



Bryssel 10.12.2015
COM(2015) 630 final

VIHREÄ KIRJA

finanssialan vähittäispalveluista

Parempia tuotteita sekä enemmän valinnanvaraa ja mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille

Vihreä kirja finanssialan vähittäispalveluista

Parempia tuotteita sekä enemmän valinnanvaraa ja mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille

1 jakso Aitojen eurooppalaisten finanssialan vähittäispalvelumarkkinoiden luominen

Euroopan unionin sisämarkkinat ja sen neljä vapautta¹ tarjoavat valtavia mahdollisuuksia EU:n kansalaisille. Aloilla, joilla sisämarkkinat ovat kehittyneet suotuisasti, kuten lentoliikenteessä, 500 miljoonaa kuluttajaa hyötyy laajasta kilpailusta, joka lisää yleistä valinnanvaraa, parantaa palveluja ja alentaa hintoja. Yksi puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin komission ensisijaisista tavoitteista on saavuttaa syvemmät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat.

Finanssialan vähittäismarkkinat tarjoavat useita kansalaisille välttämättömiä palveluja. Ne tarjoavat ratkaisuja siihen, missä säilytämme varojamme, miten säästämme vanhuuden varalta, miten maksamme asunnon tai muut hankinnat, miten vakuutamme itsemme tai omaisuutemme terveysongelmien tai onnettomuuksien varalta. Luomalla tehokkaat Euroopan laajuiset markkinat tällaisille palveluille parannetaan kuluttajien valinnanvaraa, sallitaan toimiluvan saaneiden palveluntarjoajien tarjota palvelujaan kaikkialla EU:ssa ja tuetaan uusia toimijoita ja innovaatiota. Finanssipalvelujen alalla ei tällä hetkellä kuitenkaan ole aitoja Euroopan laajuisia markkinoita. Vain pieni osa finanssialan vähittäispalveluista ostetaan rajojen yli. Kansallisilla markkinoilla on useita hyviä tuotteita, mutta kuluttajien on vaikea ostaa toisessa jäsenvaltiossa tarjottavia tuotteita. Sen lisäksi, että tämä rajoittaa valinnanvaraa, on todisteita siitä, että hinnat vaihtelevat laajasti eri puolilla EU:ta. Esimerkiksi saman asiakkaan moottoriajoneuvovakuutus voi olla kaksi kertaa kalliimpi toisissa jäsenvaltioissa.

Digitalisointi – uusien liiketoimintamallien ja palvelujen kehittäminen teknologian avulla – auttaa mahdollisia kuluttajia saamaan helposti tietoa. Tämän seurauksena liiketoimen osapuolten fyysisellä sijainnilla ei ole enää yhtä suurta merkitystä kuin aiemmin. Digitalisointi voi auttaa alentamaan hintoja ja parantamaan tuotteiden vertailtavuutta, mikä lisää kuluttajien mahdollisuuksia tehdä järkeviä taloudellisia päätöksiä. Pitkällä aikavälillä digitalisoinnilla pyritään auttamaan yrityksiä markkinoimaan tuotteitaan missä tahansa unionin jäsenvaltiossa ja tuomaan Euroopan sisämarkkinat lähemmäs arkea.

Luottamuksen rakentaminen on ensisijaisen tärkeää tämän alan sisämarkkinoiden laajentamiseksi. Yritysten on voitava luottaa siihen, että ne voivat käydä kauppaa rajojen yli, ja kuluttajien siihen, että jos he käyttävät rajatylittäviä palveluja, heidän etujaan suojellaan. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi palvelujen ja tuotteiden on oltava kattavia: toisin sanoen niiden toimintaa, hintoja ja vertailukelpoisuutta koskevien tietojen olisi oltava kuluttajien saatavilla heidän ymmärtämässään muodossa.

Tässä vihreässä kirjassa tutkitaan alalla aiemmin toteutettujen EU:n toimien pohjalta, mitä voidaan tehdä, jotta finanssipalvelujen sisämarkkinoilla parannetaan konkreettisesti ihmisten elämää EU:ssa. Paremmat finanssialan vähittäispalvelumarkkinat loisivat myös uusia

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa, jäljempänä 'SEUT-sopimus', taataan tavaroiden, pääoman, palvelujen ja henkilöiden vapaa liikkuvuus EU:ssa.

markkinamahdollisuuksia elinkeinonharjoittajille ja edistäisivät Euroopan talouden kasvua ja loisisivat uusia työpaikkoja.

1.1 Tavoite

Tämä vihreä kirja antaa mahdollisuuden esittää näkemyksiä siitä, miten Euroopan finanssialan vähittäispalveluja – eli vakuutuksia, luottoja, maksuja, käyttö- ja säästötilejä ja muita yksityissijoituksia – voitaisiin vapauttaa edelleen, jotta saavutetaan parempia tuloksia kuluttajien ja yritysten näkökulmasta ja säilytetään samalla riittävä kuluttajan- ja sijoittajansuoja. Vihreässä kirjassa pyritään selvittämään, mikä estää kuluttajia ja yrityksiä hyödyntämästä sisämarkkinoita täysimääräisesti ja miten nämä esteet voitaisiin poistaa muun muassa hyödyntämällä mahdollisimman tehokkaasti uutta teknologiaa asianmukaisia suojakeinoja unohtamatta. Tavoitteena on helpottaa sitä, että

- johonkin EU:n jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset voivat tarjota finanssialan vähittäispalveluja muissa EU:n jäsenvaltioissa
- kuluttajat voivat ostaa muissa EU:n jäsenvaltioissa tarjottavia finanssialan vähittäispalveluja ja
- kansalaiset voivat siirtää finanssipalvelutuotteensa, kun he muuttavat yhdestä jäsenvaltiosta toiseen opiskelun, töiden tai eläkkeelle jäämisen vuoksi – tätä kutsutaan tuotteen siirrettävyydeksi.

Vihreällä kirjalla pyritään edistämään EU:ssa ja jäsenvaltioissa käytävää keskustelua. Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja muita EU:n toimielimiä, kansallisia parlamentteja ja kaikkia asianomaisia osapuolia pyydetään esittämään ehdotuksia mahdollisista lyhyen ja pitkän aikavälin poliittisista toimita, jotka saattavat olla tarpeen toimivien ja kilpailukykyisten eurooppalaisten markkinoiden toteuttamiseksi tällä alalla. Vihreässä kirjassa tarkastellaan näin ollen

- (1) finanssialan vähittäispalvelujen sisämarkkinoiden nykytilaa ja digitalisointiin liittyvää uutta suuntausta (2 jakso) ja
- (2) tarvetta ryhtyä EU:n tai kansallisen tason toimiin sellaisten esteiden poistamiseksi, jotka tällä hetkellä haittaavat kuluttajien ja yritysten osallistumista rajatylittävään kaupankäyntiin (3 jakso).

1.2 EU:n aiemmat toimet finanssialan vähittäispalvelumarkkinoilla

Kuluttajien luottamus finanssialaan ja sen vähittäispalveluihin on heikentynyt talouskriisin ja finanssialan maineen vahingoittumisen vuoksi. Kuluttajien luottamuksen palauttamiseksi ja sisämarkkinoiden laajentumisen tukemiseksi EU on toteuttanut hiljattain useita lainsäädäntötoimia finanssialan vähittäispalvelumarkkinoilla. Joidenkin aloitteiden toteutus on jäsenvaltioissa yhä kesken. Toimia tarkastellaan tarkemmin jäljempänä tässä vihreässä kirjassa, mutta niillä muun muassa

- lisätään kuluttajien mahdollisuuksia tehdä tietoon perustuvia päätöksiä tiukentamalla tiettyjen alojen avoimuusvaatimuksia ja parantamalla neuvontaa ennen tiettyjen finanssituotteiden, kuten maksutilien, kuluttaja- ja kiinnitysluottojen, sijoitustuotteiden ja vakuutusten, myyntiä

- kannustetaan kehittämään kilpailukykyisiä maksutilimarkkinoita antamalla EU:n laajuinen käyttöoikeus perusmaksutileihin, kieltämällä syrjintä asuinpaikan perusteella maksutilien yhteydessä ja varmistamalla, että jäsenvaltiot asettavat saataville maksutilien siirtopalvelut
- parannetaan sijoituksiin, kiinnitysluottoihin ja vakuutuksiin liittyviä kuluttajansuojasääntöjä, jotta lisätään kuluttajien luottamusta hankintojen tekemiseen kotimaan ja rajatylittävillä markkinoilla
- helpotetaan vakuutusten ja kiinnitysluottojen rajatylittävää jakelua kilpailun lisäämiseksi.

Finanssialan vähittäispalveluihin sovelletaan myös lukuisia EU:n ja kansallisia vaatimuksia ja säännöksiä, joilla pyritään suojelemaan kuluttajia ja edistämään tällaisten palvelujen sisämarkkinoita EU:ssa. Näihin sisältyvät muun muassa monialaiset vaatimukset, jotka liittyvät esimerkiksi kuluttajasopimusten kohtuuttomiin ehtoihin ja sopimattomiin elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin kaupallisiin menettelyihin², sekä monia finanssituotteita ja maksupalveluja koskeva alakohtainen lainsäädäntö. Komissio seuraa tiiviisti nykyisen lainsäädännön täytäntöönpanoa ja valvontaa jäsenvaltioissa ja aikoo edistää jatkossakin kansallisten toimivaltaisten viranomaisen välistä yhteistyötä, jotta varmistetaan tehokas yhteistyö kaikkialla EU:ssa.³ Euroopan valvontaviranomaisten työ on myös tärkeä osa tätä prosessia.⁴ Näiden toimien ohella komissio on säännöllisesti tarkastellut uudelleen finanssialan vähittäispalvelujen sääntelykehystä edistääkseen yhteensovitetuja, kilpailukykyisiä ja oikeudenmukaisia finanssipalvelumarkkinoita.⁵

1.3 Miten tämä vihreä kirja sopii yhteen komission yleisten painopisteiden kanssa

Tällä kuulemisella täydennetään komission muita keskeisiä toimia, joita ovat:

- *Digitaaliset sisämarkkinat*. Digitaalisten sisämarkkinoiden strategialla⁶ on tarkoitus muun muassa helpottaa kuluttajien ja yritysten mahdollisuuksia hankkia verkosta tavaroita ja palveluja eri puolilta Eurooppaa poistamalla perusteettomien määräjoitusten (toimittajan asettamat rajoitteet hankinnoille) muodostama ongelma.

² Ks. esim. kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva direktiivi, neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (EYVL L 95, 21.4.1993, s. 29); sopimattomia elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY, annettu 11 päivänä toukokuuta 2005, sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22).

³ Yksi tärkeistä työkaluista on kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkosto, joka on perustettu kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetulla asetuksella – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004, annettu 27 päivänä lokakuuta 2004, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1).

⁴ Kolme Euroopan valvontaviranomaista ovat Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (EAMV), Euroopan pankkiviranomainen (EPV) sekä Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EVLEV).

⁵ Esim. komission rahoituspalvelualan toimintasuunnitelma (1999); komission tiedonanto: asetuksen (EY) N:o 1/2003 17 artiklaan perustuva vähittäispankkitoiminnan alaa koskeva tutkinta (KOM(2007) 33 lopullinen); vihreä kirja vähittäisrahoituspalveluista yhtenäisillä markkinoilla (KOM(2007) 226 lopullinen) ja vihreä kirja yhdyntyneistä eurooppalaisista markkinoista kortti-, verkko- ja mobiilimaksuille (KOM(2011) 941 lopullinen).

⁶ Komission tiedonanto: Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf).

Strategiassa tarkastellaan myös eri palveluntarjoajien tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja hahmotellaan verkkoalustojen kattavaa arviointia, jonka painopiste on tietojen käsittelyssä. Lisäksi digitaalisten sisämarkkinoiden strategialla pyritään parantamaan teknistä yhteentoimivuutta tukemalla standardointia. Nämä ovat kaikki tärkeitä toimia finanssialan digitalisoimiseksi, mutta ne eivät koske yksinomaan sitä.

- *Pääomamarkkinaunioni.* Pääomamarkkinaunionilla⁷ pyritään lujittamaan yhteisiä pääomamarkkinoita, ja sen tavoitteena on lisätä yritysten rahoitusvaihtoehtoja eri kasvuvaiheissa ja laajentaa tallettajien ja yksityissijoittajien valinnanvaraa sekä kasvattaa heidän tuottojaan.
- *Sisämarkkinastrategia.* Sisämarkkinastrategia⁸ koostuu kohdennetuista toimista kolmella keskeisellä alalla. Sillä luodaan mahdollisuuksia kuluttajille, ammattihenkilöille ja yrityksille, kannustetaan nykyaikaistamiseen ja innovointiin sekä varmistetaan sellainen käytännön toteutus, että siitä on hyötyä kuluttajille ja yrityksille jokapäiväisessä elämässä. Sen tavoitteena on helpottaa palvelujen rajatylittävää tarjontaa ja puuttua liike-elämän ja rakennusalan palvelujen suurimpiin esteisiin. Komissio aikoo tarkastella markkinoiden kehitystä ja toteuttaa tarvittaessa toimia, jotka liittyvät liike-elämän ja rakennuspalvelujen tarjoajien vakuutusvaatimuksiin.

Tässä vihreässä kirjassa otetaan huomioon muut komission erityiset aloitteet ja täydennetään niitä. Tällaisia ovat esimerkiksi finanssipalvelujen EU:n sääntelykehystä koskeva kannanottopyyntö⁹, käynnissä olevat toimet vakuutusopimusoikeuden alaan liittyvien esteiden poistamiseksi¹⁰, rahoituspalvelujen etämyyntiä koskevan direktiivin¹¹ mahdollisuuksien arviointi ja sähköistä kaupankäyntiä koskeva nykyinen tutkimus.¹²

2 jakso Finanssialan vähittäispalvelumarkkinoiden nykytila

2.1 Pirstaleiset markkinat ja riittämätön kilpailu

Hinnat ja valinnanvara vaihtelevat suuresti EU:n jäsenvaltioittain. Joillakin markkinoilla vain harvat kuluttajat vaihtavat tuotteita, mikä saattaa vähentää yritysten kannustimia kilpailla. Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa palveluntarjoajien markkinat ovat keskittyneet voimakkaasti. Myös EU:n finanssialan vähittäispalvelumarkkinoilla on vain vähän rajatylittävää toimintaa. Tämä ilmentää jossain määrin kulttuurisia ja kansallisia mieltymyksiä ja asiakkaiden

⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma, COM(2015) 468 final, 30.9.2015.

