

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.7.2010
COM(2010)369 definitief

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

Herziening van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels

COM(2010) 368

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

Herziening van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels

1. INLEIDING

Dit verslag behandelt de vraagstukken die werden opgeworpen door de herzieningsclausules van artikel 7, lid 1, onder a, en artikel 12, lid 1, van de richtlijn die niet, of niet volledig, worden behandeld door het voorstel tot wijziging van Richtlijn 94/19/EG:

- de gepastheid van een vaste dekking tot een bedrag van 100 000 euro (artikel 7, lid 1, onder a);
- de gepastheid van en de voorwaarden voor een volledige dekking voor bepaalde tijdelijk verhoogde saldi (artikel 12, lid 1, onder b);
- de voordelen en kosten van de mogelijke invoering van een paneuropees depositogarantiestelsel (artikel 12, lid 1 onder d);
- de harmonisatie van de reeks van gedekte producten en depositanten, met inbegrip van de specifieke behoeften van midden- en kleinbedrijf en van lokale overheden (artikel 12, lid 1, onder f);
- de koppeling tussen depositogarantiestelsels en alternatieve manieren om te voorzien in terugbetaling aan depositanten, zoals mechanismen voor nooduitbetaling (artikel 12, lid 1, onder g).

Dit verslag dient dus te worden gelezen in samenhang met het bijbehorende wetgevingsvoorstel. Tot slot gaat het verslag ook kort in op het verband tussen depositogarantiestelsels en de werkzaamheden van de Commissie inzake de resolutie van banken.

2. DEKKING EN CATEGORIEËN VAN DEPOSITO'S

Dit gedeelte behandelt de gepaste dekking, tijdelijk hoge depositosaldi en de bijzondere behoeften van overheden en midden- en kleinbedrijf (MKB's).

2.1. Gepastheid van de vaste dekking tot een bedrag van 100 000 euro

Richtlijn 2009/14/EG bepaalt dat de lidstaten er uiterlijk op 31 december 2010 voor zorgen dat de dekking wordt vastgesteld op 100 000 euro. Deze richtlijn werd goedgekeurd in de herfst van 2008 toen de financiële crisis verergerde. Vanwege de urgentie van de zaak werd toentertijd geen effectbeoordeling uitgevoerd. De Commissie heeft de gepastheid van een vaste dekking tot 100 000 euro met terugwerkende kracht beoordeeld.

De aanpak van 'minimumharmonisatie' voorgestaan door Richtlijn 94/19/EG heeft geleid tot aanzienlijke verschillen in de dekking van de verschillende lidstaten. Toen de financiële crisis

in de herfst van 2008 verergerde, verplaatsten sommige EU-deposanten hun deposito's van banken in lidstaten met een lagere dekking naar die met een hogere depositobescherming. Zulke verschillen kunnen leiden tot ernstige verstoringen. Depositoverschuivingen op basis van slechts één factor (de dekking) kunnen duur uitvallen voor deposanten, omdat het overschakelen van de ene bank naar de andere bijvoorbeeld van invloed kan zijn op de rente die zij beuren. Voor kredietinstellingen kan een dergelijke plotse en sterke uitstroom van deposito's de liquiditeit onder zware druk zetten. Dit kan op zijn beurt de 'reële economie' beïnvloeden (omdat de banken in periodes van financiële instabiliteit mogelijk hun kredietverlening beperken) en uiteindelijk leiden tot overheidsinterventie en de aanwending van overheidsmiddelen. Als deposanten bovendien hun bank kiezen op grond van de aangeboden depositobescherming (waarover de banken geen controle hebben), in plaats van de kwaliteit en kostprijs of voordelen van het product, profiteren ze niet ten volle van de interne markt. Om in de toekomst zulke verstoringen te voorkomen en in de gehele interne markt te zorgen voor een gelijk speelveld, moet de dekking in beginsel overal hetzelfde zijn.

