



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 07.02.2001  
KOM(2001) 66 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**ELEKTRONISK HANDEL OCH FINANSIELLA TJÄNSTER**

# MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

## ELEKTRONISK HANDEL OCH FINANSIELLA TJÄNSTER

### Sammanfattning

Den målsättning som angavs vid Europeiska rådets möte i Lissabon att före 2005 skapa en integrerad europeisk marknad för finansiella tjänster är ett centralt inslag i gemenskapens sysselsättnings- och tillväxtstrategi.

Att skapa en miljö som leder till att den elektroniska handeln inom gemenskapen utvecklas är av avgörande betydelse för att målet skall uppnås. Direktivet om elektronisk handel syftar till att säkerställa att onlinetjänster fritt kan erbjudas i hela gemenskapen. Hörnstenen utgörs av "inre-marknadsklausulen", vilken gör det möjligt för tillhandahållare av onlinetjänster att erbjuda tjänster i hela unionen på grundval av de regler som gäller i dennas hemland. I direktivet anges ett antal undantag från inre-marknadsklausulen och genom direktivet skapas en särskild ordning för elektronisk handel över nationsgränserna som skiljer sig från den ordning som gäller andra medier för distansförsäljning.

Hur direktivet om elektronisk handel överensstämmer med befintlig lagstiftning när det gäller finansiella tjänster är av central betydelse för framväxten av en tydlig och konsekvent politik när det gäller handel över nationsgränserna med finansiella tjänster. Det är nödvändigt att bygga vidare på den strategi som anges i direktivet och som syftar till att skapa en fullt ut fungerande inre marknad för finansiella tjänster på icke-institutionell nivå; att se till att lagstiftningen när det gäller finansiella tjänster och direktivet om elektronisk handel överensstämmer med varandra; att se till att finansiella tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg och sådana som tillhandahålls på annat sätt behandlas på samma sätt; att undersöka hur inre-marknadsklausulen tillämpas på områden där de nationella reglerna skiljer sig mycket åt, så att konsumenter och investerare inte behöver utsättas för lagstiftning som skiljer sig avsevärt från hemlandets.

För att bistå medlemsstaterna och tjänsteleverantörerna och för att se till att direktivet om elektronisk handel efterföljs kommer kommissionen att under innevarande år göra en analys (som uppdateras 2003) av vilka typer av nationella bestämmelser som medlemsstaterna kan tillämpa på inkommande tjänster. Som en förberedelse för denna analys kommer kommissionen att göra en översyn, där särskild uppmärksamhet ägnas frågan hur undantagen i direktivet kommer att tillämpas på finansiella tjänster som erbjuds på elektronisk väg från en annan medlemsstat. Ingen begränsning av rätten att fritt tillhandahålla tjänster som kan motiveras genom reglerna om undantag för skydd av konsumenter och investerare får vara oproportionerlig i förhållande till EU:s mål om fri rörlighet för informationssamhällets tjänster.

Allmänt sett finns det betydande skillnader mellan de olika medlemsstaternas lagstiftning och det leder till att den inre marknaden för finansiella tjänster fragmenteras. En ny strategi måste utarbetas och den bör omfatta följande tre områden:

- ***Ett program för att avtalsenliga och icke-avtalsenliga regler skall bli enhetliga.*** För att ursprungslandsprincipen i praktiken skall kunna tillämpas på alla sektorer för finansiella tjänster och alla distansförsäljningsmetoder och för att konsumenterna skall få jämförbar information av hög kvalitet krävs det ökad enhetlighet i de viktigaste marknadsföringsreglerna och på tjänste- och sektorsspecifik nivå. När det gäller avtalsenliga förpliktelser kommer möjligheterna att i hela gemenskapen fritt erbjuda finansiella tjänster på icke-institutionell nivå under rättsligt förutsägbara förhållanden att beaktas.
- ***Riktade åtgärder för att främja konsumenternas förtroende när det gäller Internetbetalningar och möjligheter att få rättelse vid transaktioner över nationsgränserna.*** Ett gemenskapstäckande nätverk för organ ansvariga för klagomål när det gäller finansiella tjänster kommer att skapas för att erbjuda snabb och effektiv tvistlösning över gränserna. Åtgärder kommer att vidtas för att förbättra säkerheten och för att ge konsumenterna rättslig säkerhet när de gör betalningar via Internet inom EU.
- ***Ökat samarbete mellan tillsynsorganen.*** Världens myndigheter är i ökande utsträckning beroende av myndigheterna i det land där tjänsteleverantören har sin etableringsort. Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna att kontinuerligt se över systemen som finns för att övervaka tillhandahållandet av tjänster över gränserna.

# MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

## ELEKTRONISK HANDEL OCH FINANSIELLA TJÄNSTER

### 1. INLEDNING

I handlingsplanen för finansiella tjänster<sup>1</sup> anges kommissionens målsättning att före 2005 skapa en fullständigt integrerad europeisk marknad för finansiella tjänster som ett komplement till att euron införts. Om målet uppfylls kommer det att vara till stor nytta för unionen: fler arbetstillfällen, snabbare ekonomisk tillväxt och en dynamisk och innovativ sektor för finansiella tjänster som på ett bättre sätt kan tillgodose konsumenternas och investerarnas intressen samt framväxt av europeiska små och stora företag. På den institutionella marknaden kommer en effektivare kapitalallokering att leda till lägre lånekostnader för företagen och högre avkastning på investeringar och pensionssparande för medborgarna. På den icke-institutionella marknaden kan möjligheten att vända sig direkt till utländska tjänsteleverantörer komma att innebära större valmöjligheter och ökad konkurrens, förutsatt att konsumenterna har tillräckligt förtroende.

Den nya tekniken har redan stor effekt på sektorn för finansiella tjänster. Den revolutionerar de institutionella marknadernas funktion och tillgången till dessa, den gör det lättare att tillhandahålla tjänster över gränserna och den påskyndar skapandet av nya finansiella tjänster och nya affärsmodeller, vilket ofta leder till nya allianser som omfattar telekommunikations- och IT-företag, detaljister och tillhandahållare av finansiella tjänster.

För att Europeiska unionen skall vara konkurrenskraftig även i framtiden är det mycket viktigt att det skapas en miljö som leder till att både unionens finansiella sektor och informationssamhället utvecklas. Som ett svar på uppmaningen från Europeiska rådet i Lissabon att vidta snabba åtgärder för att dra nytta av den elektroniska handelns möjligheter offentliggjorde kommissionen nyligen ett meddelande med kommissionens strategi på detta område<sup>2</sup>. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon angavs även som prioriterad uppgift att fullborda den inre marknaden för finansiella tjänster, särskilt genom att genomföra handlingsplanen för finansiella tjänster.

I detta meddelande undersöks vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla gränssnittet mellan elektronisk handel och finansiella tjänster, få ett slut på fragmenteringen av den icke-institutionella marknaden för finansiella tjänster och öka konsumenternas förtroende. Fokus ligger på frågor som gäller företagets försäljning till konsumenter, där hindren för att skapa en integrerad marknad tenderar att vara större jämfört med försäljning till företag eller yrkesmässiga kunder ("*business-to-business*").

Den elektroniska handelns mest utmärkande drag är att den är gränslös. För första gången kan konsumenterna själva lätt inleda kontakter med tjänsteföretag inom hela gemenskapen trots de hinder som kvarstår för gränsöverskridande tillhandahållande finansiella direkttjänster via nätet.

Finansiella tjänster är i princip perfekt avpassade för elektronisk handel. Många konsumenter tvekar dock inför att handla över nationsgränserna, särskilt via Internet. Denna tvekan måste tas på allvar för att öka konsumenternas förtroende. Det måste inte endast göras lika lätt för företag att sälja över nationsgränserna som inom landet, utan även göras lika intressant för konsumenterna att handla över nationsgränserna som inom landet, om fördelarna med den

inre marknaden skall kunna utnyttjas till fullo. En stor del av EU:s befintliga rättsliga ram utvecklades före Internetrevolutionen. Reglerna beträffande konsument- och investerarskydd (avtalsfäst eller ej) skiljer sig fortfarande åt och således fortsätter marknaderna att vara fragmenterade, vilket berövar de europeiska konsumenterna nyttan av ett större urval, lägre priser och stordriftsfördelar.

EU måste modernisera sina rättsliga och andra ramar för sådan handel. Kärnan måste vara ett öppet och konsekvent regelverk för gränsöverskridande tjänster som skapar ett effektivt tillsyns- och konsumentskyddssystem som ökar konsumenternas förtroendet för systemet och ökar dess stabilitet. Utmaningen ligger i att utveckla en strategi för finansiella tjänster innan den snäva tidsfrist som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Lissabon löper ut 2005.

För att uppnå detta mål undersöker kommissionen tre områden i detta meddelande, särskilt mot bakgrund av antagandet av direktivet om elektronisk handel som måste genomföras före den 17 januari 2002:

- Åtgärdsområde I: anpassning av de nuvarande reglerna och det nuvarande regelverket, bland annat för att reglerna om konsument- och investerarskydd skall vara enhetliga för både avtalsenliga och icke-avtalsenliga förpliktelser;
- Åtgärdsområde II: utformning av åtgärder för säkra betalningssystem och alternativa system för tvistlösning över nationsgränserna;
- Åtgärdsområde III: åtgärder för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna så att de nya uppgifter som berör mer än en medlemsstat kan klaras av.

