



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.10.2001
KOM(2001) 595 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**om virkningen af "topping up"-bestemmelserne, artikel 4, stk. 2-5, i direktiv om
indskudsgarantiordninger (94/19/EF)**

1. INDLEDNING

Direktivet om indskudsgarantiordninger (94/19/EF) fastsætter et mindsteniveau for harmonisering af indskudsgarantier i EU's medlemsstater. Dets hovedformål er at skabe øget stabilitet i bankverdenen og beskytte indskyderne.

Principperne om kontrol i hjemlandet og gensidig anerkendelse er centrale i dette direktiv, som generelt i EU's finanslovgivning. Garantien fra moderselskabet gælder derfor også i andre medlemsstater. Resultatet er, at en filial af et kreditinstitut i EU, som etableres i en anden medlemsstat godt kan tilbyde en garanti, som er højere eller lavere end det lovpligtige niveau i værtslandet.

Generelt er det kun det fastsatte minimumsniveau, der er opfattet af fællesskabslovgivningen. Men inden for indskudsgarantier går direktivet faktisk et skridt videre. I artikel 4, stk. 2, bestemmes det, at medlemsstater, hvor garantien er over mindstekravet, skal sikre, at deres garantiordninger kan tilbyde en supplerende garanti til de udenlandske EU-afdelinger, der ønsker det. Dermed kan en udenlandsk filial, som har en lavere garanti end den, der gælder i dens hjemland, supplere sin garanti op til det niveau og omfang, der gælder i værtslandet. Dette stykke kaldes ofte "topping up" bestemmelsen.

Ifølge direktivet skal Kommissionen aflægge rapport om, hvorledes stk. 2, 3 og 4, hvori bestemmelserne om supplerende garantier er fastlagt, fungerer. Om nødvendigt foreslår Kommissionen også ændringer til disse stykker. Betragtning (13) i direktivet giver yderligere detaljer om formålet med denne rapport. Heri står der, at Kommissionen skal aflægge rapport om, hvor mange filialer der har benyttet sig af denne mulighed og de problemer, de måtte have haft med at efterleve bestemmelserne. Det skal i øvrigt ikke udelukkes, at hjemlandene selv bør kunne tilbyde supplerende dækning i henhold til de bestemmelser, der måtte gælde for sådanne ordninger.

Formålet med denne rapport er at opfylde bestemmelsen i direktivet, der forpligter Kommissionen til at aflægge rapport, om hvordan topping up bestemmelserne fungerer.

2. FORPLIGTELSE TIL AT TILBYDE SUPPLERENDE GARANTI

I artikel 4, stk. 2, i direktiv 94/19/EF hedder det:

"Når størrelsen og/eller rækkevidden, inklusive procentsatsen, af den dækning, der tilbydes af garantiordningen i værtslandet, overstiger størrelsen og/eller rækkevidden af dækningen i den medlemsstat, hvor kreditinstitutet har fået meddelt tilladelse, påser værtslandet, at der på dets område findes en officielt anerkendt indskudsgarantiordning, som en filial kan tilslutte sig på frivilligt grundlag for at supplere den garanti, som indskyderne allerede har i kraft af filialens medlemskab af hjemlandets ordning."

Så snart en medlemsstat har en indskudsgarantiordning, der overstiger mindstekravene i direktivet, skal den derfor sørge for, at der kan tilbydes en supplerende garanti til de udenlandske filialer, der måtte ønske at øge deres dækning. Mindstekravene i direktivet er som følger:

- fra begyndelsen af 2000 garanteres indskud på op til 20 000 EUR
- den laveste dækningsprocent udgør 90% af indskuddene - op til mindstegarantien på 20 000 EUR
- mindsteomfanget defineres i en liste over mulige undtagelser i bilag I til direktivet.