⁸ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille COM(2015) 550 final, 28.10.2015.

⁹ Euroopan komission kannanottopyyntö: Finanssipalveluja koskeva EU:n sääntelykehys (http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_en.pdf).

¹⁰ Ks. lisätietoa osoitteesta http://ec.europa.eu/justice/contract/insurance/index_en.htm

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/65/EY, annettu 23 päivänä syyskuuta 2002, kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä ja neuvoston direktiivin 90/619/ETY sekä direktiivien 97/7/EY ja 98/27/EY muuttamisesta (EYVL L 271, 9.10.2002, s. 16).

¹² Ks. lisätietoa osoitteesta http://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries_e_commerce.html

valintoja. Kaikki kuluttajat eivät halua ostaa finanssipalvelutuotteitaan rajojen yli. On kuitenkin syytä pohtia, voidaanko pirstoutumisen vähentämiseksi tehdä enemmän.

Sähköisen kaupankäynnin kasvu tuo yrityksille merkittäviä mahdollisuuksia palvella muiden jäsenvaltioiden asiakkaita etäältä. Liikkuvat asiakkaat muodostavat suuret potentiaaliset markkinat unionissa: 13,6 miljoonaa EU:n kansalaista asuu muussa kuin omassa jäsenvaltiossaan, ja luku voi kasvaa edelleen yhä useampien muuttaessa toiseen jäsenvaltioon jossain vaiheessa elämäänsä.¹³ Lisäksi 35 prosenttia Euroopan kansalaisista asuu toisiin jäsenvaltioihin rajoittuvilla alueilla¹⁴, ja monet tekevät jo nyt ostoksia paikallisilla raja-alueillaan.¹⁵ Tämän pitäisi olla mahdollista myös finanssialan vähittäispalvelumarkkinoilla, mutta usein näin ei ole. Jotta kaikki yritykset voivat päästä markkinoille, olisi vähennettävä uusien toimijoiden tarpeettomia ja perusteettomia markkinoillepääsyn esteitä, etenkin jos kyse on yrityksistä, jotka voivat tarjota tuotteitaan EU:ssa rajojen yli.

Vähäinen rajatylittävä toiminta

Finanssialan vähittäispalveluihin liittyvät suorat rajatylittävät toiminnot ovat tällä hetkellä vähäisiä, sillä kuluttajat ostavat yleensä tällaiset tuotteet kotimaan markkinoilta ja yritykset palvelevat valtaosin markkinoita, joille ne ovat sijoittautuneet fyysisesti.¹⁶ Hiljattain tehtyjen tutkimusten mukaan kuluttajista, jotka ovat jo ostaneet pankkipalveluja toisesta jäsenvaltiosta, alle kolme prosenttia on hankkinut luottokortin, käyttötilin tai kiinnitysluoton.¹⁷ Kuluttajaluotoista vain viisi prosenttia oli hankittu rajojen yli.¹⁸ Euroalueella rajatylittävien lainojen osuus on alle yksi prosenttia alueen kaikista kotitalouslainoista.¹⁹ Vakuutuslalla palvelujen rajatylittävä tarjonta oli vain noin kolme prosenttia bruttovakuutusmaksujen kokonaismäärästä vuosina 2011 ja 2012.²⁰

¹³ Eurostat, *EU citizenship – statistics on cross-border activities*, huhtikuu 2013, (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizenship_-_statistics_on_cross-border_activities) (haettu maaliskuussa 2015).

¹⁴ *Territories with specific geographical features*, Working paper, European Union Regional Policy, no 02/2009, s. 4–5.

¹⁵ Euroopan parlamentti, *EU contract law as a tool for facilitating cross-border transactions: a point of view from consumers*, 2010 (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1483>), s. 9.

¹⁶ Erityiseurobarometri 373 finanssialan vähittäispalveluista, s. 28 ja sitä seuraavat sivut (http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/policy/eb_special_373-report_en.pdf).

¹⁷ Erityiseurobarometri 373 finanssialan vähittäispalveluista, s. 32.

¹⁸ *Study on the functioning of the consumer credit market in Europe*, heinäkuu 2013 (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/consumer_credit_market_study_en.pdf), s. x–xi.

¹⁹ Lähde: ECB Statistical Data Warehouse.

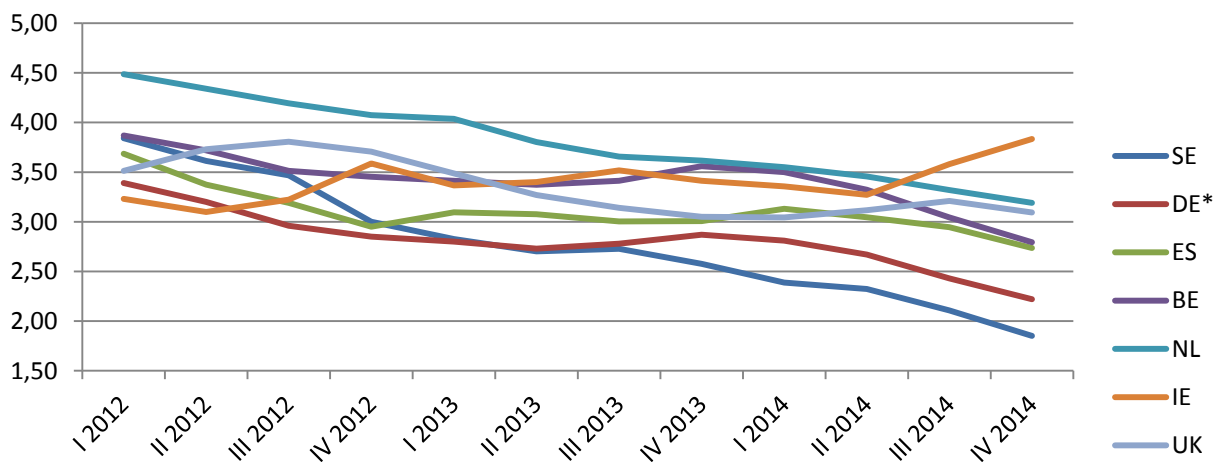
²⁰ DSF Policy Paper No 45s, *Cross-border insurance in Europe*, Dirk Schoenmaker ja Jan Sass, marraskuu 2014, s. 12.

Hintoja ja valinnanvaraa koskevat erot

On todisteita markkinoiden pirstoutumisesta kotimarkkinoilla saatavilla olevien samojen tai samankaltaisten tuotteiden erilaisten hintojen mukaan, silloinkin kun palveluntarjoaja on sama. Esimerkiksi, kun yritykset perustavat sivutoimipaikkoja muille markkinoille, ne pyrkivät mukauttamaan hintojaan paikallisten olosuhteiden mukaan eivätkä yleensä hinnoittele tuotteitaan kilpailukykyisemmin muilla markkinoilla. Joissakin jäsenvaltioissa kuluttajien saatavilla on vain vähän vaihtoehtoja, ja sekin on osoitus markkinoiden pirstoutumisesta. Joillakin markkinoilla kuluttajat voivat esimerkiksi saada vain kiinteäkorkoisia kiinnitysluottoja, kun taas toisilla markkinoilla saatavilla on vain vaihtuvakorkoisia luottoja.²¹

Pankkialalla finanssipalvelujen käyttäjäryhmä on todennut, että jäsenvaltioiden väliset erot – joita ei voida perustella objektiivisilla eroilla ostovoimassa ja kansallisissa hintatasoissa – voivat olla merkittäviä useiden tuotteiden alalla.²² Luottokortista veloitettavat vuosimaksut voivat vaihdella Romanian 9,10 eurosta Slovakian lähes 114 euroon. Perinteiset tilisiirrot ovat ilmaisia joissakin jäsenvaltioissa, kun taas Ranskassa ne maksavat keskimäärin 3,58 euroa. Myös kotitalouksien kiinnitysluotoista maksamissa koroissa ilmenee suurta hintahajontaa eri maissa (ks. kaavio 1).²³ Hajonta on suurempaa kuluttajaluottojen kuin kiinnitysluottojen alalla.

Kaavio 1: European Mortgage Federationin tiedot uusien asuntoluottojen koroista vuosineljänneksittäin (2012–2014)



*On huomattava, että koko markkinoiden painotetussa keskiarvossa lyhyen aikavälin lainoilla on todennäköisesti suurempi merkitys. Tämä johtuu käytettävästä painotusjärjestelmästä: kun laina-aikoja pidennetään, korkojaksot ovat yleensä lyhyempiä.

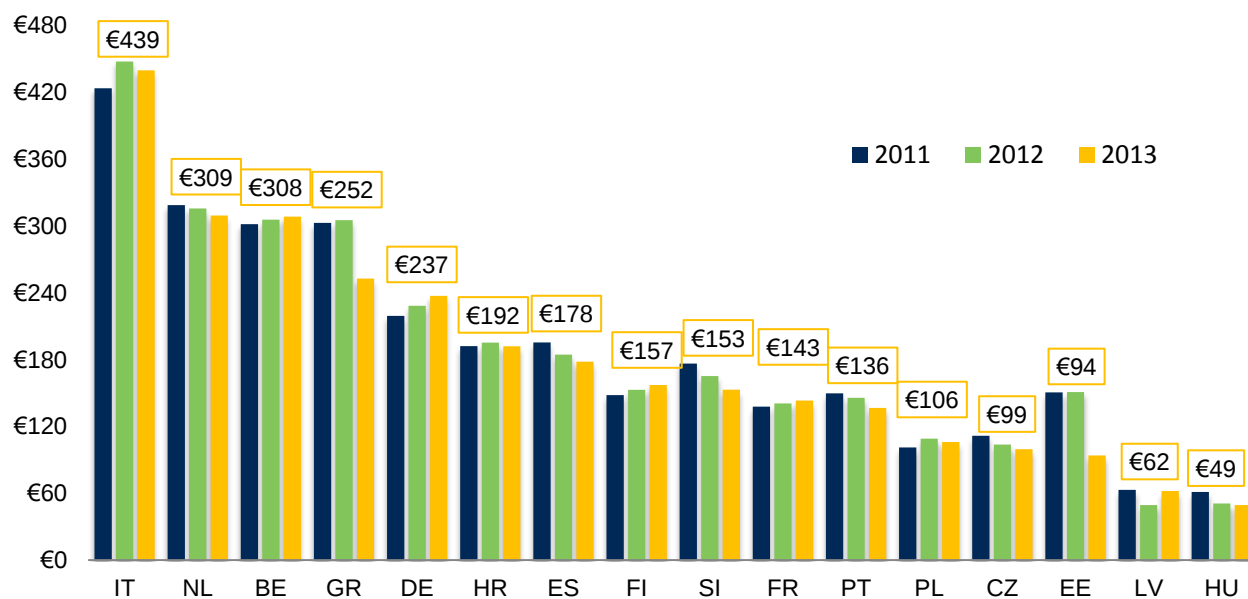
²¹ European Mortgage Federation, Hypostat 2015, s. 15.

²² Finanssipalvelujen käyttäjäryhmä, *Retail Financial Market Integration* (http://ec.europa.eu/finance/financeservices-retail/fsug/papers/index_en.htm).

²³ Lähde: European Mortgage Federation.

Vakuutuslalla vakuutuksenottaja, jolla on samanlainen riskiprofiili, voi maksaa kaksi kertaa enemmän samanlaisesta vakuutuksesta asuinpaikkansa mukaan. Finanssipalvelujen käyttäjäryhmän keräämistä tiedoista käy ilmi, että samankaltaisista ei-sijoitustuotteina tarjottavista 25 vuoden henkivakuutuksista perittävä kuukausipalkkio vaihteli Slovakian 10 eurosta ja Espanjan 12,40 eurosta 65 Englannin puntaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Esimerkiksi moottoriajoneuvovakuutusten tarjoukset vaihtelivat jopa saman automallin osalta (kaavio 2).²⁴

Kaavio 2: Pakollisten vastuuvakuutusten keskimääräiset vakuutusmaksut maittain



Hintaerot johtuvat muun muassa jäsenvaltioiden talouksien erilaisista olosuhteista, epätasaisesta ostovoimasta, rahoituksellisista tai institutionaalisista rakenteista (kuten verotus, sääntely tai valvonta), poikkeavista rahoituskustannuksista, arvolupauksista (jotka liittyvät toisinaan tuotteiden sitomiseen toiseen tuotteeseen tai tuotepakettiin) ja hinnoittelurakenteista paikallisilla markkinoilla. Vakuutusten (etenkin moottoriajoneuvovakuutusten) alalla kustannukset ja vakuutusturvan kattavuus vaihtelevat merkittävästi eri jäsenvaltioissa, millä voidaan perustella hintaeroja. Ei ole kuitenkaan nähtävissä mitään ilmeistä objektiivista perustelua sellaisten tuotteiden laajoille hintaeroille, jotka eivät ole tiukasti sidottuja maantieteellisen sijaintiin tai alueellisiin riskiominaisuuksiin, kuten henkivakuutus (vaikka eliniän odotukset eivät olekaan samat kaikissa jäsenvaltioissa). Tällaiset tekijät eivät riitä selittämään hintojen pirstoutumista eri puolilla EU:ta.

²⁴ *Insurance Europe Report on European Motor Insurance Markets*, s. 40 (kaavio 48), marraskuu 2015 (www.insuranceeurope.eu). On huomattava, että tätä kaaviota on editoitu EU:n ulkopuolisten maiden poistamiseksi siitä. Ks. myös *Retail Insurance Market Study, Europe Economics* (26.11.2009), s. 301 ja 315 (http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/motor/20100302rim_en.pdf).

