



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.06.1997
KOM(97) 309 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

FINANSIELLE TJENESTEYDELSER: ØGET FORBRUGERTILLID

opfølgingen på Kommissionens Grøn bog

“Finansielle tjenesteydelser: opfyldelse af forbrugernes forventninger”

Indledning

Denne meddelelse redegør for resultatet af høringen om Kommissionens grønbog fra maj 1996 "Finansielle tjenesteydelser: opfyldelse af forbrugernes forventninger"¹ og udgør Kommissionens svar på høringen. Såvel kvantitativt som kvalitativt har reaktionerne på høringen om grønbogen, som løb frem til udgangen af oktober 1996, været imponerende. Resultatet af undersøgelsen af virkningen og effektiviteten af det indre marked² forelå først efter fremlæggelsen af grønbogen. To af de undersøgelser, der blev udført af uafhængige konsulentfirmaer, behandlede virkningen af det indre marked på bank- og forsikringssektoren. Eftersom resultatet af undersøgelsen er relevant for høringen om grønbogen, er resultatet beskrevet i bilaget. I en række tilfælde er der allerede taget initiativ til at løse nogle af de problemer, der peges på (f.eks. vedrørende grænseoverskridende betalinger³). I andre tilfælde er det dog Kommissionens synspunkt, at der er behov for yderligere initiativer for at give det indre marked fuld virkning og opfylde forbrugernes forventninger.

Sammendrag af grønbogen

Grønbogen blev offentliggjort den 22. maj 1996. Hovedformålet med den var at indhente kommentarer til, i hvor høj grad de eksisterende retlige rammer inden for finansielle tjenesteydelser frembyder en tilstrækkelig høj forbrugerbeskyttelse, eller om der er behov for yderligere initiativer.

Grønbogen var inddelt i tre dele. I del I redegjorde Kommissionen for, i hvor høj grad forbrugernes interesser er tilgodeset i den hidtidige EU-lovgivning. I del II blev der peget på en række problemområder, der allerede har vist sig. I del III behandlede grønbogen kort de fremtidige tendenser inden for markedsføringen af finansielle tjenesteydelser, herunder fjernsalg.

Grønbogen pegede specielt på en række bekymrende forhold, som forbrugerne står over for, og som den slog til lyd for at undersøge nærmere med henblik på at vurdere, hvad der skal gøres for at rette op på dem. Problemområderne er bl.a. afvisningen af at sælge finansielle tjenesteydelser til udlændinge, tjenesteydelseernes ringe kvalitet, mangelen på oplysning og de ikke-regulerede formidlers aktiviteter. Grønbogen pegede på, at fjernsalg af finansielle tjenesteydelser fortjener særlig opmærksomhed. Den opfordrede også til reaktioner på, om indførelsen af ny teknologi og ny markedsføringsteknik inden for finansielle tjenesteydelser stiller krav om supplerende forbrugerbeskyttelsesregler.

¹ KOM(96) 209 endelig udg. af 22. maj 1996.

² KOM(96) 520 endelig udg. af 30. oktober 1996.

³ EFT nr. L 43 af 14.2.1997, s. 25.

Sammendrag af kommentarerne og de vigtigste problemområder

Grønbogen har formået at udløse en vidtrækkende debat i bank-, forsikrings- og værdipapirsektoren, blandt forbruger- og brugergrupper og i de nationale myndigheder. I alt har Kommissionen modtaget over 140 reaktioner (på over 1 500 sider). Kommissionen har også afholdt en høring, hvori deltog mere end 200 repræsentanter for interesserede parter.

Ikke overraskende afslørede svarene på høringen forskelle i synspunkterne mellem de vigtigste implicerede parter med hensyn til virkningerne for forbrugerne og den fremtidige udviklingskurs. *Den finansielle sektor* fremhævede generelt behovet for at sikre, at det indre marked kommer til at fungere fuldt ud. Dette betyder, at gældende direktiver skal gennemføres fuldt ud, og at der skal sikres en fair konkurrence. Sektoren understregede også betydningen af at fremme innovation inden for produkter og tjenesteydelser og udvikle nye (elektroniske) leveringskanaler, som vil vende op og ned på det konventionelle kunde/leverandørforhold. Innovation af denne art er i både sektorens og forbrugernes interesse. Den Økonomiske og Monetære Union og informationsfundet udgør væsentlige udfordringer til sektoren. Der bør udvises forsigtighed, inden der fremlægges nye (lovgivnings)foranstaltninger. Hvis der er behov for at tage skridt til at styrke forbrugernes rettigheder, bør frivillige initiativer gives forrang.

Forbruger- og brugergrupperne anerkendte generelt, at den stabilitet i og tillid til det finansielle og monetære system, som lovgivningen om finansielle tjenesteydelser har opbygget, både er til gavn for forbrugerne og tjenesteyderne. De kritiserede dog kraftigt det specifikke forbrugerbeskyttelsesindhold i den gældende lovgivning. De beklagede desuden mangelen på en overordnet forbrugerbeskyttelsesstrategi inden for det indre marked for finansielle tjenesteydelser. De hævdede, at på udbudssiden er markedet præget af skævhed (mellem individuelle forbrugere og en svag forbrugermobilisering på den ene side og globale aktører på den anden), og at forbrugerne ofte mangler teknisk ekspertise om produkter, der bliver stadig mere komplekse. Endvidere blev det fremhævet, at visse lovbestemmelser, der er i kraft i andre sektorer, ikke gælder inden for den finansielle sektor (f.eks. fjernsalg). Forbrugernes rolle burde derfor styrkes.