## 2. RÄTTSLIG GRUND - GEMENSKAPENS STRATEGI FÖR ELEKTRONISK HANDEL

Kommissionens strategi beträffande elektronisk handel fastställdes i stora drag för tre år sedan genom kommissionens initiativ inom elektronisk handel<sup>3</sup>. Sedan dess har arbetet gått framåt i snabb takt. Ett antal direktiv har antagits, bland annat de om ett förfarande för insyn, elektroniska signaturer och elektroniska pengar. För att påskynda tillhandahållandet av billigare och snabbare Internetuppkoppling har rådet träffat en politisk överenskommelse om en förordning om tillträde till accessnätet. Direktivet om upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället kommer också snart att antas och genom e-Europa-initiativet har man också lyckats placera informationssamhället högst upp på EU:s dagordning.

### **E-handelsdirektivets omfattning och förhållande till olika sektorsdirektiv**

En konsekvent och lämplig rättslig ram är av stor betydelse för att den elektroniska handeln skall utvecklas inom Europeiska unionen. Av central betydelse är det nyligen antagna direktivet om elektronisk handel<sup>4</sup>. Det direktivet är utformat för att säkerställa att informationssamhällets tjänster fritt kan tillhandahållas i hela gemenskapen. Det utgör den grund som övriga åtgärder, bland annat beträffande finansiella tjänster, vilar på.

*Direktivet om elektronisk handel är ett horisontellt ramdirektiv som gäller informationssamhällets alla tjänster<sup>5</sup>*, dvs tjänster som tillhandahålls på distans och med elektroniska medel (så kallade onlinetjänster). Offlineverksamhet omfattas inte av direktivet även om de hänger samman med en onlinetjänst. I fall där finansiella tjänster tillhandahålls delvis offline och delvis online omfattas de båda delarna av olika regelverk. När en tjänst marknadsförs online men tillhandahålls offline omfattas således endast online-marknadsföringen av direktivet om elektronisk handel. Kommissionens övergripande mål är dock att upprätta ett konsekvent regelverk för den inre marknaden oavsett medium (online eller offline). Flera av initiativen i handlingsplanen för finansiella tjänster, bland annat översynen av direktivet om investeringstjänster<sup>6</sup> och förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster<sup>7</sup> är avsedda att säkerställa detta.

*Direktivet om elektronisk handel gäller endast bolag med säte i en medlemsstat<sup>8</sup>*. Det omfattar inte bolag från tredje land och ger inte heller dessa rätt att dra nytta av den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster. Varje medlemsstat får fastställa sin egen politik gentemot dessa bolag från tredje land, förutsatt att denna politik inte står i strid med internationella handelsavtal. EU kan mycket väl komma att behöva utforma en gemensam strategi gentemot bolag från tredje land.

*Direktivet om elektronisk handel påverkar inte heller den befintliga skyddsnivån som hänger samman med de allmännyttiga mål som anges i befintlig gemenskapslagstiftning<sup>9</sup>*, bland annat de som har med konsumentskyddsnivån att göra. Nationella åtgärder får dock inte begränsa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster enligt definitionen i direktivet om elektronisk handel.

*Direktivet om elektronisk handel kompletterar sektorsspecifik lagstiftning om finansiella tjänster*, bland annat informationskraven i konsumentkreditdirektivet, vissa försäkringsdirektiv och förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster. Informationskraven i direktivet om elektronisk handel kompletterar andra informationskrav i gemenskapslagstiftningen. Där det inte anges några informationskrav i utkastet till distansförsäljningsdirektivet (bland annat när det gäller marknadsföringswebbplatser där det

inte erbjuds någon möjlighet att genomföra online-transaktioner) har bestämmelserna i direktivet om elektronisk handel stor betydelse.

*Den så kallade "inre-marknadsklausulen" är viktig för förståelsen av direktivet om elektronisk handel.* Den gör det möjligt för företag att tillhandahålla informationssamhällets tjänster i hela EU på grundval av de regler som gäller i den medlemsstat där företaget har sin etableringsort (ursprungslandet). Genom direktivet om elektronisk handel undanröjs också rättsliga hinder på så vis att direktivet kompletterar direktivet om elektroniska signaturer genom att medlemsstaterna blir skyldiga att se till att det enligt deras rättssystem är tillåtet att ingå avtal på elektronisk väg.

Direktivet om elektronisk handel syftar till att garantera friheten att tillhandahålla informationssamhällets tjänster i enlighet med artikel 49 i fördraget. Medlemsstaterna måste garantera att de tjänsteleverantörer som har sin etableringsort på deras område uppfyller de nationella krav som omfattas av det "samordnade området" enligt direktivet<sup>10</sup>. Medlemsstaterna får inte inskränka rätten att tillhandahålla tjänster, dvs. de får inte vidta åtgärder som hindrar eller på annat sätt gör det mindre attraktivt att tillhandahålla informationssamhällets tjänster från andra medlemsstater. Sådana begränsningar kan motiveras endast om de omfattas av något av de undantag från artikel 3 som anges i bilagan till direktivet eller om de anmäls av en medlemsstat enligt artikel 3.4–3.6.

### **Syftet med direktivet**

Den strategi som direktivet om elektronisk handel bygger på motsvarar de nya villkor som den elektroniska handeln skapat. Tjänster som tillhandahålls via en webbplats är automatiskt och samtidigt tillgängliga i alla medlemsstater. Det skulle innebära omotiverat stora kostnader för en tillhandahållare av finansiella tjänster om denna var skyldig att uppfylla femton olika regelverk. Om så var fallet skulle företagen behöva utforma olika tjänster för att uppfylla medlemsstaternas olika krav, vilket skulle hämma användningen och spridningen av den elektroniska handeln i Europeiska unionen. Konsumenterna skulle få färre alternativ. Vad värre är, det finns en risk att företagen skulle koncentrera sig på de största marknaderna, vilket skulle skada de mindre medlemsstaternas intressen. Konsumenterna inom EU skulle dessutom vända sig till företag utanför EU för att bedriva elektronisk handel.

Förekomsten av ett stort antal olika rättsliga bestämmelser och förfaranden försvårar sannolikt ansträngningarna att få konsumenterna att känna så stort förtroende att de kan tänka sig att genomföra transaktioner över nationsgränserna eller med aktörer med obekanta varumärken.

Onlinetjänster kan erbjudas i andra medlemsstater utan att det krävs någon fysisk närvaro eller verksamhet. Detta ger upphov till frågan om hur sådana tjänster skall kunna övervakas och kontrolleras på ett tillfredsställande sätt. Med tanke på dessa onlinetjänsters karaktär kan kontroll utövas snabbare och effektivare i den medlemsstat där företaget har sin etableringsort och varifrån det administrerar sin webbplats (ursprungsmedlemsstaten). En medlemsstat skulle i praktiken kunna få det svårt att driva igenom åtgärder mot ett företag med etableringsort i ett annat land. Det land där tjänsten mottas måste därför förlita sig på åtgärder som myndigheterna i ursprungsmedlemsstaten vidtar.

Ömsesidigt förtroende och samarbete mellan medlemsstaterna är därför av central betydelse och i artikel 19 i direktivet om elektronisk handel föreskrivs inte endast att ursprungsmedlemsstaten skall utöva effektiv kontroll över tjänster som tillhandahålls konsumenterna i andra medlemsstater, utan där föreskrivs även att den medlemsstat där tjänsten mottas skall ha rätt att erhålla all relevant information.

## Undantag från inre-marknadsklausulen i direktivet om elektronisk handel

*Direktivet om elektronisk handel innehåller viktiga undantag från den inre-marknadsklausul som beskrivs ovan.* De kan delas in i två kategorier – dels allmänna undantag, dels specifika undantag som kan beviljas från fall till fall.

Ett antal **allmänna undantag** (förteckning över dessa återfinns i bilagan till direktivet) är en konsekvens av de olika rättsliga lösningar som valts i andra allmänna rättsakter som styr vilket lands lagstiftning avtalsenliga förpliktelser omfattas av, och innehåller vissa bestämmelser som är specifika för befintlig gemenskapslagstiftning om finansiella tjänster. Dessa omfattar bland annat bestämmelserna i försäkringsdirektiven om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla försäkringstjänster<sup>11</sup>, marknadsföring av fondföretag<sup>12</sup> och utgivning av elektroniska pengar av institut som inte har ett Europapass<sup>13</sup>. Vissa medlemsstater har förordat fler undantag från inre-marknadsklausulen, särskilt för finansiella tjänster och i synnerhet för investeringstjänster. Rådet och Europaparlamentet kom dock överens om att begränsa antalet undantag till det som kommissionen ursprungligen hade föreslagit.<sup>14</sup>

Det finns andra allmänna undantag som gäller vilket lands lagar som skall vara tillämpliga på avtal och som är viktiga för tillhandahållandet av finansiella tjänster. Dessa gäller parternas rätt att välja vilket lands lagar som skall vara tillämpliga på deras avtal, vilket lands lagar som skall vara tillämpliga på avtalsenliga förpliktelser i konsumentavtal och vilken den formella giltigheten skall vara i avtal varigenom fastighetstillgångar skapas eller överförs.

