



Det nya Insättningsgarantidirektivet

Finansdepartementet

2010-09-24

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 368

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv .../.../EU om insättningsgarantisystem [omarbetning]

Sammanfattning

Kommissionen har som ett led i sitt arbete med att skapa ett stabilare finansiellt system föreslagit en rad ändringar av de gällande EU-reglerna för insättningsgaranti för att öka skyddet för bankkunder. På så sätt vill man också återskapa konsumenternas förtroende för det finansiella systemet efter finanskrisen. För bankkontoinnehavare innebär åtgärderna, som föreslagits, att om en bank kommer på obestånd får kontoinnehavarna sina insatta medel utbetalda inom sju dagar, att beloppet för ersättning av insatta medel harmoniseras till 100 000 euro och att insättarna blir bättre informerade om hur och när medlen omfattas av insättningsgarantin. Bankernas avgifter för insättningsgarantin kommer att riskanpassas. Därmed förbättras bankernas incitament för att minska risktagandet och reducerar problemet att banker med riskabla affärsmodeller subventioneras. Förslaget avser också att stärka insättningsgarantisystemens finansiering.

De flesta ändringar föreslås träda i kraft år 2013 och kommer, när de införlivats med avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, att gälla i samtliga EU-medlemsstater samt i Norge, Island och Liechtenstein.

Regeringen anser att förslaget kommer att bidra till en utökad harmonisering av konsumentskyddet på den europeiska bankmarknaden. Dessutom kommer förslaget stärka finansieringen av de europeiska insättningsgarantisystemen och därmed värna skattebetalarens intresse.

1.1 Ärendets bakgrund

Den 7 oktober 2008 beslutade Europeiska unionens råd att tilltron till den finansiella sektorn måste återskapas och uppmanade därför kommissionen att ta fram ett lämpligt förslag för att främja överensstämmelsen mellan insättningsgarantisystemen. Detta ledde till att direktivet 2009/14/EG antogs.¹

Direktivet 2009/14/EG innehåller en klausul om att alla aspekter av direktivet senare ska ses över. Efter att en sådan översyn har gjorts har kommissionen lagt fram ett förslag till ett nytt direktiv som ska ersätta det gällande direktivet 94/19/EG, inklusive de ändringar som gjorts i detta.

1.2 Förslagets innehåll

De viktigaste inslagen i direktivförslaget är följande:

– Enhetlig täckning: Förslaget innebär att den tidigare beslutade höjningen per den 31 december 2010 av ersättningstaket till 100 000 euro för insatta medel består. Detta innebär att 95 % av alla kontohavare i EU kommer att få tillbaka alla sina insättningar om deras bank² kommer på obestånd. Täckningen omfattar insättningar gjorda av privatpersoner, små, medelstora och stora företag samt i alla valutor. Undantagna är alla insättningar som görs av finansinstitut och myndigheter. Dessutom finns det undantag för strukturerade investeringsprodukter och skuldebrev. Medlemsstaterna kan dock besluta att vissa insättningar som härrör från fastighetstransaktioner eller är kopplade till en insättares personliga situation, t.ex. giftermål, skilsmässa eller dyl., får omfattas av en högre täckningsnivå under en begränsad tid (högst 12 månader). Finansieringen av sådana höjda täckningsnivåer får emellertid inte ske genom insättningsgarantisystemet. Vidare kan medlemsstaterna besluta att bibehålla eller införa system som skyddar ålderspensions- och pensionsförsäkringsprodukter. Dock bör detta ske utanför insättningsgarantisystemet.

– Snabbare utbetalningar: Från och med den 1 januari 2014 ska kontoinnehavare få insatta medel utbetalda inom sju dagar. För att kunna betala ut pengarna inom denna tidsfrist ska tillsynsmyndigheterna i ett tidigt skede underrätta insättningsgarantimyndigheten om att det finns problem i en bank. I det fall att det finns risk för att ett ersättningsfall kan uppstå ska insättningsgarantimyndigheten kunna efterfråga information om insättarnas

¹ Direktiv 2009/14/EG om ändring av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar, vad gäller täckningsnivån och utbetalningsfristen.

² Direktivet omfattar alla kreditinstitut. I det följande används dock, för enkelhetens skull, begreppet "bank".

konton från banken. Som ett led i beredskapen ska garantimyndighetens system regelbundet stresstestas.

2009/10:FPM121

– Förenklat system för utbetalning av ersättning: För att få ersättning ska, enligt förslaget, en insättare som har gjort insättningar i en filial till en utländsk bank vända sig till värdlandets insättningsgarantimyndighet som ska betala ut ersättningen. Hemlandets insättningsgarantisystem ska därefter kompensera värdlandets insättningsgarantisystem för gjorda utbetalningar.