De nationale myndigheder lå et eller andet sted mellem disse to synspunkter og lagde i nogle tilfælde mere vægt på virksomhedernes krav (mere fleksible løsninger og et fuldt fungerende indre marked) og i andre på forbrugernes ønsker (yderligere foranstaltninger til beskyttelse af forbrugernes interesse, f.eks. i forbindelse med fjernsalg).

Europa-Parlamentet vedtog en betænkning om grønbogen den 19. februar 1997⁴. Parlamentet slog til lyd for en afbalanceret strategi, der lægger vægt på fri konkurrence, men samtidig støtter forbrugergruppernes synspunkter om den gældende lovgivning. Parlamentet går ind for en tostrengt strategi, der omfatter rammelovgivning om de problemområder, der er fælles for alle eller de fleste finansielle tjenesteydelser (som f.eks. informations- og markedsgennemsigtighed, beskyttelse af lovmæssige rettigheder, formidlernes kompetence og integritet og adgang til tjenesteydelser), og særdirektiver om især fjernsalg af finansielle tjenesteydelser.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) vedtog en udtalelse den 30. oktober 1996⁵. I udtalelsen udbad ØSU sig en hvidbog om forbrugerpolitikken inden for den finansielle sektor, der skal pege på de vigtigste forbrugerbehov (f.eks. ret til oplysning, retlig beskyttelse og klageadgang) og de foranstaltninger, der skal vedtages. ØSU slog især til lyd for direktiver om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser, hypoteklån, forsikringskontrakter og elektroniske betalinger.

Kommissionens overordnede strategi

Kommissionen har nøje analyseret de mange reaktioner, den har modtaget på basis af grønbogen⁶. Det indre marked inden for finansielle tjenesteydelser har generelt set været gavnligt, fordi det har fremmet konkurrencen og udvidet forbrugsvalget. De nationale myndigheders strenge tilsyn med EU's finansielle tjenesteyderes aktiviteter har givet sektoren øget finansiell styrke. En stabil og pålidelig finansiell sektor er af afgørende betydning for tilliden hos den forbruger, der overlader sine penge i sektorens varetægt. Det står dog også klart, at der endnu mangler at blive gjort noget, for at forbrugerne kan få det fulde udbytte af det indre marked, og de resterende problemer kan blive løst.

Den første opgave - som ikke kun gælder for finansielle tjenesteydelser - består i at sikre, at gældende lovgivning gennemføres og håndhæves. Det indre marked er baseret på tillid. Ordentlig håndhævelse af fælles regler er den eneste måde, hvorpå man kan nå dette mål. Der er stadig forsinkelser med implementeringen af central lovgivning inden for forsikrings- og investerings-serviceområdet, som påpeget i handlingsplanen for det indre marked⁷. Håndhævelse af lovgivningen og traktatens bestemmelser er fortsat en topprioritet for Kommissionen. For det andet er udførelsen af finansielle tjenesteydelser på tværs af græn-

4 Parlamentets beslutning af 17. februar 1997 om Kommissionens grønbog "Finansielle tjenesteydelser - opfyldelse af forbrugernes forventninger", PE 220.154/fin.

5 EFT nr. C 56 af 24.2.1997, s. 76.

6 Se fodnote 2.

7 CSE(97)1 endelig udgave af 4. juni 1997.

serne, navnlig inden for forsikring og hypoteklån, fortsat plaget af for mange hindringer. Forskelle i skattesystemernes opbygning og i den skattemæssige behandling på hver side af grænserne kan være en hindring for det indre markeds funktion. Nationale regler, der tager sigte på at beskytte "almenhedens interesser", skaber også ofte nye handelshindringer, begrænser konkurrencen, indskrænker forbrugsvalget og øger omkostningerne for forbrugerne. Hvor der står reelle interesser på spil, kan det af hensyn til det indre markeds integritet være nødvendigt at iværksætte harmonisering på EU-plan med henblik på at opfylde de to målsætninger om et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i EU og uhindret adgang til det indre marked. I nogle tilfælde kan der findes løsninger gennem et frivilligt samarbejde mellem de berørte parter; dette skal så vidt muligt fremmes. Frivillige foranstaltninger vil imidlertid ikke altid være tilstrækkelige; foranstaltninger vil også være påkrævet enten på nationalt eller EU-plan.

Desuden er Kommissionen forpligtet til at fremme udviklingen af elektronisk samhandel som annonceret i meddelelsen om et europæisk initiativ inden for elektronisk samhandel⁸. Elektronisk samhandel åbner enorme muligheder for handel over grænserne i Europa og for at forbedre den internationale konkurrenceevne. Klare lovgivningsmæssige rammer vil give forbrugerne tillid til at benytte sig heraf, og virksomhederne vil få tilskyndelsen til at foretage de nødvendige investeringer.

Ud over de velkendte fordele som forventes fra introduktionen af den fælles valuta, vil overgangen til Euro'en i udbredt grad medvirke til at øge den grænseoverskridende aktivitet, idet denne vil sikre prisgennemsigtighed og større konkurrence mellem udbydere af tjenesteydelser. For at lette overgangen fra de nationale valutaer til Euro'en har Kommissionen faktisk vedtaget to forordningsudkast, der præciserer Euro'ens legale status, herunder princippet om kontraktskontinuitet.

