



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.4.2007
KOM(2007) 226 endelig

GRØNBOG

om finansielle tjenesteydelser i detailledet i det indre marked

(forelagt af Kommissionen)

GRØNBOG

om finansielle tjenesteydelser i detailledet i det indre marked

(EØS-relevant tekst)

RESUMÉ

Kommissionen gennemgår for øjeblikket det indre marked for at sikre, at politikkerne vedrørende det indre marked er tilpasset det 21. århundrede. I midtvejsrapporten til Det Europæiske Råds forårsmøde skitseres den nye strategi for anvendelse af retsakterne vedrørende det indre marked, og der fokuseres på at fremme forbrugervelfærden.¹ Kommissionens endelige rapport, der bliver fremlagt i efteråret 2007, kommer til at indeholde konkrete foranstaltninger til gavn for borgerne. Finansielle tjenesteydelser i detailledet udgør en væsentlig del af denne gennemgang.

Finansielle tjenesteydelser i detailledet spiller en meget stor rolle i EU-borgernes hverdag. På trods af de senere års væsentlige fremskridt med hensyn til udvikling af et indre marked for finansielle tjenesteydelser viser undersøgelser, at integrationen af finansielle tjenesteydelser i detailledet endnu ikke har udnyttet sit fulde potentiale, og at konkurrencen forekommer utilstrækkelig inden for visse områder.

Som en videreudvikling af Kommissionens hvidbog om politikken inden for finansielle tjenesteydelser 2005–2010², resultaterne af Kommissionens sektorundersøgelse i detailbanksektoren³ og midtvejsrapporten om erhvervsforsikringer⁴ tilstræbes det i grønbogen at styrke og uddybe vores kendskab til de problemer, som forbrugerne og erhvervslivet står over for inden for finansielle tjenesteydelser i detailledet, samt at kortlægge rammerne og hindringerne for yderligere initiativer på dette område. De konkrete resultater af denne høring, herunder eventuelle foranstaltninger til forbedring af funktionen af markederne for finansielle tjenesteydelser i detailledet, vil blive indarbejdet i den endelige rapport om Single Market Review, som offentliggøres til efteråret.

Grønbogen indeholder en beskrivelse af de overordnede målsætninger for Kommissionens politik for finansielle tjenesteydelser i detailledet, en mere detaljeret redegørelse for de tiltag, der er nødvendige for, at fordelene ved et integreret finansmarked i EU kan formidles til brugerne, samt en anmodning om feedback fra de interesserede parter om den kurs, der styres efter.

Kommissionen mener, at integrationen på EU's marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet kan videreudvikles gennem:

- formidling af konkrete fordele for forbrugerne ved at sikre, at behørigt regulerede åbne markeder og en skarp konkurrence resulterer i levering af produkter, der opfylder forbrugernes behov, og i et udbud af valgmuligheder, værdi og kvalitet

¹ KOM(2007) 60 af 21.2.2007.

² KOM(2005) 626 af 1.12.2005.

³ KOM(2007) 33 af 31.1.2007 og SEK(2007) 106 af 31.1.2007.

⁴ "Interim Report on the Business Insurance Sector Inquiry" af 24.1.2007.

- øget forbrugertillid ved at sikre, at forbrugerne er tilstrækkeligt beskyttet, når dette er nødvendigt, og at udbyderne er økonomisk velfunderede og troværdige
- en styrkelse af forbrugerne, således at disse træffer de beslutninger, der er rigtige i deres givne økonomiske situation. Denne målsætning er baseret på adskillige aspekter, herunder finansiel oplysning, formidling af tydelige, relevante og rettidige oplysninger, rådgivning af høj kvalitet og ensartede spilleregler for produkter, der skønnes at have ensartede karakteristika. Styrkede forbrugere vil muligvis føle sig bedre i stand til at finde de bedste tilbud, som opfylder deres behov uanset den finansielle tjenesteyders beliggenhed.

Selv om initiativer på EU-plan er undervejs eller umiddelbart forestående inden for visse områder, såsom investeringsfonde, betalinger, forsikringer, realkredit, bankkonti og kreditformidling, er arbejdet med pensionsopsparing og finansiel oplysning i en mere forberedende fase.

Kommissionen mener, at der er behov for konstant opmærksomhed for at sikre, at borgerne høster fordelene af det indre marked. I forbindelse med gennemførelsen af denne strategi vil Kommissionen anvende en åben og vidtrækkende tilgang til at kortlægge og håndtere problemer, tage hele viften af politiske værktøjer op til overvejelse og, hvor dette er relevant, iværksætte en målrettet indsats.

Kommissionen vil sætte pris på generelle bemærkninger og feedback fra de interesserede parter om indholdet i denne grønbog og svar på spørgsmålene heri. Disse bemærkninger bedes sendt inden den 16. juli 2007 til markt-retail-consultation@ec.europa.eu. Bemærkningerne vil blive lagt ud på Kommissionens websted, medmindre andet udtrykkeligt angives.

1. INDLEDNING

- (1) Kommissionen gennemgår for øjeblikket det indre marked for at sikre, at politikkerne vedrørende det indre marked er tilpasset det 21. århundrede. I midtvejsrapporten til Det Europæiske Råds forårsmøde skitseres den nye strategi for anvendelse af retsakterne vedrørende det indre marked, og der fokuseres på at fremme forbrugervelfærden⁵. Kommissionens endelige rapport, der bliver fremlagt i efteråret 2007, kommer til at indeholde konkrete foranstaltninger til gavn for borgerne. Finansielle tjenesteydelser i detailledet udgør en væsentlig del af denne gennemgang.
- (2) Med udgangspunkt i Kommissionens hvidbog om politikken inden for finansielle tjenesteydelser 2005–2010⁶, resultaterne af Kommissionens sektorundersøgelse i detailbanksektoren⁷ og midtvejsrapporten om erhvervsforsikringer⁸ tilstræbes det i grønbogen at styrke og udbyde vores kendskab til de problemer, som forbrugerne og erhvervslivet står over for inden for finansielle tjenesteydelser i detailledet, samt at kortlægge rammerne og hindringerne for yderligere initiativer på dette område. Resultaterne af denne høring vil blive indarbejdet i Single Market Review, som offentliggøres til efteråret.

⁵ Jf. fodnote 1.

⁶ Jf. fodnote 2.

⁷ KOM(2007) 33 af 31.1.2007 og SEK(2007) 106 af 31.1.2007.

⁸ Jf. fodnote 4.

- (3) Grønbogen indeholder en beskrivelse af de overordnede målsætninger for Kommissionens politik for finansielle tjenesteydelser i detailledet, en mere detaljeret redegørelse for de tiltag, der er nødvendige for, at fordelene ved et integreret finansmarked i EU kan formidles til brugerne, samt en anmodning om feedback fra de interesserede parter om den kurs, der styres efter.

2. BAGGRUND

- (4) I denne grøn bog forstås der ved finansielle tjenesteydelser i detailledet de tjenesteydelser, såsom anfordringskonti, betalinger, privatlån, realkreditlån, opsparing, pensioner, investeringer og forsikringsprodukter, der udbydes til privatkunder, herunder investorer i detailledet. Disse tjenesteydelser er af afgørende betydning i EU-borgernes hverdag, idet de medvirker til at fremme borgernes uindskrænkede deltagelse i samfundet og gør det muligt for dem at foretage en langsigtet planlægning samt beskytter dem i uforudsete situationer. De omfatter store finansielle forpligtelser. Boliglån er den største finansielle eksponering i hele livet for de fleste EU-borgere, og de skyldige realkreditlån i alt udgør næsten 50% af EU's BNP⁹. Investeringsfondene i de forskellige medlemsstater tegner sig for mellem 4% og 23% af de europæiske husholdningers finansielle aktiver¹⁰.
- (5) Finansielle tjenesteydelser i detailledet er af stor makroøkonomisk betydning. Detailbanksektoren (over halvdelen af den samlede bankvirksomhed) genererer en bruttoindtjening svarende til 2% af EU's samlede BNP¹¹. Den aldrende befolkning øger presset på de offentlige finanser og medfører et større potentielt behov for en højere grad af private og arbejdsbaserede pensions- og sundhedsordninger. Dette er en del af forklaringen på pensions-, forsikrings- og investeringsfondssektorens stigende økonomiske betydning. Ved udgangen af 2004 nåede de primære forsikreres investeringer op på 6 billioner euro, og EU's private pensionskasser forvaltede aktiver til en værdi af 2,5 billioner euro¹². UCITS-midler kapitaliseres til over 5,7 billioner euro, hvilket svarer til mere end 50% af EU's BNP¹³. Alene livsforsikringspræmier udgør 5% af EU's BNP¹⁴.
- (6) Der er gjort væsentlige fremskridt med hensyn til udviklingen af et indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet. Med hensyn de europæiske udbydere af finansielle tjenesteydelser i detailledet inden for bank-, forsikrings- og værdipapirvirksomhed er der fastlagt en ramme for at sikre, at disse udbyderes finansielle situation er god, og at de er hæderlige¹⁵. Formålet med denne ramme er at nå en række politiske mål, herunder stabilitet, konkurrence og et højt beskyttelsesniveau for forbrugere og investorer. Inden for nogle områder, såsom investeringsvirksomhed og livsforsikring, er der fastlagt et omfattende regelsæt til beskyttelse af detailkunders og -investorerers interesser¹⁶. Desuden har euroens

