



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.11.2006
COM(2006) 729 definitief

-

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

over de evaluatie van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

over de evaluatie van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels

1. Inleiding

Depositogarantiestelsels (DGS) bieden depositanten een vangnet dat ervoor zorgt dat zij bij een faillissement van een kredietinstelling ten minste een deel van hun bankdeposito's terugkrijgen. Richtlijn 94/19/EG verplicht de lidstaten een of meer regelingen op hun grondgebied in te voeren, en heeft er op doeltreffende wijze voor gezorgd dat depositanten overal in de Europese Unie een minimumbescherming genieten. De richtlijn is in alle lidstaten in nationaal recht omgezet¹.

De richtlijn biedt de lidstaten veel ruimte om systemen te ontwikkelen die het best passen bij de nationale omstandigheden. Met het oog op gelijke concurrentieverhoudingen zijn tegelijk ook bepalingen in de richtlijn opgenomen die bijkantoren van buitenlandse banken uit de EU de mogelijkheid bieden deel te nemen aan de regeling van de lidstaat van ontvangst zodat zij hetzelfde garantieniveau kunnen bieden als de banken die onder de regelgeving van de lidstaat van ontvangst vallen².

Niettemin heeft de Commissie de richtlijn elf jaar na de omzetting ervan in nationaal recht aan een evaluatie onderworpen om na te gaan of de bestaande regels nog steeds voldoen in het licht van de aanhoudende trend naar financiële integratie en grensoverschrijdende fusies tussen kredietinstellingen. Met name is in de raadplegingen van de Commissie gewezen op de verschillen in de financiering van de regelingen, die een belemmering vormen voor grensoverschrijdende consolidatie en vanuit concurrentieoogpunt oneerlijk zijn. Ook lopen de garanties aan depositanten van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen en is gewezen op een aantal problemen die voortvloeien uit de verschillen in dekkingsomvang en grensoverschrijdende werking tussen de diverse regelingen.

In deze mededeling worden conclusies getrokken uit het raadplegingsproces, wordt ingegaan op de reacties van belanghebbenden, wordt in kaart gebracht hoe de werking van de richtlijn op korte termijn langs niet-wetgevende weg kan worden verbeterd, en wordt het DGS-beleid van de Commissie voor de komende jaren uiteengezet.

1.1. Argumenten voor en tegen wijziging van het bestaande kader die uit de raadpleging van de belanghebbenden naar voren zijn gekomen

In het raadplegingsproces bleken de meningen verdeeld over de vraag of de bestaande DGS wijziging behoeven.

Sommige belanghebbenden waren voor wijziging van het bestaande kader omdat:

¹ Er zijn overgangsregelingen getroffen voor de aanpassing aan het in de richtlijn voorgeschreven minimumdekkingsniveau van 20 000 euro.

² Hierna "topping-upregeling" genoemd.

- er aanmerkelijke verschillen bestaan in de omvang van de garanties aan depositanten (van slechts 14 481 euro in Letland tot 103 291 euro in Italië);
- er aanmerkelijke verschillen bestaan in de financiering door de regelingen van uitkeringen aan depositanten. Zo zijn er regelingen met financiering achteraf, waarbij ná het faillissement van een bank middelen worden verzameld onder de deelnemers aan de regeling, en regelingen met financiering vooraf, waarbij van de deelnemers bijdragen worden geheven. Ook bestaan er aanmerkelijke verschillen in de omvang van de regelingen met financiering vooraf. Dergelijke verschillen zouden twijfel doen rijzen aan de grensoverschrijdende bestendigheid van de regelingen tegen een crisissituatie, zouden leiden tot concurrentievervalsing vanwege het oneerlijke voordeel voor banken die onder goedkopere regelingen werken, en worden als belemmering genoemd voor banken die middels het statuut van de Europese vennootschap hun activiteiten willen consolideren.

Andere belanghebbenden zijn echter tegen wijzigingen in dit stadium, vooral vanwege de hoge kosten die ermee gemoeid zijn (met name voor de lidstaten die een regeling met financiering achteraf hebben en deze mogelijk in een regeling met financiering vooraf moeten omzetten). Zij stellen dat het systeem in het huidige klimaat relatief soepel werkt, dat het voor prudentiële doeleinden geschikt is, en vinden niet dat de bestaande regelingen tot concurrentievervalsing op de diverse markten leiden. Ook zijn de problemen die slechts een zeer beperkt aantal instellingen bij de grensoverschrijdende consolidatie ondervinden, volgens hen niet voldoende reden om de bestaande regelingen ingrijpend te wijzigen.

