud tagantjärele rahastatavad skeemid ja keda võib ees oodata eelrahastatavatele skeemidele ülemineku kohustus). Kõnealused sidusrühmad väidavad, et kehtiv süsteem toimib praegustes tingimustes tõrgeteta ja on järelevalveks asjakohane, ning nad ei nõustu väitega, et olemasolev kord moonutab turgudevahelist konkurentsi. Lisaks on nad seda meelt, et piiriülese konsolideerumise probleemid, millega puutuvad kokku väga vähesed krediitiasutused, ei ole piisav põhjus olemasoleva korra põhjalikuks muutmiseks.

1.2. Sidusrühmadega peetud konsultatsioonide tulemus

Praegu paistab enamik arvamuseavaldajatest olevat kehtiva korra säilitamise poolt ja olemasoleva raamistiku muutmiseks tehtavate suurte investeeringute vastu, kuna muudatusteks ei ole selgelt kindlaksmääratud ärilist põhjust.

Komisjon on siiski arvamusel, et suutmatus pidada sammu Euroopa piiriülese finantsintegratsiooni süvenemisega võib pikemas perspektiivis väga kalliks maksma minna, kui ühetaoliste eeskirjade puudumine takistab järelevalvefunktsiooniga kaitsevõrgul kriisiolukorras nõuetekohaselt toimida. Majandusele tekitatav kahju ja usalduse kadumine ühtse finantsturu suhtes võivad osutada lõppkokkuvõttes palju ulatuslikumateks kui kogu ELi hõlmava kaitsevõrgu küllaldase toimimise tagamiseks vajaminevad investeeringud.

Lisaks võib mõne sellise küsimuse lahendamata jätmine olla lõppkokkuvõttes kahjulik tarbijatele: isegi kui otseseid piiriüleseid hoiuseid on ikka veel üsna vähe, näitavad hiljutised uuringud, et neid ELi kodanikke, kes kaaluvad finantstoodete omandamist välismaal, on järjest rohkem. See tähendab ka suurenevat nõudlust pangakontode avamise järele teises liikmesriigis.³

Komisjon teeb seepärast ettepaneku reageerida läbivaatamise tulemustele kahel viisil. Esiteks püüab komisjon leida kindlakstehtud probleemide lahendamiseks pragmaatilisi ja saavutatavaid viise, mis ei nõua olemasoleva regulatiivse raamistiku muutmist. Teiseks kaalub komisjon põhjalikumaid muutusi, mis võivad nõuda tagatisskeeme käsitlevate kehtivate ELi õigusaktide uuendamist.

³ SEK (2005) 927, lk 11.

2. Pragmatilised mitteseadusandlikud lahendused

Komisjon on veendumusel, et sidusrühmadega peetud konsultatsioonide põhjal saab lühiajalises perspektiivis teha olemasolevasse korda mitmeid parandusi, ilma et tuleks muuta kehtivat direktiivi. Selliseid lahendusi võiks välja töötada ja rakendada koostöös liikmesriikide esindajatest koosneva komisjoni töörühmaga, Euroopa hoiusekindlustajate foorumiga (EFDI) või ELi esindavate pangandusliitudega. Allpool esitatakse juba mõned tõlgendamissuunised ja soovitusel.

2.1. Hoiuste mõiste ja kaitse ulatus

Praegune artikli 1 lõikes 1 esitatud hoiuste mõiste ulatus on lai ja ükski sidusrühm ei ole esitanud mingeid tõendeid selle kohta, et direktiivi oleks vaja muuta, et hõlmata selle reguleerimisalast välja jääda võivad tooted.

Kuna liikmesriikidel on õigus otsustada direktiivi I lisas loetletud erandite⁴ kohaldamist, on mõned sidusrühmad soovitanud kaitse ulatuse korrigeerimist ja ühtlustamist liikmesriigiti kõnealuse otsustusvabaduse piiramise teel.