Som reaktion herpå og på de bekymringer, der er kommet til udtryk fra forbrugergruppernes side, mener Kommissionen, at der i lige så høj grad er behov for en holdningsændring som et målrettet lovprogram. Denne meddelelse indeholder derfor en række forslag til nye direktiver eller ændringer af direktiver. Lovgivning er dog ikke det rette svar på alle de konstaterede problemer. Andre midler, især en dialog mellem virksomhederne og forbrugerne, er bedre egnede til at forbedre informationen, markedsgennemsigtigheden og mulighederne for at behandle forbrugernes problemer og klager. Der bør snarest muligt opnås enighed om sådanne foranstaltninger og om foranstaltninger til sikring af, at de fungerer tilfredsstillende.

⁸ COM(97) 157 af 16. april 1997.

De enkelte problemområder

Høringen pegede på en række enkeltspørgsmål, som fortjener særlig opmærksomhed. For hvert enkelt problemområde er der givet et resumé af kommentarerne fra de berørte parter, og Kommissionens svar er derpå anført.

a) *Fjernsalg af finansielle tjenesteydelser*

Fjernsalg inden for finansielle tjenesteydelser er under hastig udvikling. Direkte markedsføring af bilforsikringsprodukter og investeringer er f.eks. allerede en veletableret praksis i mange europæiske lande. Åbne datanet som Internettet vil formentlig blive det primære medium for fjernsalg af finansielle produkter⁹. Med pc'ens stigende udbredelse i hjemmet inden for EU og de supplerende kommunikationsfaciliteter, der skyder op, er den "virtuelle" bank ved at blive en distributionskanal, der er yderst attraktiv for både kunderne og, på grund af de forventede effektivitetsgevinster, for udbyderne af finansielle tjenesteydelser.

Denne udvikling skaber nye muligheder for forbrugerne og udbyderne af finansielle tjenesteydelser. Men der er også risici. De vigtigste betænkeligheder, forbrugergrupperne gav udtryk for i høringen, vedrører gældende lov, behovet for forbrugeroplysning, muligheden for en fortrydelsesret (hvor dette er passende), truslen fra praksis med at foretage levering uden forudgående bestilling og uopfordret salg. De initiativer, der tages på nationalt plan til at beskytte forbrugerne, skal harmonere med hinanden, idet de, hvis de afviger væsentligt indbyrdes, fragmenterer det indre marked og hæmmer grænseoverskridende aktiviteter. Den finansielle sektor har gentagne gange udtrykt bekymring over en sådan udvikling.

Kommissionen anerkender, at det er nødvendigt at sikre en minimumsforbrugerbeskyttelse i forbindelse med fjernsalg af finansielle tjenesteydelser. Dette vil bidrage til at øge tilliden blandt forbrugerne, samtidig med at udbyderne af finansielle tjenesteydelser kan markedsføre deres produkter uden unødvendige hindringer overalt i EU. Det generelle direktiv om fjernsalg¹⁰ omfatter ikke finansielle tjenesteydelser, selv om de var omfattet af Kommissionens oprindelige og ændrede forslag. Kommissionen tilkendegav derfor, at den ville undersøge behovet for og indholdet af en bindende lovgivning specifikt rettet mod dette område. Givet den voksende kompleksitetsgrad og variation inden for den finansielle sektor i Europa, fandt man, at forbrugerbeskyttelsesaspektet i relation til finansielle tjenesteydelser generelt og spørgsmålet om fjernaftaler i særdeleshed fortjente særlige overvejelser. **I lyset af det ovenstående samråd, og i betragtning af EU-Parlamentets betænkning af 17. februar 1997, har Kommissionen besluttet at fremsætte forslag til et særdirektiv om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser i efteråret 1997.** Dette forslag bekræfter forskellene mellem fjernsalg af finansielle tjenesteydelser og de andre former for fjernsalg, der er omfattet af det generelle direktiv. Disse forskelle vedrører f.eks. retten til at opsige en kontrakt, som ikke er hensigtsmæssig, hvis prisen på det finansielle produkt afhænger af markedssvingninger, eller hvis kontrakten allerede er trådt i kraft (f.eks. inden for motorkøretøjsforsikring). Forslaget vil desuden tage hensyn til foranstaltninger, som allerede

⁹ Det er også omtalt i Kommissionens meddelelse om et europæisk initiativ inden for elektronisk samhandel (COM(97) 157 af 16. april 1997).

¹⁰ Direktiv 97/7/EF om beskyttelse af forbrugerne i forbindelse med fjernaftaler, EFT nr. L144 af 4 juni 1997, s. 19.

er foreslået. Dette gælder bl.a. direktivet¹¹ om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren ("ISDN-direktivet"), der har til formål at fjerne hindringerne for fri udveksling af tjenesteydelser, persondata og teleudstyr. Særlig berørt er bestemmelserne om beskyttelse af abonnenter i forbindelse med brug af visse teletjenester til direkte markedsføring.

b) Manglende forbrugeroplysning og klageadgang

Konkurrencen kan ikke fungere effektivt, hvis ikke der gives klar forbrugeroplysning og findes tilstrækkelige klagemuligheder. Selv om de eksisterende direktiver allerede indeholder bestemmelser om forbrugeroplysning om visse tjenesteydelser (f.eks. om forbrugerkredit, grænseoverskridende kreditoverførsler og livsforsikring), har høringen vist, at der i visse tilfælde hersker mangel på oplysning, eller at den oplysning, der formidles, ikke er fyldestgørende eller tilstrækkelig klar. I andre tilfælde giver lovgivningen ikke tilstrækkelige klagemuligheder. Forbrugerne skal have tillid til, at der i tilfælde af tvister, især når der er tale om tvister om småbeløb, foreligger hurtige og pålidelige klagemuligheder.

