

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.11.2009
COM(2009) 626 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

**PREGLED DIREKTIVE O TRŽENJU FINANČNIH STORITEV POTROŠNIKOM
NA DALJAVO (2002/65/ES)**

1. UVOD

1. Člen 20 Direktive 2002/65/ES o trženju finančnih storitev potrošnikom na daljavo (v nadaljnjem besedilu: Direktiva) določa, da Komisija pregleda delovanje trženja finančnih storitev na daljavo z namenom, da se v tem sektorju zagotovi primeren razvoj čezmejnega trženja na daljavo.
2. Cilji Direktive so utrditi enotni trg in hkrati zagotoviti visoko stopnjo varstva potrošnikov. V skladu s členom 20 se pregled osredotoča zlasti na razlike med nacionalnimi zakonodajami v zvezi z vidiki iz Direktive, ki niso v celoti usklajeni, in sicer določbe o predpogodbenih informacijah ter potrošnikova pravica do odstopa od pogodbe. V pregledu so ocenjene težave, s katerimi se lahko zaradi navedenih razlik srečajo potrošniki in dobavitelji, obravnava pa tudi vprašanje, ali je treba Direktivo spremeniti.
3. Direktiva, ki kot horizontalni ukrep zajema vse finančne storitve, je bila sprejeta 23. septembra 2002, države članice pa so jo morale v dveh letih prenesti v nacionalno zakonodajo. Komisija je v poročilu, ki ga je aprila 2006 predložila Evropskemu parlamentu in Svetu¹, navedla, da je treba pregled odložiti na poznejši čas, saj države članice niso pravočasno prenesle Direktive². Večina držav članic je Direktivo prenesla šele v letih 2005 in 2006.
4. To poročilo temelji na sklepih študij, analiz in odzivov na tržne razmere in vprašanje, ali je manevrski prostor, ki so ga države članice uporabile pri določbah, ki niso v celoti usklajene, vplival na oblikovanje notranjega trga in cilje varstva potrošnikov iz Direktive. Večji del analize izhaja iz dveh študij, ki jih je izvedla Komisija³. Pravna študija preučuje vpliv Direktive s pravnega vidika, njene ugotovitve pa so bile upoštevane v ekonomski študiji, ki preiskuje ekonomski vpliv Direktive na čezmejno trženje finančnih storitev na daljavo.
5. Poleg tega so v letih 2007 in 2008 potekale razprave s skupinami potrošnikov in sektorjem finančnih storitev. Državam članicam je bil septembra 2007 poslan vprašalnik, marca 2008 pa je bila organizirana delavnica z državami članicami. Poročilo upošteva tudi rezultate anket, izvedenih na nacionalni ravni in ravni EU, kot je Eurobarometer, prispevek ciljnih skupin Komisije v letu 2007 v zvezi s predpogodbenimi informacijami ter rezultate preverjanja prenosa Direktive, ki jih je opravila Komisija. Zbrani podatki temeljijo na materialu, pridobljenem pred gospodarsko in finančno krizo. Novejših podatkov ni.

2. RAZMERE NA TRGU

6. Neodvisno od načina trženja je trg za čezmejno poslovanje s finančnimi storitvami na splošno še vedno zelo omejen v maloprodajnem sektorju, in sicer v bančništvu in

¹ COM(2006) 161 konč.

² Sodišče je ugotovilo, da dve državi članici nista izpolnili obveznosti pravočasnega prenosa Direktive; glej zadevi C-127/06, *Komisija/Luksemburg*, sodba z dne 7. decembra 2006, Zodl. str. I-131, ter C-141/06, *Komisija/Španija*, sodba z dne 19. aprila 2007, Zodl. str. I-58.

³ Glej http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin_serv_en.htm.

zavarovalništvu. Rezultati Eurobarometra⁴ za leto 2003 na primer kažejo, da je 4 % državljanov EU-15 odprlo bančni račun zunaj matične države⁵. V letu 2006 se je v EU-25 število povečalo na 8 %⁶.