Komisjon teeb ettepaneku uurida praegu kaitsega hõlmatud säästutooteid ja mis tahes erandite mõju. Uuringu käigus, mille võiks korraldada koostöös tagatisskeemidega tegeleva komisjoni töörühma või Euroopa hoiusekindlustajate foorumiga, peaks kindlaks tegema ka selle, kas on olemas asjakohane kõiki valdkondi hõlmav (s.o kindlustust,⁵ investeringuid ja hoiuseid) kaitse, milles ei oleks puudusi. See tuleks kasuks, sest eri finantstoodete piirid muutuvad järjest hädusamaks.

2.2. Kaaskindlustus

Direktiivi kaaskindlustuse sätete kohaselt võivad liikmesriigid teha otsuse, et hoiustajad peavad ise kandma teatud osa kahjust, kui nende hoiused peatatakse. Vastavalt sellele on mõned liikmesriigid kehtestanud eeskirjad, mis piiravad hoiustajatele panga maksejõuetuse korral hüvitiseks makstavat summat isegi siis, kui tagatiskünnist ei ole saavutatud.⁶

Praegu ei tundu olevat piisavat huvi teha kaaskindlustuse eeskirjadesse lühiajalisi muudatusi. Üldiselt puudub üksmeel küsimuses, kas *moraalse ohu* (s.o oht, et hoiustajad valivad panga, ilma et hindaksid kõigepealt selle usaldusväärsust, arvates et nende hoiused on igal juhul kindlustatud) põhimõte õigustab kaaskindlustuse kohaldamist. Mõned peavad kaaskindlustust moraalse ohu vältimisel asendamatuks, samal ajal kui teised, eelkõige tarbijaühingud, arvavad, et hoiustajalt ei tohiks nõuda krediitiasutuse usaldusväärsuse hindamist.

Selliste eriarvamuste tõttu ei ole komisjon veendunud, et praegu oleks kaaskindlustuse eeskirjade muutmise õigustatud. Komisjon vaatab selle edaspidi koos direktiivi muude võimalike muudatustega (vt 3. peatükk) läbi.⁷

⁴ Liikmesriigid võivad jätta kaitseta näiteks muudes kui ELi väeringutes hoiused või teatavate hoiustajate, nagu panga juhatuse liikmete või teatava suurusega äriühingute hoiused.

⁵ Tellitakse kindlustuse tagamise skeemide teostatavuse uuring ELis.

⁶ Artikli 7 lõige 4 võimaldab liikmesriikidel piirata kaitset 90%ni koguhoiusest, kuni hüvitisena makstav summa on vähemalt 20 000 eurot (vt joonealune märkus 7).

⁷ Konsultatsioonide käigus on siiski esile tõusnud üks kaaskindlustuse aspekt, mis vajab selgitamist.

2.3. De minimis klausel

Konsultatsioonide käigus on selgunud ka see, et teatavad sidusrühmad soovivad, et direktiivi lisataks *de minimis* klausel, mille kohaselt ei hüvitataks väga väikseid hoiuseid, kuna halduskulud ületaksid hüvitise summa. Piiriüleste tegevuste see ilmselt eriti ei mõjutaks, sest ei ole tõenäoline, et kõnealused summad (nt komisjoni talitused soovitasid aruteludokumendis 20 euro suurust summat⁸) oleksid hoiustajate jaoks otsustavad. Teisest küljest peaksid nüüdisaegsed IT-süsteemid aitama halduskulusid vähendada.

Komisjon ei pea *de minimis* klausli kasutuselevõttu praegu vajalikuks, kuna nii kaaskindlustuse kui *de minimis* eeskirjad on seotud hoiustajate kaitse piiramisega ja seepärast ei tohiks neid eraldi käsitleda.