Kommissionens holdning er den, at inden det overvejes at tage lovinitiativer om informationsformidlingen, bør de berørte parter have lejlighed til at forbedre situationen. De, der er mest impliceret, ved bedst, hvilken information der er nyttig for forbrugerne, samtidig med at unødigt bekostelige krav til de finansielle institutioner om forbrugeroplysning undgås (udgifter, som i sidste ende væltes over på forbrugerne). Der er behov for hurtige fremskridt gennem en konstruktiv dialog mellem brancheorganisationerne i EU's finansielle sektor og forbrugergrupper med henblik på at fremme løsninger i form af f.eks. adfærdsregler, hvor dette er muligt. En sådan dialog er for nylig blevet indledt inden for visse sektorer, men den bør nu udvides. I forhandlingerne om enhver aftale, der ikke har lovform, forventer Kommissionen, at der tages behørigt hensyn til den forbrugerbeskyttelse, der i forvejen foreligger, og at der vil blive lagt særlig vægt på, at den oplysning, der skal gives, skal være umisforståelig og præcis.

Kommissionen slår derfor til lyd for et klart tilsagn fra sektorens og forbrugernes side om at indgå frivillige aftaler om forbedring af forbrugeroplysningen. Forløbet af gennemførelsen af sådanne aftaler vil blive overvåget i løbet af de næste 18 måneder (dvs. inden midten af 1999). Hvis der ikke ad frivillighedens vej gøres tilstrækkelige fremskridt i løbet af denne periode med alle eller bestemte aspekter, vil Kommissionen fremlægge forslag til yderligere initiativer, herunder også lovgivning, som den f.eks. har gjort inden for grænseoverskridende kreditoverførsler.

¹¹ Rådets fælles holdning nr. 57/96, EFT nr. C 315 af 24.10.1996, s. 30.

For at forbedre forbrugernes klageadgang søger Kommissionen et klart tilsagn fra sektoren om i samarbejde med forbrugerne at etablere eller færdiggøre ordninger til behandling af forbrugerklager. De første resultater af denne dialog skal præsenteres for Kommissionen ved udgangen af 1997. Kommissionen opfordrer også til et mere intensivt samarbejde mellem repræsentanter for de forskellige ombudsmandsordninger med henblik på at udveksle erfaringer om den bedste praksis. Kommissionen vil også her overvåge fremskridtet i perioden frem til midten af 1999 for at vurdere, om de problemer, der findes, kan løses tilfredsstillende ved selvregulering, eller om der er behov for yderligere initiativer, herunder lovinitiativer.

c) *Afvisning af at sælge finansielle tjenesteydelser*

Høringen pegede på to specifikke problemer, nemlig afvisningen af at sælge finansielle tjenesteydelser til udlændinge i visse tilfælde og den manglende adgang til finansielle tjenesteydelser, bl.a. for lavindkomstgrupper. Hvad det første problem angår, er tjenesteyderne i langt de fleste tilfælde villige til at sælge finansielle tjenesteydelser på tværs af grænserne, fordi det er i deres kommercielle interesse at gøre det. Men der kan være ægte kommercielle grunde til, at udbydere af finansielle tjenesteydelser ikke ønsker at sælge deres tjenesteydelser til udlændinge. F.eks. kan der være usikkerhed forbundet med at vurdere risikoniveauet i forbindelse med motorkøretøjs- og livsforsikring. Der kan også være problemer med at vurdere købers kreditværdighed. Alternativt kan denne praksis påføre sælger uforholdsmæssigt store omkostninger, f.eks. hvis han ikke råder over et forhandlernet eller er nødsaget til at udpege en fiskal repræsentant. Kommissionen anerkender de private virksomheders frie ret til at afgøre, hvem de ønsker at gøre forretninger med forudsat, at udøvelsen af denne frihed ikke resulterer i konkurrenceforvridende adfærd. **Men hvis EU-lovgivningen overtrædes, vil Kommissionen træffe de fornødne foranstaltninger i samarbejde med medlemsstaterne, herunder indlede overtrædelsesproceduren.**

Adgang til en bankkonto er et af de primære behov her i livet på linje med adgang til elektricitet og en telefon. Men der findes stadig mange EU-borgere, som ikke kan få adgang til en bankkonto eller andre finansielle tjenesteydelser. Der er allerede i flere medlemsstater taget skridt til af sociale hensyn at forbedre denne situation. F.eks. har de finansielle institutioner i nogle medlemsstater underskrevet adfældsregler, som skal løse dette problem. **Kommissionen støtter sådanne initiativer på nationalt plan, hvilket er det plan, hvor eventuelle indgreb bør tages.**

d) *Ikke-regulerede formidlere*

Både virksomhederne og forbrugergrupper har indberettet tilfælde af "aggressive salgsmetoder" og endda ulovlige aktiviteter fra ikke-regulerede formidlers side. Sådanne sager kan forvolde stor ulykke for forbrugerne; de skader også omdømmet hos de finansielle institutioner, på hvis vegne disse formidlere handler. Følgende specifikke problemer er blevet identificeret: det er undertiden uklart, på hvilken virksomheds vegne en formidler handler, den information, formidleren giver, er måske ikke altid klar eller fyldestgørende, omkostningerne i forbindelse med de lån, en formidler tilbyder, er måske i nogle tilfælde højere end markedsgennemsnittet, formidleren mangler måske den kompetence og integritet, der er nødvendig for at give en fornuftig rådgivning, og der kan være risiko for, at en

formidler kan udnytte forbrugere, som står i en prekær økonomisk situation, og som ikke har andre lånekilder.

