



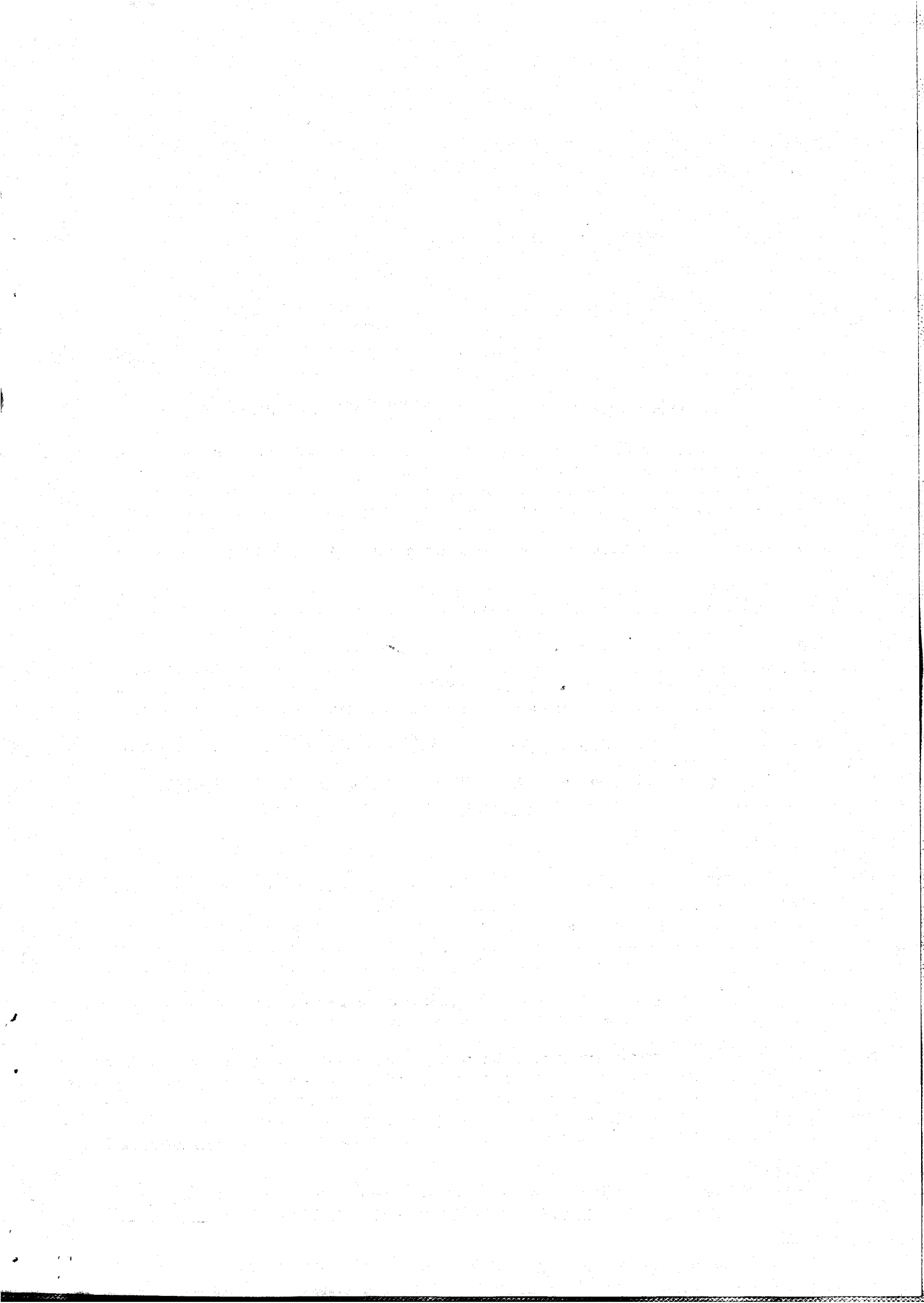
KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.05.1996
KOM(96) 209 endelig udg.

**FINANSIELLE TJENESTEYDELSER:
OPFYLDELSE AF FORBRUGERNES FORVENTNINGER**

Grønbog

(forelagt af Kommissionen)



RESUMÉ

Etableringen af det indre marked for finansielle tjenesteydelser har uvægerligt dybtgående konsekvenser for udbyderne af finansielle tjenesteydelser og alle dem, der køber dem, heriblandt forbrugerne. Tjenesteyderne får adgang til et meget større marked, men udsættes samtidig for en hårdere konkurrence på hjemmemarkedet. Køberne af finansielle tjenesteydelser nyder godt af den skærpede konkurrence såvel med hensyn til prisen og selve ydelsen som med hensyn til det bredere udvalg af finansielle produkter.

Denne grønbog behandler specifikt spørgsmålet om beskyttelse af en bestemt kategori af brugere af finansielle tjenesteydelser - nemlig forbrugerne - fordi denne brugerkategori generelt har behov for en højere grad af beskyttelse end andre mere erfarne eller magtfulde brugere. Selv om direktiverne om finansielle tjenesteydelser primært henvender sig til den finansielle sektor, beskæftiger de sig også med forbrugernes rettigheder og interesser. De indeholder visse bestemmelser, der sikrer forbrugerne ret til sandfærdig og fyldestgørende information, og som beskytter deres lovmæssige interesser og giver adgang til de fornødne retsmidler. Desuden søger alle disse direktiver gennem strenge forsigtighedstilsynsregler og minimumskapitalkrav at sikre stabilitet og troværdighed i den finansielle sektor.

Indtil resultatet af 1996-undersøgelsen foreligger senere på året, har Kommissionen kun begrænsede erfaringer med, hvordan det indre marked fungerer. En række problemer, som forbrugerne er stødt på, er dog allerede blevet fremdraget, og det skal nøje overvejes, hvad der kan gøres for at rette op på dem. Blandt problemerne kan nævnes afvisningen af at sælge finansielle tjenesteydelser til udlændinge, den manglende information og de bedragerier, der begås af kyniske finansielle mellemhånd. Det er desuden ret sandsynligt, at der i fremtiden vil vise sig andre problemer for forbrugerne.

Fjernsalg af finansielle tjenesteydelser er et område, der fortjener særlig opmærksomhed. Det direktiv, der for øjeblikket ligger til godkendelse, behandler fjernsalg af alle varer og tjenesteydelser undtagen finansielle tjenesteydelser. Både omfanget af fjernsalg og dets kompleksitet er stigende. Selv om langt størstedelen af disse kontrakter på nuværende tidspunkt udbydes og indgås på hjemmemarkedet, ventes det, at også det grænseoverskridende fjernsalg hurtigt vil gribe om sig. Det er et aktivitetsområde, der stadig er i sin vorden. Kommissionen er derfor ved at undersøge, om det er nødvendigt med bindende lovgivning.