De dekking in de lidstaten varieert nog aanzienlijk, van het minimum van 50 000 euro tot 103 291 euro in Italië¹ en zelfs met onbeperkte garanties in bepaalde lidstaten (zie bijlage 1). Momenteel passen 16 van de 27 lidstaten de dekking van 100 000 euro reeds toe of hebben zij wetgeving vastgesteld om deze dekking dit jaar in te voeren. Teruggaan naar een dekking die lager is dan 100 000 euro zou daarom verwarrend zijn voor de deposanten en zou het vertrouwen opnieuw kunnen ondergraven door het risico van bankrups onnodig te vergroten. Dit zou ook verkeerd kunnen worden geïnterpreteerd als zou de EU geen duidelijke visie en geen consequente globale strategie hebben voor de hervorming van de depositogarantiestelsels, die een belangrijk onderdeel zijn van het financiële vangnet.

Een vaste dekking van 100 000 euro is de optimale oplossing op het vlak van doelmatigheid en kostenefficiëntie. Zij zou de depositobescherming aanzienlijk verbeteren zonder de kosten voor banken en deposanten buiten verhouding te verhogen. In vergelijking met de dekking die in de lidstaten van toepassing was vóór de financiële crisis, zou dit het *bedrag* van de gedekte deposito's verhogen van 61 % naar 72 % van de in aanmerking komende deposito's; dit zou ook het *aantal* volledig gedekte deposito's doen stijgen van 89 % naar 95 % van de in aanmerking komende deposito's. De voordelen van een dekking die hoger is dan 100 000 euro zouden zeer beperkt zijn (een dekking van 200 000 euro, bijvoorbeeld, zou het aantal volledig gedekte deposito's slechts met minder dan 2 % doen stijgen), waaruit blijkt dat een hogere dekking de bijkomende kosten niet zou rechtvaardigen.

Bijgevolg is het huidige mechanisme om de dekking op te trekken tot een vast bedrag van 100 000 euro gepast.

2.2. Midden- en kleinbedrijf (MKB) en lokale overheden

Om het systeem te vereenvoudigen en te harmoniseren en om te zorgen voor een snellere uitbetaling door de toetsing van vorderingen te vergemakkelijken, staat de Commissie de opname of uitsluiting van hele categorieën van deposanten zoals ondernemingen en overheden in alle lidstaten voor in plaats van binnen een bepaalde categorie onderscheid te maken (bv. op grond van de omvang van een onderneming of de aard van de overheid) aangezien een dergelijk onderscheid tijdrovend en duur zou zijn.

¹ In Noorwegen bedraagt de (omgerekende) dekking meer dan 240 000.

MKB's zijn momenteel gedekt in de mate dat zij een vereenvoudigde balans mogen opstellen. Dit is ruwweg hetzelfde als de EU-definitie van kleine ondernemingen. Aangezien deze subcategorie van MKB's al 98,7 % van alle EU-ondernemingen uitmaakt (99,8 % als het om alle MKB's zou gaan), worden de kosten om ongeveer 1 % van de depositanten te identificeren tijdens de uitbetaling, waarbij de terugbetaling aan depositanten mogelijk vertraging oploopt, hoger geraamd dan de voordelen die worden verwacht van het verhoeden van uitbetalingen aan een dergelijk laag aantal depositanten. Daarom stelt de Commissie voor om alle ondernemingen op te nemen, ongeacht hun omvang.

Aangezien deposito's van lokale overheden momenteel in 20 lidstaten uitgesloten zijn, zou hun uitsluiting slechts in zeven lidstaten van belang zijn en van minder invloed zijn dan hun opname. De dekking van 100 000 euro zou voor de meeste lidstaten onbeduidend zijn omdat naar schatting ongeveer 83 % van de lokale overheden in de EU-deposito's hebben van meer dan 50 000 euro en ongeveer 72 % deposito's hebben die meer dan 100 000 euro bedragen. In enkele lidstaten van de EU-12 (bv. Tsjechië en Litouwen) zijn de gemiddelde deposito's van gemeenten echter de laagste van de EU, dus de effecten zouden daar groter kunnen zijn.

