



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.12.2015 r.
COM(2015) 630 final

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie detalicznych usług finansowych

**Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i
przedsiębiorstw**

Zielona księga w sprawie detalicznych usług finansowych

Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw

Sekcja 1 Tworzenie prawdziwego europejskiego rynku detalicznych usług finansowych

Jednolity rynek Unii Europejskiej wraz z czterema swobodami¹ oferuje obywatelom UE ogromne możliwości. W obszarach, w których jednolity rynek jest dobrze rozwinięty, jak w przypadku podróży lotniczych, 500 mln konsumentów odnosi korzyści z szerokiego zakresu konkurencji oferującej wszystkim większy wybór, lepsze usługi i niższe ceny. Jednym z priorytetów przewodniczącego Komisji Jean-Claude’a Junckera jest osiągnięcie pogłębionego i bardziej uczciwego jednolitego rynku.

W ramach finansowania detalicznego świadczonych jest szereg usług mających zasadnicze znaczenie dla obywateli: gdzie trzymamy nasze pieniądze, w jaki sposób oszczędzamy na starość, w jaki sposób płacimy za nabycie domu lub inne zakupy, jak ubezpieczamy siebie lub naszą własność na okoliczność problemów zdrowotnych lub wypadków. Rozwój skutecznych rynków europejskich zapewniających te usługi zwiększy wybór dla konsumentów, umożliwi odnoszącym sukcesy dostawcom oferowanie usług w całej UE oraz pozwoli wspierać nowe podmioty i innowacyjność. Obecnie jednak europejskie rynki detalicznych usług finansowych w zasadzie nie istnieją. Jedynie niewielki odsetek detalicznych usług finansowych kupowanych jest w sposób transgraniczny. Na rynkach krajowych występuje wiele produktów wysokiej jakości, jednak konsumentom z jednego państwa członkowskiego trudno jest nabywać produkty oferowane w innym państwie członkowskim. Fakt ten ogranicza nie tylko wybór. Istnieją dowody wskazujące, że ceny w UE są bardzo zróżnicowane: np. w niektórych państwach członkowskich ubezpieczenie samochodu dla tego samego klienta może być dwa razy droższe niż w innych państwach członkowskich.

Cyfryzacja – rozwój nowych modeli biznesowych i usług za pomocą technologii – zapewnia potencjalnym konsumentom łatwiejszy dostęp do informacji. W rezultacie fizyczna lokalizacja stron biorących udział w transakcji stała się mniej ważna. Cyfryzacja może przyczynić się do obniżenia cen i poprawy porównywalności produktów, stawiając konsumentów na silniejszej pozycji przy dokonywaniu ostatecznych wyborów. W dłuższej perspektywie cyfryzacja powinna umożliwić przedsiębiorstwom udostępnianie produktów na całym terytorium Unii, urzeczywistniając tym samym ideę jednolitego rynku europejskiego.

Kluczowe dla rozwoju jednolitego rynku w tym obszarze będzie budowanie pewności i zaufania: pewności przedsiębiorstw, iż mogą prowadzić transgraniczną działalność gospodarczą oraz zaufania wśród konsumentów w zakresie ochrony ich interesów w przypadku korzystania z usługi na poziomie transgranicznym. Aby osiągnąć te cele, usługi i produkty muszą być zrozumiałe: innymi słowy, informacje dotyczące ich funkcji, ceny i porównania z innymi produktami powinny być dostępne w taki sposób, aby konsumenci mogli je zrozumieć.

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) gwarantuje swobodny przepływ towarów, kapitału, usług i osób na obszarze UE.

Opierając się na wcześniejszych działaniach UE w tym obszarze, w niniejszej zielonej księdze przeanalizowano, co można zrobić, aby jednolity rynek przynosił konkretne efekty poprawiające jakość życia Europejczyków. Ulepszony rynek detalicznych usług finansowych stwarzałby również nowe możliwości rynkowe dla dostawców, wspierając wzrost w gospodarce europejskiej i sprzyjając tworzeniu nowych miejsc pracy.

1.1 Cel

Niniejsza zielona księga daje możliwość wyrażenia opinii na temat sposobu, w jaki europejski rynek detalicznych usług finansowych – obejmujący rynek ubezpieczeń, kredytów i pożyczek, płatności, rachunków bieżących i oszczędnościowych oraz innych inwestycji detalicznych – może dalej otwierać się, przynosząc lepsze rezultaty konsumentom i przedsiębiorstwom, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów i inwestorów. Ponadto niniejszy dokument stanowi próbę stwierdzenia, jakie konkretne bariery utrudniają konsumentom i przedsiębiorstwom pełne korzystanie z jednolitego rynku, a także określenia sposobów na pokonanie tych barier, w tym za pomocą jak najlepszego wykorzystania nowych technologii przy zapewnieniu odpowiednich zabezpieczeń. Celem jest:

- ułatwienie przedsiębiorstwom z siedzibą w jednym z państw członkowskich UE oferowania detalicznych usług finansowych w innych państwach członkowskich UE;
- ułatwienie konsumentom dokonywania zakupów detalicznych usług finansowych oferowanych w innych państwach członkowskich UE oraz
- ułatwienie obywatelom „zabierania” ze sobą produktów finansowych w przypadku przeprowadzki z jednego państwa członkowskiego do innego, niezależnie od tego, czy przenoszą się w celu podjęcia nauki czy pracy, czy też przejścia na emeryturę – tzw. „możliwość przenoszenia”.

Celem niniejszej zielonej księgi jest również zachęcanie do dyskusji na poziomie UE i na poziomie krajowym. Jest to zaproszenie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, innych instytucji UE, parlamentów narodowych i wszystkich zainteresowanych stron do przedstawienia sugestii dotyczących możliwych krótko- i długoterminowych środków z zakresu polityki, które mogą być niezbędne do stworzenia prawidłowo funkcjonującego i konkurencyjnego europejskiego rynku w tym obszarze. Przedmiotem analizy jest więc:

- (1) obecny stan jednolitego rynku detalicznych usług finansowych i ostatnie tendencje w zakresie cyfryzacji (sekcja 2) oraz
- (2) potrzeba podjęcia działań na poziomie UE lub na poziomie krajowym w celu pokonania barier, które obecnie uniemożliwiają konsumentom i przedsiębiorstwom prowadzenie działalności na poziomie transgranicznym (sekcja 3).

1.2 Wcześniejsze działania UE w obszarze detalicznych usług finansowych

Zaufanie konsumentów do sektora finansowego i detalicznych usług finansowych zmniejszyło się na skutek kryzysu finansowego i nadszarpniętej reputacji branży finansowej. Aby odzyskać zaufanie konsumentów i przyczynić się do rozszerzenia jednolitego rynku, UE podjęła ostatnio szereg środków legislacyjnych w obszarze detalicznych usług finansowych. Niektóre z tych inicjatyw są wciąż realizowane na poziomie krajowym. Inicjatywy te

omówiono w dalszej części niniejszej zielonej księgi z uwzględnieniem następujących kwestii:

- wzmocnienie pozycji konsumentów w zakresie podejmowania świadomych wyborów dzięki zaostreniu wymogów dotyczących przejrzystości oraz poprawie usług w zakresie doradztwa przed sprzedażą określonych produktów finansowych, takich jak rachunki płatnicze, kredyt konsumencki i kredyt hipoteczny, produkty inwestycyjne i ubezpieczenie;
- wspieranie rozwoju rynków konkurencyjnych w zakresie rachunków płatniczych przez zapewnienie w całej UE prawa dostępu do zwykłych rachunków płatniczych, niedyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania w odniesieniu do rachunków płatniczych oraz dostępu do usług w zakresie przenoszenia rachunków płatniczych na poziomie krajowym;
- poprawa przepisów dotyczących ochrony konsumentów w zakresie inwestycji, kredytów hipotecznych i ubezpieczeń, aby zwiększyć zaufanie konsumentów do zakupów dokonywanych na rynkach krajowych oraz do zakupów transgranicznych;
- ułatwianie transgranicznej dystrybucji ubezpieczeń i kredytów hipotecznych w celu poprawy konkurencyjności.

Detaliczne usługi finansowe podlegają również szerokiej gamie wymogów i przepisów na poziomie UE i na poziomie krajowym, których celem jest ochrona konsumentów i promowanie wewnętrznego rynku UE detalicznych usług finansowych. Należą do nich wymogi międzysektorowe, takie jak wymogi związane z nieuczciwymi warunkami zawartymi w umowach konsumenckich i z nieuczciwymi praktykami handlowymi stosowanymi przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów², a także przepisy regulujące produkty finansowe i usługi płatnicze w poszczególnych sektorach. Komisja ściśle monitoruje wdrażanie i egzekwowanie obowiązujących przepisów przez państwa członkowskie oraz kontynuuje promowanie współpracy między właściwymi organami krajowymi, aby zapewnić jej skuteczność w całej UE.³ Istotna w tym kontekście jest też działalność Europejskich Urzędów Nadzoru⁴. Oprócz tego Komisja regularnie dokonuje przeglądów ram regulacyjnych sektora

² Zob. np. dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków umownych, dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29); dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych, dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22).

³ Do godnych uwagi narzędzi należą: sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta ustanowiona w ramach rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów – rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1).

⁴ Trzy Europejskie Urzędy Nadzoru to: Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA).

detalicznych usług finansowych w celu stworzenia bardziej zintegrowanych, konkurencyjnych i uczciwych rynków usług finansowych.⁵

1.3 Kwestie zawarte w niniejszej zielonej księdze są zbieżne z ogólnymi priorytetami Komisji

Konsultacje te stanowią uzupełnienie innych kluczowych prac Komisji:

- *Jednolity rynek cyfrowy.* W ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego dla Europy⁶ dąży się między innymi do zapewnienia konsumentom i przedsiębiorstwom lepszego dostępu do towarów i usług oferowanych przez internet w całej Europie dzięki rozwiązaniu problemu nieuzasadnionego „blokowania geograficznego” (ograniczenia zakupów nałożone przez dostawcę). Strategia ta obejmuje również kwestię zapewnienia równych szans różnym usługodawcom oraz przewiduje kompleksową ocenę platform internetowych, ze szczególnym uwzględnieniem przetwarzania danych. Ponadto celem strategii jednolitego rynku cyfrowego jest poprawa interoperacyjności technicznej przez wspieranie normalizacji. Wszystkie powyższe kwestie są istotne dla cyfryzacji sektora finansowego, chociaż nie są dla niego specyficzne.
- *Unia rynków kapitałowych.* Budowanie silniejszego jednolitego rynku kapitałowego służy realizacji celu unii rynków kapitałowych⁷ polegającego na oferowaniu przedsiębiorstwom większego wyboru finansowania na różnych etapach rozwoju oraz na zapewnieniu większych możliwości i lepszych zysków dla oszczędzających i inwestorów detalicznych.
- *Strategia jednolitego rynku.* Strategię jednolitego rynku⁸ tworzą ukierunkowane działania w trzech kluczowych obszarach: tworzenie możliwości dla konsumentów, fachowców i przedsiębiorstw, wspieranie modernizacji i innowacji oraz zapewnianie praktycznych efektów przynoszących korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom w życiu codziennym. Celem strategii jest ułatwienie transgranicznego świadczenia usług oraz wyeliminowanie kluczowych barier dla usług biznesowych i budowlanych. Komisja przeprowadzi przegląd sytuacji na rynku i w razie potrzeby podejmie działania w związku z wymogami w zakresie ubezpieczeń dla dostawców usług biznesowych i budowlanych.

⁵ Na przykład plan działań Komisji w zakresie usług finansowych (1999 r.); komunikat Komisji – Badanie sektorowe na podstawie art. 17 rozporządzenia 1/2003 w sprawie bankowości detalicznej (COM(2007)33 final); zielona księga w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku (COM/2007/0226 final); oraz zielona księga „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych” (COM/2011/0941 final).

⁶ Komunikat Komisji: Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf)

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, COM(2015) 468 final z 30.9.2015.

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw, COM(2015) 550 final z 28.10.2015.

Prezentowana zielona księga uwzględnia wyniki i stanowi uzupełnienie innych, bardziej szczegółowych inicjatyw Komisji, takich jak zaproszenie do składania uwag na temat ram regulacyjnych UE w dziedzinie usług finansowych⁹, trwające prace nad wyeliminowaniem przeszkód w sektorze ubezpieczeń związanych z prawem zobowiązań¹⁰, ocena potencjału dyrektywy dotyczącej sprzedaży usług finansowych na odległość¹¹ oraz prowadzone obecnie badanie sektorowe dotyczące handlu elektronicznego¹².

Sekcja 2 Obecny stan rynków detalicznych usług finansowych

2.1 Rozdrobnienie rynków i niewystarczająca konkurencja

Między państwami członkowskimi UE istnieją duże różnice pod względem cen i wyboru. Na niektórych rynkach tylko nieliczni konsumenci zmieniają produkty, co może zniechęcać przedsiębiorstwa do konkurowania. Ponadto na niektórych rynkach państw członkowskich obserwuje się duże zagęszczenie usługodawców. Unijne rynki detalicznych usług finansowych cechują się niewielką aktywnością transgraniczną. Do pewnego stopnia jest to odzwierciedleniem preferencji kulturowych i krajowych oraz wyborów konsumentów. Nie wszyscy konsumenci chcą dokonywać transgranicznych zakupów usług finansowych. Warto jednak rozważyć, co więcej można zrobić, aby ograniczyć fragmentację rynku.

Wzrost liczby zakupów dokonywanych przez internet kryje w sobie duży potencjał umożliwiający przedsiębiorstwom obsługę klientów w innych państwach członkowskich na odległość. Potencjalnie duży rynek stanowią też konsumenci, którzy są mobilni w obrębie Unii: obecnie 13,6 mln obywateli Unii mieszka w innym państwie członkowskim niż ich państwo pochodzenia, a jeszcze więcej może się na to zdecydować w pewnym momencie swojego życia¹³. Ponadto 35 % Europejczyków mieszka w regionach graniczących z innymi państwami członkowskimi¹⁴ i wielu z nich już dokonuje części swoich zakupów w lokalnych obszarach transgranicznych¹⁵. Taka możliwość powinna także dotyczyć detalicznych usług finansowych, jednak w wielu przypadkach tak nie jest. Aby zapewnić dostęp do rynków wszystkim przedsiębiorstwom, należy ograniczyć niepotrzebne i nieuzasadnione bariery napotymane przez nowe podmioty wchodzące na rynek, w szczególności te przedsiębiorstwa, które są w stanie dostarczać swoje produkty na poziomie transgranicznym w całej UE.

⁹ Komisja Europejska, Zaproszenie do składania uwag na temat ram regulacyjnych UE w dziedzinie usług finansowych (http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_en.pdf)

¹⁰ Zob. więcej informacji: http://ec.europa.eu/justice/contract/insurance/index_en.htm

¹¹ Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywę 97/7/WE i 98/27/WE (DZ.U. L 271 z 9.10.2002, s. 16).

¹² Zob. więcej informacji: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries_e_commerce.html

¹³ Eurostat, obywatelstwo UE – statystyka dotycząca działalności transgranicznej, kwiecień 2013 r. (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizenship_statistics_on_cross-border_activities) (marzec 2015 r.)

¹⁴ Terytoria o specjalnych uwarunkowaniach geograficznych, dokument roboczy, polityka regionalna Unii Europejskiej, nr 02/2009, s. 4–5.

¹⁵ Parlament Europejski, unijne prawo zobowiązań jako narzędzie ułatwiające transakcje transgraniczne: punkt widzenia konsumentów, 2010 r. (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1483>), s. 9.

Czy mieszkasz w Belgii?

☐ Tak
☐ Nie

Jeżeli twoim miejscem zamieszkania nie jest Belgia, otwarcie konta w ABC Direct nie jest możliwe.

Ograniczona działalność transgraniczna

Obecny poziom bezpośrednich transakcji transgranicznych dotyczących detalicznych usług finansowych jest ograniczony – konsumenci dokonują zakupu tych produktów głównie na swoich rynkach krajowych, a przedsiębiorstwa w przeważającym stopniu obsługują rynki, na których znajduje się ich fizyczna siedziba¹⁶. Z ostatnich badań wynika, że odsetek konsumentów, którzy dokonywali już zakupów produktów bankowych w innym państwie członkowskim, nie przekracza 3 % w przypadku kart kredytowych, rachunków bieżących i kredytów hipotecznych¹⁷. W przypadku kredytów konsumenckich jedynie 5 % uzyskano na poziomie transgranicznym¹⁸. Kredyty transgraniczne w strefie euro stanowią mniej niż 1 % wszystkich kredytów udzielanych gospodarstwom domowym w tej strefie¹⁹. W przypadku ubezpieczeń jedynie około 3 % wszystkich składek przypisanych brutto w 2011 r. i 2012 r. było wynikiem świadczenia usług transgranicznych²⁰.

Różnice w zakresie cen i wyboru

Istnieją dowody na fragmentację rynku pod względem różnych cen dla identycznych lub podobnych produktów dostępnych na różnych rynkach krajowych i pochodzących nawet od tego samego dostawcy. Na przykład w przypadku ustanawiania oddziałów na innych rynkach przedsiębiorstwa dostosowują swoją politykę cenową do warunków lokalnych i z reguły nie eksportują bardziej konkurencyjnych cen na inne rynki. Fragmentacja rynku przejawia się również ograniczonym zakresem wyborów dostępnych dla konsumentów w niektórych państwach członkowskich; na przykład na niektórych rynkach konsumenci mają dostęp wyłącznie do kredytów hipotecznych o stałej stopie oprocentowania, na innych z kolei oferuje się im wyłącznie zmienne stopy oprocentowania²¹.

Z informacji zgromadzonych przez grupę użytkowników usług finansowych wynika, że w sektorze bankowym istnieją znaczące różnice między państwami członkowskimi dotyczące szeregu produktów i wykraczające poza to, co można wyjaśnić obiektywnymi różnicami pod

¹⁶ Specjalne badanie Eurobarometru nr 373 dotyczące detalicznych usług finansowych, s. 28 i następne (http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/policy/eb_special_373-report_en.pdf).

¹⁷ Specjalne badanie Eurobarometru nr 373 dotyczące detalicznych usług finansowych, s. 32.

¹⁸ Badanie dotyczące funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich w Europie, lipiec 2013 r. (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/consumer_credit_market_study_en.pdf), s. x-xi

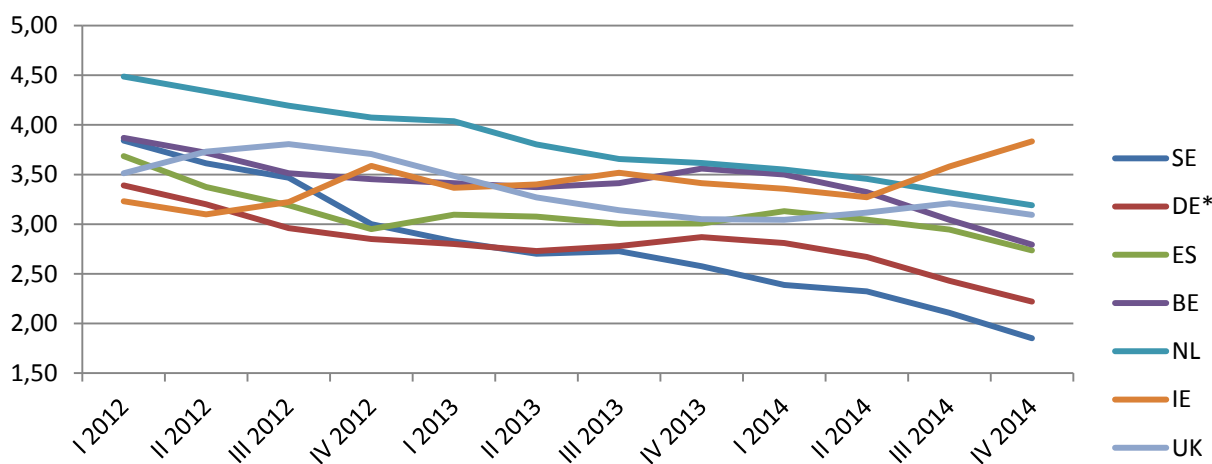
¹⁹ Źródło: baza danych statystycznych EBC.

²⁰ Dokument programowy DSF nr 45 „Cross-border insurance in Europe”, Dirk Schoenmaker i Jan Sass, listopad 2014 r., s. 12.

²¹ Europejska Federacja Hipoteczna, Hypostat 2015 r., s. 15.

względem siły nabywczej i poziomów cen krajowych²². Roczne opłaty pobierane z tytułu kart kredytowych mogą wahać się od 9,10 EUR w Rumunii do prawie 114 EUR na Słowacji. Polecenia przelewów offline są nieodpłatne w niektórych państwach członkowskich, ale we Francji ich koszt może wynosić średnio 3,58 EUR. Występuje również znaczne zróżnicowanie stóp oprocentowania płaconych przez gospodarstwa domowe w różnych państwach z tytułu kredytów hipotecznych (zob. wykres 1)²³. W przypadku kredytów konsumenckich można zaobserwować większe zróżnicowanie stóp oprocentowania niż ma to miejsce w przypadku kredytów hipotecznych.

Wykres 1: Dane Europejskiej Federacji Hipotecznej dotyczące stóp oprocentowania nowych mieszkaniowych kredytów hipotecznych w podziale kwartalnym (w latach 2012–2014)



*Należy zauważyć, że na średnią ważoną dla całego rynku prawdopodobnie wpłynęły głównie pożyczki krótkoterminowe. Przyczyną tego jest dostępny system ważenia: wolumeny pożyczek obejmują przedłużenia, jednak w przypadku przedłużeń okresy...

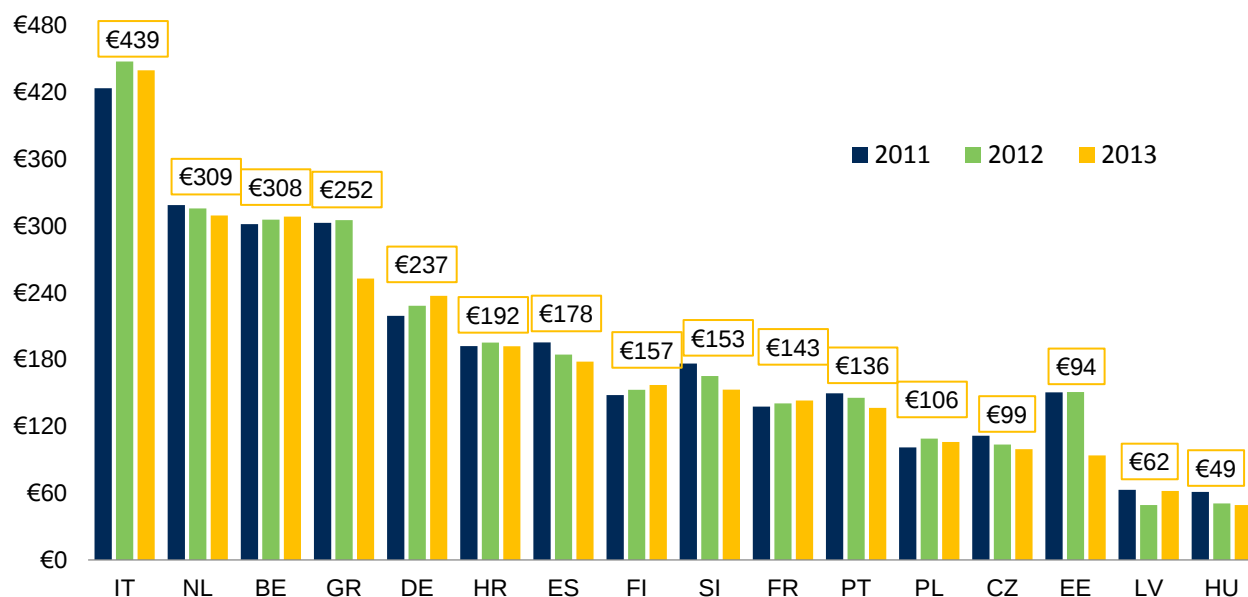
W sektorze ubezpieczeń ten sam ubezpieczający o podobnym profilu ryzyka może płacić dwa razy więcej za podobną polisę ubezpieczeniową w zależności od swojego miejsca pobytu. Informacje zgromadzone przez grupę użytkowników usług finansowych wskazują, że miesięczne składki za porównywalne ubezpieczenie na życie o okresie nieinwestycyjnym trwającym 25 lat wynosiły od 10 EUR miesięcznie na Słowacji i 12,40 EUR miesięcznie w Hiszpanii do 65 GBP miesięcznie w Zjednoczonym Królestwie. W przypadku ubezpieczeń komunikacyjnych na przykład kwoty różnią się nawet wówczas, gdy ubezpieczany jest taki sam model samochodu (wykres 2)²⁴.

²² Grupa użytkowników usług finansowych, „Integracja detalicznego rynku finansowego” (http://ec.europa.eu/finance/financeservices-retail/fsug/papers/index_en.htm).

²³ Źródło: Europejska Federacja Hipoteczna.

²⁴ Sprawozdanie Insurance Europe dotyczące europejskich rynków ubezpieczeń pojazdów, s. 40 (wykres 48), listopad 2015 r. (www.insuranceeurope.eu). Należy zauważyć, że wykres ten został przeredagowany – usunięto z niego państwa nienależące do UE. Zob. także badanie dotyczące rynku ubezpieczeń indywidualnych autorstwa Europe Economics (26.11.2009), s. 301 i 315 (http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/motor/20100302rim_en.pdf).

Wykres 2: Średnie składki na obowiązkowe ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w poszczególnych państwach



Różnice cen można przypisać czynnikom, takim jak różne warunki panujące w gospodarkach krajowych, nierówne poziomy siły nabywczej, odmienne struktury finansowe lub instytucjonalne (np. systemy podatkowe, regulacje lub nadzór), różne koszty finansowania, obietnice wartości (czasami związane ze sprzedażą związaną lub opakowaniem produktu) oraz struktury cenowe na rynkach lokalnych. W przypadku ubezpieczeń (szczególnie ubezpieczeń pojazdów) znacząca zmienność kosztów i ryzyka zapewnienia zabezpieczenia w państwach członkowskich może uzasadniać niektóre różnice cen. Nie ma jednak oczywistego obiektywnego uzasadnienia dla skali różnicy cen produktów, które są w mniejszym stopniu związane z położeniem geograficznym czy lokalnymi cechami ryzyka, takich jak ubezpieczenia na życie (nawet jeśli średnie trwanie życia może nie być identyczne we wszystkich państwach członkowskich). Czynniki te nie zawsze stanowią wystarczające uzasadnienie stopnia fragmentacji cen w UE.

Niewystarczająca konkurencja i minimalna zmiana dostawców przez konsumentów

Rynki bankowości detalicznej i ubezpieczeń w państwach członkowskich są w większości mocno skoncentrowane i wykazują cechy świadczące o tym, iż nie są w pełni konkurencyjne, co ogranicza wybór przez konsumentów oraz wartość i jakość otrzymywanych przez nich produktów. Na przykład na koniec 2013 r. udział w rynku pięciu największych dostawców w sektorze bankowym wynosił od blisko 95 % w Grecji do ponad 30 % w Niemczech i Luksemburgu²⁵. W odpowiedzi na konsultacje społeczne dotyczące przeglądu rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze ubezpieczeniowym większość ubezpieczycieli i

²⁵ Zob. Sprawozdanie dotyczące struktur bankowych, EBC, październik 2014 r., s. 15 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/bankingstructuresreport201410.en.pdf>).

ich stowarzyszeń branżowych stwierdziła, że rynki ubezpieczeniowe są konkurencyjne²⁶. Można jednak zaobserwować dużą koncentrację w obszarze ubezpieczeń na życie i ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie; na przykład współczynnik koncentracji w sektorze ubezpieczeń na życie obliczony w oparciu o udział w rynku pięciu największych zakładów ubezpieczeń na życie w 2013 r. wynosił od 100 % w Estonii i na Malcie do poniżej 40 % w Niemczech i Chorwacji²⁷. Te duże różnice nie wydają się być uzasadnione różną wielkością tych rynków.

Zmiana dostawców produktów w UE jest na niskim poziomie²⁸. Jak wynika z danych Eurobarometru, w 2012 r. ponad 85 % respondentów posiadających kredyt osobisty lub kartę kredytową nie zmieniło ani nie próbowało zmienić dostawcy tego produktu²⁹. Ponadto na poziomie państw członkowskich rynki związane z oszczędnościami pieniężnymi nie funkcjonowały dobrze, przy czym konsumenci w dalszym ciągu byli uzależnieni od jednego dostawcy i produktu, mimo że dostępne były podobne produkty przynoszące większe zyski³⁰. W rzeczywistości zgodnie z tablicą wyników dla rynków konsumenckich detaliczne usługi finansowe należą do obszarów, w których konsumenci są najbardziej niezadowoleni z otrzymywanych usług³¹. Połączenie wysokiego poziomu niezadowolenia, zróżnicowanych cen i niskiego poziomu zmiany dostawców może oznaczać, że na tych rynkach konkurencja nie funkcjonuje prawidłowo z punktu widzenia konsumentów albo że bariery utrudniające zawieranie lub rozwiązywanie umów dotyczących produktów powodują inercję konsumentów i uniemożliwiają im znalezienie najlepszych ofert.

Zmiana zachowań konsumentów może sprzyjać konkurencyjności wśród przedsiębiorstw i stanowić zachętę dla nowych podmiotów do wejścia na dojrzałe rynki. Gdyby nie przeszkody uniemożliwiające transakcje transgraniczne, zmiany dostawców mogłyby również zachęcać przedsiębiorstwa do świadczenia usług z innych państw członkowskich. Dwa rynki, w przypadku których zmiana dostawców może być najtrudniejsza, tj. rynek rachunków płatniczych i kredytów hipotecznych, w ostatnich latach były przedmiotem inicjatyw ustawodawczych na poziomie UE, których transpozycja do prawa krajowego jest nadal w toku. Chodzi o dyrektywę w sprawie kredytów hipotecznych³², która eliminuje bariery w

²⁶ Sprawozdanie podsumowujące odpowiedzi udzielone w ramach konsultacji publicznych dotyczących przeglądu rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze ubezpieczeń (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_iber_review/summary_report_en.pdf).

²⁷ Zob. UE/EOG Statystyki w dziedzinie ubezpieczeń (tabela 10). (<https://eiopa.europa.eu/financial-stability-crisis-prevention/financial-stability>).

²⁸ Monitorowanie rynków konsumenckich w Unii Europejskiej w 2013 r., s. 43-44. (http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/consumer_market_monitoring_2013_part_1.pdf).

²⁹ Badanie Eurobarometru nr 373 dotyczące detalicznych usług finansowych, s. 85.

³⁰ FCA, Sprawozdanie z badania rynków oszczędności pieniężnych (<http://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>); Autoriteit Consument & Market, Bariery wejścia w sektorze bankowości detalicznej w Niemczech, s. 69.

³¹ Zob. najnowszą tablicę wyników dla rynków konsumenckich: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomością mieszkalną i zmieniająca dyrektywę 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34). W art. 25 poruszono kwestie dotyczące przedterminowej spłaty.

zakresie rozwiązywania umów dotyczących produktów, oraz dyrektywę w sprawie rachunków płatniczych³³, za pomocą której stworzono specjalne krajowe usługi w zakresie przenoszenia rachunków płatniczych. Wciąż jednak istnieją inne sposoby wspierania zmiany dostawców na poziomie UE, w niektórych państwach członkowskich na przykład rozważa się możliwości pełnego przenoszenia numerów rachunków bankowych.

Sprzedaż wiązana lub sprzedaż produktów w pakietach również może być barierą w wyborze przez konsumentów. Wraz z przepisami dotyczącymi konkurencji także sprzedaż wiązana lub sprzedaż w pakietach detalicznych produktów finansowych jest przedmiotem przepisów sektorowych ustanowionych w dyrektywie w sprawie kredytów hipotecznych (która zapewni pożyczkobiorcom możliwość wyboru ubezpieczenia od innego dostawcy)³⁴, dyrektywie w sprawie rachunków płatniczych oraz przyszłej dyrektywie w sprawie dystrybucji ubezpieczeń³⁵. Znowelizowana dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID II)³⁶ zawiera także uprawnienie dla ESMA (we współpracy z EUNB i EIOPA) do opracowania wytycznych dotyczących sprzedaży krzyżowej. Klienci powinni być informowani, czy mają możliwość zakupu każdego produktu w pakiecie osobno (np. ubezpieczenia od innego dostawcy), oraz powinni otrzymać jasne informacje na temat kosztów. Komisja będzie nadal monitorować, czy tak się dzieje i czy konieczne są dalsze działania w tym obszarze.

2.2 Zmiana sytuacji sektora detalicznych usług finansowych w obliczu cyfryzacji

W ostatnich latach cyfryzacja i innowacja w szybkim tempie zmieniały kształt detalicznych usług finansowych i wszystko wskazuje na to, że ta tendencja się utrzyma. Przedsiębiorstwa finansowe coraz częściej oferują produkty za pośrednictwem internetu lub za pośrednictwem aplikacji; obecnie zdecydowana większość konsumentów regularnie korzysta z bankowości internetowej w celu obsługi rachunków i dokonywania transakcji³⁷. Zasadniczo te postępy technologiczne oferują możliwość usprawnienia procesu przeprowadzania niektórych transakcji transgranicznych, rozszerzenia dostępu do skuteczniejszych informacji i porad dla

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214).

³⁴ Artykuł 12 ust. 4 dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych: *Państwa członkowskie mogą zezwolić kredytodawcom, by wymagali od konsumentów posiadania stosownej polisy ubezpieczeniowej dotyczącej umowy o kredyt. W takich przypadkach państwa członkowskie zapewniają, by kredytodawca akceptował polisy ubezpieczeniowe wystawione przez ubezpieczyciela innego niż jego preferowany ubezpieczyciel, w przypadku gdy taka polisa charakteryzuje się poziomem gwarancji równoważnym z poziomem zaproponowanym przez kredytodawcę.*

³⁵ Publikacja spodziewana na początku 2016 r., zob. także: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/22-insurance-mediation/>

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

³⁷ Statista, „Online banking penetration in selected European markets in 2014” [Upowszechnienie bankowości internetowej w wybranych rynkach europejskich w 2014 r.], strona internetowa (<http://www.statista.com/statistics/222286/online-banking-penetration-in-leading-european-countries/>)

konsumentów, a także poprawy porównywalności produktów i zwiększenia liczby przypadków zmiany dostawcy³⁸.

Nowe podmioty i nowe techniki na rynku cyfrowym

W sektorze detalicznych usług finansowych zachodzą znaczące zmiany, ponieważ znalazł się on pod wpływem cyfryzacji. Powstają nowe modele biznesowe: na rynek wchodzi dostawcy działający wyłącznie w internecie oraz przedsiębiorstwa technologiczne oferujące usługi (w obrębie państw członkowskich, a niekiedy na poziomie transgranicznym) obejmujące elektroniczne przelewy pieniężne, pośrednictwo w płatnościach online, gromadzenie danych finansowych, wzajemne finansowanie i porównywalność cen. Na rynek wchodzi również nowe podmioty, które nie są tradycyjnymi dostawcami usług finansowych i których podstawowy model biznesowy nie zawsze stanowią usługi finansowe. Na przykład przedsiębiorstwa w branży mediów społecznościowych sprzedają obecnie produkty finansowe. Te nowe technologie mogą być korzystne dla konsumentów, pod warunkiem zachowania odpowiednich norm bezpieczeństwa.

Zarówno przedsiębiorstwa mające stabilną pozycję na rynku, jak i nowe przedsiębiorstwa działające w branży technologii finansowych (FinTech) badają sposoby komunikowania się ze swoimi klientami, sposoby integracji swoich sieci dystrybucji produktów oraz sposoby świadczenia usług, które będą szybsze, sprawniej działające i lepiej dostosowane do indywidualnych potrzeb klientów. W przypadku podmiotów o stabilnej pozycji na rynku technologie cyfrowe, w tym „distributed ledgers” (takie jak metoda „blockchain” stosowana przez Bitcoin), oferują możliwość przekształcenia procesów wewnętrznych za pomocą ulepszonej normalizacji, automatyzacji i korzyści skali. Podmioty o stabilnej pozycji na rynku zawierają też partnerstwa z przedsiębiorstwami typu FinTech lub wspierają je oraz współpracują z wiodącymi dostawcami cyfrowymi, aby kształtować ten trend i pozostać jego liderem. Ponadto przedsiębiorstwa coraz częściej używają „dużych zbiorów danych” pochodzących z różnych źródeł, w tym z mediów społecznościowych, aby gromadzić informacje dotyczące ewentualnych klientów docelowych. Umożliwia to przedsiębiorstwom lepsze zrozumienie klientów, ale również wiąże się z kwestiami dotyczącymi właściwego wykorzystania tych danych.

Zmiany te będą miały szczególny wpływ na dostawców funkcjonujących już na rynku, takich jak obecne na rynku banki, ze względu na ich uzależnienie od dużych i kosztownych oddziałów oraz z powodu roli rachunków płatniczych będących tradycyjnym sposobem dotarcia do konsumentów, które to elementy zostaną zakwestionowane przez pojawienie się technologii finansowych i portfeli cyfrowych. Nowe podmioty wchodzące na rynek koncentrują się również na dochodowej działalności pomocniczej, takiej jak wymiana walut³⁹. Banki i zakłady ubezpieczeń inwestują znaczne środki w cyfryzację sprzedaży i obsługi klienta, mając nadzieję na oszczędności kosztów i zacieśnienie relacji ze swoimi obecnymi

³⁸ KPMG, *Bankowość mobilna 2015 r.: Światowe trendy i ich wpływ na banki*, s. 21-22. KPMG stwierdziło, że zwiększone zainteresowanie produktami finansowymi wynikające z bankowości internetowej zachęca do aktywniejszego przeglądu ewentualnych możliwości konsumentów.

³⁹ KPMG, *Bankowość mobilna 2015 r.: Światowe trendy i ich wpływ na banki*, s. 27.

klientami⁴⁰. Nowe podmioty wchodzące na rynek (które dotychczas nie korzystały ze stabilnej bazy klientów) mają potencjał, by wprowadzić transgraniczne rozwiązania i przejść nowe rynki od podmiotów obecnych już na rynku.

Rozwój internetowych sieci dystrybucji jest szczególnie istotny na poziomie UE. Cyfryzacja, umożliwiając dostawcom i konsumentom łatwiejsze i tańsze dokonywanie i wspieranie sprzedaży na odległość, oferuje dostęp do bogatej bazy konsumentów na jednolitym rynku mogących korzystać z najlepszych dostępnych ofert. Cyfryzacja powinna zasadniczo służyć wspieraniu działalności transgranicznej, nie zobowiązując przedsiębiorstw do zakładania siedzib w innych państwach członkowskich.

Chociaż technologie innowacyjne oferują możliwości w zakresie poprawy obsługi klienta i obniżenia cen, mogą one również stanowić źródło wyzwań związanych z kwestiami regulacyjnymi, w szczególności w odniesieniu do bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych. Zagrożenia cybernetyczne są dużym problemem dla konsumentów i przedsiębiorstw; w miarę postępów w cyfryzacji zagadnienie to będzie miało prawdopodobnie coraz większe znaczenie i wymagać będzie odpowiednich działań. Nowe podmioty nie zawsze podlegają obowiązującym ramom regulacyjnym i nadzorczym w takim samym stopniu jak podmioty już działające na rynku, a dotyczy to również ochrony konsumenta. Postęp technologiczny i rozwój nowych kanałów dystrybucji mogą utrudnić dostarczanie klientom odpowiednich informacji przed zawarciem umowy – na przykład ujawniając obowiązkowe informacje za pośrednictwem urządzeń mobilnych o małych wyświetlaczach. Należy dokładnie rozważyć sposoby i możliwości odpowiedniego reagowania na te wyzwania (w tym dotyczące bezpieczeństwa i ochrony konsumentów).

Nowe produkty finansowe i produkty płatności

Komisja wspiera rozwój innowacyjnych i przyjaznych konsumentowi technologii oraz pragnie zapewnić dostęp do nich szerokiej gamie konsumentów w całej Europie, w miarę możliwości na poziomie transgranicznym. Cyfryzacja usług finansowych doprowadziła do pojawienia się nowych produktów, takich jak pożyczki zaciągane za pomocą krótkiej wiadomości tekstowej (SMS) lub pożyczki społecznościowe, z których część wiąże się z wyzwaniami z zakresu regulacji i ochrony konsumenta.

W szczególności w dziedzinie płatności pojawiają się nowe możliwości wraz z rozwojem płatności realizowanych za pośrednictwem urządzeń przenośnych, płatności online i natychmiastowych płatności na rynku krajowym. W Europie płatności realizowane za pośrednictwem urządzeń przenośnych rozwijają się szybko i obejmują szeroką gamę rozwiązań dotyczących płatności zdalnych i zbliżeniowych udostępnianych obecnie przez uczestników rynku, w tym banki, systemy kart płatniczych, operatorów sieci mobilnych i podmioty internetowe. Usługi te obejmują wzajemne płatności, mobilne portfele, aplikacje bankowe i aplikacje kart płatniczych oraz wykorzystują różne technologie (komunikację zbliżeniową i kody QR stanowiące najlepiej rozwinięte technologie dotyczące płatności w punkcie sprzedaży). Dla konsumenta oznacza to, że może płacić za zakupy za pośrednictwem

⁴⁰ KPMG, *Bankowość mobilna 2015 r.: Światowe trendy i ich wpływ na banki*, s. 21.

swojego telefonu, podzielić koszt posiłku lub przesłać środki pieniężne przyjaciółom za pośrednictwem aplikacji. Często rozwiązania te są jednak ważne jedynie na poziomie krajowym i z reguły nie są interoperacyjne, a przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw konkurują w zakresie narzucania własnych norm. Ograniczony zasięg geograficzny i minimalna interoperacyjność tych rozwiązań ograniczają szanse na przyjęcie ich przez akceptantów, co obniża poziom ich skutecznego wykorzystania na poziomie transgranicznym.

Obecnie w niektórych państwach funkcjonują płatności w czasie rzeczywistym (lub natychmiastowe), a w innych państwach wzbudziły one duże zainteresowanie, ponieważ ich prędkość ma potencjał sprzyjający innowacjom i powstawaniu nowych aplikacji płatniczych. Płatności te są logicznym następnym krokiem na jednolitym rynku płatności detalicznych po przejściu do jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA)⁴¹: dostawcy usług płatniczych w UE zaczęli opracowywać błyskawiczny system przelewów bankowych w ramach jednolitego obszaru płatności w euro. Rada ds. Płatności Detalicznych w Euro i Europejska Rada ds. Płatności⁴² pracują nad ogólnoeuropejską normą dotyczącą natychmiastowych płatności i wzajemnych płatności realizowanych za pośrednictwem urządzeń przenośnych, na podstawie której możliwe byłoby tworzenie systemów interoperacyjnych. Komisja wspiera pracę obu wspomnianych organów.

Sekcja 3 Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw

Nie wykorzystano jeszcze w pełni korzyści, jakie mogą płynąć z jednolitego rynku europejskiego w odniesieniu do detalicznych usług finansowych. Jednym z najbardziej bezpośrednich sposobów poprawy konkurencji i działań dla dobra konsumentów będzie ograniczenie, w miarę możliwości, przeszkód w handlu transgranicznym tych usług. Przeszkody te wynikają z dwóch głównych grup podstawowych przyczyn, które wpływają na dostawców i konsumentów i razem powodują ograniczenie wyboru i konkurencji oraz utrzymanie fragmentacji rynku europejskiego:

- konsumenci nie wiedzą o ofertach pochodzących z innych państw członkowskich i nie mają do nich dostatecznie dużego zaufania, a jeżeli nawet o nich wiedzą i mają do nich zaufanie, to mają problem z dostępem do nich (sekcja 3.1) oraz
- dostawcy nie oferują produktów konsumentom w innych państwach członkowskich, ponieważ nawet w czasach cyfryzacji rozdrobnione rynki generują nadmierne koszty operacyjne i koszty przestrzegania przepisów (sekcja 3.2).

Komisję szczególnie interesuje kwestia, czy stosowanie innowacyjnych technologii cyfrowych może pomóc w przezwyciężeniu wymienionych przeszkód. Brak zaufania ze strony konsumentów i brak pewności prawa przedsiębiorstw handlowych w odniesieniu do transakcji transgranicznych może też wynikać z niespójnego egzekwowania unijnego

⁴¹ Więcej informacji na temat SEPA: http://ec.europa.eu/finance/payments/sepa/index_en.htm

⁴² Zob. więcej informacji: <http://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/governance/eu/html/index.en.html> and <http://www.europeanpaymentscouncil.eu/>

prawodawstwa w całej UE. Sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta obejmuje niektóre kluczowe akty prawne dotyczące ochrony konsumentów w dziedzinie usług finansowych. Jeśli problemem staje się egzekwowanie unijnego prawodawstwa, to więcej można by zdziałać za pośrednictwem takich sieci.

Pytania ogólne

1. *W przypadku których produktów usprawniona dostawa transgraniczna mogłaby zwiększyć konkurencyjność na rynkach krajowych pod względem większego wyboru i lepszych cen?*
2. *Jakie bariery uniemożliwiają przedsiębiorstwom bezpośrednie świadczenie transgranicznych usług finansowych a konsumentom bezpośrednie dokonywanie transgranicznych zakupów produktów?*
3. *Czy możliwe jest wyeliminowanie w przyszłości niektórych z tych barier za pomocą cyfryzacji i innowacyjnych rozwiązań w sektorze FinTech?*
4. *Jakie działania można podjąć w celu zapewnienia, aby wynikiem cyfryzacji usług finansowych nie było rosnące wykluczenie finansowe, w szczególności osób nieposiadających umiejętności cyfrowych?*
5. *Jakie podejście należy zastosować, jeżeli możliwości związane z rozwojem i rozpowszechnieniem technologii cyfrowych są przyczyną nowych zagrożeń w zakresie ochrony konsumenta?*
6. *Czy klienci mają dostęp do bezpiecznych, prostych i zrozumiałych produktów finansowych w całej Unii Europejskiej? Jeżeli nie, co można zrobić, aby zapewnić ten dostęp?*
7. *Czy jakość egzekwowania unijnego prawodawstwa w dziedzinie detalicznych usług finansowych w całej UE stanowi problem z punktu widzenia zaufania konsumentów i integracji rynkowej?*
8. *Czy należy uwzględnić jeszcze inne fakty lub tendencje w związku z transgraniczną konkurencją i wyborem detalicznych usług finansowych?*

3.1 Pomoc konsumentom w transgranicznym zakupie produktów finansowych

Konsumenci na wielu etapach swojego życia muszą podejmować poważne decyzje finansowe o długofalowych skutkach. Przy zawieraniu ubezpieczenia na życie, korzystaniu z kredytu hipotecznego, by kupić dom, przy przeprowadzce za granicę lub gromadzeniu oszczędności na przyszłość konsumenci powinni: (i) wiedzieć, co jest dostępne w innych państwach UE, (ii) otrzymać produkty po konkurencyjnych cenach dopasowane do potrzeb oraz (iii) mieć pewność, że te produkty są bezpieczne i właściwe oraz działają w zamierzony sposób.

3.1.1 Wiedza na temat dostępnych produktów⁴³

Poszukuję najlepszej możliwej oferty w moim państwie członkowskim. Nie wiem, że w innych państwach członkowskich mogą istnieć tańsze lub lepsze produkty.

Konsumenci często nie posiadają dostępu do informacji na temat transgranicznych ofert produktów finansowych; jest im zatem trudno dokonywać zakupów poza krajem

⁴³ Przykłady wykorzystane w niniejszym dokumencie są inspirowane szeregiem przypadków zaczerpniętych z prawdziwego życia, zgłoszonych Komisji.

pochożenia. Niewielu dostawców detalicznych usług finansowych kieruje swoje produkty do konsumentów w państwach członkowskich, w których dostawcy ci nie mają fizycznej siedziby. Ponadto konsumenci napotykać wiele barier, w tym barierę językową, jeśli chcą się dowiedzieć o produktach w innych państwach członkowskich.

Lepsze informowanie klientów i pomoc w zmianie dostawców

Jednym ze sposobów podnoszenia świadomości konsumentów oraz zachęcania ich do zmiany dostawców byłoby zapewnienie im dostępu do kanałów umożliwiających uzyskanie informacji na temat produktów dostępnych w innych państwach członkowskich oraz zrozumienie cech tych produktów. Kanały takie mogłyby obejmować na przykład pośredników finansowych, niezależne porównywarki internetowe lub niezależne internetowe usługi z zakresu doradztwa finansowego.

Niezależne porównywarki internetowe mogą być przydatne w uświadamianiu klientów co do istnienia produktów, lecz ich główna korzyść wynika ze wsparcia konsumentów przy zmianie dostawców dzięki umożliwieniu im oceny i wyboru produktów, które najbardziej odpowiadają ich potrzebom. EIOPA zauważył, że porównywarki internetowe stymulują konkurencję między ubezpieczycielami i pośrednikami ubezpieczeniowymi oraz przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości i porównywalności informacji dostępnych dla konsumentów⁴⁴. Koncepcja ta mogłaby mieć zastosowanie również do innych segmentów produktów oraz do państw członkowskich, w których obecnie narzędzia te są niedostępne. Zawsze należy jednak wziąć pod uwagę, że wiele porównywarek internetowych jako takich w niewystarczającym stopniu przedstawia porównywane wskaźniki i aspekty, a także często nadmiernie koncentruje się na cenie⁴⁵. Porównywarki internetowe są bardzo powszechne w sektorze ubezpieczeń, a w dyrektywie w sprawie rachunków płatniczych wprowadzono obowiązek ustanowienia co najmniej jednej porównywarki internetowej (spełniającej ustalone kryteria jakości) na szczeblu krajowym, w której przedstawione będą oferty różnych instytucji finansowych z zakresu świadczonych przez nie usług w ramach rachunków bankowych, w tym pobierane opłaty.

Inne metody zwiększenia częstotliwości zmian dostawców mogą obejmować działania służące zapewnieniu klientom możliwości wcześniejszego rozwiązywania umów dotyczących nabytych przez nich produktów bez narażenia na uciążliwe kary, jak określono w dyrektywie w sprawie kredytów hipotecznych i dyrektywie w sprawie kredytów konsumenckich⁴⁶, lub działania mające na celu przezwyciężenie inercji konsumentów przez ograniczenie przeszkód i problemów związanych ze zmianą produktów⁴⁷. Ukierunkowane ujawnienie informacji w kluczowych momentach, gdy konsument może odnieść korzyści ze zmiany produktów,

⁴⁴ Sprawozdanie EIOPA dotyczące dobrych praktyk w zakresie porównywarek internetowych (styczeń 2014 r.).

⁴⁵ Komisja Europejska, Narzędzia do porównywania i systemy weryfikacji przez stronę trzecią, strona internetowa

(http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/comparison_tools/index_en.htm).

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66).

⁴⁷ Przedsiębiorstwa podlegają obecnie prawodawstwu UE w zakresie nieuczciwych warunków w umowach i nieuczciwych praktyk handlowych (zob. przypis 3), które ogranicza niektóre bariery umowne i pozaumowne dla zmiany dostawcy przez konsumenta.

mogłoby również zapewnić większe zaangażowanie konsumentów w zakresie podejmowanych przez nich decyzji finansowych oraz mniejsze uzależnienie od jednego dostawcy zakupionych produktów⁴⁸.

Pytania

9. *Jaki kanał byłby najbardziej odpowiedni do informowania konsumentów na temat różnych detalicznych usług finansowych i produktów ubezpieczeniowych dostępnych w całej Unii?*
10. *Co więcej można zrobić, aby ułatwić transgraniczną dystrybucję produktów finansowych przez pośredników?*
11. *Czy potrzebne są dalsze działania, aby zwiększyć porównywalność detalicznych usług finansowych lub ułatwić ich zmianę na usługi oferowane przez dostawców zlokalizowanych w tym samym albo w innym państwie członkowskim? Jeżeli tak, jakie to działania i jakich segmentów produktów dotyczą?*

Rozwiązanie problemu złożonych i nadmiernie wysokich opłat z tytułu transakcji zagranicznych

Mieszkam w strefie euro. Mój bank nalicza wysokie opłaty za każdym razem, gdy przesyłam pieniądze do państwa członkowskiego nienależącego do strefy euro. Wystawiono mi wysoki rachunek za korzystanie z karty kredytowej za granicą, ponieważ kurs wymiany stosowany przez bank był mniej korzystny niż kursy rynkowe, a wcześniej nie poinformowano mnie odpowiednio o naliczanym kursie walutowym.

Jeżeli chodzi o opłaty z tytułu transakcji, w rozporządzeniu nr 924/2009 w sprawie płatności transgranicznych⁴⁹ zlikwidowano różnice w opłatach za transgraniczne i krajowe płatności w euro, na czym bardzo skorzystali konsumenci dokonujący płatności w euro. Obywatele chcący wykonać przelew środków pieniężnych do innych państw UE w walucie innej niż euro często napotykają jednak bardzo wysokie opłaty w porównaniu z opłatami, jakie ponoszą, wykonując przelewy krajowe. Opłaty te obejmują zarówno opłaty z tytułu transakcji, jak i opłaty z tytułu wymiany walut i mogą stanowić znaczną część wartości transakcji. Opłaty od transakcji z tytułu płatności transgranicznych i płatności w walutach innych niż euro dla zwykłych konsumentów są z reguły bardzo wysokie we wszystkich państwach członkowskich, a klienci nie zawsze są o nich wyraźnie informowani. Dostępna jest coraz większa liczba stron internetowych umożliwiających wzajemną wymianę walut, która oferuje konsumentom dużo lepsze stawki, a strony te zaczynają mieć rzeczywisty wpływ na rynki. Mimo iż przedsiębiorstwa muszą oferować przejrzyste opłaty i stawki pobierane z tytułu wymiany walut, opłaty te i stawki nie podlegają żadnym szczególnym przepisom europejskim.

⁴⁸ Zob. na przykład: FCA, Sprawozdanie z badania rynków oszczędności pieniężnych, w którym proponuje się stosowanie powiadomień tekstowych (SMS) do informowania o bliskim zakończeniu okresu wypłaty dywidendy (<https://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>).

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 924/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 (Dz.U. L 266 z 9.10.2009, s. 11).

Jeżeli chodzi o płatności realizowane przy pomocy kart płatniczych, konsumenci nie zawsze wiedzą, jaki kurs wymiany walut zostanie zastosowany do transakcji przeprowadzonej za granicą, na przykład w odniesieniu do wypłaty gotówki lub zakupów przy użyciu kart płatniczych w państwach członkowskich, w których obowiązuje inna waluta. Przeliczanie waluty oferuje zwykle bank, który wydał kartę. W ostatnich latach coraz większa liczba akceptantów oferuje możliwość skorzystania z kursu wymiany walut oferowanego przez ich bank (tzw. dynamiczne przeliczanie walut), co przynajmniej zapewnia konsumentom pewną przejrzystość i może oferować lepszy stosunek jakości do ceny. Stawki stosowane przez akceptantów nie zawsze są jednak korzystniejsze dla konsumentów i często trudno je porównać w konkretnych przypadkach ze stawkami oferowanymi przez bank konsumenta, ponieważ dokładne stawki oferowane przez te banki nie są znane konsumentom w momencie transakcji. Oznacza to, że na razie konsumenci nie mogą korzystać z konkurencyjności wynikającej z możliwości dynamicznego przeliczania walut.

Biorąc pod uwagę fakt obowiązywania w UE różnych walut oraz trwającą integrację rynków detalicznych usług finansowych, kwestia ta będzie zyskiwać na znaczeniu wraz z rozwojem handlu elektronicznego na jednolitym rynku treści cyfrowych, a zatem potrzebna będzie dalsza analiza tej problematyki.

Pytania

12. *Co więcej można zrobić na szczeblu UE, aby rozwiązać problem nadmiernie wysokich opłat z tytułu płatności transgranicznych (np. poleceń przelewu), które odbywają się w różnych walutach obowiązujących w UE?*
13. *Czy oprócz obowiązujących wymogów w zakresie ujawniania informacji⁵⁰ potrzebne jest podjęcie jakichkolwiek dalszych działań mających na celu zapewnienie, aby konsumenci znali wysokość opłat z tytułu przeliczania walut, które ponoszą podczas dokonywania transakcji transgranicznych?*

3.1.2 Uzyskiwanie dostępu do usług finansowych z dowolnego miejsca w Europie

Po przejściu na emeryturę przeprowadziliśmy się do Francji, ale chcielibyśmy zatrzymać nasz rachunek w Zjednoczonym Królestwie, aby otrzymywać na niego przelew comiesięcznej emerytury. Nasz bank odmawia jednak przedłużenia ważności karty debetowej, ponieważ nie posiadamy stałego miejsca zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie. Bank wyraża zgodę na prowadzenie rachunku wyłącznie w przypadku posiadania znacznego depozytu.

Skorzystaliśmy również ze znanej internetowej porównywarki cen, aby sprawdzić najlepsze dostępne stopy oprocentowania dla naszych oszczędności, i zobaczyliśmy następujący komunikat: „Przed złożeniem wniosku należy zapoznać się z warunkami dotyczącymi rachunku i zatwierdzić ich zrozumienie. *Ponadto należy mieć ukończone 18 lat i mieszkać na stałe w Zjednoczonym Królestwie*”.

⁵⁰ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego oraz zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2013/36/UE i 2009/110/WE i uchylającej dyrektywę 2007/64/WE (COM(2013) 547 – C7-0230/2013 – 2013/0264 (COD)). Zob. art. 59 i art. 60 ust. 3.

Ponieważ obecnie dostawcy usług finansowych nie udostępniają swoich produktów na poziomie transgranicznym, jeżeli nie posiadają oddziału ustanowionego na rynku docelowym, unijni konsumenci rzadko mogą uzyskać dostęp do jakichkolwiek usług finansowych z innych państw członkowskich (z wyjątkiem pewnych ograniczonych produktów inwestycyjnych)⁵¹. Chociaż dyrektywa w sprawie rachunków płatniczych przyczyni się do rozwoju rynku wewnętrznego dzięki zakazowi dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania konsumentów, którzy ubiegają się o otwarcie lub dostęp do rachunków płatniczych, w większości przypadków nadal okazuje się, że konsumenci nie kwalifikują się do otrzymania usług, jeżeli nie przebywają w państwie dostawcy⁵². W sektorze ubezpieczeń dostępne opcje określa się na podstawie miejsca zamieszkania konsumentów, a nie ze względu na ich indywidualne profile ryzyka, ponieważ ubezpieczyciele oferują polisy ubezpieczeniowe w oparciu o pulę ryzyka określoną przez lokalne zapotrzebowanie. Dostawcy internetowi mogą stosować techniki „blokowania geograficznego”, blokując dostęp do stron internetowych, przekierowując do innych stron internetowych lub uniemożliwiając zawarcie transakcji, wymagając określonych formatów danych ograniczonych do konkretnych państw (np. kodów pocztowych lub informacji dotyczących płatności). Praktyki te uniemożliwiają konsumentom ubieganie się o wybrane przez nich produkty.

Konsumenci dokonujący zakupów w UE nie powinni być traktowani różnie w zależności od narodowości lub miejsca zamieszkania, o ile nie uzasadniają tego obiektywne kryteria. W Strategii jednolitego rynku cyfrowego w maju 2015 r. i Strategii jednolitego rynku w listopadzie 2015 r. ogłoszono działania dotyczące blokowania geograficznego i innych form dyskryminacji ze względu na położenie geograficzne⁵³. Do połowy 2016 r. Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze mające zakończyć nieuzasadnione blokowanie geograficzne oraz, bardziej ogólnie, zapobiegać dyskryminacji konsumentów ze względu na miejsce zamieszkania lub narodowość.

Pytania

14. *Co można zrobić, aby ograniczyć nieuzasadnioną dyskryminację ze względu na miejsce zamieszkania w sektorze detalicznych usług finansowych, w tym w sektorze ubezpieczeń?*

Zwiększanie możliwości przenoszenia produktów

Chcę przeprowadzić się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia nowej pracy. Od dawna posiadam prywatne ubezpieczenie zdrowotne w moim macierzystym państwie członkowskim, lecz nie mogę przenieść go do nowego miejsca zamieszkania, musiałbym więc wykupić nowe prywatne ubezpieczenie zdrowotne. Dowiedziałem się, że w nowym państwie członkowskim zamieszkania moje składki byłyby znacznie wyższe, ponieważ ubezpieczenie opiera się na najnowszych informacjach zdrowotnych, a nie na wcześniejszej historii stanu

⁵¹ Europejska Organizacja Konsumentów, „Ochrona interesów konsumentów w obszarze detalicznych usług finansowych”, 2011 r., s. 3 (<http://www.beuc.org/publications/2011-09879-01-e.pdf>).

⁵² Zob. na przykład przypadek opisany w sekcji 2.1.

⁵³ Konsultacje w sprawie blokowania geograficznego będą otwarte do dnia 28 grudnia 2015 r. (zob. <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>).

zdrowia.

Może się zdarzyć, że obywatele przeprowadzający się do innego państwa członkowskiego nie będą już w stanie korzystać z produktów finansowych nabytych w macierzystym państwie członkowskim, a zarazem będą czuć się wykluczeni z sektora finansowego w nowym państwie członkowskich zamieszkania. Sytuacja ta może być szczególnie uciążliwa dla konsumentów, którzy są gorzej przygotowani do negocjacji z usługodawcami w nowym państwie członkowskim zamieszkania, lub dla obywateli zmuszonych polegać na częstym dostępie do produktów finansowych, które gromadzili w trakcie całego życia, takich jak prywatne ubezpieczenie zdrowotne.

Jeżeli chodzi o ubezpieczenie zdrowotne, wydaje się, że obowiązują warunki umowy, które ograniczają prawo do otrzymywania świadczeń do państwa członkowskiego będącego miejscem zwykłego pobytu ubezpieczającego w chwili zawarcia umowy ubezpieczenia. Miejsce zwykłego pobytu z natury może ulegać zmianie w czasie. W rezultacie po przeprowadzce do innego państwa członkowskiego może się zdarzyć, że ubezpieczający nie będą już mogli polegać na swoich polisach, domagać się zwrotu kosztów leczenia szpitalnego ani korzystać z prywatnych emerytur za granicą. Dotyczy to w szczególności osób starszych, które często płacą wyższe składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego lub ubezpieczenia od opieki długoterminowej.

Konsumenci napotykają szczególne problemy, kiedy próbują utrzymać się z oszczędności emerytalnych opartych na ubezpieczeniu. Oprócz znacznych trudności, jakie ubezpieczający mogą napotkać podczas uzgadniania powielających się i sprzecznych systemów opodatkowania, wiele polis ubezpieczenia na życie ogranicza zakres ubezpieczenia, tak aby było ono ważne tylko w państwie członkowskim będącym miejscem zwykłego pobytu ubezpieczającego⁵⁴. Ograniczenia takie zmniejszają możliwości wyboru dla konsumentów i konkurencję transgraniczną, a także stanowią poważną przeszkodę dla konsumentów przeprowadzających się do innych państw członkowskich. Trudności te dotyczą najbardziej obywateli UE, którzy po przejściu na emeryturę planują osiedlić się w innym państwie członkowskim.

Pytania

15. Co można zrobić na szczeblu UE, aby ułatwić przenoszenie detalicznych produktów finansowych – na przykład ubezpieczenia na życie lub ubezpieczenia zdrowotnego?

Ułatwianie dostępu do ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej i jego uznawania na poziomie transgranicznym

W sektorach, w których ubezpieczenie od odpowiedzialności zawodowej jest obowiązkowe⁵⁵, usługodawcy często mają problemy z nabywaniem produktów, w przypadku których zakres

⁵⁴ Jeżeli chodzi o emerytury prywatne, Komisja odnosi się do tej kwestii w ramach prac dotyczących unii rynków kapitałowych.

⁵⁵ Zgodnie z art. 23 dyrektywy usługowej państwa członkowskie mogą wymagać od usługodawcy przystąpienia do ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej lub zapewnienia innej formy gwarancji finansowej. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 376 z 27.12.2006, s. 36).

świadczonych usług obejmuje terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego. W Strategii jednolitego rynku ogłoszono, że Komisja przeprowadzi przegląd zmian na rynku w zakresie dostępności i wzajemnego uznawania obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej i w razie potrzeby podejmie działania w związku z wymogami w zakresie ubezpieczeń w odniesieniu do dostawców usług biznesowych i budowlanych.

Pytania

16. Co można zrobić na szczeblu UE, aby ułatwić dostęp usługodawców do obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej oraz transgraniczne uznawanie tego ubezpieczenia?

3.1.3 Zaufanie i pewność w zakresie korzystania z możliwości dostępnych gdzie indziej w Europie

Znalazłem bardzo dobrą ofertę pożyczki w innym państwie członkowskim, której oprocentowanie było dużo niższe niż ofert lokalnych. Chciałem skorzystać z tej oferty, lecz obawiałem się konsekwencji w przypadku wystąpienia jakichkolwiek problemów z produktem. Zamiast tego zdecydowałem się więc nabyć droższy produkt na rynku lokalnym.

Konsumenci muszą wiedzieć, że zostaną objęci odpowiednią ochroną przed zakupem detalicznego produktu finansowego i po jego zakupie, bez względu na to, w jakim miejscu w Unii go kupili⁵⁶.

Zwiększanie porównywalności i wiedzy konsumentów przez sprawniejsze ujawnianie informacji

Konsumenci potrzebują informacji, które są łatwe do zrozumienia. Informacje powinny być przejrzyste i powinny koncentrować się na elementach umożliwiających konsumentom pełne zrozumienie produktu; należy w nich również uwzględnić zachowanie konsumenta. Edukacja finansowa może być pomocna, lecz w chwili zakupu produktu konsumenci muszą wiedzieć, ile będą musieli zapłacić, kto pobiera opłaty i jakie odniosą korzyści. Aby dokonać dobrego wyboru, muszą być w stanie porównać koszty i korzyści. Organizacje konsumenckie odgrywają m.in. ważną rolę w wymianie i rozpowszechnianiu bezstronnych przeglądów produktów finansowych.

Każde działanie w tym obszarze mogłoby bazować na podjętych w ostatnich latach wysiłkach mających na celu zapewnienie skutecznego, przejrzystego i porównywalnego ujawniania informacji. W ostatnich kilku latach odniesiono się do tego zagadnienia w szeregu unijnych środków legislacyjnych, takich jak dyrektywa w sprawie kredytów hipotecznych, dyrektywa w sprawie kredytów konsumenckich, dyrektywa w sprawie rachunków płatniczych, dyrektywa w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery

⁵⁶ Badanie Eurobarometru nr 373 „Detaliczne usługi finansowe”, s. 42, w którym jako problemy związane z zakupem produktów w innym państwie członkowskim wskazano „brak jasnych informacji” (29 %), „nieznajomość praw w przypadku wystąpienia problemów” (28 %) i „mniejszą ochronę konsumentów w innych państwach członkowskich”.

wartościowe (UCITS)⁵⁷, MiFID II, rozporządzenie w sprawie detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP)⁵⁸ oraz – w odniesieniu do ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie – dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń. Jeśli chodzi o marketing na odległość (np. online) usług finansowych dla konsumentów, to wymogi dotyczące informacji zawarto w dyrektywie dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość. W ramach planu działań dotyczącego unii rynków kapitałowych Komisja zwróci się do Europejskich Urzędów Nadzoru o dopracowanie przejrzystości długoterminowych produktów detalicznych i emerytalnych, w tym ich rzeczywistych wyników netto i opłat. Ponadto cyfryzacja oraz pojawienie się nowych produktów i nowych kanałów cyfrowych daje możliwość dalszego zbadania sposobu, w jaki komunikacja przedsiębiorstw z klientami, w tym ujawnianie informacji wymagane na mocy prawa UE i przepisów krajowych, może najlepiej służyć interesom konsumentów oraz zapewnić im wsparcie w zrozumieniu nabywanych produktów i zaufaniu do nich.

Pytania

17. Czy potrzebne są dalsze działania na szczeblu UE, aby zwiększyć przejrzystość i porównywalność produktów finansowych (w szczególności za pomocą rozwiązań cyfrowych) w celu zwiększenia zaufania konsumentów?

Usprawnienie dochodzenia roszczeń dotyczących detalicznych usług finansowych

Konsumentom często trudno jest znaleźć odpowiedni mechanizm dochodzenia roszczeń w sytuacjach transgranicznych, co może zniechęcać ich do nabywania produktów finansowych w innych państwach członkowskich.

Aby pomóc konsumentom w takich sytuacjach, w 2001 r. Komisja ustanowiła sieć rozwiązywania sporów finansowych (FIN-NET) służącą ułatwieniu rozwiązywania transgranicznych sporów dotyczących usług finansowych⁵⁹. Ta dobrowolna i nieformalna sieć zrzesza rzeczników praw obywatelskich, arbitrów, rozjemców i inne systemy z całej UE. Uprawnienia i podejścia członków sieci FIN-NET są różne, od obowiązkowego uczestnictwa i obowiązkowego przestrzegania decyzji podejmowanych przez strony do dobrowolnego uczestnictwa w postępowaniach rozpoznawczych. Ponadto obecnie sieć ta nie obejmuje wszystkich państw członkowskich ani wszystkich obszarów sektora finansowego w każdym państwie⁶⁰.

⁵⁷ Zob. dyrektywa 2009/65/WE ostatnio zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/91/UE z dnia 23 lipca 2014 r. zmieniającą dyrektywę 2009/65/WE w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) w zakresie funkcji depozytariusza, polityki wynagrodzeń oraz sankcji (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 186).

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz.U. 352 z 9.12.2014, s. 1).

⁵⁹ Zob. więcej informacji: http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_en.htm

⁶⁰ Obecnie sieć FIN-NET składa się z 57 członków z 22 państw członkowskich i 3 państw EOG (Norwegii, Islandii i Liechtensteinu).

Aby zwiększyć zaufanie konsumentów podczas transgranicznego nabywania produktów, można zmodernizować sieć FIN-NET w celu zapewnienia, aby wszyscy wymienieni członkowie spełniali wiążące wymogi jakościowe dotyczące „podmiotów ADR” określone w dyrektywie w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ADR)⁶¹. Aby korzystać z ulepszonej sieci FIN-NET, większa liczba konsumentów musiałaby dowiedzieć się o jej istnieniu. Mimo że w 2014 r. sieć FIN-NET rozpatrzyła ponad 3 500 spraw o charakterze transgranicznym, ogólna wiedza na jej temat jest niewielka. Komisja zbada, czy upowszechnianie wiedzy na temat sieci FIN-NET powinno być jednym z jej wczesnych priorytetów. W dłuższej perspektywie oraz w przypadku znacznego zwiększenia integracji transgranicznej konieczne może być zastosowanie dodatkowych środków w celu usprawnienia systemu ADR w sektorze detalicznych usług finansowych w oparciu o doświadczenia zebrane podczas wdrażania dyrektywy w sprawie ADR.

W 2013 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie zbiorowego dochodzenia roszczeń⁶². W zaleceniu wezwano państwa członkowskie do wdrożenia mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń z tytułu naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii, również w obszarze usług finansowych. Zbiorowe dochodzenie roszczeń okazało się być skutecznym narzędziem obrony interesów konsumentów w sektorze usług finansowych⁶³. Do lipca 2017 r. Komisja oceni wykonanie zalecenia w oparciu o praktyczne doświadczenia.

Pytania

18. *Czy należy przedsięwziąć jakieś środki w celu zwiększenia świadomości konsumentów na temat sieci FIN-NET i jej skuteczności w kontekście wdrożenia dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów?*
19. *Czy konsumenci mają odpowiedni dostęp do rekompensaty finansowej w przypadku niewłaściwej sprzedaży detalicznych produktów finansowych i ubezpieczeń? Jeżeli nie, co można zrobić, aby to zapewnić?*

Ochrona ofiar w przypadku niewypłacalności ubezpieczycieli komunikacyjnych

Konsumenci będący ofiarami wypadku samochodowego w innym państwie członkowskim są narażeni na ryzyko nieotrzymania rekompensaty, jeżeli ubezpieczyciel odpowiedzialny za jej wypłacenie stanie się niewypłacalny. Obecnie nie wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w dobrowolnym porozumieniu mającym zapewnić wypłatę rekompensaty na rzecz ofiar, jeśli wypadek w jednym państwie członkowskim został spowodowany przez pojazd objęty ubezpieczeniem oferowanym przez niewypłacalnego ubezpieczyciela, którego siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim. W niedawnej sprawie dotyczącej niewypłacalności ubezpieczyciela oferującego transgraniczne ubezpieczenie pojazdów

⁶¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. UE L 165 z 18.6.2013, s. 63).

⁶² Zalecenie Komisji z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii (Dz.U. 201 z 26.7.2013, s. 60).

⁶³ Zob. na przykład zbiorowe dochodzenia roszczeń wszczęte w odniesieniu do ubezpieczeń na życie we Francji oraz w związku z akcjami uprzywilejowanymi i systemami piramidy finansowej w Hiszpanii.

fundusz gwarancyjny w innym państwie członkowskim musiał wypłacić rekompensaty blisko 1 750 wnioskodawcom.

Pytania

20. *Czy potrzebne są działania na rzecz zapewnienia, aby w przypadku niewypłacalności zakładu ubezpieczeń ofiary wypadków samochodowych zostały objęte funduszami gwarancyjnymi z innych państw członkowskich?*

Zwiększanie przejrzystości i porównywalności ubezpieczeń dodatkowych

Przy odbiorze wynajętego samochodu zapytano mnie, czy oprócz podstawowej ceny wynajmu i mojego obecnego ubezpieczenia chcę wykupić bardzo kosztowne, dodatkowo płatne ubezpieczenie.

Konsumentów często nie informuje się o kosztach lub wartości dodatkowych produktów ubezpieczeniowych i mogą być oni narażeni na wysokie ceny będące wynikiem braku konkurencji i nieujawniania informacji. Przykładem może być sektor wynajmu samochodów: w 2014 r. 44,7 % z 1 758 zgłoszonych przez konsumentów skarg związanych z wynajmem samochodów dotyczyło opłat dodatkowych (np. związanych ze szkodami i dodatkowymi usługami, takimi jak produkty ubezpieczeniowe, nieprzedstawionymi na etapie rezerwacji)⁶⁴. W odniesieniu do produktów ubezpieczeniowych, również tych stanowiących dodatek do innego produktu, dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń przyczyni się do zwiększenia wymogów w zakresie informacji (jednak nie dotyczących cen), aby uniknąć szkód dla konsumentów. Ponadto w dniu 4 lipca 2015 r. pięć głównych wypożyczalni samochodów zgodziło się przeprowadzić przegląd obsługi konsumentów oraz udostępniać więcej informacji na etapie rezerwacji na temat możliwości odstąpienia od produktu oraz na temat produktów ubezpieczeniowych⁶⁵.

Pytania

21. *Jakie dalsze środki można zastosować, aby zwiększyć przejrzystość dodatkowych produktów ubezpieczeniowych oraz zapewnić konsumentom możliwość podejmowania świadomych decyzji związanych z zakupem tych produktów? Jakie konkretne środki dotyczące produktów dodatkowych są potrzebne w sektorze wynajmu samochodów?*

3.2 Tworzenie nowych możliwości rynkowych dla dostawców

Usługodawcy napotykają trudności w rozszerzaniu swojej działalności na skalę transgraniczną bez zakładania siedziby, tj. otwierania oddziału lub jednostki zależnej w innym państwie członkowskim. W rezultacie często nie oferują swoich produktów w innych państwach członkowskich ani nie zapewniają możliwości ich przenoszenia. W niniejszej sekcji skoncentrowano się na tym, w jaki sposób Komisja mogłaby przyczynić się do zmniejszenia kosztów i ryzyka związanych z transgranicznym świadczeniem usług

⁶⁴ Wynajem samochodów: najważniejsze dane z bazy danych rozpatrywanych spraw Europejskiego Centrum Konsumentckiego (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/car_rental_version2_en.pdf).

⁶⁵ Komisja Europejska, „Lepsza ochrona konsumentów przy wynajmie samochodów”, strona internetowa (http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713_en.htm).

finansowych, umożliwiając ich świadczenie przedsiębiorstwom oraz zwiększając konkurencję i możliwości wyboru dostępne dla konsumentów w całej UE.

3.2.1 *Sprostanie wyzwaniom i wykorzystanie szans oferowanych przez cyfryzację*

Cyfryzacja stwarza przedsiębiorstwom nowe możliwości kontaktu z klientami. Przedsiębiorstwa muszą jednak również sprostać wielu wyzwaniom. W przypadku usług, które w przeszłości świadczone osobiście, świadczenie ich na odległość lub w sposób transgraniczny – za pomocą cyfryzacji – może okazać się trudne. W niniejszej sekcji przeanalizowano te trudności i potrzebę podjęcia działań na szczeblu UE w celu ich ograniczenia, a także prace związane z inicjatywą Komisji dotyczącą jednolitego rynku cyfrowego. Był to również obszar szczególnego zainteresowania podmiotów działających w omawianej branży⁶⁶.

Pomoc przedsiębiorstwom w lepszym wykorzystaniu cyfryzacji

Tempo cyfryzacji oznacza, że niektóre konkurencyjne, przyjazne dla konsumentów zmiany mogą nie być możliwe lub mogą być hamowane przez przepisy i inne ustalenia, które opracowano bez uwzględnienia tych zmian. Komisja jest zainteresowana tym, w jaki sposób można promować innowacyjne, przyjazne dla konsumentów usługi na szczeblu europejskim oraz w jaki sposób można zapobiec fragmentacji rynków krajowych.

Pytania

22. *Co można zrobić na szczeblu UE, aby wspomóc przedsiębiorstwa w tworzeniu i świadczeniu innowacyjnych cyfrowych usług finansowych w całej Europie, przy zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i ochrony konsumentów?*

Umożliwienie podpisu elektronicznego i weryfikacji tożsamości

Bank oferuje stosunkowo wysokie stopy oprocentowania i zgłaszają się do niego konsumenci z innych państw członkowskich, którzy chcą w nim ulokować swoje pieniądze. Bank ten musi jednak sprawdzić, czy jego klienci spełniają wymogi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy – działanie to trudno jest przeprowadzić na odległość, więc bank musi zweryfikować tożsamość klientów w oddziale. Z powodu kosztów i czasu konsumenci nie chcą jechać do oddziałów banku, więc decydują się nie powierzać bankowi swoich pieniędzy.

Z informacji zwrotnych otrzymanych od przedsiębiorstw wynika, że zawarte w przepisach z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy wymogi dotyczące zasady „znaj swojego klienta” ograniczają możliwości przedsiębiorstw w zakresie nawiązywania i utrzymywania relacji biznesowych z klientami na odległość. Występowanie tej przeszkody potwierdzono również w przeprowadzonym przez Komisję badaniu dotyczącym dyrektywy w sprawie sprzedaży

⁶⁶ Zob. na przykład sprawozdanie Europejskiej Federacji Bankowej, „Napędzanie transformacji cyfrowej”, (<http://www.ebfdigitalbanking.eu/>).

usług finansowych na odległość⁶⁷. Sytuacja ta może wpływać na wiele usług finansowych, a szczególnie na produkty oszczędnościowe i inwestycyjne⁶⁸.

Wspomniane wymogi dotyczące zasady „znaj swojego klienta” obejmują na ogół konieczność przedstawienia dokumentów z różnych źródeł potwierdzających tożsamość klienta oraz dokonania potwierdzenia osobistego. Dokładne wymogi są różne w różnych państwach członkowskich, przy czym w niektórych możliwa jest weryfikacja informacji na odległość (z zastrzeżeniem określonych wymogów), na przykład przy wykorzystaniu kamery internetowej i zeskanowanych dokumentów, lub weryfikacja oryginalnych dokumentów dokonywana przez osoby trzecie za pośrednictwem instytucji takich jak urzędy pocztowe. Nie we wszystkich państwach członkowskich dostępne są tego rodzaju możliwości, w wyniku czego ustalenia dotyczące angażowania osób trzecich mogą być niedostępne dla przedsiębiorstw dostarczających produkty na poziomie transgranicznym.

Wymogi obowiązujące w niektórych państwach członkowskich ograniczają również korzystanie z podpisywania umów na odległość, co przyczynia się do dalszego ograniczenia zdolności dostawców transgranicznych do nawiązywania relacji biznesowych z nowymi klientami. Sytuacja ta znacznie ogranicza sprzedaż produktów klientom na odległość i mogłaby wywrzeć nieproporcjonalny wpływ na działalność transgraniczną. Rozporządzenie eIDAS⁶⁹ ma szansę przynieść poprawę w tym obszarze – przyczyni się ono do rozwiązania kwestii związanych z transgranicznym wykorzystywaniem identyfikacji elektronicznej oraz usług zaufania – podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych, znaczników czasu, usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i uwierzytelniania witryn internetowych. Działania te powinny ułatwić przedsiębiorstwom identyfikację klientów na odległość lub prawidłowe poświadczanie autentyczności stron transakcji płatniczych zgodnie ze zmienioną dyrektywą w sprawie usług płatniczych. W tym kontekście sektor finansowy określono jako jeden z obszarów, które mogłyby najbardziej skorzystać z rozwiązań w zakresie identyfikacji elektronicznej.

Jest to obszar, w którym możliwości poprawy mogłyby być znaczne. Rozszerzenie zakresu środków weryfikacji na odległość dostępnych obecnie w niektórych państwach członkowskich oraz skuteczne wdrożenie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (eIDAS) może pomóc w

⁶⁷ Analiza skutków gospodarczych dyrektywy 2002/65/WE dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość w odniesieniu do zawierania transgranicznych umów na usługi finansowe między dostawcami i konsumentami w obrębie rynku wewnętrznego, sprawozdanie końcowe (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/final_rep_financial_services_2009.pdf).

⁶⁸ Należy zaznaczyć, że wcześniej w tym roku przyjęto czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Przewiduje ona stosowanie podejścia opartego na analizie ryzyka, które umożliwia większą elastyczność w celu uwzględnienia krajowych cech szczególnych i okoliczności indywidualnych relacji biznesowych lub transakcji. Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

⁶⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73).

usunięciu najważniejszych barier w transgranicznym świadczeniu usług. Do innych rozwiązań można zaliczyć wyeliminowanie ograniczeń administracyjnych dotyczących zawierania umów na odległość, opracowanie kolejnych systemów tożsamości elektronicznej lub rozszerzenie zakresu działań osób trzecich w zakresie weryfikacji tożsamości bądź zapewnienie konsumentom możliwości przenoszenia weryfikacji między dostawcami. Takie rozwiązania oczywiście nie mogą osłabiać skuteczności unijnych środków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy czy finansowania nielegalnej działalności.

Pytania

23. *Czy potrzebne są dalsze działania na rzecz poprawy stosowania przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy na szczeblu UE, w szczególności w celu zapewnienia usługodawcom możliwości identyfikacji klientów na odległość przy jednoczesnym zachowaniu norm ustanowionych w obecnych ramach?*
24. *Czy potrzebne są dalsze działania w celu promowania stosowania elektronicznych dowodów tożsamości i podpisów elektronicznych w obszarze detalicznych usług finansowych, w tym działania dotyczące norm bezpieczeństwa?*

Poprawa dostępności i użyteczności danych finansowych

Konsumenci z innych państw członkowskich, którzy chcą otrzymać pożyczkę, kontaktują się z kredytodawcą. Gdy kredytodawca próbuje ocenić ich zdolność kredytową, okazuje się, że informacje dostępne na temat konsumentów są ograniczone, ponieważ pochodzą oni z innych państw członkowskich. Kredytodawca nie może potwierdzić informacji otrzymanych od konsumentów, więc decyduje się nie przyznawać im pożyczki.

Nie mając dostępu do danych dotyczących konsumentów, przedsiębiorstwom trudno jest dostarczać produkty finansowe (w szczególności kredyty i ubezpieczenia) na inne rynki, ponieważ nie mogą ocenić ryzyka, na jakie zostaną narażone. Przedsiębiorstwa nie są także w stanie ocenić ryzyka związanego z konsumentami mobilnymi, których dane zgromadzono w innym państwie członkowskim. Wraz z rozwojem cyfryzacji zwiększa się chęć przedsiębiorstw do gromadzenia danych, ponieważ wykorzystują one coraz bardziej zaawansowane procesy do wyceny swoich produktów. Jednocześnie w niektórych przypadkach dane klientów stały się ceną pozornie bezpłatnych ofert dostawców usług cyfrowych, ponieważ przedsiębiorstwa te same przetwarzają i wykorzystują wspomniane dane klientów do celów marketingowych lub sprzedają je innym przedsiębiorstwom.

Na podstawie dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich i dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych wierzyciele mają prawo skorzystać z kredytowych baz danych w innych państwach członkowskich na zasadzie niedyskryminacji w celu oceny zdolności kredytowej potencjalnych klientów. Przedsiębiorstwa nadal będą jednak napotykać problemy podczas prób wykorzystania tych danych, ponieważ techniki gromadzenia, dystrybucji i wykorzystywania tych danych w UE są bardzo różne, a także różne są opinie dotyczące tego, jakie dane są istotne dla oceny zdolności kredytowej. Przykładowo w niektórych rejestrach

kredytów zapisywane są wyłącznie dane „negatywne”⁷⁰, podczas gdy inne bazy danych zawierają również dane „pozytywne”⁷¹. Oznacza to, że ocena i wykorzystanie tych danych może stanowić wyzwanie oraz że wielu przedsiębiorstwom ze względów ekonomicznych może być trudno świadczyć swoje usługi na poziomie transgranicznym. Ustalenia dotyczące udostępniania prywatnych transgranicznych danych kredytowych zainicjowało Stowarzyszenie Dostawców Informacji o Kredycie Konsumentckim (ACCIS)⁷², lecz obecnie łączy ono rejestry kredytów z niewielkiej liczby państw członkowskich. Jednocześnie prywatne rejestry kredytów często zawierają większą ilość danych, niż jest to konieczne do oceny zdolności kredytowej, lub dane, których znaczenie dla oceny zdolności kredytowej może być wątpliwe.

Ponieważ branża usług finansowych korzysta z cyfryzacji, zakłady ubezpieczeń i inne przedsiębiorstwa świadczące usługi finansowe stosują nowoczesne narzędzia informatyczne i analizy dużych zbiorów danych, aby oferować coraz lepiej dostosowane do indywidualnych potrzeb produkty ubezpieczeniowe ze spersonalizowaną wyceną ryzyka, w których wykorzystuje się metody dokładnego monitorowania dużych ilości danych, takie jak urządzenia telematyczne. Zwiększone wykorzystanie danych daje ogromne możliwości obniżenia cen dla wielu konsumentów, lecz praktyki te budzą również obawy dotyczące prywatności i ochrony danych, które należy wziąć pod uwagę.

Konsumentom polegający na historii pozytywnych roszczeń lub ocenie kredytowej bonus/malus będą również chcieli skorzystać ze zwiększonej dostępności danych. Dyrektywa w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych⁷³ obejmuje obecnie prawo ubezpieczających do zażądania w każdej chwili od swojego ubezpieczyciela oświadczenia o roszczeniach z ostatnich pięciu lat, lecz w praktyce często nie przekłada się to na zmniejszenie wysokości składki podczas zawierania nowej umowy ubezpieczenia. Jednym z powodów jest występowanie różnych metod obliczania zniżek, w tym różnych długości okresów, jakie mają obejmować takie oświadczenia, brak zaufania do nieujednoliconych oświadczeń otrzymywanych od ubezpieczycieli oraz zróżnicowane czynniki ryzyka uwzględniane przez nich podczas określania wysokości składki.

Pytania

25. *Jaki rodzaj danych jest Państwa zdaniem niezbędny do oceny zdolności kredytowej?*
26. *Czy zwiększone wykorzystanie finansowych i niefinansowych danych osobowych przez przedsiębiorstwa (w tym przedsiębiorstwa tradycyjnie niefinansowe) wymaga podjęcia dalszych działań w celu ułatwienia świadczenia usług lub zapewnienia ochrony konsumentów?*
27. *Czy należy zaostrzyć wymogi dotyczące formy, treści lub dostępności historii roszczeń ubezpieczeniowych (na przykład w odniesieniu do objętego okresu lub treści) w celu*

⁷⁰ Kredyty zgłasza się dopiero w momencie, gdy konsument nie dopełnił swoich zobowiązań finansowych.

⁷¹ Każdy kredyt jest rejestrowany. Można zgłaszać również dane dotyczące innych rodzajów zobowiązań.

⁷² Więcej informacji na temat ACCIS: <http://www.accis.eu/>

⁷³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (Dz.U. 263 z 7.10.2009, s. 11).

zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości świadczenia usług transgranicznych?

Ułatwianie świadczenia obsługi posprzedażnej

Ubezpieczyciel chce za pośrednictwem internetu zaoferować ubezpieczenie wyposażenia domu lub mieszkania w innym państwie członkowskim, lecz wymagałoby to zainwestowania w centrum obsługi klienta w języku lokalnym. Ubezpieczyciel uważa, że działalność w tym zakresie nie będzie wystarczająca, aby uzasadnić związane z nią wydatki.

Po dokonaniu sprzedaży przedsiębiorstwa mają zobowiązania względem swoich klientów, a wywiązywanie się z nich na odległość może stanowić wyzwanie. Odpowiadanie na zapytania, ocena i zaspokajanie roszczeń ubezpieczeniowych, omawianie obaw klientów i rozpatrywanie skarg wymagają zwykle bezpośredniej interwencji ze strony pracowników przedsiębiorstwa lub podmiotów rozpatrujących roszczenia w zakładach ubezpieczeniowych. Chociaż możliwe jest przeprowadzanie tych działań na odległość, może to nadal wymagać od przedsiębiorstwa znacznych inwestycji, zwłaszcza jeśli wymagane jest świadczenie usług w innych językach. Problem ten dotyczy w szczególności ubezpieczycieli, ponieważ posiadają oni zobowiązania w zakresie rozpatrywania roszczeń, do których wypełnienia kluczowe znaczenie wydaje się mieć obecność przedstawiciela przedsiębiorstwa (takiego jak oddział lub jednostka zależna) w tym samym państwie członkowskim, w którym znajdują się klienci. Chociaż istnieją środki umożliwiające przezwyciężenie tej przeszkody za pomocą zawierania umów ze stronami trzecimi lub outsourcingu, możliwości te nie zawsze są dostępne lub atrakcyjne, zwłaszcza ze względu na potrzebę nadzoru wykonawców działających w imieniu przedsiębiorstwa.

Pytania

28. *Czy wymagane są dalsze działania wspierające przedsiębiorstwa w świadczeniu usług po zawarciu umowy w innym państwie członkowskim, w którym nie posiadają one jednostki zależnej ani oddziału?*

Ujednolicanie procedur dotyczących niewypłacalności osób fizycznych, wyceny nieruchomości i egzekucji z zabezpieczeń

Do kredytodawcy zgłosili się konsumenci z innych państw członkowskich, zainteresowani niskim stałym oprocentowaniem, jakie oferował on w odniesieniu do hipotek mieszkaniowych. Kredytodawca jest jednak sceptyczny wobec sposobu oceny wartości nieruchomości w innych państwach członkowskich i ma wątpliwości, czy w razie potrzeby mógłby wyegzekwować gwarancję. Nie może zatem udzielić pożyczek tym konsumentom.

Wierzyciele mogą wahać się, czy udzielać więcej pożyczek transgranicznych, ponieważ nie mają wystarczającej wiedzy na temat obowiązujących systemów niewypłacalności osób fizycznych w innych państwach członkowskich (w których istnieją takie systemy). Podczas gdy w ramach planu działań dotyczącego unii rynków kapitałowych podejmuje się pewne działania (takie jak wczesna restrukturyzacja i poprawa skuteczności prowadzenia transgranicznych postępowań upadłościowych przedsiębiorstw) w celu zwiększenia konwergencji w niektórych obszarach systemów niewypłacalności przedsiębiorstw we wszystkich 28 państwach członkowskich, nadal występują istotne różnice dotyczące systemów niewypłacalności osób fizycznych w UE. Stwarza to dodatkowe ryzyko dla

przedsiębiorstw, które chcą nawiązać transgraniczne relacje biznesowe z klientami, szczególnie w zakresie udzielania kredytów i pożyczek – jeżeli kredytodawcy nie są w stanie ocenić i ilościowo oszacować wyniku postępowań upadłościowych i praw dotyczących przejęcia mienia, nie będą przekonani do udzielania pożyczek osobom fizycznym. Prawa i praktyki państw członkowskich w zakresie upadłości i niewypłacalności przedsiębiorstw oraz nadmiernego zadłużenia osób fizycznych stanowią obecnie przedmiot dwóch badań, które mają zostać zakończone w 2016 r.

Podobnie dokładna znajomość wartości nieruchomości ma istotne znaczenie dla wierzycieli w uzyskaniu pewności dotyczącej wartości zabezpieczenia w przypadku zalegania z płatnością. Chociaż dyrektywa w sprawie kredytów hipotecznych zawiera wymóg wdrożenia wiarygodnych standardów wyceny nieruchomości we wszystkich państwach członkowskich, nie zapewnia ona pełnej konwergencji norm na szczeblu UE. W sytuacji braku pełnej konwergencji niektórzy wierzyciele mogą nadal mieć wątpliwości dotyczące wartości zabezpieczenia znajdujących się w innych państwach członkowskich.

Pytania

29. Czy potrzebne są dalsze działania mające zachęcić kredytodawców do udzielania transgranicznych kredytów hipotecznych lub pożyczek?

3.2.2 Przestrzeganie zróżnicowanych wymogów regulacyjnych w docelowych państwach członkowskich

Różnice między systemami regulacyjnymi państw członkowskich mają znaczny wpływ na koszty i ryzyko związane ze świadczeniem transgranicznych detalicznych usług finansowych. Mimo iż prawodawstwo na poziomie Unii zapewniło do pewnego stopnia harmonizację prawa w całej UE, nadal występują różnice prawne w obszarach takich jak prawo zobowiązań, a przedsiębiorstwa muszą spełniać liczne wymogi regulacyjne w każdym państwie członkowskim.

Różne wymogi mogą wynikać z określonych aspektów sektorów finansowych lub tradycji prawnych danego państwa członkowskiego. Między krajowymi ramami regulacyjnymi występują znaczne różnice w kwestiach dotyczących m.in. umów, ochrony danych, ochrony konsumentów, ujawniania informacji, przeciwdziałania praniu pieniędzy lub opodatkowania. W przepisach dotyczących cywilnych aspektów umów należy wprowadzić rozróżnienie między umowami ubezpieczenia a innymi umowami. W odniesieniu do ubezpieczenia co do zasady stosuje się prawo mające zastosowanie w państwie, w którym znajduje się ryzyko objęte ubezpieczeniem, często w miejscu zwykłego pobytu ubezpieczającego⁷⁴. Możliwość wyboru innego prawa przez strony jest bardzo ograniczona. W przypadku innych umów zawieranych z konsumentami strony mogą zdecydować o zastosowaniu do transakcji transgranicznych prawa zobowiązań obowiązującego w państwie członkowskim sprzedawcy, co w niektórych przypadkach może zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa. W przypadku gdy sprzedawca prowadzi działalność w państwie

⁷⁴ Zob. art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6.

członkowskim zwykłego pobytu konsumenta lub kieruje działania do tego państwa członkowskiego, wybór taki pozostaje bez uszczerbku dla ochrony przyznanej konsumentowi na podstawie tego prawa⁷⁵.

Różnice te mogą powodować powstanie znacznych kosztów i ryzyka dla przedsiębiorstw, które chcą prowadzić interesy z konsumentami w innych państwach członkowskich. Średnie koszty związane z prawem zobowiązań dla przedsiębiorstw niefinansowych szacuje się na około 10 000 EUR dla każdego państwa członkowskiego⁷⁶. Oprócz wspomnianej kwoty przedsiębiorstwa finansowe ponoszą znaczne koszty dodatkowe w każdym państwie członkowskim w wyniku szczególnych praw i przepisów mających zastosowanie do tego sektora⁷⁷. Wymogi i koszty mogą również różnić się w zależności od tego, czy przedsiębiorstwo działa na zasadzie swobody przedsiębiorczości (posiadając fizyczną siedzibę) czy swobodnego świadczenia usług (w tym za pośrednictwem internetu). Przedsiębiorstwo świadczące usługi na ogół musi przestrzegać tylko części zasad docelowego państwa członkowskiego, na przykład dotyczących postępowania lub ochrony konsumentów.

Unijne prawa w zakresie udzielania zezwoleń są obecnie dostępne dla różnych rodzajów działalności⁷⁸ i umożliwiają przedsiębiorstwom, które uzyskały zezwolenie w jednym państwie członkowskim, świadczenie usług w innym państwie członkowskim przy ograniczonych obciążeniach administracyjnych i minimum formalności. Udzielanie zezwoleń nie eliminuje jednak kosztów obsługi prawnej, a prawa w zakresie udzielania zezwoleń nie mają zastosowania do wszystkich produktów. Poniżej przedstawiono możliwe inne metody stopniowej redukcji kosztów i ryzyka związanych z różniącymi się wymogami prawnymi.

Ułatwianie przedsiębiorstwom spełniania wymogów prawnych mających zastosowanie w innych państwach członkowskich

W wielu państwach członkowskich występują problemy przy próbach oferowania produktów oszczędnościowych za pośrednictwem internetowej platformy finansowej. Pomimo korzyści, jakie produkty znajdujące się na platformie mogą przynieść konsumentom, informacje na ten temat nie są łatwo dostępne, a konstruktywne wsparcie ze strony władz państw członkowskich jest niewielkie. Koszty przestrzegania przepisów i koszty prawne są wysokie, co przyczynia się do zmniejszenia atrakcyjności oferty.

Państwa członkowskie mogłyby dołożyć większych starań, aby pomóc przedsiębiorstwom w prowadzeniu działalności w obecnych ramach prawnych oraz ułatwić spełnienie obowiązujących wymogów podczas świadczenia usług w innych państwach członkowskich.

⁷⁵ Zob. art. 3, art. 4 lit. b) i art. 6 rozporządzenia Rzym I; Komunikat Komisji: Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, s. 11 (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf).

⁷⁶ Komisja Europejska, komunikat prasowy: Wspólne europejskie przepisy dotyczące sprzedaży, s. 2 (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/common_sales_law/i11_1175_pl.pdf).

⁷⁷ Grupa ekspertów Komisji ds. europejskiego prawa umów ubezpieczenia zauważyła ostatnio, że pewne krajowe wymogi dotyczące formy umów ubezpieczenia wyraźnie pociągają za sobą koszty dla przedsiębiorstw. Zob. sprawozdanie końcowe Grupa ekspertów Komisji ds. europejskiego prawa umów ubezpieczenia (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/expert_groups/insurance/final_report_en.pdf), s. 90.

⁷⁸ Do przedsiębiorstw objętych zakresem tego prawa należą na przykład instytucje kredytowe, zakłady ubezpieczeń, pośrednicy ubezpieczeniowi i pośrednicy kredytów hipotecznych.

Obecnie działający w całej UE system SOLVIT⁷⁹ pomaga przedsiębiorstwom w rozwiązywaniu problemów związanych z nieprawidłowym stosowaniem prawa UE przez organy publiczne, a pojedyncze punkty kontaktowe udzielają wsparcia przedsiębiorstwom w wypełnianiu obowiązków podczas świadczenia usług transgranicznych⁸⁰. Takie inicjatywy można potencjalnie rozszerzyć na więcej usług finansowych i ubezpieczeń, aby zmniejszyć koszty i ryzyko dla przedsiębiorstw, które chciałyby prowadzić działalność na rynkach innych państw członkowskich.

Rządy państw członkowskich lub właściwe organy krajowe mogłyby zapewnić dalsze praktyczne wsparcie (np. za pośrednictwem punktów kompleksowej obsługi) w zakresie procedur przestrzegania przepisów na poziomie transgranicznym. Mogłoby to wspomóc przedsiębiorstwa, które napotykają trudności w transgranicznym rozszerzaniu działalności, a przez to promować przyszłe postępy w zakresie integracji rynków UE oraz ułatwiać opracowywanie i rozpowszechnianie nowych technologii i innowacyjnych rozwiązań rynkowych dotyczących zagadnień konkurencji.

Pytania

30. *Czy potrzebne są działania na szczeblu UE na rzecz zapewnienia wsparcia przez rządy państw członkowskich lub właściwe organy krajowe (np. za pośrednictwem punktów kompleksowej obsługi), aby ułatwić sprzedaż transgraniczną usług finansowych, w szczególności w odniesieniu do innowacyjnych przedsiębiorstw lub produktów?*
31. *Jakie kroki byłyby najbardziej pomocne w ułatwieniu przedsiębiorstwom korzystania ze swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług w zakresie produktów innowacyjnych (takie jak usprawnienie współpracy między organami nadzoru w kraju pochodzenia i państwie docelowym)?*

Tworzenie autonomicznych lub bardziej zharmonizowanych systemów na szczeblu UE

Ubezpieczyciel oferuje podstawową polisę ubezpieczenia na życie po konkurencyjnej cenie na swoim rynku krajowymi i spełnia wszystkie wymogi prawne i regulacyjne. Zauważył, że w innych państwach członkowskich składki są znacznie wyższe i widzi w tym możliwość rynkową. Nie może jednak sprzedawać tego produktu na innych rynkach, ponieważ produkt ten został zaprojektowany w taki sposób, aby spełniał wymogi prawne i regulacyjne macierzystego państwa członkowskiego.

W niektórych przypadkach oddzielne ramy prawne mogą być najlepszym sposobem na zwiększenie wyboru produktów, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów dla przedsiębiorstw i zapewnieniu konsumentom odpowiedniej ochrony. Stosowany na zasadzie dobrowolności system opt-in mógłby stanowić ramy dla identycznych cech produktów. Korzyścią wynikającą z tego systemu byłoby zapewnienie normalizacji między państwami członkowskimi oraz przezwyciężenie wielu różnic regulacyjnych w niektórych obszarach. Ponadto mógłby to być użyteczny środek oferowania porównywalnych i łatwo zrozumiałych

⁷⁹ Więcej informacji na temat sieci SOLVIT można znaleźć na jej stronie internetowej (<http://ec.europa.eu/solvit/>).

⁸⁰ Więcej informacji na temat pojedynczych punktów kontaktowych można znaleźć na ich stronie internetowej (http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm). Podmioty te ustanowiono zgodnie z dyrektywą usługową.

produktów finansowych, co zwiększyłoby zaufanie konsumentów do zakupów transgranicznych i ich pewność w tym zakresie. W planie działań dotyczącym unii rynków kapitałowych ogłoszono, że Komisja zamierza ocenić możliwość opracowania ram polityki w celu ustanowienia europejskiego rynku prostych, efektywnych i konkurencyjnych emerytur indywidualnych.

W 2015 r. EIOPA przeprowadził konsultacje w sprawie utworzenia znormalizowanego ogólnoeuropejskiego produktu w zakresie emerytur indywidualnych. Biorąc pod uwagę ich podobne cechy, prace prowadzone przez EIOPA mogłyby posłużyć za podstawę do opracowania systemu opt-in dla ogólnoeuropejskiego produktu ubezpieczeniowego w zakresie ubezpieczeń na życie. Korzyści wynikające z tego systemu mogłyby dotyczyć również innych produktów.

Podobne cele można osiągnąć również przez zbliżenie do siebie krajowych systemów i praw w celu promowania konwergencji przez doradztwo, lepszą porównywalność lub ujednolicenie praktyk, a potencjalnie także przez dalszy rozwój obowiązujących lub nowych systemów udzielania zezwoleń oraz konwergencję norm nadzorczych (pod kierunkiem Europejskiego Urzędu Nadzoru) w celu ograniczenia problemów związanych z organami regulacyjnymi w docelowych państwach członkowskich. Pojęcie zasad „dobra ogólnego”⁸¹ w obszarze ubezpieczeń, które stanowią wyjątek od podstawowych zasad Traktatu dotyczących swobodnego przepływu, zyskałoby na większej jasności. Inspiracją mogłyby być UCITS, który stanowi aktualny dobry przykład systemu ogólnounijnego.

Pytania

32. *W odniesieniu do których produktów detalicznych usług finansowych normalizacja i systemy opt-in mogłyby być najskuteczniejsze w przewyżnianiu różnic między ustawodawstwami państw członkowskich?*
33. *Czy potrzebne są dalsze działania na szczeblu UE dotyczące zasady „lokalizacji ryzyka” w ustawodawstwie dotyczącym ubezpieczeń oraz mające na celu objaśnienie zasad dotyczących „dobra ogólnego” w sektorze ubezpieczeń?*

Sekcja 4 Dalsze działania

Zachęca się zainteresowane strony do przesyłania odpowiedzi na pytania zawarte w niniejszej zielonej księdze do dnia 18 marca 2016 r. za pośrednictwem **kwestionariusza internetowego**: [link].

Przebieg tych konsultacji podlega zwykłym zasadom Komisji Europejskiej dotyczącym konsultacji społecznych. Odpowiedzi zostaną opublikowane, o ile respondenci nie wskażą inaczej w kwestionariuszu internetowym. Aby zapewnić uczciwy i przejrzysty proces konsultacji, uwzględnione zostaną wyłącznie odpowiedzi otrzymane za pośrednictwem

⁸¹ Państwo członkowskie może powołać się na koncepcję dobra ogólnego, aby zapewnić przestrzeganie obowiązujących w nim praw przez ubezpieczyciela, który chce kontynuować swoją działalność na terytorium tego państwa członkowskiego na podstawie prawa przedsiębiorczości albo swobody świadczenia usług. W dyrektywach w sprawie ubezpieczeń nie określono jednak koncepcji dobra ogólnego, lecz opisano je w komunikacie wyjaśniającym Komisji dotyczącym swobody świadczenia usług oraz dobra ogólnego sektora ubezpieczeń (Dz.U. C 43 z 16.2.2000) na podstawie wymogów określonych przez Trybunał Sprawiedliwości.

naszego kwestionariusza internetowego i zostaną one włączone do sprawozdania podsumowującego otrzymane odpowiedzi. W razie problemów z wypełnianiem kwestionariusza lub jeżeli potrzebna jest szczególna pomoc, należy zwracać się pod następujący adres: [adres e-mail].

Ogólne zasady ochrony danych osobowych są dostępne na stronie internetowej EUROPA: http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm#personaldata Szczegółowe oświadczenie o ochronie prywatności w ramach konsultacji można znaleźć pod adresem: [link].

Prosimy również rozważyć, czy występują jakiekolwiek przeszkody, których nie omówiono w niniejszym dokumencie, oraz czy jakiekolwiek z opisanych przeszkód mają szczególnie wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa.

Podczas konsultacji Komisja Europejska:

- skontaktuje się z Parlamentem Europejskim w celu uzyskania bezpośrednich informacji zwrotnych od jego posłów;
- zachęca państwa członkowskie do organizowania konsultacji i wydarzeń z udziałem społeczeństwa i parlamentarzystów krajowych mających na celu promowanie dyskusji na temat tych kwestii na szczeblu krajowym oraz
- w sposób przejrzysty i wyważony zorganizuje warsztaty w celu skonsultowania się z osobami posiadającymi określoną techniczną wiedzę fachową (takimi jak nauczyciele akademicki i uczestnicy rynku), aby wyrobić sobie opinię na temat określonych kwestii.

Celem Komisji jest maksymalizacja praktycznych korzyści płynących z jednolitego rynku detalicznych usług finansowych dla jak największej liczby konsumentów europejskich przez otwarcie rynku i usprawnienie jego działania na korzyść konsumentów, aby zapewnić im większy i lepszy wybór produktów finansowych. Celem działań Komisji jest również wyeliminowanie pewnych praktycznych barier, które uniemożliwiają przedsiębiorstwom oferowanie usług za granicą. Komisja będzie też nadal dążyła do osiągnięcia szerszych celów, jakimi są zakończenie nieuzasadnionego blokowania geograficznego i innych form dyskryminacji ze względu na narodowość lub miejsce pobytu, wspieranie zaufania konsumentów do dostępności odpowiedniego dochodzenia roszczeń oraz zwiększanie dostępu do zrozumiałych, porównywalnych i proporcjonalnych informacji dotyczących produktów z zakresu detalicznych usług finansowych.

Na początku 2016 r. Komisja zorganizuje konferencję w celu przeanalizowania informacji zgromadzonych w ramach konsultacji i omówienia obszarów priorytetowych wspomnianych w niniejszej zielonej księdze. W następstwie konsultacji latem 2016 r. Komisja przewiduje publikację planu działania dotyczącego detalicznych usług finansowych.