Adskillige medlemsstater anvender mindsteniveauet og den mindste dækningsprocent. Der er dog ingen af disse medlemsstater, der begrænser deres indskudsgaranti til minimum ved at bruge alle undtagelserne i bilag I til direktivet. Alle medlemsstater er derfor i praksis forpligtet til at tilbyde en supplerende indskudsgaranti til filialer fra andre medlemsstater. Ifølge deres indberetninger har alle medlemsstater formelt indført en bestemmelse i deres lovgivning, som forpligter dem til at tilbyde topping up til de udenlandske filialer, der ønsker at supplere deres dækning.

3. DEN NUVÆRENDE BRUG AF TOPPING UP BESTEMMELSERNE INDEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION

En "topping up"-aftale er en kontrakt mellem to parter: et kreditinstitut med en filial i en anden medlemsstat og en indskudsgarantiordning, som er etableret i filialens værtsland. Kontrakten fastlægger de aftalte betingelser, på hvilke værtslandets garantiordning giver en supplerende indskudsgaranti til den udenlandske filial som supplement til hjemlandets indskudsgaranti.

Som vist i skemaet i bilaget til denne rapport er det kun de danske og britiske indskudsgarantiordninger, der har indgået topping up-aftaler med EØS-filialer, der driver virksomhed på deres område. Ingen medlemsstat har foretaget udbetalinger i henhold til topping up-aftaler.

Topping up-bestemmelsen er en undtagelse fra det generelle princip om kontrol fra hjemlandet. Kreditinstitutternes ringe interesse i at benytte bestemmelsen er derfor ikke overraskende. Der er også andre årsager til den lave interesse i topping up. En faktor, som flere medlemsstater har påpeget, er, at der nu findes et mindstegarantiniveau og –omfang for indskudsgarantier i samtlige medlemsstater, hvilket antyder, at indskudsgarantibetingelserne i EU har nærmet sig hinanden. Dette har mindsket behovet for yderligere dækning. I øjeblikket har et flertal af medlemsstaterne obligatoriske indskudsgarantier på mellem 20 000 og 25 000 EUR. Kun tre medlemsstater har et højere niveau: Danmark (40 000 EUR), Frankrig (70 000 EUR) og Italien (104 000 EUR). Derudover tilbydes der yderligere dækning gennem de frivillige tyske ordninger. Blandt de EØS-lande, som ikke er medlemmer af EU, tilbyder Norge en garanti på 250 000 EUR, hvilket er betydelig højere end mindstekravet.

En anden vigtig faktor er, at det meste af forretningsbankernes virksomhed udføres af lokalt autoriserede datterselskaber af EU-kreditinstitutter. Det betyder, at antallet af filialer, der driver forretningsbankvirksomhed i andre medlemsstater, er forholdsvis lavt, hvilket også mindsker behovet for topping up.

Det står ligeledes klart, at kreditinstitutterne ikke betragter garantien som et væsentligt led i deres konkurrencedygtighed. Den er i hvert fald ikke vigtig nok til at opveje de yderligere omkostninger. Medlemsstaterne har tillige peget på offentlighedens ringe kendskab til forskellene på indskudsgarantierne og finansmarkedets stabile tilstand som årsager til, at konkurrenceevnen ikke har været en faktor. Det hævdes desuden, at visse større banker bruger deres gode rygte til at tiltrække forretninger i værtslandet, og derfor behøver deres filialer ikke supplerende dækning for at tiltrække indskud i andre medlemsstater. Endelig kan værtslandenes krav om yderligere oplysninger i nogle få tilfælde have mindsket efterspørgslen efter supplerende dækning.

4. BILATERALE AFTALER MELLEML INDSKUDSGARANTIORDNINGER

I bilag II til direktivet fastsættes det, at garantiordningerne i henholdsvis hjemsteds- og værtslandet skal indgå en bilateral aftale, så snart en filial fra en anden medlemsstat har ansøgt om topping up. Formålet med en sådan aftale er at fastlægge relevante regler og procedurer for at udbetale erstatning til indskyderne, da begge ordninger er forpligtet til at betale erstatning til indskyderne, hvis et forsikret kreditinstitut ikke kan opfylde sine forpligtelser over for indskyderne.