Er zijn veel minder lokale overheden dan depositanten in de EU (ongeveer 121 000 lokale overheden en 450 miljoen andere depositanten). Het beperkte aantal lokale overheden ten opzichte van alle andere depositanten vermindert de effecten op de financiële stabiliteit indien zich een bankfaillissement voordoet. Zelfs als gemeenten technisch gesproken insolvent zijn, bestaan er volgens de nationale wetgeving middelen om ervoor te zorgen dat zij hun basisopdrachten ten behoeve van het publiek kunnen blijven uitvoeren. Zo nodig hebben zij ook veel gemakkelijker toegang tot krediet dan gewone burgers.

Terwijl alle ondernemingen door depositogarantiestelsels gedekt moeten worden, dienen de lokale overheden daarvan te worden uitgesloten.

3. EEN PANEUROPEES DEPOSITOGARANTIESTELSEL

Om de grensoverschrijdende samenwerking tussen depositogarantiestelsels te verbeteren en de huidige versnippering van het systeem te ondervangen (er zijn bijna 40 stelsels in de EU), hebben de diensten van de Commissie de voordelen en kosten van de invoering van een paneuropees depositogarantiestelsel geanalyseerd. De volgende structurele keuzes werden in acht genomen:

- één enkele entiteit treedt op als paneuropees stelsel ter vervanging van de bestaande stelsels;
- een aanvullend stelsel op EU-niveau (een zogenoemd '28e stelsel') dat de bestaande stelsels in de 27 lidstaten aanvult en ondersteunt;
- een netwerk van bestaande stelsels ('een EU-systeem van depositogarantiestelsels'), met inbegrip van een wederzijdse kredietfaciliteit; dit zou betekenen dat, als de financiële capaciteit van één depositogarantiestelsel opgebruikt is, dit stelsel geld kan gaan lenen bij de andere stelsels (een soortgelijk systeem wordt in Oostenrijk toegepast).

Wat het lidmaatschap betreft, werden de volgende keuzes in aanmerking genomen: (i) alle banken worden er lid van; (ii) alleen grensoverschrijdende banken (d.w.z. banken met

kantoren in een andere lidstaat) worden er lid van; (iii) alleen grote, systemisch belangrijke banken worden er lid van.

Eén enkel paneuropees depositogarantiestelsel zou kostenefficiënt zijn omdat het jaarlijks administratiekosten ten bedrage van ongeveer 40 miljoen euro zou besparen. Het zou aldus een economisch effectieve oplossing zijn om het probleem van de versnippering te ondervangen, maar er zijn enkele juridische kwesties die verder onderzoek behoeven. Daarom moet het idee van één enkel paneuropees stelsel worden gezien als een langetermijnproject en dient het tegen 2014 verder te worden bekeken. Het dient ook te stroken met de ontwikkelingen en vooruitgang in verband met de nieuwe toezichthoudende architectuur in de EU en ontwikkelingen in de resolutie van banken (zie volgende deel).

Een '28e stelsel' zou eerder ineffectief zijn omdat het de zaken ingewikkelder zou maken zonder een oplossing te bieden voor het probleem van de onsamenhangendheid die voortvloeit uit het feit dat er in de EU zowat 40 stelsels bestaan. Een netwerk van bestaande stelsels ('een EU-systeem van depositogarantiestelsels') zou relatief eenvoudig opgezet kunnen worden omdat het geen wijzigingen zou vereisen in de juridische structuur van de nationale stelsels. Bovendien zou het vertrouwen van de deposanten sterker worden als er tussen de stelsels een wederzijdse kredietfaciliteit zou bestaan, waardoor het risico van overheidsinterventie kleiner wordt.

In deze situatie zou een netwerk van depositogarantiestelsels met een wederzijdse kredietfaciliteit (zie bijlage) moeten worden beschouwd als de eerste stap naar de totstandkoming van één enkel paneuropees stelsel in de toekomst. Op te merken valt dat de invoering van een paneuropees stelsel veronderstelt dat de depositogarantiestelsels volledig geharmoniseerd zijn. Het kan daarom alleen in werking treden als de streefwaarde voor hun geldmiddelen, namelijk 1,5 % van de in aanmerking komende deposito's, bereikt is.

Een paneuropees depositogarantiestelsel van eender welke structuur dient alle banken te omvatten. Elke andere keuze zou potentieel verstorend zijn en onverenigbaar lijken met de interne markt.