2.4. Kaitse vabatahtlik suurendamine

Kaitse vabatahtliku suurendamise korral on pangafiliaalil, mis alustab äritegevust teises ELi liikmesriigis, kus kaitse tase on kõrgem või suurema ulatusega kui päritoluriigis, õigus liituda vastuvõtva riigi tagatisskeemiga. See võimaldab pangafiliaalil pakkuda samasuguse tasemega kaitset kui kohalikud pangad.

Sidusrühmad ja liikmesriigid leiavad üksmeelselt, et kaitse vabatahtlik suurendamine on vajalik, kuni kaitsetasemeid ei ole ühtlustatud, ehkki enamik sidusrühmi tunnistab, et selle praktiline tähtsus on väike, kuna vastavaid kokkuleppeid on vähe sõlmitud.

Seoses sellega ei tundu direktiivi muutmiseks erilist vajadust olevat, kuigi saab võtta mitteregulatiivseid meetmeid, et hõlbustada tagatisskeemide vahelisi kokkuleppeid ja lahendada võimalikke konflikte, mis on tekkinud olemasoleva korra rakendamisel. Komisjon toetaks kaitse vabatahtliku suurendamise mittekohustuslikku raamlepingut, mille võiks välja töötada Euroopa hoiusekindlustajate foorum ja mida kohandataks vastavalt konkreetse tagatisskeemi vajadustele,⁹ ning tingimusel et see vastab ühenduse õigusele.

Avalikel konsultatsioonidel on selgunud mõningane toetus kaitse vabatahtlikule suurendamisele päritoluriigis, pidades silmas mitmeid tagatisskeemide minimaalsest ühtlustamisest tulenevaid takistusi kaitse vabatahtlikule suurendamisele. Kaitse vabatahtliku suurendamise korral päritoluriigis kataks kaitsetasemete erinevuse mitte vastuvõtva riigi, vaid päritoluriigi skeem. Komisjon peab vajalikuks selgitada, et direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid võimaldada seda juba praegu.¹⁰

Küsimus on selles, kas direktiiv lubab kohaldada kaaskindlustust juba 20 000 euro suuruse kaitse miinimumtaseme juures. Artikli 7 lõike 4 õige tõlgendus on, et kaitse miinimumtaset võib piirata kindlaksmääratud protsendimäärani hoiuste suurusest, kuid nimetatud protsendimäär peab olema vähemalt 90% koguhoiusest seni, kuni hüvitisena makstav summa on vähemalt sama suur kui 20 000 euro suurune kaitse miinimumtase: kaitse miinimumtase ei tohi mitte mingil juhul olla sellest summast madalam. Direktiivi seletuskirjast selgub, et kaitse miinimumtase peab jääma pärast kaaskindlustuse kohaldamist puutumatuks. 10%-list kaaskindlustust kohaldava liikmesriigi puhul tähendab see seda, et kaitse miinimumtasemeks tuleb määrata 22 222 eurot. Komisjon tagab artikli 7 lõike 4 õige kohaldamise liikmesriikide poolt.

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

⁹ Vt direktiivi II lisa; edasine töö võiks hõlmata valdkondi, kus on esinenud raskusi kokkuleppele jõudmisel, näiteks eri tasaarvestussüsteemide mõju vähendamine ning päritolu- ja vastuvõtva riigi tagatisskeemide erinev seisund panga päritoluriigis toimivas likvideerimismenetluses.

¹⁰ Kuigi kaitse vabatahtlik suurendamine päritoluriigis võib tegelikult tuua kaasa kodu- ja välismaiste

Lisaks käsitlevad olemasolevad kaitse vabatahtliku suurendamise alased sätted ainult teenuste osutamist filiaalide kaudu. Kuid järjest enam osutatakse teises liikmesriigis teenuseid otse, ilma filiaale või tütarettevõtteid asutamata. Pikemas perspektiivis tasuks kaaluda kehtiva nõude laiendamist ka teenuste osutamisele otse teisest liikmesriigist.¹¹ Arvestades, et direktiiv ei *takista* tagatisskeemidel lubamast sel moel tegutsevaid krediitiasutusi endaga liituda, ei tundu õigusaktide muutmine olevat praegu esmatähtis.