Riittämätön kilpailu ja palveluntarjoajaa vaihtavien kuluttajien vähäinen määrä

Valtaosa jäsenvaltioiden vähittäispankki- ja vakuutusmarkkinoista on hyvin keskittynyttä, ja on merkkejä siitä, etteivät markkinat ole täysin kilpailtuja, mikä heikentää kuluttajien valinnanvaraa ja heidän saamiensa tuotteiden arvoa ja laatua. Esimerkiksi vuoden 2013 lopulla pankkialan viiden suurimman palveluntarjoajan markkinaosuus vaihteli Kreikan lähes 95 prosentista yli 30 prosenttiin Saksassa ja Luxembourgin.²⁵ Vakuutusalan ryhmäpoikkeusasetuksen uudelleentarkastelua koskevassa julkisessa kuulemisessa valtaosa vakuutuksenantajista ja toimialajärjestöistä väitti, että vakuutusmarkkinoilla on kilpailua.²⁶ Siitä huolimatta henki- ja vahinkovakuutusten alalla keskittyminen on voimakasta. Esimerkiksi henkivakuutuslalla keskittymisaste vaihtelee Viron ja Maltan 100 prosentista alle 40 prosenttiin Saksassa ja Kroatiassa, kun otetaan huomioon viiden suurimman henkivakuutusyhtiön markkinaosuus vuodesta 2013 lähtien.²⁷ Näyttää siltä, ettei näin suuria vaihteluita voida perustella näiden markkinoiden kokoeroilla.

EU:ssa tuotteiden tarjoajia vaihdetaan vain harvoin.²⁸ Eurobarometrin tietojen mukaan vuonna 2012 yli 85 prosenttia vastaajista, joilla oli henkilökohtainen laina tai luottokortti, ei ollut vaihtanut tai yrittänyt vaihtaa palveluntarjoajaa.²⁹ Lisäksi jäsenvaltioiden käteissäastomarkkinat eivät vaikuta toimineen hyvin, sillä kuluttajat ovat pitäytyneet samassa palveluntarjoajassa ja tuotteessa, vaikka saatavilla on parempituottoisia tuotteita.³⁰ Kuluttajien tulostaulujen mukaan finanssialan vähittäispalvelut ovat yksi niistä aloista, joihin kuluttajat ovat tyytymättömiä.³¹ Suuri tyytymättömyys, hintaerot ja palveluntarjoajia vaihtavien kuluttajien vähäinen määrä voisivat yhdessä viitata siihen, että kyseisillä markkinoilla kilpailu on riittämätöntä kuluttajien kannalta tai että markkinoille pääsyn ja tuotteista irtautumisen esteillä lisätään kuluttajien muutoshaluttomuutta ja estetään heitä löytämästä parhaita ratkaisuja.

Kuluttajien siirtyminen käyttämään toista palveluntarjoajaa voi edistää yritysten välistä kilpailua ja kannustaa uusia toimijoita tulemaan kypsille markkinoille. Ilman rajatylittävän kaupankäynnin esteitä palveluntarjoajan vaihtaminen voisi myös kannustaa yrityksiä tarjoamaan palveluja muista jäsenvaltioista. EU on tehnyt viime vuosina aloitteita, jotka

²⁵ Ks. *Banking Structures Report*, ECB, lokakuu 2014, s. 15.

(<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/bankingstructuresreport201410.en.pdf>).

²⁶ *Summary Report of the Replies to the Public Consultation on the Review of the Insurance Block Exemption Regulation* (IBER).

(http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/consumer_market_monitoring_2013_part_1.pdf.)

²⁷ Ks. *EU/EEA (Re) insurance statistics* (taulukko 10). (<https://eiopa.europa.eu/financial-stability-crisis-prevention/financial-stability>).

²⁸ *Monitoring consumer markets in the European Union 2013*, s. 43–44.

(http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/consumer_market_monitoring_2013_part_1.pdf).

²⁹ Eurobarometri-kysely 373, *Retail Financial Services*, s. 85.

³⁰ FCA, *Cash Savings Market Study Report* (<http://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>); Autoriteit Consument & Markt, *Barriers to entry in the Dutch retail banking sector*, s. 69.

³¹ Ks. uusin kuluttajamarkkinoiden tulostaulu osoitteessa

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm

koskevat markkinoita, joilla palveluntarjoajan vaihtaminen voi olla vaikeinta – eli maksutilimarkkinoita ja kiinnitysluottomarkkinoita – mutta aloitteiden täytäntöönpano on edelleen kesken jäsenvaltioissa. Kiinnitysluottodirektiivillä³² poistetaan esteet tuotteista irtautumiselle, ja maksutilidirektiivissä³³ säädetään erillisestä kansallisesta maksutilien siirtopalvelusta. On kuitenkin muitakin keinoja kannustaa palveluntarjoajan vaihtamiseen EU:ssa – joissakin jäsenvaltioissa selvitetään esimerkiksi pankkitilinumeroiden täysimääräistä siirrettävyyttä.

Tuotteiden sitominen muihin tuotteisiin ja tuotepakettiin voi myös muodostaa esteen kuluttajien valinnoille. Finanssialan vähittäistuotteiden sitomiseen toisiin tuotteisiin tai tuotepaketteihin sovelletaan tällä hetkellä kilpailusääntöjen ohella myös alakohtaisia sääntöjä, jotka on esitetty kiinnitysluottodirektiivissä (jolla varmistetaan, että lainanottajat voivat valita vakuutuksensa toiselta palveluntarjoajalta)³⁴, maksutilidirektiivissä ja tulevassa vakuutusedustusdirektiivissä³⁵. Tarkistetussa direktiivissä rahoitusvälineiden markkinoista (toinen rahoitusmarkkinadirektiivi)³⁶ EAMV:lle annetaan valtuudet laatia ristiinmyyntiä koskevat ohjeet (yhteistyössä EPV:n ja EVLEV:n kanssa). Asiakkaita pitäisi informoida siitä, voivatko he ostaa jokaisen pakettiin kuuluvan tuotteen erikseen (kuten vakuutus toiselta palveluntarjoajalta) ja saada selkeää tietoa kustannuksista. Komissio aikoo seurata jatkossakin, noudatetaanko tätä käytäntöä ja tarvitaanko alalla lisätoimia.

2.2 Digitalisointiin perustuva finanssialan vähittäispalvelujen toimintaympäristön muuttuminen

Digitalisointi ja innovaatiot ovat muuttaneet nopeasti finanssialan vähittäispalvelujen muotoa viime vuosina, ja tarkoituksena on jatkaa muutoksia. Finanssiyritykset tarjoavat yhä useammin tuotteita verkossa tai sovellusten avulla, ja nykyään selvä valtaosa kuluttajista käyttää säännöllisesti verkkopankkia tiliensä ja liiketoimiensa hoitamiseen.³⁷ Näillä teknisillä eduilla voidaan lähtökohtaisesti joustavoittaa rajatylittäviin maksutapahtumiin liittyviä

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU, annettu 4 päivänä helmikuuta 2014, kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (EUVL L 60, 28.2.2014, s. 34). Direktiivin 25 artiklassa säädetään ennen aikaiseen takaisinmaksuun liittyvistä kysymyksistä.

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 214).

³⁴ Kiinnitysluottodirektiivin 12 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot voivat sallia luotonantajien edellyttävän, että kuluttajalla on luottosopimukseen liittyvä asiaankuuluva vakuutussopimus. Tällöin jäsenvaltioiden on varmistettava, että luotonantaja hyväksyy muun vakuutuksenantajan kuin luotonantajan ensisijaisen yhteistyötahon tarjoaman vakuutussopimuksen, mikäli kyseisen vakuutuksen sisältämä vakuutusurva on tasoltaan vastaava kuin luotonantajan ehdottamassa vakuutuksessa.”

³⁵ Tarkoitus julkaista vuoden 2016 alussa, ks. myös <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/22-insurance-mediation/>

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349).

³⁷ Statista, *Online banking penetration in selected European markets in 2014*, verkkosivusto (<http://www.statista.com/statistics/222286/online-banking-penetration-in-leading-european-countries/>).

menettelyjä, laajentaa kuluttajien mahdollisuuksia saada entistä tehokkaammin tietoa ja neuvoja, parantaa tuotteiden vertailtavuutta ja lisätä siirtymistä.³⁸

Uudet toimijat ja uudet tekniikat digitaalisilla markkinoilla

Finanssialan vähittäispalvelumarkkinat ovat muuttumassa merkittävästi digitalisoitumisen vaikutuksesta. Uusia liiketoimintamalleja syntyy: markkinoille tulee vain verkossa toimivia palveluntarjoajia ja teknologiayrityksiä, jotka tarjoavat (jäsenvaltioissa ja toisinaan valtioiden rajojen yli) sähköisen rahan siirtojen, verkkomaksujen välityksen, rahoitustietojen koonnin, vertaisrahoituksen ja hintavertailun kaltaisia palveluja. Markkinoille tulee myös uusia toimijoita, jotka eivät ole perinteisiä finanssipalvelujen tarjoajia ja joiden ensisijainen liiketoimintamalli ei aina perustu finanssipalveluihin. Esimerkiksi sosiaalisen median alalla toimivat yritykset myyvät nyt finanssituotteita. Nämä uudet teknologiat voivat hyödyttää kuluttajia, jos asianmukaiset turvallisuusstandardit säilyvät.

Sekä vakiintuneet yritykset että uudet finanssialan teknologiayritykset (fintechs) tutkivat keinoja, miten olla vuorovaikutuksessa asiakkaidensa kanssa, yhdentää tuotteiden jakelukanavia ja tarjota palveluja, jotka ovat nopeampia ja yksilöllisempiä ja vastaavat paremmin tarpeisiin. Digitaaliset teknologiat, hajautettu kirjanpito (kuten Bitcoinin käyttämä blockchain- eli lohkoketjumenetelmä) mukaan luettuna, antavat vakiintuneille toimijoille mahdollisuuden muotoilla uudelleen sisäisiä menettelyjään ja parantaa standardointia, automaatiota ja mittakaavaetuja. Vakiintuneet toimijat muodostavat myös kumppanuuksia finanssialan teknologiayritysten kanssa tai edistävät niiden toimintaa sekä tekevät yhteistyötä suurten digitaalisten palveluntarjoajien kanssa muokatakseen tätä suuntausta ja pysyäkseen sen kärjessä. Lisäksi yritykset käyttävät yhä useammin massadataa, joka on saatu myös sosiaalisesta mediasta, kerätäkseen tietoa mahdollisista kohdeasiakkaistaan. Tämä auttaa niitä ymmärtämään paremmin asiakkaita mutta herättää myös kysymyksiä tällaisten tietojen asianmukaisesta käytöstä.

Näillä muutoksilla on erityinen vaikutus olemassa oleviin palveluntarjoajiin, kuten vakiintuneisiin pankkeihin, sillä ne ovat riippuvaisia tärkeistä – ja kalliista – sivutoimipaikoista ja maksutileistä perinteisenä asiakasväylänä, ja rahoitusteknologiat ja digitaaliset lompakot haastavat ne. Uudet toimijat ovat myös keskittyneet kannattaviin oheistoimintoihin, kuten valuutanvaihtoon.³⁹ Pankit ja vakuutusyhtiöt panostavat voimakkaasti myyntinsä ja asiakaspalvelunsa digitalisointiin tavoitellessaan kustannussäästöjä ja tiiviimpää vuorovaikutusta nykyisten asiakkaidensa kanssa.⁴⁰ Uusilla toimijoilla (joilla ei ole vielä vakaata asiakaskuntaa) on mahdollisuuksia vauhdittaa rajatylittäviä ratkaisuja ja saada uusia markkinaosuuksia vakiintuneilta toimijoilta.

Sähköisten jakelukanavien kehittämisellä on erityinen merkitys EU:ssa. Digitalisointi sallii palveluntarjoajien ja kuluttajien tehdä etäkauppoja helpommin ja edullisemmin ja

³⁸ KPMG, *Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks*, s. 21–22. KPMG on todennut, että verkkopankkitoimintoihin perustuva finanssituotteiden käytön lisääntyminen kannustaa tarkastelemaan aktiivisemmin kuluttajien mahdollisia vaihtoehtoja.

³⁹ KPMG, *Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks*, s. 27.

⁴⁰ KPMG, *Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks*, s. 21.

mahdollistaa siten pääsyn sisämarkkinoiden laajaan asiakaskuntaan, joka voi hyötyä parhaista saatavilla olevista vaihtoehdoista. Digitalisoinnin pitäisi lähtökohtaisesti vauhdittaa rajatylittävää toimintaa ilman, että yritysten on sijoittauduttava toisiin jäsenvaltioihin.

Vaikka innovatiivisilla teknologioilla voidaan parantaa asiakaspalvelua ja alentaa hintoja, ne voivat myös tuoda sääntelyyn liittyviä haasteita, etenkin verkkoturvallisuuden ja tietosuojan alalla. Kyberuhat aiheuttavat suurta huolta kuluttajille ja yrityksille. Niiden merkitys todennäköisesti kasvaa edelleen digitalisoinnin edetessä, joten niihin on löydettävä tarkoituksenmukainen ratkaisu. Sovellettavilla sääntely- ja valvontajärjestelmillä ei aina säännellä samassa määrin uusia ja vakiintuneita toimijoita myöskään kuluttajansuojan näkökulmasta. Tekninen kehitys ja uusien jakelukanavien laajentuminen voivat hankaloittaa ennen sopimuksen tekoa annettavien asianmukaisten tietojen toimittamista asiakkaille – esimerkiksi kun toimitetaan pakollisia tietoja käyttämällä matkaviestimiä, joissa on pieni näyttö. On tarkasteltava huolellisesti, miten näihin haasteisiin (riittävä turvallisuus ja kuluttajansuoja mukaan luettuina) ja mahdollisuuksiin vastataan asianmukaisesti.

Uudet finanssi- ja maksutuotteet

Komissio tukee innovatiivisten ja kuluttajaystävällisten teknologioiden kasvua ja haluaa varmistaa, että ne ovat laajan kuluttajajoukon saatavilla eri puolilla Eurooppaa ja mahdollisuuksien mukaan rajojen yli. Finanssipalvelujen digitalisoituminen on johtanut usein tuotteiden, kuten tekstiviestilainojen tai vertaislainojen, ilmaantumiseen, ja ne voivat tuoda mukanaan sääntelyyn ja kuluttajansuojaan liittyviä haasteita.

Etenkin maksujen alalla ilmaantuu uusia mahdollisuuksia matkaviestinten, internetin ja reaaliaikaisten maksujen kehittyessä kansallisilla markkinoilla. Mobiilimaksut kehittyvät nopeasti Euroopassa, ja eri markkinatoimijat, kuten pankit, maksukorttijärjestelmät, matkaviestinoperaattorit ja verkkotoimijat, tarjoavat nykyään useita erilaisia ratkaisuja etä- tai lähimaksamiseen. Tällaisia palveluja ovat vertaismaksut, mobiililompakot sekä pankki- ja korttisovellukset, ja ne hyödyntävät erilaisia tekniikoita (myyntipistemaksuissa lähitiedonsiirtoteknologia (NFC) ja QR- eli ruutukoodit ovat kaikkein kehittyneimpiä). Kuluttajalle tämä tarkoittaa sitä, että hän voi maksaa ostoksensa puhelimitse, jakaa aterian hinnan tai lähettää varoja ystäville sovelluksella. Ratkaisut toimivat kuitenkin usein vain kansallisella tasolla, ne ovat harvoin yhteentoimivia, ja yritykset tai yritysryhmät kilpailevat keskenään soveltaakseen omia standardejaan. Niiden suppean maantieteellisen kattavuuden ja heikon yhteentoimivuuden vuoksi kauppiaat hyväksyvät ne vain rajoitetusti, mikä heikentää niiden tehokasta rajatylittävää käyttöä.

Reaaliaikaiset maksut (tai pikamaksut) ovat tällä hetkellä käytössä joissakin jäsenvaltioissa, ja ne ovat herättäneet merkittävästi kiinnostusta myös muissa jäsenvaltioissa, sillä nopeutensa ansiosta ne voivat vauhdittaa innovointia ja johtaa uusien maksusovellusten ilmaantumiseen. Ne ovat seuraava looginen kehitysvaihe sisämarkkinoiden vähittäismaksuliikenteessä yhtenäisen euromaksualueen (SEPA)⁴¹ toteutumisen jälkeen: EU:n maksupalvelutarjoajat ovat alkaneet kehittää reaaliaikaista SEPA-tilisiirtojärjestelmää. Euromaksualueen

⁴¹ Ks. lisätietoa SEPASTa osoitteesta http://ec.europa.eu/finance/payments/sepa/index_en.htm

vähittäismaksuneuvosto ja Euroopan maksuneuvosto⁴² laativat parhaillaan pikamaksuja ja matkaviestimillä tehtäviä vertaismaksuja koskevaa yleiseurooppalaista standardia, jonka avulla voitaisiin luoda yhteentoimivia järjestelmiä. Komissio tukee molempia elimiä näissä toimissa.

3 jakso Parempia tuotteita sekä enemmän valinnanvaraa ja mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille

Euroopan finanssialan vähittäispalvelujen sisämarkkinoista saatavaa etua ei ole vielä hyödynnetty täysimääräisesti. Yksi välittömimmistä keinoista parantaa kilpailua ja edistää kuluttajien hyvinvointia olisi vähentää mahdollisuuksien mukaan tällaisten palvelujen rajatylittävän kaupan esteitä. Tällaiset esteet johtuvat kahdesta merkittävästä perussyystä, jotka vaikuttavat sekä palveluntarjoajiin että kuluttajiin ja jotka yhdessä heikentävät valinnanvaraa ja kilpailua ja pitävät eurooppalaiset markkinat pirstoutuneina:

- kuluttajilla ei ole riittävästi tietoa muiden jäsenvaltioiden tarjouksista, tai he eivät luota niihin riittävästi; tai jos tietoa ja luottamusta on, heidän on vaikea hyödyntää tarjouksia (3.1 kohta)
- palveluntarjoajat eivät tarjoa tuotteitaan muiden jäsenvaltioiden kuluttajille, sillä pirstaloituneet markkinat aiheuttavat kohtuuttomia toimintakustannuksia ja lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia myös digitalisaation aikakaudella (3.2 kohta).

Komissiota kiinnostaa erityisesti se, voidaanko innovatiivisen digitaalitekniikan käytöllä auttaa poistamaan jokin näistä esteistä. Kuluttajien luottamuksen puute ja elinkeinonharjoittajien oikeusvarmuuden puute rajatylittävässä kaupankäynnissä voivat johtua myös EU:n lainsäädännön epä johdonmukaisesta voimaansaattamisesta eri puolilla EU:ta. Muutamat keskeiset finanssipalveluihin liittyvät kuluttajansuojasäädökset kuuluvat kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkoston alaan. Jos EU:n lainsäädännön täytäntöönpano osoittautuu ongelmaksi, tällaisten verkostojen avulla voidaan toteuttaa lisätoimia.

Yleisiä kysymyksiä

1. *Minkä finanssituotteiden alalla parannetulla rajatylittävällä tarjonnalla voitaisiin lisätä kansallisten markkinoiden kilpailua valikoimasta ja hinnoista?*
2. *Mikä estää yrityksiä tarjoamasta suoraan finanssipalveluja rajojen yli ja kuluttajia tekemästä suoria rajatylittäviä hankintoja?*
3. *Voidaanko jokin näistä esteitä poistaa tulevaisuudessa digitalisoinnin ja rahoitustekniikan alan innovoinnin avulla?*
4. *Mitä voidaan tehdä sen varmistamiseksi, ettei finanssipalvelujen digitalisointi johda etenkin digitaalisesti lukutaidottomien taloudellisen syrjäytymisen lisääntymiseen?*
5. *Mikä lähestymistapa olisi omaksuttava, jos digitaalisten teknologioiden kasvun ja yleistymisen tuomat mahdollisuudet johtavat uusiin riskeihin kuluttajansuojan alalla?*
6. *Onko kuluttajien mahdollista käyttää turvallisia, yksinkertaisia ja ymmärrettäviä finanssituotteita kaikkialla Euroopan unionissa? Jos ei, mitä voitaisiin tehdä tällaisen*

⁴² Ks. lisätietoa osoitteista <http://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/governance/eu/html/index.en.html> ja <http://www.europeanpaymentscouncil.eu/>

käytön mahdollistamiseksi?

7. Aiheuttaako EU:n finanssialan vähittäispalveluja koskevan lainsäädännön voimaansaattamisen laatu eri puolilla EU:ta ongelmia kuluttajien luottamuksen ja markkinoiden yhdentymisen kannalta?
8. Onko tarkasteltava muita todisteita tai onko otettava huomioon muita kehityskulkuja, jotka liittyvät rajatylittävään kilpailuun ja valikoimaan finanssialan vähittäispalvelumarkkinoilla?

3.1 Autetaan kuluttajia ostamaan finanssituotteita jäsenvaltioiden rajojen yli

Kuluttajien on tehtävä elämänsä aikana muutamia isoja taloudellisia päätöksiä, joilla on pitkän aikavälin vaikutuksia. Kun kuluttajat ostavat henkivakuutuksen, hankkivat asuntolainan, muuttavat ulkomaille tai säästävät tulevaisuuden varalle, heidän pitäisi voida i) tietää, mitä on saatavilla muualla EU:ssa ii) saada kilpailukykyisesti hinnoiteltuja tuotteita, jotka vastaavat heidän tarpeitaan ja iii) luottaa siihen, että tuotteet ovat turvallisia ja sopivia ja että ne toimivat tarkoitetulla tavalla.

3.1.1 Tieto saatavilla olevista tuotteista⁴³

Etsin parasta tarjousta kotijäsenvaltiostani. Minulla ei ole tietoa muissa jäsenvaltioissa mahdollisesti saatavilla olevista edullisemmista ja paremmista tuotteista.

Kuluttajilla ei ole usein tietoa finanssituotteiden rajatylittävistä tarjouksista. Siksi heidän on vaikea tehdä hankintoja muualla kuin kotimaassaan. Vain harvat finanssipalvelujen tarjoajat tarjoavat palveluja sellaisten jäsenvaltioiden kuluttajille, joihin ne eivät ole fyysisesti sijoittautuneet. Lisäksi kuluttajat kohtaavat useita esteitä, myös kieliesteitä, jos he haluavat tietoa toisten jäsenvaltioiden tuotteista.

Parannetaan kuluttajille annettavaa tietoa ja autetaan heitä vaihtamaan palveluntarjoajaa

Kuluttajien tietoisuutta voidaan parantaa ja heitä voidaan rohkaista vaihtamaan sopivampiin tuotteisiin varmistamalla, että heillä on käytettävissään kanavat, joiden avulla he saavat tietoa muissa jäsenvaltioissa saatavilla olevista tuotteista, ja että he ymmärtävät niiden erityispiirteet. Tällaisia kanavia voivat olla esimerkiksi rahoitusvälittäjät, riippumattomat vertailusivustot tai internetpohjaiset riippumattomat finanssineuvontapalvelut.

Riippumattomat vertailusivustot voivat olla hyödyllisiä sen varmistamisessa, että asiakkaat tietävät tuotteiden olemassaolosta, mutta niiden suurin etu on se, että ne tukevat kuluttajia palveluntarjoajan vaihtamisessa auttamalla kuluttajia heidän tarpeitaan vastaavien tuotteiden arvioinnissa ja valinnassa. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen on todennut, että vertailusivustot edistävät vakuutuslaitosten ja vakuutusvälittäjien välistä kilpailua ja auttavat parantamaan kuluttajien saatavilla olevien tietojen avoimuutta ja vertailtavuutta.⁴⁴ Tätä käytäntöä voitaisiin soveltaa myös muihin tuotesegmentteihin ja jäsenvaltioihin, joissa ei tällä hetkellä ole tällaisia toimintoja, mutta kaikissa toimissa on otettava huomioon, että monilla

⁴³ Tässä asiakirjassa esitetyt esimerkit perustuvat komission tietoon saatettuihin todellisiin tapauksiin.

⁴⁴ Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen raportti *Good Practices on Comparison Websites* (tammikuu 2014).

vertailusivustoilla mittausmenetelmien ja vertailtavien näkökohtien esittämisessä on toisinaan puutteita ja että ne painottavat usein liikaa hintaa.⁴⁵ Vertailusivustot ovat hyvin yleisiä vakuutuslalla, ja maksutilidirektiivissä on säädetty velvoitteesta, jonka mukaan kansallisella tasolla on otettava käyttöön vähintään yksi verkkosivusto, johon sovelletaan vahvistettuja laatukriteereitä ja jolla vertaillaan eri rahoituslaitosten pankkitilipalveluja koskevia tarjouksia, veloitettavat maksut mukaan luettuina.

Muita menetelmiä lisätä palveluntarjoajia vaihtavien kuluttajien määrää ovat toimet, joilla varmistetaan, että kuluttajat voivat irtautua tuotteistaan ilman kohtuuttomia seuraamuksia, kuten kiinnitysluottodirektiivissä ja kulutusluottodirektiivissä⁴⁶ säädetään, tai toimet, joilla vähennetään kuluttajien muutoshaluttomuutta vähentämällä tuotteiden vaihtamiseen liittyviä esteitä ja hankaluuksia.⁴⁷ Myös tietojen kohdennetulla julkistamisella ratkaisevalla hetkellä, kun kuluttaja saattaa hyötyä tuotteiden vaihtamisesta, voidaan varmistaa, että kuluttajat syventyvät aktiivisemmin taloudellisiin päätöksiinsä eivätkä lukkiudu ostamiinsa tuotteisiin.⁴⁸

Kysymykset

9. Mikä olisi asianmukaisin kanava kuluttajien tietoisuuden lisäämiseksi unionissa saatavilla olevista finanssialan vähittäispalveluista ja vakuutus tuotteista?
10. Mitä lisätoimia voitaisiin toteuttaa, jotta helpotetaan välittäjien harjoittamaa finanssituotteiden rajatylittävää jakelua?
11. Tarvitaanko lisätoimia vertailtavuuden tukemiseksi ja/tai joko samassa tai toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien palveluntarjoajien finanssialan vähittäispalveluihin vaihtamisen helpottamiseksi? Jos vastaus on myönteinen, mitä toimia ja millä tuotesegmenteillä?

Ulkomaisten liiketoimintojen monimutkaisiin ja kohtuuttoman suuriin maksuihin puuttuminen

Asun euroalueella. Pankkini veloittaa suuria palkkioita joka kerta, kun siirrän rahaa euroalueen ulkopuoliseen jäsenvaltioon. Käytin luottokorttiani ulkomailla ja sain hintavan laskun, sillä pankin vaihtokurssi oli huonompi kuin markkinakurssit, eikä minulle etukäteen ilmoitettu asianmukaisesti sovellettavasta valuuttakurssista.

Rajatylittävistä maksuista annetussa asetuksessa 924/2009⁴⁹ poistetaan rajatylittävien ja jäsenvaltion sisäisten euromääräisten palvelumaksujen erot, mikä hyödyttää suuresti kuluttajia, kun he maksavat ostoksensa euroina. Kansalaiset, jotka haluavat siirtää rahaa

⁴⁵ Euroopan komissio, *Comparison Tools and Third-Party Verification Schemes*, verkkosivusto

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

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2008, kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta (EUVL L 133, 22.5.2008, s. 66).

⁴⁷ Yrityksiin sovelletaan tällä hetkellä kohtuuttomista ehdoista ja sopimattomista kaupallisista menettelyistä annettua EU:n lainsäädäntöä (ks. alaviite 3), jolla vähennetään sopimukseen perustuvia ja sopimukseen perustumattomia esteitä palveluntarjoajan vaihtamiselle.

⁴⁸ Ks. esim. rahoitusvalvontaviranomaisten tutkimus *Cash Savings Market Study*, jossa ehdotetaan tekstiviestihälytysten antamista, jos etujakso on pian päättymässä

(<https://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>).

⁴⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 924/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, rajatylittävistä maksuista yhteisössä ja asetuksen (EY) N:o 2560/2001 kumoamisesta (EUVL L 266, 9.10.2009, s. 11).

toisiin EU:n jäsenvaltioihin muuna valuuttana kuin euron, maksavat usein suuria siirtohintoja verrattuna jäsenvaltion sisäisistä siirroista perittäviin hintoihin. Hintoihin sisältyvät sekä tapahtumamaksut että valuutanvaihtopalkkiot, ja ne voivat olla merkittävä osa tapahtuman arvosta. Tavalliselta kuluttajalta muista kuin euromääräisistä rajatylittävistä maksuista ja siirroista perittävät tapahtumamaksut ovat usein hyvin korkeita kaikissa jäsenvaltioissa, eikä niitä esitetä aina selkeästi asiakkaille. Vertaisvaihtoa varten on saatavilla yhä useampia verkkosivustoja, jotka tarjoavat kuluttajille paljon parempia vaihtokursseja, ja niiden vaikutukset alkavat tuntua markkinoilla. Vaikka yritysten valuutanvaihdosta perimien maksujen ja vaihtokurssien on oltava avoimia, maksuihin ja kursseihin ei sovelleta mitään erityisiä unionin sääntöjä.

Korttimaksuissa kuluttajat eivät ole aina tietoisia ulkomailla tehtävään tapahtumaan sovellettavasta vaihtokurssista, esimerkiksi kun kyse on käteisnostoista tai maksukortilla tehtävistä ostoksista jäsenvaltioissa, joissa on käytössä eri valuutta. Valuutan muuntamispalvelun tarjoaa usein kortin myöntänyt pankki. Viime vuosina yhä useammat kauppiat ovat tarjonneet mahdollisuutta käyttää heidän oman pankkinsa vaihtokurssia eli niin kutsuttua dynaamista valuutanvaihtojärjestelmää, jonka ansiosta vaihto on kuluttajalle avoimempaa ja joka voi antaa paremman vastineen rahalle. Kauppioiden käyttämät vaihtokurssit eivät kuitenkaan ole järjestelmällisesti parempia kuluttajien kannalta, ja niitä on usein vaikea vertailla tapauskohtaisesti kuluttajan pankin tarjoamiin vaihtokursseihin, sillä pankkien tarkat vaihtokurssit eivät ole asiakkaiden saatavilla tapahtumahetkellä. Kuluttajat eivät siten ole toistaiseksi voineet hyötyä dynaamisen valuutanvaihtojärjestelmän tuomasta kilpailusta.

Kun otetaan huomioon EU:ssa käytössä olevat eri valuutat ja finanssialan vähittäispalvelumarkkinoiden jatkuva yhdentyminen, tämän kysymyksen merkitys kasvanee entisestään sähköisen kaupan laajetessa digitaalisilla sisämarkkinoilla, ja siksi sitä on tarkasteltava lähemmin.

Kysymykset

12. Mitä lisätoimia EU:ssa voidaan toteuttaa EU:n eri valuuttoina tehtävistä rajatylittävistä maksuista (esim. tilisiirroista) perittävien kohtuuttomien maksujen alentamiseksi?
13. Tarvitaanko voimassa olevien julkistamisvaatimusten⁵⁰ lisäksi muita toimia, jotta varmistetaan, että kuluttajat tietävät, mitä valuuttakuluja heiltä peritään rajatylittävistä maksutapahtumista?

⁵⁰ Euroopan parlamentin 8. lokakuuta 2015 antama lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta (COM(2013)0547 – C7-0230/2013 – 2013/0264(COD)). Ks. 59 artikla ja 60 artiklan 3 kohta.

3.1.2 Finanssipalvelujen saatavuus kaikkialla Euroopassa

Olemme muuttaneet Ranskaan eläkepäiviksi ja haluamme säilyttää pankkitilimme Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuukausieläkettämme varten. Pankkimme kieltäytyy uusimasta pankkikorttiamme, koska meillä ei ole pysyvää osoitetta Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Pankki suostuu säilyttämään tilin vain, jos tilille jää suuri talletus.

Olemme tutkineet tunnettua verkkosivustoa, jossa vertaillaan säästöille maksettavia korkoja ja jossa todetaan: *"Ennen hakemuksen tekemistä varmista, että olet lukenut ja ymmärtänyt tilin ehdot. Sinun on oltava täyttänyt 18 vuotta ja asuttava pysyvästi Yhdistyneessä kuningaskunnassa."*

Koska finanssipalvelujen tarjoajat eivät tällä hetkellä markkinoi tuotteitaan rajojen yli, elleivät ne ole sijoittautuneet kohdemarkkinoille, EU:n kuluttajat voivat harvoin käyttää muiden jäsenvaltioiden finanssipalveluja (lukuun ottamatta muutamia harvoja sijoitustuotteita).⁵¹ Vaikka maksutilidirektiivillä edistetään sisämarkkinoiden toimintaa kieltämällä maksutiliä hakevien tai käyttävien kuluttajien syrjintä asuinpaikan perusteella, kuluttajat joutuvat silti useimmiten toteamaan, etteivät he ole oikeutettuja palveluihin, jos he eivät asu samassa maassa kuin palveluntarjoaja.⁵² Vakuutuslalla saatavilla olevat vaihtoehdot määräytyvät kuluttajan asuinpaikan eikä niinkään yksilöllisten riskiprofiilien perusteella, sillä vakuutuslaitokset laativat vakuutuspolitiikat poolijärjestelyn pohjalta alueellisen kysynnän mukaisesti. Sähköiset toimittajat saattavat käyttää maarajoitustekniikoita estämällä pääsyn verkkosivustoille, reitittämällä asiakkaat toiselle verkkosivustolle tai estämällä tapahtuman vaatimalla erityisessä muodossa olevia tietoja, jotka ovat käytössä vain tietyissä maissa (esim. postinumerot ja maksutiedot). Tällaiset käytännöt estävät kuluttajia hankkimasta valitsemiaan tuotteita.

Kuluttajia ei pitäisi kohdella eri tavoin kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella, kun he tekevät hankintoja EU:ssa, ellei sitä voida perustella objektiivisilla kriteereillä. Maarajoitusten käytön ja muunlaisen maantieteelliseen sijaintiin perustuvan syrjinnän vastaisista toimista on ilmoitettu digitaalisia sisämarkkinoita koskevassa strategiassa toukokuussa 2015 ja sisämarkkinastrategiassa marraskuussa 2015.⁵³ Komissio aikoo esittää lainsäädäntöehdotuksia vuoden 2016 puoliväliin mennessä perusteettomien maarajoitusten käytön lopettamiseksi ja estääkseen yleisesti kuluttajien syrjinnän asuinpaikan tai kansalaisuuden perusteella.

Kysymykset

14. Mitä voidaan tehdä finanssialalla, vakuutusala mukaan luettuna, ilmenevän asuinpaikkaan perustuvan perusteettoman syrjinnän rajoittamiseksi?

⁵¹ BEUC, *Protecting consumer interests in the retail financial services area*, 2011, s. 3 (<http://www.beuc.org/publications/2011-09879-01-e.pdf>).

⁵² Ks. esim. 2.1 kohdassa esitetty esimerkki.

⁵³ Maarajoitusten käyttöä koskeva kuuleminen päättyy 28. joulukuuta 2015 (ks. <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>).

Tuotteiden siirrettävyyden parantaminen

Haluan muuttaa toiseen jäsenvaltioon uuden työpaikan vuoksi. Minulla on ollut pitkään yksityinen sairausvakuutus kotijäsenvaltiossani mutten voi siirtää sitä uuteen kotijäsenvaltioon, vaan minun pitäisi ottaa uusi yksityinen sairausvakuutus. Totesin, että vakuutusmaksuni olisivat selvästi suuremmat uudessa kotijäsenvaltiossani, sillä vakuutus perustuu uusimpiin terveystietoihini eikä vanhaan terveystietoihini.

Yhdestä jäsenvaltiosta toiseen muuttavien kansalaisten saattaa olla mahdotonta hyötyä kotijäsenvaltiossaan hankkimistaan finanssituotteista, ja he voivat katsoa, että heidän on suljettu pois uuden asuinjäsenvaltion finanssialalta. Tilanne voi olla erityisen hankala kuluttajille, joilla on huonommat edellytykset neuvotella uuden asuinjäsenvaltion palveluntarjoajien kanssa, tai kansalaisille, joiden on turvauduttava usein finanssituotteisiin, joita he ovat saattaneet kerryttää koko ikänsä, kuten yksityiseen sairausvakuutukseen.

Yksityisiin sairausvakuutuksiin sovelletaan nähtävästi sopimusehtoja, joiden mukaan oikeus etuihin on rajattu siihen jäsenvaltioon, jossa vakuutuksenottajalla on asuinpaikka vakuutus sopimuksen tekohetkellä. On yleistä, että asuinpaikka vaihtuu ajan myötä. Jos vakuutuksenottajat muuttavat toiseen jäsenvaltioon, he eivät ehkä voi turvautua vanhaan vakuutukseensa, vaatia korvausta sairaalan hoitokuluista tai saada yksityistä eläkettä ulkomailla. Tämä koskee etenkin iäkkäämpiä ihmisiä, joilta peritään usein korkeampia sairaus- tai pitkäaikaishoitovakuutusmaksuja.

Kuluttajilla on usein erityisiä ongelmia, kun he yrittävät turvautua vakuutus pohjaisiin vanhuuseläkesäästöihin. Niiden merkittävien vaikeuksien lisäksi, joita vakuutuksenottajilla saattaa olla päällekkäisten ja ristiriitaisten verotusjärjestelyjen yhteensovittamisessa, monissa henkivakuutus sopimuksissa rajoitetaan vakuutuksen käyttöä siten, että se on voimassa vain siinä jäsenvaltiossa, jossa vakuutuksenottajalla on asuinpaikka.⁵⁴ Tällaiset rajoitukset vähentävät kuluttajien saatavilla olevia vaihtoehtoja ja rajatylittävää kilpailua ja muodostavat merkittävän esteen muihin jäsenvaltioihin muuttaville kuluttajille. Nämä esteet haittaavat vakavimmin EU:n kansalaisia, jotka haluavat muuttaa toiseen jäsenvaltioon jäätyään eläkkeelle.

Kysymykset

15. Mitä EU:n tasolla voidaan tehdä finanssialan vähittäistuotteiden, kuten henkivakuutuksen ja yksityisen sairausvakuutuksen, siirrettävyyden helpottamiseksi?

Ammatillisen vastuuvakuutuksen rajatylittävän saatavuuden ja tunnustamisen helpottaminen

Aloilla, joilla ammatillinen vastuuvakuutus on pakollinen,⁵⁵ palveluntarjoajilla on usein vaikeuksia hankkia tuotteita, jotka kattavat useamman kuin yhden jäsenvaltion alueen. Sisämarkkinastrategiassa todettiin, että komissio aikoo tarkastella uudelleen pakollisen

⁵⁴ Kysymystä tarkastellaan yksityisten eläkkeiden näkökulmasta pääomamarkkinaunionia koskevien komission toimien yhteydessä.

⁵⁵ Palveludirektiivin 23 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että palveluntarjoajilla on ammatillinen vastuuvakuutus tai muu vertailukelpoinen vakuus. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla (EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36).

ammattillisen vastuuvakuutuksen saatavuuteen ja vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvää markkinakehitystä, ja se toteuttaa tarvittaessa toimia liike-elämän ja rakennuspalvelujen tarjoajien vakuutusvaatimusten alalla.

Kysymykset

16. Mitä voidaan tehdä EU:n tasolla, jotta helpotetaan pakollisen ammatillisen vastuuvakuutuksen asettamista palveluntarjoajien saataville ja sen rajatylittävää tunnustamista?

3.1.3 Luottamus siihen, että muualla Euroopassa tarjottavista mahdollisuuksista voi hyötyä

Löysin toisesta jäsenvaltiosta hyvän lainatarjouksen, jonka korko on paljon alhaisempi kuin paikallisten vaihtoehtojen. Tarjous oli houkutteleva, mutta olin huolissani seurauksista, jos tuotteessa ilmenee ongelmia. Siksi päätin ostaa paikallisilta markkinoilta kalliimman tuotteen.

Kuluttajien on tiedettävä, että heitä suojellaan asianmukaisesti ennen finanssialan vähittäispalvelutuotteen ostamista ja sen jälkeen riippumatta siitä, mistä päin unionia he ostavat tuotteen.⁵⁶

Vertailtavuuden ja kuluttajien tietämyksen edistäminen parantamalla tietojen julkistamista

Kuluttajat tarvitsevat helposti ymmärrettävää tietoa. Tietojen pitäisi olla selkeät ja niissä olisi keskityttävä seikkoihin, joiden avulla kuluttaja voi muodostaa tuotteesta selkeän kuvan. Tiedoissa olisi myös otettava huomioon kuluttajien käyttäytyminen. Finanssialaan perehdyttäminen voi auttaa, mutta kun kuluttajat ostavat tuotteen, heidän on tiedettävä, mitä heiltä veloitetaan, kuka maksun perii ja miten he hyötyvät tuotteesta. Kuluttajien on voitava vertailla kustannuksia ja etuja, jotta heillä on todellinen valinnanvapaus. Kuluttajajärjestöillä on muiden toimijoiden ohessa tärkeä tehtävä finanssituotteiden puolueettomien arviointien jakamisessa ja levittämisessä.

Alalla aiempina vuosina toteutettuja ponnistuksia jatkamalla voitaisiin varmistaa, että tiedot julkistetaan tehokkaasti, avoimesti ja vertailukelpoisesti. Viime vuosina tätä alaa on tarkasteltu muutamissa EU:n säädöksissä, kuten kiinnitysluottodirektiivissä, kulutusluottodirektiivissä, maksutilidirektiivissä, siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä koskevassa direktiivissä⁵⁷, toisessa rahoitusmarkkinadirektiivissä, paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-

⁵⁶ Eurobarometri-kysely 373 finanssialan vähittäispalveluista, s. 42, jonka mukaan toisesta jäsenvaltiosta tehtävien hankintojen yhteydessä kuluttajia huolestaa se, ettei heillä ole selkeää tietoa (29 prosenttia), etteivät he tiedä oikeuksistaan kyseisessä maassa (28 prosenttia), ja että muissa jäsenvaltioissa kuluttajansuoja on heikompi.

⁵⁷ Direktiivi 2009/65/EY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2009/65/EY muuttamisesta säilytystoimintojen, palkka- ja palkkiopolitiikan sekä seuraamusten osalta 23 päivänä heinäkuuta 2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/91/EU (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 186).

tuotteita) koskevassa asetuksessa⁵⁸ ja vahinkovakuutusten osalta vakuutusedustusedirektiivissä. Rahoituspalvelujen etämyyntiä koskevassa direktiivissä säädetään kuluttajien rahoituspalvelujen etämyyntiin (esim. verkkomyyntiin) sovellettavista tietovaatimuksista. Pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman mukaan komissio aikoo pyytää Euroopan valvontaviranomaisia tarkastelemaan pitkän aikavälin vähittäis- ja eläketuotteiden avoimuutta ja analysoimaan niiden tosiasiallista nettotulosta ja palkkiota. Lisäksi digitalisointi ja uusien tuotteiden ja uusien digitaalisten kanavien ilmaantuminen antaa mahdollisuuden tarkastella lähemmin, miten yritysten ja niiden asiakkaiden välisellä viestinnällä, EU:n lainsäädännössä ja kansallisissa säädöksissä vaadittujen tietojen julkistaminen mukaan luettuna, voidaan edistää parhaiten kuluttajien etuja ja auttaa kuluttajia ymmärtämään tuotteita, joita he ostavat, ja luottamaan niihin.

Kysymykset

17. Tarvitaanko EU:n tasolla lisätoimenpiteitä finanssituotteiden avoimuuden ja vertailtavuuden parantamiseksi (etenkin digitaalisilla ratkaisulla), jotta lujitetaan kuluttajien luottamusta?

Finanssipalveluja koskevan oikeussuojan parantaminen

Kuluttajien on usein vaikeaa löytää asianmukainen oikeussuojamenettely rajatylittävissä tilanteissa, mikä saattaa estää heitä ostamasta finanssituotteita muista jäsenvaltioista.

Auttaakseen kuluttajia tällaisissa tilanteissa komissio perusti vuonna 2001 finanssipalvelualan riitojenratkaisuverkoston FIN-NETin, jonka tavoitteena on helpottaa finanssipalveluja koskevien rajatylittävien riitojen ratkaisemista.⁵⁹ Tämä vapaaehtoisuuteen perustuva ja epämuodollinen verkosto tuo yhteen kuluttaja-asiamiehet, välimiehet, sovittelijat ja muut toimijat eri puolilta EU:ta. FIN-NETin jäsenillä on laajat toimivaltuudet, ja he soveltavat erilaisia lähestymistapoja, jotka vaihtelevat pakollisesta osallistumisesta ja päätösten sitovasta noudattamisesta vapaaehtoiseen osallistumiseen. Verkosto ei kuitenkaan kata kaikkia jäsenvaltioita eikä yksittäisen jäsenvaltion finanssialan kaikkia osa-alueita.⁶⁰

Jotta kuluttajat voivat olla luottavaisempia ostaessaan rajatylittäviä tuotteita, FIN-NETiä voitaisiin päivittää sen varmistamiseksi, että luetteloon on merkitty kaikki jäsenet, jotka täyttävät vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin mukaisia vaihtoehtoisia riitojenratkaisuelimiä koskevat sitovat laatuvaatimukset.⁶¹ Jotta kuluttajat voisivat hyötyä lujitetusta FIN-NETistä, verkoston toiminnasta olisi tiedotettava useampia. Vaikka FIN-NET käsitteli yli 3 500 rajatylittävää tapausta vuonna 2014, yleinen tietoisuus FIN-NETistä on vähäistä. Komissio aikoo tutkia, pitäisikö FIN-NETiä koskevat tiedotustoimet asettaa ensisijaiseksi tavoitteeksi. Pitkällä aikavälillä, ja jos rajatylittävä yhdentymisen voimistuu

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1286/2014, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista (EUVL L 352, 9.12.2014, s. 1).

⁵⁹ Ks. lisätietoa osoitteesta http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_en.htm

⁶⁰ FIN-NETillä on tällä hetkellä 57 jäsentä 22 jäsenvaltiosta ja kolmesta ETA-maasta (Norjasta, Islannista ja Liechtensteinista).

⁶¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63).

merkittävästi, saattaa olla tarpeen pohtia lisätoimenpiteitä finanssialan vähittäispalveluja koskevan vaihtoehtoisen riitojenratkaisumenetelmän parantamiseksi edelleen hyödyntämällä vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia.

Vuonna 2013 komissio antoi kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevan direktiivin.⁶² Suosituksessa jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan käyttöön unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien rikkomiseen liittyvät kollektiiviset oikeussuojamekanismit myös finanssipalvelujen alalla. Kollektiiviset oikeussuojakeinot ovat osoittautuneet tehokkaiksi välineiksi puolustettaessa kuluttajien etuja finanssipalvelujen alalla.⁶³ Komissio aikoo arvioida suosituksen täytäntöönpanoa käytännön kokemusten pohjalta vuoden 2017 heinäkuuhun mennessä.

Kysymykset

18. *Olisiko toteutettava toimia, joilla lisätään kuluttajien tietoisuutta FIN-NETistä ja sen tehokkuudesta vaihtoehtoisesta riitojenratkaisusta annetun direktiivin täytäntöönpanossa?*
19. *Ovatko taloudelliset korvaukset asianmukaisesti kuluttajien saatavilla finanssialan vähittäistuotteita ja vakuutuksia koskevissa myyntiväärinkäytöksissä? Jos ei, mitä voitaisiin tehdä asian varmistamiseksi?*

Kuluttajien suojeleminen, jos liikennevakuutusyhtiö on maksukyvytön

Kuluttajat, jotka joutuvat auto-onnettomuuteen toisessa jäsenvaltiossa, saattavat jäädä ilman korvausta, jos korvausvelvollisesta vakuutuksenantajasta tulee maksukyvytön. Kaikki jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä osallistu vapaaehtoiseen sopimukseen, jolla varmistetaan, että kuluttajille maksetaan korvausta, jos jäsenvaltiossa tapahtuneen onnettomuuden on aiheuttanut ajoneuvo, jonka on vakuuttanut toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut maksukyvytön vakuutusyhtiö. Rajatylittäviä moottoriajoneuvovakuutuksia tarjonneen vakuutuksenantajan hiljattaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä toisen jäsenvaltion vakuusjärjestelmästä oli maksettava korvauksia noin 1 750 kantajalle.

Kysymykset

20. *Onko ryhdyttävä toimiin sen varmistamiseksi, että auto-onnettomuudessa vahinkoa kärsineille maksetaan korvausta muiden jäsenvaltioiden vakuusjärjestelmistä, jos asianomaisesta vakuutusyhtiöstä tulee maksukyvytön?*

Lisävakuutusten avoimuuden ja vertailtavuuden parantaminen

Kun hain vuokraamani auton, minulta kysyttiin, haluanko maksaa merkittävän summan lisävakuutuksesta vuokrauksesta perittävän perushinnan ja voimassa olevan vakuutukseni lisäksi.

Kuluttajille ei useinkaan tiedoteta lisävakuutusten hinnasta tai arvosta, ja heiltä voidaan periä suuria summia huonon kilpailun ja tiedottamisen vuoksi. Yksi esimerkki tällaisesta on

⁶² Komission suositus, annettu 11 päivänä kesäkuuta 2013, unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoin sovellettavista yhteisistä periaatteista (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 60).

⁶³ Ks. esim. Ranskassa henkivakuutuslaitosten alalla ja Espanjassa etuoikeutettujen osakkeiden ja pyramidijärjestelmien alalla käyttöön otetut kollektiiviset oikeussuojakeinot.

nähtävissä autonvuokrausalalla: kuluttajien vuonna 2014 tekemistä 1 758 valituksesta 44,7 prosenttia koski lisämaksuja (nämä liittyivät esimerkiksi vahinkoihin ja lisäpalveluihin, kuten vakuutustuotteisiin, joista ei ilmoitettu varausvaiheessa).⁶⁴ Vakuutusedustusedirektiivillä lujitetaan vakuutustuotteita, myös toista tuotetta täydentäviä vakuutuksia, koskevia tietovaatimuksia (ei kuitenkaan hinnoittelua koskevia vaatimuksia), jotta vältetään kuluttajille aiheutuvat vahingot. Lisäksi 4. heinäkuuta 2015 viisi suurta autonvuokrausyritystä sopivat tarkastelevansa uudelleen sitä, miten kuluttajien kanssa toimitaan varausvaiheessa ja miten heille annetaan parempaa tietoa valinnaisista vastuuvapautuksista ja vakuutustuotteista.⁶⁵

Kysymykset

21. Mitä lisätoimia voitaisiin toteuttaa täydentävien vakuutustuotteiden avoimuuden parantamiseksi ja sen varmistamiseksi, että kuluttajat voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä ostaessaan tällaisia tuotteita? Edellyttävätkö autonvuokrausalan täydentävät tuotteet erityistoimia?

3.2 Palveluntarjoajien uusien markkinamahdollisuuksien luominen

Palveluntarjoajat kohtaavat vaikeuksia, kun ne ryhtyvät harjoittamaan rajatylittävää liiketoimintaa sijoittautumatta toiseen jäsenvaltioon eli avaamatta sivutoimipaikkaa tai tytäryritystä toisessa jäsenvaltiossa. Tämän vuoksi ne eivät useinkaan markkinoi tuotteitaan toisissa jäsenvaltioissa eivätkä varmista, että tuotteet voidaan siirtää. Tässä luvussa tarkastellaan, miten komissio voisi auttaa vähentämään kustannuksia ja riskejä, jotka liittyvät luontaisesti finanssipalvelujen tarjoamiseen rajojen yli, miten rajatylittävä toiminta tehdään yrityksille mahdolliseksi ja miten lisätä kilpailua ja kuluttajien valinnanvaraa eri puolilla EU:ta.

3.2.1 Digitalisoitumisen tuomiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin vastaaminen

Kun yritykset digitalisoituvat, niille avautuu uusia asiakasmahdollisuuksia. Ne kohtaavat myös monia haasteita. Jos palveluja on myyty aiemmin henkilökohtaisesti, niiden – digitalisaation avulla tapahtuva – etämyynti tai rajatylittävä myynti voi osoittautua vaikeaksi. Tässä luvussa tarkastellaan tähän liittyviä vaikeuksia ja tarvetta toteuttaa EU:n toimia niiden vähentämiseksi komission esittämään digitaalisia sisämarkkinoita koskevaan aloitteeseen perustuvien toimien ohella. Tämä on ollut toimialan osallistujien erityisen mielenkiinnon kohteena.⁶⁶

Yritysten tukeminen digitalisaation hyödyntämisessä

Nopea digitalisoituminen saattaa johtaa siihen, että kilpailua edistävä ja kuluttajaystävällinen kehitys ei ole mahdollista, tai sen estävät lainsäädännölliset tai muut järjestelyt, joita laadittaessa kehitystä ei otettu huomioon. Komissiota kiinnostaa, miten innovatiivisia ja

⁶⁴ Car rentals: Key data from the European Consumer Centres case handling database (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/car_rental_version2_en.pdf).

⁶⁵ Euroopan komission verkkosivut kuluttajien paremmasta suojelusta autonvuokrauksessa, *Better protection for consumers when renting cars* (http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713_en.htm).

⁶⁶ Ks. esim. Euroopan pankkiyhdistysten liiton raportti *Driving the Digital Transformation*, (<http://www.ebfdigitalbanking.eu/>).

kuluttajaystävällisiä palveluja voidaan edistää Euroopassa ja miten kansallisten markkinoiden pirstoutuminen voidaan estää.

Kysymykset

22. Mitä EU:n tasolla voidaan tehdä, jotta tuetaan yrityksiä innovatiivisten digitaalisten finanssipalvelujen luomisessa ja tarjoamisessa kaikkialla Euroopassa ja varmistetaan asianmukainen turvallisuustaso ja kuluttajansuoja?

Sähköisen allekirjoituksen ja henkilöllisyyden todentamisen mahdollistaminen

Pankki tarjoaa kohtuullisen korkeaa korkoa, ja sitä ovat lähestyneet toisen jäsenvaltion kuluttajat, jotka haluavat tallettaa pankkiin varojaan. Pankin on todennettava asiakkaidensa henkilöllisyys rahanpesun torjumista koskevien vaatimuksen mukaisesti. Se on vaikeaa etäältä, joten pankin on todennettava kuluttajien henkilöllisyys sivutoimipaikassa. Kuluttajat eivät halua matkustaa pankin sivutoimipaikkoihin kustannusten ja ajan säästämiseksi, joten he päättävät olla tallettamatta varojaan pankkiin.

Yrityksiltä saatu palaute on osoittanut, että rahanpesun torjumista koskevassa lainsäädännössä vahvistetut asiakkaan taustan selvittämistä koskevat vaatimukset rajoittavat yritysten edellytyksiä luoda uusia asiakassuhteita ja pitää niitä yllä etäältä. Myös rahoituspalvelujen etämyyntiä koskevassa komission selvityksessä viitataan tähän esteeseen.⁶⁷ Tämä voi koskea monia finanssipalveluja, mutta sillä on erityinen vaikutus säästö- ja sijoitustuotteisiin.⁶⁸

Tällaisissa asiakkaan taustan selvittämistä koskevissa vaatimuksissa edellytetään yleensä useista eri lähteistä saatavia asiakirjoja, joiden perusteella asiakkaan henkilöllisyys voidaan todentaa, sekä kasvotusten tehtävää henkilöllisyyden todentamista. Tarkat vaatimukset vaihtelevat jäsenvaltioittain, ja toiset sallivat tietojen etävarmentamisen (tietyin ehdoin), esimerkiksi verkkokameran ja skannattujen asiakirjojen avulla, tai kolmansien osapuolten suorittaman alkuperäisten asiakirjojen todentamisen postitoimistojen kaltaisten laitosten välityksellä. Kaikilla jäsenvaltioilla ei ole tämänkaltaisia vaihtoehtoja käytössä, joten yritykset, jotka tarjoavat tuotteita rajojen yli, eivät ehkä voi hyödyntää yhteistyöjärjestelyjä kolmansien osapuolten kanssa.

Lisäksi joidenkin jäsenvaltioiden vaatimukset rajoittavat sopimuksen allekirjoittamisesta etäältä, mikä heikentää edelleen rajatylittävien palveluntarjoajien edellytyksiä solmia liikesuhteita

⁶⁷ Analyysi kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä annetun direktiivin 2002/65/EY taloudellisesta vaikutuksesta elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiin rajaylittäviin rahoituspalvelusopimuksiin sisämarkkinoilla, loppuraportti (*Analysis of the Economic Impact of Directive 2002/65/EC concerning the distance marketing of consumer financial services on the conclusion of cross-border contracts for financial services between suppliers and consumers within the Internal Market, Final Report*) (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/final_rep_financial_services_2009.pdf).

⁶⁸ On korostettava, että aiemmin tänä vuonna annettiin neljäs rahanpesun vastainen direktiivi. Siinä säädetään riskiperusteisesta lähestymistavasta, joka sallii suuremman joustavuuden kansallisten erityispiirteiden ja yksittäisiin liikesuhteisiin tai -toimiin liittyvien olosuhteiden huomioonottamiseksi. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73).

uusien asiakkaiden kanssa. Se hankaloittaa merkittävästi tuotteiden etämyyntiä asiakkaille, ja sillä saattaa olla kohtuuton vaikutus rajatylittävään liiketoimintaan. Sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annettu asetus⁶⁹ on osoitus alalla tapahtuneesta kehityksestä. Asetuksessa tarkastellaan sähköisen tunnistamisen ja luottamuspalvelujen, kuten sähköisten allekirjoitusten, leimojen, aikaleimojen, rekisteröityjen jakelupalvelujen ja verkkosivustojen todentamispalvelujen, rajatylittävää käyttöä. Sen tarkoituksena on auttaa yrityksiä tunnistamaan asiakkaat entistä helpommin etäältä tai todentamaan luotettavasti maksutapahtumien osapuolet tarkistetun maksupalveludirektiivin mukaisesti. Tässä yhteydessä finanssialan on todettu olevan yksi niistä aloista, jotka voivat hyötyä eniten sähköisistä tunnistusratkaisuista.

Tällä alalla parantamisen varaa on merkittävästi. Muutamissa jäsenvaltioissa tällä hetkellä käytössä olevien etätodentamiseen liittyvien toimenpiteiden laajentaminen ja sähköisen tunnistamisen ja luottamuspalvelujen onnistunut käyttöönotto saattavat auttaa poistamaan merkittävän esteen, joka haittaa palvelujen rajatylittävää tarjontaa. Muita ratkaisuja voisivat olla etäsopimusten hallinnollisten rajoitusten poistaminen, uusien sähköisten tunnistamisjärjestelmien kehittäminen tai kolmansien osapuolten toteuttamien henkilöllisyyden todentamiseen liittyvien toimien laajentaminen tai sen salliminen, että kuluttajat voivat käyttää varmennustaan palvelujentarjoajien välillä. Tällaisilla ratkaisuilla ei luonnollisestikaan saa heikentää rahanpesun tai laittomien toimien rahoituksen torjumiseen tähtäävien EU:n toimenpiteiden tehokkuutta.

Kysymykset

23. Tarvitaanko rahanpesun torjuntaa koskevan EU:n lainsäädännön soveltamisen parantamiseksi lisätoimia, etenkin jotta varmistetaan, että palveluntarjoajat voivat tunnistaa asiakkaat etäältä, siten että samalla säilytetään nykyisen järjestelmän vaatimukset?
24. Ovatko lisätoimet tarpeen sähköisen tunnistamisen ja sähköisten allekirjoitusten käyttöönoton ja käytön edistämiseksi finanssialan vähittäispalveluissa, myös turvallisuusstandardien alalla?

Taloudellisten tietojen saatavuuden ja käytettävyyden parantaminen

Muiden jäsenvaltioiden kuluttajat ottavat yhteyttä luotonantajaan luoton saamiseksi. Kun luotonantaja yrittää arvioida kuluttajien luottokelpoisuutta, se huomaa, että muiden jäsenvaltioiden kuluttajista on saatavilla vain vähän tietoja. Koska luotonantaja ei voi tarkistaa kuluttajien antamia tietoja, se päättää olla myöntämättä luottoa.

Jos yritysten saatavilla ei ole kuluttajia koskevia tietoja, niiden on vaikea tarjota finanssituotteita (etenkin luottoa tai vakuutusta) toisilla markkinoilla, sillä ne eivät voi arvioida riskejä, joille ne altistuisivat. Ne eivät pysty arvioimaan myöskään riskejä, jotka liittyvät liikkuviin kuluttajiin, joiden tiedot on kerätty toisessa jäsenvaltiossa. Digitalisaation

⁶⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 73).

kasvun myötä yritysten tietonälkä kasvaa, sillä ne käyttävät kehittyneempiä menettelyjä tuotteidensa hinnoitteluun. Samalla asiakkaiden tiedoista on tullut joissakin tapauksissa digitaalisten palvelujen tarjoajien näennäisesti maksuttomien palvelujen hinta, sillä kyseiset yritykset käsittelevät ja käyttävät itse näitä asiakastietoja markkinointitarkoituksiin tai myydäkseen ne toisille yrityksille.

Kulutusluottodirektiivin ja kiinnitysluottodirektiivin mukaan luotonantajilla on oikeus hakea tietoa muiden jäsenvaltioiden luottotietokannoista syrjimättömin ehdoin arvioidakseen mahdollisten asiakkaiden luottokelpoisuutta. Tästä huolimatta yritykset kohtaavat esteitä yrittäessään käyttää tällaisia tietoja, sillä tietojen keräämiseen, jakamiseen ja käyttöön liittyvät tekniikat ovat edelleen hyvin erilaisia eri puolilla EU:ta, ja eri toimijoilla on erilaiset näkemykset siitä, mitä tietoja luottokelpoisuuden arvioimiseen tarvitaan. Toiset luottorekisterit raportoivat vain ”kielteisistä” tiedoista⁷⁰, kun taas toiset tietokannat sisältävät myös ”myönteisiä” tietoja.⁷¹ Tällaisten tietojen saatavuus ja käyttö voi siten osoittautua haastavaksi, ja useiden yritysten voi olla vaikeaa tarjota palvelujaan rajojen yli taloudellisesti. Luottotietotoimintaa harjoittava Association of Consumer Credit Information Suppliers (ACCIS)⁷² on käynnistänyt toimia luottotietojen jakamiseksi rajojen yli, mutta tällä hetkellä tiedot kattavat vain muutaman jäsenvaltion luottorekisterit. Samalla yksityiset luottorekisterit keräävät usein enemmän tietoja kuin on välttämätöntä luottokelpoisuuden arvioimiseksi tai tietoja, joilla ei välttämättä ole merkitystä luottokelpoisuuden arvioimisessa.

Koska digitalisaatio on osa finanssipalvelualaa, vakuutusyhtiöt ja muut finanssipalveluyritykset käyttävät uudenaikaista tietotekniikkaa ja massadatan analyysia tarjotakseen yhä räätälöidympiä vakuutus tuotteita, jotka perustuvat yksilölliseen riskihinnoitteluun ja joihin sovelletaan tarkkoja ja dataintensiivisiä valvontamenetelmiä, kuten telematiikkalaitteita. Tietojen lisääntynyt käyttö antaa valtavat mahdollisuudet alentaa kuluttajahintoja, mutta tällaiset käytännöt herättävät usein yksityisyyteen ja tietosuojaan liittyviä huolia, jotka on otettava huomioon.

Myös kuluttajat haluavat hyötyä tietojen paremmasta saatavuudesta, kun he vetoavat myönteiseen vahinkohistoriaan tai bonus/malus-järjestelmään. Moottoriajoneuvovakuutusdirektiivissä⁷³ säädetään vakuutuksenottajien oikeudesta pyytää vakuutuksenantajalta milloin tahansa todistus korvausvaatimuksista viideltä edelliseltä vuodelta, mutta käytännössä tämä ei useinkaan näy alempina vakuutusmaksuina uutta vakuutus sopimusta tehtäessä. Tämä johtuu muun muassa siitä, että alennusten laskemisessa käytetään erilaisia menetelmiä, mihin liittyy tällaisten todistusten kattamien ajanjaksojen vaihteleva kesto, sekä siitä, että vakuutuksenantajien yhdenmukaistamattomiin todistuksiin ei luoteta ja vakuutusmaksujen määrittämisessä huomioon otettavat riskitekijät vaihtelevat.

⁷⁰ Luotoista raportoidaan vasta, kun kuluttaja ei enää kykene hoitamaan maksuvelvoitteitaan.

⁷¹ Rekisteriin merkitään jokainen yksittäinen luotto. Myös muuntotyypisiä sitoumuksia koskevista tiedoista voidaan ilmoittaa.

⁷² Lisätietoa ACCIS:stä saa osoitteesta <http://www.accis.eu/>

⁷³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/103/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamisesta (EUVL L 263, 7.10.2009, s. 11).

Kysymykset

25. Minkätyyppistä tietoa mielestänne tarvitaan luottokelpoisuuden arvioinneissa?
26. Yritykset (myös muut kuin finanssiyritykset) käyttävät yhä enemmän henkilökohtaisia rahoitukseen liittyviä ja liittymättömiä tietoja. Edellyttääkö se lisätoimia palvelujen tarjonnan helpottamiseksi tai kuluttajansuojan varmistamiseksi?
27. Olisiko korvausvaatimushistorian muotoa, sisältöä ja saatavuutta koskevia vaatimuksia lujitettava (esimerkiksi sen kattaman ajanjakson tai sisällön osalta), jotta varmistetaan, että yritykset voivat tarjota palveluja yli rajojen?

Myynnin jälkeisten palvelujen tarjonnan helpottaminen

Vakuutusenantaja haluaa tarjota verkossa koti-irtaimistovakuutuksia toisessa jäsenvaltiossa, mutta se edellyttäisi investointia paikallisella kielellä annettavaan asiakaspalveluun. Se katsoo, että liiketoiminta on kuitenkin liian vähäistä siihen liittyvien kustannusten kattamiseksi.

Myynnin jälkeen yrityksillä on asiakkaisiinsa nähden velvoitteita, joiden täyttäminen etäältä saattaa olla haastavaa. Kyselyihin vastaaminen, korvausvaatimusten arvioiminen ja täyttäminen, asiakkaiden huolenaiheista keskusteleminen ja valitusten käsitteleminen edellyttää yleensä yrityksen työntekijöiltä tai vakuutusyritysten korvauskäsittelijöiltä manuaalisia toimia. Vaikka toimet voidaan hoitaa etäältä, ne saattavat silti vaatia yritykseltä merkittäviä investointeja, etenkin jos palveluja on tarjottava muilla kielillä. Tämä koskee etenkin vakuutusenantajia, sillä niiden on käsiteltävä korvausvaatimukset, ja sitä varten on ratkaisevan tärkeää, että yrityksellä on edustaja (sivutoimipaikka tai tytäryritys) siinä jäsenvaltiossa, jossa sen asiakkaat ovat. Vaikka tämä voidaan hoitaa kolmansien osapuolten kanssa tehtävillä sopimuksilla tai ulkoistamalla, nämä vaihtoehdot eivät ole aina saatavilla tai houkuttelevia, etenkin kun otetaan huomioon, että yrityksen pitäisi valvoa toimeksisaajia.

Kysymykset

28. Tarvitaanko lisätoimia, joilla tuetaan yrityksiä sopimuksen tekemisen jälkeisten palvelujen tarjoamiseksi toisessa jäsenvaltiossa, jossa sillä ei ole tytäryritystä tai sivutoimipaikkaa?

Henkilökohtaisen maksukyvyttömyyden, omaisuuden arvioimisen ja vakuuksien täytäntöönpanoon liittyvien menettelyjen lähentäminen

Luotonantaja on saanut yhteydenottoja muiden jäsenvaltioiden kuluttajilta, jotka ovat kiinnostuneita sen tarjoamista matala- ja kiinteäkorkoisista asuntolainoista. Se on kuitenkin epävarma siitä, miten muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien kiinteistöjen arvo määritetään ja voiko se tarvittaessa panna vakuuden täytäntöön. Se ei voi tarjota lainoja tällaisille kuluttajille.

Luotonantajat voivat epäröidä uusien rajatylittävien luottojen tarjoamista, sillä niillä ei ole riittävästi tietoa muissa jäsenvaltioissa sovellettavista henkilökohtaisista maksukyvyttömyyttä koskevista menettelyistä (jos tällaiset menettelyt ovat käytössä). Pääomamarkkinaunionin luomista koskevassa toimintasuunnitelmassa edetään kohti kaikkien 28 jäsenvaltion parempaa lähentymistä yritysten maksukyvyttömyysjärjestelmien tietyillä osa-alueilla, kuten varhaisessa vaiheessa tehtävien uudelleenjärjestelyjen ja yritysten rajatylittävien maksukyvyttömyysmenettelyjen hallinnoinnin tehostamisen alalla, mutta EU:ssa on edelleen

merkittäviä eroja henkilökohtaista maksukyvyttömyyttä koskevissa menettelyissä. Tämä muodostaa lisäriskin yrityksille, jotka haluavat luoda rajatylittävän asiakassuhteen, etenkin jos kyse on luoton myöntämisestä. Jos luotonantajat eivät pysty arvioimaan ja määrittämään tarkkaan maksukyvyttömyysmenettelyjen ja ulosottolainsäädännön tulosta, ne eivät suhtaudu luottavaisesti luoton myöntämiseen yksityishenkilöille. Liiketoiminnan epäonnistumista ja maksukyvyttömyyttä sekä yksityishenkilöiden ylivelkaantumista koskevia jäsenvaltioiden lakeja ja käytäntöjä tarkastellaan parhaillaan kahdessa selvityksessä, joiden on määrä valmistua vuonna 2016.

Vastaavasti tarkka kuva kiinteistön arvosta on ehdottoman tärkeää luotonantajille, jotta ne voivat olla varmoja vakuuden arvosta, jos maksut laiminlyödään. Vaikka kiinnitysluottodirektiivin mukaan kaikissa jäsenvaltioissa on oltava käytössä luotettavat arvonmääritysstandardit, sillä ei varmisteta EU:ssa sovellettavien standardien täysimääräistä lähentämistä. Koska lähentymistä ei ole saatettu loppuun, luotonantajilla saattaa olla epäilyksiä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan vakuuden arvosta.

Kysymykset

29. Tarvitaanko lisätoimia, jotta rohkaistaan luotonantajia myöntämään kiinnitysluottoja tai lainoja yli rajojen?

3.2.2 Vastaanottavien jäsenvaltioiden erilaisten sääntelyvaatimusten noudattaminen

Jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmien eroilla on merkittävä vaikutus finanssialan vähittäispalvelujen rajatylittävän tarjonnan kustannuksiin ja riskeihin. Vaikka eri puolilla EU:ta on toteutettu jonkinlaisia lainsäädännön yhdenmukaistamistoimia unionin lainsäädännön noudattamiseksi, sopimusoikeuden kaltaisilla aloilla on oikeudellisia eroja, ja yritysten on noudatettava kunkin jäsenvaltion mittavia sääntelyvaatimuksia.

Erilaiset vaatimukset voivat johtua jäsenvaltion finanssialaan tai oikeudellisiin perinteisiin liittyvistä erityispiirteistä. Kansalliset sääntelyjärjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi muun muassa sopimusten, tietosuojan, kuluttajansuojan, tietojen julkistamisen, rahanpesun torjunnan tai verotuksen kaltaisilla aloilla. Sopimusten yksityisoikeudellisiin näkökohtiin sovellettavan lainsäädännön osalta on erotettava toisistaan vakuutus sopimukset ja muut sopimukset. Vakuutuksiin sovelletaan lähtökohtaisesti sen maan lainsäädäntöä, jossa vakuutettu riski sijaitsee, ja vakuutuksenottajalla on usein oltava asuinpaikka kyseisessä maassa.⁷⁴ Osapuolten mahdollisuudet valita toinen lainsäädäntö on määritelty tarkasti. Kun kyse on muista kuluttajien kanssa tehdyistä sopimuksista, osapuolet voivat sopia, että rajatylittäviin liiketoimiin sovelletaan myyjän jäsenvaltion sopimusoikeutta, mikä saattaa vähentää joissakin tapauksissa yrityksille lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Jos myyjä kuitenkin harjoittaa toimintaa jäsenvaltiossa tai suuntaa toiminnan

⁷⁴ Ks. sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) 17 päivänä kesäkuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 7 artikla (EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6).

jäsenvaltioon, jossa kuluttajan asuinpaikka on, tällaisella valinnalla ei ole vaikutusta kyseisen jäsenvaltion laissa kuluttajalle annettuun suojaan.⁷⁵

Tällaiset erot voivat aiheuttaa merkittäviä kustannuksia ja riskejä yrityksille, jotka haluavat käydä kauppaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien kuluttajien kanssa. Muiden kuin finanssialan yritysten sopimusoikeuteen liittyvien keskimääräisten kustannusten arvioidaan olevan noin 10 000 euroa kutakin jäsenvaltiota kohden.⁷⁶ Edellä mainitun summan lisäksi finanssiyrityksille aiheutuu merkittäviä lisäkustannuksia jokaisessa jäsenvaltiossa alaan sovellettavien erityisten lakien ja säädösten soveltamisesta.⁷⁷ Vaatimukset ja kustannukset voivat vaihdella myös sen mukaan, onko yrityksen toiminnan perustana sijoittautumisvapaus (fyysinen läsnäolo) vai vapaus tarjota palveluja (myös verkossa). Palveluja tarjoavan yrityksen on yleensä noudatettava vain osittain vastaanottajan jäsenvaltion sääntöjä, kuten käytäntösääntöjä tai kuluttajansuojaa koskevia sääntöjä.

EU:n laajuista toimilupaa (passporting) voidaan soveltaa tällä hetkellä useisiin toimintoihin⁷⁸, ja se sallii yhdessä jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden yritysten tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa ja vähentää siten hallinnollisia rasitteita ja paperitöitä. Passporting-menettely ei kuitenkaan poista lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, eikä Euroopan laajuinen toimilupa kata kaikkia tuotteita. Jäljempänä hahmotellaan muita mahdollisia menetelmiä, joilla alennetaan vähitellen erilaisiin oikeudellisiin vaatimuksiin liittyviä kustannuksia ja riskejä.

Toisissa jäsenvaltioissa yrityksiin sovellettavien oikeudellisten vaatimusten noudattamisen helpottaminen

Finanssialan verkkosivusto on kohdannut ongelmia yrittäessään tarjota säästötuotteita useissa eri jäsenvaltioissa. Tietoa ei ole ollut helposti saatavilla, ja se on saanut vain vähän rakentavaa tukea jäsenvaltioiden viranomaisilta, vaikka sen tuotteista olisi hyötyä kuluttajille. Lainsäädännön noudattamisesta aiheutuneet kustannukset ja muut oikeudelliset kustannukset ovat korkeat, mikä on vähentänyt sen tarjoutumisen houkuttelevuutta.

Jäsenvaltiot voisivat tehdä enemmän auttaakseen muissa jäsenvaltioissa palveluja tarjoavia yrityksiä toimimaan nykyisen lainsäädäntökehyksen rajoissa ja helpottaakseen sovellettavien vaatimusten noudattamista. EU:n laajuinen SOLVIT-verkosto⁷⁹ auttaa yrityksiä, joilla on ongelmia EU:n oikeutta virheellisesti soveltavien viranomaisten kanssa, ja keskitetyt asiointipisteet tukevat rajatylittäviä palveluja tarjoavia yrityksiä niiden velvoitteiden

⁷⁵ Ks. Rooma I -asetuksen 3 artikla, 4 artiklan b kohta ja 6 artikla; komission tiedonanto: digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, s. 11 (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf).

⁷⁶ Euroopan komission lehdistötiedote: Yhteinen eurooppalainen kauppalaki, s. 2 (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/common_sales_law/i11_1175_en.pdf).

⁷⁷ Komission eurooppalaista sopimusoikeutta käsittelevä asiantuntijaryhmä totesi hiljattain, että jotkin kansalliset vaatimukset, jotka koskevat vakuutus sopimusten muotoa, aiheuttavat yrityksille selvästi kustannuksia. Ks. komission eurooppalaista sopimusoikeutta käsittelevän asiantuntijaryhmän loppuraportti (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/expert_groups/insurance/final_report_en.pdf), s. 90.

⁷⁸ Menettelyn piiriin kuuluvia yrityksiä ovat esimerkiksi luottolaitokset, vakuutusyhtiöt, vakuutusedustajat ja kiinnitysluottojen välittäjät.

⁷⁹ Lisätietoa SOLVIT-verkostosta on saatavilla sen verkkosivustolla (<http://ec.europa.eu/solvit/>).

täyttämässä.⁸⁰ Tämän kaltaisia aloitteita voitaisiin ehkä laajentaa edelleen finanssipalveluihin ja vakuutuslalle, jotta vähennetään sellaisten yritysten kustannuksia ja riskejä, jotka haluavat käydä kauppaa muiden jäsenvaltioiden markkinoilla.

Jäsenvaltioiden hallitukset tai kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voisivat lisätä käytännön tukeaan (esim. tarjoamalla palveluja yhdestä paikasta) rajatylittävissä vaatimustenmukaisuusmenettelyissä. Näin voitaisiin auttaa yrityksiä, joilla on vaikeuksia aloittaa rajatylittävää toimintaa, edistää EU:n markkinoiden yhdentymistä tulevaisuudessa sekä kehittää ja levittää uusia teknologioita ja innovatiivisia ja markkinalähtöisiä ratkaisuja kilpailukysymyksiin.

Kysymykset

30. Onko EU:n tasolla ryhdyttävä toimiin, jotta jäsenvaltioiden hallitukset tai kansalliset toimivaltaiset viranomaiset asettavat saataville käytännön tukea (esim. tarjoamalla palveluja yhdestä paikasta) finanssipalvelujen rajatylittävän myynnin helpottamiseksi, etenkin jos kyse on innovatiivisista yrityksistä tai tuotteista?
31. Mistä toimista olisi yrityksille eniten hyötyä sijoittautumisoikeuden tai palvelujen tarjoamisen vapauden käytön helpottamiseksi innovatiivisten tuotteiden tapauksessa (kuten kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten yhteistyön yksinkertaistaminen)?

Itsenäisten tai paremmin yhdenmukaistettujen EU:n laajuisten järjestelmien luominen

Vakuutuslaitos tarjoaa yksinkertaista henkivakuutusta kilpailukykyiseen hintaan kotimarkkinoillaan, ja se täyttää kaikki oikeudelliset ja sääntelylliset vaatimukset. Se on havainnut, että vakuutusmaksut ovat paljon korkeampia muissa jäsenvaltioissa, ja näkee hyvän liiketoimintamahdollisuuden. Se ei voi kuitenkaan myydä tuotetta muilla markkinoilla, sillä tuote on suunniteltu siten, että se täyttää kotijäsenvaltion oikeudelliset ja sääntelylliset vaatimukset.

Joissakin tapauksissa erillinen oikeudellinen kehys saattaisi olla paras tapa lisätä tuotevalikoimaa ja alentaa samalla yrityksille aiheutuvia kustannuksia sekä varmistaa, että kuluttajia suojellaan asianmukaisesti. Samanlaisiin tuoteominaisuuksiin voitaisiin soveltaa suostumukseen perustuvaa järjestelmää, jonka käyttö on vapaaehtoista. Sen avulla voitaisiin yhtenäistää eri jäsenvaltioiden vaatimuksia ja poistaa monet kansalliseen sääntelyyn liittyvät erot joillakin aloilla. Lisäksi se olisi tehokas keino tarjota vertailukelpoisia ja helposti ymmärrettäviä finanssituotteita ja parantaa samalla kuluttajien luottamusta rajatylittävään kaupankäyntiin. Pääomamarkkinaunionin luomista koskevan toimintasuunnitelman mukaan komissio aikoo arvioida tarvetta luoda toimintapuitteet, joiden avulla Eurooppaan luodaan markkinat yksinkertaisille, tehokkaille ja kilpailukykyisille henkilökohtaisille eläkkeille.

Vuonna 2015 EIOPA toteutti standardoitua yleiseurooppalaista henkilökohtaista eläketuotetta koskevan kuulemisen. Kun otetaan huomioon tuotteiden ominaisuuksien samankaltaisuus, EIOPAn toteuttamia toimia voitaisiin käyttää perustana yleiseurooppalaista

⁸⁰ Lisätietoa keskitetyistä asiointipisteistä on saatavilla verkkosivustolla (http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm). Asiointipisteet on perustettu palveludirektiivin mukaisesti.

henkivakuutustuotetta koskevan, suostumukseen perustuvan järjestelmän kehittämiseksi. Järjestelmästä voisi olla hyötyä myös muille tuotteille.

Vastaavat tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös kansallisia järjestelmiä ja oikeuksia yhdenmukaistamalla. Lähentymistä voitaisiin edistää antamalla neuvontaa, parantamalla vertailtavuutta tai standardoimalla käytäntöjä, mikä voitaisiin toteuttaa kehittämällä edelleen nykyisiä tai uusia toimilupajärjestelmiä sekä lähentämällä valvontastandardeja (Euroopan valvontaviranomaisten johdolla), jotta vähennetään ongelmia vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten kanssa. Olisi järkevää selventää edelleen vakuutuslalla sovellettavia yleisen edun käsitettä koskevia sääntöjä⁸¹, jotka ovat poikkeus perussopimuksen vapaan liikkuvuuden peruseriaatteista. Mallia voitaisiin ottaa yhteissijoitusyrityksistä, joka on ajankohtainen ja onnistunut esimerkki EU:n laajuisesta järjestelmästä.

Kysymykset

32. Minkä finanssialan vähittäispalvelutuotteiden osalta standardoinnilla tai suostumukseen perustuvilla järjestelmillä voitaisiin tehokkaimmin poistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen väliset erot?
33. Tarvitaanko EU:n tasolla lisätoimia vakuutuslainsäädännön ”riskin sijaintia” koskevan periaatteen osalta ja ”yleistä etua” koskevien vakuutusalan sääntöjen selventämiseksi?

4 jakso Seuraavat vaiheet

Asianomaisia pyydetään lähettämään vastauksensa tässä vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin 18 päivä maaliskuuta 2016 mennessä **verkkokyselyn** välityksellä: [linkki].

Tässä kuulemisessa noudatetaan julkisia kuulemisia koskevia Euroopan komission yleisiä sääntöjä. Vastaukset julkaistaan, elleivät vastaajat ilmoita toisin verkkokyselyssä. Oikeudenmukaisen ja avoimen kuulemismenettelyn varmistamiseksi vain verkkokyselymme kautta saadut vastaukset otetaan huomioon ja sisällytetään vastausten yhteenvetoraporttiin. Jos kyselyn täyttämässä ilmenee ongelmia tai jos tarvitset tukea, ota yhteyttä osoitteeseen: [sähköpostiosoite].

Henkilötietojen suojaa koskevat yleiset säännöt ovat saatavilla EUROPA-verkkosivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm#personaldata. Tätä kuulemistä koskeviin tietosuojaperiaatteisiin voi tutustua osoitteessa [linkki].

Lisäksi pyydetään pohtimaan, onko olemassa muita esteitä, joita ei ole tarkasteltu tässä asiakirjassa, ja koskeeko jokin kuvailluista esteistä erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Kuulemismenettelyn aikana Euroopan komissio

⁸¹ Jäsenvaltio voi vedota yleisen edun käsitteeseen varmistaakseen, että vakuutuksenantaja, joka haluaa harjoittaa liiketoimintaa sen alueella joko sijoittautumisoikeuden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, noudattaa sen lainsäädäntöä. Vakuutusdirektiiveissä ei määritetä yleisen edun käsitettä, mutta sitä on kuvailtu komission tulkitsevassa tiedonannossa – Palvelujen tarjoamisen vapaus ja yleinen etu vakuutuslalla (EYVL C 43, 16.2.2000) yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamien vaatimusten pohjalta.

- tekee yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa saadakseen suoraan palautetta sen jäseniltä
- pyytää jäsenvaltioita järjestämään kuulemisia ja tapahtumia yleisön ja kansallisten parlamenttien jäsenten kanssa edistääkseen keskustelua näistä kysymyksistä kansallisella tasolla ja
- järjestää avoimuutta ja tasapainoisuutta noudattaen työpajoja kuullakseen teknisen alan erityisasiantuntijoita (kuten korkeakoulujen edustajia ja markkinatoimijoita) saadakseen tietoon perustuvia näkemyksiä tietyistä kysymyksistä.

Komission tavoitteena on maksimoida finanssialan vähittäispalvelujen sisämarkkinoiden käytännön edut, siten että ne hyödyttävät mahdollisimman monia eurooppalaisia kuluttajia, avaamalla markkinat ja parantamalla niiden toimivuutta kuluttajien kannalta, jotta heidän saatavillaan on parempi valikoima finanssituotteita. Komissio pyrkii myös poistamaan joitakin käytännön esteitä, jotka estävät yrityksiä tarjoamasta palvelujaan rajojen yli. Komissio pyrkii edelleen saavuttamaan laaja-alaiset tavoitteensa ja poistamaan perusteettomat määräajot ja muuntotyypisen kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvan syrjinnän, edistämään kuluttajien luottamusta asianmukaisten oikeussuojakeinojen saatavuuteen ja parantamaan ymmärrettävien, vertailukelpoisten ja oikeasuhteisten finanssialan vähittäispalvelutuotteita koskevien tietojen saatavuutta.

Komissio aikoo järjestää konferenssin vuoden 2016 alussa tarkastellakseen kuulemisessa saatuja tietoja ja keskustellakseen tässä vihreässä kirjassa mainituista painopistealoista. Komissio on suunnitellut julkaisevansa kuulemisen perusteella finanssialan vähittäispalveluja koskevan toimintasuunnitelman vuoden 2016 kesällä.