1.2. Reactie op de raadpleging van belanghebbenden

Momenteel lijkt de mening te overheersen dat de bestaande situatie moet worden gehandhaafd en dat moet worden voorkomen dat zonder goed onderbouwde kosten-batenanalyse dure investeringen worden gedaan om het bestaande kader te wijzigen.

Toch is de Commissie van oordeel dat wanneer geen gelijke tred wordt gehouden met de toegenomen grensoverschrijdende financiële integratie in Europa, dit op lange termijn uiteindelijk duur kan uitpakken, mocht het gebrek aan gestandaardiseerde regels ertoe bijdragen dat het prudentiële vangnet niet adequaat werkt in een grensoverschrijdende crisissituatie. De financiële schade aan de economie en de ondermijning van het vertrouwen in de interne financiële markt kunnen dan een veel grotere kostenpost blijken dan de investeringen die nodig zijn om het pan-Europese vangnet naar tevredenheid te laten werken.

Voorts kan nietsdoen uiteindelijk ook voor de consument schadelijk blijken: hoewel rechtstreekse grensoverschrijdende deposito's nog steeds betrekkelijk weinig voorkomen, wijst recent onderzoek erop dat een groeiend aantal EU-burgers de aanschaf van een financieel product in het buitenland overweegt. Daarmee groeit de behoefte aan een bankrekening in een andere lidstaat³.

Daarom wil de Commissie op tweeledige wijze reageren op de resultaten van het evaluatieproces. Ten eerste zal zij een pragmatische en haalbare aanpak proberen te ontwikkelen voor geconstateerde problemen die geen wijziging van het bestaande regelgevingskader vereisen. Ten tweede zal zij ingrijpendere wijzigingen onder de loep nemen die mogelijk wel een herziening van de huidige DGS-wetgeving van de EU nodig maken.

³ SEC(2005)927, blz. 11.

2. Pragmatische oplossingen van niet-wetgevende aard

Volgens de Commissie is in reactie op de raadpleging van belanghebbenden op korte termijn een reeks verbeteringen in de bestaande regelingen mogelijk zonder dat wijziging van de bestaande richtlijn nodig is. Samen met de werkgroep van de Commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, het Europees forum van depositoverzekeraars (EFDI) of representatieve bankorganisaties op EU-niveau kunnen dergelijke oplossingen worden voorbereid en uitgevoerd. Hieronder volgen alvast een toelichting en aanbevelingen.

2.1. Definitie van deposito's en omvang van de dekking

Het begrip deposito in artikel 1, punt 1, is breed gedefinieerd. Geen enkele belanghebbende heeft kunnen aantonen dat de werkingssfeer van de richtlijn moet worden uitgebreid tot producten die er mogelijk nu nog buiten vallen.

Toch hebben een aantal belanghebbenden, aangezien de lidstaten naar eigen goeddunken gebruik mogen maken van de in bijlage I bij de richtlijn genoemde uitzonderingen⁴, voorgesteld de omvang van de dekking te stroomlijnen en daarin meer samenhang tussen de lidstaten te brengen door hun vrijheid ter zake te beperken.

De Commissie stelt voor om een enquête te houden naar spaarproducten die momenteel wel onder de richtlijn vallen, en naar de gevolgen van de uitzonderingen. De enquête kan worden gehouden met steun van de DGS-werkgroep van de Commissie of het EFDI en zou ook moeten onderzoeken of er sprake is van een volledige sectoroverschrijdende dekking (d.w.z. voor verzekeringen⁵, beleggingen en deposito's). Dit is van belang gezien de vervaging van de grenzen tussen de verschillende financiële producten.

2.2. Medeverzekering

Volgens de medeverzekeringsbepalingen van de richtlijn mogen de lidstaten besluiten om deposanten een bepaald percentage van de verliezen zelf te laten dragen ingeval hun deposito's onbeschikbaar worden. Daarom hebben een aantal lidstaten regels ingevoerd die bepalen dat het bedrag dat aan deposanten bij faillissement van een bank moet worden uitgekeerd, wordt beperkt ook al is de garantiedrempel nog niet bereikt⁶.