For at få et klart billede af, hvilke problemer der skal tages op i almindelighed og i forbindelse med fjernsalg af finansielle tjenesteydelser i særdeleshed, opfordrer Kommissionen alle interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til den nuværende og forventede udvikling inden for grænseoverskridende levering af finansielle tjenesteydelser. Kommissionen agter med udsendelsen af denne grønbog at give stødet til en bred debat med alle interesserede parter. Der vil inden for de næste par måneder blive afholdt en høring for at give alle interesserede parter lejlighed til at drøfte de emner, der rejses i grønbogen.

Bemærkninger (skriftlige) til denne grønbog bedes senest den 15. oktober 1996 rettet til:

Generaldirektøren for GD XV
Europa-Kommissionen
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles

Telefax: (+ 32.2) 295.65.00
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

FINANSIELLE TJENESTEYDELSER: OPFYLDELSE AF FORBRUGERNES FORVENTNINGER

Finansielle tjenesteydelser spiller en helt afgørende rolle for Den Europæiske Unions økonomi. Praktisk talt alle og enhver gør brug af finansielle tjenesteydelser, lige fra de offentlige myndigheder, de finansielle institutioner og industri- og handelsvirksomheder af enhver art (uanset om der er tale om mindre virksomheder eller kæmpekonger) via de almennyttige foreninger til husholdningerne og de enkelte forbrugere.

Den 29. juni 1995 fastlagde Rådet en fælles holdning til forslaget til direktiv om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg¹. Ved andenbehandlingen i Europa-Parlamentet den 15. december 1995 opnåede et ændringsforslag om at lægge finansielle tjenesteydelser ind under forslagets anvendelsesområde ikke det nødvendige flertal for at blive vedtaget. Selv om finansielle tjenesteydelser var omfattet af det oprindelige forslag fra Kommissionen, accepterede Kommissionens repræsentant under debatten ved andenbehandlingen, at finansielle tjenesteydelser blev udelukket, idet han forklarede, at forbrugerbeskyttelsesaspektet af markedsføringen af finansielle tjenesteydelser i almindelighed og fjernsalg i særdeleshed som følge af den europæiske finansielle sektors stigende kompleksitet og alsidighed fortjente særlig opmærksomhed.

Grønbogen behandler en række forbrugerpolitiske spørgsmål inden for den finansielle sektor, herunder også fjernsalg af finansielle tjenesteydelser. I betragtning af den private forbrugers særlige behov er grønbogen koncentreret om nogle af de bekymrende forhold, den private forbruger står over for. Kommissionen er dog klar over, at det ikke er alle problemer, forbrugerne står over for, der kan tages op i denne grønbog.

I del I viser Kommissionen, i hvilket omfang interesserne hos forbrugerne af finansielle tjenesteydelser er blevet tilgodeset i EU-lovgivningen. I del II peges der på en række bekymrende forhold, som allerede er dukket op. Grønbogens sidste del behandler kort de fremtidige tendenser inden for markedsføringen af finansielle tjenesteydelser, herunder fjernsalg. Interesserede parter opfordres til at fremsætte bemærkninger til alle disse spørgsmål, så Kommissionen kan tage yderligere initiativer på dette område.

¹ EFT nr. C 288 af 30.10.1995.

DEL I - HVAD ER DER OPNÅET HIDTIL?

Inden for finansielle tjenesteydelser har Kommissionens primære målsætning været at etablere et fælles marked, der virkeliggør traktatens principper om fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital. Denne målsætning er nu stort set blevet nået gennem gradvis vedtagelse af omkring 50 direktiver, der har haft tjenesteyderne inden for finansielle tjenesteydelser, EU's pengeinstitutter, forsikringsselskaberne og værdipapircentralerne som målgrupper.

Det fælles marked inden for finansielle tjenesteydelser bygger på principperne om hjemlandstilsyn og gensidig anerkendelse med udgangspunkt i aftalte minimumsstandards for forsigtighedstilsynet. Som et resultat heraf kan tjenesteyderne inden for finansielle tjenesteydelser frit drive virksomhed overalt i EU. Dette skulle føre til større konkurrence, øgede stordriftsfordele og et bredere forbrugsvalg. Disse virkninger er allerede ved at vise sig, bl.a. i fremkomsten af nye finansielle produkter og nye måder at gøre forretninger på (f.eks. inden for forsikring og aktiehandel) samt i øgede grænseoverskridende aktiviteter. Mere detaljerede oplysninger om fordelene ved det indre marked vil foreligge senere på året, idet Kommissionen efter anmodning fra Rådet for øjeblikket er ved at gennemføre en tilbundsående analyse af virkningen af lovgivningen om det indre marked, herunder lovgivningen om finansielle tjenesteydelser. Undersøgelsen vil omfatte økonomiske og andre data om det indre markeds virkning på de større erhvervssektorer, herunder også den finansielle sektor. Dataene vil navnlig belyse det indre markeds virkning i henseende til prisen på forskellige varer og tjenesteydelser, de nuværende og fremtidige udviklingstendenser og forbrugsvalget. Set ud fra denne synsvinkel vil 1996-undersøgelsen være nyttig til at belyse forbrugerpolitikken inden for finansielle tjenesteydelser, men giver formentlig ikke tilstrækkelige oplysninger til at besvare de specifikke spørgsmål, der rejses i denne grønbog.

Den finansielle sektor har traditionelt været underlagt streng regulering, og EU's "minimumsstandards" er vidtrækkende. Denne regulering, hvis primære målsætning har været at skabe de nødvendige betingelser for en fri udveksling af finansielle tjenesteydelser, har også haft den virkning, at den har øget beskyttelsen af den forbruger, der overlader sine penge og finansielle interesser i den finansielle sektors varetægt. Ved at sikre, at tjenesteyderne inden for finansielle tjenesteydelser er finansielt solide, retskafne og pålidelige, udgør disse forsigtighedstilsynsstandards en værdifuld beskyttelse for køberne af disse tjenesteydelser.

