

Het depositogarantiestelsel in Europees perspectief

J.M. van Poelgeest & M. Kuilman

1 Inleiding

In Nederland bestaat er een depositogarantiestelsel dat door de kredietcrisis bij een groot publiek bekend is geraakt. Het depositogarantiestelsel beoogt depositohouders – spaarders en rekening-couranthouders – te compenseren als een bank niet in staat is te voldoen aan haar verplichtingen die voortvloeien uit deposito's.

In dit artikel bespreken wij eerst wat het Nederlands depositogarantiestelsel inhoudt. Gelet op het feit dat het depositogarantiestelsel gebaseerd is op een Europese richtlijn inzake de depositogarantiestelsels,¹ zullen wij daarnaast de ontwikkelingen met betrekking tot het depositogarantiestelsel vanuit Europees perspectief bespreken. Hierbij zullen wij onder meer ingaan op de diverse recente wijzigingen en wijzigingsvoorstellen op Europees niveau en op de discussies en voorstellen op nationaal niveau. In dit verband geven wij tevens kort een beschrijving van het systeem van de depositogarantiestelsels, zoals dat in de diverse lidstaten van de Europese Unie en in de Verenigde Staten geldt.

2 Het depositogarantiestelsel

Het depositogarantiestelsel heeft als doel depositohouders te compenseren in het geval een bank die deelneemt aan het depositogarantiestelsel niet in staat is aan haar verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit deposito's. Het depositogarantiestelsel is geregeld in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en in het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft (het besluit). Het depositogarantiestelsel² wordt in de Wft wel de vangnetregeling genoemd. De vangnetregeling houdt kort gezegd in dat indien een deelnemende bank niet meer aan haar betalingsverplichtingen uit hoofde van bepaalde deposito's kan voldoen, De Nederlandsche Bank (DNB) ervoor zorgt dat de vorderingen van bepaalde crediteuren van de bank toch nog worden voldaan. DNB verhaal de kosten hiervan vervolgens op de banken die deelnemen aan het stelsel.

1 Richtlijn 1994/19/EG van 30 mei 1994 (PbEG L 135), zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009 (PbEG L 068).

2 In de Wft is het depositogarantiestelsel als volgt gedefinieerd: 'een stelsel omtrent een garantie voor vorderingen van depositohouders op banken tegen het risico dat deze banken hun verplichtingen met betrekking tot die vorderingen niet kunnen nakomen'.

DNB kan besluiten tot toepassing van de vangnetregeling indien een bepaalde financiële onderneming betalingsonmachtig is.³ Dit is het geval indien DNB constateert dat die financiële onderneming, om redenen die rechtstreeks verband houden met haar financiële positie, niet in staat lijkt te zijn depositohouders terug te betalen.⁴

2.1 Voor welke financiële ondernemingen geldt het depositogarantiestelsel?

Het depositogarantiestelsel is van toepassing op banken die een vergunning hebben in de zin van artikel 2:11 Wft. Dit zijn banken⁵ met zetel in Nederland. Daarnaast kan op grond van de huidige wetgeving het depositogarantiestelsel ook van toepassing zijn op banken met zetel in een andere lidstaat⁶ die hun bedrijf uitoefenen vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor.⁷ Dergelijke banken met bijkantoren kunnen verzoeken om deelname aan het Nederlandse depositogarantiestelsel, ter aanvulling op de dekking van het stelsel van de lidstaat van herkomst.⁸ Dit kan echter alleen indien het depositogarantiestelsel dat geldt in de lidstaat van herkomst beperkter is dan het Nederlandse depositogarantiestelsel. Het uitgangspunt is dus dat bijkantoren van banken met hun statutaire zetel in een andere lidstaat onder het depositogarantiestelsel van het land van de staat van herkomst vallen.⁹

Bij besluit van 3 juli 2009, welk besluit op 22 juli in werking is getreden, is het Besluit gewijzigd en zijn er voorwaarden aan de deelname aan het depositogarantiestelsel voor banken uit een andere lidstaat met een bijkantoor in Nederland geïntroduceerd.

DNB kan, al dan niet op aanvraag, besluiten dat het depositogarantiestelsel van overeenkomstige toepassing is op banken met zetel in een staat die geen lidstaat is

- 3 Art. 3:260 Wft. Zie voor een overzicht van het depositogarantiestelsel, F.T.M. Nooyen, *Het depositogarantiestelsel, een overzicht*, Tijdschrift financiering, zekerheden en insolventierechtpraktijk, 2009-1, p. 13-16.
- 4 Art. 3:260 lid 2 Wft. Het besluit tot toepassing van de vangnetregeling wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Het besluit wordt zo spoedig mogelijk genomen en uiterlijk binnen 21 dagen nadat DNB voor het eerst heeft geconstateerd dat de financiële onderneming heeft nagelaten een verschuldigd en betaalbaar deposito terug te betalen, of zo spoedig mogelijk nadat een rechterlijke instantie in een lidstaat, om redenen die rechtstreeks verband houden met de financiële positie van de financiële onderneming, een beslissing heeft genomen die leidt tot schorsing van de mogelijkheid voor depositohouders om hun vordering op de desbetreffende financiële onderneming te verhalen.
- 5 Degene die zijn bedrijf maakt van het buiten besloten kring ter beschikking krijgen van opvorderbare gelden van anderen dan professionele marktpartijen, en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen.
- 6 Lidstaat omvat hier overigens ook staten, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein).
- 7 Banken in de zin van art. 2:14 Wft.
- 8 Art. 3:266 Wft. Op grond van art. 3:266 lid 5 Wft kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld betreffende de deelname aan het depositogarantiestelsel voor banken uit een andere lidstaat met een bijkantoor in Nederland. Deze regeling is ten tijde van het schrijven van dit artikel in voorbereiding.
- 9 Voor een beschrijving van de bevoegdheden van de toezichthouder van het land van herkomst en DNB wordt verwezen naar het rapport met betrekking tot de bevoegdheden van DNB inzake Icesave in opdracht van het ministerie van Financiën, 11 juni 2009.

1) die het bedrijf uitoefenen vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor, 2) indien op de vorderingen van crediteuren op die banken géén depositogarantiestelsel van toepassing is, 3) waarvan de dekking gelijkwaardig is aan de dekking op grond van de Europese richtlijn inzake de depositogarantiestelsels.¹⁰

Indien het een bank betreft die geen statutaire zetel of bijkantoor in Nederland heeft, is het niet mogelijk om te opteren voor het Nederlandse depositogarantiestelsel.