4. NOODUITBETALING

De Commissie stelt voor om de uitbetalingsperiode tot zeven dagen te verkorten. Nooduitbetaling is echter niet vastgesteld als de mogelijkheid die de voorkeur wegdraagt.

Wanneer een bepaald bedrag (bv. 10 000 euro in drie dagen tijd) van tevoren snel wordt uitbetaald en wanneer de huidige uitbetalingsperiode (nl. vier tot zes weken) voor bedragen hoger dan 10 000 euro wordt behouden, zou dit betekenen dat de depositogarantiestelsels tweemaal moeten uitbetalen, waardoor de kosten (die voortvloeien uit het gebruik van personele en technische middelen) wellicht ook nagenoeg zouden verdubbelen. Een snelle uitbetaling waarbij de vorderingen (vanwege de tijdsdruk) niet terdege worden getoetst, kan leiden tot een hoger aantal foutieve betalingen dan normaal het geval is. Dit zou dan weer leiden tot hogere kosten voor de depositogarantiestelsels omdat er middelen nodig zijn om het foutief uitbetaalde geld te recupereren. In de praktijk zou dit zeer moeilijk en tijdrovend zijn, en het zou de stelsels er wellicht toe verplichten om vorderingen aan te vechten in de rechtbank. Een 'nooduitbetaling' kan ook nadelig zijn voor het vertrouwen van de deposanten omdat dit hun een zeer negatief marktsignaal zou geven. Deposanten die op korte termijn slechts een gedeelte van hun deposito's ontvangen, kunnen geloven dat het

depositogarantiestelsel onvoldoende middelen heeft om het hele bedrag uit te betalen en daardoor een run naar de banken veroorzaken door te proberen al hun deposito's op te nemen.

Daarom zou een 'nooduitbetaling' niet kostenefficiënt zijn en het vertrouwen van de deposanten kunnen ondergraven. Als een depositogarantiestelsel na drie dagen 10 000 euro kan uitbetalen, moet het ook in staat zijn om op korte termijn 100 000 euro uit te betalen als het degelijk gefinancierd wordt. Het is veel doeltreffender om te zorgen voor de nodige voorwaarden om een veel snellere standaarduitbetaling tot stand te brengen zoals vermeld in het wetgevingsvoorstel van de Commissie.

5. DEPOSITOGARANTIE EN RESOLUTIE VAN BANKEN (ALTERNATIEVEN VOOR UITBETALING)

Het alternatief voor het activeren van depositogarantiestelsels en de liquidatie van de bank zou de resolutie van banken zijn (d.w.z. de organisatie van een ordelijk faillissement) dat de continuïteit van de bankdiensten met zich meebrengt zodat de deposanten voortdurend toegang hebben tot hun geld. Deposito's mogen met name aan een andere bank worden overgedragen.