Najnovejši Eurobarometer pri primerjavi trženja splošnega blaga in storitev na daljavo, bodisi prek meja bodisi v matični državi, s trženjem finančnih storitev na daljavo kaže, da je v letu 2007 več kot polovica (52 %) Evropejcev v Evropski uniji kupovala blago ali storitve s trženjem na daljavo⁷, odstotek pri finančnih storitvah pa je znatno nižji, in sicer 12 %⁸. Čeprav je trženje finančnih storitev na daljavo na nizki ravni, gre trend navzgor ob upoštevanju, da je odstotek za leto 2006 znašal le 7 %⁹.

Razlika je še očitnejša pri primerjavi čezmejne trgovine s finančnimi storitvami s takšno trgovino na domačem trgu. Od 12 % evropskih državljanov, ki so kupili finančno storitev na daljavo jih je 10 % nakup opravilo prek ponudnikov iz matične države, le 1 % prek ponudnikov iz druge države EU, 1 % pa od ponudnikov iz države zunaj EU¹⁰. Najnovejša statistika kaže, da se je čezmejno trgovanje na splošno upočasnilo¹¹. Te ugotovitve je okrepila tudi ekonomska študija, v kateri je navedeno, da je čezmejno trženje finančnih storitev na daljavo na zelo nizki ravni.

7. Študija ciljnih skupin Komisije¹² je pokazala, da je tipičen čezmejni kupec mlad, dobro izobražen strokovnjak z internetno povezavo, ki je daleč najpopularnejši način trženja na daljavo. Pravzaprav 31 % evropskih državljanov čezmejni nakupi ne zanimajo, ker nimajo dostopa do interneta¹³. Zato je bolj verjetno, da bo raven trženja na daljavo višja v državah z veliko razširjenostjo interneta, kot na primer v nordijskih državah.
8. Nedavno poročilo Komisije o čezmejni e-trgovini v EU¹⁴ potrjuje razkorak med čezmejnimi poslovanjem in poslovanjem na domačem trgu, navaja pa tudi, da se je med letoma 2004 in 2008 število potrošnikov, ki so naročili blago ali storitve prek interneta, povečalo iz 22 % na 34 %. Vendar je bila ta rast omejena na nacionalne trge. E-potrošniki se še vedno izogibajo kupovanju blaga in storitev čez mejo, kar pomeni, da se razkorak še povečuje. Čezmejna e-trgovina se je med letoma 2006 in 2008 povečala le malo, in sicer s 6 % na 7 %.

⁴ Eurobarometer (EB) 60.2 (2004), Javno mnenje v Evropi: finančne storitve, poročilo B, str. 53, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_205_fullreport_en.pdf.

⁵ Kvalitativna študija med čezmejnimi kupci finančnih storitev v Evropski uniji, Optem. December 2003, str. 5. Čeprav vzorec ni bil reprezentativen, se je izkazalo, da je najlažje preučiti storitev bančnih računov.

⁶ http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fina_serv/cons_experiences/cross_border_final_report_en.pdf.

⁷ Posebni EB 252 (2006), varstvo potrošnikov na notranjem trgu, str. 106, glej opombo 4.

⁸ Posebni EB 298 (2008), varstvo potrošnikov na notranjem trgu, str. 14, glej opombo 4.

⁹ Idem, str. 84.

¹⁰ Glej opombo 6, str. 112.

¹¹ Glej opombo 7, str. 84.

¹² Drugi pregled stanja potrošniških trgov Evropske komisije, COM(2009) 25 konč., str. 3.

¹³ Evropska komisija, predpogodbene informacije za finančne storitve. Kvalitativna študija v 27 državah članicah, januar 2008.

¹⁴ http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/PCI_final_report_22Feb2008_en.pdf.

¹³ Glej opombo 6, str. 57.

¹⁴ SEC (2009) 283 konč., str. 5.