Direktiverne om finansielle tjenesteydelser indeholder desuden en række bestemmelser, der tager sigte på at beskytte forbrugernes interesser inden for bestemte områder (f.eks. bestemmelser om forsikringsaftaler, klageadgang, fortrydelsesret, minimumskrav om oplysningspligt og principper for forretningsførelse). Selv om direktiverne om finansielle tjenesteydelser således primært tager sigte på de finansielle institutioner, har beskyttelsen af forbrugernes interesser også spillet en væsentlig rolle. De finansielle institutioner er selv udmærket klar over, at et ærligt omdømme og en god kundeservice er nogle af de mest effektive markedsføringsredskaber på et stadig mere konkurrencepræget marked. Forskellige aspekter af forbrugerbeskyttelsen inden for finansielle tjenesteydelser har - direkte eller indirekte - været taget op i den eksisterende EU-lovgivning. I afsnittene nedenfor behandles specifikt aspekterne vedrørende oplysning, retlig beskyttelse og klageadgang, som tilsammen udgør et grundlæggende sæt af rettigheder til fordel for forbrugerne.

- **Forbrugeroplysning**

På grund af de finansielle tjenesteydelsers kompleksitet er det af afgørende betydning, at forbrugeren råder over de nødvendige oplysninger til at sætte ham eller hende i stand til at træffe en informeret beslutning om, hvorvidt han eller hun skal købe en bestemt finansiell tjenesteydelse, og hvilket produkt der er det bedste at købe. Direktiverne om finansielle tjenesteydelser indeholder derfor en række bestemmelser, der stiller krav til de finansielle institutioner om, at de skal give deres kunder en passende oplysning. Disse bestemmelser gælder for alle de relevante finansielle aftaler uden hensyn til, hvordan kontrakten blev indgået (personlig kontakt, fjernsalg osv.).

Inden for **pengeinstitutsektoren** skal indskyderne - herunder *bl.a.* forbrugerne - informeres om den indskudsgarantiordning, som findes for at beskytte deres indlån og opsparing. Inden for forbrugercredit skal der på forhånd gives information om låneloft, omkostningerne i forbindelse med lånet (især den samlede årlige forrentning) og procedurerne for opsigelse af lånet. Direktivforslaget om grænseoverskridende kreditoverførsler stiller krav om, at kunderne skal informeres ordentligt, både før og efter at overførslen effektueres.

Inden for **forsikringssektoren** skal forsikringstageren både før kontraktens indgåelse og under dens løbetid informeres om de væsentligste elementer i kontrakten (varighed, opsigelsesret, lovvalg, klageprocedurer). Den information, der skal gives, er mere indgående inden for livsforsikring end inden for skadesforsikring ud fra det synspunkt, at livsforsikringsprodukter generelt indebærer et langtidsengagement.

Inden for **værdipapir- og fondsbørssektoren** findes en række direktiver, der alene drejer sig om informationsformidling, og alle direktiverne på dette område tager sigte på at beskytte investoren gennem maksimal gennemsigtighed. Eksempler herpå er aktienoterings- og aktieudbydningsprospekterne, oplysningspligten over for deltagerne i kollektive investeringsinstitutter og kravet i investerings servicedirektivet om at offentliggøre de nærmere enkeltheder i transaktioner til markedet.

- **Retlig beskyttelse**

Bestemte bestemmelser i en række direktiver styrker forbrugers stilling over for de finansielle institutioner og beskytter forbrugernes lovmæssige interesser, hvis et eller andet skulle gå galt. Inden for **alle tre ovennævnte sektorer** kan værtslandet pålægge regler, det har vedtaget for at beskytte almene hensyn. Et koordineret kollektivt investeringsinstitut (UCITS) skal overholde markedsførings- og reklamereglerne i det land, hvor det ønsker at drive virksomhed, mens investeringsselskaber skal overholde reglerne for god forretningsskik i det land, hvor de præsterer tjenesteydelser. Disse bestemmelser er en afspejling af Domstolens retspraksis, der altid har fastslået, at hensynet til beskyttelsen af modtageren af en tjenesteydelse kan begrunde begrænsninger i leveringen af tjenesteydelser på tværs af grænserne, f.eks. forbuddet mod uopfordret telefonsalg ("cold-calling"). Følgelig må forbrugerne gerne beskyttes af nationale forbrugerbeskyttelsesregler, når blot reglerne er ikke-diskriminerende og nødvendige, ikke udgør en duplering og er proportionale i forhold til det tilsigtede formål.

Rom-konventionen af 19. juni 1980² om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, som er blevet ratificeret af næsten alle medlemsstaterne³, indeholder specifikke regler for forbrugeraftaler af enhver art. I alle tilfælde, hvor der indgås en kontrakt med en forbruger efter en henvendelse eller reklame fra en tjenesteyder, må parternes lovvalg ikke medføre, at forbrugeren berøves den beskyttelse, der tilkommer ham i medfør af "ufravigelige regler" (bestemmelser, som loven i et givet land ikke giver mulighed for at fravige ved aftale) i loven i det land, hvor han har sin bopæl. Hvis der ikke er foretaget noget lovvalg, er en forbrugeraftale undergivet loven i det land, hvor forbrugeren har sin bopæl. Konventionen, som ikke dækker forsikringsaftaler, er en omfattende garanti for, at den svageste part falder ind under de mest beskyttende bestemmelser i den lovgivning, han eller hun kender bedst, selv om en anden lov er blevet valgt i kontrakten. Det forhold, at Rom-konventionen tenderer mod at anvende loven i det land, hvor forbrugeren har sin primære bopæl, kan potentielt give anledning til konflikt med princippet om gensidig anerkendelse, som dette anvendes på det fælles marked, og som trækker i retning af at anvende loven i det land, hvor tjenesteyderen er etableret. Skulle denne konflikt opstå, kan forbrugerens hjemmelovgivning have forrang for tjenesteyderens lovgivning, forudsat at den respekterer Domstolens kriterier om almene hensyn (proportionalitet, nødvendighed og ikke-duplering). Er disse kriterier ikke opfyldt, er det loven i det land, hvor tjenesteyderen er etableret, der gælder.

Inden for pengeinstitutsektoren yder direktivet om en indskudsgarantiordning en minimumsdækning på 20 000 ECU (med en dækning på 15 000 ECU i nogle lande i en overgangsperiode), hvis indlån skulle blive indisponible. Denne foranstaltning, som primært tager sigte på at højne stabiliteten i banksystemet som helhed, har dog ikke desto mindre betydelige følgevirkninger for forbrugerbeskyttelsen. Direktiverne om forbrugerkredit har fastsat minimumskrav om f.eks. nødvendigheden af en skriftlig aftale, muligheden for, at forbrugerne kan frigøres fra deres forpligtelser før den fastsatte frist, og formelen til beregning af den samlede årlige forretning. Direktivforslaget om grænseoverskridende kreditoverførsler pålægger bankerne klare forpligtelser, f.eks. forbud mod opkrævning af dobbeltgebyr og minimumsrefusion af tabte overførsler, der yder brugerne (herunder forbrugerne) retlig beskyttelse. Kommissionens henstilling om betalingssystemer indeholder også bestemmelser, der beskriver kortudstedernes og kortindehavernes rettigheder og forpligtelser, herunder bestemmelser om ansvarsfordelingen i tilfælde af bortkomst, tyveri eller forfalskning af kort.