– Bättre information: Insättare ska erhålla bättre information om vad insättningsgarantisystemet omfattar och hur det fungerar. Detta ska göras i en gemensam och lättförståelig standardmodell och var informationen går att få ska framgå av kontoutdrag.

– Långsiktig och stabil finansiering: Förslaget kommer att bidra till en stabilare finansiering av insättningsgarantisystemen. Finansieringen ska ske i fyra steg. Som ett första steg tillförs systemet genom bankernas avgifter en solid finansiell bas. Förslaget innebär att systemen ska ha en ex-ante (på förhand) finansierad finansiell bas (målnivå) som motsvarar 1,5 procent av de ersättningsberättigade insättningarna. Enligt förslaget ska alla system nå målnivån senast den 31 december 2020. Om det visar sig vid ett ersättningsfall att ett systems medel inte räcker ska deltagande banker i systemet erlägga ett extra tillskott på 0,5 procent av de ersättningsberättigade insättningarna. Om detta inte heller räcker kan systemen låna ett begränsat belopp från andra system inom unionen ("ömsesidig lånemöjlighet"). Inom den lånemekanismen ska systemen kunna låna upp till 0,5 procent av de egna ersättningsberättigade insättningarna. Lånemekanismen ska dock inte vara på plats förrän den 1 januari 2021. Som en följd av konstruktionen begränsas ett lands utlåning inom lånemekanismen, implicit, till 0,5 procent. Lånet måste godkännas av den europeiska myndigheten för banktillsyn European Banking Authority, EBA. Slutligen som ett fjärde steg och som en sista utväg används andra finansieringsalternativ som en reservlösning. Förslaget skapar därmed ett system där utbetalningar upp till 2,5 procent av ersättningsberättigade insättningar ska kunna betalas ut utan att insättningsgarantisystemen behöver använda sig av andra mekanismer för att låna upp pengar.

– Incitament: Avgifterna ska, liksom i dag, betalas av bankerna själva. Avgifterna kommer att justeras i förhållande till den risk som varje enskild bank utgör. Riskanpassade avgifter kommer därmed att minska konkurrens-snedvridningen. Dessutom specificerar förslaget att avgifterna ska sättas så att systemen når upp till målnivån utan att det krävs stora planerade avgiftshöjningar i framtiden.

Sammanlagt syftar förslaget till att bidra till att insättare och skattebetalare i Europa erhåller ett bättre skydd och till att förhindra att konkurrensen mellan insättningsinstitut snedvrids.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2009/10:FPM121

Den 1 januari 1996 trädde lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (insättningsgarantilagen) i kraft. Lagen bygger på EG-direktivet 94/19/EG. Detta direktiv har ändrats genom direktivet 2009/14/EG.

Insättningsgarantin i Sverige omfattar alla – både fysiska och juridiska personer – som har insättningar hos ett institut som omfattas av garantin med undantag för institut som själva tar emot insättningar som omfattas av garantin. Som institut räknas enligt insättningsgarantilagen banker, kreditmarknadsföretag samt värdepappersbolag med tillstånd att ta emot kunders medel på konto.

Sedan den 30 juni 2009 omfattar den svenska insättningsgarantin insättningar upp till 500 000 kronor eller, åtminstone, ett belopp motsvarande 50 000 euro per insättare och institut. Hela beloppet betalas ut, vilket innebär att någon självrisk inte räknas av. En insättare har dessutom rätt till upplupen ränta räknat fram till konkursbeslutet. Ersättningen betalas ut brutto, dvs. utan avdrag för eventuella skulder som insättaren kan ha till institutet.

Enligt kommissionens direktiv 2009/14/EG ska den högsta ersättningsnivån senast den 31 december 2010 i samtliga medlemsstater vara minst lika med 100 000 euro. Inom Regeringskansliet pågår det ett arbete med att anpassa den svenska lagstiftningen. För att minska skillnaderna mellan täckningsnivåerna kräver det nya förslaget en större harmonisering. Enligt förslaget ska de högsta garanterade beloppet fr.o.m. den 1 januari 2013 vara 100 000 euro, varken lägre eller högre.

Ersättningen betalas ut av garantimyndigheten. Sedan den 1 januari 2008 ansvarar Riksgäldskontoret för dessa uppgifter. Enligt insättningsgarantilagen får garantimyndigheten låna medel i Riskgäldskontoret.

En insättare behöver inte ansöka om ersättning utan garantimyndigheten är skyldig att självmant underrätta berörda insättare och betala ut ersättning.