9. Čezmejno kupovanje v državah članicah EU-15 in euroobmočju je pogostejše kot v državah članicah, ki so se EU pridružile po letu 2004 in ki niso v euroobmočju. Na splošno so Evropejci zdaj bolj zaupljivi glede nakupovanja v drugih državah EU kot v letu 2006¹⁵.
10. Čezmejno trženje finančnih storitev na daljavo po podatkih bančnega sektorja še ni doseglo omembe vredne ravni, delno zato, ker trženje na daljavo za banke še ni eden od glavnih načinov trženja. Kot pri čezmejnih nakupih navadnega blaga in storitev je najnovejši Eurobarometer pokazal, da državljane pri čezmejnem kupovanju finančnih storitev najbolj ovirajo jezikovne težave. Najvišje so torej jezikovne težave s 37 %, sledi jim nevarnost goljufije (30 %), nerazumljive (29 %) ali nezadostne (26 %) informacije in dodatni stroški (24 %)¹⁶.
11. Obstaja pomembna razlika med čezmejnimi storitvami na daljavo, ki jih ponuja neposredno ponudnik storitve, in tistimi, ki jih posredno ponujajo podružnice ali hčerinske družbe prek posrednika ali spletnega mesta v drugi državi članici, pri čemer ima zadnje običajno zaledje v državi članici matične družbe ponudnika. Poleg tega običajno ni posebnega modela za interakcijo potrošnikov, temveč ponudniki finančnih storitev uporabljajo različne načine trženja, ki združujejo interakcijo na daljavo in neposredno interakcijo. To izrazito preferenco navaja tudi ekonomska študija, ki kaže, da se pogodbe le redko sklenejo na en sam način, tj. le prek interneta, po telefonu ali osebno. Ta preferenca je bila izražena v študiji ciljne skupine Komisije¹⁷, ki je navedla, da želijo potrošniki dobiti informacije na internetu in se poleg tega še osebno posvetovati s strokovnjakom.
12. Čeprav ni verjetno, da se bo zaupanje takim nasvetom spremenilo, pa ima način trženja finančnih storitev na dolgi rok možnost nadaljnjega razvoja. Ugotovitve ekonomske študije kažejo, da je rast možna, kadar velike družbe, ki vstopajo na trg, dosežejo ekonomijo obsega, ali na velikih trgih. Vendar je kritično maso težje doseči na manjših ali manj razvitih finančnih trgih, kar pa ne ovira bank, ki jih privlačijo trgi z občasno zelo velikimi razlikami v ceni. Utrditev trga ter vključitev v bančni in zavarovalni sektor povzročita, da nekaj velikih družb posluje na vseevropski ravni, njihov tržni delež pa se povečuje v zavarovalništvu¹⁸ in bančništvu¹⁹.
13. Ponudbe, ki so se uspešno prilagodile metodam trženja na daljavo, vključujejo zlasti preproste storitve v zvezi s prihranki in naložbami, posojili in kategorijami neživljenjskih zavarovanj. Ekonomska študija navaja, da sta pri bankah najbolj priljubljena dve storitvi trženja na daljavo, in sicer posojila, ki niso zavarovana s hipoteko, in varčevalni računi, sledijo pa jima storitve v zvezi z delnicami, obveznicami in kreditnimi karticami. Pri čezmejnih ponudbah storitev s trženjem na daljavo je obseg storitev vedno manjši, storitve v zvezi s varčevalnimi računi in

¹⁵ Glej opombo 7, str. 52.

¹⁶ Glej opombo 6, str. 89.

¹⁷ Glej opombo 12, str. 14.

¹⁸ CEIOPS (2007), Poročilo o finančnih pogojih in finančni stabilnosti v evropskem zavarovalnem sektorju in sektorju pokojninskega sklada 2006–2007 (najnovejše o tveganjih), str. 16, <http://www.ceiops.eu/media/files/publications/reports/CEIOPS-DOC-12-07.pdf>.

