



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 30.4.2007
KOM(2007) 226 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku

(przedstawiona przez Komisję)

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

STRESZCZENIE

Komisja dokonuje obecnie przeglądu jednolitego rynku w celu zapewnienia, aby polityka w tym zakresie odpowiadała wymogom XXI w. Sprawozdanie okresowe przygotowane na wiosenny szczyt Rady Europejskiej określa nowe podejście do zastosowania instrumentów jednolitego rynku i skupia się na poprawie dobrobytu konsumentów¹. Jesienią 2007 r. Komisja przedstawi sprawozdanie końcowe, które omawiać będzie konkretne środki mające przynieść korzyści obywatelom. Detaliczne usługi finansowe stanowią ważną część tego przeglądu.

Detaliczne usługi finansowe stanowią istotną część życia codziennego obywateli UE. Pomimo znaczących postępów, jakie w ostatnich latach poczyniono w zakresie tworzenia jednolitego rynku usług finansowych, z badań wynika, że potencjał integracji detalicznych usług finansowych nie wydaje się być zrealizowany, a w niektórych dziedzinach konkurencja wydaje się niewystarczająca.

Bazując na białej księdze Komisji w sprawie usług finansowych w latach 2005–2010 r.², na wynikach przeprowadzonego przez Komisję dochodzenia w sektorze bankowości detalicznej³ oraz na sprawozdaniu okresowym w sprawie ubezpieczeń gospodarczych⁴, zielona księga ma na celu pogłębienie i wzmocnienie naszego zrozumienia problemów, w obliczu których stają konsumenci i branża w dziedzinie detalicznych usług finansowych, a także określenie zakresu dalszych inicjatyw w tym obszarze oraz stojących na ich drodze przeszkód. Poszczególne wyniki tych konsultacji, w tym potencjalne środki mające na celu poprawę funkcjonowania rynków detalicznych usług finansowych, uwzględnione zostaną w sprawozdaniu końcowym z przeglądu jednolitego rynku, który opublikowany zostanie jesienią.

Zielona księga określa nadrzędne cele polityki Komisji w obszarze detalicznych usług finansowych, omawia bardziej szczegółowo działania niezbędne w celu zapewnienia użytkownikom korzyści płynących z integracji rynków finansowych UE oraz zaprasza zainteresowane strony do przesyłania informacji zwrotnych dotyczących obranego kierunku działania.

Komisja uważa, że dalszą integrację rynków detalicznych usług finansowych w UE można osiągnąć:

¹ KOM(2007) 60, 22.2.2007 r.

² KOM(2005) 629, 1.12.2005 r.

³ KOM(2007) 33, 31.1.2007 r. i SEK(2007) 106, 31.1.2007 r.

⁴ „Sprawozdanie okresowe z dochodzenia w sektorze ubezpieczeń gospodarczych”, 24.1.2007 r.

- zapewniając konkretne korzyści konsumentom, poprzez zagwarantowanie, że odpowiednio regulowane wolne rynki i silna konkurencja zapewnią produkty zaspokajające potrzeby konsumentów, oferując wybór, wartość i jakość;
- podnosząc zaufanie konsumentów, poprzez zagwarantowanie, że w razie potrzeby konsumenci są odpowiednio chronieni oraz że usługodawcy są w dobrej kondycji finansowej i godni zaufania;
- wzmacniając pozycję konsumentów w sposób pozwalający im na podejmowanie decyzji właściwych w ich sytuacji finansowej. Pod tym względem istotnych jest kilka czynników, w tym znajomość finansów, przejrzyste, odpowiednie i terminowo przekazywane informacje, wysokiej jakości doradztwo i równe warunki konkurencji produktów postrzeganych jako mające podobne cechy. Konsumenci mający silną pozycję mogą być bardziej pewni siebie wybierając optymalne oferty, zaspokajające ich potrzeby bez względu na lokalizację dostawcy usług finansowych.

W niektórych obszarach, takich jak fundusze inwestycyjne, płatności, ubezpieczenia, kredyty hipoteczne, rachunki bankowe i pośrednictwo kredytowe wdrażane lub przygotowywane są już inicjatywy na poziomie UE, natomiast w innych obszarach, takich jak oszczędności emerytalne i znajomość finansów, prace znajdują się na mniej zaawansowanym etapie.

Komisja uważa, że w celu zapewnienia konsumentom korzyści wynikających ze jednolitego rynku niezbędna jest ciągła uwaga. Realizując tą strategię Komisja przyjmie otwartą postawę w celu identyfikacji i rozwiązania problemów, rozważy pełny asortyment narzędzi polityki oraz, w razie potrzeby, podejmie ukierunkowane działania.

Komisja chętnie zapozna się z wszelkimi przedstawionymi przez strony zainteresowane uwagami i informacjami zwrotnymi dotyczącymi treści niniejszego dokumentu i odpowie na zadane pytania. Odpowiedzi należy przesyłać do dnia 16 lipca 2007 r. na adres markt-retail-consultation@ec.europa.eu. O ile wyraźnie nie zastrzeżono inaczej, odpowiedzi zostaną umieszczone na stronach internetowych Komisji.

1. WSTĘP

- (1) Komisja dokonuje obecnie przeglądu jednolitego rynku w celu zapewnienia, aby polityka w tym zakresie odpowiadała wymogom XXI w. Sprawozdanie okresowe przygotowane na wiosenny szczyt Rady Europejskiej określa nowe podejście do zastosowania instrumentów jednolitego rynku i skupia się na poprawie dobrobytu konsumentów⁵. Jesienią 2007 r. Komisja przedstawi sprawozdanie końcowe, które omawiać będzie konkretne środki mające przynieść korzyści obywatelom. Detaliczne usługi finansowe stanowią ważną część tego przeglądu.

⁵ Por. przypis 1.

- (2) Bazując na białej księdze Komisji w sprawie usług finansowych w latach 2005–2010 r.⁶, na wynikach przeprowadzonego przez Komisję dochodzenia w sektorze bankowości detalicznej⁷ oraz na sprawozdaniu okresowym w sprawie ubezpieczeń gospodarczych⁸, zielona księga ma na celu pogłębienie i wzmocnienie naszego zrozumienia problemów, w obliczu których stają konsumenci i branża w dziedzinie detalicznych usług finansowych, a także określenie zakresu dalszych inicjatyw w tym obszarze, oraz stojących na ich drodze przeszkód. Wyniki tych konsultacji uwzględnione zostaną w przeglądzie jednolitego rynku, który opublikowany zostanie jesienią.
- (3) Zielona księga określa nadrzędne cele polityki Komisji w obszarze detalicznych usług finansowych, omawia bardziej szczegółowo działania niezbędne w celu zapewnienia użytkownikom korzyści płynących z integracji rynków finansowych UE oraz zaprasza zainteresowane strony do przesyłania informacji zwrotnych dotyczących obranego kierunku działania.

2. KONTEKST

- (4) W niniejszym dokumencie detaliczne usługi finansowe rozumie się jako usługi takie jak rachunki bieżące, kredyty konsumpcyjne, produkty hipoteczne, oszczędnościowe, emerytalne, inwestycyjne i ubezpieczeniowe, udostępniane konsumentom detalicznym, w tym inwestorom indywidualnym. Mają one zasadnicze znaczenie dla codziennego życia obywateli UE, ułatwiając im pełny udział w gospodarce, umożliwiając im planowanie długoterminowe i chroniąc w nieprzewidzianych okolicznościach. Wiążą się one z poważnym zaangażowaniem finansowym. Dla większości obywateli UE kredyt mieszkaniowy to największe obciążenie finansowe życia, a niepokryte salda hipoteczne sięgają niemal 50% PKB w UE⁹. Fundusze inwestycyjne w poszczególnych państwach członkowskich generują od 4% do 23% aktywów finansowych gospodarstw domowych w UE¹⁰.
- (5) Detaliczne usługi finansowe są ważne pod względem makroekonomicznym. Dochody brutto z bankowości detalicznej (ponad połowa całkowitej działalności bankowej) stanowią 2% rocznego PKB w UE¹¹. Starzenie się populacji powoduje rosnące naciski na finanse publiczne, zwiększając potencjalną potrzebę zapewnienia zabezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych w większym stopniu drogą prywatną i poprzez programy zakładowe. Pomaga to zrozumieć rosnące znaczenie gospodarcze sektorów emerytalnego, ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych. Z końcem 2004 r. inwestycje ubezpieczycieli bezpośrednich osiągnęły 6 bln EUR, a prywatne fundusze emerytalne w UE zarządzały aktywami o wartości 2,5 bln EUR¹². Kapitalizacja funduszy UCITS

⁶ Por. przypis 2.