Indtil nu er der kun indgået tre aftaler om topping up mellem indskuds garantiordninger. Den ene af disse aftaler blev indgået, selv om der ikke fandtes en topping up-aftale mellem landene. Disse tre aftaler er indgået mellem ordningerne i henholdsvis Irland og Det Forenede Kongerige, Danmark og Sverige samt Luxembourg og Sverige. Alle disse aftaler er af en overordnet art og følger i det store hele retningslinjerne i direktivet, dvs. de bestemmer principperne for udveksling af oplysninger og begrænser hver ordnings ansvar til henholdsvis grundlæggende (hjemlandet) og supplerende dækning (værtslandet).

Medlemsstaterne har forskellige meninger om vigtigheden af at indgå bilaterale aftaler mellem indskuds garantiordninger. De mest proaktive mener, at der bør indgås en aftale mellem ordningerne, så snart et kreditinstitut i én medlemsstat åbner en filial i et andet EU-land, selv om filialen ikke har ansøgt om en topping up-aftale hos værtslandets ordning. Ud fra dette synspunkt bør en sådan aftale fastlægge samarbejdsprincipperne mellem de to ordninger, som også gælder, selv om filialen kun bruger sin hjemlandsbaserede garanti til udbetalinger til indskydere fra værtslandet. Et flertal blandt medlemsstaterne støtter imidlertid den nuværende bestemmelse i direktivet, hvor det implicit hedder, at der kun er behov for en bilateral aftale, når der er indgået en topping up-aftale. De hævder, at en sådan aftale formentlig vil gøre det lettere at foretage hurtige udbetalinger fra ordningerne. Endelig mener nogle medlemsstater, at ethvert tilfælde af udbetaling er så specifikt, at en overordnet bilateral aftale ikke gør krisestyringen mærkbart enklere.

Medlemsstaterne er tillige blevet bedt om at overveje, om de overordnede principper i bilag II til direktivet bør revideres. Et klart flertal af medlemsstaterne foretrækker, at principperne forbliver overordnede. De ser ingen grund til at føre disse principper ind i en detaljeret EU-model for topping up-aftaler, idet alle tilfælde med udbetalinger er meget forskellige, hvilket ikke mindst skyldes, at der anvendes forskellige garantisystemer. Andre medlemsstater har dog peget på områder, hvor de overordnede principper kunne udvides, f.eks. for at gøre det klart, at det er værtslandet, der bør tage initiativ til at indgå en aftale, at specificere, om det er brutto- eller nettovederlagsprincippet, der bør anvendes, at specificere reglerne og procedurerne vedrørende informationsudveksling mellem ordningerne, at bestemme, hvilke bidrag der skal betales af de udenlandske filialer, og bestemme omkostningerne ved hver fond. Så længe efterspørgslen og erfaringerne med topping up er så begrænsede, betragtes det

imidlertid ikke som påtrængende at gennemføre en større revision af principperne for bilaterale aftaler.

5. OBJEKTIVE BETINGELSER

I artikel 4, stk. 3, i direktivet om indskudsgarantiordninger hedder det, at medlemsstaterne skal sikre, at der fastsættes objektive og almindeligt anvendte betingelser for, at filialer kan blive medlemmer af et værtslands ordning. Medlemsstaterne har hidtil ikke oplyst, at deres kreditinstitutters filialer skulle have været udsat for forskelsbehandling på dette område.

Det kan være værd at bemærke, at det er vanskeligt at konstatere, om der foreligger "lige betingelser". Dette skyldes, at der i flere medlemsstater ikke er indgået topping up-aftaler, og at der ikke er defineret teoretiske betingelser for topping up. Således er bestemmelsen om topping up udelukkende blevet gennemført i national lovgivning. De konkrete betingelser er ikke blevet fastlagt, da der ikke er blevet ansøgt om topping up. Desuden betragter adskillige medlemsstater det som usandsynligt, at de nogensinde vil modtage sådanne ansøgninger, da både omfanget og niveauet for deres nationale indskudsgarantier svarer til mindstekravene i direktivet.