¹⁹ SEC(2007) 1696, Poročilo o evropskem finančnem povezovanju 2007, graf 1.4 v Prilogi II, str. 50, in graf 3.1, str. 64.

kreditnimi karticami pa so najpreprostejše in zato tudi najbolj priljubljene na tem trgu.

3. PRENOS DIREKTIVE

Prenos v državah članicah

14. Preverjanje skladnosti nacionalnih določb z Direktivo je pokazalo, da je največ težav pri prenosu Direktive povezanih le z nekaj določbami.
15. Člen 3 se nanaša na informacije, ki ji prejme potrošnik pred sklenitvijo pogodbe na daljavo. Direktiva določa, da se potrošniku zagotovijo informacije o identiteti ponudnikovega zastopnika s sedežem v državi članici, v kateri ima potrošnik stalno prebivališče, ali o identiteti osebe, ki poklicno sodeluje v poslu, pa ni ponudnik. Nekaj držav članic ene od teh zahtev ni preneslo.
16. Člen 6 določa pravico do odstopa od pogodbe, drugi odstavek tega člena pa določa, v katerih primerih se ta pravica ne uporablja. Nekaj držav članic je navedlo, da je izjem od navedene pravice več, kot jih zajema področje uporabe člena 6(2).
17. Člen 7 se nanaša na plačilo za storitev, ki je bila opravljena pred odstopom od pogodbe. Ko potrošnik uveljavi pravico do odstopa od pogodbe, se lahko od njega zahteva le, da plača storitev, ki jo je ponudnik v skladu s pogodbo zanj dejansko opravil. Ponudnik ali potrošnik mora vrniti vsak prejeti znesek najpozneje v 30 dneh. Nekaj držav članic ene od teh določb ni pravilno izvedlo.
18. Komisija je v nekaterih navedenih primerih sprožila formalne postopke za ugotavljanje kršitev, kar lahko stori tudi v drugih primerih.

Pravica do predpogodbenih informacij

19. Člen 4(2) državam članicam zagotavlja pravico, da uvedejo dodatne določbe v zvezi s predpogodbenimi informacijami (z ohranjanjem obstoječih pravic ali uvajanjem novih).
20. Člen 4(2)²⁰ je glede na razpoložljive informacije uporabilo 16 držav članic (Avstrija, Danska, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Madžarska, Malta, Nemčija, Portugalska, Romunija, Slovaška, Švedska in Združeno kraljestvo).
21. Take zahteve za dodatne informacije vsebujejo na primer podrobnosti o naslovu ponudnika/dobavitelja, ureditev izdajanja dovoljenj in licenc, pogoje za uveljavljanje pravice do spremembe pogodbenih določb, obliko informacij, ki ustreza potrebam invalidov, trajanje pogodbe, podrobnosti o jamstvenih skladih in shemah, ali je ponudnik v kakršnem koli postopku insolventnosti, jezik, ki se bo uporabljal, potrdilo o prejemu, podrobnosti o načinih uveljavljanja odškodnine ali pravice do odstopa od pogodbe, prisotna tveganja, način shranjevanja informacij in zahteve v zvezi z razkrivanjem informacij po telefonu.

²⁰ Glej pravno študijo; str. 51–56, 63–74 in nacionalna poročila.

22. Trenutno ni dokazov, da pravne razlike med državami članicami glede uporabe člena 4(2) pomenijo večje ovire pri obstoječih transakcijah ali da neposredno vplivajo na obseg trženja finančnih storitev v EU. Pravna študija ni ugotovila nobenih posebnih pritožb ali vprašanj v zvezi z uporabo te določbe.