⁹ Hypostat 2005, European Mortgage Federation.

¹⁰ SEK(2006) 1057 af 26.7.2006.

¹¹ SEK(2007) 106 af 31.1. 2007, s. 7.

¹² Jf. fodnote 10.

¹³ EFAMA's statistiske kvartaloversigt, tredje kvartal 2006.

¹⁴ Kilde: Comité Européen d'Assurances (CEA).

¹⁵ F.eks. direktiv 2004/39/EF, 2006/48/EF og 2006/49/EF.

¹⁶ F.eks. direktiv 2002/83/EF og 2004/39/EF.

indførelse kombineret med virkningerne af handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser medvirket til en skærpelse af konkurrencen på det europæiske marked for finansielle tjenesteydelser og især engrosmarkederne.

(7) Integrationen af finansielle tjenesteydelser på detailmarkedet har tilsyneladende endnu ikke vist sit potentiale, og konkurrencen på nogle markeder forekommer at være utilstrækkelig, navnlig inden for områder som betalinger og detailbankvirksomhed¹⁷, hvilket kan hindre de europæiske forbrugere i at høste de fulde fordele ved det indre marked. Dette illustreres ved de nedenstående indikatorer:

- **Beskedne grænseoverskridende aktiviteter.** Med undtagelse af UCITS er den grænseoverskridende handel begrænset, og der er færre aktiviteter såsom etablering af virksomhed i en anden medlemsstat eller fusioner end i de fleste andre sektorer¹⁸. Det fremgår af Kommissionens undersøgelser, at kun 1% af EU's forbrugere for øjeblikket køber finansielle tjenesteydelser tværs over grænserne som fjernkøb, mens 26% af forbrugerne foretager sådanne indkøb i husholdningen, for eksempel pr. telefon eller via internettet¹⁹. På forsikringsområdet har sektoren konsolideret sig gennem fusioner og etablering i stedet for at åbne filialer og udbyde tjenesteydelser tværs over grænserne. Omfanget af den grænseoverskridende handel er yderst begrænset²⁰, hvilket afspejler sig i det forhold, at de nationale forsikringsselskaber tegner sig for over 90% af det samlede præmieprovenu på de fleste markeder. Europas 20 største forsikringskoncerner, der i mange tilfælde har en stærk stilling på det europæiske marked og sågar verdensmarkedet, tegner sig for 50% af omsætningen²¹.
- **Store prisudsving.** Selv om renteniveauerne i en vis udstrækning har nået en fælles sats inden for områder såsom boliglån, hvilket i det store og hele skyldes en generel makroøkonomisk konvergens og indførelsen af euroen²², er der stadig mærkbare forskelle, når det drejer sig om betalingstjenester og produkter, som for eksempel forbrugercredit og anfordringskonti²³. Eksempelvis er overførsler i euro gebyrfrie i nogle medlemsstater og koster over 10 euro i andre medlemsstater²⁴. I andre sektorer, såsom inden for køretøjs- og boligforsikring, er det vanskeligere at sammenligne grundprisen på et forsikringsprodukt, da dækningen og de lokale risikoforhold varierer meget.²⁵ I 2008 vil Kommissionen undersøge prisforskellene mellem de vigtigste finansielle tjenesteydelser i detailledet.

¹⁷ KOM(2007) 33 af 31.1.2007, s. 2 og 3.

¹⁸ SEK(2005) 927 af 1.7.2005 og SEK(2006) 1057 af 26.7.2006.

¹⁹ "Eurobarometer 230: Public Opinion in Europe on Financial Services", august 2005.

²⁰ I henhold til oplysninger fra Eurostat faldt den indbyrdes handel med forsikringer mellem EU-landene med 14,6% mellem 2003 og 2005.

²¹ Jf. fodnote 14.

²² SEK(2005) 927 af 1.7.2005.

²³ KOM(2007) 33 af 31.1.2007, s. 3.

²⁴ SEK(2007) 106 af 31.1.2007, s. 63.

²⁵ Risikoprofilerne er forskellige for de nationale og sågar de regionale markeder.

- **Begrænset forskellighed mellem produkter og udvalg af produkter.** I visse medlemsstater kan det være vanskeligt at optage langfristede realkreditlåneprodukter med fast rente og visse nyere produkter, såsom nedsparingslån, hvilket kan begrænse forbrugernes efterspørgsel og væksten på markedet. I fire medlemsstater omfatter over en fjerdedel af alle opsparingskonti skattemæssige incitament, mens produkter af denne art sjældent ses andre steder i EU²⁶. Problemer med skattefradragetsretten har vist sig at være en hindring for det grænseoverskridende salg af visse livsforsikrings- og pensionsprodukter.
 - **Store forskelle i markedsresultater.** Rentabiliteten blandt udbyderne af finansielle tjenesteydelser i detailledet varierer meget. Eksempelvis fremgår det, at rentabiliteten af detailbankvirksomhed i de nordiske lande, Spanien og Irland konsekvent ligger over EU-gennemsnittet, og at den er meget lavere i Tyskland, Østrig, Nederlandene og Belgien²⁷.
- (8) Såfremt status quo opretholdes, er det sandsynligt, at de europæiske markeder for finansielle tjenesteydelser i detailledet fortsat vil være fragmenterede. De forskellige lovrammer og forbrugerbeskyttelsesrammer, skatte- og afgiftspolitikker og fragmenterede infrastrukturer²⁸ udgør juridiske og økonomiske hindringer for adgang til markedet²⁹. Juridiske hindringer kan hindre eller vanskeliggøre udbud af visse produkter eller muligheden for adgang til markedsinfrastrukturer og herved begrænse konkurrencen og kvæle innovationen. Økonomiske hindringer, såsom behovet for at tilpasse produkter, forretningsmodeller og prisfastsættelsesstrategier, øger omkostningerne ved at drive virksomhed i en anden medlemsstat. Disse hindringer afskrækker nye markedsdeltagere, begrænser forbrugernes valgmuligheder og medfører prisforhøjelser for forbrugerne. Høje flytteomkostninger kan mindske forbrugernes muligheder for at skifte udbyder af produkter, såsom bankkonti og investeringsfonde. De manglende muligheder for at få adgang til oplysninger eller ufuldstændige oplysninger kan betyde, at forbrugerne hindres i at vælge det bedste alternativ.
- (9) Forbrugernes adfærd og præferencer kan ligeledes begrænse integrationen på markedet. På trods af befolkningens øgede mobilitet og væksten i den grænseoverskridende levering af finansielle tjenesteydelser i detailledet (herunder gennem direkte kanaler, såsom internettet)³⁰ vælger de fleste forbrugere stadig produkter, der distribueres lokalt gennem filialer, datterselskaber og mæglere³¹.

²⁶ SEK(2007) 106 af 31.1.2007, s. 40.

²⁷ SEK(2007) 106 af 31.1.2007, s. 22.

²⁸ F.eks. betalingsystemer, clearing- og afregningssystemer og lånerregistre.