Forsikringsdirektiverne indeholder bestemmelser om lovvalget i kontraktforhold. Den "typiske" situation er den, at den lov, der finder anvendelse, er loven i det land, hvor risikoen er beliggende, hvilket normalt er dér, hvor forsikringstageren har bopæl. Dette sikrer, at de forsikrede normalt er undergivet det regelsæt, som de kender bedst og kun mister den beskyttelse, deres eget lands regelsæt yder, hvis de indvilliger heri. Desuden indrømmer livsforsikringsdirektiverne forsikringstagerne en "fortrydelsesfrist" på 14-30 dage, så de får lejlighed til at reflektere fuldt ud over det langfristede engagement, som de agter at indgå.

² EFT nr. L 266 af 9.10.1980, s. 1.

³ Østrig, Finland og Sverige har endnu ikke ratificeret konventionen.

Inden for **værdipapir- og fondsbørssektoren** har Kommissionen fremlagt forslag til en investeringsgarantiordning, der bygger på de samme principper som indskudsgarantidirektivet. Når det bliver vedtaget, skal hver medlemsstat indføre en investeringsgarantiordning, der yder en minimumserstatning (i det mindste til mindre investorer) i tilfælde af, at et investeringsselskab ikke er i stand til at opfylde sine forpligtelser over for kunderne.

- **Klageordninger**

Inden for **pengeinstitutsektoren** skal medlemsstaterne sikre, at indskyderens ret til erstatning kan påberåbes i en retssag anlagt af indskyderen mod indskudsgarantiordningen. En tilsvarende bestemmelse findes i direktivforslaget om investeringsgarantiordningen. Inden for forbrugerkredit har forbrugeren ret til at indgive klage over udlåneren, og medlemsstaterne skal indføre en af tre alternative tilsynsordninger, nemlig enten sikre, at personer, der tilbyder lån eller kan formidle lån, får officiel tilladelse hertil, eller at sådanne personers aktiviteter underkastes tilsyn eller overvågning fra et officielt organs side, eller tilskynde til, at der oprettes organer, der kan behandle klager og yde information og rådgivning til forbrugerne på dette felt. Forslaget om grænseoverskridende kreditoverførsler stiller krav til medlemsstaterne om at sikre, at der findes passende og effektive midler til at bilægge tvister.

Inden for **retshjælpsforsikring** skal forsikringstageren i tilfælde af en interessekonflikt med den forsikrede eksplicit informeres om sin ret til et frit advokatvalg og til om nødvendigt at gøre brug af en voldgiftsprocedure.

Derudover har den gældende fællesskabslovgivning inden for finansielle tjenesteydelser behandlet en række aspekter, som indirekte har betydning for forbrugerbeskyttelsen, nemlig følgende aspekter:

- **En tillidvækkende finansiell sektor**

Et af hovedformålene med direktiverne om finansielle tjenesteydelser er at opretholde stabiliteten i og tilliden til sektoren. Alle direktiverne bidrager til at opfylde dette mål. En række direktiver om værdipapirmarkedet - mange på områder, hvor der ikke tidligere var nogen national lovgivning - kræver, at al betydningsfuld og prisfølsom information hurtigt formidles til markedet. Desuden er der med direktiverne om hvidvaskning af penge og insiderhandel banet vej for, at der har kunnet vedtages et fælles regelsæt til sikring af ordnede forhold på kapitalmarkederne.

De foranstaltninger, der er truffet inden for alle tre sektorer, kræver, at de ledende medarbejdere og de større aktionærer i selskaberne i den finansielle sektor skal være velkvalificerede og egnede personer med et ulasteligt omdømme og en anerkendt erhvervserfaring. Et direktiv, der blev vedtaget for nylig som reaktion på BCCI's (Bank of Credit and Commerce International) sammenbrud, stiller en række krav med henblik på at bekæmpe bedrageri. De finansielle institutioner må ikke være en del af en organisation, der er uigennemsigtig og vanskeliggør tilsyn; virksomhedens hovedkontor og registrerede hovedsæde skal befinde sig i én og samme medlemsstat, og revisorerne skal indberette alvorlige problemer til de kompetente myndigheder.

I denne forbindelse skal også nævnes EU's konkurrencebestemmelser, der spiller en afgørende rolle for beskyttelsen af forbrugernes interesser på det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

- **Stærke finansielle institutioner**

En forudsætning for, at principperne om gensidig anerkendelse og hjemlandstilsyn, som er hovedhjørnestenene i det fælles marked på dette område, kan fungere uden problemer, er i vid udstrækning, at der hersker gensidig tillid blandt de nationale tilsynsmyndigheder. Det ville have været umuligt at etablere en tilstrækkelig høj grad af tillid, hvis ikke der var blevet udarbejdet et harmoniseret grundlæggende sæt af forsigtighedstilsynsregler. For brugerne og især forbrugerne indebærer dette, at uanset hvilken institution de vælger, vil ét og samme sæt af minimumsforsigtighedstilsynsregler blive benyttet. Dette er af særlig stor betydning, når finansielle tjenesteydelser som f.eks. livsforsikring indebærer et langvarigt engagement.

Inden for alle tre sektorer er udbyderne af de relevante finansielle tjenesteydelser underlagt en formel autorisationsprocedure samt detaljerede og strenge minimumskapitalkrav både fra begyndelsen og løbende. Virksomheder, der ikke har fået meddelt autorisation, må ikke udbyde de centrale tjenesteydelser, direktiverne omfatter.

- **Et bredere udvalg af finansielle tjenesteydelser og produkter**

Et af hovedformålene med at indføre et fælles marked for finansielle tjenesteydelser har været at øge udvalget af finansielle produkter til brugerne og gøre dette udvalg mere alsidigt. Princippet er ret enkelt. Delvis med udgangspunkt i "Cassis de Dijon"-dommen⁴ må enhver finansiell tjenesteydelse, der er underlagt princippet om gensidig anerkendelse, og hvis den leveres lovligt i hjemlandet, udbydes i værtslandet via en filial eller på grænseoverskridende basis, også selv om den pågældende tjenesteydelse ikke findes i sidstnævnte land, eller hjemlandets institutioner ikke må udbyde den. Som et resultat heraf udbydes der allerede nu opsparingsordninger og forsikringsprodukter på markeder, hvor de ikke tidligere fandtes.