6. MULIGE BETÆNKELIGHEDER

Generelt betragter medlemsstaterne topping up som en mulighed, der bliver tilbudt af filialens værtsland. Den eneste bekymring, medlemsstaterne har udtrykt vedrørende topping up, er, at oplysningskrav fra værtslandenes ordninger i visse tilfælde faktisk har mindsket de udenlandske filialers interesse i topping up. Sådanne oplysningskrav er ikke alene blevet betragtet som en byrde eller en yderligere omkostning. Da den krævede information ikke kun omhandler den udenlandske filial, men også dens moderselskab, kan der også opstå betænkeligheder ved fortrolighedsaspekterne.

7. ÆNDREDE BETINGELSER, DER PÅVIRKER TOPPING UP

Bestemmelsen om topping up blev indført for at give udenlandske filialer mulighed for at tilbyde den samme garanti som hjemlige institutter i værtslandet. Denne mulighed blev af konkurrencehensyn betragtet som vigtig, da direktivet blev indført, eftersom indskudsgarantiens niveau og dækning dengang varierede meget fra land til land. Siden da er der sket adskillige ændringer på markedet. Dette kan have påvirket behovet for topping up-bestemmelsen og dens virkninger.

Blandt de vigtigste ændringer, der påvirker behovet for topping up, er konvergenen blandt garantiniveauerne i medlemsstaterne, den planlagte udvidelse af EU (som i en overgangsperiode formentlig vil medføre divergens blandt garantiniveauerne i EU) og udløbet af klausulen om eksportforbud¹. Udløbet af den sidstnævnte bestemmelse betyder, at den nationale garanti ikke nødvendigvis længere udgør den bedste dækning inden for et enkelt land. En filial fra en anden medlemsstat kunne tilbyde bedre betingelser. Derfor kan topping up instrumentet ikke længere anvendes til at skabe homogen beskyttelse inden for en enkelt medlemsstat. Den kan kun svare til betingelserne ved den retsbestemte nationale indskudsgaranti.

¹ Klausulen om udførselsforbud henviser til artikel 4, stk. 1, i direktiv 94/19/EF, som udløb med udgangen af 1999. Se også Kommissionens rapport KOM(1999) 722 om klausulen om udførselsforbud.

8. ER DER BEHOV FOR SUPPLERENDE DÆKNING?

Ifølge indledningen til direktivet skal Kommissionen om nødvendigt foreslå ændringer til topping up bestemmelsen. Det specificeres, at man ikke skal udelukke, at ordningerne i hjemlandet selv kan tilbyde supplerende dækning. Efter Kommissionens opfattelse er de væsentligste valgmuligheder:

- at bibeholde den værtslandsbaserede topping up bestemmelse
- at lade ansvaret for topping up overgå til hjemlandet
- at fjerne den nuværende topping up bestemmelse

8.1. Bibeholde den nuværende topping up bestemmelse på grundlag af værtsland

Den gældende topping up bestemmelse i direktivet er baseret på, at værtslandets garantisystem har ansvaret for at tilbyde supplerende garanti til det niveau, der ifølge national lov gælder i værtslandet.

Et gennemgående argument for at beholde topping up bestemmelsen i de kommende år er, at en sådan bestemmelse kan være specielt vigtig under EU's udvidelsesproces. Efter tiltrædelsen er det muligt, at nogle af de nuværende ansøgerlande vil få tilladelse til i en overgangsperiode at tilbyde indskudsgaranti på et lavere nationalt niveau, end direktivet kræver. I så fald vil det formentlig være særlig interessant for kreditinstitutter fra disse ansøgerlande, som kunne tænkes at åbne filialer i det nuværende EU, at få mulighed for eller pligt til i det mindste at opfylde værtslandets garantiniveau. En ordning baseret på hjemlandet virker som det eneste mulige alternativ til at opfylde denne målsætning.