2.2 *Kosten van het depositogarantiestelsel*

De banken die zijn aangesloten bij het depositogarantiestelsel dragen de kosten van dit stelsel.¹¹ Er zijn alleen kosten verbonden aan deelname indien een bank die is aangesloten niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Deelname aan het stelsel hoeft dus niet (direct) tot kosten te leiden. Dit wordt wel het 'omslagstelsel' genoemd. Zoals hierna ook aan de orde zal komen, is Nederland een van de weinige Europese landen met een omslagstelsel.¹²

In het geval dat het depositogarantiestelsel van toepassing is, doet DNB uitbetalen en berekent zij deze kosten door aan de deelnemers van het stelsel. De hoogte van de kosten voor iedere deelnemende bank is afhankelijk van de door de deelnemers aangehouden deposito's die voor voldoening ingevolge het depositogarantiestelsel in aanmerking zouden kunnen komen.¹³

2.3 *Wie kan er voor welke vorderingen een beroep doen op het depositogarantiestelsel?*

Blijkens het besluit kunnen particulieren en kleine ondernemingen (ondernemingen die een verkorte balans mogen publiceren) een beroep doen op het depositogarantiestelsel.¹⁴ Een kleine groep particulieren is uitgesloten van het depositogarantiestelsel, waaronder bestuurders van de bank met betalingsproblemen, beheerders, hoofdelijk aansprakelijke vennoten, personen die 5% of meer houden in het kapitaal van de bank en personen die vergelijkbare zeggenschap hebben in een andere onderneming uit dezelfde groep als de desbetreffende bank en naaste verwanten van deze categorieën. Daarnaast kunnen professionele marktpartijen en professionele beleggers, zoals banken, verzekeraars, pensioenfondsen

10 Dit is de dekking als bedoeld in art. 6 lid 1 van richtlijn 1994/19/EG. Art. 3:267 lid 2 Wft.

11 Art. 3:259 lid 2 Wft.

12 Zie ook: Rapport Adviescommissie Toekomst Banken, Naar herstel van vertrouwen, p. 35 en Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009.

13 Art. 22 van het Besluit. Hierbij worden in aanmerking genomen de deposito's die worden aangehouden op de datum van de laatste door die bank aan DNB overgelegde geconsolideerde bedrijfs-economische balans voorafgaand aan het tijdstip waarop de betalingsonmacht is geconstateerd.

14 Een onderneming kwalificeert als een kleine onderneming indien zij op twee opvolgende balansdata heeft voldaan aan twee van de drie volgende criteria: 1) de waarde van de activa bedraagt niet meer dan € 4.400.000, 2) de netto-omzet over het boekjaar bedraagt niet meer dan € 8.800.000 en 3) het gemiddeld aantal werknemers over het boekjaar bedraagt niet meer dan 50.

en andere ondernemingen en overheidsinstellingen het depositogarantiestelsel niet inroepen.¹⁵

Deposito's die voor voldoening ingevolge het depositogarantiestelsel in aanmerking kunnen komen, zijn tegoeden op lopende rekeningen, spaarrekeningen of bijzondere spaarrekeningen, zoals termijndeposito's. Aandelen of obligaties aan toonder vallen niet onder het depositogarantiestelsel en komen niet voor vergoeding in aanmerking.¹⁶

2.4 *Uitbetalingstermijn*

DNB heeft als uitvoerder van het depositogarantiestelsel de taak om tot uitbetaling aan de depositohouders over te gaan. Op dit moment is in de Wft nog opgenomen dat betaling niet later geschiedt dan drie maanden na het tijdstip waarop een depositohouder zijn vorderingen bij DNB heeft ingediend. Deze termijn kan op basis van de Wft in bijzondere gevallen driemaal worden verlengd met ten hoogste drie maanden. Gelet op de Europese richtlijn inzake depositogarantiestelsels uit 1994 waarin is opgenomen dat uitbetaling binnen drie maanden moet geschieden met twee mogelijke verlengingstermijnen van drie maanden,¹⁷ lijkt deze bepaling verkeerd geïmplementeerd en is de uiteindelijke betalingstermijn in Nederland mogelijk drie maanden te lang.

Krachtens de wijziging van de Europese richtlijn inzake depositogarantiestelsels door richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009, moet op 30 juni 2009 een verkorting van de uitbetalingstermijn tot twintig werkdagen met een eenmalige verlengingsmogelijkheid zijn geïmplementeerd, zodat de bepaling in ieder geval moet worden aangepast.¹⁸

2.5 *Gegarandeerd bedrag*

Tot 1 januari 2007 was het gegarandeerde bedrag € 20.000 per persoon per instelling. Per 1 januari 2007 is, bij het opnemen van de regeling in de Wft en het besluit, het gegarandeerde bedrag verhoogd van € 20.000 naar € 40.000 per persoon per instelling (ongeacht het aantal rekeningen) met een eigen risico van 10% voor het bedrag vanaf € 20.000.¹⁹ € 20.000 werd voor 100% gegarandeerd, het resterende bedrag tot maximaal € 40.000 voor 90%. Door het eigen risico van 10% bedroeg een

15 Art. 20 van het besluit jo. bijlage B bij het Besluit.

16 Een deposito in de zin van de Wft is: 'Een tegoed dat wordt gevormd door op een rekening staande gelden of dat tijdelijk uit normale banktransacties voortvloeit, en dat een bank onder de toepasselijke wettelijke en contractuele voorwaarden dient terug te betalen, alsmede schulden belichaamd in door een bank uitgegeven op naam gestelde schuldbewijzen, met uitzondering van obligaties die voldoen aan de voorwaarden van artikel 22, vierde lid, van de richtlijn beleggingsinstellingen'.

17 Art. 10 Richtlijn 1994/19/EG van 30 mei 1994 (PbEG L 135) en onder meer COM (2008) 661 definitief, p. 4.

18 Richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009 (PbEG L 068). Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage is de bepaling nog niet aangepast.

19 Het depositogarantiestelsel was, voordat het stelsel per 1 januari 2007 in de Wft en het besluit werd geregeld, opgenomen in de Collectieve Garantieregeling. Het opnemen van het depositogarantiestelsel in de Wft en het besluit heeft nauwelijks tot wijziging van de regeling geleid.

uikering onder het depositogarantiestelsel maximaal € 38.000 per persoon per instelling.

De minister van Financiën heeft begin oktober 2008 aangekondigd dat het gegarandeerde bedrag is verhoogd naar € 100.000 per persoon per instelling, waarbij geen sprake meer is van een eigen risico. Dit nieuwe garantiebedrag is per 7 oktober 2008 in werking getreden voor de duur van een jaar.²⁰ De minister kan op grond van artikel 26 lid 7 van het besluit de bedragen die voor voldoening in aanmerking komen, wijzigen.²¹ De banken, die uiteindelijk opdraaien voor de kosten van het depositogarantiestelsel, hebben kritiek geuit op deze verhoging.²² De minister heeft in dat verband bekendgemaakt dat de verhoging (€ 62.000) bij uitkering volledig voor rekening komt van de Nederlandse Staat.

Op 10 maart 2009 heeft de minister van Financiën aangekondigd dat, mede gelet op de wijziging van de Europese richtlijn inzake depositogarantiestelsels door richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009, waarin is opgenomen dat alle lidstaten in beginsel per 31 december 2010 een dekking moeten bieden van € 100.000, de dekking € 100.000 zal blijven.²³

2.6 *Omvang van de gegarandeerde middelen?*

Het is de vraag wat de gevolgen zouden zijn indien een grote deelnemer of meer deelnemers in een korte periode niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen en het depositogarantiestelsel van toepassing zou worden verklaard. Er zouden grote bedragen moeten worden uitgekeerd, hetgeen ertoe zou kunnen leiden dat de overige deelnemers, die opdraaien voor de kosten, ook niet meer aan hun betalingsverplichtingen zouden kunnen voldoen.²⁴

Het is op dit moment onduidelijk wat de totale omvang is van de deposito's bij de deelnemende banken die voor voldoening ingevolge het depositogarantiestelsel in aanmerking kunnen komen en voor welk bedrag het depositogarantiestelsel (ongeveer) dekking biedt. De vaste commissie voor Financiën heeft de minister van Financiën verzocht een overzicht aan te leveren van de totale omvang van de onder het depositogarantiestelsel gedekte bedragen. De minister heeft in reactie hierop aangegeven dat dit overzicht lastig is aan te leveren, omdat 1) de administratie van de banken niet is ingericht op het aanleveren van deze gegevens, 2) de omvang van de gegarandeerde deposito's wisselt, 3) deze bedragen geen onderdeel vormen van

20 Stcrt. 2008, 211 van 15 oktober 2008 en Stcrt. 2008, 314 van 27 oktober 2008.

21 Dit besluit dient te worden gepubliceerd in de Staatscourant.

22 Zie onder meer NRC Handelsblad, 3 december 2008, Staat betaalt spaarders zelf; Kredietcrisis EU-landen dringen aan op soepelere staatsteunregels; Bos draait zelf op voor hogere spaargarantie.