Pravica do odstopa od pogodbe

23. Člen 6(3) državam članicam omogoča, da ne priznajo pravice do odstopa od pogodbe v nekaterih posebnih primerih, kot so (a) kredit, ki je namenjen predvsem za pridobitev ali ohranjanje lastninskih pravic na zemljišču ali na že obstoječih ali načrtovanih zgradbah ali za obnovo ali izboljšavo zgradb, (b) kredit, ki je zavarovan s hipoteko na nepremičnini ali s pravico na nepremičnini, ali (c) izjave potrošnikov, predložene ob uradnikovi pomoči, če uradnik potrdi, da ima potrošnik zajamčene pravice po členu 5(1).
24. Možnosti iz točk a) in b) je glede na razpoložljive informacije uporabilo 14 držav članic (Belgija, Bolgarija, Danska, Francija, Irska, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo). Štiri države članice (Italija, Luksemburg, Poljska in Romunija) so uporabile možnost iz točke c)²¹.
25. Trenutno ni dokazov, da razlike glede pravice do odstopa od pogodbe po členu 6(3) ustvarjajo večjo pravno oviro ali neposredno vplivajo na obseg trženja finančnih storitev v EU. Pravna študija ni ugotovila nobenih posebnih pritožb ali vprašanj v zvezi s to določbo.

4. SPLOŠEN VPLIV DIREKTIVE

26. Ekonomska študija kaže, da so ovire pri razvoju poslovanja s čezmejnimi trženjem finančnih storitev na daljavo vezane predvsem na ponudnika. Vendar študija kot glavne ovire navaja le nacionalne zahteve za preprečevanje pranja denarja, neuskladitev ustrezne nacionalne zakonodaje ali odsotnost zakonodaje EU za zadeve, ki niso vključene v področje uporabe Direktive. Čeprav se prva kategorija nanaša na podrobne razlike med nacionalnimi pravili, ki določajo, kako morajo finančne institucije potrditi naslov in identiteto stranke, se druga nanaša zlasti na nacionalna pravila, ki so značilna za določeno storitev. Nobena od obeh kategorij ovir ne sodi v področje uporabe Direktive. Poleg tega so dokazi o pomembnosti druge ovire nezadostni in delno nasprotujoči, saj ponudniki finančnih storitev in bančna združenja tej oviri pripisujejo različen pomen. Čeprav so bančna združenja to oviro ocenila kot bistveno, je večina družb (tj. ponudniki finančnih storitev) menila nasprotno. Poleg tega Odbor za evropsko bančno industrijo, ki predstavlja bančna združenja na evropski ravni, meni, da razlike v pravni ureditvi držav članic ne ovirajo čezmejnih trženja finančnih storitev na daljavo²².
27. Največje ovire na strani povpraševanja nastanejo zaradi jezikovnih in kulturnih razlik ter zaradi odsotnosti razpoložljivih informacij o čezmejnih storitvah. Evropska

²¹ Glej pravno študijo, nacionalna poročila.

²² Stališče EBIC o osnutku končnega poročila o pravnem vplivu Direktive 2002/65 o trženju finančnih storitev potrošnikom na daljavo, str. 9.

komisija je že sprejela ukrepe za izboljšanje kakovosti predpogodbenih informacij za potrošnike, npr. s pomočjo standardnih informacij o evropskem potrošniškem kreditu²³, ki so priložene novi direktivi o potrošniških kreditih, in dokumenta o ključnih podatkih za vlagatelje, ki se testira za pregled direktive KNPVP²⁴. Na področju hipotek je cilj pregleda Evropskega standardnega informacijskega lista izboljšati predstavljanje predpogodbenih informacij potrošnikom²⁵. Sporočilo Komisije o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje predlaga ukrepe za dajanje jasnih in primerljivih predpogodbenih informacij vlagateljem v te produkte²⁶. Namen teh ukrepov je standardizirati predstavljanje predpogodbenih informacij na način, da je potrošniku enostavno primerjati ponudbe različnih ponudnikov. S tem se zmanjša nevarnost, da potrošniki preplačajo storitev ali po nepotrebnem tvegajo. Poleg tega bo Komisija začela vedenjsko študijo v zvezi z naložbenimi storitvami za male vlagatelje. Ta študija bo zajemala ključne vedenjske značilnosti potrošnikov, ki v tem sektorju vplivajo na njihove odločitve.