⁷ KOM(2007) 33, 31.1.2007 r. oraz SEK(2007) 106, 31.1.2007 r.

⁸ Por. przypis 4.

⁹ Hypostat 2005, Europejska Federacja Hipoteczna.

¹⁰ SEK(2006) 1057, 26.7.2006 r.

¹¹ SEK(2007) 106, 31.1.2007 r., str. 7.

¹² Por. przypis 10.

wynosi ponad 5,7 bln EUR, ponad 50% PKB UE¹³. Same składki na ubezpieczenia na życie stanowią 5% PKB UE¹⁴.

- (6) Poczyniono znaczące postępy w tworzeniu jednolitego rynku detalicznych usług finansowych. Opracowano ramy gwarantujące dobrą kondycję finansową oraz rzetelność europejskich dostawców detalicznych usług finansowych w dziedzinach bankowości, ubezpieczeń i papierów wartościowych¹⁵. Ramy te mają na celu realizację różnorodnych celów politycznych, w tym ostrożnej stabilności, konkurencji oraz wysokiego poziomu ochrony konsumentów i inwestorów. W niektórych dziedzinach, takich jak usługi inwestycyjne i ubezpieczenia na życie, wprowadzono kompleksowe zasady mające na celu ochronę interesów konsumentów detalicznych oraz inwestorów indywidualnych¹⁶. Ponadto wprowadzenie euro w połączeniu z efektami planu działania w zakresie usług finansowych spowodowało nasilenie się konkurencji na europejskich rynkach usług finansowych, w szczególności na rynkach hurtowych.
- (7) Wydaje się, że nie osiągnęła jeszcze pełnego potencjału integracja detalicznych usług finansowych, a konkurencja na niektórych rynkach wydaje się niewystarczająca, zwłaszcza w obszarach takich jak płatności i bankowość detaliczna¹⁷, w związku z tym konsumenci z UE mogą nie być w stanie w pełni czerpać korzyści ze jednolitego rynku. Ilustrują to poniższe wskaźniki:
- **Umiarkowana skala aktywności transgranicznej.** Z wyjątkiem funduszy UCITS, obrót transgraniczny jest ograniczony, a poziom aktywności polegającej na transgranicznym zakładaniu przedsiębiorstw lub połączeniach jest niższy niż w większości innych sektorów¹⁸. Z badań Komisji wynika, że zaledwie 1% konsumentów w UE kupuje obecnie transgraniczne usługi finansowe na odległość, natomiast 26% konsumentów kupuje je w ten sposób w kraju, na przykład przez telefon lub Internet¹⁹. W sektorze ubezpieczeń konsolidacja branży odbywa się w drodze połączeń i zakładania nowych firm raczej niż otwierania filii i świadczenia usług transgranicznych. Skala aktywności transgranicznej jest skrajnie mała²⁰, a firmy krajowe generują na większości rynków więcej niż 90% łącznego dochodu ze składek. Za 50% działalności odpowiada 20 największych europejskich grup ubezpieczeniowych, które w wielu przypadkach są obecne w wielu miejscach w Europie, a nawet na całym świecie²¹.

¹³ Kwartalna publikacja statystyczna EFAMA, III kw. 2006 r.

¹⁴ Źródło: Europejska Federacja Ubezpieczeń i Reasekuracji (CEA)

¹⁵ Np. dyrektywy 2004/39/WE, 2006/48/WE i 2006/49/WE.

¹⁶ Np. dyrektywy 2002/83/WE i 2004/39/WE.

¹⁷ KOM(2007) 33, 31.1.2007, str. 2–3.

¹⁸ SEK(2005) 927, 1.7.2005 r. i SEK(2006) 1057, 26.7.2006 r.

¹⁹ „Eurobarometr 230: Europejska opinia publiczna o usługach finansowych”, sierpień 2005.

²⁰ Według danych Eurostatu sprzedaż usług ubezpieczeniowych w UE-25 spadła w latach 2003–2005 o 14,6%.

²¹ Por. przypis 14.

- **Szerokie zróżnicowanie cen.** W niektórych obszarach, takich jak kredyty mieszkaniowe, doszło do pewnej konwergencji stóp procentowych, głównie ze względu na ogólną konwergencję makroekonomiczną i wprowadzenie euro²², pozostają jednakże istotne różnice pod względem usług płatniczych i produktów takich jak kredyt konsumencki i rachunki bieżące²³. Na przykład przelewy bankowe w euro w niektórych państwach członkowskich są bezpłatne, a w niektórych innych kosztują ponad 10 EUR²⁴. W innych sektorach, takich jak ubezpieczenia pojazdów czy ubezpieczenia mieszkań, porównania cen bazowych produktów ubezpieczeniowych są trudniejsze ze względu na zróżnicowanie zakresów i lokalnych warunków ryzyka²⁵. W 2008 r. Komisja przeanalizuje zmienność cenową w kluczowych detalicznych usługach finansowych.
- **Ograniczenie zróżnicowania produktów i wyboru.** W niektórych państwach członkowskich trudne może być uzyskanie długoterminowych produktów hipotecznych o stałym oprocentowaniu, a także niektórych nowych produktów, takich jak hipoteczne kredyty konsumpcyjne, co może ograniczać zapotrzebowanie konsumentów i wzrost rynku. W czterech państwach członkowskich ponad jedna czwarta wszystkich rachunków oszczędnościowych wiąże się z zachętami podatkowymi, natomiast w pozostałych krajach UE produkty takie są rzadkością²⁶. Problemy z odliczaniem podatku okazały się przeszkodą dla transgranicznej sprzedaży niektórych produktów emerytalnych i z zakresu ubezpieczeń na życie.
- **Duże zróżnicowanie w wynikach rynkowych.** Rentowność podmiotów świadczących detaliczne usługi finansowe jest bardzo zróżnicowana. Na przykład rentowność bankowości detalicznej w krajach nordyckich, Hiszpanii i Irlandii wydaje się konsekwentnie wyższa niż średnia UE, dużo niższa natomiast jest w Niemczech, Austrii, Niderlandach i Belgii²⁷.

(8) Bez dalszego wysiłku europejskie rynki detalicznych usług finansowych prawdopodobnie pozostaną rozdrobnione. Różne ramy regulacyjne i ochrony konsumentów, polityki podatkowe i rozdrobniona infrastruktura²⁸ tworzą bariery prawne i gospodarcze utrudniające dostęp do rynku nowym podmiotom²⁹. Bariery prawne mogą uniemożliwiać lub utrudniać oferowanie niektórych produktów lub dostęp do infrastruktury rynkowej, ograniczając w ten sposób konkurencję i uniemożliwiając innowacje. Bariery gospodarcze, takie jak potrzeba dostosowania produktów, modeli działalności i strategii cenowych podnosi koszty prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim. Bariery te zniechęcają nowe podmioty do wchodzenia na rynek, ograniczają wybór dla konsumentów oraz powodują podnoszenie cen oferowanych konsumentom. Wysokie koszty związane ze zmianą

²² SEK(2005) 927, 1.7.2005 r.

²³ KOM(2007) 33, 31.1.2007 r., str. 3.

²⁴ SEK(2007) 106, 31.1.2007 r., str. 63.

²⁵ Profile ryzyka różnią się między poszczególnymi rynkami krajowymi, a nawet regionalnymi.

²⁶ SEK(2007) 106, 31.1.2007, str. 40.

²⁷ SEK(2007) 106, 31.1.2007, str. 22.

²⁸ Np. systemy płatności, systemy rozrachunkowo-rozliczeniowe i rejestry kredytowe.

²⁹ Np. w dziedzinie ubezpieczeń obowiązuje w niektórych państwach członkowskich wymóg wyznaczenia przedstawiciela fiskalnego w celu zapewnienia poboru zaliczek na podatek w kraju ryzyka utrudnia rozwój rentownej działalności przy niskim wkładzie początkowym.

banku mogą ograniczać możliwości zmieniania przez konsumentów dostawców produktów takich jak rachunki bankowe i fundusze inwestycyjne. Niemożność uzyskania dostępu do informacji lub niekompletne informacje mogą oznaczać, że konsumenci nie są w stanie wybrać najlepszej oferty.

