

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 20.11.2009
KOM(2009) 626 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**PŘEZKUM SMĚRNICE 2002/65/ES O UVÁDĚNÍ FINANČNÍCH SLUŽEB PRO
SPOTŘEBITELE NA TRH NA DÁLKU**

1. Úvod

1. Článek 20 směrnice 2002/65/ES o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku (dále jen „směrnice“) stanoví, že Komise přezkoumá fungování uvádění finančních služeb na trh na dálku, aby zajistila příslušný rozvoj přeshraničního uvádění služeb v tomto odvětví na trh na dálku.
2. Cílem směrnice je konsolidovat jednotný trh a zároveň dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitele. V souladu s článkem 20 se přezkum zaměřuje zejména na rozdíly mezi vnitrostátními právními předpisy ve vztahu k určitým aspektům směrnice, které nejsou plně harmonizovány, zejména na ustanovení o poskytování informací v předmluvní etapě a práva spotřebitele na odstoupení od smlouvy. Vyhodnocuje obtíže, kterým mohou následkem těchto rozdílů čelit spotřebitelé a dodavatelé a posuzuje, zda existuje potřeba směrnici pozměnit.
3. Směrnice, která je horizontálním opatřením pokrývajícím veškeré finanční služby, byla přijata 23. září 2002 a členské státy měly tuto směrnici provést do vnitrostátního práva ve lhůtě dvou let. Ve zprávě Komise, řádně předložené Evropskému Parlamentu a Radě v dubnu 2006¹ se uvádí, že se přezkum odkládá, jelikož členské státy mají zpoždění při provedení směrnice². Většina členských států provedla směrnici až v letech 2005/2006.
4. Tato zpráva čerpá ze závěrů studií a analýz, bere v úvahu zpětnou vazbu týkající se stavu trhu a toho, zda explicitní volnost aplikovaná členskými státy na ustanovení, jež nejsou plně harmonizovaná, měla účinek na dosažení vnitřního trhu a na cíle v oblasti ochrany spotřebitele stanovené směrnicí. Podstatná část analýzy čerpá ze dvou studií, zahájených Komisí³. Právní studie zkoumá dopad směrnice z právního hlediska a její nálezy byly zohledněny v ekonomické studii, která zkoumá hospodářský dopad směrnice na přeshraniční uvádění finančních služeb na trh na dálku.
5. V roce 2007 a 2008 se navíc uskutečnily diskuse se skupinami spotřebitelů a s odvětvím finančních služeb. V září 2007 obdržely členské státy dotazník a v březnu 2008 s nimi proběhl workshop. Zpráva bere rovněž v úvahu výsledky vnitrostátních průzkumů a průzkumů na úrovni EU, jako je např. Eurobarometr, a výsledky specializované skupiny Komise zřízené v roce 2007, která se zabývala předmluvními informacemi, a rovněž výsledky kontrol Komise ohledně provedení směrnice. Shromážděné údaje jsou založeny na materiálech získaných před hospodářskou a finanční krizí. Novější údaje neexistují.

¹ KOM(2006) 161 v konečném znění.

² Soud zjistil, že dva členské státy nerespektovaly závazek provést směrnici včas; viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. prosince 2006 ve věci Komise v. Lucembursko, C-127/06, Sb.rozh. 2006, s. I-131, a rozsudek Soudního dvora ze dne 19. dubna 2007 ve věci Komise v. Španělsko, C-141/6, Sb.rozh. 2007, s. I-58.

³ Viz internetová stránka http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin_serv_en.htm

2. STAV TRHU

6. Všeobecně je trh pro obchod s přeshraničními finančními službami, bez ohledu na prostředky uvádění na trh, v maloobchodní sféře stále velmi omezený, a to jak v oblasti bankovníctví, tak v oblasti pojišťovnictví. Výsledky průzkumu Eurobarometru⁴ z roku 2003 v EU-15 ukazují, že 4 % občanů vlastnilo bankovní účet v zahraničí⁵. Toto číslo vzrostlo v roce 2006 (pro EU-25) na 8 %⁶.