För närvarande måste ersättningarna betalas ut inom tre månader. Myndigheten kan i särskilda fall beviljas förlängning av utbetalningsfristen efter ansökan hos allmän förvaltningsdomstol. Fristen kan då förlängas med två månader. Enligt det gällande direktivet 2009/14/EG ska ersättningarna utbetalas inom 20 dagar fr.o.m. den 1 januari 2011. Ett arbete pågår med att införliva dessa bestämmelser med svensk rätt. Denna frist kan under exceptionella omständigheter förlängas med tio arbetsdagar. Det nya förslaget, förkortar utbetalningsfristen ytterligare och kräver att utbetalningen, senast den 31 december 2013, måste ske inom en vecka.

Insättningsgarantilagen kräver att avgifter för insättningsgarantin ska uppgå till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av insättningarna. Avgiften ska anpassas efter ett instituts kapitaltäckningsnivå. Det nya förslaget från kommissionen kräver att det dessutom tas hänsyn till en banks riskprofil. Riskprofilen beräknas med hjälp av fyra mått som förslaget definierar.

Beroende på riskprofilen ska avgifterna för de mest riskabla bankerna vara omkring två och en halv gång högre än för de minst riskutsatta bankerna.

Enligt direktivförslaget ska de nationella insättningsgarantisystemen ex-ante finansieras och ha tillräckliga medel för att hantera ersättningsfall. Systemen ska motsvara 1,5 procent av de ersättningsberättigade insättningarna senast den 31 december 2020. Vid behov måste instituten dessutom betala extra avgifter som motsvarar 0,5 procent av de ersättningsberättigade insättningarna.

Enligt direktivförslaget är det tillåtet för de nationella garantisystemen att låna pengar från insättningsgarantisystem i andra länder. Den nuvarande insättningsgarantilagen innehåller ingen målnivå. Dessutom saknar det svenska insättningsgarantisystemet möjligheten att ta ut en avgift i efterskott och att ta upp lån från andra insättningsgarantisystem.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Budgetära konsekvenser: Förslaget innebär ökade intäkter till insättningsgarantisystemet. Insättningsgarantifondens behållning ökar och det finansiella sparandet i offentlig sektor (staten) blir högre. Statens budgetsaldo och statsskuldens brutto påverkas inte eftersom avgifterna förs till insättningsgarantifonden. Den konsoliderade statsskuden minskar eftersom avgifterna placeras i statspapper och myndigheternas innehav av statspapper räknas bort vid konsolideringen. Statsskuden enligt Maastrichtdefinitionen minskar av samma skäl.

Konsekvensanalys

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys.³

Finansiella företag kommer i viss mån att belastas av kostnader. Kostnaderna består av investeringar i datasystem och de höjda avgifterna för insättningsgarantin. Kommissionens konsekvensanalys uppskattar att förslagets kostnader kommer att genomsnittligt reducera bankernas vinster med 4 procent under de första fem åren och sedan med 2,5 procent under de fem åren därpå. Kostnaderna kommer inte bara bäras av finansföretagen utan även delvis av kunderna. Finansföretagen kommer dock även att gynnas i och med att ett starkare insättningsgarantisystem minskar risken för uttagsanstormningar.

De riskdifferentierade avgifterna kommer att reducera problemet med att institut med riskabla affärsmodeller subventioneras. De svenska bankerna kommer att gynnas eftersom alla banker i EU måste vara medlem i ett ex-ante finansierat insättningsgarantisystem. Vissa system i Europa i dag bygger exempelvis enbart på finansiering av ersättningsfall i efterhand. En konkurrensnackdel för de svenska bankerna kommer därmed att slopas.

³ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/20100712_ia_en.pdf

Emellertid måste även de andra regleringsförändringarna som förväntas i följden av finanskrisen beaktas. Införandet av en stabilitetsavgift på EU-nivå, nya kapitaltäckningsregler, ett nytt investerarskyddssystem och reglering för systemviktiga institut kommer, liksom det här förslaget, leda till ökade kostnader för det europeiska banksystemet. Kostnaderna sammanfaller med en period när banksystemen är fortsatt svaga och i stort behov av kapital.

Enskilda personer och icke-finansiella företag kommer tillsammans med bankerna att dela på kostnaderna. Emellertid utökar förslaget insättarens trygghet under krisperioder. Fastställandet av det höjda ersättningsbeloppet är i sig ett stort framsteg för konsumentskyddet. Det gäller också för den förkortade utbetalningstiden. Dessutom bidrar förslaget till att minska skillnaderna mellan insättningsgarantisystemen och medverkar till en ökad konkurrens om kunderna.