- (9) Integrację rynkową mogą także ograniczać zachowania i preferencje konsumentów. Pomimo zwiększonej mobilności populacji i rosnącej skali świadczenia transgranicznych detalicznych usług finansowych (w tym kanałami bezpośrednimi, takimi jak Internet)³⁰, większość konsumentów nadal wybiera produkty dystrybuowane lokalnie poprzez filie, przedsiębiorstwa zależne i pośredników³¹.
- (10) Bez względu na to, że większość konsumentów detalicznych usług finansowych prawdopodobnie nadal będzie korzystać z produktów krajowych oraz że konsumenci muszą mieć swobodę wyboru lokalnego produktu lub usługi, jeśli taka jest ich preferencja, Komisja uważa, że potrzebne mogą być dalsze reformy, dzięki którym rynki działać będą w sposób korzystniejszy dla konsumentów.

3. LEPSZA REGULACJA I DETALICZNE USŁUGI FINANSOWE

- (11) Poprawa działania europejskich rynków detalicznych usług finansowych może wymagać ukierunkowanych i przemyślanych działań, bazujących na dotychczasowych osiągnięciach. Niektóre z zainteresowanych stron, z którymi konsultowano się w ostatnich latach zaznaczyły, że ściślejsze regulacje w tym obszarze prawdopodobnie nie przyniosą znaczących korzyści konsumentom. Niemniej jednak według innych źródeł, w niektórych przypadkach potrzebne może być podejście regulacyjne. Osiągnięcie wspólnego zrozumienia wyzwań politycznych jest niezbędne dla opracowania polityki przynoszącej konkretne korzyści konsumentom.
- (12) Inicjatywy powinny być realizowane jedynie, jeżeli istnieją dowody, że przyniosą one oczywiste i konkretne korzyści konsumentom oraz jeżeli mają poważne uzasadnienie gospodarcze. Polityka musi być oparta na solidnych danych gospodarczych i należy poddawać ją ocenie wpływu. Ocena odpowiednich rozwiązań dokonywana musi być w trybie indywidualnym, zależnie od specyfiki rynku i zidentyfikowanych problemów. Komisja będzie podejmować nowe inicjatywy regulacyjne w dziedzinie detalicznych usług finansowych jedynie, jeżeli będą one uzasadnione gospodarczo i jeżeli pozwolą one osiągnąć poprawę pod względem czynników takich jak zaufanie konsumentów i aktywność transgraniczna. Po upływie czasu wystarczającego, aby można było przekonać się o efektywności polityki Komisja dokonuje oceny jej wpływu, zwłaszcza pod względem zapewnienia rzeczywistych i konkretnych korzyści konsumentom. Jeżeli środki nie sprawdzą się, Komisja nie zawaha się zaproponować ich wycofania.

³⁰ Z przeprowadzonej niedawno w Zjednoczonym Królestwie ankiety wynika, że ponad 50% użytkowników Internetu załatwia sprawy związane z bankiem online (16,9 mln osób).

³¹ Por. przypis 19.

- (13) Realizując swoją strategię w zakresie detalicznych usług finansowych Komisja przyjmie otwartą postawę w celu identyfikacji i rozwiązania problemów, rozważy pełny asortyment narzędzi polityki, wiążących bądź nie, promując, w razie potrzeby, zorientowane na rynek inicjatywy lub opcjonalne unijne ramy prawne, takie jak „28 system”³². W razie potrzeby podjęte zostaną ukierunkowane działania.

4. CELE I DZIAŁANIA

- (14) Niniejsza sekcja przedstawia cele Komisji w dziedzinie detalicznych usług finansowych: zapewnienie konkretnych korzyści konsumentom, zwłaszcza pod względem ceny i wyboru, zwiększenie zaufania konsumentów i wzmocnienie pozycji konsumentów, a także wskazuje, jak Komisja zamierza je zrealizować.

4.1. Niższe ceny i większy wybór dla konsumentów

- (15) Komisja stawia sobie za cel usunięcie barier dla detalicznych usług finansowych tam, gdzie przyniesie to konsumentom konkretne korzyści w postaci szerszego wyboru produktów, odpowiadających ich potrzebom i po bardziej konkurencyjnych cenach.

Obniżenie cen poprzez zwiększenie konkurencji

- (16) Ramy regulacyjne UE mają na celu stworzenie warunków, w których konkurencja może kwitnąć, a siły rynku mogą powodować obniżenie cen przy zachowaniu jakości oferowanych produktów. W przypadku niestosowania lub nieprzestrzegania przepisów wspólnotowych, Komisja podejmie odpowiednie działania, takie jak egzekwowanie prawa o konkurencji czy polityki w zakresie naruszania przepisów. Może ona również podjąć inne inicjatywy (w tym inicjatywy prawne na podstawie wyników kompleksowej analizy wpływu) mające na celu zagwarantowanie sprawiedliwości rynków i umożliwienie konsumentom skorzystania z lepszych ofert. Zostaną także podjęte działania dotyczące przeszkód uniemożliwiających korzystanie z podstawowych swobód przewidzianych Traktatem WE, zapewniające otwartość i konkurencyjność rynków. Z przeprowadzonego przez Komisję dochodzenia w sektorze bankowości detalicznej wynika, że lepszy dostęp do rynku dla instytucji finansowych mających siedziby w państwach członkowskich prowadzi do obniżenia cen dla konsumentów³³.
- (17) Ważne jest, aby konsumenci pragnący zmienić dostawcę nie byli do tego w żaden sposób zniechęceni ani aby im tego nie uniemożliwiano. Rynek z dobrze poinformowanymi i mobilnymi konsumentami zmusza instytucje finansowe do konkurencji, w celu przyciągnięcia i zatrzymania ich.
- (18) Należy zająć się barierami utrudniającymi mobilność konsumentów, takimi jak opłaty za zamknięcie rachunku lub polisy, niewystarczająca lub skomplikowana informacja, wiązanie produktów oraz znaczne obciążenia administracyjne związane ze zmianą dostawcy.

³² 28 system to ramy prawne wspólnotowych przepisów, które nie zastępują przepisów krajowych, ale stanowią dla nich dobrowolną alternatywę (np. europejski statut spółki).

³³ SEK(2007) 106, 31.1.2007 r., str. 32–33.

- (19) Kredytodawcy niebędący w stanie uzyskać dostępu do dokładnych informacji kredytowych mogą naliczać wyższe ceny, a nawet odmówić udzielenia kredytu konsumentowi. Utrudnia to konsumentom poszukiwanie lepszych ofert, zarówno w granicach kraju, jak i poza nimi.

Inicjatywy w toku i planowane

Komisja zajmie się barierami dla konkurencji zidentyfikowanymi przez dochodzenie w sektorze **bankowości detalicznej**³⁴. W odniesieniu do kart płatniczych Komisja będzie stosować prawo konkurencji WE w przypadkach programów sztucznie zawyżających koszty dla konsumentów. Prace prowadzone są w dziedzinie wielostronnych prowizji *interchange*, zwykle płaconych przez bank akceptanta bankowi posiadacza karty³⁵. Przedmiotem kontroli z zakresu konkurencji będą prawdopodobnie praktyki osłabiające konkurencję międzysieciową³⁶. Oprócz uregulowania kwestii kart płatniczych, działania Komisji zmierzać będą do zagwarantowania, aby bez uzasadnionej przyczyny nie odmawiano dostępu do rejestrów kredytowych oraz do systemów płatności i rozrachunkowo-rozliczeniowych.

Komisja będzie współpracować z krajowymi władzami ds. konkurencji w ramach Europejskiej sieci konkurencji, aby ustalić optymalny sposób radzenia sobie z praktykami ograniczającymi konkurencję i dobrobyt konsumentów.

W 2006 r. Komisja powołała **grupę ekspertów ds. mobilności konsumentów** w odniesieniu do rachunków bankowych. W maju 2007 r. opublikuje ona swoje zalecenia. Jedną z opcji rozważanych przez grupę jest opracowanie mechanizmu zmieniania rachunków bankowych (na poziomie krajowym i UE) oraz różnych środków mających na celu zwiększenie przejrzystości i porównywalności informacji. Opcje te zostaną dokładnie rozpatrzone przez Komisję, która, przed podjęciem ostatecznych decyzji, weźmie pod uwagę ich wpływ.

Uwzględniając coraz większe możliwości podejmowania przez pracowników pracy w innych krajach UE oraz wagę odpowiedniego przygotowania do emerytury, np. poprzez zakładowe programy emerytalne, Komisja zaproponowała niedawno dyrektywę mającą na celu poprawę **możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent**³⁷.