- **Fastsættelsen af priserne på finansielle tjenesteydelser**

Brugerne og især forbrugerne forventer, at det indre marked skal bringe dem billigere og bedre finansielle tjenesteydelser. Direktiverne om finansielle tjenesteydelser søger ikke at blande sig i den frie prisdannelse. Den eneste direkte indblanding på dette område har været inden for forsikringssektoren, hvor tvungne og godkendte takster er blevet opgivet. Efter at denne hindring blev fjernet, har forsikringsdirektiverne banet vejen for mere konkurrence.

⁴

Dom af 20. februar 1979, sag 120/78, *Rewe-Zentral AG*, Sml. s. 649.

DEL II - FORBRUGERPROBLEMER I FORBINDELSE MED GRÆNSE- OVERSKRIDENDE TRANSAKTIONER

EU's lovrammer yder allerede ved at pålægge udbyderne af finansielle tjenesteydelser regler og forpligtelser alle kunder en vis beskyttelse.

Som nævnt ovenfor er Kommissionens praktiske erfaringer med det indre markeds funktion dog stadig forholdsvis begrænsede. Dette skyldes til dels, at nogle af direktiverne om finansielle tjenesteydelser først for nylig er trådt i kraft. Men det er dog også sådan, at medlemsstaterne ikke har gennemført alle direktiverne fuldt ud og rettidigt.

Kommissionen er fast besluttet på at gøre sit yderste for at sikre, at de lovmæssige forpligtelser, medlemsstaterne har afgivet, honoreres fuldt ud, bl.a. ved at offentliggøre oplysninger om forløbet af de enkelte medlemsstaters gennemførelse af direktiverne og tage retslige skridt for at sikre, at direktiverne gennemføres rettidigt og korrekt.

Ud over følgevirkningerne af, at EU-lovgivningen ikke er blevet gennemført rettidigt og korrekt, er en række af de problemer, forbrugerne er stødt på, blevet identificeret og bragt til Kommissionens kendskab. Kommissionen er klar over, at dette problemkatalog på ingen måde er udtømmende, og at der sandsynligvis vil opstå andre problemer i fremtiden. Det er dog netop sigtet med denne grønbog at koncentrere debatten om nogle af de eksisterende og fremtidige problemer, så de rette skridt kan tages til at løse dem.

- **Afvisning af at levere finansielle tjenesteydelser til udlændinge**

Nogle forbrugere er blevet nægtet at få leveret finansielle tjenesteydelser i en anden medlemsstat med den begrundelse, at de ikke har bopæl eller er statsborgere i den pågældende medlemsstat. Denne form for "privat" diskrimination er uhyre ilde set blandt de europæiske forbrugere og er tilsyneladende i direkte modstrid med idéen om et indre marked uden grænser.

Kommissionen har f.eks. fra mange forbrugere oplysning om, at en række forsikringsselskaber i én medlemsstat nægtede at forsikre dem eller tilbød dem mindre fordelagtige kontraktvilkår med den begrundelse, at eftersom de kom fra bestemte EU-lande, frembød de en højere risiko for selskabet end andre. Kommissionen er også bekendt med, at visse kreditinstitutter i en anden medlemsstat, angiveligt af skattemæssige årsager, nægter at yde visse banktjenesteydelser (anfordringskonti, kreditkort osv.) til udlændinge.

Den primære vanskelighed med at løse situationer af denne art ligger i, at eftersom aftalefriheden er et væsentligt princip i aftaleretten, kan EU-direktiverne ikke forpligte de finansielle institutioner til at acceptere kunder, hvad enten der er tale om nationale kunder eller udlændinge. Det eneste, forbrugere, der kommer ud for forskelsbehandling, kan gøre, er at indbringe sagen for de nationale domstole. Der er dog tale om et vigtigt problem, som Kommissionen følger nøje i et samarbejde med medlemsstaterne.

- **Vanskeligheder med at levere finansielle tjenesteydelser i en anden medlemsstat**

Medlemsstaterne kan fortsat gennemtvinge deres nationale regler, hvis disse er vedtaget ud fra almene hensyn eller falder ind under deres residuale kompetence (f.eks. pengepolitik). Dette kan føre til, at udvalget af tjenesteydelser, der udbydes, indskrænkes betydeligt. F.eks. findes rentebærende anfordringskonti ikke i mindst én medlemsstat.

Begrænsninger i udbuddet under anvendelse af regler begrundet i almene hensyn giver anledning til bekymring. Kommissionen har udsendt et udkast til meddelelse⁵, hvori den opfordrer til, at der fremsættes bemærkninger om dette spørgsmål. Meddelelsen redegør for, på hvilke retlige betingelser bestemmelser begrundet i almene hensyn fortsat må begrænse udvekslingen af banktjenesteydelser. En lignende redegørelse ventes udarbejdet for forsikrings- og værdipapirsektoren. Retlige restriktioner med begrundelse i almene hensyn afskrækker udenlandske virksomheder fra at udbyde deres varer i udlandet og kan derfor ved at begrænse udvalget være til skade for forbrugerne. Sådanne begrænsningers proportionalitet i forhold til det tilsigtede formål skal derfor påvises.

Inden for forsikringssektoren er der mange klager over vanskelighederne med at opnå den obligatoriske ansvarsforsikring af motorkøretøjer hos forsikringsselskaber, der er etableret i en anden medlemsstat.

Forsikringsselskaberne begrundet ofte deres afvisning heraf med, at systemet med den obligatoriske ansvarsforsikring er for kompliceret. Dette skyldes til dels nødvendigheden af at beskytte både forsikringstageren og ulykkesofret. De ordninger, der er etableret for at opnå denne beskyttelse (system med grønt forsikringskort, medlemskab af garantifonde), kan bevirke, at det ikke er forretningsmæssigt attraktivt at udbyde tjenesteydelser på tværs af grænserne. Forpligtelsen til at udpege en fiskal repræsentant og en forsikringsagent i det land, hvor risikoen befinder sig, medfører desuden ofte betydelige udgifter. Kommissionen er for øjeblikket ved at undersøge dette spørgsmål med henblik på at finde en løsning. Den vil også tage andre forbrugerspørgsmål inden for forsikringssektoren op til overvejelse.

- **Ringe kvalitet i den udbudte tjenesteydelse og manglende information**

Forbrugerne har vanskeligheder med at vurdere og forstå finansielle tjenesteydelser på grund af deres stigende alsidighed og kompleksitet. Kommissionen er bekendt med, at nogle finansielle institutioner, i nogle tilfælde i strid med værtslandets lovgivning, har udbudt komplekse finansielle tjenesteydelser som f.eks. hypoteklån og forbrugslån på tværs af grænserne uden at informere forbrugerne tilstrækkeligt. F.eks. blev de relevante dokumenter ikke udleveret på forbrugers sprog, amortiseringsplan manglede, og tal blev præsenteret på en vildledende måde. Selv om Kommissionen ikke kan gribe ind direkte over for selskaberne eller deres formidlere, kan de nationale myndigheder ifølge direktivernes bestemmelser gøre det ved brug af det samarbejde med de øvrige tilsynsmyndigheder, der er blevet etableret.