2.5. Teabevahetusega seotud nõuded

Enamik avalikel konsultatsioonidel osalenud sidusrühmi ei pooldanud direktiivi täiendamist sätetega, mis käsitlevad päritolu- ja vastuvõtva riigi tagatisskeemide alast teabevahetust, et parandada filiaalide liitumistingimusi. Tasub siiski otsida mitteregulatiivset lahendust, mille eesmärk oleks parandada teabe liikumist tagatisskeemide vahel (eriti neid, mis on omavahel seotud kaitse vabatahtliku suurendamise kokkulepetega), et vältida mis tahes selgusetust selles valdkonnas. Komisjon toetaks Euroopa hoiusekindlustajate foorumi tööd, mille eesmärk oleks välja töötada mittesiduv näidiskokkulepe, kuid soovib rõhutada, et see ei tohiks segada teistes foorumites tehtavat üldisemat kriisijuhtimisealast tööd (mis võib hõlmata ka teabevahetust ning olla seotud eri asutustega, kellel on erinevad volitused ja kohustused).

2.6. Tagatisskeemide riskipõhised osamaksud

Mõne tagatisskeemi osamaksud juba põhinevad krediitiasutuse individuaalsel riskil, nagu on soovitanud G10 finantsstabiilsuse foorum.¹² Tagatisskeemide riskipõhiste osamaksud kasutuselevõtt oleks olemasolevale raamistikule soovitavaks täienduseks ja võiks lihtsustada osamaksud ülekandmist ühest skeemist teise (ehkki mitte tagantjärele rahastatava süsteemi puhul). Enamik eelrahastatavaid skeeme pooldavaid sidusrühmi eelistab riskipõhiseid osamakse, sest need on õiglasemad ja motiveerivad usaldusväärset juhtima, kuna need krediitiasutused, kelle risk on väiksem, peaksid tasuma väiksemaid osamakse ja vastupidi. Mõned rõhutavad, et riskipõhised skeemid suurendavad tagatisskeemide tõhusust, pidades silmas nende skeemide võimet võimaliku maksejõuetusega hästi toime tulla. Kuigi tagatisskeemide puhul võidakse direktiivi piires kasutusele võtta riskipõhiseid elemente, nõuaks *ühtlustamine* selgelt direktiivi muutmist ega oleks oma keerukuse tõttu lühiajaline projekt. Sellest hoolimata toetab komisjon riskipõhiste elementide kasutuselevõttu ja soovib riski kindlaks määrata olemasolevate ja ühtlustatud vahendite (nagu need, mida reguleerib kapitalinõuete direktiivi raamistik¹³) abil. Komisjon toetaks Euroopa hoiusekindlustajate foorumi ja/või tagatisskeemide töörühma ettevalmistavat tööd, mida võiks edaspidi rakendada vabatahtlikult. Pikemas perspektiivis võib see olla ühtlustatud lähenemisviisi aluseks.

2.7. Tagatisskeemide osamaksud ülekantavus ja tagasimaksud

Pidades silmas raskusi, mida pangakontsernile valmistab eri skeemidesse makstud raha konsolideerimine ühteainsasse tagatisskeemi, läksid sidusrühmade arvamused lahku küsimuses,

hoiustajate ebavõrdse kohtlemise, sest esimeste kaitse oleks viimaste omast väiksem, ei rikuks kodumaiste hoiustajate diskrimineerimine Euroopa õigust.

¹¹ Õiguslikust seisukohast ei saa kehtivaid sätteid tõlgendada nii, nagu nad tähendaksid, et vastuvõtva riigi tagatisskeem on kohustatud võtma liikmeks krediitiasutuse, kes osutab teenuseid otse teisest liikmesriigist.