Biała księga w sprawie kredytów hipotecznych, która ma zostać wkrótce opublikowana, przedstawi inicjatywy mające na celu ułatwienie przenoszenia historii kredytowych oraz poprawę dostępu kredytodawców do **informacji kredytowej**. Komisja uważa, że skoro zagadnienie to wykracza poza kredyty hipoteczne, przewidywać można inicjatywy horyzontalne, mające na celu poprawę dostępu do danych kredytowych i ich przenoszenia.

³⁴ KOM(2007) 33, 31.1.2007, str. 4–9.

³⁵ Por. COMP/34.579 dotyczący MasterCard.

³⁶ Takie jak tzw. *blending* (praktyka stosowana przez banki autoryzujące transakcje, polegająca na pobieraniu od podmiotów gospodarczych ryczałtowej opłaty za akceptację kart różnego typu i/lub emitowanych przez różne sieci) lub zakaz pobierania dodatkowych opłat, co zapobiega wymaganiu przez akceptantów dodatkowych opłat za korzystanie z droższych środków płatności.

³⁷ KOM(2005) 507, 20.10.2005 r.

Większy wybór, jakość i innowacja

- (20) Innowacja stwarza nowe wyzwania, takie jak zapewnienie odpowiedniej regulacji nowych produktów, dostawców lub doradców finansowych, możliwości zrozumienia i porównania nowych produktów przez konsumentów oraz zagwarantowania równych warunków konkurencji między produktami. Komisja pragnie zwiększyć wybór dla konsumentów, pod warunkiem, że będzie to dla nich z korzyścią. Konsumentom bowiem często wyrażają obawę, że zbyt szeroki wybór produktów może być dla nich rozprasający lub mylący, utrudniając im wybór produktu najlepiej dostosowanego do ich potrzeb.
- (21) Komisja jest zdecydowana zapewnić, aby usunięcie barier dla jednolitego rynku detalicznych usług finansowych poprawiło lub, co najmniej umożliwiło utrzymanie jakości udostępnianych produktów oraz aby konsumenci byli w stanie podejmować przemyślane wybory. Na przykład dyrektywa w sprawie usług płatniczych ma na celu poprawę jakości świadczenia usług konsumentom poprzez zwiększenie prędkości dokonywania płatności³⁸, a także poprzez zwiększenie transgranicznej dostępności i zastosowania niektórych produktów płatniczych, takich jak polecenie zapłaty. Innym sposobem zapewnienia wysokiej jakości usług świadczonych konsumentom może być akredytowana certyfikacja poprzez normy międzynarodowe³⁹. Akredytowana certyfikacja może bowiem zapewnić rzetelną i przejrzystą ocenę różnych aspektów wydajności oraz służyć konsumentom jako wskaźnik jakości, zwłaszcza w przypadku aktywności transgranicznej.
- (22) W UE dostępny jest szeroki wachlarz produktów bankowych, ubezpieczeniowych i oszczędnościowych. Jednakże produkty oferowane konsumentom na jednym rynku w wielu wypadkach nie mogą być oferowane na innym rynku bez kosztownej adaptacji do lokalnych wymogów. Na przykład niektóre produkty, takie jak możliwość korzystania z polecenia zapłaty w trybie transgranicznym, mogą nie być dostępne ze względu na rozbieżność systemów prawnych. Wymogi takie mogą odzwierciedlać zwyczaje i potrzeby lokalnych konsumentów, a zawarte mogą być w zasadach ochrony konsumenta, prawie umownym, różnych systemach podatkowych i prawnych. Wybór może być także niepotrzebnie zawężony na skutek ograniczeń dotyczących dostawców i kanałów, poprzez które konsumenci korzystają z detalicznych usług finansowych⁴⁰. Ograniczenia takie mogą zostać utrzymane jedynie, jeżeli są obiektywnie uzasadnione.

³⁸ W niektórych państwach członkowskich konsumenci korzystają z płatności „w tym samym dniu”, podczas gdy w innych realizacja płatności może trwać dwa lub trzy dni, a nawet dłużej w przypadku płatności transgranicznych.

³⁹ Więcej informacji o certyfikacji znaleźć można pod adresem:
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm.

⁴⁰ Np. nowi dostawcy usług płatniczych, tacy jak supermarket, podmioty pośredniczące w przekazach pieniężnych czy operatorzy telefonii komórkowej nie mogą obecnie oferować swoich usług na całym wspólnym rynku.

- (23) Dyrektywy ubezpieczeniowe pozwalają ubezpieczycielom na reklamowanie i sprzedawanie pełnego zakres swoich produktów ubezpieczeniowych w całej UE oraz znoszą uprzednie zatwierdzanie taryf i warunków ubezpieczeń. Od produktów ubezpieczeniowych wymaga się jednakże zgodności z zasadami krajowymi uzasadnionymi potrzebą ochrony „dobra ogólnego”⁴¹. Może to ograniczyć wybór produktów dostępnych konsumentom i przysporzyć dodatkowych kosztów ubezpieczycielom⁴². Branża ubezpieczeniowa wyraziła pogląd, że działalność detaliczna ma charakter lokalny i wymaga silnej obecności lokalnej. Komisja uważa, że działania powinny się koncentrować na eliminacji protekcjonizmu rynkowego oraz ograniczeniu zbędnych kosztów regulacyjnych, np. poprzez uchylenie nieuzasadnionych zasad dotyczących dobra ogólnego oraz zbytecznych wymogów sprawozdawczych. Przy odpowiednim systemie regulacyjnym, zapewniającym wysoki standard ochrony konsumentów, możliwości obrotu transgranicznego wykorzystywane będą w sposób naturalny wtedy, kiedy ma to sens dla firm i konsumentów.

Inicjatywy w toku i planowane

W sektorze **ubezpieczeń** w 2007 r. Komisja wraz z Komitetem Europejskich Inspektorów ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (CEIOPS) przeanalizuje krajowe zasady „dobra ogólnego”, uwzględniając odnośne reguły określone orzecznictwem.

Branża płatnicza, w ramach autoregulacji, opracowuje wymagane zasady techniczne i gospodarcze, aby **jednolity obszar płatności w euro (SEPA)** stał się rzeczywistością najpóźniej w 2010 r. Komisja ściśle monitoruje ten proces. W komunikacie, który zostanie opublikowany przed 2007 r. Komisja oceni postępy i rozważy dalsze środki gwarantujące sukces SEPA z korzyścią dla konsumentów.

Jeszcze w tym roku Komisja opublikuje **białą księgę w sprawie kredytów hipotecznych**, zawierającą propozycje ułatwiające stworzenie zintegrowanego rynku kredytów hipotecznych. Poruszone zostaną w niej m.in. takie zagadnienia, jak przedterminowa spłata, wymogi informacyjne, rzeczywista roczna stopa oprocentowania, doradztwo, wycena nieruchomości, rejestracja gruntów i procedury przejęcia. W 2008 r. Komisja dokona przeglądu krajowych ram regulacyjnych, zgodnie z którymi prowadzony jest obrót produktami z kategorii **hipotecznych kredytów konsumpcyjnych** oraz roli **podmiotów niebędących bankami** na rynkach hipotecznych, w celu oceny, czy potrzebna jest odpowiednia interwencja UE.

⁴¹ Koncepcja dobra ogólnego oparta jest na obszernym i spójnym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Patrz np. komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie swobody świadczenia usług i dobra ogólnego w sektorze ubezpieczeń, (Dz.U. C 43, 6.2.2000 r.).

⁴² Wymogi nakładane na detaliczne produkty ubezpieczeniowe w interesie dobra ogólnego mogą być uzasadnione jedynie jeżeli są niezbędne do ochrony konsumentów, jeżeli są proporcjonalne i jeżeli nie powielają wymogów obowiązujących w kraju pochodzenia.

W celu **stworzenia odpowiedniej bazy wiedzy** dla przyszłych inicjatyw politycznych, Komisja zbada, dlaczego konsumenci generalnie nie kupują usług finansowych za granicą i jak można ich zachęcić do poszukiwania najlepszych ofert, spełniających ich potrzeby bez względu na lokalizację dostawcy usług finansowych.