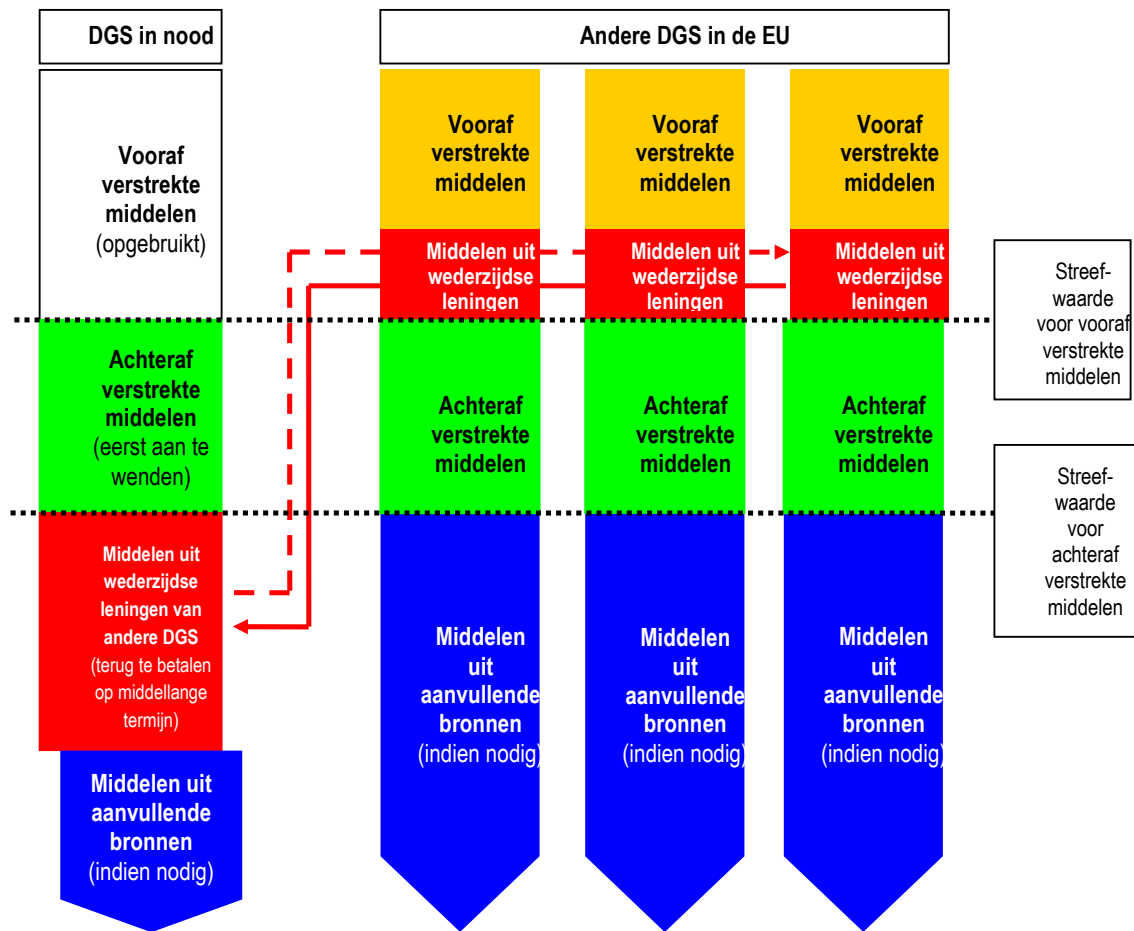
De Richtlijn inzake de depositogarantiestelsels mag geen te voorschrijvende benadering van zulke alternatieven voor uitbetaling aanhouden aangezien de resolutie van banken het onderwerp is van afzonderlijke mededelingen² die de weg bereiden naar een ophanden zijnd wetgevingsvoorstel. Het voorstel inzake depositogarantiestelsels mag niet anticiperen op de werkzaamheden die momenteel gaande zijn in verband met de resolutie van banken. Ook mag de voortgang inzake de depositogarantiestelsels geen vertraging oplopen door verdere ontwikkelingen op dit domein. Een goede oplossing zou erin bestaan er zorg voor te dragen dat de Richtlijn inzake de depositogarantiestelsels aangepast kan worden aan wijzigingen die voortvloeien uit verdere werkzaamheden in verband met de resolutie van banken. Bijgevolg stelt de Commissie voor dat de kostprijs voor de overdracht van deposito's door depositogarantiestelsels als een resolutiemaatregel niet hoger mag zijn dan de kostprijs voor de terugbetaling aan deposanten.

Als depositogarantiestelsels een ruimer mandaat zouden hebben, namelijk met inbegrip van vroegtijdige interventie maatregelen (bv. herkapitalisatie, liquiditeitssteun, garanties), dan zouden ze adequaat gefinancierd moeten worden. Zij zouden aanvullende middelen moeten innen boven de streefwaarde. Dat komt omdat de resolutie van banken een alternatief is voor uitbetaling terwijl vroegtijdige interventie niet altijd voorkomt dat later in uitbetaling moet worden voorzien.

* * *

² Zie COM(2009) 561 en COM(2010) 254.

Bijlage: Schets van financieringselementen in een ‘EU-netwerk van depositogarantiestelsels’ met wederzijdse leenfaciliteit



Bronnen: diensten van de Commissie.