28. Ovire na strani ponudbe in povpraševanja so še večje zaradi narave finančnih storitev. Od nefinančnega blaga in storitev se finančne storitve razlikujejo po svojih značilnostih, saj so ponavadi bolj zapletene ter velikokrat zahtevajo precejšnje in znatne dolgoročne finančne obveznosti za doseganje cilja. Zaradi tega je treba potrošniku zagotoviti svetovanje, da lahko sprejme te obveznosti. Poleg tega imajo nekatere storitve, kot npr. avtomobilsko zavarovanje, že same po sebi lokalno naravo zaradi kraja tveganja in se jih zato ne da enostavno prenesti čez mejo. Čeprav Direktiva zagotavlja regulativni okvir, ki lahko podpira trženje finančnih storitev na daljavo, pa ne spreminja njihove zapletene narave.
29. Z Direktivo se je v vseh državah članicah oblikoval pravni okvir, ki je namenjen ponudnikom in potrošnikom za nakup finančnih storitev z orodji za trženje na daljavo. Trženje finančnih storitev na daljavo na domačem trgu se je sicer povečalo, vendar na splošno še vedno ostaja na nizki ravni. Zaenkrat pa ne gre zaključiti, da je obstoj tega okvira vplival na nadaljnji razvoj čezmejnih dejavnosti. Iz pravne študije izhaja, da trenutno ni praktičnih izkušenj glede pritožb potrošnikov v zvezi z načinom uporabe Direktive. Pravni strokovnjaki in potrošniške organizacije, s katerimi so v okviru študije potekala posvetovanja, so to pomanjkanje dokazov pojasnili s še vedno nizko ravnijsko transakcij na tem področju.

5. SKLEP

30. Trenutno je trg za čezmejno prodajo finančnih storitev potrošnikom na daljavo zelo majhen. V večini držav članic so nacionalni izvedbeni zakoni začeli veljati šele v letu 2005 ali 2006, trg pa se od uvedbe Direktive ni bistveno spremenil. To je tudi v skladu s sklepi iz poročila o e-trgovini²⁷, ki navajajo, da se trg srednjeročno ali dolgoročno lahko poveča, ker se poslovni odnosi velikokrat oblikujejo z

²³ Direktiva 2008/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o potrošniških kreditnih pogodbah in razveljavitvi Direktive Sveta 87/102/EGS, Priloga II (UL L 133, 22.5.2008, str. 66–92).

²⁴ Prenovitev Direktive 85/611/EGS, COM(2008) 458 konč., glej člen 76.

²⁵ Bela knjiga o povezovanju trgov hipotekarnih kreditov EU, COM(2007) 807 konč, str. 6.

²⁶ COM(2009) 204 konč.

²⁷ Glej opombo 14, str. 20.

zaznavanjem in ne z dejanskimi težavami ter ker bodo vse bolj priljubljene spletne transakcije med potrošniki ustvarile povpraševanje po čezmejni širitvi.

31. Za potrošnike so na tem trgu največje ovire jezikovne in kulturne razlike. Vendar Komisija na tem področju ne more ukrepati. Komisija v zvezi s pomanjkanjem informacij o zakonodaji na področju finančnih storitev na posebnih trgih že sprejema bistvene ukrepe, s katerimi se bo izboljšala kakovost informacij glede kreditov in naložb.
32. Če se kljub napredku splošne e-trgovine napredek ne bo kazal na področju trženja finančnih storitev na daljavo, bo Komisija preučila možnosti za spremembo Direktive ali uvedbo drugih ustreznih pobud.
33. Zaenkrat ni dokazov, da se potrošniki srečujejo s težavami, ki nastanejo zaradi nepravilnega izvajanja Direktive. Niti ni dokazano, da bi bile pravne razlike med državami članicami v zvezi z uporabo različnih možnosti iz Direktive neposredno povezane z nizko ravno čezmejnega trženja finančnih storitev na daljavo.
34. Komisija ob upoštevanju navedenega meni, da trenutno ni primerno predlagati spremembe Direktive, bo pa še naprej spremljala razvoj na trgu in uporabo Direktive.