23 Brief van de minister van Financiën van 10 oktober 2009 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

24 Het bedrag dat DNB in enig jaar kan omslaan over de banken is op grond van art. 23 van het besluit wel gemaximeerd op 5% van het eigen vermogen van elke bank om te voorkomen dat de bijdragen van de banken aan het depositogarantiestelsel destabiliserende effecten hebben. Ook kan DNB indien de solvabiliteits- of liquiditeitspositie daartoe aanleiding geeft een lager percentage vaststellen.

reguliere rapportages, en 4) het voor banken niet goed is vast te stellen welke tegoe-den onder het depositogarantiestelsel vallen.²⁵

De onzekerheid over de omvang van de gedekte middelen heeft tevens te maken met het feit dat er geen zicht is op de omvang van de door de bijkantoren gehouden deposito's. Wel zou het om aanzienlijke bedragen kunnen gaan.²⁶ Het bedrag aan deposito's op buitenlandse bankrekeningen dat door het Nederlandse stelsel wordt gegarandeerd, is ook niet te herleiden uit de door banken aan DNB gerapporteerde data.²⁷

Het is opmerkelijk dat er in Nederland een depositogarantiestelsel geldt, waarbij het niet duidelijk is welke bedragen hieronder vallen en waarvan de omvang niet wordt overzien. De deelnemende banken lijken daarmee geen zicht te hebben op de risico's die zij onder dit stelsel lopen en de hoeveelheid gelden die hiervoor mogelijk zouden moeten worden gereserveerd.

3 Discussies en voorstellen op nationaal niveau

Er zijn inmiddels diverse voorstellen naar voren gebracht, op zowel nationaal als Europees niveau, om het depositogarantiestelsel te herzien. Hoewel er verschillende ideeën over de gewenste wijzigingen zijn, lijkt een herziening onvermijdelijk. Geconstateerd is dat het huidige stelsel in financiële crisissituaties niet voldoet.²⁸

3.1 Staat als verzekeraar?

In november 2008 is de Adviescommissie Toekomst Banken (de Adviescommissie) ingesteld door het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Banken.²⁹ De taak van deze commissie is het doen van aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van de Nederlandse bancaire sector om het herstel van het vertrouwen in de banken te bevorderen.³⁰ De Adviescommissie heeft in haar rapport *Naar herstel van vertrouwen* een aanbeveling opgenomen met betrekking tot het depositogarantiestelsel, waarbij de Adviescommissie benadrukt dat haar aanbeveling aangaande het depositogarantiestelsel mede in Europees perspectief moet worden gezien.

25 Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 157.

26 Zie onder meer *Het Financieel Dagblad*, 17 februari 2009, CDA-fractie wil uitsluitel over omvang spaargarantie en *Het Financieel Dagblad*, 2 april 2009, Risico spaargarantie duister.

27 Kamerstukken II 2008/09, aanhangsel van de handelingen, p. 1690.

28 Zie onder andere: *Report of the High-Level Group on financial supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière*, Brussels, 25 February 2009. p. 34 en *Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst*, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009.

29 De Adviescommissie Toekomst Banken bestaat uit voorzitter C. Maas, S. Eijffinger, W. van den Goorbergh, T. de Swaan en Johanneke Weitjens. Het rapport *Naar herstel van vertrouwen* is gepubliceerd in april 2009.

30 Rapport Adviescommissie Toekomst Banken, *Naar herstel van vertrouwen*, p. 7. Zie hierover ook W. Oostwouder, *Naar herstel van vertrouwen?*, *Onderneming en Financiering* 2009/2, p. 5-28.

Zoals vermeld, zal ingevolge de gewijzigde richtlijn inzake depositogarantiestelsels het garantiebedrag in beginsel per 31 december 2010 in heel Europa op € 100.000 worden gesteld. Aangezien dit bedrag op Europees niveau met name is vastgesteld in verband met de onrust op de financiële markten, vindt de Adviescommissie dat moet worden overwogen om dit bedrag (eventueel stapsgewijs) weer terug te brengen.³¹ De Adviescommissie stelt voor om, indien er op termijn ruimte zou bestaan voor een verlaging van het garantiebedrag van € 100.000, van de gemiddelde spaarder moet worden uitgegaan waarbij een garantiebedrag van € 40.000-€ 50.000 voldoende zou zijn. Een eigen risico voor spaarders acht de Adviescommissie onwenselijk, omdat spaarders dan bij gebrek aan vertrouwen hun geld van hun rekeningen zullen halen. Hier kan tegenover worden gesteld dat een eigen risico kan leiden tot voorzichtigheid en een afweging door de spaarders waar gelden het beste kunnen worden bewaard.³²

Daarnaast stelt de Adviescommissie voor om het 'omslagstelsel' te heroverwegen. Dit in verband met het feit dat, indien er een of meer banken omvallen, dit tot een domino-effect kan leiden bij de andere banken. Deze banken moeten immers het gegarandeerde bedrag aan de spaarders van de omgevallen bank uitbetalen. De Adviescommissie stelt dat de banken onvoldoende middelen hebben om spaarders te hulp te schieten bij faillissement van een grote Nederlandse bank.³³

De optie om een soort spaarfonds, zoals hierna nog zal worden besproken, te vormen, wijst de Adviescommissie af, omdat de omvang van dit fonds niet voldoende zal zijn in het geval een grotere bank omvalt.

De aanbeveling die door de Adviescommissie wordt gedaan, is om het omslagstelsel van het huidige depositogarantiestelsel te vervangen door een verzekeringssystematiek. Dit zou betekenen dat banken die deelnemen aan het depositogarantiestelsel een premie moeten betalen aan de Staat.³⁴ Indien vervolgens een bank omvalt, betaalt de Staat de gegarandeerde bedragen uit aan de spaarders. DNB zou hierbij uitvoerder blijven en zou ook voorwaarden kunnen stellen aan de bestaande en nieuwe deelnemers van het stelsel. Daarnaast dient toelating tot het stelsel beoordeeld te worden door het ministerie van Financiën, waarbij dit ministerie aanvullende voorwaarden kan stellen.³⁵ Banken met een bepaald verhoogd risicoprofiel zouden niet in aanmerking komen voor deelname aan het depositogarantiestelsel. Hiermee wordt bedoeld op banken met bepaalde soorten dienstverlening, zoals valutahandel, kapitaalmarkttransacties en effectendienstverlening.