Starzejąca się populacja i rosnąca presja na finanse publiczne stanowią oczywiste wyzwania dla konsumentów i inwestorów oraz zapewniają nowy rynek branży finansowej. Ramy UE muszą zapewnić solidne podstawy, zapewniające konkurencyjny, otwarty i efektywny rynek dla rozwiązań z zakresu **oszczędności długoterminowych, emerytalnych i rentowych**, spełniających potrzeby konsumentów. Komisja zleciła badanie zewnętrzne, z którego sprawozdanie zostanie przedstawione pod koniec 2007 r., a które dotyczy aktualnego stanu i rozwoju rynku detalicznych długoterminowych instrumentów oszczędnościowych i ma na celu ułatwienie określenia zakresu obecnie dostępnych produktów, głównych kanałów dystrybucji oraz wpływu na wybory konsumentów. Na takiej podstawie Komisja przeanalizuje czynniki wpływające na rynek produktów oszczędnościowych i emerytalnych oraz mechanizmy rządzące ich sprzedażą i rekomendacjami. Ze względu na charakter oszczędności długoterminowych i planów emerytalnych, szczególna troska potrzebna jest do zapewnienia, aby konsumentom oferowano produkty naprawdę dostosowane do ich potrzeb i odpowiednio sprzedawane. Są to dla konsumentów decyzje zasadnicze, podejmowane raz na całe życie. Dlatego też konsumenci muszą być w stanie dokonywać wyborów dokładnie znając produkt, odpowiednio oceniając swoją sytuację i potrzeby.

Komisja uważa, że zarówno konsumenci, jak i dostawcy usług finansowych odnieśliby korzyści, jeśli można byłoby oferować opcjonalne uproszczone, znormalizowane usługi finansowe, takie jak **podstawowe rachunki bankowe**. Byłyby one mniej kompleksowe niż inne produkty i spełniałyby wymogi europejskiej normy ochrony konsumentów, np. w zakresie obowiązku informowania. Można by je zatem oferować na rynku międzynarodowym, bez konieczności dostosowania ich do lokalnych przepisów. Banki nie byłyby zobowiązane do oferowania takich produktów i czyniłyby to wyłącznie wtedy, gdyby było to uzasadnione ze względów ekonomicznych. Konsumenci mieliby szerszy wybór łatwiejszych do zrozumienia produktów. Można przeprowadzić dalsze prace mające na celu ocenę zapotrzebowania na takie opcjonalne znormalizowane produkty oraz ich wykonalności i użyteczności.

4.2. Zwiększenie zaufania konsumentów

- (24) Konsumentom europejskim do podejmowania właściwych wyborów potrzebna jest pewność. Niemniej jednak z ankiet wynika, że konsumenci europejscy nadal odczuwają obawy dotyczące ryzyka związanego z aktywnością transgraniczną i brak pewności co do dostępnej ochrony prawnej⁴³. Mogą być zatem niezbędne dalsze wysiłki, mające na celu zapewnienie konsumentom pewności, że przysługiwać im będą takie same prawa bez względu na lokalizację instytucji finansowej i na wybrany tryb sprzedaży. Pod tym względem istotne są cztery główne zagadnienia: ochrona interesów konsumentów, zagwarantowanie pewności prawnej, zapewnienie dostępu do odpowiednich środków dochodzenia roszczeń oraz promowanie rzetelnych i bezpiecznych detalicznych instytucji finansowych.

Ochrona interesów konsumentów

- (25) Równy poziom ochrony w całej UE zapewnia konsumentom zaufanie, pozwalające im wybierać spośród szeregu dostawców bez względu na to, gdzie w Europie się znajdują. Ta ochrona zapewnia równe warunki zarówno dla konsumentów, jak i dla dostawców usług.
- (26) Prawodawstwo UE w dziedzinie detalicznych usług finansowych tradycyjnie starało się określać minimalne zasady ochrony konsumentów we wszystkich państwach członkowskich. Na przykład dyrektywa w sprawie ubezpieczeń na życie wymaga minimalnego okresu unieważnienia wynoszącego 14 dni⁴⁴. Podejście to nie jest wolne od trudności: w wielu przypadkach państwa członkowskie wykroczyły poza wymogi minimalne, ograniczając w ten sposób zakres równych warunków i prowadząc do zaistnienia zróżnicowanych poziomów ochrony wśród konsumentów europejskich.
- (27) Zmieniony wniosek dotyczący zmodyfikowanej dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego⁴⁵, którego zakres jest węższy niż pierwotny wniosek z roku 2002, ma na celu promowanie powstania prawdziwego jednolitego rynku kredytu konsumenckiego, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumenta. Konsumenci powinni mieć dostęp do szerszego zakresu produktów z kategorii kredytu konsumenckiego po bardziej konkurencyjnych cenach. Usługodawcy powinny także być w stanie sprzedawać swoje kredyty konsumenckie we wszystkich krajach członkowskich bez konieczności dostosowywania podstawowych cech do różnych przepisów krajowych. Dotychczas osiągnięcie konsensusu między państwami członkowskimi w odniesieniu do zakresu merytorycznego i poziomu harmonizacji było bardzo trudne.

⁴³ Por. przypis 19.

⁴⁴ Patrz art. 35 dyrektywy 2002/83/WE.

⁴⁵ KOM(2005) 483, 7.10.2005 r.

- (28) Sprzedaż i marketing usług finansowych w coraz większym stopniu prowadzone są przez Internet lub telefonicznie. W celu zwiększenia zaufania konsumentów do wykorzystania tych technologii w obszarze transgranicznych usług finansowych oraz w celu zapewnienia bezproblemowego funkcjonowania jednolitego rynku w 2002 r. przyjęta została dyrektywa dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość⁴⁶. Kluczowe elementy tej dyrektywy to wymóg dotyczący informacji przekazywanej przed zawarciem umowy oraz prawo odstąpienia.
- (29) Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (RIF)⁴⁷ wprowadza zharmonizowany kompleksowy zbiór warunków działalności, mających zastosowanie zarówno do firm inwestycyjnych, jak i do instytucji kredytowych, regulujący stosunek między nimi a ich klientami w odniesieniu do oferowania usług inwestycyjnych. Ramy te obejmują zbiór zasad prowadzenia działalności gospodarczej, najlepszej realizacji i przetwarzania zleceń klientów, a także przepisy dotyczące narzędzi zachęty i konfliktów interesów. Szczególną uwagę poświęca się klientom detalicznym, dla których ustanowiono specjalny system, wiążący się z dodatkowymi obowiązkami powierniczymi dla firmy. Celem tego podejścia jest ochrona konsumentów poprzez wzmocnienie odpowiedzialnego zachowania firm⁴⁸.
- (30) Konsumenty są także chronieni pośrednio poprzez ubezpieczenie z tytułu prowadzenia działalności zawodowej, gwarantujące, że w razie poniesienia straty finansowej wynikającej z błędnej porady lub innych wykroczeń zawodowych ze strony pośredników ubezpieczeniowych lub inwestycyjnych, ubiegać się można o odszkodowanie lub ugode⁴⁹. W przedstawionym niedawno sprawozdaniu stwierdza się, że wymóg posiadania ubezpieczenia z tytułu prowadzenia działalności zawodowej pozostaje zasadny, lecz potrzebne będzie dalsze monitorowanie, gdyż ustawodawstwo w państwach członkowskich nie jest jeszcze w pełni wdrożone⁵⁰.

Zapewnienie konsumentom pewności prawnej

- (31) Prawo, mające zastosowanie do zobowiązań umownych jest obecnie regulowane konwencją rzymską z 1980 r. Zgodnie z tą konwencją konsument zawierający umowę na dostawę towarów lub świadczenie usług znajduje się w skomplikowanej sytuacji: do umowy zastosowanie ma w zasadzie prawo wybrane przez strony, co w praktyce często oznacza prawo określone przez dostawcę w standardowych warunkach. Niemniej jednak w pewnych okolicznościach konsument korzysta z ochrony zapewnianej przepisami prawa, obowiązującymi w kraju jego zamieszkania⁵¹. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych⁵² w pewnym stopniu zmieni zasady odnoszące się do prawa właściwego

⁴⁶ Dyrektywa 2002/65/WE.

⁴⁷ Dyrektywa 2004/39/WE i jej środki wykonawcze, rozporządzenie (WE) nr 1287/2006 oraz dyrektywa 2006/73/WE.

⁴⁸ Aby dodatkowe zasady nie wpływały na zapewnienie równych warunków, a także aby nie tworzyć barier w dostępie do rynku bez jednoczesnej poprawy ochrony inwestora, dyrektywa RIF wprowadza zapis o elastyczności, pozwalający państwom członkowskim na dodawanie zasad na poziomie krajowym, jednak tylko ściśle w wyjątkowych okolicznościach, w celu poprawy ochrony inwestora.