Parterna har i princip rätt att fritt välja vilken medlemsstats lagstiftning som skall gälla. Om de inte gör något sådant val är det lagarna i det land som avtalet är närmast kopplat till som är tillämpliga. Det förutsätts att det är det land där den part som utför den för avtalet specifika förpliktelsen har sin etableringsort. Ett undantag från dessa huvudregler gäller konsumentavtal och innebär att om köparen av en vara eller tjänst är en konsument (dvs. om köparen inte agerar å yrkets vägnar) kan ett uttryckligt val av lagstiftning inte frånta köparen det skydd som de obligatoriska bestämmelserna i lagstiftningen i dennas hemland medför. Om inget val av lagstiftning görs omfattas hela avtalet av lagstiftningen i konsumentens hemland. För att detta undantag skall vara tillämpligt måste dock konsumenten innan avtalet ingicks ha erhållit ett personligt erbjudande eller ha erhållit reklam i sitt hemland och konsumenten måste ha vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att ingå avtalet i sitt hemland. Detta avtalsrättsliga undantag får till följd att andra medlemsstater än den där tjänsteleverantören har sin etableringsort får tillämpa regler som begränsar friheten att tillhandahålla informationssamhällets tjänster, förutsatt att dessa regler är förenliga med artikel 49 i EG-fördraget.

Den andra kategorin undantag gör det möjligt för en medlemsstat att från **fall till fall** belägga informationssamhällets tjänster från en annan medlemsstat med restriktioner på de villkor som anges i artikel 3.4–3.6 i direktivet om elektronisk handel<sup>15</sup> enligt vilken medlemsstaterna tillåts vidta åtgärder för att skydda allmänintresset, särskilt för att skydda konsumenter och investerare. Detta undantag är föremål för ett gemenskapsförfarande, enligt vilket det bland annat krävs att den föreslagna åtgärden anmäls till kommissionen så att den kan granska åtgärden. Denna granskning sker främst i syfte att undvika att oproportionerliga och omotiverade hinder för den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster införs.

## Kommissionens strategi för de kommande åren i huvuddrag

Att direktivet om elektronisk handel skall tillämpas från och med den 17 januari 2002 gör att ett antal viktiga frågor måste lösas om gemenskapen även i framtiden skall ha ett konsekvent



regelverk för den inre marknaden för finansiella tjänster. För det första innehåller direktivet ett antal undantag från inre-marknadsklausulen beträffande finansiella tjänster vilka behöver ses över för att en fungerande inre marknad för finansiella tjänster på icke-institutionell nivå skall kunna upprättas. Syftet med denna översyn måste vara att åstadkomma en tillräckligt hög grad av enhetlighet i konsumentskyddslagstiftningen för att göra det lättare att tillämpa ursprungslandsprincipen. För det andra skapas i de fall där inre-marknadsklausulen är tillämplig en särskild ordning beträffande elektronisk gränsöverskridande handel som skiljer sig från den som gäller annan typ av distansförsäljning. Detta riskerar att gynna vissa försäljningsmetoder framför andra. För det tredje kommer inre-marknadsklausulen att vara tillämplig på vissa områden där de nationella reglerna fortfarande skiljer sig mycket åt, bland annat på icke-harmoniserade områden. Detta innebär att konsumenter och investerare kan komma i kontakt med system som kan skilja sig mycket från det de är vana vid.

För att konsumenterna skall kunna känna förtroende måste konsumentskyddet vara tillräckligt harmoniserat i hela EU, så att de åtnjuter ett lika effektivt och tydligt skydd i andra medlemsstater som i sitt hemland. Företag måste också kunna vara verksamma i hela EU utan att behöva anpassa sig till vitt skilda regelverk. Detta kommer utan tvivel att kräva att de nationella reglerna konvergerar ytterligare, särskilt på viktiga områden som till exempel uppföranderegler vid tillhandahållande av investeringstjänster och informationskrav före ingående av avtal, vilka omfattas av det föreslagna direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster.

För att en sådan konvergens skall uppnås krävs det att flera olika åtgärder vidtas: lagförslag som innebär att en hög harmoniserad konsumentskyddsnivå garanteras i hela EU samt att, där så är lämpligt och nödvändigt, utrymme skapas inom denna ram för ömsesidigt erkännande från medlemsstaternas sida av specifikt nationella övriga bestämmelser. Dessa frågor behandlas mer ingående i nästa avsnitt av detta meddelande. Effekten av direktivet om elektronisk handel under den begränsade period som krävs för att genomföra ovannämnda åtgärder behandlas också.

### 3. ÅTGÄRDSOMRÅDE I: ATT SKAPA KONSEKVENSN I RAMLAGSTIFTNINGEN OM FINANSIELLA TJÄNSTER

Gemenskapslagstiftningen beträffande finansiella tjänster inriktas i stor utsträckning på att ge finansiella institut tillträde till gemenskapens marknader med hjälp av ett Europapass. I praktiken tenderar dock företag som bedriver verksamhet i flera medlemsstater att göra så via filialer som vanligtvis uppfyller reglerna i den medlemsstat där filialen ligger. Detta tenderar att förstärka marknadsfragmenteringen. I de fall där de nationella reglerna skiljer sig åt avsevärt, bland annat på icke-harmoniserade områden, tillämpar vanligtvis värdlandet sina egna regler på inkommande tjänster med motiveringen att skydda allmänintresset.

Den elektroniska handelns definitionsmässigt gränslösa karaktär ger en ny dimension åt den inre marknadens funktion. Konsumenterna har nu tillgång till tjänsteföretag i hela gemenskapen. Utbudet av och efterfrågan på gränsöverskridande finansiella tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg kommer dock endast att utvecklas i en miljö där regelverket är klart och tydligt och ger ett fullgott skydd åt konsumenter och investerare. För att skapa en sådan miljö måste man ta itu med de frågor som framväxten av den elektroniska handeln, och särskilt direktivet om elektronisk handel, ger upphov till. Detta kräver att ett större initiativ tas när det gäller sektorn för finansiella tjänster.

Kommissionen kommer att lansera ett tredelat åtgärds paket för att säkerställa ökad konvergens när det gäller regler för konsument- och investerarskydd. För det första kommer en strategi för harmonisering på hög nivå av grundläggande marknadsföringsregler att utarbetas. För det andra kommer åtgärder att vidtas för att uppnå ytterligare konvergens i de sektorsspecifika eller tjänstespecifika reglerna, särskilt för att standardisera innehållet och presentationen av den information konsumenten får, vilket skall underlätta jämförelser av priser och villkor mellan utländska och inhemska tjänster. För att göra det lättare att i praktiken tillämpa ursprungslandsprincipen på alla finansiella sektorer och distansförsäljningsmetoder måste denna regelkonvergens ske på en tillräckligt hög nivå. För det tredje kommer kommissionen att genomföra en översyn av de nationella reglerna om konsumentavtal om finansiella tjänster. Denna översyn kommer att ligga till grund för en analys av om det behövs ytterligare åtgärder för att skapa rättslig förutsägbarhet i samband med gränsöverskridande handel i finansiella tjänster. Parallellt med detta och som svar på Europeiska rådets möte i Tammerfors och en begäran från Europaparlamentet håller kommissionen på att utarbeta ett meddelande som syftar till att få igång en debatt om en eventuell harmonisering av avtalsrätten för att förbättra den inre marknadens funktion.

En ambitiös strategi som denna kommer oundvikligen att ta tid att utveckla och kräva stort politiskt engagemang. Med tanke på att direktivet om elektronisk handel kommer att träda i kraft den 17 januari 2002 kommer kommissionen att analysera hur direktivet bör tillämpas i väntan på ytterligare konvergens. Denna analys beskrivs längre ned i detta avsnitt.

#### **Lagstiftningsinitiativ**

I detta avsnitt anges vilka pågående och nya initiativ som tagits i syfte att uppnå en hög grad av skyddsharmonisering inom gemenskapen. De kan delas upp i sektorövergripande initiativ, sektorsspecifika initiativ samt möjliga framtida åtgärder på det avtalsrättsliga området.

## Del I Sektorövergripande frågor

(i) Marknadskommunikation: De tjänster som ingår i marknadskommunikation omfattar bland annat reklam, direkt marknadsföring, sponsortjänster, säljfrämjande åtgärder och PR-verksamhet. De är redan föremål för viss harmonisering på gemenskapsnivå: vilseledande reklam har förbjudits, jämförande reklam har reglerats och genom direktivet om television utan gränser har strikta regler för TV-reklam införts. TV-reklam – bland annat för finansiella tjänster – omfattas av ursprungslandsprincipen (det land där TV-bolaget har sitt säte). Man följer en liknande strategi i direktivet om elektronisk handel som innehåller ytterligare krav på insyn för all online-reklam. Marknadskommunikation måste kunna identifieras som sådan, det måste framgå på vems vägnar marknadskommunikationen bedrivs och det måste tydligt och otvetydigt framgå vilka villkoren är för att omfattas av reklamerbjudanden (t.ex. rabatter samt bonus- och gratiserbjudanden) eller för att få vara med i tävlingar. Kommissionen undersöker dessa frågor för att fastställa om det behöver tas ytterligare initiativ på detta område.