31 Rapport Adviescommissie Toekomst Banken, Naar herstel van vertrouwen, p. 35. Tot dezelfde conclusie komt de tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën in haar rapport *Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst*.

32 Zie ook: H. Blocks, *Op weg naar een Europees Depositogarantiestelsel*, B&E januari/februari 2009, p. 52-56.

33 Adviescommissie Toekomst Banken, Naar herstel van vertrouwen, p. 36.

34 De premie dient te worden vastgesteld afhankelijk van de Europese ontwikkelingen.

35 Rapport Adviescommissie Toekomst Banken, Naar herstel van vertrouwen, p. 36.

De minister van Financiën heeft de voorgestelde aanpassing van het depositogarantiestelsel afgewezen. Hij ziet een stelsel, waarbij de Staat borg staat voor de uiteindelijke afbetaling van spaartegoeden van particulieren en kleine ondernemers, niet zitten.³⁶ De minister geeft aan dat dit haaks zou staan op de Europese regelgeving, die ervan uitgaat dat banken het risico en de kosten van het depositogarantiestelsel dragen. Een verzekeringsstelsel leidt ertoe dat het risico bij de Staat komt te liggen en kan ertoe leiden dat, indien de premies niet voldoende zijn geweest, de kosten van het stelsel ook deels voor rekening van de Staat komen. Uit een rapport van de werkgroep van het ministerie van Financiën, DNB en de Nederlandse Vereniging van Banken blijkt dat deze werkgroep vindt dat een verzekeringsstelsel de Staat kwetsbaar maakt en bovendien bestaat de mogelijkheid dat een dergelijk stelsel wordt aangemerkt als staatssteun, zodat een dergelijk stelsel niet zou zijn toegestaan.³⁷

Begin november 2008 pleitte De Nederlandse Vereniging van Banken al in een brief aan de minister voor het per direct opheffen van het depositogarantiestelsel.³⁸ Hierop was de reactie van de minister dat het een heel slecht idee was, omdat het destijds het slechts mogelijke moment was om de garantieregeling ter discussie te stellen. De heer B. Heemskerk, (voormalig) voorzitter van het bestuur van Rabobank, pleitte er in *Het Financieele Dagblad* ook al voor het garantiestelsel te vervangen door een soort verzekeringsstelsel waar spaarders tegen een bepaalde premie hun tegoeden konden verzekeren.³⁹

3.2 *Onderscheid zakenbanken en spaarbanken*

Een van de andere voorstellen om het vertrouwen in banken weer te herstellen, is om een onderscheid te maken tussen spaarbanken en zakenbanken.⁴⁰ De spaarbanken zouden zich dan moeten beperken tot bepaalde kerntaken waaronder het aantrekken van spaargelden en het uitlenen van gelden en de zakenbanken zouden risicovollere activiteiten kunnen ontplooiën. De zakenbanken zouden geen deel meer mogen uitmaken van het depositogarantiestelsel. Een dergelijk onderscheid zou de interesse van de spaarder in de kredietwaardigheid van de banken kunnen

36 *Het Financieele Dagblad*, Bos ziet voor Staat geen rol als verzekeraar, 15 april 2009 en brief aan de Tweede Kamer in reactie op de voorstellen van de commissie-Maas.

37 Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 5.

38 NRC Handelsblad, 3 december 2008, Staat betaalt spaarders zelf; Kredietcrisis EU-landen dringen aan op soepelere staatssteunregels; Bos draait zelf op voor hogere spaargarantie, NRC Handelsblad, 3 november 2008, Banken willen lagere garanties, *Het Financieele Dagblad*, 3 november 2008, Banken eisen opheffing van garantiestelsel spaarders. Zie hierover ook: B.E.L.J.C. Verbunt en R.L.O.S. Verjans, De toekomst van het depositogarantiestelsel, *Tijdschrift voor Financieel recht*, februari/maart 2009, p. 81-86.

39 *Het Financieele Dagblad*, 3 november 2008, Banken eisen opheffing van garantiestelsel spaarders.

40 Zie hierover onder meer J. Gerards en R. Koster, De klok moet 10 jaar worden teruggezet, wintertijd in bankenland, B&E maart 2009, p. 30-34, NRC Handelsblad, 9 april 2009, Universal banks moeten gewoon bankieren en bijvoorbeeld Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 167.

opwekken.⁴¹ De kredietwaardigheid van de desbetreffende bank is, door het huidige garantiebedrag van € 100.000 zonder eigen risico, voor de spaarder minder relevant geworden. De spaarder zal zich dus vaak beperken tot een vergelijking van de rente die wordt geboden.⁴² De reactie van de minister van Financiën op dit voorstel is dat nader onderzoek moet worden verricht naar het idee, maar dat een scheiding tussen spaarbanken en zakenbanken alleen mogelijk lijkt indien dit op Europees niveau wordt ingevoerd. Ook de overweging om de zakenbanken niet aan het depositogarantiestelsel te laten deelnemen, moet volgens de minister op Europees niveau worden bepaald.⁴³

3.3 Europees garantiestelsel

Zoals vermeld, is er een rapport opgesteld door een werkgroep van het ministerie van Financiën, DNB en de Nederlandse Vereniging van Banken. Het doel van dit rapport is om te komen tot een heroverweging van het huidige depositogarantiestelsel en eventueel herziening op onderdelen.⁴⁴ In dit rapport wordt onder andere een analyse gemaakt van de mogelijkheden en de daarbij behorende voor- en nadelen van een Europees depositogarantiestelsel. De werkgroep merkt op dat op lange termijn een Europees depositogarantiestelsel een alternatief zou kunnen zijn voor de nationale depositogarantiestelsels.

De werkgroep gaat er bij haar analyse van een Europees depositogarantiestelsel van uit dat, indien ongeveer 1% van het doelvermogen in het Europese fonds zou moeten komen, het Europese depositogarantiestelsel ongeveer € 167 miljard zou moeten omvatten.⁴⁵ Dit zou betekenen dat een Europees stelsel mogelijkheden biedt om faillissementen van grotere banken op te vangen, hetgeen in de meeste lidstaten op dit moment niet het geval is. Een ander voordeel van een dergelijk stelsel kan volgens de werkgroep de gunstige internationale risicospreiding zijn. Mogelijke nadelen van een dergelijk stelsel zijn bijvoorbeeld de perceptie dat inwoners in een land depositohouders in een ander land subsidiëren.⁴⁶ Aan de andere kant is dat met een nationaal depositogarantiestelsel ook al het geval, voor zover kapitaal wordt aangetrokken in het buitenland dat door het stelsel worden gedekt.

41 De beperking tot minder risicovolle activiteiten door de spaarbanken zal mogelijk tot gevolg hebben dat de verdien capaciteit van deze banken zal verminderen en de door deze banken geboden rente zal dalen.

42 Zie hierover ook Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 11 en 17.

43 Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 167.

44 Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het Ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009.

45 Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het Ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 37.

46 Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het Ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 36.