⁴⁹ Patrz przepisy zawarte w dyrektywach 2002/92/WE i 2006/49/WE.

⁵⁰ KOM(2007) 178, 11.4.2007.

⁵¹ Art. 5 konwencji.

⁵² KOM(2005) 650, 15.12.2005 r.

dla zobowiązań umownych w umowach z konsumentami. Jedną z najważniejszych zmian jest ustanowienie zasady, że prawo kraju zamieszkania konsumenta ma zastosowanie do umowy, jeżeli dostawca prowadzi działalność gospodarczą w kraju zamieszkania konsumenta⁵³. Zapewni to większą pewność prawną, a co za tym idzie, więcej zaufania konsumentów, którzy będą wiedzieć, że do umowy mają zastosowanie zasady, które znają najlepiej. Wniosek w sprawie rozporządzenia jest obecnie omawiany przez Parlament Europejski i Radę, co ma w szczególności na celu uzyskanie odpowiedniej równowagi między uzasadnionymi interesami konsumenta i przedmiotowej branży.

Zapewnienie dostępu do odpowiednich środków dochodzenia roszczeń

- (32) Aby mieć zaufanie do usług finansowych kupowanych za granicą, konsumenci muszą wiedzieć, że w razie sporu będą mieć łatwy dostęp do środków dochodzenia roszczeń. Konsumenci mają dwie główne możliwości: wnieść sprawę do sądu lub skorzystać z pozasądowego alternatywnego systemu rozstrzygania sporów (ASRS), np. z pomocy rzecznika praw obywatelskich lub komisji ds. reklamacji konsumentów. Alternatywne systemy rozstrzygania sporów nie zastępują postępowania sądowego, oferują jednak łatwiejszą, tańszą i szybszą alternatywę. Alternatywne systemy rozstrzygania sporów mogą być inicjatywami publicznymi lub prywatnymi. Częściowo ze względu na to zróżnicowanie status decyzji alternatywnych systemów rozstrzygania sporów może być różny.
- (33) W normalnych okolicznościach dla reklamacji konsumentów właściwe są alternatywne systemy rozstrzygania sporów w kraju dostawcy usług finansowych. Może okazać się to skomplikowane dla konsumentów zaangażowanych w spory transgraniczne, gdyż muszą oni mieć świadomość istnienia i zasad działania zagranicznych alternatywnych systemów rozstrzygania sporów. W 2001 r. Komisja zorganizowała sieć alternatywnych systemów rozstrzygania sporów w UE, noszącą nazwę FIN-NET⁵⁴, której członkowie współpracują w oparciu o wspólne zasady, ułatwiając w ten sposób pozasądowe rozstrzygnięcie transgranicznych sporów konsumenckich w dziedzinie usług finansowych. Współpraca między członkami sieci FIN-NET oznacza, że konsumenci muszą kontaktować się tylko z alternatywnymi systemami rozstrzygania sporów we własnym kraju. Członkowie systemów pomagają konsumentom w przekazywaniu reklamacji do właściwego alternatywnego systemu rozstrzygania sporów w kraju dostawcy usług finansowych.
- (34) Pomimo tych wysiłków rozpatrywanie reklamacji konsumentów w kontekście transgranicznym może być szczególnie problematyczne.

⁵³ Niektóre obszary pozostają wyłączone z zastosowania proponowanej zasady: dyrektywy w sprawie ubezpieczeń na życie i ubezpieczeń innych niż na życie przewidują szczególne przepisy prawa kolizyjnego i dlatego te specjalne zasady będą mieć pierwszeństwo przed systemem ogólnym. Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo nie podpisały konwencji i nie będą objęte rozporządzeniem (aczkolwiek Zjednoczone Królestwo i Irlandia mają opcję przyłączenia się).

⁵⁴ FIN-NET ma obecnie 48 członków w 21 krajach EOG.

Promowanie rzetelnych i bezpiecznych detalicznych instytucji finansowych

- (35) Podstawowe znaczenie mają solidne ramy ostrożnościowe. Konsumentom potrzebna jest bowiem pewność co do rzetelności instytucji finansowych, bez względu na to, gdzie w Unii się one mieszczą. Aktualne ramy ostrożnościowe UE powinny być poddawane ciągłemu przeglądowi i dostosowywane do rozwoju sytuacji rynkowej i finansowej. Kolejnym krokiem pod tym względem będzie modernizacja ubezpieczeniowych ram ostrożnościowych, związana z nieprzedstawionym jeszcze wnioskiem „Solvency 2”.
- (36) Odpowiednie dyrektywy w dziedzinie usług inwestycyjnych⁵⁵ i bankowości⁵⁶ gwarantują konsumentom w całej UE możliwość korzystania z wysokiego standardu ochrony w razie niewywiązania się ze zobowiązań przez instytucję, w której złożyli depozyt lub za pośrednictwem której dokonali inwestycji. Po zakończeniu przeglądu ram systemów gwarancji depozytów Komisja postara się zagwarantować, że konsumenci będą dobrze poinformowani o zakresie gwarancji na ich depozyty, że wszystkie depozyty będą objęte gwarancją, nawet w przypadku nowszych produktów finansowych oraz że skrócony zostanie czas, w jakim konsument otrzymuje zwrot pieniędzy⁵⁷.

Inicjatywy w toku i planowane

W Radzie trwają negocjacje w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego nowej **dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego**, zmierzające do jej szybkiego przyjęcia.

Cel zwiększenia transgranicznej aktywności konsumentów w dziedzinie usług finansowych świadczonych na odległość nie został jeszcze zrealizowany⁵⁸. Komisja rozpoczęła przegląd **dyrektywy dotyczącej sprzedaży usług finansowych na odległość**⁵⁹ oraz zainicjowała dwa badania mające na celu ocenę prawnego i gospodarczego wpływu dyrektywy. Sprawozdanie Komisji zostanie przedstawione w 2008 r. Przeanalizowane w nim zostanie, czy dyrektywa osiągnęła swoje cele, a jeżeli nie, to dlaczego. W razie konieczności Komisja proponuje zmiany w dyrektywie.

Komisja będzie obserwować uważnie prace zapowiedziane przez CEIOPS na 2007 r. w celu zbadania **współpracy między nadzorcami** w sprawach bezpośrednio wpływających na ochronę posiadaczy polis ubezpieczeniowych, takich jak rozpatrywanie reklamacji transgranicznych.

⁵⁵ Dyrektywa 97/9/WE.

⁵⁶ Dyrektywa 94/19/WE.

⁵⁷ KOM(2006) 729, 27.11.2006 r.

⁵⁸ Por. przypis 19.

⁵⁹ Dyrektywa 2002/65/WE.

Komisja będzie monitorować istniejące zalecenia⁶⁰, ustanawiające szereg minimalnych gwarancji dla **alternatywnych systemów rozstrzygania sporów**. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych⁶¹, po jego przyjęciu, będzie stanowił uzupełnienie tych zaleceń, zapewniając zdrowy stosunek między procesem mediacji a postępowaniem sądowym.

Komisja jest świadoma, że nie wszystkie krajowe systemy alternatywne wchodzą w skład sieci FIN-NET i że nie wszystkie państwa członkowskie UE mają alternatywne systemy rozstrzygania sporów dla usług finansowych. W tym roku Komisja skontaktuje się z właściwymi władzami krajowymi w celu zgromadzenia informacji o istniejących krajowych alternatywnych systemach rozstrzygania sporów niewchodzących w skład sieci FIN-NET oraz identyfikacji luk. Następnie oceni możliwości wypełniania luk w sieci FIN-NET i na poziomie krajowym.

4.3. Wzmocnienie pozycji konsumentów

- (37) Konsumenty są w stanie czerpać optymalne korzyści ze jednolitego rynku, jeśli ich znajomość finansów pozwala im na podejmowanie samodzielnych decyzji, są dobrze poinformowani, korzystają z niezależnego doradztwa wysokiej jakości oraz mogą swobodnie zmieniać dostawców. Konsumenty, mający w ten sposób silniejszą pozycję, mogą być bardziej pewni siebie, wybierając optymalne oferty, zaspokajające ich potrzeby bez względu na lokalizację dostawcy usług finansowych. To z kolei może stymulować konkurencję i usprawnić działanie rynków usług finansowych.