Der bør grundlæggende sondres mellem finansielle formidlere og forsikringsmæglere. Hvis man ser bort fra de aktiviteter, der falder ind under forbrugerkreditdirektivet, er de finansielle formidlers aktiviteter ikke omfattet af EU-direktiverne og heller ikke de hertil knyttede tilsynsordninger, men de kan dog være underlagt nationalt tilsyn. Forsikringsmæglere, som spiller en vigtig rolle ved formidlingen af forsikringsprodukter, er derimod i begrænset omfang underkastet tilsyn på EU-plan.

Både de virksomheder og de forbrugergrupper, der er blevet hørt om grønbogen, finder, at der er behov for et EU-initiativ for at bevare den finansielle sektors "gode omdømme", ikke mindst fordi de nationale retsfor skrifter i vid udstrækning afviger indbyrdes og på visse områder ikke fungerer fuldt tilfredsstillende, specielt i tilfælde, hvor de finansielle tjenesteydelser sælges på tværs af grænserne. Desuden kan gældende nationale retsregler rettet mod formidlere virke hindrende for grænseoverskridende tjenesteydelser i det omfang der er markante afvigelser disse imellem. **For de finansielle formidlers vedkommende overvejer Kommissionen derfor i øjeblikket at vedtage retsregler, der også under hensyntagen til resultatet af en undersøgelse fra 1996¹² på dette felt skal indeholde bestemmelser om a) adgangen til at udøve erhvervet (f.eks. kvalifikationskrav, obligatorisk licenstildeling eller registrering), b) udøvelsen af den pågældende aktivitet (f.eks. regler til forbedring af kundeoplysningen) og c) forholdet mellem den finansielle institution og formidleren.**

For forsikringsmægleres vedkommende vedtog Rådet i 1976 et direktiv¹³, der gav mæglere lov til at etablere sig i en anden medlemsstat og til at udføre tjenesteydelser på tværs af grænserne. Medlemsstater, som ikke giver adgang til eller mulighed for at udøve erhvervet, skal acceptere en udenlandsk mægleres relevante praktiske erfaring og kvalifikationer som ækvivalente eller hans erklæringer vedrørende hans omdømme og finansielle status. Desuden har Kommissionen vedtaget en henstilling¹⁴ om forsikringsmægleres status og erhvervsmæssige vilkår. Henstillingen opfordrer medlemsstaterne til at fastsætte regler for udøvelse af erhvervet, registrere personer, som opfylder de erhvervsmæssige krav, og sondre mellem ansatte og selvstændige forsikringsmæglere. Langt størstedelen af medlemsstaterne har nu udformet regler, der helt eller delvis opfylder målsætningerne i henstillingen. Kun to lande (Danmark og Tyskland) har ingen regler på dette felt. **Kommissionen agter at se**

¹² "Etude sur le rôle et les activités des intermédiaires de crédit aux consommateurs", af F. Domont-Naert og P. Dejemppe, september 1996.

¹³ EFT nr. L 26 af 31.1.1977, s. 14.

¹⁴ EFT nr. L 19 af 28.1.1992, s. 32.

nærmere på direktivet og analysere omfanget af gennemførelsen af principperne i henstillingen og derefter overveje, om der er behov for yderligere initiativer, bl.a. muligheden af at udvide direktivets anvendelsesområde med hensyn til adgangen til og vilkårene for udøvelse af erhvervet.

e) *Forbrugercredit*

De eksisterende direktiver om forbrugercredit udgør allerede generelle rammer for forbrugerbeskyttelsen på dette felt. Under hensyn til udviklingen på markedet udgav Kommissionen i maj 1995 en rapport¹⁵ om anvendelsen af forbrugercreditdirektivet¹⁶ fra 1987, der pegede på mulige måder, hvorpå de eksisterende lovrammer kunne forbedres og ajourføres. Derudover udgav Kommissionen i april 1996 en rapport¹⁷ om anvendelsen af direktivet fra 1990 om beregning af de årlige procentvise omkostninger¹⁸. I april 1996 fremlagde Kommissionen et forslag til direktiv¹⁹ om ændring af direktivet fra 1987 (som ændret ved direktivet fra 1990), der hovedsageligt indebar en justering af den matematiske formel til beregning af de årlige procentvise omkostninger, om hvilken Forbrugerrådet vedtog fælles holdning²⁰ den 10. april 1997. Desuden besluttede Rådet, at det ville være passende at undersøge uden forsinkelse i hvilket omfang en yderligere harmonisering af omkostningselementerne ved forbrugercredit er nødvendige og enedes om en erklæring, hvori Kommissionen inviteredes til at overlade ansvaret for en sådan undersøgelse til en gruppe af ad hoc eksperter. Rådet skal informeres regelmæssigt om gruppens arbejde. Kommissionen har offentliggjort et ændret forslag²¹ under hensyntagen til EU-Parlamentets betænkning af 20. februar 1997²², Rådets politiske aftale af 25. november 1996 og ØSU's udtalelse af 26. september 1996.²³ Under høringen har forbrugergrupper peget på, at forbrugercreditdirektivet fra 1987 skal omfatte alle former for kredit, herunder også nye former, og at det skal behandle forgældethedsproblematikken. **Ved den fornyede gennemgang af 1987-direktivet vil Kommissionen tage hensyn til kommentarerne fra de berørte parter. Vedrørende forgældethedsproblematikken vil der blive gennemført visse pilotprojekter fra 1998, hvoraf nogle af disse initiativer vil tage sigte på at forbedre kundeinformation og uddannelse.**