⁵ Udkast til meddelelse fra Kommissionen om fri udveksling af tjenesteydelser og almene hensyn i andet bankdirektiv (EFT nr. C 291 af 4.11.1995, s. 7).

De fleste klager til Kommissionen over manglende information af forbrugeren om priser og vilkår, uprofessionel rådgivning og vanskeligheder med at sammenligne forskellige ydelser vedrører banksektoren, hvor direktiverne ikke selv stiller krav om oplysning til forbrugerne (undtagen inden for forbrugerkredit og - når det fremlagte forslag er vedtaget - grænseoverskridende kreditoverførsler). Til opfølgning af rapporten fra maj 1995 om gennemførelsen af direktivet om forbrugerkredit⁶ er Kommissionen ved at undersøge den nuværende situation inden for forbrugeroplysning (både før og efter undertegnelsen af en aftale) inden for kreditsektoren, særlig inden for hypoteklån, forbrugerkredit og leasing.

Hvad angår grænseoverskridende betalinger og navnlig grænseoverskridende kreditoverførsler, behandles de største problemer, forbrugerne peger på - mangelen på fyldestgørende skriftlig information om vilkårene, opkrævningen af dobbeltgebyrer, en alt for lang effektueringsstid og mangelen på passende klageprocedurer - i et forslag, der for øjeblikket er til behandling i Europa-Parlamentet og Rådet, og som forhåbentlig vil kunne vedtages inden sommer. Forbedringen af grænseoverskridende kreditoverførsler og indførelsen af en fælles valuta vil utvivlsomt fjerne to af de største hindringer for den grænseoverskridende levering af finansielle og andre tjenesteydelser. Markedet skulle blive mere integreret, og en fælles valuta skulle gøre det lettere for forbrugerne at foretage sammenligninger.

Hvad betalingskort angår, synes brugergrupperne primært at være betænkeligheder ved den utilfredsstillende gennemførelse af principperne i Kommissionens henstilling fra 1988 om betalingssystemer⁷, specielt reglerne om parternes ansvar i tilfælde af bortkomst, tyveri eller kopiering af et betalingskort. Forbrugerne forlanger desuden større gennemsigtighed i betingelserne for brug af betalingskort, specielt når det benyttes i en anden medlemsstat end den, hvori forbrugerne har sin bopæl. Kommissionen er ved at undersøge problemerne i forbindelse med betalingskort (herunder forudbetalte kort) og andre betalingsfaciliteter (f.eks. hjemmebankservice og cyberbetalinger) med det formål at fremme etableringen af et effektivt fælles marked for disse instrumenter, samtidig med at der sikres forbrugerne en bedre retlig beskyttelse og klar og fyldestgørende information. Kommissionen har allerede afholdt de første orienterende møder med sine rådgivende grupper om betalingssystemer, hvoraf en omfatter repræsentanter for forbrugerne. Yderligere indlæg i denne debat er velkomne, så der kan tages yderligere initiativer.

• Formidlerne

Der er modtaget indberetninger om "aggressive" og undertiden ulovlige initiativer fra formidlere, der ikke er underlagt nogen regulering, specielt inden for bank- og investeringstjenesteydelser, og som ofte har forvoldt stor ulykke og endda økonomisk nød. Forbrugere, der har brug for lån, har fået forelagt tilsyneladende fordelagtige vilkår fra formidlere, der repræsenterer udenlandske institutioner. Disse formidlere beregnede sig høje forhåndshonorarer, og de oplysninger, de videregav, viste sig at være af dårlig kvalitet (f.eks. viste kreditgivningen sig at være betydeligt mere kompliceret og bekostelig, end det tydede på ved første øjekast). Der har også været andre tilfælde, hvor formidlere, der ikke er underlagt regulering, solgte råvarer eller råvarebaserede afledte instrumenter på tværs af grænserne. Kommissionen er i færd med at undersøge, om det vil være hensigtsmæssigt at bringe disse instrumenter (råvarer og råvarebaserede afledte

⁶ Kommissionen beretning om gennemførelsen af direktiv 87/102/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkredit (KOM(95) 117 endelig udg. af 11.5.1995).

⁷ Kommissionens henstilling 88/590/EØF om betalingssystemer, herunder navnlig om forholdet mellem kortindehaver og kortudsteder (EFT nr. L 317 af 24.11.1988, s. 55).

instrumenter) ind under EU-lovgivningen, så disse aktiviteter bliver underlagt autorisation og tilsyn overalt i EU.

Hvis man ser bort fra foranstaltninger i forbindelse med forbrugerkreditdirektivet⁸, falder de ikke-regulerede formidlers aktiviteter ikke ind under den afledte EU-rets anvendelsesområde. Det står derfor medlemsstaterne frit for at regulere deres aktiviteter på den måde, de ønsker for at beskytte forbrugerne, forudsat at de overholder traktatens regler om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser. Men det står dog også klart, at disse formidlers aktiviteter ofte er i strid med gældende national lovgivning. Problemerne i forbindelse med ulovligheder og bedragerier ligger uden for EU's kompetence og kan kun løses af de nationale myndigheder og de nationale domstole. Kommissionen er alligevel i færd med at undersøge, hvordan situationen stiller sig med kreditformidlere, der ikke er underlagt regulering, med det formål at vurdere, hvilken yderligere indsats af lovgivningsmæssig eller anden art der er behov for.

- **Vanskeligheder med håndhævelsen af finansielle aftaler**

Mange af de klager og anmodninger, der indsendes til Kommissionen og Europa-Parlamentet, drejer sig om håndhævelsen af kontrakter (både nationale og tværnationale) og fortolkningen af kontraktvilkår. Når der er tale om opfyldelsen eller fortolkningen af en kontrakt, har hverken Kommissionen eller Europa-Parlamentet beføjelse til at bestemme de kontraherende parterers rettigheder og forpligtelser. Dette ansvar er de nationale domstoles.