Rozwój znajomości finansów wśród konsumentów

- (38) Rozwój znajomości zagadnień finansowych wśród konsumentów staje się coraz ważniejszy, zwłaszcza ze względu na to, że osoby fizyczne odgrywają coraz istotniejszą rolę w podejmowaniu decyzji wpływających na ich bezpieczeństwo finansowe, a rynki kapitałowe są coraz bardziej dostępne dla konsumentów. Liczne ankiety międzynarodowe wykazały niski poziom zrozumienia zagadnień finansowych ze strony konsumentów⁶². Zachodzi również wyraźna korelacja między niskimi poziomami funkcjonalnej znajomości finansów a umiejętnością podejmowania właściwych decyzji finansowych. Konsumenty ze słabą znajomością finansów mają trudności ze zrozumieniem i wykorzystaniem informacji otrzymywanych przy zakupie usług finansowych, gdyż informacje przygotowane są zwykle z myślą o przeciętnych konsumentach, a nie o konsumentach o niskim poziomie znajomości finansów.

⁶⁰ Zalecenie w sprawie zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich, 30 marca 1998 r., oraz zalecenie w sprawie zasad dotyczących organów pozasądowych zaangażowanych w polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich, 4 kwietnia 2001 r.

⁶¹ KOM(2004) 718, 22.10.2004 r.

⁶² Patrz np.: „Umiejętności finansowe w Zjednoczonym Królestwie: określenie linii bazowej” („Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline”), brytyjski Urząd ds. Nadzoru Finansowego, marzec 2006 r.; badania irlandzkiej krajowej agencji ds. znajomości finansów wśród dorosłych, sierpień 2006 r. (patrz <http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>); wyniki badań opublikowane przez grupę roboczą Autorité des Marchés Financiers (Francja), czerwiec 2005 r. (patrz http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf).

Inicjatywy w toku i planowane

Edukacja finansowa jest przede wszystkim sprawą państw członkowskich, Komisja jednak zainicjowała już kilka inicjatyw z dziedziny **znajomości finansów** w kontekście swoich prac nad ochroną konsumentów i zwalczaniem wykluczenia społecznego⁶³, a także uważa, że można zrobić więcej, aby promować zapewnienie wysokiej jakości edukacji finansowej. Rola Komisji mogłaby przykładowo polegać na opracowaniu wytycznych, gromadzeniu i promowaniu najlepszych praktyk oraz wskazywaniu nowych innowacyjnych podejść. Tworząc swoją politykę w dziedzinie znajomości finansów Komisja korzystać będzie z informacji zwrotnych otrzymanych od uczestników zorganizowanej przez nią konferencji, dotyczącej umiejętności finansowych, która miała miejsce dnia 28 marca 2007 r. oraz z ustaleń badania programów znajomości finansów w UE, które zleciła i którego wyniki będą dostępne pod koniec 2007 r.

Udzielanie właściwych informacji we właściwym czasie

- (39) Wybór niewłaściwego produktu może mieć dla konsumentów detalicznych oraz inwestorów indywidualnych niekorzystne konsekwencje, a najlepszym zabezpieczeniem jest tu odpowiednie udostępnianie rzetelnych informacji. Rzetelne informacje pomagają konsumentom zrozumieć podstawowe cechy produktu finansowego, w tym ryzyko, potencjalne korzyści i koszty. Z dostępnych danych⁶⁴ wynika jednak, że udzielane informacje są często nieadekwatne lub zbyt skomplikowane, przez co trudne jest porównywanie cen, produktów i dostawców oraz podejmowanie przemyślanych decyzji finansowych. Produkty finansowe podlegają różnym wymogom informacyjnym i w związku z tym oferują zróżnicowane poziomy ochrony. Komisja uważa, że informacje powinny być kompletne, zgodne z prawdą, jasne, proporcjonalne, zrozumiałe i udzielane na czas. Wymogi informacyjne powinny być także spójne.

Inicjatywy w toku i planowane

Komisja realizuje aktualnie **inicjatywy poprawy jakości informacji udzielanych** konsumentom w obszarach takich jak kredyt konsumencki, kredyt hipoteczny, fundusze inwestycyjne (UCITS) i usługi płatnicze.

Przeprowadzone zostaną **badania wśród konsumentów**, mające na celu ocenę znaczenia i przydatności **informacji przekazywanych przed zawarciem umowy** w niektórych obszarach, takich jak kredyt.

⁶³ Np. w latach 2005–2006 Komisja Europejska sfinansowała rozwój programu DOLCETA, internetowego narzędzia szkoleniowego przeznaczonego do wykorzystania przez dostawców usług edukacyjnych dla dorosłych. W 2006 r. Komisja Europejska sfinansowała badanie inicjatyw edukacji finansowej w UE, w celu rozwinięcia i wymiany modeli najlepszych praktyk oraz nowych strategii poprawy dostępu do usług finansowych dla osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym – zwłaszcza w odniesieniu do osób zadłużonych, które zostało przeprowadzone przez konsorcjum agencji zarządzania zadłużeniem. Prace te ułatwiły wymianę informacji między zaangażowanymi organizacjami.

⁶⁴ SEK(2007) 106, 31.1.2007 r., str. 67 oraz „Eurobarometr 230: europejska opinia publiczna na temat usług finansowych”, sierpień 2005.

W obszarze **oszczędności długoterminowych i inwestycji**, ale być może także w innych obszarach, sektorowe podejście do prawodawstwa doprowadziło do sytuacji, w której niektóre produkty, co prawda postrzegane przez inwestorów jako mające podobną charakterystykę, podlegają różnym wymogom, zwłaszcza w odniesieniu do udostępniania informacji, zarówno w momencie sprzedaży, jak i w trybie bieżącym. Dążąc do zapewnienia, aby wymogi informacyjne w prawodawstwie UE dotyczącym usług finansowych były właściwe i spójne, w 2008 r. Komisja zainicjuje **badanie międzysektorowe**. Będzie ono opierać się na pracach trzech komitetów poziomu 3, poświęconych zasadom prowadzenia działalności gospodarczej (w tym udostępniania informacji) w odniesieniu do porównywalnych produktów inwestycyjnych.

Doradzanie konsumentom

- (40) Doradzanie różni się od udzielania informacji. Informacja po prostu opisuje produkt lub usługę, doradzanie natomiast wiąże się poleceniem danemu konsumentowi wyboru określonego produktu. Udzielane porady powinny być obiektywne, odpowiednie do profilu konsumenta i współmierne ze stopniem skomplikowania produktów i powiązanego ryzyka. Wymaga tego już dyrektywa RIF w odniesieniu do udzielania porad inwestycyjnych (np. zalecenia dla klientów muszą być odpowiednie do ich sytuacji osobistej). W przypadku produktów takich jak kredyty mieszkaniowe i oszczędności emerytalne, mających znaczący wpływ na sytuację finansową konsumenta, konsumenci w niektórych krajach podejmują właściwe decyzje w oparciu o wysokiej jakości niezależne porady.
- (41) Komisja zwraca coraz większą uwagę na rolę pośredników finansowych. Infrastruktura rynkowa w zakresie sprzedaży i dystrybucji nie zawsze w sposób optymalny pomaga konsumentom w wyborze rzetelnych i odpowiednich produktów finansowych. Na przykład pośrednictwo w zakresie emerytur jest zróżnicowane zależnie od produktu i od klasyfikacji „filaru emerytalnego”⁶⁵, chociaż niektóre ze świadczonych usług mają podobne cechy.

⁶⁵ Ramy emerytalne w UE charakteryzuje wspólna struktura trzech filarów, która także używana jest często podczas debat i dyskusji na poziomie europejskim: filar 1: ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych; filar 2: zakładowe plany emerytalne; filar 3: dobrowolne indywidualne oszczędności emerytalne. Typologia trzech filarów zasadniczo odzwierciedla różne charakterystyki prawne trzech filarów, chociaż teksty wspólnotowe dotyczące emerytur nie odnoszą się formalnie do filarów.

Inicjatywy w toku i planowane

Komisja zainicjuje wkrótce badanie dotyczące **pośredników kredytowych** w celu przeanalizowania rynku pośrednictwa kredytowego w UE, dokonania przeglądu ram, w których działają pośrednicy oraz zbadania wszelkich potencjalnych szkód, jakie mogą być ponoszone przez konsumentów. Na podstawie tego badania Komisja oceni, czy niezbędne jest zaproponowanie odpowiednich europejskich ram prawnych.