### (ii) Marknadsföring

Det finns fortfarande avsevärda skillnader i de nationella reglerna om marknadsföring av finansiella tjänster. Detta försöker man komma till rätta med i förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster, särskilt genom harmonisering av viktiga marknadsföringsregler för alla marknadsföringsformer (bland annat regler om ångermöjligheter, icke-begärda samtal (s.k. "cold calling") och tillhandahållande av allmän information innan avtal ingås). Kommissionen önskar att direktivet antas så snabbt som möjligt så att det framgår att EU tar konsumentskyddsfrågor, särskilt i online-miljö, på allvar.

## Del II Sektorsspecifika frågor

Ytterligare initiativ kommer också att behövas när det gäller sektors- eller tjänstespecifika frågor. Vid nyligen genomförda analyser av skillnaderna mellan de nationella kraven på förhandsinformation påvisades ett antal områden där ytterligare insatser bör göras (se tabell 1). Vid en analys av medlemsstaternas uppföranderegler har det också uppdagats betydande skillnader inom gemenskapen beträffande vilket skydd som icke-institutionella investerare ges.

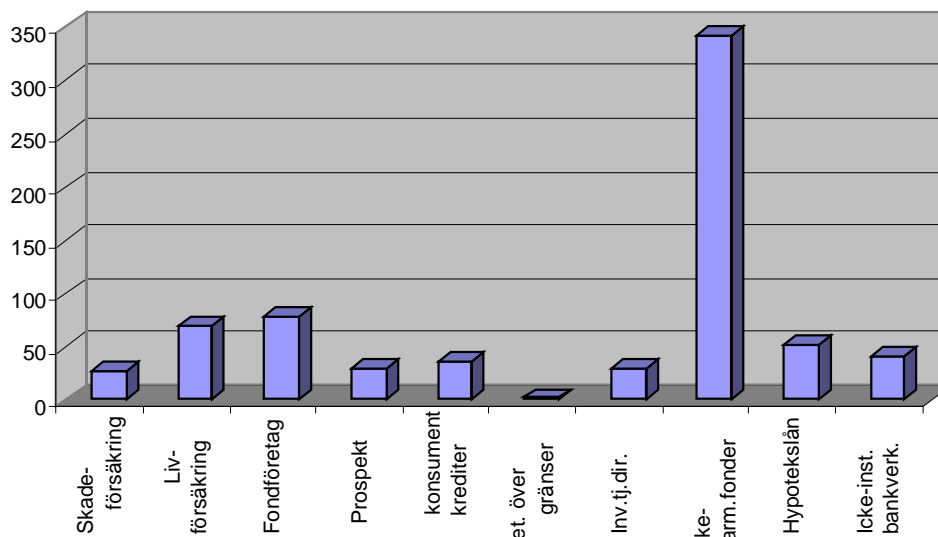
Ett antal initiativ – några påbörjade, några nya – inriktas på att öka konvergensen i reglerna om konsument- och investerarskydd. Dessa diskuteras i korthet nedan. I de flesta fall ligger dessa initiativ i linje med den strategi som anges i detta meddelande. I de fall de inte gör det kommer åtgärder att vidtas. När det gäller informationskraven beträffande de finansiella tjänster som används mest anser kommissionen att konsumentens intressen bäst befrämjas med så mycket standardisering som möjligt så att förståelse av och jämförelse mellan olika tjänsteleverantörer underlättas.

### (i) Bankverksamhet

När det gäller *hypotekslån* kommer konsument- och näringslivsföreträdare inom kort att komma överens om frivilliga europeiska uppföranderegler för marknadsföring av bostadslån. Dessa kommer att underlätta jämförelser mellan erbjudanden från olika medlemsstater. Kommissionen kommer inom kort att offentliggöra en rekommendation där man rekommenderar att dessa regler genomförs.

När det gäller **konsumentkrediter** kommer kommissionen att föreslå en ändring av konsumentkreditdirektivet från 1987, vilket kommer att öka dess räckvidd, innebära en hög grad av konsumentskydd samt effektivisera de befintliga reglerna om effektiv årsränta. Dessa åtgärder kommer att komplettera införandet av allmänna krav på förhandsinformation i förslaget till direktiv om distansförsäljning.

**Tabell 1: Ytterligare informationskrav – uppdelning efter typ av finansiell tjänst**



*I samband med förhandlingarna om direktivet om distansförsäljning inkom medlemsstaterna med en förteckning över ytterligare nationella krav på förhandsinformation. Dessa anges uppdelade på olika typer av finansiella tjänster i tabellen ovan. Några av de största skillnaderna gäller icke-harmoniserade fonder, fondföretag, livförsäkring och hypotekslån.*

## (ii) Investeringstjänster

Enligt **direktivet om investeringstjänster** omfattas tjänster som tillhandahålls i värdlandet på ett antal områden av värdlandets regler, framför allt uppföranderegler enligt artikel 11<sup>16</sup>. I meddelandet från kommissionen om tillämpningen av uppföranderegler enligt artikel 11 i direktivet om investeringstjänster<sup>17</sup> konstaterade kommissionen att nationella uppföranderegler visserligen ger ett tillräckligt skydd för att professionella investerare skall kunna inleda investeringstransaktioner som endast omfattas av de regler som gäller i tjänsteleverantörens hemland, men att avsevärda skillnader kvarstår när det gäller vilket skydd de nationella reglerna ger icke-institutionella investerare. Värdlandet låter således sådana investerare omfattas av lokala regler i enlighet med principerna i fördraget och sekundärlagstiftningen. Om värdlandets regler ofta tillämpas kan detta dock också utgöra ett hinder för gränsöverskridande tillhandahållande av investeringstjänster. Utformningen och genomförandet av det ändrade direktivet om investeringstjänster måste således garantera att det sker en smidig övergång till ursprungslandsprincipen. Detta kommer att grunda sig på tillräcklig konvergens i innehållet och efterlevnaden av de nationella uppföranderegler för icke-institutionella investerare. Arbetet med ett (icke bindande) förfarande för tillnärmning av innehållet i uppföranderegler för både icke-institutionella och professionella investerare har redan kommit långt inom ramen för *Forum of European Securities Commissions* (FESCO). Kommissionen kommer i sin analys att fullt ut beakta detta arbete.

För **fondföretag (harmoniserade fonder)** innebär det andra förslaget att ett förenklat prospekt införs som baseras på största möjliga harmonisering för marknadsföring av harmoniserade fonder.

För *prospekt* kommer kommissionen inom kort att lägga fram ett förslag om direktiv om införande av ett verkligt Europapass för utgivare. Direktivet skall grunda sig på skyldigheten att godkänna prospekt som godkänts av behörig myndighet i hemlandet. Tills detta nya direktiv har trätt i kraft är befintliga direktiv om detaljer i samband med notering vid fondbörs (80/390/EEG) och erbjudande av överlåtbara värdepapper till allmänheten (89/298/EEG) tillämpliga i sin helhet.

### (iii) Försäkring

Ökad konvergens i förhandsinformationen behövs inom försäkringssektorn. För *skadeförsäkringar* kommer behovet av och innehållet i specifika regler om förhandsinformation att undersökas. För *livförsäkringar* kommer kommissionen att undersöka om ytterligare regler behövs utöver de befintliga informationskraven som för närvarande bygger på principen om minimiharmonisering. I förslaget till *direktiv om försäkringsförmedlare* anges redan minimikrav för potentiella kunder (främst beträffande förmedlarens förhållande till försäkringsföretagen, skyldigheten att klargöra kundens behov och motiven bakom de råd som ges). Kommissionen kommer att undersöka om dessa krav måste skärpas genom fullständig harmonisering eller ömsesidigt erkännande.

### (iv) Icke-harmoniserade områden

Kommissionen avser inte att vidta några åtgärder på de icke-harmoniserade områden som främst gäller tillhandahållandet av tjänster till yrkesverksamma (till exempel tillhandahållandet av analyser för investeringssyften eller liknande marknadsinformation). Även om det inte finns någon fullständig förteckning över andra icke-harmoniserade områden förtjänar icke-harmoniserade fonder och vissa sidotjänster enligt direktivet om investeringstjänster särskild uppmärksamhet. Dessa omfattar finansiella rådgivare eller planerare, råvarumäklare samt handlare och marknadsgaranter på termins- och optionsmarknaderna. På grundval av bidrag från medlemsstaterna kommer kommissionen att undersöka om det krävs ytterligare initiativ på dessa och andra icke-harmoniserade områden.

## **Del III Översyn av reglerna om konsumentavtal**

Finansiella tjänster – särskilt bank- och försäkringstjänster – bygger på avtal (till exempel villkoren i ett banklån – fast eller rörlig ränta, fast löptid eller möjlighet att betala tillbaka lånet tidigare). Avtalsvillkoren avgör tillsammans med priset hur pass attraktiv en produkt är i konsumenternas och investerarnas ögon. Med tiden har medlemsstaterna utvecklat olika avtalsregler i syfte att skydda konsumenterna och investerarna, och dessa påverkar i stor utsträckning utformningen av de finansiella tjänster som erbjuds. Tjänster som anses som standard i vissa medlemsstater (till exempel att konton för löpande betalningar är räntebärande) kan vara olagliga i andra. Dessa regler hindrar upprättandet av en inre marknad för finansiella tjänster som riktar sig till icke-institutionella kunder, om de inte är nödvändiga av hänsyn till allmänintresset.