Srovnáme-li celkový prodej (přeshraniční a domácí) zboží a služeb obecně na dálku s prodejem finančních služeb na dálku, nejnovější údaje Eurobarometru ukazují, že zatímco v roce 2007 uskutečnila více než polovina (52 %) všech Evropanů nákup zboží nebo služeb na dálku v EU⁷, údaj pro finanční služby uskutečněné na dálku byl mnohem nižší, tedy 12 %⁸. Ačkoliv jsou tato čísla nízká, tendence prodeje finančních služeb na trh na dálku je vzrůstající, když uvážíme, že údaj pro rok 2006 byl pouze kolem 7 %⁹.

Srovnáme-li přeshraniční a domácí obchod s finančními službami, je rozdíl ještě větší. Z 12 % evropských občanů, kteří si zakoupili nějakou finanční službu na dálku, 10 % zakoupilo tuto finanční službu od poskytovatelů ve své zemi, zatímco pouze 1 % zakoupilo finanční služby na dálku od poskytovatelů v EU mimo svou vlastní zemi a 1 % zakoupilo finanční služby od poskytovatelů mimo EU¹⁰. Nejnovější statistiky ukazují, že přeshraniční obchod celkově stagnuje¹¹. Toto zjištění dále potvrzuje ekonomická studie, která zaznamenala, že úroveň uvádění finančních služeb na trh na dálku přes hranice je extrémně nízká.

7. Profil typického zákazníka, který nakupuje přeshraničně: jedná se zaměstnanec s dobrým vzděláním, s připojením k internetu, který je nejpoblábnějším kanálem prodeje na dálku, jak ukázala studie specializované skupiny Komise¹². Faktem je, že 31 % evropských občanů nemá zájem o přeshraniční nákupy, protože nemá přístup k internetu¹³. Země s vysokou mírou rozšíření internetu, jako například skandinávské země, budou pravděpodobně více využívat prodeje na dálku.

⁴ Eurobarometr (EB) 60.2 (2004), EU Public Opinion in Europe: Financial Services, Report B. s. 53, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_205_fullreport_en.pdf

⁵ Qualitative study among cross-border buyers of financial services in the European Union, Optem. Prosinec 2003, s. 5. Ačkoliv vzorek nebyl reprezentativní, nejsnadnějším produktem pro měření se ukázaly být bankovní účty. http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fina_serv/cons_experiences/cross_border_final_report_en.pdf

⁶ Zvláštní průzkum Eurobarometr 252 (2006), Consumer Protection in the Internal Market, s. 106, viz poznámka pod čarou 4.

⁷ Zvláštní průzkum Eurobarometr 298 (2008), Consumer Protection in the Internal Market, s. 14, viz poznámka pod čarou 4.

⁸ Idem s. 84.

⁹ Viz poznámka pod čarou 6, s. 112.

¹⁰ Viz poznámka pod čarou č. 7, s. 84.

¹¹ Druhé vydání hodnotící zprávy o spotřebitelských trzích, KOM (2009) 25 v konečném znění, s. 3.

¹² European Commission, Pre-contractual Information for financial services. Qualitative study in the 27 Member States, January 2008.

http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/PCI_final_report_22Feb2008_en.pdf

¹³ Viz poznámka pod čarou 6, s. 57.