In dit stadium lijkt er onvoldoende steun te bestaan voor een wijziging op korte termijn van de medeverzekeringsvoorschriften. Algemeen genomen lijkt er tussen belanghebbenden geen overeenstemming te heersen over de vraag of het onderliggende principe van *moral hazard* (d.w.z. het risico dat deposanten een bank kiezen zonder eerst naar haar soliditeit te kijken omdat hun deposito's toch verzekerd zijn) toepassing ervan rechtvaardigt. Sommigen zien medeverzekering als een onmisbaar element om *moral hazard* tegen te gaan, anderen, en met name consumentenorganisaties, stellen daarentegen dat van deposanten niet mag worden verwacht dat zij de soliditeit van de kredietinstelling beoordelen.

⁴ Zo mogen de lidstaten deposito's in andere dan EU-valuta, bepaalde deposanten zoals de beheerder van een bank of ondernemingen van een bepaalde omvang uitsluiten.

⁵ Er zal opdracht worden gegeven tot een haalbaarheidsstudie over EU-garantiestelsels voor verzekeringen.

⁶ Op grond van artikel 7, lid 4, mogen de lidstaten de garantie beperken tot 90% van de totale deposito's totdat het uit hoofde van de garantie te betalen bedrag van 20 000 euro wordt bereikt (zie voetnoot 7).

In het licht van deze uiteenlopende standpunten is het volgens de Commissie op dit moment niet gerechtvaardigd de medeverzekeringsvoorschriften te wijzigen. De Commissie zal zich in de toekomst opnieuw over deze kwestie buigen wanneer zij andere mogelijke wijzigingen in de richtlijn (zie hoofdstuk 3) in overweging neemt⁷.

2.3. De-minimisclausule

Uit het raadplegingsproces is ook naar voren gekomen dat sommige belanghebbenden voor opnemings van een deminimis-clausule in de richtlijn zijn. Dit houdt in dat zeer kleine deposito's niet worden terugbetaald, omdat de administratieve kosten anders uit zouden stijgen boven de vergoeding zelf. Grensoverschrijdende activiteiten lijken daardoor nauwelijks te worden beïnvloed omdat het niet waarschijnlijk is dat de bedragen in kwestie (in het raadplegingsdocument van de diensten van de Commissie is een bedrag van 20 euro genoemd⁸) voor deposanten van doorslaggevend belang zijn. Daar staat tegenover dat de administratieve kosten mede dankzij de moderne IT-systemen waarschijnlijk toch al tot een minimum beperkt blijven.

De Commissie acht het nog niet raadzaam om over invoering van een de-minimisclausule na te denken omdat zowel medeverzekerings- als de-minimisregels gekoppeld zijn aan de beperking van de bescherming van de deposant en daarom niet apart zouden moeten worden behandeld.

2.4. Topping-upregelingen

In het kader van topping-upregelingen heeft een bijkantoor van een bank dat activiteiten in een andere EU-lidstaat opzet, het recht om deel te nemen aan het DGS van de lidstaat van ontvangst, wanneer daar het dekkingsniveau hoger ligt of de werkingsfeer ruimer is dan in zijn lidstaat van herkomst. Daarmee kan het deposanten hetzelfde garantieniveau bieden als lokale banken.

Verreweg de meeste belanghebbenden en lidstaten zijn het erover eens dat topping-upregelingen nodig zijn zolang de dekkingsniveaus niet geharmoniseerd zijn, al beweren de meeste belanghebbenden dat het belang ervan in de praktijk gering is vanwege het geringe aantal overeenkomsten dat gesloten is.

Er lijkt geen grote noodzaak aanwezig om de richtlijn op dit punt te wijzigen, ook al is er mogelijk ruimte voor niet-wetgevende maatregelen om de sluiting van overeenkomsten tussen DGS te bevorderen en om mogelijke wrijvingen weg te nemen die in het kader van bestaande regelingen zijn gerezen. Een facultatieve zogeheten "masterovereenkomst" voor topping-upregelingen, die door het EFDI zou kunnen worden ontwikkeld en die aan te passen is aan de