Kommissionen kommer att göra en översyn i syfte att minimera risken för marknadsfragmentering till följd av många olika obligatoriska regler för konsumentavtal<sup>18</sup>. I översynen kommer det att undersökas hur konsumenterna får tillgång till finansiella tjänster som omfattas av en annan medlemsstats lagar. I likhet med marknadsföringsregler kan det komma att krävas ytterligare konvergens beträffande konsumentskyddsreglerna så att det kan göras en avvägning mellan å ena sidan behovet av ökad enhetlighet genom konvergens i de nationella reglerna och å andra sidan behovet av att främja produktinnovation och produkturval.

### **Tillämpning av artikel 3.4**

Innan de nationella reglerna har konvergerat tillräckligt kan medlemsstaterna på vissa områden behöva fortsätta att tillämpa sina inhemska regler på konsumenter och icke-institutionella investerare. Denna tillämpning måste dock vara förenlig med undantagen i direktivet om elektronisk handel, särskilt undantaget i artikel 3.

För att bistå medlemsstaterna och tjänsteleverantörerna och för att garantera att direktivet efterlevs avser kommissionen att fastställa vissa typer av lagar där medlemsstaterna kan tänkas vilja utnyttja undantaget. Kommissionen kommer att samråda med medlemsstaterna och berörda parter under loppet av 2001. Syftet med detta samråd är att analysera skillnaderna i skyddsnivå mellan olika nationella regler som medlemsstaterna kan tänkas vilja fortsätta att tillämpa på inkommande tjänster och att underlätta granskningen av dessa regler med avseende på deras proportionalitet enligt artikel 3.4–3.6.

Denna analys skulle naturligtvis inte vara rättsligt bindande eller påverka domstolens eventuella tolkning och inte heller undantagen i direktivet om elektronisk handel. Den kommer dock att vara till stor hjälp vid bedömningen av nödvändigheten och proportionaliteten i vissa åtgärder som medlemsstaterna kan vidta enligt artikel 3.4–3.6. Den kommer således att hjälpa medlemsstaterna att fastställa vilka av sina nationella regler om konsument- och investerarskydd som de eventuellt önskar tillämpa på inkommande tjänster och att informera tjänsteleverantörerna om detta.

Analysen skulle ske i takt med tillämpningen av direktivet, marknadsutvecklingen, arbetet med att uppnå ökad konvergens och mot bakgrund av den tidsfrist för genomförandet av handlingsplanen för finansiella tjänster som löper ut 2005.

#### 4. ÅTGÄRDSOMRÅDE II: ATT BYGGA UPP KONSUMENTERNAS FÖRTROENDE FÖR SYSTEMEN FÖR PRÖVNING OCH BETALNINGAR VIA INTERNET

I detta avsnitt behandlas i korthet ett antal ytterligare åtgärder (varav många inte gäller lagstiftning) för att öka konsumenternas förtroende för tillhandahållande av finansiella tjänster på elektronisk väg. De kan delas in i två huvudgrupper, dels åtgärder för att tillgodose behovet av att snabbt och effektivt kunna få prövning om det skulle uppstå problem, dels åtgärder för att hantera ett antal osäkerhetsfaktorer som är specifika för användandet av ny teknik, bland annat säkerheten och tillförlitligheten vid betalningar via Internet.

##### Gränsöverskridande prövning

Konsumenterna måste ha förtroende för och kunna lita på gränsöverskridande finansiella transaktioner. Den elektroniska handeln har förändrat den nuvarande situationen. Konsumenterna och företag från olika länder samlas på en gemensam marknad. Det är mycket viktigt att det finns effektiva system för gränsöverskridande prövning vid eventuella tvister. Alla konsumenterna måste kunna få prövningsmöjlighet genom en medlemsstats rättssystem. Eftersom Brysselkonventionen nyligen genomfördes i gemenskapsförordning<sup>19</sup> bör konsumenterna under vissa förutsättningar nu kunna välja vilken domstol som skall ha behörighet vid en eventuell tvist. Den relativa kostnaden för prövning jämfört med värdet av varan eller tjänsten samt den tidsutdräkt och den ansträngning som ett domstolsförfarande dock oftast innebär tenderar att göra detta till ett sistahandsalternativ.

Om konsumenterna skall ha tillräckligt förtroende för andra marknader än sin egen måste de därför övertygas om att de kan få sin sak prövad på ett billigt, enkelt och effektivt sätt om det skulle uppstå problem.

För dem som inte får sina krav tillgodosedda av företaget som tillhandahållit tjänsten måste det finnas möjlighet att på något sätt få saken prövad av tredje part. Alternativa system för tvistlösning skulle kunna vara ett effektivt sätt att uppfylla detta behov, under förutsättning att sådana system inte får försämra tillgången till rättslig prövning i domstol. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon uttalade man sig för att upprätta alternativa system för tvistlösning på gemenskapsnivå för att främja konsumenternas förtroende för elektronisk handel inom EU. Även internationellt är man medveten om vilken avgörande betydelse alternativa system för tvistlösning har i en online-miljö (till exempel inom OECD och Global Business Dialogue). Det förekommer lovande marknadsdrivna initiativ på detta område (till exempel de som Eurochambers, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator och ODR.NL håller på att utveckla).

Kommissionen har också tagit ett antal initiativ. Dessa inbegriper *EEJ-NET* (*European Extra Judicial Network*) varigenom det skapas ett nätverk av alternativa system för tvistlösning som anmälts till kommissionen och som tillämpar vissa huvudprinciper<sup>20</sup> för att garantera sin opartiskhet och effektivitet. EEJ-Net kommer att tillhandahålla en kommunikations- och stödstruktur som består av de nationella kontaktpunkterna ("*Clearing Houses*") som varje medlemsstat inrättat. Om en konsument har ett klagomål mot ett företag kan denna vända sig till sin kontaktpunkt och få råd och stöd vid inlämnandet av ett klagomål till ett anmält organ där företaget är etablerat. Vid tvister som inbegriper mer än en medlemsstat kan kontaktpunkterna ta sig förbi befintliga hinder för prövning utanför domstolssystemet, som till exempel språkskillnader och informationsbrist, och sedan vidarebefordra klagomålet via nätverket till lämpligt organ.

När det gäller finansiella tjänster har *FIN-NET* (*FINancial Services complaints NETwork*) nyligen dragits igång. Detta är ett särskilt prövningsnätverk för tvister som gäller finansiella tjänster. Genom detta nätverk sammanbinds de olika alternativa system för tvistlösning beträffande finansiella tjänster som finns på nationell nivå så att de bildar ett nätverk som täcker hela gemenskapen. Till skillnad från andra branscher är strukturer redan på plats i varje medlemsstat. FIN-NET bygger således på en inarbetad tradition att lösa tvister utanför domstol genom att använda sig av den kunskap och erfarenhet som finns på nationell nivå. Konsumenterna kan begära prövning på ett flexibelt sätt, särskilt genom härför avsedda instanser i sina hemländer. Informationsutbytet mellan dessa instanser ökar och deltagarna har kommit överens om samarbetsförfaranden som gäller inom hela EU. Den exakta utformningen av de enskilda systemen kan variera, men de måste följa kommissionens rekommendation 98/257<sup>21</sup> där det anges vilka principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för lösning av konsumenttvister utanför domstol och varigenom en rättvis och opartisk process som är någorlunda jämförbar med ett domstolsförfarande kan garanteras. Det praktiska löpande samarbetet inom nätverket bygger på en frivillig principöverenskommelse mellan de system som deltar. I denna överenskommelse anges de grundläggande principerna för samarbetet och dess förfaranden.

Kommissionen kommer att fortsätta att främja framväxten av instanser som är ansvariga för lösning av konsumenttvister utanför domstol på nationell nivå och främja deras medlemskap i FIN-NET. Vid sidan av detta finansierar kommissionen ett forskningsprogram för att utveckla online-metoder som gränsöverskridande nätverk kan använda för att göra tillgången till och driften av alternativa system för tvistlösning så effektiva som möjligt.

### **Säkra system för betalningar via Internet**

Säkra elektroniska betalningar är avgörande för att den elektroniska handeln mellan företag och konsumenter skall utvecklas. Idag finns det inget välutbrett, effektivt, säkert och billigt sätt att göra gränsöverskridande betalningar via Internet. Konsumenterna saknar förtroende för säkerheten vid betalningar via Internet<sup>22</sup> – en oro som ökats genom ett antal uppmärksammade fel vid tillhandahållandet av finansiella tjänster på elektronisk väg.

Det finns gemenskapslagstiftning om konsumentskydd när det gäller elektroniska betalningar (se tabell 2). Betalkort är för närvarande det vanligaste instrumentet för online-betalningar medan andra former av elektroniska betalningssystem omfattar sådana som baseras på digitala pengar på Internet (s.k. "cyber-cash") och på kontoöverföringar<sup>23</sup>. Det nuvarande regelverket ger konsumenterna ett visst skydd, men det undanröjer inte alla de problem som online-handeln inom gemenskapen är förenad med<sup>24</sup>. Lappverket av nationella bestämmelser ökar på samma sätt risken för lagstiftningsfragmentering på den inre marknaden. Förbättringar behövs när det gäller den tekniska säkerheten och upprättandet av ett lagstiftningsmässigt "skyddsnät" vid betalningsproblem.