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

¹³ Direktiiv 2006/48/EÜ, ELT L 177, 30.6.2006, lk 1 ja direktiiv 2006/49/EÜ, ELT L 177, 30.6.2006, lk 201.

kas direktiivi tuleks muuta ja kas peaks kehtestama uued, tagatisskeemidesse tehtud osamaksude ülekandmise või tagasimaksmise eeskirjad. Mõned pidasid uusi eeskirju vajalikuks, et vähendada äriühingute finantskoormust teise skeemiga liitumisel, samal ajal kui teised kinnitasid, et tagatisskeemide osamakse tuleks käsitada mittetagastatavate kindlustusmaksetena, ja väitsid, et raha väljavõtmine nõrgendaks skeeme. Kui pank otsustab viia oma asukoha üle teise liikmesriiki või konsolideerida oma tegevuse Euroopa äriühingu põhikirja alusel, ei takista direktiiv osamaksude tagasimaksmist või ülekandmist ega käsita neid kindlustusmaksetena. Kuna ühtlustatud eeskirjad puuduvad, võivad liikmesriigid seda küsimust reguleerida oma äranägemise järgi. Sellest hoolimata soovib komisjon tagada, et ükski uus eeskiri, mis lubab tagatisskeemide osamaksude ülekandmist või tagasimaksmist, ei nõrgendaks fondi viisil, mis seaks ohtu selle toimimisele, ega põhjustaks riskide asjatut kuhjumist. Isegi kui see ei ole praegu ühenduse õigusega nõutud, oleks kasulik, kui krediitiasutusi on nõuetekohaselt teavitatud, kas asjaomase riigi õigusaktid näevad ette osamaksu osalise või täieliku tagasimaksmise või mitte.

2.8. Tarbija teavitamine ja reklaam

Tarbijaühingud on rõhutanud, et hoiustajad ei ole tagatisskeemidest piisavalt teavitatud ja teavad harva, millised hoiused on kaitstud ja millises ulatuses. Mõned sidusrühmad on teinud ettepaneku jätta direktiivist välja säte¹⁴, mis keelab tagatisskeemi kohta käiva teabe kasutamise reklaamis. Kuna muud direktiivi sätteid¹⁵ juba nõuavad mõistetava teabe esitamist tagatisskeemi kaitse ulatuse kohta ja kuna piiriülesele tegevusele avalduv mõju ei tundu olevat märkimisväärne, ei ole vaja direktiivi muuta. Praegu tundub asjakohasem keskenduda paremale tarbija teavitamisele riiklikul tasandil. Komisjon julgustab liikmesriike tegema selles valdkonnas täiendavaid jõupingutusi ja jälgib kõnealuste artiklite nõuetekohast kohaldamist. Komisjon teeb ettepaneku uurida koostöös komisjoni töörühmaga praegust olukorda.

2.9. Hüvitamise tähtaeg / hoiustajatele avalduva mõju leevendamine

Vastavalt direktiivi artikli 1 lõikele 3 ja artiklile 10 peavad pädevad asutused tegema otsuse hoiuste peatamise kohta 21 päeva jooksul pärast maksejõuetuse tekkimist, mille järel on tagatisskeemil veel kolm kuud aega asjaomastele hoiustajatele raha väljamaksmiseks. Erandlikel asjaoludel võib kõnealust tähtaega kaks korda pikendada (kummalgi korral kolme kuu võrra). Praegusel infotehnoloogiaajastul on hoiustajate ülesleidmine ja maksete arvutamine tagatisskeemide jaoks palju lihtsam kui direktiivi vastuvõtmise ajal, seega tuleks kaaluda, kas tavapärane maksimaalselt nelja kuu pikkune ooteperiood on ikka veel asjakohane.