Det står også klart, at uanset hvilke krav der opstilles i et EU-direktiv, vil værtslandsbaserede ordninger fortsat findes i de fleste medlemsstater, da filialer fra tredjelande, der ønsker at drive virksomhed i medlemsstaterne, normalt skal øge deres dækning til nationalt niveau. En værtslandsbaseret ordning virker også som den mest logiske metode til at skabe supplerende dækning på, når behovet for topping up begrænser sig til nogle få medlemsstater. For indeværende er det måske mindre interessant at indlede en større revision af topping up bestemmelsen, hvilket kan give mere administrativt arbejde, end den nuværende brug af bestemmelsen berettiger til.

Omvendt gælder det, at den nuværende topping up bestemmelse gradvis mister betydning som konkurrenceparameter. Som nævnt er den tidligere ensartede nationale garanti under pres fra et bredere udvalg af garantier, der eksisterer inden for det samme land. Et system for værtslandsbaseret topping up, som er forbundet med det nationale garantiniveau, kan aldrig nå det højeste niveau på markedet, men er begrænset til et lovbestemt nationalt niveau.

8.2. Lade ansvaret for topping up overgå til hjemlandet

Et alternativ til den nuværende topping up metode på grundlag af værtsland, som er nævnt i indledningen til direktivet, er at gå over til en supplerende garanti på grundlag af hjemland.

En fordel ved et hjemlandsbaseret system er, at kreditinstitutterne ikke forpligtes til at udlevere følsomme oplysninger til en udenlandsk garantiordning, hvis der ansøges om topping up. En hjemlandsbaseret ordning vil indebære, at deres supplerende garanti til filialen falder inden for samme ordning som deres grundlæggende garanti, og denne ordning ville derfor allerede have adgang til samtlige relevante oplysninger. Et sådant system kan derfor betyde både lavere omkostninger og færre fortrolighedsproblemer.

Hvad angår de mulige argumenter mod en hjemlandsbaseret ordning, er denne mulighed mere krævende end den værtslandsbaserede for nye medlemsstater, der ønsker at etablere udenlandske filialer i de nuværende EU-medlemsstater. Endelig gør den nuværende ringe efterspørgsel efter supplerende dækning det tvivlsomt, om der er behov for en større ændring af topping up bestemmelsen. Der foreligger ingen klare beviser for, at en garanti på grundlag af hjemland er bedre end det nuværende system, der er baseret på værtslandet. Det virker som om, de fleste kreditinstitutter ikke mener, de har behov for yderligere indskudsgaranti for deres udenlandske filialer.

8.3. Fjerne den nuværende topping up bestemmelse

Den tredje mulighed er at fjerne topping up bestemmelsen i direktivet. Dog vil det naturligvis stadig være muligt at oprette supplerende, frivillige indskudsgarantiordninger.

EU-kreditinstitutternes ringe interesse for tilslutning til de supplerende indskudsgarantiordninger kunne tyde på, at der ikke er behov for at beholde en topping up bestemmelse i direktivet. Hvad angår de institutter, der ønsker supplerende dækning, kunne man hævde, at en privat garanti i hjemlandet burde være tilstrækkelig. I realiteten vil en fjernelse af den eksisterende topping up bestemmelse være det skridt, der er mest i overensstemmelse med principperne om kontrol i hjemlandet og gensidig anerkendelse, som gælder på andre områder i det indre marked.

Det virker som om, den væsentligste ulempe ved at fjerne topping up bestemmelsen er, at den kan være nyttig i udvidelsesprocessen. Filialer af kreditinstitutter fra nye medlemsstater kan få brug for supplerende dækning. Det kan også være i de nuværende medlemsstaters interesse at sikre, at en sådan mulighed består, især hvis nogle af de nye medlemsstater i en overgangsperiode har et lavere nationalt garantiniveau end fastsat i direktivet.