När det gäller **den tekniska säkerheten** innebär kommissionens *e-Europa*-initiativ<sup>25</sup> att användandet av ny teknik främjas – bland annat omfattar initiativet en handlingsplan för smartkort – och att ytterligare arbete beträffande identifierings- och valideringsteknik planeras. Eftersom smartkort är en personlig egendom uppfattas de som privata och säkra och därmed som ett pålitligt sätt att lagra och överföra data. Smartkort ger också tillgång till elektroniskt baserade applikationer och tjänster. I det föreslagna rambeslutet om bekämpning av bedrägerier och förfalskningar föreslås att dessa aktiviteter förklaras som brottsliga i hela unionen. I ett annat meddelande föreslår kommissionen ett antal åtgärder (studie av säkerhetsaspekterna på nya betalningslösningar för elektronisk handel, informationsutbyte,



utbildning och tillhandahållande av utbildningsmaterial) för att avskräcka potentiella bedragare och höja konsumenternas förtroende.

För att bygga upp konsumenternas förtroende för elektroniska betalningar kan det mycket väl krävas en **lagstiftningsram** som garanterar att återbetalning kommer att ske om det skulle uppstå problem. I Förenta staterna ges genom ramlagstiftning de största betalkortföretagen en central roll när det gäller att uppfylla målen om konsumentskydd genom deras "chargeback"-system<sup>26</sup>. Inom EU har sådana branschsystem med några få undantag inte stöd i medlemsstaternas lagstiftning, utan baseras istället på avtal mellan den bank som ställt ut kortet och säljarens bank enligt kortföretagets system. Det är den bank som ställt ut kortet som fattar beslutet om huruvida en kortinnehavares klagomål skall leda till att ersättning utbetalas. På den inre marknaden finns det således ingen konsekvent lagstiftning att basera ersättningsanspråk på. Detta hindrar onekligen "chargeback"-systemet från att fungera, särskilt när det gäller gränsöverskridande transaktioner.

### Tabell 2: Konsumentskydd på betalningsområdet

Rekommendation 97/489/EG<sup>27</sup> gäller transaktioner som görs med elektroniska betalningsinstrument. Den innehåller bestämmelser om ansvar vid icke-godkända transaktioner och omfattar elektroniska överföringar av medel, bland annat s.k. *home banking*.

I direktiv 87/102/EEG<sup>28</sup> om konsumentkrediter föreskrivs att konsumenten under vissa omständigheter kan rikta anspråk mot kreditgivaren. Det gäller inte betal- eller kreditkort.

Direktiv 97/7/EG<sup>29</sup> gäller konsumentskydd vid distansavtal och där föreskrivs att en konsument har rätt att begära att avtalet skall förklaras ogiltigt och få ersättning när dennas betalkort använts på bedrägligt sätt. Omfattningen på detta betalningsskydd är dock begränsad och det har uppstått nya problem beträffande distansbetalningar. I förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster planeras liknande skydd när det gäller finansiella tjänster.

I direktiven 2000/28/EG<sup>30</sup> och 2000/46/EG<sup>31</sup> om e-pengar föreskrivs att elektroniska pengar endast får ges ut av institut som är föremål för tillsyn och som uppfyller vissa rättsliga och finansiella villkor, vilka skall säkerställa teknisk säkerhet.

Direktiv 97/5/EG<sup>32</sup> om gränsöverskridande betalningar innehåller bestämmelser om genomförande av gränsöverskridande betalningar och insyn i villkoren.

Meddelandet om bedrägeribekämpning<sup>33</sup> innehåller bland annat en uppmaning att använda högsta ekonomiskt försvarbara säkerhetsnivå för betalningsinstrument och där anges en handlingsplan för bedrägeribekämpning med grundläggande förebyggande åtgärder för att minska bedrägerierna.

I förslaget till rambeslut<sup>34</sup> föreslås harmonisering av vissa medlemsstaters straffrättsliga bestämmelser om bedrägerier och förfalskningar som inbegriper alla icke-kontanta betalningsinstrument så att dessa beteenden kriminaliseras i hela EU och bestraffas med lämpliga sanktioner.

I direktiv 99/93/EG<sup>35</sup> anges regler om det rättsliga erkännandet av elektroniska signaturer och certifikattjänster.

Direktiv 95/46/EG<sup>36</sup> och direktiv 97/66/EG<sup>37</sup> – direktiven om uppgiftsskydd – handlar om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och skydd av privatlivet i samband med elektronisk handel.

Det finns ett akut behov av stöd genom lagstiftningen för ett ersättningssystem på gemenskapsnivå varigenom en rätt till och villkoren för ersättning vid icke-godkända transaktioner och utebliven leverans införs. Denna strategi skulle förstärkas om andra icke-lagstiftningsmässiga regler fastställdes. Genom dessa regler skulle målen och ramen fastställas och på grundval av detta skulle branschen kunna besluta om hur skyldigheterna på bästa sätt kan uppfyllas, till exempel genom att bygga vidare på befintliga "chargeback"-system. Betalningssektorn bör medverka aktivt (särskilt när det är problem med själva betalningen – ett hanteringsfel eller bedräglig användning av betalningsinstrumentet på Internet). Den bör också medverka vid lösningen av tvister mellan konsumenten och säljaren när det gäller utebliven leverans av (dock ej kvaliteten på) den produkt eller tjänst som konsumenten redan har betalat för. Bördan på dem som deltar i betalningsprocessen måste också göras så liten som möjligt. Det är mycket viktigt att det finns system som gör det möjligt för en säljare i en medlemsstat att kontrollera identiteten på en konsument i en annan medlemsstat om missbruk av ersättningssystemet skall kunna hållas på så låg nivå som möjligt.

## 5. ÅTGÄRDSOMRÅDE III: ÖKAT SAMARBETE MELLAN TILLSYNSMYNDIGHETERNA

Den lagstiftningsmässiga konvergensen i regelverken och i efterlevnaden av dessa på den inre marknaden bygger på ett omfattande system av principöverenskommelser mellan tillsynsmyndigheterna inom EU och på både bilateralt samarbete och samarbete genom befintliga gemenskapskommittéer<sup>38</sup>. Dessa arrangemang utgör grunden för stabilitetstillsynen på den inre marknaden för finansiella tjänster. Världens tillsynsmyndigheter är i allt högre grad beroende av tillsynsmyndigheten i det land där tillhandahållaren av de finansiella tjänsterna har sitt säte för att vid källan kunna utöva tillsyn över tillhandahållandet av finansiella tjänster. De förändringar som håller på att ske till följd av den elektroniska handeln gör det nödvändigt med en mycket noggrann tillsyn och en lämplig anpassning av dessa arrangemang för att garantera att de håller jämna steg med den allt närmare integrationen på de finansiella marknaderna. I Lamfalussygruppens<sup>39</sup> delrapport föreslogs därför institutionella förändringar i hur reglerna fastställs och genomförs så att reglerna skall kunna anpassas till snabba förändringar på marknaden.

### **Ansvar för stabilitetstillsynen och tillämplig stabilitetsram**

Direktivet om elektronisk handel innebär ingen förändring av de befintliga arrangemangen för stabilitetstillsynen av institut för finansiella tjänster. I direktivet läggs ansvaret för kontrollen av att reglerna efterlevs på de offentliga myndigheterna i det land där tillhandahållaren av informationssamhällets tjänster har sitt säte<sup>40</sup>. I allmänhet sammanfaller detta med "hemlandet" enligt definitionen i direktivet om finansiella tjänster. På försäkringsområdet påverkar inte undantagen från artikel 3.1 och 3.2 den nuvarande tillsynsstrategin. När det gäller bank- och investeringstjänster kan dock definitionen av etableringsort i direktivet om elektronisk handel i vissa fall inte vara samma land som "hemland" i den mening som avses i sektorsdirektiven.

Detta är sant när det gäller hur filialer skall övervakas. Direktivet om elektronisk handel innebär att det är myndigheterna i det land där tjänsteleverantören har sin etableringsort som har ansvaret för att reglerna efterlevs, men för filialer gäller inte detta överföring av ansvar mellan medlemsstaterna, vilket regleras i befintlig lagstiftning om finansiella tjänster. Befintliga överföringar av befogenheter från värd- till hemlandet (till exempel beträffande tillstånd, stabilitetstillsyn, insättargaranti och tillsyn av filialer) är således fullt möjliga. Till följd av tidigare uttryckliga överföringar som gjorts genom EU:s branschdirektiv är det fortfarande hemlandet enligt definitionen i dessa branschdirektiv som har ansvaret för tillsynen av filialerna.

### **Övervakning av förhållandet mellan företag och kund**

På gemenskapsnivå är de myndigheter som har ansvar för tillsyn av bank- och försäkringsverksamhet främst intresserade av stabilitetstillsynsfrågor. Ansvaret för att handlägga klagomål beträffande förhållandet mellan företag och kund ligger ofta hos bank- och försäkringsombudsmannen. Värdepapperstillsynsmyndigheten eller någon annan utsedd myndighet övervakar att de uppföranderegler som gäller förhållandet mellan företag och kund följs. En konsekvent strategi för hur gränsöverskridande handel skall behandlas måste utformas: reglerna, och ansvaret för att dessa efterlevs, bör i högre grad styras över till det land där tjänsteleverantören har sin etableringsort. Medan denna omläggning äger rum kommer dock befintliga förfaranden för hur översynen av uppföranderegler skall hanteras vid gränsöverskridande fall att fortsätta att tillämpas. Dessa regler kommer också att

uppdateras i linje med kommissionens meddelande om artikel 11 i investeringstjänstedirektivet.