15 KOM(95) 117 endelig udg. af 11. maj 1995.

16 EFT nr. L 42 af 12.2.1987, s. 48.

17 KOM(96) 79 endelig udg. af 12. april 1996.

18 EFT nr. L 61 af 10.3.1990, s. 14.

19 EFT nr. C 235 af 13.8.1996, s. 8.

20 DOK. 7313/97, CONSOM 33 af 14. april 1997.

21 EFT nr. C137 af 3. maj 1997, s. 9.

22 EU-Parlamentets betænkning af 20 februar 1997, EP 257.006.

23 EFT nr. C 30 af 30.1.1997, s. 94.

f) *Hypoteklån*

Den finansielle sektor er på det rene med, at det indre marked inden for hypoteklån stadig kun er i sin vorden. Efter sektorens opfattelse skyldes dette en uensartet skattemæssig behandling, forskelle i tilskudsordningerne og forskelle i den nationale ejendomslovgivning. Endvidere er det almindeligt anerkendt, at hvis der tages initiativ til at forbedre forbrugerbeskyttelsen, vil dette ikke i sig selv fjerne disse hindringer.

Forbrugergrupper peger dog på, at de potentielle muligheder, det indre marked frembyder, ikke er fuldt udnyttede på dette felt. Oplysningen er utilstrækkelig, det er vanskeligt at foretage meningsfulde sammenligninger (specielt hvad angår omkostningerne i forbindelse med hypoteklån), og de nationale forbrugerbeskyttelsesregler er forskellige. For at give forbrugerne mulighed for at drage nytte af det indre marked mener forbrugergrupperne, at disse hindringer skal fjernes, og at der skal indføres et minimumssæt af harmoniserede regler. Spørgsmål som information og kvaliteten heraf vil blive omfattet af dialogen mellem sektoren og forbrugerne.

Uanset hvilke nye initiativer der tages på dette område, skal der tages højde for de store forskelle mellem hypoteklån i EU. **Før den tager yderligere initiativer, vil Kommissionen derfor vurdere resultaterne af det arbejde som påbegyndes i begyndelsen af 1998.**

g) *Ofre for bilulykker i udlandet*

Forbrugergrupperne og forsikringssektoren slog begge til lyd for, at de resterende hindringer for den frie handel med forsikringsprodukter fjernes. Specielt fremhævede de, at Kommissionen bør tage initiativ til at beskytte borgere i én medlemsstat, som er blevet påført tab eller legemsbeskadigelse forårsaget af en bil, som er indregistreret og forsikret i en anden medlemsstat end bopælslandet. Europa-Parlamentet har desuden vedtaget en beslutning, hvori Kommissionen anmodes om at forbedre situationen for trafikofre.

Kommissionen er enig i behovet for foranstaltninger og vil derfor i efteråret 1997 fremlægge et forslag til direktiv (fjerde motorkøretøjsforsikringsdirektiv). Dette vil give mulighed for, at ofret kan rejse sagen direkte over for forsikringsselskabet overalt i EU, og indebære, at der skal udpeges forsikringsagenter. Desuden vil der blive oprettet informationscentre, som skal tage sig af bilforsikringsselskabernes anliggender generelt. Dette direktiv skulle udgøre et betydeligt skridt i retning af at løse problemet.

h) *Forsikringskontrakter*

De grupper blandt forbrugerne og i sektoren, der reagerede på grønbogen, var af den opfattelse, at det er nødvendigt med yderligere foranstaltninger for at fastsætte fælles minimumskrav til forsikringskontrakter til forbrugerne; disse foranstaltninger bør gøre det nemmere for forbrugerne at sammenligne forsikringskontrakter på tværs af grænserne, uden at en harmonisering af aftaleretten fører til en uønsket standardisering af produkterne og lægger en bremse på innovationen. **Dette spørgsmål vil blive drøftet som led i dialogen mellem sektoren og forbrugerne.**

i) *Betalings tjenester*

Accept og fuldstændig tillid blandt forbrugerne er afgørende forudsætninger for, at nye betalingsmidler ved deres indførelse bliver en succes. Gennemsigtige og sikre elektroniske betalingsmekanismer vil til gengæld lette overgangen til den fælles valuta, og navnlig i overgangsfasen. I november 1988 vedtog Kommissionen en henstilling²⁴, der fastsætter minimumsansvarsnormer for forholdet mellem udstederne og indehaverne af betalingskort. Hvad de traditionelle bankkort angår (f.eks. kreditkort og hævekort), tydede svarene på grønbogen på, at henstillingen generelt er blevet fulgt i sektoren, selv om der i visse lande er behov for en ekstrainsats. Forbrugergrupperne pegede dog på, at der var problemer med bestemte bestemmelser, specielt omfanget af parternes respektive ansvar i tilfælde af bortkomst eller tyveri af et betalingsmiddel og bevisbyrden i tilfælde af tvister. Hvad de innovative bankkort angår, viste høringen, at henstillingen ikke er blevet fulgt i samme omfang. Bestemmelserne om parternes respektive ansvar bør således styrkes med krav om en fyldestgørende forbrugeroplysning og adgang til effektive klagemuligheder.