Konsultatsioonidel ei ole seda küsimust tõstatatud ja andmed makseperioodide pikkuse kohta ei ole kättesaadavad. Komisjon kavatab korraldada tagatisskeemide uuringu ja julgustada skeemide vahel heade tavade vahetust selle kohta, kuidas leevendada hoiustajatele avalduvat maksejõuetuse mõju asjaomases riigis kehtivate õigusaktide alusel, näiteks tehes ettemakseid või tagades ajutise krediidi (tingimusel, et viimane vastab ELi riigiabi eeskirjadele¹⁶). Komisjon uurib ka seda, kas hoiuste peatamise hetke tõlgendatakse erinevalt.

2.10. Üleeuroopalised/piirkondlikud tagatisskeemid

Üleeuroopaliste tagatisskeemide loomise idee lükkasid tagasi peaaegu kõik sidusrühmad; selle

¹⁴ Artikli 9 lõige 3.

¹⁵ S.t artikli 6 lõige 2 ja artikli 9 lõige 1.

¹⁶ Vt KOM 2004/C 244/02.

lähenemisviisi kallal edasi töötamine ei näi praegu olevat vajalik. Mõned sidusrühmad kiitsid heaks mitut liikmesriiki hõlmavate piirkondlike tagatisskeemide idee. See võimalus võiks sobida liikmesriikidele, kelle süsteemid on sarnased (nt rahastamisviis), ja olla lahenduseks mõnes võrdsete võimalustega seotud küsimuses (nt kaitse ulatus ja kaaskindlustus) ning muuta võimalikuks raha ülekandmise. Komisjon ei näe, et olemasolev direktiiv teeks liikmesriikidele selliste kokkulepete sõlmimiseks mingeid õiguslikke takistusi, ja see võib tõesti olla lahenduseks pankade jaoks, kes tahavad oma peakontorit üle viia teise liikmesriiki või vastu võtta Euroopa äriühingu põhikirja (SE).

2.11. Statistika esitamise kohustused

Mõlemad Teadusuuringute Ühiskeskuse aruanded näitasid, et hoiuste kohta oli äärmiselt raske andmeid saada, kuigi selleks on tehtud suuri jõupingutusi ja loodud Euroopa hoiusekindlustajate foorumi toel tihedad sidemed tagatisskeemidega. Andmete kättesaadavuse parandamiseks tuleb jätkata sedalaadi jõupingutuste tegemist, et tulevastel poliitilistel aruteludel saaks kasutada paremaid empiirilisi tõendeid. Pikemas perspektiivis võiks kaaluda ühiste statistika esitamisega seotud kohustuste kehtestamist tagatisskeemidele.

3. Kas ELis kehtivaid tagatisskeemidealaseid õigusakte tuleks muuta?

Finantsstabiilsuse seisukohalt on oluline, et tagatisskeemid aitaksid kaasa kriiside tõrgeteta lahendamisele, eriti juhul, kui sellega on seotud suured piiriüleised pangakontsernid. Võib juhtuda, et olemasolevad erinevused tagatisskeemide rahastamisviisides, kaitsetasemetes ja hoiustajatele raha väljamaksmises takistavad piiriülestes olukordades kriisi ja pankroti kiiret ja tõhusat lahendamist. Lisaks võib tagatisskeemide vähimigi tõrge kahjustada usaldusväärset ELi finantsüsteemi vastu.

Enne kui otsustada, kas olukord on tõesti selline, ja enne kui teha kaugele ulatuvaid otsuseid selle kohta, kas ja kuidas tuleks muuta kehtivaid ELi eeskirju hoiuste tagamise skeemide osas, luua selgus järelevalvekohustuste ja rahaliste kohustuste üldisesse jaotusesse kriisiolukordades. Teisisõnu on vaja sõlmida liikmesriikidevahelisi kohustuste jagamise kokkuleppeid. Suurema selguse saamine kohustuste jaotuse kohta on tagatisskeemide seisukohast vajalik eelkõige järgmistel põhjustel:

- mõni tagatisskeem võib kriisijuhtimises täita olulist rolli krediidasutusele täiendava likviidsuse andmisel – kas üksi või lisaks keskpanga likviidsustoetusele (tuleb selgitada, et kui need tagatisskeemid on avalikud asutused, peavad nad järgima ELi riigiabi eeskirju¹⁷);
- on vaja tuua selgust sellesse, kes teeb otsuse tunnistada pank maksejõuetuks, mis toob kaasa hoiustajatele hüvitise maksmise tagatisskeemi poolt, ja piiriülestes olukordades võib osutada vajalikuks eri tagatisskeemide osalemise juhtimine; seega on äärmiselt oluline teada, mil määral nad suudaksid toime tulla neilt nõutava raha väljamaksmisega.

Reguleerivad ja järelevalveasutused on neist küsimustest teadlikud ja mitmes foorumis tehakse praegu täiendavat tööd, et jagada kohustusi rahandusministrite, Euroopa Keskpanga ja liikmesriikide keskpankade, muude järelevalveasutuste ning komisjoni vahel.

Alles siis, kui on kokku lepitud kohustuste jagamises, saab tegeleda kaugemale ulatuvate

¹⁷ Sealsamas.

küsimustega.

- (a) Tagatisskeemidega seotud eesmärgid: on vaja selgitada, milline peaks olema tagatisskeemide roll, ja leida tasakaal üksnes tarbijakaitsega seotud eesmärkide ja tagatisskeemide poolt finantssüsteemi stabiilsusesse antava panuse suuruse vahel.
- (b) Tagatisskeemide rahastamise mehhanismid: tagatisskeeme rahastatakse tavaliselt krediidiasutuste endi poolt tasutavate osamaksudega, võimalikud on eelrahastamine, tagantjärele rahastamine või nende kahe kombinatsioon. Konsultatsioonidel on selgunud, et enamik osalejatest ei soovi praegu rahastamise mehhanisme ühtlustada, sest nad usuvad, et sellega kaasnevad kulud oleksid suuremad kui sellest saadav kasu. Kooskõlas komisjoni parema reguleerimise põhimõttega on hinnatud rahastamisviiside muutmise mõju kuludele.
- (c) Teadusuuringute Ühiskeskuse asjaomane vahearuanne on avaldatud¹⁸ ja lisa III on esitatud lühikokkuvõtte. Tulemused näitavad, et rahastamise mehhanismide edasine ühtlustamine tähendaks praegu tagantjärele rahastatavaid tagatissüsteeme (vt III lisa) rakendava kuue liikmesriigi pangandussektori jaoks 10 aasta jooksul kokku 2,5–4,3 miljardi euro¹⁹ suurust finantskoormust. Ühtlustatud eelrahastamisega tagatisskeemide süsteemilt saadavat kasu ei ole rohkem hinnatud ja selle suurust on tõesti raskem määrata, sest finantsstabiilsuse seisukohalt selguks see alles siis, kui ELi pangandussüsteem satuks piiriülese ulatusega kriisi. Ärilisest seisukohast seisneks kasu tõhusate ja võrdsete tingimuste soosimises. Praegusel hetkel märgib komisjon, et head ärilist põhjust ei ole veel kindlaks tehtud, ehkki jätkuva kohustuste jagamise ja kriisijuhtimise alase töö tulemusel võidakse pikemas perspektiivis leida paremaid põhjusi rahastamise mehhanismide muutmiseks.
- (d) Riskipõhised osamaksud: nagu eespool (punkt 2.6) märgitud, pooldab komisjon riskipõhiseid meetodeid. Kui uute rahastamisviiside leidmises tehtaks edusamme, võiks järgmisena kooskõlastada osamaksud kindlaksmääramise meetodi.
- (e) Kaitse miinimumtaseme: mõjude hindamine selles valdkonnas näitab, et arvestades liikmesriikidevahelist hoiuste keskmise suuruse erinevust, ei piisa suurte majanduslike erinevuste tõttu lihtsalt kõikidele riikidele ühise kaitsetaseme kindlaksmääramisest, et luua hoiuste kaitse tõeliselt ühtlustatud tingimusi. Miinimumtaseme võimalikku muutmist tuleks kaaluda ainult palju pikemas perspektiivis.
- (f) Tagatisskeemide raha kasutamine: edasist kaalumist väärrib võimalus kasutada tagatisskeemi raha pankadele likviidsusabi andmiseks, kuid see sõltub kriisijuhtimise valdkonnas tehtavatest üldisematest edusammudest.