Bij een Europees depositogarantiestelsel zouden bevoegdheden naar een Europees niveau moeten worden gebracht, waarbij tevens op Europees niveau effectief toezicht zou moeten worden gehouden. Tevens zou moeten worden bepaald wat het toepassingsbereik zou zijn van het Europese stelsel.⁴⁷ Van belang is om te bepalen of dit stelsel alle nationale stelsels vervangt en dus bij betalingsonmacht van iedere bank in werking zal treden of dat het Europese stelsel enkel zou moeten gelden bij *cross-border*, dus internationaal opererende banken. Er zou dus bij een dergelijk stelsel een omvangrijk aantal punten moeten worden besloten en wellicht onderzocht. De werkgroep merkt op dat er op dit moment nog niet wordt voldaan aan de politieke voorwaarden voor een dergelijk stelsel. De werkgroep acht een Europees stelsel pas denkbaar in het kader van een herinrichting van het financiële toezicht in Europa.⁴⁸

4 Europees niveau

Op Europees niveau is en wordt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de Europese regelingen met betrekking tot de depositogarantiestelsels. Dit heeft geresulteerd in een wijziging van de Europese richtlijn inzake depositogarantiestelsels en diverse voorstellen op Europees niveau. In dit verband zullen wij eerst kort het Europees kader en de recente wijzigingen daarin weergeven om vervolgens in te gaan op de voorstellen tot wijziging op Europees niveau.

4.1 *Het depositogarantiestelsel op Europees niveau*

Zoals vermeld geldt op Europees niveau de richtlijn inzake de depositogarantiestelsels.⁴⁹ Op grond van deze richtlijn gold vanaf 1994 in alle lidstaten een minimumdekking van € 20.000. Op basis van een voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de richtlijn inzake de depositogarantiestelsels⁵⁰ is per 11 maart 2009 een nieuwe richtlijn inzake de depositogarantiestelsels aangenomen (richtlijn 2009/14/EG). Deze richtlijn wijzigt een aantal belangrijke punten uit de richtlijn van 1994.

Een van de wijzigingen is dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de minimumdekking € 50.000 bedraagt, waarbij geen eigen risico geldt.⁵¹ Dit betekent dat Staten wel een hoger bedrag mogen en kunnen garanderen. In veel landen is hiervan gebruikgemaakt en is het gegarandeerde bedrag gesteld op € 100.000. Dit is bijvoorbeeld het geval in Nederland, België, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Malta,

47 Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 38-39.

48 Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 5.

49 Richtlijn 1994/19/EG van 30 mei 1994 (PbEG L 135) zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009 (PbEG L 068).

50 COM (2008) 661 final.

51 Dit is een uitkomst van ECOFIN Raad van 7 oktober 2008.

Spanje en Italië.⁵² Een andere wijziging is dat het minimumbedrag per 31 december 2010 in alle lidstaten in beginsel moet zijn verhoogd tot € 100.000, tenzij uit nader onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat een dergelijke verhoging en harmonisatie in de Europese Unie niet geschikt en/of niet uitvoerbaar blijkt.⁵³ In de richtlijn van 2009 is, naast de wijziging van het minimumbedrag, ook een wijziging aangebracht in de uitbetalingstermijn. In de richtlijn van 1994 was een uitbetalingstermijn opgenomen van drie maanden, met de mogelijkheid om deze termijn te verlengen. In de nieuwe richtlijn is een aanzienlijke verkorting van deze termijn opgenomen, namelijk een termijn van twintig werkdagen. Een verlenging is op grond van de nieuwe richtlijn enkel in uitzonderlijke gevallen toegestaan met tien werkdagen.⁵⁴

In de richtlijn van 2009 is tevens een belangrijke aanvullende informatieverplichting opgenomen voor kredietinstellingen. Kredietinstellingen moeten deposanten inlichten voor zover voor een deposito geen garantie uit het depositogarantiestelsel geldt. Dit is op het moment wellicht een verplichting waar moeilijk aan te voldoen is, omdat banken op dit moment niet precies weten welke deposito's onder het depositogarantiestelsel vallen. In de richtlijn van 1994 was al opgenomen dat de lidstaten er zorg voor dienen te dragen dat de nodige gegevens ter beschikking worden gesteld om na te kunnen gaan welk depositogarantiestelsel van toepassing is of, als er een alternatieve regeling van toepassing is, wat het bedrag van de dekking en de reikwijdte van dit garantiestelsel zijn.

Er is recent op Europees niveau dus een aantal basisregels veranderd, hetgeen, zeker voor wat betreft de basisdekking in de Europese Unie, tot een ingrijpende wijziging heeft geleid. Echter, de wijzigingen in de richtlijn lijken slechts een eerste stap te zijn. Er wordt nader onderzoek gedaan op Europees niveau en er worden op Europees niveau nadere wijzigingen voorgesteld die wij hierna zullen bespreken.

5 Discussies en voorstellen op Europees niveau

De Europese Commissie heeft de *High-level Group on financial supervision in the EU*, ook wel de *Larosière Group* genoemd, verzocht advies uit te brengen over de versterking van het Europese toezicht op financiële instellingen.⁵⁵ Met betrekking tot het depositogarantiestelsel wordt in het advies van de Larosière Group opgemerkt,

52 Bijlage bij brief van de minister van Financiën aan de voorzitter der Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 oktober 2008 (tabel inzake vergoedingslimieten depositogarantiestelsels in de Europese Unie per 20 oktober 2008. In Italië was het bedrag op dat moment € 103.000).

53 De Europese Commissie heeft tevens de bevoegdheid gekregen om de € 50.000 en € 100.000 zoals hiervoor genoemd, aan te passen voor inflatie.

54 Twee jaar na de inwerkingtreding zal de Europese Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de doeltreffendheid en de termijnen waarin zal worden beoordeeld of een verdere verkorting tot tien werkdagen wenselijk is. Art. 10 richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009 (PbEG L 068).

55 *Report of the High-Level Group on financial supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière*, Brussels, 25 February 2009, <http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf>.

dat de crisis heeft gedemonstreerd dat de huidige werking van de depositogarantiestelsels een zwak punt was in het regulatoire kader.

De Larosière Group geeft de voorkeur aan depositogarantiestelsels met het 'fondsenstelsel', oftewel stelsels waarbij de deelnemers periodiek een bepaald bedrag overmaken naar een fonds waaruit depositohouders worden betaald in het geval het stelsel van toepassing wordt op een deelnemer. Dit zou het vertrouwen bevorderen en helpt het procyclische effect te vermijden, dat erin resulteert dat banken aan het depositogarantiestelsel moeten bijdragen op het moment dat de banken zich toch al in economisch mindere tijden bevinden.⁵⁶ De Larosière Group stelt voor om in alle lidstaten in Europa het fondsenstelsel in te voeren, maar aangezien de fondsen in bepaalde gevallen niet toereikend (kunnen) zijn, zou, om het vertrouwen in het systeem te bevorderen, moeten worden bepaald dat in bepaalde gevallen de depositogarantiestelsels worden aangevuld door de desbetreffende lidstaat. De Larosière Group stelt dat het depositogarantiestelsel in de Europese Unie dient te zorgen voor gelijke bescherming aan alle klanten van banken.⁵⁷ De idee van één EU-fonds wordt afgewezen, aangezien het opzetten van een dergelijk fonds op te veel politieke en praktische bezwaren zou stuiten en bovendien zou er geen toegevoegde waarde zijn van een Europees fonds boven nationale fondsen, onderworpen aan geharmoniseerde regelgeving.⁵⁸

6 Onderzoeken van de Europese Commissie

Naast dat de Europese Commissie de Larosière Group heeft verzocht advies uit te brengen over de versterking van het Europese toezicht op financiële instellingen, heeft de Europese Commissie zelf diverse, intensieve onderzoeken uitgevoerd naar de werking van de geldende regelgeving omtrent depositogarantiestelsels. De Commissie heeft onder meer onderzoek gedaan naar de diverse wijzen van implementatie van de richtlijn uit 1994 in de lidstaten. Daarnaast heeft de Commissie onderzocht wat de effectiviteit is van de diverse stelsels en of de stelsels in staat zijn om de vorderingen van depositohouders te voldoen in (minder en meer ernstige) financiële crisissituaties.