⁷ Tijdens het raadplegingsproces is echter één medeverzekeringsaspect naar voren gekomen dat toelichting verdient. Het betreft de vraag of het op grond van de richtlijn is toegestaan om medeverzekering al toe te passen op het minimumdekkingsniveau van 20 000 euro. De juiste interpretatie van artikel 7, lid 4, is dat het minimumdekkingsniveau mag worden beperkt tot een bepaald depositopercentage, maar dat dit percentage gelijk moet zijn aan ten minste 90% van de totale deposito's tot het uit te keren bedrag het minimumdekkingsniveau van 20 000 euro bereikt. Het minimumdekkingsniveau kan dus nooit beneden dit bedrag dalen. In de toelichting op de richtlijn wordt vermeld dat de minimumdekking na toepassing van medeverzekering intact moet blijven. Voor een lidstaat die een medeverzekeringspercentage van 10% hanteert, betekent dit concreet dat het minimumdekkingsniveau moet worden gesteld op 22 222 euro. De Commissie zal ervoor zorgen dat de lidstaten artikel 7, lid 4, correct toepassen.

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

individuele DGS-behoeften⁹, zou op steun kunnen rekenen van de Commissie, op voorwaarde dat een dergelijke overeenkomst in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht.

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat er enige steun bestaat voor het "uptoppen" in de lidstaat van herkomst omdat er als gevolg van de minimumharmonisatie van DGS diverse belemmeringen bestaan voor topping-upregelingen. Bij het uptoppen in de lidstaat van herkomst dekt de regeling van de lidstaat van herkomst en niet die van de lidstaat van ontvangst het verschil in dekkingsniveau. De Commissie wil er in dit verband op wijzen dat lidstaten in het kader van de huidige richtlijn al dergelijke regelingen mogen toestaan¹⁰.

Voorts hebben de bestaande topping-upbepalingen alleen betrekking op de verlening van diensten via bijkantoren. Diensten worden echter steeds vaker rechtstreeks in een andere lidstaat verleend zonder dat een bijkantoor of dochteronderneming wordt opgezet. Op langere termijn kan het nuttig zijn om na te gaan of het huidige vereiste kan worden uitgebreid tot de rechtstreekse verlening van diensten vanuit een andere lidstaat¹¹. Aangezien de richtlijn een DGS feitelijk niet *verbiedt* om kredietinstellingen die zo opereren toegang te verlenen, lijkt een wijziging van de wetgeving op dit moment niet van prioritair belang.

2.5. Voorschriften voor de uitwisseling van informatie

De meeste belanghebbenden in de openbare raadpleging waren er niet voor om verdere bepalingen voor de uitwisseling van informatie tussen het DGS van de lidstaat van herkomst en dat van de lidstaat van ontvangst in de richtlijn op te nemen met betrekking tot de deelnamevoorwaarden voor bijkantoren. Om een onnodig gebrek aan duidelijkheid op dit gebied te voorkomen, zou wel kunnen worden gekeken naar een niet-regelgevingsaanpak, gericht op verbetering van de informatiestroom tussen DGS, met name die welke via topping-upregelingen met elkaar verbonden zijn. De Commissie zou er voorstander van zijn dat het EFDI een niet-bindende modelovereenkomst uitwerkt, maar zij wenst te benadrukken dat dergelijke werkzaamheden de lopende werkzaamheden in andere fora op het bredere gebied van crisisbeheer (die mogelijk ook de uitwisseling van informatie omvatten en waarbij mogelijk verschillende instanties met uiteenlopende mandaten en verantwoordelijkheden betrokken zijn) niet mogen doorkruisen.

2.6. Risicoafhankelijke bijdragen aan DGS

Een aantal DGS baseren overeenkomstig de aanbeveling van het G10-forum voor financiële stabiliteit¹² de bijdragen aan hun regeling al op het individuele risico van kredietinstellingen. De invoering van risicoafhankelijke DGS-bijdragen kan een welkome versterking van het bestaande kader vormen en kan de overdraagbaarheid van bijdragen tussen regelingen (met

⁹ Zie bijlage II bij de richtlijn. Verder zijn er nog werkzaamheden mogelijk op terreinen waar moeilijkheden zijn ontstaan bij de onderhandelingen over een regeling, zoals de verzachting van de gevolgen van de verschillende verrekeningsregelingen en de uiteenlopende preferente posities die de DGS van de lidstaat van herkomst en van ontvangst innemen bij een liquidatieprocedure in de lidstaat van herkomst van de bank.