- **Manglende harmonisering inden for beskatning**

Forbrugerne klager hyppigt over, at fordelene ved at "gøre indkøb" på tværs af grænserne (pris- og kontraktvilkårene) kan blive udlignet af, at det er skattesystemet i det land, hvor de har deres bopæl, der er gældende. F.eks. er en forbruger, der på grund af fordelagtige priser eller kontraktvilkår tegner en livsforsikringsaftale i udlandet, fortsat underlagt skattesystemet i det land, hvor den pågældende har bopæl. Hele transaktionen kan derved blive meget mindre attraktiv. Desuden har denne forbruger i nogle lande ikke skattefradragsret for præmierne, fordi forsikringsaftalen er indgået med et selskab, der ikke er etableret i det pågældende land. Domstolen har faktisk fastslået⁹, at en medlemsstat for at bibeholde konsekvens i sit skattesystem har lov til at nægte at yde fradragsret for livsforsikringspræmier, hvis de betales til et forsikringsselskab, der ikke er etableret i det pågældende land. En dom afsagt for nylig synes dog at modificere rækkevidden af denne dom, idet den gav en låntager ret til at modtage de sociale fordele, der blev ydet i tilknytning til et banklån, selv om lånet var indgået med et kreditinstitut, der ikke var etableret i det pågældende land¹⁰.

⁸ Direktivet om forbrugerkredit kræver, at medlemsstaterne enten skal sikre, at personer, der tilbyder kredit eller tilbyder at formidle kredit, har officiel tilladelse hertil eller kontrolleres eller overvåges i deres hjemland, eller at der findes passende kanaler, hvorigennem forbrugerne kan indhente oplysninger og fremsætte klager.

⁹ Dom af 28. januar 1992 i sag C-204/90, Bachman, Sml. 1992, s. 249.

¹⁰ Dom af 14. november 1995 i sag C-484/93, Svensson-Gustavsson (endnu ikke offentliggjort).

Fremskridtene på skattefronten har været begrænsede. Så længe der kræves enstemmighed i Rådet i skattespørgsmål, er der ringe udsigter til at løse disse fiskale hindringer for, at det indre marked inden for finansielle tjenesteydelser kan fungere.

- **Specifikke problemer i forbindelse med den obligatoriske ansvarsforsikring af motorkøretøjer**

Nogle af de klager, der er blevet rettet til Kommissionen og Europa-Parlamentet, drejer sig om de specifikke problemer, som ofre i trafikuheld, hvori udenlandske køretøjer er indblandet, er kommet ud for. Disse kommer oven i de sager, der drejer sig om fortolkningen af kontraktvilkårene. Der er grundlæggende to typer problemer.

For det første er der de trafikuheld, der falder ind under systemet med det grønne forsikringskort og motorkøretøjsforsikringsdirektiverne, dvs. uheld, der er forårsaget af en bil, der er på besøg i en anden medlemsstat. Disse ordninger har til formål at hjælpe ofre med at få erstatning og synes at fungere ret godt. For det andet er der de trafikuheld, der ikke falder ind under systemet med det grønne forsikringskort, dvs. uheld, hvor en bil, dens passagerer eller enhver anden person, der er på besøg i en anden medlemsstat, lider skade, og hvor skaden er forårsaget af en bil fra den pågældende medlemsstat. De problemer, ofre i denne slags uheld har med at få en passende erstatning inden for et rimeligt tidsrum (afstand, sprogproblemer, fremmede rets- og domstolsprocedurer), har foranlediget Europa-Parlamentet til at vedtage en beslutning, der slår til lyd for, at der træffes specifikke foranstaltninger på dette felt. Kommissionen har allerede informeret Europa-Parlamentet om, at den overvejer at tage passende skridt til at løse nogle af de problemer, som trafikofre har med at få erstatning.

Endvidere er Kommissionen for øjeblikket ved at undersøge, hvorvidt de obligatoriske og ensartede "bonus-malus"-systemer er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

DEL III - FREMTIDIGE UDFORDRINGER

Det indre marked inden for finansielle tjenesteydelser befinder sig stadig på et forholdsvis tidligt udviklingsstade. Inden for pengeinstitutsektoren har det været i kraft i tre år, inden for forsikring i halvandet år og inden for investeringsservice kun nogle få måneder. Det er derfor vanskeligt at drage endelige konklusioner på dette stadium. 1996-undersøgelsen, som er undervejs, og som skal vurdere de hidtil opnåede resultater og virkningen af det indre marked, vil pege på de mangler og problemer, der findes. Undersøgelsesresultatet vil foreligge senere i år. I de tilfælde, hvor der findes mangler og problemer, vil Kommissionen gøre sig overvejelser om, hvilke skridt der skal tages, eventuelt i form af ny lovgivning eller ændringer i gældende retsakter.

Fjernsalg af finansielle tjenesteydelser er i kraftig ekspansion. Det er et område, der fortjener særlig opmærksomhed. Der er blevet fremlagt et direktivforslag om fjernsalg generelt, der tager sigte på at fastsætte enkle og klare regler for alle nye former for teknikker til fjernsalg af varer og/eller tjenesteydelser. For at regulere denne ret specielle situation omfattede Kommissionens forslag i dets oprindelige form en ordning i tre dele, nemlig et krav om forudgående oplysninger inden indgåelsen af en aftale, skriftlig bekræftelse af aftalens indhold og en fortrydelsesfrist på syv dage. Efter adskillige diskussionsrunder inden for EU-institutionerne besluttede Kommissionen at give sin støtte til, at finansielle tjenesteydelser blev holdt ude fra direktivets anvendelsesområde, som det var blevet besluttet i Rådet, og gav tilsagn om at underkaste spørgsmålet en særlig undersøgelse. Der er mange spørgsmål, som skal tages op til overvejelse. Dette gælder bl.a. følgende spørgsmål.

Fjernsalg af finansielle produkter til forbrugerne indebærer et særligt informationsbehov. I denne forbindelse skal der lægges særlig vægt på, hvor entydige og fyldestgørende oplysninger der gives til forbrugerne før og efter indgåelsen af aftalen. Det vil i denne sammenhæng blive vurderet, om der er behov for skriftlig bekræftelse.

Et andet vigtigt spørgsmål er, om der skal indrømmes en fortrydelsesfrist inden for finansielle tjenesteydelser. Inden for livsforsikring giver EU-lovgivningen allerede forbrugerne ret til at annullere en aftale inden for et nærmere bestemt antal dage. Det skal undersøges, om muligheden for at indrømme en fortrydelsesfrist skal udvides til at gælde for andre finansielle tjenesteydelser, f.eks. skadesforsikring og visse banktjenesteydelser. Det accepteres allerede i den fælles holdning til direktivforslaget om fjernsalg, at fortrydelsesretten ikke kan gøres gældende, hvis prisen på varerne eller tjenesteydelserne "er afhængig af svingninger på kapitalmarkedet, som leverandøren ikke har indflydelse på", eller hvis udførelsen af ordren er påbegyndt med forbrugerens samtykke inden udløbet af den fastsatte frist på syv dage.