Garantimyndigheten erhåller genom direktivförslaget bättre verktyg. Riskanpassade avgifter motarbetar en subventionering av banker med mer riskfyllda affärsmodeller. Detta kan medföra ett minskat behov av att ens ta skyddssystemen i bruk. Garantimyndigheten får större möjligheter att arbeta med institut i ett förberedande skede inför ett eventuellt ersättningsfall. Genom de klargjorda befogenheterna ökar effektiviteten i garantimyndighetens arbete med institut som råkat i problem. Hanteringen vid ett ersättningsfall blir smidigare, eftersom direktivförslaget innebär att förberedelser kan påbörjas tidigare. Den förkortade utbetalningstiden kommer dock att öka garantimyndighetens behov av resurser. En förutsättning för att klara en så kort utbetalningstid är att garantimyndigheten måste kunna lita på informationen som den får från instituten. I framtiden måste garantimyndigheten ha ett utökat samarbete med både instituten och med tillsynsmyndigheten. Eftersom garantimyndigheten finansieras genom avgifter kommer det inte att leda till utökade avgifter för staten.

Konsumentskyddet stärks. Förslagen syftar till att öka konsumentskyddet och förutsättningarna för finansiell stabilitet. Som en följd kommer förslaget att bidra positivt till samhällsekonomin och därmed också, indirekt, till statsfinanserna. De förändringar som förslaget innebär kommer att ge insättare ett bättre skydd genom en markant snabbare utbetalningshantering vid ett ersättningsfall. Det kommer också att bli lättare för insättarna att få tillgång till information om vad som gäller för olika finansiella instrument och konton. Insättarna kommer därmed att få ökade möjligheter att välja en sparform med den grad av skydd de önskar. På så sätt gynnas också konsumentskyddet och förutsättningarna för finansiell stabilitet ökar. Höjda avgifter för insättningsgarantin kan dock leda till något reducerade räntor på insättningar.

Myndigheternas insättningar kommer, enligt förslaget, inte längre att täckas av insättningsgarantin. De flesta svenska myndigheterna har dock större belopp än 100 000 euro i insättningar. Därför förväntas förändringarna inte ha någon större effekt.

Konkurrensen mellan företagen på den finansiella marknaden bedöms påverkas positivt av förslaget till följd av att avgifterna blir risk-differentierade. Kreditinstitut och andra företag som bedriver insättnings-garantiskyddad verksamhet är redan i dag skyldiga att informera sina kunder om vad som täcks av skydden. Kommissionens förslag innebär att denna informationsskyldighet kommer att bli lättare att uppfylla, då reglerna kommer att bli tydligare.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har sedan länge förespråkat en harmonisering av insättnings-garantisystemen och är i huvudsak positivt inställd till förslaget. Det finns dock vissa delar av förslaget som kan vara problematiska, bl.a. finansieringsfrågan i allmänhet och utlåning mellan olika insättnings-garantisystem i synnerhet samt den korta tidsfristen för konstaterande av ersättningsrättens inträde. Det kan även uppstå praktiska problem till följd av den förkortade utbetalningsfristen. Regeringen anser också att finansierings-frågan behöver analyseras ytterligare. Regeringen har invändningar mot lånemekanismen och anser att den bör utgå. Det bör vara varje medlemsstats åtagande att garantera respektive lands insättningsgarantissystem.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats än. Synpunkter från berörda svenska intressenter kommer dock att inhämtas.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Jämförd med artikel 54.1 EUF-fördraget föreskrivs det i artikel 53 i EUF-fördraget att direktiv kan utfärdas avseende bestämmelser om att starta och driva verksamhet i företag som exempelvis kreditinstitut. Detta förslag grundar sig därför på artikel 53.1 i EUF-fördraget. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

I motiveringen till förslaget till direktiv gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Som skäl anges att målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Enbart EU-åtgärder kan säkerställa att kreditinstitut som bedriver verksamhet i mer än en medlemsstat omfattas av likvärdiga krav för insättningsgarantisystem. Därigenom kan man skapa lika spelregler, undvika omotiverade kostnader för att uppfylla olika krav för gränsöverskridande verksamhet och främja ytterligare integration på EU-marknaden. EU-åtgärder tillgodoser även en hög nivå av finansiell stabilitet i EU. I synnerhet harmoniserad täckningsnivå, finansiering och harmoniserade tidsfrister för utbetalningar kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna eftersom incitament att harmonisera dessa aspekter kan befaras vara lågt med tanke på de skillnader som föreligger idag. Detta kan således bättre uppnås på EU-nivå, vilket har bekräftats i befintliga direktiv om insättningsgarantisystem.

Regeringen menar att i ljuset av finanskrisen behöver insättarskyddet regleras på unionsnivå, och utkastet till lagstiftningsakt bedöms därför i huvudsak vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgrupp. Förhandlingarna beräknas påbörjas under september 2010 och fortgå under hösten.

4.2 Fackuttryck/termer

--