¹⁰ Hoewel het uptoppen in de lidstaat van herkomst feitelijk zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse deposanten, omdat eerstgenoemden een lagere dekking genieten dan laatstgenoemden, is een dergelijke discriminatie van binnenlandse deposanten niet in strijd met Europees recht.

¹¹ Vanuit juridisch oogpunt kunnen de huidige bepalingen niet zo worden geïnterpreteerd dat een DGS van de lidstaat van ontvangst verplicht is om deelname van een kredietinstelling toe te staan die rechtstreeks vanuit een andere lidstaat opereert.

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

uitzondering echter van regelingen met financiering achteraf) vergemakkelijken. De meeste belanghebbenden die voorstander zijn van regelingen met financiering vooraf, zijn ook voor risicoafhankelijke bijdragen omdat dit eerlijker is, maar ook omdat daarmee een solide beheer wordt gestimuleerd aangezien kredietinstellingen die een lager risico dragen, lagere bijdragen hoeven te betalen en omgekeerd. Ook wordt in een aantal gevallen erop gewezen dat risicoafhankelijke regelingen ervoor zorgen dat DGS effectiever kunnen optreden in geval van een mogelijk faillissement. Hoewel DGS al binnen de grenzen van de richtlijn vrij zijn om risicoafhankelijke elementen in te voeren, zou *harmonisatie* onmiskenbaar een wijziging van de richtlijn noodzakelijk maken en gezien de complexe aard ervan geen korte-termijnproject zijn. Niettemin steunt de Commissie de invoering van risicoafhankelijke elementen en beveelt zij aan om voor de bepaling van het risico uit te gaan van reeds beschikbare en geharmoniseerde instrumenten (zoals die binnen het kader van de Richtlijn Kapitaalvereisten¹³). De Commissie zou welwillend staan tegenover de uitwerking door het EFDI en/of de DGS-werkgroep van plannen die daarna dan op vrijwillige basis kunnen worden uitgevoerd en op langere termijn kunnen dienen als basis voor een geharmoniseerde aanpak.

2.7. Overdraag- of restitutiemogelijkheid bij DGS-bijdragen

In het licht van de moeilijkheden die een bankgroep in de praktijk had ondervonden om de middelen die zij in diverse regelingen had gestort, in een enkel DGS onder te brengen, waren de meningen van de belanghebbenden verdeeld over de vraag of de richtlijn moest worden gewijzigd om de overdracht of restitutie van gestorte DGS-bijdragen mogelijk te maken. Sommigen achtten regelgeving noodzakelijk om de financiële lasten voor bedrijven die in een andere regeling stappen, terug te dringen, terwijl anderen juist met nadruk stelden dat DGS-bijdragen als niet-restitueerbare "verzekeringspremies" moesten worden gezien en aanvoerden dat onttrekking van de middelen tot verzwakking van de regelingen zou leiden. Mocht een bank besluiten haar zetel naar een andere lidstaat te verplaatsen of haar activiteiten samen te voegen in het statuut van de Europese vennootschap, dan verbiedt de richtlijn geen restitutie of overdracht van bijdragen en evenmin merkt zij deze aan als "verzekeringspremies". Bij gebrek aan harmonisatie mogen de lidstaten deze kwestie derhalve naar eigen goeddunken regelen. Toch acht de Commissie het raadzaam dat eventuele nieuwe regelgeving die de overdracht of restitutie van DGS-bijdragen mogelijk maakt, niet leidt tot een zodanige verzwakking van het fonds dat de werking ervan in gevaar komt, of tot een accumulatie van risico's. Ook al wordt dit momenteel niet door het Gemeenschapsrecht voorgeschreven, toch zou het nuttig zijn mochten kredietinstellingen naar behoren worden ingelicht over het feit of het nationale recht al dan niet in een gedeeltelijke of volledige restitutie voorziet.

2.8. Consumentenvoorlichting en reclame

Consumentenorganisaties hebben erop gewezen dat deposanten onvoldoende worden voorgelicht over DGS en zelden weten welke deposito's tot welk bedrag gedekt zijn. Ook heeft een aantal belanghebbenden voorgesteld om de bepaling in de richtlijn¹⁴ te schrappen waarin de aanwending van informatie over DGS voor reclamedoeleinden aan banden wordt gelegd. Daar andere bepalingen¹⁵ van de richtlijn al begrijpelijke informatie over de DGS-dekking vereisen en er geen sprake lijkt te zijn van een substantieel effect op grensoverschrijdende activiteiten, lijkt wijziging van de richtlijn niet noodzakelijk. Momenteel

¹³ Richtlijn 2006/48/EG, PB L 177 van 30 juni 2006, blz.1, en Richtlijn 2006/49/EG, PB L 177 van 30 juni 2006, blz. 201.