Dyrektywa w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego⁶⁶ zostanie poddana przeglądowi w celu zagwarantowania, że realizowane są jej cele ochrony konsumentów, a zarazem promowania jednolitego rynku ubezpieczeniowego. Na początek Komisja poprosiła CEIOPS o zbadanie sposobu wdrożenia dyrektywy. Sprawozdanie to stanowić będzie podstawę dla ewentualnej rewizji dyrektywy w latach 2008-2009.

Biała księga w sprawie kredytów hipotecznych poruszy kwestię zapewnienia wysokiej jakości niezależnego doradztwa dla konsumentów.

5. PODSUMOWANIE

- (42) Niniejsza zielona księga ma na celu pogłębienie i wzmocnienie naszego zrozumienia problemów, w obliczu których stają konsumenci i branża w dziedzinie detalicznych usług finansowych, a także określenie zakresu dalszych inicjatyw w tym obszarze oraz stojących na ich drodze przeszkód. Konsultacje otwarte są do dnia 16 lipca 2007 r. O ile nie zastrzeżono inaczej, wszystkie odpowiedzi udzielone w ramach konsultacji zostaną opublikowane na stronach internetowych Komisji pod adresem http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm.
- (43) W dniu 19 września 2007 r. Komisja zorganizuje przesłuchanie, które pozwoli na ustalenie wniosków z konsultacji zainicjowanych przez niniejszą zieloną księgę oraz na omówienie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, jakie inicjatywy są potrzebne do usprawnienia działania wewnętrznego rynku detalicznych usług finansowych.
- (44) Wyniki tego szeroko zakrojonego procesu konsultacyjnego uwzględnione zostaną w sprawozdaniu z przeglądu jednolitego rynku, które opublikowane zostanie jesienią.

⁶⁶ Dyrektywa 2002/92/WE.

- (1) Czy zgadzają się Państwo z celami i priorytetami określonymi w niniejszym dokumencie?
- (2) Czy istnieją kwestie nieobjęte niniejszą zieloną księgą, które są istotne z punktu widzenia integracji detalicznych rynków finansowych i na które należy zwrócić uwagę Komisji? Na przykład: czy w codziennym życiu konsumenci muszą spełniać wymogi bądź napotykać ograniczenia ze strony dostawców usług finansowych lub innych zainteresowanych stron (pracodawców, zakładu ubezpieczeń społecznych, organów administracji państwowej, przedsiębiorstw, itp.), które ograniczają ich możliwości korzystania z transgranicznych usług finansowych (takie jak obowiązek posiadania konta bankowego lub polisy ubezpieczeniowej w danym kraju, itp.)
- (3) Komisja wdrożyła kilka inicjatyw mających na celu usprawnienie konsultacji z konsumentami oraz zabezpieczenie ich wkładu w tworzenie polityki. Czy należy podjąć dalsze kroki w tym kierunku, a jeśli tak to jakie?
- (4) Czy wybór konsumentów nie jest niepotrzebnie ograniczany z powodu istnienia ograniczeń w stosunku do dostawców i kanałów świadczenia przez nich detalicznych usług finansowych? Na podstawie Państwa doświadczeń jakiego rodzaju są to ograniczenia?

(45) Niniejszy dokument przedstawia działania prowadzone aktualnie w celu zapewnienia użytkownikom korzyści płynących z integracji rynków finansowych UE oraz zaprasza zainteresowane strony do przesyłania informacji zwrotnych dotyczących obranego kierunku działania. Jednakże opierając się na dotychczasowych pracach Komisja uważa, że istnieje pole dla dalszych działań zapewniających realizację potencjału europejskich rynków detalicznych usług finansowych oraz gwarantujących obywatelom czerpanie korzyści ze jednolitego rynku. W szczególności Komisji zależy na otrzymaniu informacji zwrotnych dotyczących następujących zagadnień szczegółowych.

- (5) Pomimo wysiłków, w szczególności utworzenia sieci FIN-NET, rozpatrywanie **transgranicznych reklamacji konsumenckich** w dziedzinie usług finansowych pozostaje problematyczne. Komisja chętnie zapozna się z opiniami dotyczącymi pomysłów na poprawę bieżącej sytuacji. Na przykład, czy państwa członkowskie powinny mieć obowiązek zapewnienia organizacji alternatywnych systemów rozstrzygania sporów? Czy dostawcy powinni mieć obowiązek przynależności do alternatywnego systemu rozstrzygania sporów? Czy powinni być umownie zobowiązani do oferowania takich alternatywnych mechanizmów swoim klientom?
- (6) Utworzenie **jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA)** wiąże się z wyzwaniem i możliwościami zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla konsumentów. Co myślą zainteresowane strony o wpływie SEPA na konsumentów? Czy konsumenci powinni być bardziej zaangażowani w zarządzanie i przygotowanie SEPA?

- (7) W związku z planowanym na ten rok badaniem dotyczącym **pośredników kredytowych** Komisja chciałaby wiedzieć, czy zainteresowane strony uważają aktualne ramy prawne za wystarczające i czy konsumenci stają w obliczu jakichkolwiek szczególnych problemów, mając do czynienia z pośrednikami kredytowymi, zwłaszcza w przypadku aktywności transgranicznej.
- (8) Komisja uważa, że ma ważną rolę do odegrania w rozwoju konkurencyjnego, otwartego i efektywnego rynku programów **oszczędności długoterminowych, emerytalnych i rentowych**, spełniających potrzeby konsumentów. Czy zainteresowane strony zgadzają się z tym i jaki wkład mogłaby mieć Komisja? Czy można przewidywać utworzenie ogólnounijnego opcjonalnego systemu prawnego („28 system”) dla oszczędności i/lub produktów emerytalnych trzeciego filaru?
- (9) Czy uważają Państwo, że możliwość zaoferowania **opcjonalnego, znormalizowanego i uproszczonego produktu**, co do którego zapewniony zostałby odpowiedni i łatwy do zrozumienia poziom ochrony konsumenta, który można by oferować za granicą bez potrzeby dostosowywania go do lokalnych przepisów, przyniosłaby korzyści zarówno dla konsumentów jak i banków?
- (10) Komisja uważa, że można zrobić więcej w celu poprawy **znajomości finansów wśród konsumentów i ich umiejętności w tym zakresie**. Możliwe środki obejmują opracowanie wytycznych lub promocję najlepszych praktyk. Komisja z chęcią zapozna się z wszelkimi opiniami na temat tego, jak polityka ta powinna być dalej opracowywana na poziomie europejskim.
- (11) Czy są Państwo zdania, że obecny kształt przepisów dotyczących **informowania konsumentów** zawartych w dyrektywach dotyczących usług finansowych jest odpowiedni i spójny? Jeśli nie, w jaki sposób Komisja mogłaby zapewnić ustanowienie wymogów informacyjnych na odpowiednim poziomie, gwarantującym właściwe informacje, a zarazem pozwalającym uniknąć ich nadmiaru? Czy uważają Państwo, że należy jedynie informować konsumentów czy też należałoby zapewnić również **doradztwo**? Jeśli tak, czy powinno być ono obowiązkowe czy też na żądanie?
- (12) Środki mające poprawić dostęp kredytodawców do **danych kredytowych** omówione zostaną w kontekście nieopublikowanej jeszcze białej księgi w sprawie kredytów hipotecznych. Komisja uważa, że można zrobić więcej w celu promowania dostępności danych kredytowych, w szczególności w przypadku aktywności transgranicznej. Kto powinien mieć dostęp do danych kredytowych konsumentów? Jak można poprawić transgraniczne przekazywanie danych kredytowych konsumentów, a w szczególności zapewnić, aby mobilne dane kredytowe podążały za coraz bardziej mobilnymi konsumentami? Czy skutecznym rozwiązaniem mógłby być protokół ustaleń, zapewniający bezproblemowy obieg danych między biurami kredytowymi?

- (13) Rozdrobnienie rynku ubezpieczeń indywidualnych, na przykład w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych, nie pozwala konsumentom na czerpanie pełnych korzyści z integracji UE w tym obszarze. Czy uważają Państwo, że na poziomie UE powinno się zrobić więcej w celu ograniczenia tego rozdrobnienia?
- (14) **Mobilność konsumentów** i konkurencja są ściśle powiązane. Komisja chętnie zapozna się z opiniami dotyczącymi możliwości zwiększenia mobilności konsumentów. W szczególności, w dziedzinie rachunków bankowych oraz w związku z pracami grupy ekspertów, czy zainteresowane strony dostrzegają korzyści płynące np. z wprowadzenia ogólnounijnego mechanizmu zmieniania rachunków? Czy SEPA wpłynie na mobilność konsumentów?