En yderligere grund til at beholde topping up i form af en retlig bestemmelse er, at dens betydning kan øges mærkbart, hvis der opstår ustabilitet på finansmarkederne, hvilket kan føre til øget offentlig interesse i forskellene mellem garantierne. Hvis der opstår finansuro, er det afgørende, at der findes en accepteret garanti på markedet.

9. SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

Efterspørgslen efter topping up har indtil nu været yderst begrænset inden for Den Europæiske Union. Medlemsstaterne har ikke foretaget udbetalinger i henhold til en sådan aftale. Det betyder dog ikke, at topping up bestemmelsen i direktivet ikke er nyttig og bør fjernes.

Efterspørgslen efter topping up kan udmærket ændre sig. Hvis der opstår finansuro, der medfører udbetalinger fra indskudsgarantiordningerne, må efterspørgslen efter topping up forventes at stige.

Det er også sandsynligt, at topping up bestemmelsen vil være et nyttigt instrument i overgangsperioden af EU's udvidelsesproces. Topping up instrumentet, som giver filialerne mulighed for at supplere deres garanti op til værtslandets niveau, kan blive afgørende, da tiltrædelseslandene derved får mulighed for at etablere filialer i det nuværende EU, f.eks. de lande, der får lov til at anvende en garanti under EU's minimum på deres hjemmemarked i overgangsperioden. Her og nu lader det til at være for tidligt at foreslå at afskaffe EU's topping up bestemmelse.

Hvad angår ordningens opbygning, er der klart mest, der taler for at beholde det nuværende system, hvor ansvaret ligger i værtslandet. Et vigtigt argument er, at muligheden for topping up i værtslandet gør det lettere for tiltrædelseslandene at åbne bankfilialer på tværs af grænserne i overgangsperioden. Desuden er det ikke hensigtsmæssigt at foreslå en væsentlig revision af topping up bestemmelsen, så længe der ikke er klare beviser for, at en hjemlandsbaseret ordning er mere attraktiv for kreditinstitutterne end det nuværende værtslandsbaserede system. Hvis kreditinstitutterne rent faktisk finder et hjemlandsbaseret system mere interessant, er der intet til hinder for, at de kan oprette et sådant system på frivillig basis.

BILAG

Skema 1: Medlemsstaternes brug af topping up bestemmelsen, artikel 4, stk. 2-5, i direktiv om indskudsgarantiordninger (94/19/EF) pr. 31.12.2000.

1	2	3	4	5
Værtsland	Niveau for indskudsgaranti i EUR i henhold til medlemsstaternes nationale bestemmelser. Dækning i parentes (100%, hvis ikke andet er angivet)	Antal topping up-aftaler (mellem værtsgarantiordningen og udenlandske filialer af EØF-kreditinstitutter)	Findes der aftaler mellem hjemlandets og værtslandets garantiordninger? (Ja/Nej)	Hvilken nationalitet har den anden part i aftaler mellem hjemlandets og værtslandets garantiordninger?
Belgien	20 000	0	Nej	-
Danmark	≈ 40 000 ²	1	Ja	SV
Tyskland	20 000 ³ , (90%)	0	Nej	-
Grækenland	20 000	0	Nej	-
Spanien	20 000	0	Nej	-
Frankrig	70 000	0	Nej	-
Irland	20 000, (90%)	0	Ja	UK
Italien	103 291	0	Nej	-
Luxembourg	20 000	0	Ja	SV
Nederlandene	20 000	0	Nej	-
Østrig	20 000, (90%)	0	Nej	-
Portugal	25 000	0	Nej	-
Finland	25 000	0	Nej	-
Sverige	25 000	0	Ja	DK, LUX
Det Forenede Kongerige	20 000 GBP, (90%)	4	Ja	IRL

² Garantien udgør 300 000 DKK.

³ Derudover tilbydes der yderligere dækning gennem de frivillige tyske ordninger.