### **Anmälningförfaranden**

Det kommer att krävas ökat samarbete mellan de offentliga myndigheterna för att garantera en effektiv kontroll av gränsöverskridande onlinetjänster. Syftet med artikel 19 i direktivet om elektronisk handel är att skapa en lämplig ram för detta samarbete: medlemsstaterna är skyldiga att vidta tillräckliga åtgärder för att vid källan kunna övervaka tillhandahållandet av alla gränsöverskridande e-handelstjänster (inklusive finansiella tjänster). I artikel 19 föreskrivs också att information som gäller detta gränsöverskridande tillhandahållande skall utbytas mellan de offentliga myndigheterna. På sätt och vis kompletterar direktivet om elektronisk handel de samarbetsförfaranden som föreskrivs i ett antal sektorsdirektiv. Kommissionen kommer att diskutera med medlemsstaterna på vilka områden och hur det samarbete som föreskrivs i artikel 19 kan utvecklas så att en effektiv tillsyn av gränsöverskridande onlinehandel med finansiella tjänster kan garanteras. Behovet av anmälningförfaranden väntas dock minska i takt med att de nationella reglerna konvergerar. Behovet av och formen för anmälningförfarandena kommer att ingå som en del av 2003 års översyn av hur konvergensen fortskrider.

### **Penningtvätt**

I gemenskapslagstiftningen anläggs i gränsöverskridande fall ett hemlandsperspektiv när det gäller krav i samband med penningtvätt<sup>41</sup>. När det gäller online-transaktioner är det svårare att uppfylla dessa krav och innebär således en ökad risk eftersom det inte förekommer någon direkt kontakt, vilket beaktas i kommissionens förslag till ändring av direktivet om penningtvätt. I många medlemsstater krävs det till och med att tjänsteleverantören erhåller dokumentation från, och i vissa fall träffar, potentiella insättare.

Det finns således ett trängande behov av att undersöka de risker som online- och gränsöverskridande överföringar medför. Digitala signaturer och andra identifierings- och valideringstekniker kommer utan tvivel att bidra till att lösa dessa problem och kommissionen kommer att diskutera möjliga hot med medlemsstaterna och andra berörda parter i bland annat Kontaktkommittén för frågor om penningtvätt (*Money Laundering Contact Committee*) och Arbetsgruppen för finansiella frågor (*Financial Action Task Force*).

### **Stabilitetstillsyn och olika riskprofiler**

Att det har uppstått nya riskprofiler inom finansiella tjänster i samband med elektroniska affärsmodeller har lett till att stabilitetstillsynsfrågor tagits upp i flera forum. En stor del av dessa risker bidrar till de välkända riskkategorierna som bland annat omfattar kredit-, marknads-, ränte- och försäkringsrisk. De reglerings- och tillsynsansvariga myndigheterna håller för närvarande på att undersöka en rad olika frågor, bland annat de som anges i tabell 3.

Betalningssvårigheter som uppstår till följd av någon av de risker som tillhandahållandet på elektronisk väg av finansiella tjänster är förenade med kan leda till betydande rättsliga risker och renommérisker. Dessa risker är inte nya, men deras relativa betydelse ökar med tanke på det ökande teknikanvändandet. För att klara av dessa utmaningar bedrivs regelbunden övervakning och ständigt arbete på gemenskapsnivå och internationellt. Den pågående översynen av kapitalkraven ger också en bättre förståelse för dessa riskers art och omfattning och detta kommer att beaktas vid utformningen av det nya kapitalkravsdirektivet för kreditinstitut och investeringsföretag. När det gäller försäkringar kommer den så kallade

Solvens II-processen att innehålla en omfattande översyn av försäkringsföretagens totala finansiella ställning. Denna översyn kommer att gå klart längre än de traditionella solvensmarginalkraven och de nya risker som den elektroniska handeln innebär kommer att beaktas fullt ut.

### Tabell 3

- **Strategiska aspekter:** De ansvariga på varje företag måste ordentligt tänka igenom hur Internetstrategin skall utformas och genomföras samt sätta sig in i konsekvenserna.
- **Ökad teknikanvändning:** Nya system integreras ofta med tidigare system eller tredje parters system. Finansiella institut måste ha förtroende för de system som tillhandahålls av utomstående, eftersom det är de själva som måste ta ansvar för att kontrollera och hantera tillhandahållandet av tjänsten. Samverkan mellan systemen ger också upphov till frågor beträffande integriteten i uppgifter som tas emot och förs vidare.
- **Säkerhet:** De elektroniska distributionskanalernas och den internt lagrade informationens säkerhet måste kunna garanteras. Kunduppgifter måste kunna skyddas. Hot från s.k. *hackers* eller "*denial of service*"-attacker måste avvärjas. Den ökade användningen av s.k. "*straight through processing*" måste åtföljas av nya sätt att upptäcka och korrigera fel.
- **Tillgänglighet:** Åtgärder, bland annat beredskapsplaner, måste vidtas för att systemen inte skall ligga nere på grund av kapacitetsbegränsningar, "*denial of service*"-attacker eller tekniska problem. Tillhandahållare av finansiella tjänster måste se till att skillnaden mellan vad kunden förväntar sig och vad de faktiskt säkert kan erbjuda inte blir för stor.
- **"Outsourcing":** Den ökade användningen av informationstjänsteleverantörer och den låga kostnaden för skraddarsydda lösningar gör det relativt billigt att tillhandahålla elektroniska finansiella tjänster. Reglerade finansiella institut bör noga granska utomstående tjänsteleverantörer som kan sakna kunskap om de regleringar som gäller i den finansiella sektorn. Tredje parts användning av kunduppgifter är ett område som förtjänar särskild uppmärksamhet.

## 6. KOMMANDE ÅTGÄRDER

Arbetet med att genomföra åtgärderna i detta meddelande måste fortskrida snabbt om en integrerad icke-institutionell marknad för finansiella tjänster skall kunna upprättas innan den tidsfrist som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Lissabon löper ut 2005.

Kommissionen kommer inom kort att träffa experter från medlemsstaterna för att samla in information om nationella bestämmelser om finansiella tjänster som analysen av tillämpningen av artikel 3.4–3.6 i direktivet om elektronisk handel kan baseras på. Bidrag från andra berörda parter välkomnas också, särskilt från näringslivs- och konsumentorganisationer.

Omfattande samråd kommer att äga rum för att fastställa var ytterligare harmonisering kan visa sig nödvändig och för att se över nationella regler om konsumentskydd vid avtal för att fastställa hur finansiella tjänster fritt skall kunna erbjudas i hela gemenskapen inom en ram som präglas av rättslig förutsägbarhet och hur detta skall leda till ökat urval och lägre priser.

De stabilitetstillsynsfrågor och andra tillsynsfrågor som tas upp i meddelandet kommer att behandlas av de lämpliga kommittéerna för finansiella tjänster, särskilt i syfte att övervaka och begränsa eventuella nya risker som kan uppstå i samband med elektronisk handel med finansiella tjänster.

Efter att nyligen ha startat FIN-NET för att erbjuda gemenskapsomfattande alternativa tvistlösningsmetoder kommer kommissionen att anordna regelbundet återkommande möten inom nätverket för att tillhandahålla ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte.

Förslagen som rör betalningar via Internet kommer till att börja med att diskuteras i betalningssystemgrupperna. Kommissionen kommer på grundval av dessa diskussioner att ta med förslag till ytterligare åtgärder i sin rapport till Europaparlamentet och rådet som planeras bli färdig i slutet av detta år.

---

<sup>1</sup> KOM(1999) 232, 11.5.1999.

<sup>2</sup> KOM(2000) 888, 29.12.2000.

<sup>3</sup> KOM(97) 157, 16.4.1997.

<sup>4</sup> Direktiv 2000/31/EG om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden, EGT L 178, 17.7.2000, s. 1–16.

<sup>5</sup> Dessa definieras som alla tjänster som normalt utförs mot ersättning, på distans, med hjälp av utrustning för elektronisk behandling och lagring av information, och på individuell begäran av en tjänstemottagare.

<sup>6</sup> KOM(2000) 729, 15.11.2000.

<sup>7</sup> KOM(1999) 385, 23.7.1999.

<sup>8</sup> Definitionen av bolag i direktivet om elektronisk handel grundas på fördraget och på domstolens praxis. Följaktligen anses ett bolag ha sin etableringsort i en medlemsstat om det på obestämd tid bedriver näringsverksamhet där. Eftersom EU-filialer till bolag med säte utanför EU enligt artikel 48 i fördraget inte är europeiska företag omfattas de inte av definitionen.

<sup>9</sup> I skäl 11 i direktivet om elektronisk handel anges att direktivet inte påverkar befintlig skyddsnivå såsom dessa fastställts i direktiv som direktivet om vilseledande reklam (direktiv 84/450/EEG, EGT L 250, 19.9.1984, s. 17–20, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/55/EG, EGT L 290, 23.10.1997, s. 18–23), direktivet om oskäliga villkor i konsumentavtal (rådets direktiv 93/13/EEG, EGT L 95, 21.4.1993, s. 29–34), konsumentkreditdirektivet (direktiv 87/102/EEG, EGT L 278, 11.10.1988, s. 33, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/7/EG, EGT L 101, 1.4.1998, s. 17–23) eller det framtida direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster.