²⁹ I nogle medlemsstater er kravet på eksempelvis forsikringsområdet om, at der skal udpeges en fiskal repræsentant for at sikre opkrævning af præmieafgifter i risikostaten, med til at vanskeliggøre opbygningen af en rentabel virksomhed næsten fra bunden.

³⁰ I en analyse foretaget i Det Forenede Kongerige blev det antydnet, at over 50% af internetbrugerne klarede deres bankforretninger ved hjælp af internettet (16,9 millioner personer).

³¹ Jf. fodnote 19.

- (10) Til trods for, at de fleste købere af finansielle tjenesteydelser i detailledet er tilbøjelige til at fokusere på deres hjemmemarked, og at forbrugerne frit skal kunne vælge et lokalt produkt eller en lokal tjenesteydelse, såfremt de måtte ønske dette, mener Kommissionen, at der kan være behov for yderligere reformer for at få markederne til at fungere bedre for forbrugerne.

3. BEDRE LOVGIVNING OG FINANSIELLE TJENESTEYDELSER I DETAILLEDET

- (11) Det kan kræve en målrettet og velovervejet indsats at forbedre driften af de europæiske markeder for finansielle tjenesteydelser i detailledet og videreudvikle det, der er opnået. Nogle af de interesserede parter, der er blevet hørt i løbet af de senere år, har tilkendegivet, at det er usandsynligt, at mere lovgivning på området vil medføre væsentlige fordele for forbrugerne. I henhold til andre kilder kan en lovgivningsmæssig tilgang imidlertid være nødvendig i visse tilfælde. Det er af afgørende betydning, at der opbygges en fælles forståelse af de politiske udfordringer, således at der kan udformes politikker, som medfører konkrete fordele for forbrugerne.
- (12) Initiativer bør kun gennemføres, hvis der foreligger dokumentation for, at de medfører klare og konkrete fordele for borgerne, og såfremt de økonomisk er særdeles velbegrundede. Politikkerne skal være baseret på solide økonomiske argumenter og gøres til genstand for grundige konsekvensanalyser. Vurderingen af hensigtsmæssige løsninger skal foretages fra sag til sag afhængig af de særlige forhold, der gør sig gældende for det pågældende marked, og de problemer, der er afdækket. Kommissionen vil kun forberede nye lovgivningsinitiativer inden for finansielle tjenesteydelser i detailledet, hvis der er et økonomisk argument herfor, og hvis faktorer, såsom forbrugertillid og grænseoverskridende aktiviteter, kan øges. Når politikkerne har fået tilstrækkelig tid til at bevise, at de er effektive, vil Kommissionen evaluere deres virkning, herunder navnlig om de medfører virkelige og konkrete fordele for forbrugerne. Hvis foranstaltningerne er uden virkning, vil Kommissionen ikke tøve med at foreslå, at de ophæves.
- (13) I gennemførelsen af sin strategi om finansielle tjenesteydelser i detailledet vil Kommissionen anvende en åben og bred metode til at kortlægge og behandle problemer, overveje hele viften af politiske værktøjer, såvel bindende som ikke-bindende, og fremme hensigtsmæssige markedsledede initiativer eller valgfrie EU-retsrammer som f.eks. de såkaldte "28. ordninger"³². Målrettede tiltag vil blive iværksat, hvor dette er nødvendigt.

4. MÅLSÆTNINGER OG TILTAG

- (14) I dette afsnit skitseres Kommissionens målsætninger inden for finansielle tjenesteydelser i detailledet, nemlig at bibringe konkrete fordele for forbrugerne, navnlig for så vidt angår pris og udvalg, øge forbrugertilliden og styrke forbrugerne, og det indeholder en redegørelse for, hvordan Kommissionen agter at nå disse målsætninger.

³² "28. ordninger" er retlige rammer af EU-regler, som ikke træder i stedet for de nationale regler, men er et valgfrit alternativ til dem (f.eks. statuten for det europæiske selskab).

4.1. Lavere priser og større udvalg for forbrugerne

- (15) Kommissionen er forpligtet til at fjerne hindringer for finansielle tjenesteydelser i detailledet, hvor dette vil medføre konkrete fordele for forbrugerne i form af et bredere udvalg af produkter, der opfylder deres behov, og til mere konkurrencedygtige priser.

Nedsættelse af priser gennem skærpet konkurrence

- (16) Hensigten med EU's lovrammer er at skabe forhold, der kan medvirke til at øge konkurrencen, og hvor markeds kræfterne kan sætte priserne under pres, samtidig med at produktkvaliteten opretholdes. Kommissionen vil træffe passende foranstaltninger, enten gennem håndhævelse af konkurrenceretten eller via en robust overtrædelsespolitik, i de tilfælde, hvor der tilsyneladende forekommer en praksis med ikke at anvende eller overholde fællesskabsretten. Den kan også tage andre initiativer (herunder lovgivningsinitiativer, hvis dette viser sig begrundet efter en grundig konsekvensanalyse), så det sikres, at markederne er retfærdige og giver forbrugerne større fordele. Hindringer for de grundlæggende frihedsrettigheder, som er fastlagt i EF-traktaten, vil blive afhjulpet for at sikre, at markederne er åbne og konkurrencedygtige. I Kommissionens sektorundersøgelse i detailbanksektoren antydes det, at en bedre markedsadgang for finansinstitutioner med hjemsted i andre medlemsstater resulterer i prisnedsættelser for forbrugerne³³.
- (17) Det er af stor betydning, at forbrugere, der ønsker at skifte til en anden udbyder, ikke på nogen måde frarådes eller forhindres heri. Et marked med velinformerede og mobile forbrugere tvinger finansinstitutioner til at konkurrere for at tiltrække og fastholde disse forbrugere.
- (18) Det er nødvendigt at afhjælpe hindringer for kundernes mobilitet, såsom gebyrer for opsigelse af konti eller policer, ringe eller svært forståelige oplysninger, produktbindinger og høje administrative omkostninger i forbindelse med skift til en anden udbyder.
- (19) Långivere, der er ude af stand til at få adgang til præcise kreditoplysninger, kan fastsætte højere priser eller sågar afvise at yde lån til forbrugere. Dette gør det vanskeligt for forbrugerne at indhente bedre tilbud både nationalt og tværs over grænserne.

³³ SEK(2007) 106 af 31.1.2007, s. 32–33.

Igangværende og planlagte initiativer

Kommissionen vil afhjælpe de konkurrencehindringer, der afdækkes i sektorundersøgelsen i **detailbanksektoren**³⁴. I forbindelse med betalingskort vil Kommissionen anvende Fællesskabets konkurrencebestemmelser i de tilfælde, hvor ordninger medfører kunstige prisforhøjelser for forbrugerne. Et aktuelt interesseområde vedrører multilaterale formidlingsgebyrer, der typisk betales af den tilsluttede betalingsmodtagers bank til kortholderens bank³⁵. De former for praksis, som svækker konkurrencen mellem netværk, bliver sandsynligvis gjort til genstand for en nøje konkurrencerelateret undersøgelse³⁶. Ud over at omhandle betalingskort vil Kommissionens tiltag være rettet mod at sikre, at adgang til låneregistre og til clearing- og afregningssystemer for betalinger ikke uretmæssigt nægtes.

Kommissionen vil samarbejde med de nationale konkurrencemyndigheder inden for rammerne af det europæiske konkurrencenetværk om at beslutte, hvordan man bedst håndterer de former for praksis, der begrænser konkurrencen og medfører forringelser af forbrugervelfærden.

I 2006 nedsatte Kommissionen en **ekspertgruppe vedrørende kundemobilitet** i forbindelse med bankkonti. Denne gruppe offentliggør sine anbefalinger i maj 2007. Blandt de alternativer, som gruppen overvejer, er udvikling af ordninger for flytning af bankkonti (på nationalt eller europæisk plan) og af en række foranstaltninger, der er målrettet en øget gennemsigtighed og sammenlignelighed af oplysninger. Kommissionen vil foretage en omhyggelig gennemgang af disse muligheder og vil vurdere deres konsekvenser, inden der træffes en endelig beslutning.