¹⁴ Artikel 9, lid 3.

¹⁵ Artikel 6, lid 2, en artikel 9, lid 1.

lijkt het raadzamer de inspanningen te richten op verbetering van de voorlichting aan de consument op nationaal niveau. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om verder inspanningen op dit gebied te verrichten, en zal erop toezien dat deze artikelen correct worden toegepast. De Commissie stelt voor om met steun van een werkgroep van de Commissie een enquête te houden naar de huidige praktijken.

2.9. Termijn voor vergoedingen/verzachting van de gevolgen voor deposanten

Op grond van artikel 1, lid 3, en artikel 10 van de richtlijn moeten de bevoegde autoriteiten de niet-beschikbaarheid van deposito's binnen 21 dagen na een faillissement vaststellen, waarop een nieuwe termijn van drie maanden volgt waarbinnen het DGS aan de getroffen deposanten een uitkering moet verrichten. In uitzonderlijke omstandigheden kan deze termijn tweemaal (met telkens drie maanden) worden verlengd. In het huidige IT-tijdperk waarin DGS gemakkelijker deposanten kunnen opsporen en vergoedingen kunnen berekenen dan ten tijde van de vaststelling van de richtlijn, moet worden bekeken of een "normale" maximumwachtijd van bijna vier maanden nog wel gepast is.

In de raadplegingen is deze kwestie niet aan de orde gesteld. Ook zijn er geen gegevens beschikbaar over de lengte van betalingstermijnen. De Commissie wil onder de DGS een enquête houden en een uitwisseling tussen DGS van de beste praktijken bevorderen voor de wijze waarop de gevolgen van een faillissement voor deposanten in het nationale recht worden verzacht, bijvoorbeeld doordat voorschotten worden verstrekt of voorlopige kredieten worden gegarandeerd (mits dit laatste in overeenstemming is met de EU-staatssteunregels¹⁶). Ook zal de Commissie nagaan welke verschillen er bestaan in de interpretaties van het precieze moment waarop deposito's niet-beschikbaar worden.

2.10. Pan-Europees/regionaal DGS

Het idee om een pan-Europees DGS op te zetten, is door bijna alle belanghebbenden verworpen. Deze aanpak hoeft nu dan ook niet verder te worden uitgewerkt. Een aantal belanghebbenden stond wel open voor het idee van een regionaal DGS dat meerdere lidstaten omvat. Dit kan een optie zijn voor lidstaten waarvan de stelsels onderlinge overeenkomsten vertonen (zoals het financieringsmechanisme) en kan zelfs een oplossing bieden voor een aantal problemen die verband houden met ongelijke concurrentieverhoudingen (zoals dekking en medeverzekering), alsook de overdraagbaarheid van middelen mogelijk maken. De Commissie ziet voor de lidstaten geen juridische belemmeringen om dergelijke overeenkomsten in het kader van de huidige richtlijn aan te gaan, en dit kan zeker een oplossing zijn voor banken die hun hoofdkantoor naar een andere lidstaat willen verplaatsen of het statuut van de Europese vennootschap willen aannemen.

2.11. Statistische verplichtingen

Uit beide GCO-verslagen is naar voren gekomen dat depositogegevens ondanks alle inspanningen en ondanks de nauwe DGS-contacten die met steun van het EFDI tot stand waren gebracht, zeer moeilijk te verkrijgen waren. Er zijn dan ook verdere inspanningen nodig om de beschikbaarheid van gegevens te verbeteren, zodat aan toekomstige beleidsdiscussies betere empirische gegevens ten grondslag liggen. Op langere termijn kan worden overwogen om gemeenschappelijke statistische DGS-verplichtingen in te voeren.

¹⁶ Zie de mededeling van de Commissie daarover, PB C 244 van 2004, blz. 2.