In 2006 heeft de Commissie de geldende regelgeving omtrent depositogarantiestelsels bekeken om te zien op welke punten deze regelgeving kan worden verbeterd.⁵⁹ Op dat moment werd geconcludeerd dat de meeste noodzakelijke verbeteringen konden worden bereikt zonder nieuwe Europese regelgeving. Een van de punten die naar aanleiding van dit onderzoek door de Commissie naar voren werd gebracht, was dat het functioneren van depositogarantiestelsels zou kunnen

56 *Report of the High-Level Group on financial supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière*, Brussels, 25 February 2009, p. 34.

57 *Report of the High-Level Group on financial supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière*, Brussels, 25 February 2009, p. 34 en 36.

58 *Report of the High-Level Group on financial supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière*, Brussels, 25 February 2009, p. 35.

59 COM (2006) 729.

worden verbeterd indien in de lidstaten op risico gebaseerde bijdragen aan het stelsel zouden worden ingevoerd. Indien bijdragen zouden zijn gebaseerd op het risico van de bank, zou dit onder meer een aanmoediging kunnen zijn voor gezond beheer van banken.⁶⁰ Het risico van de deelnemende bank zou volgens de Commissie moeten worden vastgesteld aan de hand van gegevens die toch al overal in de Europese Unie beschikbaar zijn en geharmoniseerd zijn.⁶¹

De ontwikkelingen in 2007 en 2008 op de financiële markten hebben een nieuw licht geworpen op de Europese regelgeving, de in 2006 geconstateerde tekortkomingen en de gevolgen daarvan voor het vertrouwen. In verband hiermee heeft de Europese Commissie diverse nadere onderzoeken verricht. In mei 2008 heeft de Europese Commissie een onderzoek gedaan, waarbij zij zich richtte op de effectiviteit van de depositogarantiestelsels. Daarnaast heeft de Europese Commissie in juni 2008 een rapport gepubliceerd over op risico gebaseerde bijdragen aan EU-depositogarantiestelsels.⁶²

Een cruciale factor met betrekking tot de gewijzigde inzichten ten opzichte van 2006 is voor de Europese Commissie het groeiende besef dat het risico niet denkbeeldig is dat depositohouders hun tegoeden niet terugkrijgen in het geval van een bankfaillissement, omdat de omvang van hun spaartegoeden de in hun land geboden dekking overtreft. De minimumdekking was ten tijde van het onderzoek nog € 20.000 en was sinds 1994 niet aangepast. Voor de Europese Commissie zijn er daarnaast aanwijzingen dat van de uiteenlopende nationale maatregelen en het daarmee gepaard gaande verschil in dekking een storend effect uitgaat op het aantrekken van deposito's, wat leidt tot oneerlijke concurrentie.⁶³

Op grond van de recente onderzoeken van de Europese Commissie heeft zij haar, eerder besproken, voorstel tot wijziging van de richtlijn uit 1994 geformuleerd, waardoor de richtlijn inmiddels is herzien met betrekking tot 1) verhoging van de minimumdekking, 2) verkorting van de uitbetalingstermijn, en 3) afschaffing van het eigen risico.

Echter, de wijzigingen van richtlijn 2009/14/EG zijn mogelijk nog niet voldoende. De Europese Commissie doet verder onderzoek naar de werking van de depositogarantiestelsels en onderzoekt welke verdere wijzigingen zullen moeten worden aangebracht. Er is aangekondigd dat voor 31 december 2009 nog een onderzoek van de Europese Commissie zal worden gepubliceerd.⁶⁴ Dit onderzoek is inmiddels in volle gang. Er is een *Experts Roundtable* georganiseerd om diverse standpunten te

60 COM (2006) 729. Zie hierover ook European Commission, JRC, Unit G09, Ispra (Italy), *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes; current practices*, June 2008.

61 Bijvoorbeeld op basis van gegevens op grond van Basel II.

62 European Commission, JRC, Unit G09, Ispra (Italy), *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes; current practices*, June 2008.

63 Ook zou de uitbetalingstermijn van drie maanden, die eventueel kan worden verlengd tot negen maanden niet meer voldoen aan de behoeften en verwachtingen van rekeninghouders (COM (2008) 661 final, p. 2).

64 Dit blijkt onder meer uit het werkoverzicht van de Europese Commissie.

verzamelen van experts.⁶⁵ In deze *Experts Roundtable* zijn de verschillende mogelijke vormen van depositogarantiestelsels aan de orde geweest.⁶⁶ Daarnaast wordt momenteel een consultatieronde gehouden.⁶⁷ De Europese Commissie verzoekt iedereen, particulieren en organisaties zoals banken, bepaalde vragen te beantwoorden om op deze wijze te kunnen beoordelen welke wijzigingen nog gewenst en/of noodzakelijk zijn. Het volledige onderzoek van de commissie omvat diverse aspecten, waaronder verrekening van tegenclaims, de bepaling van de bijdragen aan het depositogarantiestelsel, de producten die door het stelsel worden gedekt en de link tussen het depositogarantiestelsel en andere manieren om verliezen te compenseren.

Indien uit het onderzoek blijkt dat het noodzakelijk is om verdere wijzigingen door te voeren, zal eind 2009 een voorstel tot wijziging van de richtlijn worden gepubliceerd.

7 Lidstaten en de Verenigde Staten

7.1 Lidstaten

Zoals besproken kennen wij in Nederland het zogeheten omslagstelsel. Een andere in de Europese Unie veelgebruikte vorm van het depositogarantiestelsel is het 'fondsenstelsel'. Het fondsenstelsel wordt in de meeste lidstaten toegepast.⁶⁸ Zoals eerder aan de orde is gekomen, wordt ook wel een verzekeringsstelsel voorgesteld, maar dit is voor zover ons bekend geen in de Europese Unie gebruikte vorm. Ongeacht het stelsel, komen de kosten van het stelsel voor rekening van de deelnemers, de banken.

Bij het omslagstelsel hoeven de deelnemers in beginsel niets bij te dragen tot het moment dat het depositogarantiestelsel 'in werking treedt', oftewel tot het moment dat een van de deelnemers niet meer in staat is om zijn depositohouders terug te betalen. Zolang het stelsel niet in werking treedt, is dit dus een kosteloos stelsel.

Bij het fondsenstelsel wordt periodiek door de deelnemers een bijdrage aan het stelsel betaald.⁶⁹ Er wordt dus een reserve opgebouwd, waaruit de depositohouders kunnen worden uitbetaald op het moment dat het depositogarantiestelsel op een

65 *Draft minutes informal experts roundtable on deposit guarantee Schemes on 31 March 2009 in Brussels*, 27 april 2009.