<sup>10</sup> Ett företag måste uppfylla vissa krav innan det börjar tillhandahålla informationssamhällets tjänster (kvalifikationer, tillstånd, osv.) och när denna verksamhet pågår (tjänstens kvalitet och innehåll, reklam, avtal, företagens ansvar). Dessa krav gäller inte tjänster som inte tillhandahållits på elektronisk väg.

- 
- 11 Artikel 30 och avsnitt IV i direktiv 92/49/EEG, (EGT L 311, 14.11.1997, s. 42), avsnitt IV i direktiv 92/96/EEG, (EGT L 311, 14.11.1997, s. 43), artiklarna 7 och 8 i direktiv 88/357/EEG, (EGT L 172, 4.7.1988, s. 1) och artikel 4 i direktiv 90/619/EEG, (EGT L 330, 29.11.1990, s. 50–61). Dessa undantag motiveras av att det i ovanstående bestämmelser tydligt anges att de bestämmelser som skall tillämpas på ett avtal är de som gäller i det land där risken finns. Dessa undantag gäller dock endast verksamheten i de försäkringsföretag som omfattas av direktiven i fråga, inte den verksamhet som försäkringsintermediärer bedriver. De senare omfattas därför – beträffande deras online-verksamhet – av direktivets inre marknads klausul.
- 12 Artikel 44.2 i direktiv 85/611/EEG, EGT L 375, 31.12.1985, s. 3–18. Detta undantag motiveras av att tolkningen av artikel 44.2 skulle kunna stå i strid med direktivet om elektronisk handel.
- 13 Institut för vilka medlemsstaterna har tillämpat ett av de undantag som anges i artikel 8.1 i direktiv 2000/46/EG, EGT L 275, 27.10.2000, s. 39–43.
- 14 Det bör påpekas att de allmänna undantag från inre-marknads klausulen som finns förtecknade i bilagan har en dubbel effekt. De gör det inte endast möjligt för medlemsstaterna att i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidta åtgärder mot inkommande tjänster som företag med etableringsort i andra medlemsstater tillhandahåller via sina webbplatser. De innebär också att de medlemsstater där företaget har sin etableringsort inte behöver ansvara för att skydda konsumenter i andra medlemsstater där tjänsten kan erhållas. Ett undantag från inre-marknads klausulen gör det i själva verket möjligt för medlemsstaterna att erbjuda ett "off-shore"-system och att tillämpa mindre skyddande regler på transaktioner med kunder i andra medlemsstater jämfört med transaktioner med inhemska kunder.
- 15 Tjänsten i fråga måste skada något av de allmänintressen som anges i artikel 3.4 och särskilt skada konsument skyddet, inklusive skyddet av investerare, eller åtminstone tydligt riskera att skada dessa intressen. Den åtgärd som medlemsstaten vidtar måste vara proportionerlig. Medlemsstaten måste först ha uppmanat den medlemsstat där tillhandahållaren av tjänsten har sin etableringsort att vidta åtgärder och denna måste antingen ha underlåtit att vidta åtgärder eller ha vidtagit otillräckliga åtgärder. Medlemsstaten måste även ha anmält sin avsikt att vidta åtgärder till kommissionen. De sistnämnda villkoren kan bortses ifrån i brådskande fall. I så fall måste åtgärden anmälas till kommissionen så snart som möjligt. Kommissionen måste så snabbt som möjligt undersöka om åtgärden i fråga är förenlig med gemenskapslagstiftningen och skulle den komma fram till att åtgärden är oförenlig med gemenskapslagstiftningen skall den uppmana medlemsstaten i fråga att avstå från att vidta den föreslagna åtgärden eller att omgående avbryta den.
- 16 Framför allt: tillämpning på filialer av regler om intressekonflikter (artikel 10, femte strecksatsen); tillämpning av uppföranderegler i enlighet med det allmänna bästa (jfr. KOM(2000) 722, 14.11.2000); marknadsföring av investeringstjänster enligt artikel 13; koncentrationsregeln som tillåter att företag åläggs att utföra vissa transaktioner på lokala "reglerade marknader", krav på inrapportering av statistik (artikel 19.1); världandets myndigheters befogenheter att kräva att de lokala reglerna uppfylls (artikel 19.2–19.8).
- 17 KOM(2000) 722, 14.11.2000.
- 18 För vissa försäkringstjänster, exempelvis obligatoriska försäkringar och socialförsäkringar, kan dock kopplingarna till den nationella lagstiftningen vara så komplicerade att produkterna måste anpassas till de obligatoriska regler som gäller på varje nationell marknad.
- 19 Rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, EGT L 12, 16.1.2001, s. 1–23.
- 20 Kommissionens rekommendation (98/257/EG, EGT L 115, 17.4.1998, s. 31) om vilka principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för lösning av konsumenttvister utanför domstol innehåller sju huvudprinciper som reglerar alternativa system för tvistlösning vilka antingen föreslår eller ålägger parterna en lösning.
- 21 Kommissionens rekommendation (98/257/EG, EGT L 115, 17.4.1998, s. 31) om vilka principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för lösning av konsumenttvister utanför domstol.
- 22 Enligt en Eurobarometer-undersökning som nyligen genomfördes (Eurobarometer 52: Konsumenterna och finansiella tjänster) saknar 80 % av konsumenterna förtroende för den nya betalningstekniken. Branschens egna uppskattningar tyder dessutom på att mer än hälften av klagomålen härrör från användning av betalkort online, trots att denna betalningsform endast står för två procent av de sammanlagda korttransaktionerna.

---

23 Kontoöverföringar ger inte upphov till några större praktiska problem, utan begränsas oftast till skuld-  
/kreditöverföringar på nationell nivå mellan olika bankkonton. Nya former av elektroniska betalningar,  
till exempel *Electronic Bill Presentment* (EBPP) eller WAP-baserade betalningar, växer fram på nationell  
nivå, men måste också kunna fungera över gränserna för att motsvara den elektroniska handelns gränslösa  
karaktär. E-pengar används ännu inte i någon betydande utsträckning på Internet, särskilt inte vid  
gränsöverskridande betalningar. Hittills spelar cyber-cash en obetydlig roll. En mer radikal och  
genomgripande omstöpning av betalningssystemen för att anpassa dem till e-världen läggs fram i  
Discussion Paper No 17/2000 från Finlands centralbank.

24 Vissa nationella bestämmelser gäller inom landet men inte i andra länder. Frågan om betalningars  
oåterkallelighet behandlas på olika sätt i olika länder och vissa bestämmelser gäller kreditkort men inte  
betalkort.

25 e-Europa-initiativet är en tvåårig handlingsplan som syftar till att ge alla medborgare i Europeiska  
gemenskapen tillgång till informations- och kommunikationsteknikbaserade tjänster och applikationer.

26 Om säljaren inte lyckas träffa en överenskommelse med konsumenten får konsumenten ersättning från  
kortutställaren. Därefter gör kortutställaren och mottagaren av kortbetalningen (vanligtvis säljarens bank)  
upp genom interna förfaranden. Kortbranschen har fastställt ett antal villkor som skall vara uppfyllda för  
att en dylik ersättning skall ske, vilket åtminstone garanterar att konsumentens lagenliga rätt respekteras.  
Systemet kan också hantera en situation där säljaren bestrider konsumentens anspråk. I de enklaste fallen  
innebär "chargeback"-systemet att konsumenten snabbt och effektivt kan få ersättning.

27 Rekommendation 97/489/EG, EGT L 208, 2.8.1997, s. 52.

28 Direktiv 87/102/EEG, EGT L 278, 11.10.1988, s. 33.

29 Direktiv 97/7/EG, EGT L 144, 4.6.1997, s. 19–27.

30 Direktiv 2000/28/EG, EGT L 275, 27.10.2000, s. 37–38.

31 Direktiv 2000/46/EG, EGT L 275, 27.10.2000, s. 39–43.

32 Direktiv 97/5/EG, EGT L 307, 2.12.1999, s. 63.

33 Skriftligt förfarande (2001) 03.

34 KOM(1999) 438, 28.12.1999.

35 Direktiv 99/93/EG, EGT L 13, 19.1.2000, s. 12–20.

36 Direktiv 95/46/EG, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

37 Direktiv 97/66/EG, EGT L 24, 30.1.1998, s. 1–8.

38 Bland annat: Kontaktgruppen, FESCO, Försäkringsövervakningskonferensen och deras moderkommittéer  
– Rådgivande bankrörelsekommittén, Värdepappersövervakningskommittén på hög nivå och  
Försäkringskommittén.

39 Den 17 juli 2000 gav Ekofinrådet en visemannagrupp med Alexandre Lamfalussy i spetsen i uppdrag att  
analysera utvecklingen på värdepappersmarknaderna inom EU.

40 En etablerad tjänsteleverantör definieras som en tjänsteleverantör som utövar näringsverksamhet med  
hjälp av ett fast driftställe under obestämd tid. Själva förekomsten och användandet av de tekniska  
hjälpmedel och den teknik som krävs för att tillhandahålla tjänsten utgör inte ett driftställe.

41 När det gäller filialer är dock de regler som gäller i det land där filialen är etablerad tillämpliga.