I erkendelse af, at der er stadig større muligheder for, at arbejdstagere kan tage arbejde i andre medlemsstater i EU, og at det er af væsentlig betydning at træffe passende foranstaltninger som forberedelse til pensionsalderen, for eksempel i form af arbejdsmarkedspensionsordninger, har Kommissionen for nylig foreslået et direktiv om en styrkelse af retten til at **overføre supplerende pensionsrettigheder**³⁷.

Den kommende hvidbog om realkredit vil indeholde en oversigt over initiativer til fremme af flytningen af forbrugerkredithistorik og til fremme af långiverens adgang til **kreditoplysninger**. I lyset af at dette spørgsmål rækker ud over realkredit, mener Kommissionen, at der kan planlægges horisontale initiativer til fremme af adgangen til og flytningen af kreditoplysninger.

³⁴ KOM(2007) 33 af 31.1.2007, s. 4–9.

³⁵ Jf. COMP/34.579 vedrørende MasterCard.

³⁶ Som f.eks. såkaldt "blending" (hvor det pengeinstitut, der indgår tilslutningsaftaler, anvender en praksis, hvor det opkræver én generel pris for at acceptere forskellige korttyper og/eller kort, der er udstedt af forskellige netværk) eller nedlæggelse af forbud mod ekstragebyr, som hindrer de tilsluttede betalingsmodtagere i at kræve ekstrabetaling for brug af de dyrere betalingsmidler.

³⁷ KOM(2005) 507 af 20.10.2005.

Flere valgmuligheder, højere kvalitet og mere innovation

- (20) Innovation skaber nye udfordringer, såsom at sikre, at reglerne for nye produkter, udbydere eller finansrådgivere er hensigtsmæssige, at forbrugerne er i stand til at forstå og sammenligne nye produkter, og at der sikres ensartede spilleregler for produkterne. Kommissionen ønsker flere valgmuligheder for forbrugerne under forudsætning af, at dette kommer forbrugerne til gode. Faktisk giver forbrugerne ofte udtryk for bekymring over, at for mange valgmuligheder mellem produkter kan forstyrre eller forvirre dem og gøre det vanskeligt for dem at vælge det produkt, der stemmer bedst overens med deres behov.
- (21) Kommissionen er fast besluttet på at sikre, at en fjernelse af hindringerne for et indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet medfører en forbedring eller i det mindste en fastholdelse af kvaliteten af de produkter, der udbydes, og at forbrugerne er i stand til at træffe et kvalificeret valg. For eksempel sigtes der med direktivet om betalingstjenester mod at forbedre kvaliteten af de betalingstjenester, der tilbydes forbrugerne, ved at øge hastigheden for gennemførelse af betalinger³⁸ og ved at fremme den grænseoverskridende tilstedeværelse og anvendelse af visse betalingsprodukter, såsom automatisk overførsel. En anden måde, hvorpå man kan sikre den høje kvalitet af de tjenesteydelser, der udbydes til forbrugerne, kan være akkrediteret certificering i henhold til internationale standarder³⁹. Akkrediteret certificering kunne nemlig bidrage til en pålidelig og gennemsigtig vurdering af forskellige resultatmæssige aspekter og fungere som en kvalitetsindikator for forbrugerne, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter.
- (22) Der er adgang til en lang række bank-, forsikrings- og opsparingsprodukter i EU. Imidlertid kan et produkt, der udbydes til forbrugerne på ét marked, i mange tilfælde ikke udbydes på et andet marked uden en omkostningskrævende tilpasning til de lokale krav. For eksempel kan den eventuelt manglende adgang til visse produkter, for eksempel retten til at gennemføre automatiske overførsler på tværs af grænserne, skyldes, at lovbestemmelserne ikke er ens. Disse krav kan afspejle den lokale forbrugeradfærd og de lokale forbrugeres behov og kan findes i forbrugerbeskyttelsesregler, aftalelovgivningen, uens beskatningsordninger og retssystemer. Valgmulighederne kan ligeledes være unødvendigt begrænsede som følge af restriktioner for udbydere og indskrænkninger af de kanaler, hvorigennem forbrugerne får adgang til finansielle tjenesteydelser i detailledet⁴⁰. Disse restriktioner bør kun opretholdes, såfremt de er objektivt begrundede.

³⁸ I nogle medlemsstater er valørdatoen for betalinger identisk med betalingsdatoen, mens valørdatoen for betalinger i andre medlemsstater kan ligge to eller tre dage efter betalingsdatoen og sågar længere, såfremt det drejer sig om grænseoverskridende betalinger.

³⁹ Der er flere oplysninger om certificering på webstedet:
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm.

⁴⁰ Eksempelvis kan nye udbydere af betalingstjenester, såsom supermarkeder, pengeremitterter eller mobiltelefonoperatører, for øjeblikket ikke udbyde deres tjenester i hele det indre marked.

- (23) I medfør af direktiverne om forsikring er det tilladt forsikringsorganerne at annoncere og sælge hele deres sortiment af forsikringsprodukter i hele EU, og der stilles ikke længere krav om forhåndsgodkendelse af tariffer og policebetingelser. Forsikringsprodukter skal imidlertid overholde de nationale bestemmelser, der er begrundet i "almene hensyn"⁴¹. Dette kan resultere i en begrænsning i antallet af de produkter, som forbrugerne kan vælge mellem, samt medføre yderligere omkostninger for forsikringsorganerne⁴². Forsikringssektoren har udtalt, at virksomhed, der udøves i detailledet, er lokal og forudsætter en synlig lokal tilstedeværelse. Kommissionen mener, at indsatsen bør rettes mod en afskaffelse af markedsprotektionisme og mod en mindskelse af unødvendige reguleringsomkostninger ved eksempelvis at ophæve ubegrundede regler om almene hensyn og bureaukratiske hindringer, såsom urimelige indberetningskrav. En hensigtsmæssig lovramme, der omfatter et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, vil medføre en naturlig udnyttelse af mulighederne for direkte grænseoverskridende handel, hvor og når dette vil være til gavn for virksomhederne og forbrugerne.

Igangværende og planlagte initiativer

På **forsikringsområdet** agter Kommissionen i 2007 at samarbejde med Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (CEIOPS) om at undersøge de nationale regler om "almene hensyn" under hensyn til de relevante principper i retspraksis.

Betalingssektoren udarbejder som en selvregulerende foranstaltning de tekniske og forretningsmæssige regler, der er påkrævet for at gennemføre **det fælles eurobetalingsområde (SEPA)** senest i 2010. Kommissionen fører nøje tilsyn med denne proces. I en meddelelse, der skal offentliggøres inden udgangen af 2007, vil Kommissionen vurdere fremskridtene og overveje yderligere foranstaltninger, der kan sikre, at SEPA bliver en succes til glæde for forbrugerne.

Senere på året vil Kommissionen offentliggøre en **hvidbog om realkredit**, som vil komme til at indeholde forslag til fremme af oprettelsen af et integreret marked for realkredit. De spørgsmål, der vil blive behandlet heri, omfatter procedurene for førtidig indfrielse, informationskrav, årlige omkostninger i procent, rådgivning, ejendomsvurdering, tinglysning og overtagelse af pant. Kommissionen vil i 2008 undersøge de nationale lovgivningsrammer for markedsføring af produkter, som omhandler **belåning af friværdi**, og den rolle, som **ikke-banker** spiller på realkreditmarkedet, for at vurdere, hvorvidt der er behov for hensigtsmæssige indgreb fra EU's side.

Med henblik på **udvikling af en passende vidensbase** for kommende politiske initiativer vil Kommissionen undersøge, hvorfor forbrugerne generelt ikke køber finansielle tjenesteydelser på tværs af grænserne, og hvordan de kan tilskyndes til at

⁴¹ Begrebet "almene hensyn" er baseret på Domstolens omfattende og enslydende retspraksis. Der henvises for eksempel til Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser og begrebet "almene hensyn" inden for forsikringssektoren, (EFT C 43 af 6.2.2000).

⁴² Krav til forsikringsprodukter, der begrundet i almene hensyn udbydes i detailledet, kan kun anses for at være begrundede, såfremt de er nødvendige for at beskytte forbrugerne, hvis de er forholdsmæssige, og hvis de ikke afspejler krav i hjemlandet.

indhente de bedste tilbud, der opfylder deres behov, uanset hvor udbyderen af de finansielle tjenesteydelser har hjemsted.