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

¹⁹ Vt III lisa ja Teadusuuringute Ühiskeskuse aruanne, (tabel 10), kus on esitatud kaitsega hõlmatud hoiuste põhjal tasutavad maksed (mis osaliselt põhinevad hinnangutel); hüvitiskõlblike hoiuste põhjal tasutavad maksed (vt tabel 9) võivad olla suuremad.

- (g) Tagatisskeemide, järelevalveasutuste, keskpankade ja valitsuste koostöö: õigusnormid, mis näevad ette koostöö tihendamise, võiksid tuleneda üldisemast finantsstabiilsuse alasest tööst ja järelevalve arenemisest.
- (h) Krediidiasutuste saneerimine ja likvideerimine: komisjoni talitused vaatavad varsti läbi direktiivi 2001/24/EÜ²⁰. Mitme liikmesriigi tagatisskeeme mõjutavate maksejõuetuse juhtumite puhul on olulised vähemalt kaks küsimust, mida võetakse läbivaatamisprotsessis arvesse:
- tagatisskeemidel peaks pärast krediidiasutuse maksejõuetuks jäämist olema samasugune juurdepääs teabele kui järelevalveasutustel, et neil oleks võimalik oma nõudeid sisse nõuda;
 - tuleks tagada tagatisskeemide võrdne kohtlemine, eriti eelisõigusega nõuete puhul.

4. Järeldused

Direktiivi läbivaatamisel on esile kerkinud mitu valdkonda, kus esineb puudusi tagatisskeemide reguleerimises ELi tasandil.

Komisjon on seisukohal, et tagatisskeeme saab lühemas perspektiivis mitmeti parandada ilma kehtivat direktiivi muutmata, ja teeb ettepaneku teha seda viivitamata. Neid küsimusi on käsitletud 2. peatükis ja kavandatavate meetmete kokkuvõte on esitatud II A lisa.

Tuleb veel kindlaks teha, kas olemasolevat regulatiivset raamistikku peaks pikemas perspektiivis põhjalikumalt muutma ja kas muutmise tulemusel saadav kasu kaalub üles kulud. Komisjon tunnistab, et praegu ei ole piisavalt tõendeid selle kohta, et üldisemates kaitsevõrgu küsimustes oleks tehtud märgatavaid edusamme, mis võimaldaksid teha kõnealuseid muudatusi ning kõrvaldada direktiivi konkreetseid ja põhimõttelisi puudusi. Puuduste kõrvaldamine nõuaks tõsist õigusloomealast tööd, et ühtlustada riikide skeemide rahastamist, millega kaasneks mitme liikmesriigi pangandussektorile avalduv suur finantskoormus, kuid vähe otsest märgatavat kasu. Õigusaktide mis tahes edasine muutmine sõltub nii muudes asjaomase valdkonnaga seotud valdkondades (vt II B lisa) tehtavast tööst kui ka liikmesriikide ja sidusrühmade piisavast toetusest ning sellele eelneb nõuetekohane mõju hindamine. Eelkõige tuleb tuua selgust järelevalvekohustuste jaotusesse ja on vaja suuremat järjekindlust kohustuste jagamises (s.o kes tasub arve) piiriülese ELi panganduskriisi korral.

²⁰ Direktiiv 2001/24/EÜ, EÜT L 125, 5.5.2001, lk 15.

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 2006/48/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.

	<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

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.

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.