3. Is wijziging van de huidige DGS-wetgeving van de EU noodzakelijk?

Vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit is het van cruciaal belang dat DGS bijdragen aan een soepel crisisbeheer, met name wanneer het gaat om grote grensoverschrijdende bankgroepen. De bestaande DGS-verschillen in financieringsmechanismen, dekkingsniveaus en voorschriften voor uitkeringen aan depositanten kunnen in grensoverschrijdende situaties een belemmering vormen om een crisis en een bankroet snel en effectief het hoofd te bieden. Voorts kunnen DGS die slecht lijken te werken, het vertrouwen in het financiële stelsel van de EU ondermijnen.

Voordat wordt uitgemaakt of dit ook het geval is, en voordat vergaande beslissingen mogelijk zijn over de vraag of en hoe de huidige DGS-regelgeving van de EU moet worden herzien, is echter eerst duidelijkheid nodig over de algemene verdeling van prudentiële bevoegdheden en financiële verplichtingen in dergelijke crisissituaties oftewel de "lastenverdelingsafspraken" tussen de lidstaten. Verdere duidelijkheid over lastenverdelingsafspraken is vanuit DGS-oogpunt van belang, met name om de volgende redenen:

- sommige DGS kunnen een belangrijke rol spelen in het crisisbeheer door aanvullende kasmiddelen aan een kredietinstelling te verstrekken – alleen of naast de kassteun van de centrale bank (er zij op gewezen dat deze DGS de EU-staatssteunregels moeten volgen als zij een publieke instelling zijn¹⁷);
- als wordt besloten om de bank failliet te laten gaan en om de DGS tot uitkering van vergoedingen aan depositanten over te laten gaan, is duidelijkheid nodig over de vraag wie daarin de beslissing neemt en het kan in het laatste geval in grensoverschrijdende situaties nodig zijn om de deelname van de verschillende DGS te coördineren. Daarom is het van cruciaal belang te weten in hoever zij het beroep op hun middelen kunnen opvangen.

Regelgevende en toezichhoudende instanties zijn zich bewust van deze problemen en momenteel werken de ministeries van Financiën, de ECB en centrale banken, andere toezichthouders en de Commissie al in diverse fora samen om de lasten te verdelen.

Zodra meer duidelijkheid bestaat over de lastenverdelingsafspraken, kan iets worden gedaan aan de langere-termijnproblemen:

- (a) DGS-doelstellingen: meer duidelijkheid is nodig over de rol die DGS geacht worden te spelen en over het evenwicht dat gevonden moet worden tussen enerzijds zuiver bescherming van de consument en anderzijds de mate waarin van DGS mag worden verwacht dat ze een bijdrage leveren aan de stabiliteit van het financiële stelsel;
- (b) DGS-financieringsmechanismen: DGS worden gewoonlijk vooraf, achteraf of op gemengde basis gefinancierd met bijdragen van de kredietinstellingen zelf. Uit de raadpleging is gebleken dat een duidelijke meerderheid nu geen harmonisatie wenst van de financieringsmechanismen, omdat wordt aangenomen dat de kosten die daarmee gemoeid zijn, hoger uitvallen dan de verwachte baten. Overeenkomstig het streven van de Commissie naar een betere regelgeving is het kosteneffect van een wijziging van de

¹⁷ Ibid.

financieringsmechanismen aan een beoordeling onderworpen.