Endvidere har en fuldstændig ny generation af produkter, nemlig elektroniske penge, set dagens lys, siden henstillingen fra 1988 blev vedtaget. Elektroniske penge adskiller sig fra de øvrige kortprodukter ved, at de normalt kan benyttes uden at kræve adgang til en konto.

Som et første skridt agter Kommissionen at ajourføre (i efteråret 1997) henstillingen fra 1988 under hensyntagen til udviklingen af elektroniske penge. Henstillingen vil blive revideret på følgende områder:

- den vil fastsætte minimumsgennemsigthedskrav, som skal gælde for alle nye betalingsmidler, dvs. vedrørende den minimumsinformation, der skal gives til indehaverne/brugerne på forhånd (kontrakter) og i videst muligt omfang efter transaktionen (kontoopgørelser)
- den vil slå til lyd for, at der indføres klageprocedurer, der skal gælde for alle nye betalingsmidler, og som skal benyttes ved behandlingen af forbrugerklager over den pågældende tjeneste eller det pågældende produkt, og

²⁴ EFT nr. L 317 af 24.11.1988, s. 55.

- den skal opstille parternes respektive forpligtelser og ansvar i forbindelse med betalingskort, hvilket skal tjene til støtte for målsætningen om større gennemsigtighed og give den vægt.

Hvis den ajourførte henstilling ikke gennemføres tilfredsstillende inden udgangen af 1998, agter Kommissionen at erstatte den med en bindende retsakt.

Endvidere er Kommissionen, EMI og medlemsstaterne for øjeblikket ved at overveje, hvilke rammer der er de rette for udstedelse af elektroniske penge. I lyset af denne diskussion agter Kommissionen inden udgangen af 1997 (som er måldatoen for færdiggørelse af arbejdet) at fremlægge et direktivforslag om udstedelse af elektroniske penge, så det sikres, at udstederne af disse betalingsprodukter er finansielt stabile og sunde. Efter dette forslag vil Kommissionen vurdere (i løbet af 1998), om der er behov for yderligere lovgivningsinitiativer inden for betalingstjenester for at beskytte forbrugernes interesser.

Konklusioner

Grønbogen har sat en omfattende debat i gang. Dette har resulteret i en betydeligt bedre forståelse af forbrugernes forventninger inden for finansielle tjenesteydelser og af, hvordan disse forventninger imødekommes i den nuværende situation. I denne meddelelse har Kommissionen opsummeret de indkomne svar og peget på bestemte problemer, som skal tages op. I nogle tilfælde kan der findes løsninger gennem et frivilligt samarbejde mellem de berørte parter; dette skal så vidt muligt fremmes. I andre tilfælde er det dog ikke tilstrækkeligt at gå frivillighedens vej, og der må gribes ind enten fra medlemsstaternes eller EU's side. Meddelelsen redegør for Kommissionens synspunkter med hensyn til, hvilke foranstaltninger der bør tages, hvornår og på hvilket plan. På næste side følger en oversigt over handlingsplanen.

Emne	Handling	Frist
Fjernsalg af finansielle tjenesteydelser	Direktivforslag	Forslag i efteråret 1997
Ikke-regulerede finansielle formidlere	Direktiv under overvejelse	Beslutning om yderligere handling i begyndelsen af 1998
Forsikringsmæglere	Ajourføring af 1976-direktivet	Forslag i begyndelsen af 1998
Biler på besøg - motorkøretøjsforsikring	Direktivforslag	Forslag i efteråret 1997
Forbrugeroplysning og klageadgang	Aftaler mellem virksomhederne og forbrugerne. Kommissionen overvåger situationen; hvis ikke der sker tilstrækkelige fremskridt, vil den fremlægge forslag til lovgivning	De første resultater af dialogen skal præsenteres for Kommissionen ved udgangen af 1997
Nye betalingsmidler	Ajourføring og udvidelse af anvendelsesområdet for 1988-henstillingen; Kommissionen overvåger situationen; hvis ikke der sker tilstrækkelige fremskridt, vil den fremlægge direktivforslag til supplerende af henstillingen (endvidere er et direktivforslag om udstedelse af elektroniske penge under udarbejdelse)	Vedtagelse i Kommissionen i efteråret 1997; vurdering af fremskridt inden udgangen af 1998
Forbrugerkredit	Revision af 1987-direktivet	Forslag medio 1998
Forgældthed	Overvågning af situationen på nationalt plan og overvejelse af muligheden for at igangsætte pilotprojekter	Pilotprojekter om forgældthed gennemføres fra 1998
Hypoteklån	Information om hypoteklån vil blive debateret i sammenhæng med dialogen om information og klageadgang. Yderligere foranstaltninger kan komme på tale i lys af andet arbejde	Beslutning om yderligere handling i begyndelsen af 1998
Adgang til finansielle tjenesteydelser	Overvågning af situationen i medlemsstaterne	Vurdering af situationen inden midten af 1999

Virksomheden af det indre marked på bank- og forsikringssektoren

Ved analysen af resultatet af undersøgelsen af virkningen og effektiviteten af det indre marked inden for bank- og forsikringssektoren er der to vigtige punkter, man skal lægge mærke til. For det første er det forholdsvis tidligt at vurdere virkningen af det indre marked inden for denne sektor. Banktjenesteydelser blev generelt først liberaliseret i 1993, liberaliseringen af forsikringstjenesteydelser går kun tilbage til juli 1994, og liberaliseringen af investeringsservice er endnu yngre og skete ikke før i januar 1996. Den dynamiske forandringsproces fortsætter. For det andet er det ikke kun programmet for det indre marked, der har haft en indvirkning på den finansielle sektor. Konjunkturføløbet og de teknologiske ændringer har uvægerligt også haft en indvirkning. Undersøgelserne har dog forsøgt at udskille det indre markeds særlige bidrag til de finansielle tjenesteydelsers udvikling inden for EU.