8. Zpráva Komise z poslední doby o přeshraničním elektronickém obchodování v EU¹⁴ zaznamenala, že mezi lety 2004 a 2008 se počet spotřebitelů, kteří si objednali zboží nebo služby přes internet, zvýšil z 22 % na 34 %, přičemž potvrdila internet jako upřednostňovaný prostředek a nepoměr mezi domácím a přeshraničním obchodováním. Tento nárůst elektronického obchodování byl však omezen na vnitrostátní trhy. Spotřebitelé nakupující elektronicky odolávají i nadále nákupům zboží a služeb přes hranice, přičemž uvedený nepoměr se ve skutečnosti zvyšuje: přeshraniční elektronické nakupování se mezi lety 2006 až 2008 zvýšilo jen okrajově, ze 6 % na 7 %.
9. Nakupování přes hranice je v původních 15 členských státech a v zemích eurozóny běžnější než v členských státech, které přistoupily po roce 2004 a v zemích mimo eurozónu. Evropané mají nyní všeobecně větší důvěru, pokud jde o nakupování v ostatních zemích EU, než v roce 2006¹⁵.
10. Informace z bankovního sektoru prokázaly, že ještě nebylo dosaženo významné úrovně uvádění přeshraničních finančních služeb na trh na dálku, zčásti proto, že banky dosud nepoužívají prodej na dálku jako jeden ze svých hlavních kanálů. Stejně jako v případě přeshraničního nákupu obecného zboží a služeb zjistil nejnovější Eurobarometr, že občané vyhodnotili jazykové problémy jako největší překážku nákupu finančních služeb přes hranice. 37 % respondentů uvedlo jako největší překážku jazykové problémy, následovalo riziko podvodu (30 %), nesrozumitelnost (29 %) nebo nedostatečnost (26 %) informací a dodatečné náklady (24 %)¹⁶.
11. Existuje důležitý rozdíl mezi službami na dálku poskytovanými přes hranice přímo poskytovatelem služby a službami nabízenými nepřímým prostřednictvím pobočky, dceřiné společnosti, prostředníka nebo elektronického systému místa v jiném členském státě, přičemž posledně zmíněné služby mají obvykle podporu mateřské kanceláře v členském státě, odkud pocházejí. Navíc obvykle neexistuje zvláštní model pro interakci se spotřebiteli; poskytovatelé finančních služeb využívají mnoho způsobů prodeje a kombinují interakci na dálku a osobní kontakt. Této zřejmé preference si všimá ekonomická studie, která zjistila, že smlouvy jsou jen zřídka uzavírány pouze jedním způsobem, tj. např. přes internet, telefon nebo při osobním kontaktu. Stejnou preferenci zaznamenala i studie specializované skupiny Komise¹⁷, která si všimá toho, že spotřebitelé měli kromě informací, které jsou k dispozici na internetu, zájem o radu od odborníků prostřednictvím osobního rozhovoru,
12. Ačkoliv je nepravděpodobné, že by se spotřebitelé přestali spoléhat na osobní radu odborníků, mají ostatní způsoby uvádění finančních služeb na trh potenciál se časem rozvinout. Zjištění ekonomické studie ukazují, že existuje potenciál růstu tam, kde mohou velké společnosti vstupující na trh dosáhnout úspor z rozsahu nebo v rámci velkých trhů. Je však obtížné dosáhnout potřebného kritického množství na menších nebo méně rozvinutých finančních trzích, ačkoliv někdy citelné rozdíly v cenách přitahují banky na trhy i přes tuto překážku. Výsledkem konsolidace a integrace trhu v bankovníctví i pojišťovnictví je, že malé množství velkých společností obchoduje

¹⁴ SEK(2009) 283 v konečném znění, s. 5.

¹⁵ Viz poznámka pod čarou 7, s. 52.

¹⁶ Viz poznámka pod čarou 6, s. 89.

¹⁷ Viz poznámka pod čarou 12, s. 14.

na celoevropském základě a jejich podíl na trhu se podle dostupných údajů zvyšuje jak v pojišťovnictví¹⁸, tak i v bankovníctví¹⁹.

13. Mezi nabídky, které se úspěšně přizpůsobily metodám uvádění na trh na dálku, patří hlavně jednoduché produkty v rámci spoření a investování, úvěry a pojišťovací produkty, kromě životního pojištění. Ekonomická studie řadí úvěry (kromě hypotečních úvěrů) a spořicí účty mezi dva nejpopulárnější produkty bank, které se prodávají na dálku, za nimi následují akcie, podíly, dluhopisy a kreditní karty. Pokud jde o přeshraniční nabídku produktů uváděných na trh na dálku, sortiment produktů se snižuje, přičemž spoření a kreditní karty jsou pro tento trh nejjednoduššími, a proto nejpopulárnějšími produkty.

3. PROVEDENÍ SMĚRNICE

Provedení v členských státech

14. Z kontroly souladu vnitrostátních ustanovení se směrnicí vyplynulo, že většina obtíží s provedením směrnice zřejmě souvisí s několika málo ustanoveními.
15. Článek 3 se týká informací, které mají být poskytnuty spotřebiteli před uzavřením smlouvy na dálku. Směrnice požaduje, aby byli spotřebitelé informováni o totožnosti zástupce poskytovatele usazeného v domovském členském státě nebo o totožnosti jiného podnikatele, než je poskytovatel, který se spotřebiteli jedná. Několik členských států opomnělo provést jeden z těchto požadavků.
16. Článek 6 podává definici práva na odstoupení od smlouvy a odstavec 2 téhož článku stanoví, na co se právo na odstoupení nevztahuje. Několik členských států definovalo tyto výjimky ve větším rozsahu, než jak jsou vyjmenovány v čl. 6 odst. 2.
17. V článku 7 jde o platby za služby poskytnuté před odstoupením od smlouvy. Když spotřebitel vykonává právo na odstoupení od smlouvy, může se po něm požadovat, aby zaplatil jen za službu skutečně poskytnutou poskytovatelem podle smlouvy. Je stanovena lhůta maximálně 30 kalendářních dnů, ve které má poskytovatel či spotřebitel vrátit všechny částky, které přijal. Několik členských států neprovedlo jedno z těchto ustanovení správně.
18. V některých případech, jak již bylo uvedeno výše, zahájila Komise formální řízení pro porušení práva a může tak učinit i v ostatních případech.

Právo na předběžné informace před uzavřením smlouvy

19. Ustanovení čl. 4 odst. 2 poskytují členským státům právo zvolit si dodatková práva na poskytování informací v předmluvní etapě (mohou si vybrat, zda zachovají stávající práva nebo zavedou nová).

¹⁸ CEIOPS (2007), Report on Financial Conditions and Financial Stability in the European Insurance and Occupational Pension Fund Sector 2006-2007 (Risk Update), s. 16, <http://www.ceiops.eu/media/files/publications/reports/CEIOPS-DOC-12-07.pdf>

¹⁹ SEK(2007) 1696, Zpráva o evropské finanční integraci za rok 2007, příloha II, tabulka 1.4, s. 50 a tabulka 3.1, s. 64.

20. Podle dostupných informací 16 členských států (Rakousko, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Švédsko a Spojené království) využilo čl. 4 odst. 2²⁰.
21. Mezi tyto dodatečně požadované informace patří například podrobné údaje o adrese poskytovatele/dodavatele, systém povolování a poskytování licencí, podmínky pro výkon práva na změnu smluvních podmínek, forma, v jaké jsou informace poskytovány lidem se zdravotním postižením s ohledem na jejich potřeby, informace o trvání smlouvy, podrobnosti týkající se záručních fondů a systémů záruk, informace o tom, zda je poskytovatel subjektem úpadkového řízení, jazyk který se má použít, potvrzení, podrobnosti ohledně systému opravných prostředků nebo práva na odstoupení od smlouvy, související riziko, způsob, jakým se budou informace uchovávat a požadavky na zveřejňování informací v kontextu telefonních hovorů.
22. V současné době nejsou žádné doklady o tom, že by právní rozdíly vyplývající z použití čl. 4 odst. 2 představovaly závažnou překážku pro stávající transakce nebo že by měly přímý vliv na množství finančních služeb uváděných na trh na dálku v EU. Právní studie nezaznamenala žádné konkrétní stížnosti nebo obavy ohledně používání tohoto ustanovení.

Právo na odstoupení od smlouvy

23. Článek 6 odst. 3 umožňuje členským státům stanovit, že se právo na odstoupení nevztahuje na určité případy, jako na a) jakýkoli úvěr zamýšlený především za účelem získání nebo ponechání si práva vlastnictví k pozemku nebo ke stávající nebo projektované stavbě nebo za účelem opravy nebo zhodnocení stavby, b) jakýkoli úvěr zajištěný hypotékou nebo nemovitým majetkem nebo právem souvisejícím s nemovitým majetkem, nebo c) prohlášení učiněná spotřebiteli za součinnosti úřední osoby, pokud úřední osoba potvrdí, že byla dodržena práva spotřebitele podle čl. 5 odst. 1.
24. Podle dostupných informací 14 členských států (Belgie, Bulharsko, Dánsko, Francie, Irsko, Litva, Lucembursko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Španělsko, Švédsko a Spojené království) využilo možnosti uvedené pod písmeny a) a b). Čtyři členské státy (Itálie, Lucembursko, Polsko a Rumunsko) využily možnosti uvedené pod písm. c)²¹.
25. V současné době nejsou žádné doklady o tom, že by rozdíly týkající se práva na odstoupení od smlouvy vyplývající z čl. 6 odst. 3 představovaly závažnou právní překážku nebo že by měly přímý vliv na množství finančních služeb uváděných na trh na dálku v EU. Právní studie nezaznamenala žádné konkrétní stížnosti nebo obavy související s tímto ustanovením.

4. CELKOVÝ DOPAD SMĚRNICE

26. Ekonomická studie zjistila, že překážky pro rozvoj obchodování přes hranice s finančními službami uváděnými na trh na dálku jsou především na straně

²⁰ Viz právní studie; str. 51–56, 63–74 a národní zprávy.

²¹ Viz právní studie a národní zprávy.

dodavatele. Vnitrostátní požadavky zaměřené proti praní špinavých peněz a nedostatečná harmonizace příslušných vnitrostátních právních předpisů nebo absence předpisů EU týkající se bodů nezahrnutých do působnosti směrnice považuje studie za velmi závažné překážky. Zatímco první kategorie problémů se týká podrobných a vzájemně se lišících vnitrostátních pravidel předepisujících, jak by měly finanční instituce potvrzovat adresu a totožnost zákazníka, druhá kategorie problémů se týká zejména vnitrostátních pravidel týkajících se konkrétních produktů. Ani jedna z uvedených kategorií překážek nespadá do působnosti směrnice. Protože sami poskytovatelé finančních služeb a bankovní sdružení mají rozdílné názory na to, jak důležitá je vlastně druhá překážka, jsou doklady o jejím významu nedostatečné a zčásti si odporují. Zatímco bankovní sdružení považovaly uvedenou překážku za závažnou, hodnotil ji takto pouze malý počet společností (poskytovatelů finančních služeb). Evropský výbor pro bankovníctví, reprezentující bankovní asociace na evropské úrovni, navíc podporuje zjištění, že rozdíly v právních předpisech v členských státech nebrání přeshraničnímu uvádění finančních služeb na trh na dálku²².

27. Nejdůležitější překážky na straně poptávky vyplývají z jazykových a kulturních rozdílů a z absence dostupných informací o přeshraničních produktech. Evropská Komise již podnikla kroky ke zlepšení kvality předsmulvních informací, které mají spotřebitelé k dispozici, například prostřednictvím dokumentu nazvaného Standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru připojeného k nové směrnici o spotřebitelském úvěru²³ a v dokumentu Klíčové informace pro investora, který se testuje kvůli přezkoumání směrnice o SKIPCP²⁴. Pokud jde o hypotéky, je cílem revize Standardních evropských informací zlepšit prezentaci předsmulvních informací spotřebitelům²⁵. Sdělení Komise o strukturovaných retailových investičních produktech navrhuje opatření, aby investoři do těchto produktů dostávali jasné a porovnatelné předsmulvních informace²⁶. Tato opatření směřují ke standardizaci prezentace předsmulvních informací tak, aby bylo pro spotřebitele jednodušší porovnat nabídky různých poskytovatelů. Pro spotřebitele se tím sníží nebezpečí, že by platili více nebo podstupovali zbytečná rizika, pokud jde o produkty finančních služeb. Komise navíc zahajuje studii o chování v souvislosti s maloobchodními investičními službami. Studie zmapuje klíčové rysy chování, které ovlivňují volby spotřebitelů v tomto odvětví.
28. Kombinace faktorů, které brání nabídce i poptávce, je dále posilována povahou finančních služeb. V porovnání se službami a zbožím mimo finanční sektor vykazují finanční služby určité zvláštní rysy, zejména proto, že jsou obvykle složitější a vyžadují značný a dlouhodobý ekonomický závazek k dosažení cíleného výsledku. Proto je nutné poradenství, aby byl spotřebitel schopen tento závazek uskutečnit. Některé služby, jako například pojištění automobilů, jsou navíc svým charakterem lokální kvůli umístění rizika a není proto snadné je přemístit přes hranice.

²² EBIC Position on the Draft Final report on the Legal Impact of Directive 2002/65 on the Distance Marketing of Consumer Financial Services, s. 9.

²³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS, příloha II (Úř. věst. L 133, 22.5.2008, s. 66–92).

²⁴ Přepřevádění směrnice 85/611/EHS, KOM(2008) 458 v konečném znění, viz článek 76.

²⁵ Bílá kniha o integraci trhů EU s hypotečními úvěry KOM(2007) 807 v konečném znění, s. 6.

²⁶ KOM(2009) 204 v konečném znění.

Ačkoliv směrnice poskytuje regulační infrastrukturu, která může podpořit uvádění finančních služeb na trh na dálku, jejich složitý charakter se tím nemění.

29. Směrnice vytvořila pro všechny členské státy právní rámec, který je k dispozici dodavatelům a spotřebitelům, kteří chtějí nakupovat finanční služby na dálku. Ačkoliv domácí uvádění finančních služeb na trh na dálku se zvýšilo, i když bohužel celkově jen málo, nelze v tuto chvíli říci, zda existence tohoto rámce měla dopad na podporu rozvoje přeshraničních aktivit. Právní studie uvádí, že v současné době nejsou žádné praktické zkušenosti s tím, že by si spotřebitelé stěžovali na způsob uplatňování směrnice. Odborníci na právo a spotřebitelské organizace, se kterými byly vedeny konzultace v souvislosti se studií vysvětlují tento nedostatek zkušeností tím, že úroveň transakcí v této oblasti je stále ještě nevýznamná.

5. ZÁVĚR

30. Současný trh pro prodej finančních služeb spotřebitelům na dálku přes hranice je velmi malý. Ve většině členských států vstoupily vnitrostátní zákony provádějící směrnici v platnost teprve v letech 2005/2006 a od zavedení směrnice se trh významně nezměnil. To dokládají i závěry zprávy o elektronickém obchodování²⁷, podle které se trh může rozvinout ve střednědobém až dlouhodobém horizontu, protože obchodní chování se často tvoří spíše na základě dojmů než na základě skutečných problémů a protože vzrůstající popularita elektronických transakcí mezi spotřebiteli vyvolá poptávku po expanzi za hranice.
31. Jazykové a kulturní preference představují nejvýznamnější překážku pro větší zapojení spotřebitelů na tomto trhu. Komise však v tomto ohledu žádná opatření přijmout nemůže. V souvislosti s chybějícími informacemi o legislativě týkající se finančních produktů na jednotlivých trzích podniká Komise důležité kroky ke zlepšení kvality informací v oblasti úvěrů a investic.
32. Pokud by se v budoucnu pokrok v elektronickém obchodování neodrážel stejnou měrou v oblasti finančních služeb uváděných na trh na dálku, mohla by Komise znovu celou věc přehodnotit a směrnici případně změnit nebo přijmout další příslušné iniciativy.
33. V této fázi nejsou žádné doklady o tom, že by spotřebitelé naráželi na problémy vznikající nesprávným provedením směrnice. Rovněž nejsou doklady naznačující, že by diverzita v oblasti práva v souvislosti s užitím různých variant obsažených ve směrnici členskými státy měla přímý vliv na nízkou úroveň uvádění finančních služeb na trh na dálku přes hranice.
34. Ve světle shora uvedených argumentů je Komise toho názoru, že v současné době není vhodné navrhopvat žádné změny směrnice. Komise bude i nadále sledovat vývoj na trhu a používání směrnice.

²⁷ Viz poznámka pod čarou 14, s. 20.