Spørgsmålet om leverancer uden bestilling (levering af varer uden forbrugerens udtrykkelige samtykke) er på nuværende tidspunkt ikke blevet taget op nogen steder i den gældende lovgivning om finansielle tjenesteydelser. Spørgsmålet om uopfordret brug af visse kommunikationsmidler på afstand (f.eks. automatiske opkaldsapparater og telefaxmaskiner) er for øjeblikket heller ikke omfattet af den gældende lovgivning om finansielle tjenesteydelser. Af denne grund skal det undersøges, i hvilket omfang udbud af finansielle tjenesteydelser til forbrugerne uden deres forudgående samtykke giver anledning til særlige problemer.

Omfanget af og kompleksiteten i fjernsalg synes at være kraftigt stigende. Inden for forsikringsområdet breder fjernsalg og direkte markedsføring sig til alle former for skades- og livsforsikring. Inden for telebankydelser går tendensen i stigende grad i retning af elektroniske bankydelser, og cyberpenge og elektroniske penge findes allerede. Inden for værdipapirsektoren vil datamatbaseret værdipapirhandel, fuldt elektroniske markeder med elektronisk clearing og afregning samt adgang til fjernmarkeder i sidste ende revolutionere handelen med værdipapirer. Fjernsalg af finansielle tjenesteydelser tilbydes og indgås på nuværende tidspunkt primært på hjemmemarkedet. Men det ventes dog, at det grænseoverskridende fjernsalg vil vokse kraftigt ved brug af de nye muligheder, som informationssamfundet byder på.

Forbrugerne skulle med fremkomsten af nye elektroniske tjenesteydelser få større fordele af det indre marked, fordi konkurrencen bliver skærpet, og der bliver et bredere udvalg og opnås mere for pengene. Disse fordele kan dog kun høstes, hvis alle kunder - herunder forbrugerne - og leverandører kan fæste lid til det underliggende sæt af retsregler. Selv om sektoren endnu kun er i sin vorden, tegner fremtiden for Europas finansielle tjenesteydelser sig med disse nye kommunikationsmuligheder lovende, og fordelene for forbrugerne kunne blive betydelige. For at sikre, at disse fordele reelt opnås, vil Kommissionen efter drøftelser med de berørte parter fortsat nøje følge samtlige aspekter af lov- og markedsudviklingen, der berører forbrugerne, samt forbrugernes særlige interesser på dette vigtige område. Kommissionen ønsker at tilskynde til nyskabelser inden for fjernsalg, som kan komme forbrugerne, erhvervslivet og alle øvrige kunder til gode. Behovet for lovgivningsinitiativer på dette felt skal vurderes grundigt.

Finansielle tjenesteydelser er allerede, uanset om de udbydes ved fjernsalg eller ej, omfattet af EU's regler for forbrugerbeskyttelse. I nogle tilfælde (f.eks. de fleste direktiver inden for livs- og skadesforsikring, bankydelser og kollektive investeringsinstitutter) er lovgivningen allerede gennemført i alle medlemsstater, og virkningen af direktiverne begynder så småt at vise sig. I andre tilfælde er nogle medlemsstater stadig i færd med at gennemføre lovgivningen med det resultat, at det stort set stadig er uvist, hvilken virkning (specielt hvad angår investeringsservicedirektivet) den vil få.

Kommissionen mener derfor, at forbrugernes stilling i forbindelse med udviklingen af fjernsalg nu bør undersøges. Dette betyder ikke, at man kan udelukke muligheden af indgriben, herunder i form af bindende lovgivning. Kommissionen er fast besluttet på at sikre, at forbrugerne af finansielle tjenesteydelser i forbindelse med køb ved fjernsalg nyder en grad af beskyttelse, der svarer til den, de nyder, når de køber andre varer og tjenesteydelser. For at få et klart indtryk af, hvilke problemer der trænger sig på, og hvordan de bedst løses, opfordrer Kommissionen til, at der fremsættes bemærkninger til den igangværende og den forventede udvikling inden for fjernsalg af finansielle tjenesteydelser. Dette vil sætte Kommissionen i stand til at vurdere de nye markedsmuligheder inden for den pågældende sektor og de potentielle risici for forbrugerne samt til at overveje, om der er behov for yderligere initiativer, herunder lovforanstaltninger, og i givet fald hvilke.

KONKLUSION

Af denne grønbog fremgår det, at direktiverne om finansielle tjenesteydelser allerede til en vis grad indeholder bestemmelser om forbrugerbeskyttelse. Der skal dog muligvis gøres en yderligere indsats, hvis man tager højde for de konstaterede problemer og den forventede udvikling inden for grænseoverskridende levering af finansielle tjenesteydelser. Kommissionen ønsker desuden at give startskuddet til en bred debat med alle interesserede parter. Den opfordrer til, at der fremsættes bemærkninger til de emner, der er behandlet i denne grønbog, så den kan vurdere, om der er behov for yderligere initiativer. Bemærkningerne bør fokusere på de spørgsmål, der kræver en indgriben fra EU's side:

- I hvor høj grad er forbrugernes interesser i forvejen tilgodeset i henhold til EU-retten og den nationale lovgivning, f.eks. i henseende til forbrugeroplysning, gennemsigtighed, retlig beskyttelse og klageordninger?
- I hvor høj grad sikrer den eksisterende lovgivning en passende forbrugerbeskyttelse specifikt inden for fjernsalg af finansielle tjenesteydelser?
- Skades forbrugernes interesser eller det indre markeds funktion som følge af forskellige nationale forbrugerbeskyttelsesnormer?
- Hvad er det, der forhindrer forbrugerne i at drage fuld fordel af det indre marked inden for finansielle tjenesteydelser?
- Hvilke andre områder, der giver anledning til alvorlig bekymring blandt forbrugerne og ikke tages op i denne grønbog, bør Kommissionen være bekendt med?
- Stiller indførelsen af ny teknologi og nye markedsføringsteknikker krav om supplerende forbrugerbeskyttelsesregler inden for finansielle tjenesteydelser?

Bemærkninger til denne grønbog bedes fremsat skriftligt senest den 15. oktober 1996 til:

Generaldirektøren for GD XV
Europa-Kommissionen
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Telefax: (+ 32.2) 295.65.00
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

Desuden vil Kommissionen arrangere en høring inden for de nærmeste par måneder, så de interesserede parter får lejlighed til at drøfte de rejste spørgsmål.

ISSN 0254-1459

KOM(96) 209 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

09 10

Katalognummer : CB-CO-96-248-DA-C

ISBN 92-78-04527-6

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg