



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 23 november 2009 (24.11)
(OR. en)**

16539/09

**CONSOM 226
MI 443
ECOFIN 831**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
mottagen den:	23 november 2009
till:	Javier SOLANA, generalsekreterare/hög representant
Ärende:	Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Översyn av direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter (2002/65/EG)

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2009) 626 slutlig.

Bilaga: KOM(2009) 626 slutlig



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.11.2009
KOM(2009) 626 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**ÖVERSYN AV DIREKTIVET OM DISTANSFÖRSÄLJNING AV FINANSIELLA
TJÄNSTER TILL KONSUMENTER (2002/65/EG)**

1. INLEDNING

1. Enligt artikel 20 i direktiv 2002/65/EG om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter (nedan kallat *direktivet*) ska kommissionen undersöka hur den inre marknaden för finansiella tjänster fungerar för att säkra att gränsöverskridande distansförsäljning utvecklas på lämpligt sätt inom denna sektor.
2. Syftet med direktivet är dels att stärka den inre marknaden, dels att uppnå en hög konsumentskyddsnivå. I enlighet med artikel 20 ska man vid översynen särskilt fokusera på skillnader i nationella bestämmelser när det gäller de aspekter av direktivet som inte har harmoniserats fullt ut, dvs. information till konsumenterna innan de ingår avtal och ångerrätten. Vid översynen ska kommissionen utvärdera de svårigheter som konsumenter och leverantörer kan möta till följd av dessa skillnader och bedöma om det är nödvändigt att ändra direktivet.
3. Direktivet är en övergripande åtgärd som omfattar alla finansiella tjänster och antogs den 23 september 2002. Medlemsstaterna hade två år på sig för att införliva det i sin nationella lagstiftning. I den rapport som lades fram för Europaparlamentet och rådet i april 2006¹ meddelade kommissionen att översynen skulle skjutas upp på grund av att medlemsstaterna inte införlivat direktivet i tid². De flesta av medlemsstaterna införlivade direktivet först under 2005 eller 2006.
4. Rapporten bygger på slutsatser från studier och analyser av situationen på marknaden och på huruvida det spelrum som medlemsstaterna har när det gäller bestämmelser som inte har harmoniserats fullt ut har påverkat fullbordandet av den inre marknaden och direktivets syfte att skydda konsumenterna. Större delen av analysen kommer från två studier som kommissionen har tagit initiativ till³. I den rättsliga studien granskas direktivets konsekvenser ur ett rättsligt perspektiv. Slutsatser från denna studie har beaktats i den studie som undersöker direktivets ekonomiska konsekvenser för gränsöverskridande distansförsäljning av finansiella tjänster.
5. Dessutom fördes under 2007 och 2008 diskussioner med konsumentorganisationer och sektorn för finansiella tjänster. I september 2007 skickade man ut ett frågeformulär till medlemsstaterna och en workshop anordnades i mars 2008. I kommissionens rapport beaktas även resultaten av nationella och EU-omfattande undersökningar, t.ex. Eurobarometerundersökningar, och slutsatserna från kommissionens fokusgrupper om förhandsinformation från 2007 samt resultaten av kommissionens kontroller av införlivandet av direktivet. De uppgifter som samlats in bygger på material från perioden före den ekonomiska och finansiella krisen. Inga nyare uppgifter föreligger.

¹ KOM(2006) 161 slutlig.

² Domstolen fann att två medlemsstater inte hade fullgjort sin skyldighet att införliva direktivet i tid; se domstolens dom av den 7 december 2006 i mål C-127/06 Europeiska kommissionen mot Storbritannien, REG 2006, s. I-131, och domstolens dom av den 19 april 2007 i mål C-141/06, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien, REG 2007, s. I-58.

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

2. SITUATIONEN PÅ MARKNADEN

6. Marknaden för företag som tillhandahåller gränsöverskridande finansiella tjänster, oavsett på vilket sätt, är fortfarande mycket begränsad i detaljhandelssektorn, såväl inom bankväsendet som inom försäkringsbranschen. Eurobarometerresultaten⁴ visar t.ex. att endast 4 % av medborgarna i EU-15 hade ett bankkonto i ett annat land⁵ 2003. Denna andel ökade till 8 % (i EU-25) under 2006⁶.

Om man gör en övergripande jämförelse mellan distansförsäljning (gränsöverskridande och inhemsk) av vanliga varor och tjänster och distansförsäljning av finansiella tjänster, visar den senaste Eurobarometerundersökningen att medan över hälften (52 %) av alla européer under 2007 köpte varor eller tjänster på distans i EU⁷, var andelen för distansförsäljning av finansiella tjänster mycket lägre (12 %)⁸. Även om denna andel fortfarande är mycket låg är tendensen för distansförsäljning av finansiella tjänster emellertid på uppåtgående, eftersom andelen för 2006 endast låg på ungefär 7 %⁹.

Skillnaden är ännu större om man jämför den gränsöverskridande handeln med finansiella tjänster med den inhemska handeln. Av de 12 % av EU-medborgarna som under 2007 köpte en finansiell tjänst av något slag på distans, köpte 10 % från en leverantör i hemlandet, medan endast 1 % köpte från en leverantör i ett annat EU-land, och 1 % från en leverantör utanför EU¹⁰. Den senaste statistiken visar att den gränsöverskridande handeln i allmänhet har stagnerat¹¹. Detta bekräftar i den ekonomiska studien där det noterades att den gränsöverskridande distansförsäljningen av finansiella tjänster är extremt låg.

7. De personer som handlar över gränserna är vanligtvis unga, välutbildade, förvärvsarbetande som har Internetanslutning (Internet är den absolut vanligaste kanalen för distansförsäljning), vilket framgår av kommissionens fokusgruppstudie¹². I själva verket är 31 % av EU-medborgarna inte intresserade av gränsöverskridande handel eftersom de saknar Internetanslutning¹³. Länder med hög Internetanvändning, t.ex. de nordiska länderna, ligger därför ofta i topp när det gäller distansförsäljning.
8. I kommissionens senaste rapport om gränsöverskridande e-handel i EU¹⁴, som bekräftar betydelsen av Internet och klyftan mellan den inhemska och den

⁴ Eurobarometer (EB) 60.2 (2004), *EU Public Opinion in Europe: Financial Services, Report B*, s. 53, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_205_fullreport_en.pdf

⁵ *Qualitative study among cross-border buyers of financial services in the European Union*, Optem, december 2003, s. 5. Även om urvalet inte var representativt fann man att bankkonton var den produkt som var enklast att mäta.

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

⁶ Special EB 252 (2006), *Consumer Protection in the Internal Market*, s. 106, se fotnot 4.

⁷ Special EB 298 (2008), *Consumer Protection in the Internal Market*, s. 14, se fotnot 4.

⁸ Idem s.84.

⁹ Se fotnot 6, s. 112.

¹⁰ Se fotnot 7, s. 84.

¹¹ Andra resultatavslutningen för konsumentmarknaderna, KOM(2009) 25 slutlig, s. 3.

¹² Europeiska kommissionen, *Pre-contractual Information for financial services*. Kvalitativ undersökning i de 27 medlemsstaterna, januari 2008.

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

¹³ Se fotnot 6, s. 57.

¹⁴ SEK(2009) 283 slutlig, s. 5.

gränsöverskridande handeln, framgår det att andelen konsumenter som beställde varor eller tjänster via Internet ökade från 22 % 2004 till 34 % 2008. Denna ökning gällde dock bara handel på nationella marknader. Nätkonsumenterna är fortfarande obenäga att köpa varor och tjänster från andra länder och klyftan blir större och större. Mellan 2006 och 2008 ökade den gränsöverskridande näthandeln endast marginellt, från 6 % till 7 %.

9. Gränsöverskridande handel är vanligare i EU:s första 15 medlemsstater och i euroländerna än i de länder som anslöt sig till EU efter 2004 och de länder som inte ingår i euroområdet. I allmänhet har européerna idag mer förtroende för att handla i andra EU-länder än 2006¹⁵.
10. Uppgifter från banksektorn visar att den gränsöverskridande distansförsäljningen av finansiella tjänster fortfarande är ganska obetydlig, delvis på grund av att distansförsäljning ännu inte är en av bankernas viktigaste försäljningsmetoder. Liksom vid gränsöverskridande inköp av vanliga varor och tjänster visar den senaste Eurobarometerundersökningen att medborgarna betraktar språkproblem som det största hindret för att köpa finansiella tjänster från ett annat land. 37 % angav språkproblem, följt av risk för bedrägeri (30 %), obegriplig (29 %) eller ofullständig information (26 %) och extrakostnader (24 %)¹⁶.
11. Man bör skilja de gränsöverskridande distanstjänster som erbjuds direkt av tjänsteleverantörer i ett annat medlemsland och de tjänster som erbjuds indirekt genom att man etablerar en filial eller ett dotterbolag, via en mellanhand eller en webbtjänst i en annan medlemsstat, vanligtvis med stöd från backoffice i den ursprungliga medlemsstaten. Dessutom finns det vanligtvis ingen specifik modell för kundkontakter, utan leverantörer av finansiella tjänster använder istället flerkanalsmarknadsföring och kombinerar distansförsäljning och personlig betjäning. Denna tydliga preferens noteras i den ekonomiska studien, där det konstateras att kontrakt sällan ingås via en enda kommunikationskanal, t.ex. endast via Internet, per telefon eller genom personlig kontakt. Detta bekräftas också av kommissionens fokusgruppstudie¹⁷ där man noterade att konsumenterna vill få personlig rådgivning från yrkeskunniga, utöver den information de kunde få via Internet.
12. Även om det är föga troligt att konsumenterna i framtiden inte längre kommer att vilja ha personlig betjäning, har den kanal genom vilken finansiella tjänster marknadsförs en betydande utvecklingspotential. Resultaten av den ekonomiska studien visar att det finns tillväxtpotential där stora företag som etablerar sig på en marknad kan uppnå stordriftsfördelar, eller på stora marknader. Det är dock svårt att uppnå en kritisk massa på små eller mindre utvecklade finansmarknader även om detta hinder kan överbryggas när stora prisskillnader mellan olika marknader kan locka banker till vissa marknader. Stärkta och integrerade marknader inom både bank- och försäkringssektorn resulterar i ett fåtal större företag som är verksamma

¹⁵ Se fotnot 7, s. 52.

¹⁶ Se fotnot 6, s. 89.

¹⁷ Se fotnot 12, s. 14.

över hela Europa och vars marknadsandel ökar, både inom försäkrings-¹⁸ och inom banksektorn¹⁹.

13. De erbjudanden som bäst kan anpassas till distansförsäljning omfattar främst enkla produkter inom kategorierna sparande och investeringar, lån samt skadeförsäkringar. Enligt den ekonomiska studien är andra lån än hypotekslån och sparkonton bankernas populäraste distansförsäljningsprodukter, följt av aktier, obligationer och kreditkort. När det gäller utbud av produkter via gränsöverskridande distansförsäljning minskar antalet produkter, sparande och kreditkort är de enklaste och således de mest populära produkterna för denna marknad.

3. INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVET

Införlivande i medlemsstaterna

14. När man kontrollerar hur väl medlemsstaternas bestämmelser stämmer överens med direktivet framgår det att det är några få bestämmelser som ger upphov till de flesta problemen i samband med införlivandet.
15. Artikel 3 handlar om den information som ska ges till konsumenterna innan de ingår distansavtal. Enligt direktivet ska konsumenterna få information om identiteten på den som företräder leverantören i den medlemsstat där konsumenterna är bosatta eller om identiteten på andra yrkesutövare än leverantören som de har affärsmässiga kontakter med. Några medlemsstater har inte införlivat ett av dessa krav.
16. I artikel 6 definieras ångerrätten och i punkt 2 i denna artikel fastställs när denna rätt inte ska tillämpas. Några medlemsstater har fastställt en räckvidd som går utöver de undantag som anges i artikel 6.2.
17. Artikel 7 gäller betalning för den tjänst som tillhandahållits innan ångerrätten utövas. Om konsumenterna utnyttjar sin ångerrätt kan de endast åläggas att betala för den tjänst som leverantören i enlighet med distansavtalet faktiskt tillhandahållit. Leverantörerna eller konsumenterna ska betala tillbaka de belopp de erhållit inom 30 dagar. Några medlemsstater har inte införlivat en av dessa bestämmelser på korrekt sätt.
18. I vissa av de fall som nämns ovan har kommissionen inlett formella överträdelseförfaranden och kan eventuellt komma att göra det för andra överträdelser.

Konsumenternas rätt till information innan de ingår avtal

19. I enlighet med artikel 4.2 har medlemsstaterna rätt att införa strängare bestämmelser om krav på förhandsinformation (de kan antingen behålla befintliga krav eller införa nya).

¹⁸ CEIOPS (2007), *Report on Financial Conditions and Financial Stability in the European Insurance and Occupational Pension Fund Sector 2006-2007 (Risk Update)*, s. 16, <http://www.ceiops.eu/media/files/publications/reports/CEIOPS-DOC-12-07.pdf>

¹⁹ SEK(2007) 1696, *European Financial Integration Report 2007*, bilaga II, diagram 1.4, s. 50 och diagram 3.1, s. 64.

20. Enligt tillgängliga uppgifter har 16 medlemsstater (Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Malta, Portugal, Rumänien, Slovakien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike) tillämpat artikel 4.2²⁰.
21. Bland dessa krav på ytterligare förhandsinformation kan nämnas bl.a. detaljerade adressuppgifter för leverantören, tillstånd och licenser, villkor för rätten att ändra avtalsvillkoren, tillgänglighet för funktionshindrade, avtalets löptid, uppgifter om garantifonder och garantisystem, uppgifter om leverantören är föremål för insolvensförfarande, vilket språk som ska användas, kvitton, uppgifter om provningsförfaranden eller ångerrätt, eventuella risker, hur informationen ska lagras och uppgiftsutlämningskrav i samband med telefonsamtal.
22. För närvarande finns det inget som tyder på att de rättsliga skillnader som följer av medlemsstaternas tillämpning av artikel 4.2 utgör ett betydande hinder för existerande transaktioner, eller att de har en direkt inverkan på distansförsäljningen av finansiella tjänster i EU. I den rättsliga studien konstaterades inte några specifika klagomål eller problem till följd av tillämpningen av denna bestämmelse.

Ångerrätt

23. Enligt artikel 6.3 får medlemsstaterna föreskriva att ångerrätten inte ska tillämpas i vissa särskilda fall såsom a) krediter som huvudsakligen är avsedda för att förvärva eller behålla äganderätt till mark eller en befintlig eller planerad byggnad eller för att renovera eller förbättra en byggnad, b) krediter som säkras antingen genom inteckning i fast egendom eller en rättighet med anknytning till fast egendom, eller c) uttalanden som konsumenter gjort under medverkan av en offentlig tjänsteman, under förutsättning att den offentlige tjänstemannen bekräftar att konsumenten har garanterats de rättigheter som avses i artikel 5.1.
24. Enligt tillgängliga uppgifter har 14 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Danmark, Frankrike, Irland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Storbritannien och Sverige) utnyttjat möjligheterna enligt artikel 6.3 a och b. Fyra medlemsstater (Italien, Luxemburg, Polen och Rumänien) har utnyttjat möjligheterna enligt artikel 6.3 c²¹.
25. För närvarande finns det inget som tyder på att skillnaderna i ångerrätten på grund av tillämpningen av artikel 6.3 utgör något stort rättsligt hinder eller att de har en direkt inverkan på distansförsäljningen av finansiella tjänster i EU. I samband med den rättsliga studien konstaterades inte några specifika klagomål eller problem till följd av tillämpningen av denna bestämmelse.

4. DIREKTIVETS ÖVERGRIPANDE KONSEKVENSER

26. Den ekonomiska studien visar att de hinder för utvecklingen av företag som tillhandahåller finansiella tjänster genom distansförsäljning huvudsakligen finns på leverantörssidan. Som mycket stora hinder nämns dock bara nationella bestämmelser om bekämpning av penningtvätt och bristen på harmonisering av relevant nationell

²⁰ Se den rättsliga studien s. 51–56, 63–74 samt nationella rapporter.

²¹ Se den rättsliga studien samt nationella rapporter.

lagstiftning samt avsaknaden av EU-lagstiftning i frågor som inte omfattas av direktivet. Medan den första kategorin hinder gäller olika detaljerade nationella regler för hur finansinstitut ska kontrollera kundernas adress och identitet, gäller den andra kategorin främst produktspecifika nationella regler. Ingen av dessa kategorier omfattas av direktivet. Dessutom finns det endast otillräckliga och delvis motsägelsefulla belägg för att den andra kategorin hinder skulle ha stor betydelse eftersom leverantörerna av finansiella tjänster själva och bankföreningarna har olika åsikter i frågan. Medan bankföreningarna anser att dessa hinder är stora delar endast ett fåtal företag (leverantörer av finansiella tjänster) deras uppfattning. Paraplyorganisationen EBIC (*European Banking Industry Committee*), som representerar bankföreningarna på EU-nivå, anser inte heller att medlemsstaternas skiftande bestämmelser utgör ett hinder för den gränsöverskridande distansförsäljningen av finansiella tjänster²².

27. De största hindren på efterfrågesidan beror på språkliga och kulturella skillnader samt på bristen på information om produkter som säljs över gränserna. Europeiska kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att förbättra informationen till konsumenterna innan de ingår avtal, t.ex. genom blanketten för standardiserad europeisk konsumentkreditinformation, som finns i bilagan till det nya direktivet om konsumentkrediter²³, och genom informationsdokumentet för investerare som testas i samband med översynen av fondföretagsdirektivet²⁴. När det gäller hypotekslån syftar genomgången av den europeiska standardblanketten till att förbättra presentationen av förhandsinformationen till konsumenterna²⁵. I sitt meddelande om paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare föreslår kommissionen åtgärder för att kunna ge dem som investerar i dessa produkter tydlig och jämförbar information innan de ingår avtal²⁶. Dessa åtgärder har som mål att standardisera den information som ges till konsumenterna innan de ingår avtal så att det blir enklare för dem att jämföra erbjudanden från olika leverantörer. Detta minskar risken för att konsumenterna betalar mer än nödvändigt eller tar onödiga risker när de köper finansiella tjänster. Kommissionen kommer dessutom att inleda en undersökning om tjänster för icke-professionella investerare. Undersökningen kommer att göra det möjligt att kartlägga de viktigaste beteendemönster som påverkar konsumenternas val i den här sektorn.
28. Kombinationen av hinder på efterfråge- och utbudssidan förstärks av de finansiella tjänsternas karaktär. De skiljer sig från andra varor och tjänster genom att de bl.a. i allmänhet är mer komplexa och ofta kräver ett betydande långsiktigt ekonomiskt åtagande för att uppnå ett visst mål. Detta gör det nödvändigt att tillhandhålla rådgivning för att hjälpa konsumenterna så att de kan anta detta åtagande. Dessutom är vissa tjänster, t.ex. fordonsförsäkringar, svåra att leverera från ett annat land på grund av risklokaliseringen. Även om direktivet ger rättsliga ramar för distansförsäljning av finansiella tjänster ändrar det inte tjänsternas komplexa natur.

²² *EBIC Position on the Draft Final report on the Legal Impact of Directive 2002/65 on the Distance Marketing of Consumer Financial Services*, s. 9.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG, bilaga II (EUT L 133, 22.5.2008, s. 66).

²⁴ Omarbetning av direktiv 85/611/EEG, KOM(2008) 458 slutlig, se artikel 76.

²⁵ Vitbok om integreringen av marknaden för hypotekslån i EU, KOM(2007) 807 slutlig, s. 6.

²⁶ KOM(2009) 204 slutlig.

29. Samtliga medlemsstater har tack vare direktivet infört regler och bestämmelser som ger leverantörer och konsumenter möjlighet att sälja och köpa finansiella tjänster på distans. Även om den nationella distansförsäljningen av finansiella tjänster har ökat, (även om den fortfarande ligger på en generellt låg nivå) kan man för tillfället inte dra slutsatsen att dessa regler och bestämmelser har främjat utvecklingen av den gränsöverskridande verksamheten. I den rättsliga studien noterades att inga konsumenter hittills har klagat på hur direktivet tillämpas. Jurister och konsumentorganisationer som tillfrågades i samband med studien förklarade detta med att det fortfarande inte sker särskilt många transaktioner på detta område.

5. SLUTSATS

30. Marknaden för gränsöverskridande distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter är idag mycket liten. I de flesta medlemsstater trädde nationella genomförandebestämmelser i kraft först från 2005/2006 och marknaden har inte utvecklats väsentligt sedan direktivet trädde i kraft. Detta överensstämmer med slutsatserna i rapporten om e-handel²⁷, enligt vilka marknaden eventuellt kan växa till sig på medellång och lång sikt eftersom företagens attityder ofta bygger mer på synsätt än på verkliga problem och eftersom konsumenternas ökande intresse för att handla på nätet kommer att skapa efterfråga på expansion över gränserna.
31. De största hindren för konsumenterna på denna marknad är språkliga och kulturella. Kommissionen kan dock inte vidta några åtgärder på detta område. När det gäller bristen på information om lagstiftning som reglerar finansiella produkter på särskilda marknader kommer kommissionen att vidta betydande åtgärder för att förbättra informationen på lån- och investeringsområdet.
32. Om den framtida utvecklingen inom e-handeln generellt sett inte avspeglas av en liknande utveckling när det gäller distansförsäljning av finansiella tjänster, kan kommissionen komma att överväga att ändra direktivet eller vidta andra lämpliga åtgärder.
33. Det finns för tillfället inga belegg för att konsumenterna har problem till följd av direktivet inte genomförts på rätt sätt. Det finns inte heller något som tyder på att det faktum att det finns många olika nationella regler till följd av att medlemsstaterna i olika hög grad utnyttjar de möjligheter som direktivet ger, har haft direkta konsekvenser för den låga nivån på gränsöverskridande distansförsäljning av finansiella tjänster.
34. Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att det för närvarande inte bör föreslås några ändringar av direktivet. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka utvecklingen på marknaden och tillämpningen av direktivet.

²⁷ Se fotnot 14, s. 20.