Aldringen af befolkningen og det øgede pres på de offentlige finanser udgør klare udfordringer for forbrugere og investorer samt repræsenterer et nyt marked for finanssektoren. Det er nødvendigt, at EU's rammer skaber et solidt grundlag for muliggørelsen af et konkurrencedygtigt, åbent og effektivt marked for **langfristede opsparinger, tilbagetrædelses- og pensionsløsninger**, der opfylder forbrugernes behov. Kommissionen har bestilt eksterne undersøgelser, der udmønter sig i en rapport ved udgangen af 2007, om den aktuelle situation for og udviklingen af markedet for langfristede opsparingsmekanismer i detaileddet, og som skal bidrage til at kortlægge den vifte af produkter, der er tilgængelig for øjeblikket, de væsentligste distributionskanaler og påvirkningerne af forbrugernes valg. På baggrund heraf vil Kommissionen undersøge, hvilke faktorer der har indvirkning på markedsføringen af opsparings- og tilbagetrædelsesprodukter, samt hvilke ordninger der er afgørende for salget og anbefalingen disse produkter. Som følge af de langfristede opsparings- og pensionsplaners karakter er det navnlig nødvendigt at sørge for, at forbrugerne tilbydes produkter, der virkelig er tilpasset deres behov, og som markedsføres på en passende måde. Disse planer er store økonomiske beslutninger, som forbrugerne kun træffer én gang i livet. Forbrugerne skal derfor være i stand til at træffe deres valg på baggrund af et fuldstændigt kendskab til produktet og skal foretage en korrekt vurdering af deres situation og behov.

Kommissionen mener, at det kunne være en fordel både for forbrugerne og udbyderne af finansielle tjenesteydelser, hvis der blev udbudt valgfrie forenklede og standardiserede finansielle tjenesteydelser, såsom **almindelige bankkonti**. Disse skulle være mindre komplekse end andre produkter og skulle opfylde en europæisk forbrugerbeskyttelsesstandard, f.eks. hvad angår oplysningskravene. De kunne derved udbydes på tværs af grænserne, uden at der var behov for at tilpasse dem til lokale regler. Bankerne skulle ikke være forpligtet til at udbyde dem og skulle kun gøre det, hvis det var forretningsmæssigt interessant for dem. Forbrugerne ville få større valgmuligheder af produkter, der var nemmere at forstå. Der kunne gennemføre yderligere arbejde for at vurdere behovet for samt gennemførligheden og anvendeligheden af sådanne valgfrie standardiserede produkter.

4.2. Øget forbrugertillid

- (24) De europæiske forbrugere skal have tillid for at træffe de rigtige valg. Analyser viser imidlertid, at de europæiske forbrugere fortsat er bekymrede over de risici, der er forbundet med grænseoverskridende aktiviteter, og nærer mistillid til den tilgængelige juridiske rådgivning⁴³. Det kan derfor være nødvendigt at gøre en yderligere indsats for at sikre, at forbrugerne har tillid til, at de vil have de samme rettigheder, uanset hvor den finansielle institution ligger, og uanset den valgte købsform. I denne forbindelse rejses fire væsentlige problemstillinger: beskyttelse af forbrugerinteresser, ydelse af retssikkerhed, sikring af adgang til passende erstatning og fremme af solide og sikre finansielle institutioner i detaileddet.

⁴³ Jf. fodnote 19.

Beskyttelse af forbrugerinteresser

- (25) Et ensartet beskyttelsesniveau i hele EU giver forbrugerne tillid til at vælge mellem en række udbydere, uanset hvor i Europa disse måtte have hjemsted. Denne beskyttelse sikrer ensartede spilleregler for både forbrugerne og tjenesteudbydere.
- (26) Traditionelt har målet med EU-lovgivningen inden for finansielle tjenesteydelser i detailledet været at fastlægge minimumsbestemmelser for beskyttelse af forbrugerne i alle medlemsstaterne. Eksempelvis stilles der i direktivet om livsforsikringer krav om en fortrydelsesperiode på mindst 14 dage⁴⁴. Denne metode er problemfri: I mange tilfælde er medlemsstaterne gået længere end minimumskravene, hvorved de har begrænset udstrækningen af de ens spilleregler og fastlagt forskellige beskyttelsesniveauer for de europæiske forbrugere.
- (27) I det ændrede forslag til et revideret direktiv om forbrugerkreditaftaler⁴⁵, hvis anvendelsesområde er snævrere end i det oprindelige forslag fra 2002, tilstræbes det at fremme skabelsen af et egentligt indre marked for forbrugerkreditaftaler samt sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. Forbrugerne skal have mulighed for at få adgang til et bredere udvalg af forbrugerkreditprodukter til mere konkurrencedygtige priser. Udbydere skal have mulighed for at markedsføre deres forbrugerkreditprodukter i alle medlemsstaterne uden at være nødsaget til at tilpasse det grundlæggende indhold til forskellige nationale lovgivninger. Indtil videre har det vist sig at være meget vanskeligt for medlemsstaterne at nå til enighed om indholdet og omfanget af harmoniseringen.
- (28) Finansielle tjenesteydelser sælges eller markedsføres i stigende grad via internettet eller pr. telefon. Direktivet om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser⁴⁶ blev vedtaget i 2002 med det formål at øge forbrugernes tillid til anvendelsen af disse teknologier på området for grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser og for at sikre, at det indre marked fungerer gnidningsløst. De væsentligste elementer i direktivet er kravene til den information, der skal gives forud for indgåelse af en kontrakt, og fortrydelsesretten.
- (29) Med direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID)⁴⁷ indføres der et omfattende harmoniseret sæt arbejdsbetingelser, som finder anvendelse på både investeringsfirmaer og kreditinstitutter, og som regulerer forholdet mellem dem og deres kunder, når de udbyder investeringsydelser. Denne ramme omfatter en række regler om forretningsførelse, bedste udførelse og ordrebehandling samt bestemmelser om tilskyndelser og interessekonflikter. Der fokuseres i særlig grad på detailkunder, for hvem der er fastlagt en særlig ordning, der indebærer, at firmaet pålægges yderligere betroede opgaver. Formålet med denne strategi er at beskytte forbrugerne ved at fremhæve udbydernes ansvarlige adfærd⁴⁸.

⁴⁴ Jf. artikel 35 i direktiv 2002/83/EF.

⁴⁵ KOM(2005) 483 af 7.10.2005.

⁴⁶ Direktiv 2002/65/EF.

⁴⁷ Direktiv 2004/39/EF og gennemførelsesbestemmelserne hertil, forordning (EF) nr. 1287/2006 og direktiv 2006/73/EF.

⁴⁸ For at undgå, at supplerende bestemmelser får konsekvenser for fastlæggelsen af ensartede spilleregler og samtidig medfører hindringer for adgangen til markedet uden at øge beskyttelsen af investorerne,

- (30) Forbrugerne beskyttes ligeledes indirekte gennem en erhvervsansvarsforsikring, som sikrer, at der kan ydes erstatning i tilfælde af økonomiske tab, som skyldes forsikrings- og investeringsmægleres pligtforsømmelse eller andre fejl i forbindelse med deres erhvervsudøvelse⁴⁹. I en nylig rapport blev det konkluderet, at kravene om en erhvervsansvarsforsikring fortsat var gyldige, men at det var nødvendigt at fortsætte overvågningen, da lovgivningen endnu ikke er fuldstændig gennemført i medlemsstaterne⁵⁰.

Ydelse af retssikkerhed for forbrugerne

- (31) Den lovgivning, der finder anvendelse på kontraktlige forpligtelser, er for øjeblikket reguleret i Rom-konventionen fra 1980. I henhold til denne konvention står en forbruger, der undertegner en kontrakt om levering af varer eller tjenesteydelser, i en vanskelig situation: Den lov, der finder anvendelse på kontrakten, er i princippet den, som parterne har valgt, hvilket i praksis ofte betyder den lov, som udbyderen har valgt i sine standardvilkår. Forbrugeren vil under visse omstændigheder imidlertid stadig drage fordel af den beskyttelse, der ydes i lovbestemmelserne i den lovgivning, der gælder i forbrugers hjemland⁵¹. Forslaget til en forordning om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser⁵² vil medføre visse ændringer af lovvalgsreglerne for kontraktlige forpligtelser i forbrugerkontrakter. En af de væsentligste ændringer er fastlæggelsen af princippet om, at loven på forbrugers opholdssted sædvanligvis vil finde anvendelse på kontrakten, hvis udbyderen udøver sin virksomhed i det land, hvor forbrugeren har sit sædvanlige opholdssted⁵³. Dette øger retssikkerheden for – og således også tilliden hos – forbrugeren, der vil være klar over, at de bestemmelser, som han/hun har det bedste kendskab til, vil finde anvendelse på kontrakten. Forslaget til forordning drøftes for øjeblikket i Rådet og Europa-Parlamentet med særligt henblik på at finde den rette balance mellem forbrugernes og erhvervslivets legitime interesser.

Sikring af adgang til passende erstatning

- (32) For at have tillid til køb af grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser er det nødvendigt, at forbrugerne ved, at de let kan få adgang til erstatning i tilfælde af tvister. Forbrugerne har grundlæggende to muligheder: at indbringe tvisten for retten eller at forelægge den for en udenretslig alternativ tvistbilæggelsesordning, såsom ombudsmanden eller et forbrugerklagenævn. De alternative tvistbilæggelsesordninger udelukker ikke en retssag, men tilbyder et lettere, billigere og hurtigere alternativ. Alternative tvistbilæggelsesordninger kan enten have form af offentlige eller private

indeholder direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID) en fleksibilitetsklausul, der gør det muligt for medlemsstaterne at vedtage bestemmelser på nationalt plan – men kun under ganske ekstraordinære omstændigheder – for at øge beskyttelsen af investorerne.

⁴⁹ Jf. bestemmelser indeholdt i direktiv 2002/92/EF og 2006/49/EF.

⁵⁰ KOM(2007) 178 af 11.4.2007.

⁵¹ Konventionens artikel 5.

⁵² KOM(2005) 650 af 15.12.2005.

⁵³ Nogle områder vil være udelukket fra den foreslåede bestemmelses anvendelsesområde: direktiver om livs- og skadesforsikringer indeholder bestemmelser om særlige lovvalgsregler, og disse særbestemmelser vil derfor have forrang for hovedreglen. Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige har ikke tilsluttet sig konventionen og vil ikke være omfattet af forordningen (selv om Det Forenede Kongerige og Irland har en opt-in-klausul).

initiativer. Delvis som følge af denne opdeling kan de afgørelser, der træffes i alternative tvistbilæggelsesordninger, have forskellig status.

- (33) Almindeligvis har et alternativt tvistbilæggelsesorgan i en finansiel tjenesteudbyders hjemland kompetence til at behandle forbrugerklager. Dette kan vise sig at være kompliceret for forbrugere, der er parter i grænseoverskridende tvister, da de skal være bekendt med tilstedeværelsen af og de nærmere omstændigheder for udenlandske tvistbilæggelsesordninger. I 2001 oprettede Kommissionen et netværk af alternative tvistbilæggelsesordninger i EU, FIN-NET⁵⁴, hvis medlemmer samarbejder i henhold til fælles regler og således fremmer den udenretslige bilæggelse af grænseoverskridende forbrugertvister inden for finansielle tjenesteydelser. Samarbejdet mellem medlemmerne af FIN-NET er ensbetydende med, at forbrugerne kun skal kontakte et alternativt tvistbilæggelsesorgan i deres hjemland. Ved hjælp af medlemsordninger bistås forbrugerne med at videresende klager til det kompetente alternative tvistbilæggelsesorgan i det land, hvor udbyderen af de finansielle tjenesteydelser har hjemsted.
- (34) På trods af denne indsats kan håndteringen af forbrugerklager stadig være særlig problematisk i grænseoverskridende sammenhænge.

Fremme af solide og sikre finansielle institutioner i detailleret

- (35) Tilstedeværelsen af en solid tilsynsramme er af afgørende betydning. Forbrugerne skal nemlig have tillid til, at de finansielle institutioner er solide, uanset hvor i EU disse institutioner er beliggende. EU's gældende tilsynsramme bør konstant revurderes og tilpasses udviklingen på markedet og i den finansielle situation. Det næste skridt i denne forbindelse vil være en modernisering af tilsynsrammen for forsikringer illustreret ved det forestående "Solvens 2"-forslag.
- (36) I specifikke direktiver vedrørende investeringstjenester⁵⁵ og bankvirksomhed⁵⁶ sikres det, at alle de europæiske forbrugere er omfattet af et højt beskyttelsesniveau, såfremt det selskab, som de har anvendt til deponering eller investering, måtte gå konkurs. Når Kommissionen har foretaget en vurdering af rammen for indskudsgarantiordninger, vil den søge at sikre, at forbrugerne er velinformerede om dækningen af deres indskud, at alle indskud er omfattet, hvilket sågar også gælder nyere finansielle produkter, og at den tid, det tager, før forbrugeren modtager erstatningen, er begrænset⁵⁷.

⁵⁴ FIN-NET har for øjeblikket 48 medlemmer fra 21 EØS-lande.

⁵⁵ Direktiv 97/9/EF.

⁵⁶ Direktiv 94/19/EF.

⁵⁷ KOM(2006) 729 af 27.11. 2006.

Igangværende og planlagte initiativer

Der føres forhandlinger i Rådet om det ændrede forslag til et nyt **direktiv om forbrugerkreditaftaler**, og målet er, at det hurtigt skal vedtages.

Formålet med at øge forbrugernes grænseoverskridende aktiviteter inden for fjernsalg af finansielle tjenesteydelser er endnu ikke opfyldt⁵⁸. Kommissionen har indledt en undersøgelse af **direktivet om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser**⁵⁹ og har iværksat to undersøgelser med henblik på at vurdere direktivets juridiske og økonomiske konsekvenser. Kommissionen har planlagt at offentliggøre en rapport i 2008. Denne rapport vil indeholde en undersøgelse af, om målene i direktivet er nået, og hvad årsagen hertil er, hvis dette ikke er tilfældet. Kommissionen vil om nødvendigt stille ændringsforslag til direktivet.

Kommissionen vil nøje følge det arbejde, som Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger har bebudet for 2007, og som omfatter en undersøgelse af **samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne** om emner, der har direkte indvirkning på beskyttelsen af forsikringstagere, såsom behandling af grænseoverskridende klager.

Kommissionen vil overvåge de gældende henstillinger⁶⁰, hvori der er fastlagt en række minimumsgarantier vedrørende **alternative tvistbilæggelsesordninger**. Forslaget til et direktiv om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område⁶¹ vil, når det vedtages, komplettere henstillingerne ved at sikre et sundt forhold mellem mægling og retssager.

Kommissionen er klar over, at ikke alle nationale tvistbilæggelsesorganer er medlem af FIN-NET, og at ikke alle EU's medlemsstater har alternative tvistbilæggelsesordninger for finansielle tjenesteydelser. Senere på året vil Kommissionen tage kontakt til de kompetente nationale myndigheder for at indsamle oplysninger om de eksisterende alternative tvistbilæggelsesordninger på nationalt plan, som ikke er medlem af FIN-NET, og kortlægge mangler. Herefter vil Kommissionen foretage en vurdering af, hvordan manglerne i FIN-NET-medlemskabet og på nationalt plan kan afhjælpes.

4.3. Styrkelse af forbrugerne

- (37) Forbrugerne kan udnytte det indre marked fuldt ud, hvis de har så meget indsigt i finansielle forhold, at de selv kan træffe beslutninger, er velinformede, får uafhængig rådgivning af høj kvalitet og frit kan skifte udbyder. Ved på denne måde at styrke forbrugerne kan det være, at forbrugerne får mere mod på at finde de bedste tilbud, der opfylder deres behov, uanset hvor udbyderen af de finansielle tjenesteydelser har hjemsted. Dette kan til gengæld stimulere konkurrencen og få markederne for finansielle tjenesteydelser til at fungere bedre.

⁵⁸ Jf. fodnote 19.

⁵⁹ Direktiv 2002/65/EF.

⁶⁰ Henstilling om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, 30. marts 1998, og henstilling om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, 4. april 2001.

⁶¹ KOM(2004) 718 af 22.10.2004.

Udvikling af forbrugernes finansielle forståelse

- (38) Det får stadig større betydning at højne forbrugernes finansielle forståelse, især som følge af at privatpersoner tager stadig større ansvar med hensyn til at træffe beslutninger, der påvirker deres økonomiske sikkerhed, og eftersom kapitalmarkederne bliver mere tilgængelige for forbrugerne. Det er i utallige internationale undersøgelser blevet påvist, at forbrugernes finansielle forståelse ligger på et lavt niveau⁶². Der er ligeledes en nøje sammenhæng mellem et lavt bogligt dannelsesniveau og evnen til at træffe hensigtsmæssige finansielle beslutninger. Forbrugere med en ringe finansiell forståelse finder det svært at forstå og bruge de oplysninger, de modtager, når de køber finansielle tjenesteydelser, da disse oplysninger generelt er udarbejdet for en målgruppe bestående af gennemsnitlige forbrugere og ikke for dem med en ringere finansiell forståelse.

Igangværende og planlagte initiativer

Selv om finansiell uddannelse frem for alt er en opgave for medlemsstaterne, har Kommissionen allerede ydet støtte til nogle initiativer vedrørende **finansiell forståelse** i tilknytning til sit arbejde inden for forbrugerbeskyttelse og bekæmpelse af social udstødelse⁶³ og mener, at der kan gøres mere for at tilskynde til formidlingen af finansiell uddannelse af høj kvalitet. Kommissionens rolle kunne eksempelvis omfatte udarbejdelsen af retningslinjer, indsamling og fremme af bedste praksis eller angivelse af nye innovative metoder. I forbindelse med udviklingen af sine politikker vedrørende finansiell forståelse vil Kommissionen tage udgangspunkt i de tilbagemeldinger, som blev givet af deltagerne i Kommissionens konference om finansiell formåen, der blev afholdt den 28. marts 2007, og i konklusionerne i en undersøgelse om ordninger for finansiell forståelse i EU, som Kommissionen har bestilt, og som vil foreligge i slutningen af 2007.

⁶² Der henvises for eksempel til "Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline", UK Financial Services Authority, marts 2006, forskning udført af Irish National Adult Literacy Agency, august 2006 (jf. <http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>), forskningsresultater offentliggjort af en arbejdsgruppe under Autorité des Marchés Financiers (Frankrig), juni 2005 (jf. http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf).

⁶³ I 2005–2006 finansierede Europa-Kommissionen for eksempel udviklingen af DOLCETA-programmet, et onlineundervisningsværktøj, der er udformet med henblik på, at udbydere af voksenuddannelse kan anvende det. I 2006 finansierede Europa-Kommissionen en undersøgelse af initiativer vedrørende finansiell uddannelse i hele EU med henblik på at udvikle og udveksle modeller for bedste praksis og nye strategier til forbedring af adgangen til finansielle tjenesteydelser for personer, der er ramt af fattigdom og social udstødelse – og navnlig forgældede personer – som er blevet gennemført af et konsortium bestående af gældafviklingsvirksomheder. Dette arbejde har lettet informationsudvekslingen mellem de involverede organisationer.

Formidling af den rette information til rette tid

- (39) Det kan få negative konsekvenser for forbrugerne og investorerne i detailledet, hvis de vælger det forkerte produkt, og det bedste værn herimod er gode oplysninger og ordentlig information. Gode oplysninger bidrager til, at forbrugerne opnår en forståelse af et finansiel produkts væsentligste indhold, herunder risici, potentielt udbytte og omkostninger. Der foreligger imidlertid dokumentation⁶⁴ for, at de oplysninger, der gives, ofte er utilstrækkelige eller for indviklede, hvilket gør det vanskeligt at foretage en sammenligning af priser, produkter og udbydere og at træffe en kvalificeret finansiel beslutning. Der stilles forskellige informationskrav til finansielle produkter, og produkterne yder derfor forskellige grader af beskyttelse. Kommissionen er af den opfattelse, at oplysninger skal være fuldstændige, korrekte, tydelige, forholdsmæssige og forståelige, samt at de skal fremlægges rettidigt. Det er ligeledes nødvendigt, at informationskravene er ensartede.

Igangværende og planlagte initiativer

Kommissionens igangværende initiativer omfatter **initiativer til forbedring af kvaliteten af de oplysninger, der gives** til forbrugerne inden for områder som forbrugerkredit, realkredit, investeringsfonde (UCITS) og betalingstjenester.

Der vil blive iværksat **forbrugertest**, som skal vurdere relevansen og anvendeligheden af **oplysninger, der gives forud for indgåelse af kontrakter** inden for visse områder, såsom kreditområdet.

Inden for **langfristede opsparinger og investeringer**, men muligvis også inden for andre områder, har sektortilgangen til lovgivning medført en situation, hvor visse produkter er underlagt forskellige krav, herunder især med hensyn til fremlæggelse af oplysninger på såvel salgsstedet som i forløbet generelt, på trods af at investorerne skønner, at produkterne har ensartede karakteristika. Med henblik på at sikre, at informationskravene i EU's retsakter om finansielle tjenesteydelser er tilstrækkelige og konsekvente, vil Kommissionen iværksætte en **undersøgelse på tværs af sektorerne** i 2008. Denne undersøgelse vil være baseret på arbejdet i de tre niveau 3-udvalg om regler for forretningsførelse (herunder oplysning) i forbindelse med sammenlignelige investeringsprodukter.

⁶⁴ SEK(2007) 106 af 31.1.2007, s. 67, og "Eurobarometer 230: Public Opinion in Europe on Financial Services", august 2005.

Forbrugerrådgivning

- (40) Formidling af rådgivning adskiller sig fra formidling af oplysninger. Mens oplysninger udelukkende omfatter beskrivelsen af et produkt eller en tjenesteydelse, indebærer rådgivning en henstilling til en given forbruger om at vælge et specifikt produkt. Rådgivning skal være objektiv og baseret på kundens profil og skal stå i rimeligt forhold til, hvor indviklede produkterne og de dermed forbundne risici er. Dette kræves allerede i MiFID for så vidt angår formidling af investeringsrådgivning (dvs. henstillingerne til kunderne skal være i overensstemmelse med deres personlige forhold). Hvad angår boliglån og pensionsopsparinger, der påvirker forbrugernes økonomiske situation i væsentlig grad, henholder forbrugere i nogle lande sig til uafhængig rådgivning af høj kvalitet, når de skal træffe passende beslutninger.
- (41) Kommissionen er i stigende grad opmærksom på den rolle, som finansielle formidlere spiller. Markedsinfrastrukturen med hensyn til salg og distribution er ikke altid optimal, når det drejer sig om at bistå forbrugere med at vælge fornuftige og passende finansielle produkter. Eksempelvis varierer mæglingen på pensionsområdet for øjeblikket fra produkt til produkt og i henhold til "pensionssøjle"-klassifikationen⁶⁵, selv om nogle af de tjenesteydelser, der udbydes, har ensartede karakteristika.

Igangværende og planlagte initiativer

Kommissionen vil om kort tid iværksætte en undersøgelse om **kreditformidlere** med henblik på en analyse af EU's kreditformidlingsmarked, en gennemgang af den ramme, inden for hvilken formidlerne opererer, og en undersøgelse af eventuelle negative konsekvenser for forbrugere. På grundlag af denne undersøgelse vil Kommissionen analysere, hvorvidt det er nødvendigt at foreslå en passende juridisk ramme på europæisk plan.

Direktivet om forsikringsformidling⁶⁶ vil blive gennemgået for at sikre, at dets målsætninger om at beskytte forbrugere og samtidig fremme et indre marked for forsikringer bliver nået. Som det første skridt har Kommissionen anmodet Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger om at undersøge, hvordan direktivet er blevet gennemført. Rapporten herom vil blive anvendt som grundlag for en eventuel revision af direktivet i 2008-2009.

Hvidbogen om realkredit vil omhandle spørgsmålet om sikring af uafhængig rådgivning af høj kvalitet for forbrugere.

⁶⁵ Pensionsrammen i EU karakteriseres almindeligvis ved en søjlestruktur bestående af tre søjler, der ligeledes ofte anvendes i forbindelse med debatter og drøftelser på europæisk plan. Søjle 1: lovbestemte sociale sikringsordninger, søjle 2: arbejdsmarkedspensionsordninger, søjle 3: valgfrie individuelle pensionsopsparinger. Typologien med de tre søjler afspejler generelt de forskellige juridiske karakteristika for de tre søjler, selv om der i Fællesskabets retsakter vedrørende pensionsordninger ikke formelt henvises til søjlerne.

⁶⁶ Direktiv 2002/92/EF.

5. KONKLUSION

- (42) Formålet med denne grøn bog er at styrke og udvide vores indsigt i de problemer, som forbrugerne og erhvervslivet støder på med hensyn til finansielle tjenesteydelser i detailledet, samt at fastlægge anvendelsesområdet og kortlægge hindringerne for yderligere initiativer på dette område. Høringen er åben indtil den 16. juli 2007. Medmindre andet angives, vil alle høringssvar blive offentliggjort på Kommissionens websted, http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm.
- (43) Kommissionen arrangerer en høring den 19. september 2007 med henblik på at drage konklusionerne af den høring, der iværksættes med nærværende grøn bog, og drøfte med alle de interesserede parter, hvilke initiativer der er nødvendige for at skabe et mere effektivt indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet.
- (44) Resultaterne af denne omfattende høringsproces vil blive indarbejdet i Single Market Review-rapporten, der bliver offentliggjort til efteråret.

- | |
|---|
| <p>(1) Er du enig i de målsætninger og prioriterede områder, der er fastlagt i denne grøn bog?</p> <p>(2) Er der spørgsmål, der ikke er behandlet i denne grøn bog, og som er vigtige for integrationen af markederne for finansielle tjenesteydelser i detailledet, og som Kommissionens opmærksomhed bør henledes på? Stilles forbrugerne i deres dagligdag f.eks. over for krav eller restriktioner fra enten de finansielle tjenesteudbydere eller andre interesserede parter side (arbejdsgivere, social sikring, de offentlige myndigheder, erhvervslivet osv.), som begrænser deres mulighed for at gøre brug af grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser (f.eks. krav om at have en bankkonto eller en forsikring i et bestemt land osv.)?</p> <p>(3) Kommissionen har gennemført adskillige initiativer med henblik på at sikre en højere grad af inddragelse af forbrugerne og for at sikre forbrugernes input i forbindelse med udarbejdelsen af politikker. Bør der iværksættes yderligere tiltag og i bekræftende fald hvilke?</p> <p>(4) Begrænses forbrugernes valg unødvendigt af restriktioner på tjenesteudbydere og de kanaler, hvorigennem de har adgang til finansielle tjenesteydelser i detailledet? Hvori består efter din erfaring disse restriktioner?</p> |
|---|

- (45) I denne grøn bog fremlægges de tiltag, der for øjeblikket gennemføres for at gøre det muligt at formidle fordelene ved EU's integrerede marked for finansielle tjenesteydelser til brugerne, og de interesserede parter anmodes om feedback om den kurs, der styres efter. Med udgangspunkt i det arbejde, der hidtil er udført, mener Kommissionen imidlertid, at der er plads til, at der ydes en større indsats for at sikre, at de europæiske markeder for finansielle tjenesteydelser i detailledet når deres fulde potentiale, og for at sikre, at borgerne høster fordelene ved det indre marked. Kommissionen ønsker navnlig at modtage feedback om de nedenstående konkrete spørgsmål.

- (5) På trods af indsatsen, navnlig oprettelsen af FIN-NET, udgør behandlingen af **grænseoverskridende forbrugerklager** om finansielle tjenesteydelser stadig et problem. Kommissionen vil glæde sig over idéer til, hvordan den aktuelle situation kan forbedres. Bør medlemsstaterne eksempelvis være forpligtet til at sikre, at der er etableret alternative tvistbilæggelsesordninger? Bør udbyderne være forpligtet til at tilslutte sig en alternativ tvistbilæggelsesordning? Bør de være kontraktligt forpligtet til at tilbyde deres kunder alternative tvistbilæggelsesordninger?
- (6) Oprettelsen af det **fælles eurobetalingsområde** (SEPA) medfører udfordringer og muligheder for både virksomheder og forbrugere. Hvad er de interesserede parter holdning til SEPAs konsekvenser for forbrugerne? Bør forbrugerne inddrages mere i styringen og forberedelsen af SEPA?
- (7) Med henblik på iværksættelsen af sin undersøgelse om **kreditformidlere** senere i år ønsker Kommissionen at få at vide, hvorvidt de interesserede parter mener, at den nuværende lovgivningsramme er tilstrækkelig, og om forbrugerne støder på nogle særlige problemer i forbindelse med kreditformidlere, navnlig i grænseoverskridende sammenhænge.
- (8) Kommissionen er af den opfattelse, at den spiller en væsentlig rolle med hensyn til udviklingen af et konkurrencedygtigt, åbent og effektivt marked for **langfristede opsparings-, tilbagetræknings- og pensionsordninger**, der opfylder forbrugernes behov. Er de interesserede parter enig heri, og hvordan kan Kommissionen bidrage hertil? Kunne der planlægges en valgfri juridisk ordning på tværs af EU ("28. ordning ") for opsparings- og/eller pensionsprodukter fra tredje søjle?
- (9) Tror du, at det kunne være til fordel for både bankerne og forbrugerne, hvis bankerne fik mulighed for at udbyde et **valgfrit forenklet og standardiseret produkt**, som skulle yde en god forbrugerbeskyttelse, være nemt at forstå og kunne udbydes på tværs af grænserne, uden at der var behov for at tilpasse det til lokale regler?
- (10) Kommissionen mener, at der kan gøres mere for at udvikle **forbrugernes finansielle forståelse og formåen**. De mulige foranstaltninger omfatter udarbejdelse af retningslinjer eller fremme af bedste praksis. Kommissionen modtager gerne ethvert input om, hvordan en sådan politik bør videreudbygges i EU-sammenhæng.
- (11) Mener du, at bestemmelserne om **forbrugeroplysning** i direktiverne om finansielle tjenesteydelser i deres nuværende form er tilstrækkelige og indbyrdes forenelige? Hvis dette ikke er tilfældet, hvordan kan Kommissionen da sikre, at der stilles informationskrav på det rette niveau, så der sikres en ordentlig oplysning uden at skabe overbelastning? Mener du, at det er tilstrækkeligt at informere forbrugerne, eller skal der også ydes **rådgivning**? I bekræftende fald, skal den være obligatorisk eller kun ydes efter anmodning?

- (12) Foranstaltninger til forbedring af långiverens adgang til **kreditoplysninger** vil blive drøftet i forbindelse med den forestående hvidbog om realkredit. Kommissionen mener, at der kan gøres en ekstra indsats for at fremme tilgængeligheden af kreditoplysninger, herunder især på tværs af grænserne. Hvem bør have adgang til kreditoplysninger om forbrugerne? Hvordan kan muligheden for grænseoverskridende overførsel af forbruger kreditoplysninger forbedres, således at det navnlig sikres, at mobile kreditoplysninger følger de stadigt mere mobile forbrugere? Kan et aftalememorandum, som sikrer en glidende dataoverførsel mellem kreditbureauer, være en brugbar løsning?
- (13) Fragmenteringen af **forsikringsmarkederne i detaileddet**, f.eks. inden for motorkøretøjsforsikring, gør det ikke muligt for forbrugerne at høste de fulde fordele af EU-integrationen på dette område. Mener du, at der bør gøres mere på EU-plan for at afhjælpe denne fragmentering?
- (14) **Kundemobilitet** og konkurrence er tæt forbundne. Kommissionen vil sætte pris på forslag til, hvordan man kunne øge kundemobiliteten. Vil de interesserede parter navnlig med hensyn til bankkonti og som opfølgning på ekspertgruppens arbejde anse det for at være en fordel, hvis der på EU-plan for eksempel var ordninger for flytning af konti? Vil SEPA få indflydelse på kundernes mobilitet?