- (c) Het tussentijdse verslag van het GCO over dit onderwerp is gepubliceerd¹⁸ en een korte samenvatting daarvan is te vinden in bijlage II. Uit de resultaten blijkt dat verdere harmonisatie van de financieringsmechanismen voor de banksector in de zes lidstaten die momenteel een DGS-stelsel met financiering achteraf hebben (zie bijlage III), een financiële last van in totaal 2,5 miljard euro¹⁹ over een periode van tien jaar meebrengt. De verwachte baten van een meer gestandaardiseerd DGS met financiering vooraf zijn niet beoordeeld en zijn ook moeilijker te kwantificeren, omdat deze vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit pas zichtbaar worden als het EU-bankwezen met een crisis van grensoverschrijdende omvang wordt geconfronteerd. De baten vanuit economisch oogpunt bestaan onder meer in de bevordering van efficiënte en gelijke concurrentieverhoudingen. Volgens de Commissie is de economische wenselijkheid vooralsnog niet aangetoond, maar kunnen naarmate de lopende werkzaamheden op het gebied van lastenverdeling en crisisbeheer vorderen, sterkere argumenten naar voren komen om op langere termijn tot wijziging over te gaan;
- (d) risicoafhankelijke bijdragen: zoals hierboven (zie 2.6) aangegeven, is de Commissie voor een methodiek op basis van risico's. Mochten bij de financieringsmechanismen vorderingen worden gemaakt, dan kan een harmonisatie van de bijdragemethodiek volgen;
- (e) minimumdekkingsniveau: uit de effectbeoordelingswerkzaamheden op dit gebied komt naar voren dat gezien de grote verschillen in de gemiddelde deposito's in de lidstaten een echte harmonisatie van de depositobescherming niet kan worden gerealiseerd door gewoon voor alle landen een gemeenschappelijk garantieniveau vast te stellen. Mogelijke wijzigingen in het minimumniveau moeten pas op veel langere termijn worden overwogen;
- (f) aanwending van DGS-middelen: de mogelijkheid om de middelen in een DGS te gebruiken om banken kassteun te verlenen, verdient nadere beschouwing, maar hangt wel af van de resultaten bij de bredere werkzaamheden op het gebied van crisisbeheer;
- (g) samenwerking tussen DGS, toezichthouders, centrale banken en overheden: wetgeving die voorschrijft dat nauwer moet worden samengewerkt, kan voortvloeien uit de bredere werkzaamheden op het gebied van financiële stabiliteit en de ontwikkeling van toezicht;
- (h) sanering en liquidatie van kredietinstellingen: binnenkort zullen de diensten van de Commissie Richtlijn 2001/24/EG²⁰ aan een evaluatie onderwerpen. Ten minste twee zaken zijn voor faillissementen waarbij DGS in meer dan een lidstaten betrokken zijn, van belang en zullen in aanmerking worden genomen in

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

¹⁹ Zie bijlage III en het GCO-verslag (tabel 10), waarin een overzicht wordt gegeven van te betalen premies op basis van gedekte deposito's (die deels op ramingen berusten); premies op basis van in aanmerking komende deposito's (zie tabel 9) kunnen hoger uitvallen.

²⁰ Richtlijn 2001/24/EG, PB L 125 van 5.5.2001, blz. 51.

het evaluatieproces:

- om hun vorderingen terug te krijgen, moeten DGS – na het faillissement – dezelfde toegang tot informatie genieten als toezichthoudende instanties;
- gelijke behandeling van DGS moet gewaarborgd zijn, met name wat de preferentie van vorderingen betreft.

4. Conclusies

In de evaluatie van de richtlijn is gewezen op een aantal terreinen waar tekortkomingen bestaan in de reglementering van DGS op EU-niveau.

De Commissie acht talrijke verbeteringen in DGS op kortere termijn mogelijk zonder dat de bestaande richtlijn gewijzigd hoeft te worden, en stelt voor deze zaken direct ter hand te nemen. Ze worden genoemd in hoofdstuk 2. Bijlage II A bevat een samenvatting van de voorgestelde maatregelen.

Er moet nog steeds overtuigend worden aangetoond dat een ingrijpender wijziging van het bestaande regelgevingskader op langere termijn nodig is en dat de verwachte baten van een dergelijke wijziging opwegen tegen de kosten. Volgens de Commissie is nog onvoldoende tastbaar resultaat zichtbaar in de bredere vangnetproblematiek om de wijzigingen door te kunnen voeren die een of meer specifieke, fundamentele tekortkomingen in de richtlijn ondervangen. De aanpak van deze tekortkomingen vereist een belangrijke wetgevingsinspanning om de financiering van nationale regelingen te harmoniseren, en heeft voor de banksector in een aantal lidstaten aanzienlijke financiële gevolgen, maar levert maar weinig zichtbaar voordeel op. Verdere wijzigingen in de wetgeving zullen afhangen van de lopende werkzaamheden op andere, aanverwante terreinen (zie bijlage II B) en van de bereidheid van lidstaten en belanghebbenden om deze te steunen, en zullen vooraf worden gegaan door een deugdelijke effectbeoordeling. Met name zijn een duidelijker beeld van de verdeling van prudentiële verantwoordelijkheden en zo nodig meer samenhang in de lastenverdelingsaanpak (m.a.w. wie betaalt de rekening) bij een grensoverschrijdende bankcrisis in de EU nodig.

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.