66 Hierin is bijvoorbeeld naar voren gebracht dat verzekeringsmodellen (anders dan via de overheid) niet zouden werken door een gebrek aan interesse van verzekeraars. Verzekering door de Staat met betaalde premies door banken wordt gezien als *taxation of deposits*.

67 <http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/deposit_guarantee_schemes_en.htm>.

68 Uit het rapport Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, blijkt dat vijf landen een achteraf gefinancierd stelsel hebben en de overige 22 landen een vooraf gefinancierd stelsel (een fondsenstelsel).

69 Zie over de diverse vormen van depositogarantiestelsels ook H. Blocks, *Op weg naar een Europees Depositogarantiestelsel*, B&E januari/februari 2009, p. 52-56.

deelnemer van toepassing wordt. Mogelijk voordeel van het fondsenstelsel is aldus dat er in ieder geval een bepaald bedrag apart wordt gezet voor het geval het stelsel in werking treedt, hetgeen een bepaalde zekerheidsbasis geeft dat er aan de depositohouders kan worden uitbetaald en waardoor tevens een domino-effect wordt vermeden. Indien het fonds echter niet voldoende kapitaal bevat, doordat bijvoorbeeld het fonds nog niet zo lang bestaat of doordat het stelsel van toepassing is geworden op een grote of meer deelnemer(s), moet er een oplossing worden gevonden indien het stelsel van toepassing wordt. Zo is het bedrag van het fonds in Slowakije behoorlijk negatief, doordat in de jaren 1999-2001 vier banken failliet zijn gegaan.⁷⁰ Aan een fondsenstelsel zijn hogere kosten verbonden dan aan een omslagstelsel, omdat het fonds dat wordt opgebouwd, moet worden beheerd.

Bij het stelsel waarbij een fonds wordt opgebouwd, is van belang hoe de uitbetaling aan depositohouders plaatsvindt in het geval het fonds nog niet voldoende kapitaal bevat. In een aantal lidstaten bestaat de mogelijkheid om in dergelijke gevallen extra kapitaal te lenen. In Slowakije heeft de nationale bank een lening verstrekt ten behoeve van het fonds. Daarnaast zijn leningen verstrekt aan de deelnemende banken.

7.2 Verenigde Staten

In de Verenigde Staten wordt het depositogarantiestelsel uitgevoerd door de *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). De FDIC is opgericht in 1933 in reactie op de voorafgaande financiële crisis. Het doel van FDIC is te zorgen voor stabiliteit, vertrouwen van het publiek, het voorkomen van het nemen van excessieve risico's door de deelnemers en om bankfalen op te lossen, terwijl de kosten voor de maatschappij geminimaliseerd worden.⁷¹ Het depositogarantiestelsel in de Verenigde Staten wijkt op sommige punten aanzienlijk af van de stelsels in de lidstaten. De verschillen zijn onder meer gelegen in de mogelijkheden om actie te ondernemen, voordat een instelling niet meer in staat is aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen⁷² en in de centrale rol die is toegekend aan de FDIC. In de Verenigde Staten zijn de deelnemers aan het depositogarantiestelsel verplicht om per kwartaal een *risk based*-bijdrage te betalen. De bijdragen komen in een *Deposit Insurance Fund*. Periodiek wordt het risicoprofiel van de deelnemers bepaald en de deelnemers worden ingedeeld in vier risicocategorieën. Deelnemers met een hoger risico betalen op deze manier dus een relatief hogere bedrag aan het stelsel.

Volgens de FDIC zijn tot nu toe alle bedragen die gedekt waren door het depositogarantiestelsel betaald en in de meeste gevallen zijn de bedragen de volgende werkdag uitbetaald. Uit onderzoek van de Europese Commissie uit mei 2008 blijkt dat

70 Zie hierover ook European Commission, JRC, Unit G09, Ispra (Italy), *Risk-based contributions in EU Deposit Guarantee Schemes; current practices*, June 2008, rapport EC, mei 2008.

71 <www.fdic.gov>. Met betrekking tot het depositogarantiestelsel wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het onderzoek van de Europese Commissie: *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, European Commission, Directorate General JRC, May 2008.

72 Zie hierover ook Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 12.

het in de Verenigde Staten gedekte bedrag sinds 2006 voor rekeningen die worden gehouden door één persoon (destijds omgerekend) € 80.379, voor pensioenrekeningen € 200.948 en voor trustrekeningen⁷³ € 80.379 is.⁷⁴

In de Verenigde Staten is het niet (meer) mogelijk om zich als bank te vestigen en rekeningen aan te bieden en ook niet om aan te sluiten bij het depositogarantiestelsel. Er zal een dochteronderneming moeten worden gevestigd in de Verenigde Staten en deze dochteronderneming kan zich dan aansluiten bij het stelsel. Rekeningen die buiten de Verenigde Staten worden aangeboden door Amerikaanse banken zijn in beginsel niet gedekt door het stelsel.

8 Aangepast depositogarantiestelsel?

Gelet op het feit dat is geconstateerd dat het depositogarantiestelsel niet voldoet in tijden waarin de economie minder floreert, lijkt een wijziging van het huidige depositogarantiestelsel noodzakelijk. Voor eventuele wijzigingen kan Nederland wijzigingen op Europees niveau afwachten, maar wellicht is het praktisch om nu al in te grijpen. Bovendien is het gelet op de verschillen tussen depositogarantiestelsels waarschijnlijk dat op Europees niveau sprake zal blijven van minimumharmonisatie, zodat niet zal worden bepaald hoe het stelsel precies moet worden ingericht, maar enkel wordt bepaald welke doelen moeten worden bereikt door middel van de depositogarantiestelsels. Ongeacht ingrijpen op Europees niveau is het daarom praktisch om het stelsel crisisproof te maken.

Nederland zou hierbij een voorbeeld kunnen nemen aan de basisbeginselen van de Verenigde Staten, hetgeen feitelijk ook is wat de Europese Commissie als voorkeur aangeeft. Er zou gedacht kunnen worden aan het opzetten van een fondsenstelsel, waarbij de deelnemende banken periodiek op risico gebaseerde bijdragen betalen.

Het fondsenstelsel heeft een aantal voordelen. Ten eerste zijn de deelnemende banken op voorhand verplicht kapitaal apart te zetten en rekening te houden met eventuele uitkeringen onder het depositogarantiestelsel. Dit leidt tot op zekere hoogte tot meer zekerheid en vertrouwen dat, indien het stelsel van toepassing wordt op een deelnemer, 1) er aan de depositohouders kan worden uitgekeerd en 2) dat dit op vrij korte termijn kan plaatsvinden. Een fondsenstelsel leidt er op den duur bovendien toe dat banken, doordat de deelnemende banken in economisch goede tijden periodiek kapitaal apart hebben gezet, in beginsel gewapend zijn tegen onverwachte aanspraken in economisch minder goede tijden. Kortom, er wordt door de banken in goede tijden een spaarpot gemaakt voor het geval er in mindere tijden

73 Dit betreft rekeningen waarbij een overeenkomst wordt getekend dat bij het overlijden van de rekeninghouder het desbetreffende bedrag wordt uitgekeerd aan een of meer begunstigen.

74 Onderzoek van de Europese Commissie: *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, European Commission, Directorate General JRC, May 2008, p. 55. In verband met de economische crisis is het verzekerde bedrag tijdelijk verhoogd naar \$ 250,000 per persoon.

iets misgaat.⁷⁵ Hoewel het ook mogelijk is om dit door de deelnemers zelf te laten doen onder het omslagstelsel, zoals dat in de huidige situatie het geval is, lijkt er in het verleden onvoldoende rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van het depositogarantiestelsel.

Met op risico gebaseerde bijdragen wordt bedoeld dat banken waarbij een grotere kans bestaat dat het stelsel op hen van toepassing wordt verklaard – wegens het ontplooiën van risicovolle activiteiten – een grotere bijdrage aan het stelsel moeten betalen dan banken waarbij deze kans gering is. Een stelsel dat is gebaseerd op de kans dat het depositogarantiestelsel op een deelnemende bank van toepassing wordt verklaard, komt tegemoet aan de bezwaren van een aantal banken dat zij onder het huidige stelsel opdraaien voor risicovol gedrag van andere deelnemers. Bovendien vergroot een stelsel van op risico gebaseerde bijdragen het inzicht in de risico's die banken nemen. Op welke wijze op risico gebaseerde bijdragen precies zouden moeten worden vastgesteld, zou nader onderzocht moeten worden.⁷⁶

Omdat het opzetten van een fondsenstelsel van een bepaalde omvang nu eenmaal tijd vergt, zeker nu de maximumgarantie op € 100.000 is gesteld, kan het fondsenstelsel naast het omslagstelsel bestaan, waarbij het omslagstelsel een aanvulling vormt op het fondsenstelsel. Dit zou betekenen dat er periodiek op risico gebaseerde bijdragen worden betaald aan het fonds en dat, indien het stelsel van toepassing wordt op een deelnemer, de depositohouders worden voldaan uit het opgebouwde fonds en dat voor het tekort het omslagstelsel wordt toegepast.⁷⁷

9 Conclusie

In Nederland zijn bepaalde tegoeden gegarandeerd op grond van het depositogarantiestelsel. In vrij korte tijd is het bedrag dat is gegarandeerd onder het stelsel gewijzigd van € 20.000, naar € 40.000 en op dit moment geldt € 100.000 als het gegarandeerde bedrag.

Het depositogarantiestelsel moet bijdragen aan vertrouwen van het publiek in de financiële sector. Door de financiële crisis is en wordt het depositogarantiestelsel daarom nader bekeken op zowel nationaal als Europees niveau.

75 Zie over de mogelijke voordelen en nadelen ook Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009.

76 Zie hierover ook Het Nederlandse depositogarantiestelsel, een garantie voor de toekomst, Rapport van een tripartiete werkgroep van DNB, de Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam/Den Haag, juni 2009, p. 24-25.

77 Uit de kabinetsvisie toekomst financiële sector, waarin de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid in de komende jaren ten aanzien van de financiële sector worden beschreven, blijkt dat de kabinetsvisie zich richt op een fondsenstelsel. Hierbij betalen banken een premie die mede gebaseerd is op het risicoprofiel van de individuele bank. Daarnaast dienen de banken achteraf bijdragen te betalen, voor zover het fonds niet toereikend blijkt te zijn. De kabinetsvisie toekomst financiële sector, verstuurd bij brief van 10 juli 2009 door de minister van financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Op grond van een recente wijziging van de Europese richtlijn inzake de depositogarantiestelsels geldt in alle lidstaten op dit moment een minimumgarantiebedrag van € 50.000 en wordt per 31 december 2010 dit minimum op € 100.000 gesteld, tenzij onderzoek van de Europese Commissie anders uitwijst, bijvoorbeeld omdat het geen haalbare norm blijkt. In de meeste lidstaten is sprake van een fondsenstelsel, waarbij voor de bijdragen door de deelnemers rekening is gehouden met de tot voor kort geldende norm van € 20.000, zodat de beoogde verhoging mogelijk niet haalbaar is.

Er wordt onderzoek gedaan naar en gediscussieerd over de vraag of we naar een Europees geharmoniseerd stelsel zouden moeten of dat harmonisatie in haar huidige vorm met betrekking tot bepaalde punten zoals het gegarandeerde bedrag en de termijn van uitbetaling voldoende is. Er zijn in de lidstaten uiteenlopende depositogarantiestelsels. Hoewel er wel een onderscheid kan worden aangebracht tussen fondsenstelsels, waarbij deelnemers periodiek betalingen verrichten, en omslagstelsels, waarbij pas door de deelnemers hoeft te worden betaald op het moment dat het stelsel in werking treedt, zijn er aanzienlijke verschillen, zoals de wijze waarop en door wie wordt bepaald of het stelsel van toepassing wordt en de wijze waarop kan worden ingegrepen bij deelnemers met betalingsproblemen ter voorkoming van inwerkingtreding van het stelsel.

Gelet op de verschillen tussen de depositogarantiestelsels in de lidstaten zou maximumharmonisatie op Europees niveau ingrijpende wijzigingen tot gevolg hebben in de rechtssystemen van de lidstaten. Voor de kortere termijn lijkt het realistischer om op Europees niveau bepaalde, striktere eisen te stellen aan de stelsels van de lidstaten, waarbij de wijze waarop deze eisen worden bereikt aan de lidstaten wordt overgelaten. Er lijkt een voorkeur te zijn voor de fondsenstelsels ten opzichte van de omslagstelsels. Dit heeft waarschijnlijk te maken met enerzijds de zekerheidsbasis die geboden wordt door het opzijzetten van kapitaal voor het depositogarantiestelsel en anderzijds de snellere uitbetalingsmogelijkheden die een fondsenstelsel kan bieden. Daarnaast lijkt er ook een voorkeur te zijn voor op risico gebaseerde bijdragen door de deelnemers. Hiermee wordt bedoeld dat banken waarbij het risico groter is dat het stelsel op hen van toepassing wordt verklaard een grotere bijdrage aan het stelsel moeten betalen dan banken waarbij dit risico gering is.

Voor de langere termijn geldt dat, indien een fondsenstelsel met op risico gebaseerde bijdragen in Nederland zou (moeten) worden ingevoerd, dit tot aanzienlijke wijzigingen van het huidige depositogarantiestelsel zou leiden. Er zou een fonds moeten worden opgezet, dat binnen een bepaalde termijn een zekere hoeveelheid kapitaal moet opbouwen. Op dit moment zijn er ook nog geen op risico gebaseerde bijdragen voor banken, zodat hier ook een regeling voor zou moeten worden ontworpen.

Tijdens de discussies is onder meer naar voren gekomen dat in Nederland zowel voor de Staat als voor de banken onduidelijk is hoeveel deposito's er voor voldoening ingevolge het depositogarantiestelsel in aanmerking kunnen komen en daarmee ook welke risico's banken op dit gebied lopen. Het lijkt voor het opzetten van een fondsenstelsel met op risico gebaseerde bijdragen belangrijk dat de risico's en de

J.M. van Poelgeest & M. Kuilman

omvang van het stelsel worden overzien. Ook zou er meer inzicht moeten komen in het risico dat het stelsel van toepassing wordt verklaard op de deelnemers.

Voor de korte termijn geldt dat, in verband met de nieuwe richtlijneisen, waaronder de kortere termijn om tot uitbetaling van gedekte gelden over te gaan, in kaart moet worden gebracht wat de omvang is van de deposito's en welke deposito's door het stelsel worden gedekt, zodat sneller tot uitbetaling kan worden overgegaan.