Undersøgelsen af banksektoren viser en mindre, men mærkbar virkning i form af en i kraft af programmet for det indre marked mere konkurrencebaseret, markedsdrevet banksektor. Mange handelshindringer er blevet fjernet; de tydeligste virkninger ses i de sydlige medlemsstater. Selv om størstedelen af virkningen kan registreres inden for engrosbankvirksomhed med reducerede priser på erhvervslån, er konkurrencen også blevet skærpet inden for detailbankvirksomhed. Forbrugerne råder nu over et bredere sortiment af produkter og tjenesteydelser at vælge fra, f.eks. direkte bankforretninger og amortiseringsplaner. Priserne på en række bankprodukter er alle faldet til et lavere niveau, f.eks. er prisspændet på kreditkort blevet indsnævret med omtrent 30%. Undersøgelsen viser også et mindre prisfald på forbrugs- og hypoteklån, indskud og gebyrer. Der er dog stadig store prisforskelle på omkostningerne til anfordringskonti og personlige formuactransaktioner, f.eks. på over 100% inden for grænseoverskridende kreditoverførsler i 1994.

Inden for forsikringssektoren, som tegner sig for 7% af EU's BNP, er billedet blandet. De tredje direktiver har fjernet restriktionerne på toldtariffer og reklamer og har derved gjort det nemmere for forsikringsselskaberne at etablere dattervirksomheder uden for hjemmemarkedet og for forbrugerne at købe forsikringstjenesteydelser på tværs af grænserne. Inden for skadesforsikring er markedet nu mere åbent, og nye markedsdeltagere er allerede begyndt at udbyde deres produkter (f.eks. inden for motorkøretøjsforsikring). Der findes dog stadig betydelige hindringer, som hindrer det indre marked i at give forbrugerne fuld valuta for pengene. Inden for livsforsikring er f.eks. den manglende skatteharmonisering en af hovedårsagerne til, at forbrugerne ikke har mulighed for at tegne forsikringer i udlandet.

Hovedformålet med lovgivningsforanstaltninger vedrørende det indre marked for finansielle tjenesteydelser er at tilvejebringe fri konkurrence. Fri konkurrence stimulerer konkurrenceevnen og er nøglen til en driftig økonomi. Den er forbrugernes bedste ven. På en lang række felter fungerer markedsmekanismerne inden for den finansielle sektor stadig ikke optimalt. Dette er der flere grunde til. For det første er der stadig betydelige forsinkelser i medlemsstaternes gennemførelse af

direktiverne, selv om situationen på det seneste er blevet bedre (på nuværende tidspunkt er 72% af direktiverne inden for banksektoren og 85% af direktiverne inden for forsikringssektoren blevet gennemført af alle medlemsstaterne). Kommissionen har indledt overtrædelsesprocedurer (17 inden for banksektoren og 12 inden for forsikringssektoren) mod medlemsstater for for sen eller mangelfuld gennemførelse. En række sager (3 inden for forsikringssektoren) verserer for Domstolen.

For det andet er en række lokale regler, som ofte er velbegrundede og forsvares som værende "i almenhedens interesse" til beskyttelse af forbrugerne, fortsat i kraft. Tilpasningen af produkterne og markedsføringen til disse forskellige regler afholder i vid udstrækning forsikringsselskaberne fra at kaste sig ud i grænseoverskridende aktiviteter. Alle - forbrugerne, forsikringsselskaberne og formidlerne - lider under alt for stive og alt for divergerende regler, fordi de hyppigt begrænser eller eliminerer konkurrencen. For at finde ud af, hvor stort omfang disse lokale bestemmelser "i almenhedens interesse" har, vil Kommissionen snart udsende en meddelelse, der redegør for situationen inden for banksektoren. En meddelelse om situationen inden for forsikringssektoren er under udarbejdelse.

For det tredje opstår der yderligere hindringer for det indre marked inden for finansielle tjenesteydelser på grund af den forskellige skattemæssige behandling, der tildeles visse finansielle produkter og tjenesteydelser (f.eks. hypoteklån). Fordelene ved at gå på indkøb i et andet land kan blive ophævet af, at det fortsat er skattesystemet i det land, hvor forbrugeren har sin bopæl, der er gældende. Som det fremhæves i grønbogen, har fremskridtet på skatteområdet været beskedent. Kommissionen vil dog fortsat presse på for at fjerne de fiskale hindringer for det indre marked, specielt for finansielle tjenesteydelser. Dette vil utvivlsomt blive et af diskussionsemnerne i den nyoprettede skattepolitiske gruppe af højtstående repræsentanter for finansministrene, der har kommissær Mario Monti som formand.

ISSN 0254-1459

KOM(97) 309 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

09 10 06

Katalognummer : CB-CO-97-336-DA-C

ISBN 92-78-21946-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg

16