

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 20.11.2009
СОМ(2009) 626 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**ПРЕГЛЕД НА ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО ДИСТАНЦИОННАТА ТЪРГОВИЯ
НА ПОТРЕБИТЕЛСКИ ФИНАНСОВИ УСЛУГИ (2002/65/ЕО)**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. В член 20 от Директива 2002/65/ЕО относно дистанционната търговия на потребителски финансови услуги (наричана по-долу за краткост „Директивата“) се предвижда извършването от страна на Комисията на преглед на функционирането на дистанционната търговия на финансови услуги с цел гарантиране на доброто развитие на трансграничната дистанционна търговия в този сектор.
2. С директивата се цели консолидиране на единния пазар едновременно с което и постигане на високо равнище на защита на потребителите. В съответствие с член 20 прегледът е съсредоточен по-специално върху различията в националните законодателства по отношение на аспекти от директивата, които не са напълно хармонизирани, и по-конкретно разпоредбите за предоговорната информация и правото на потребителя да се оттегли от договора. В него се разглеждат трудностите, с които могат да се сблъскат потребителите и доставчиците вследствие на тези различия, и се прави преценка на необходимостта от изменение на директивата.
3. Директивата — хоризонтална мярка, която обхваща всички финансови услуги, бе приета на 23 септември 2002 г., като държавите-членки разполагаха с две години да я транспонират в националното си законодателство. В доклада, който Комисията надлежно представи на Европейския парламент и Съвета през април 2006 г.¹, се посочва, че прегледът ще бъде отложен поради закъснение в транспонирането на директивата от страна на държавите-членки². По-голяма част от държавите-членки транспонираха директивата едва през 2005/2006 г.
4. Настоящият доклад се основава на заключенията от проучвания, анализи и обратна информация във връзка със състоянието на пазара и с това дали приложената от държавите-членки подчертана свобода на действие при прилагането на ненапълно хармонизирани разпоредби, се е отразила при реализирането на вътрешния пазар и постигането на целите за защита на потребителите, заложили в директивата. Основната част от анализа идва от две, лансирани от Комисията проучвания³. Правното проучване разглежда отражението на директивата от правна гледна точка и направените в него констатации бяха взети предвид при икономическото проучване, в което се разглежда икономическото отражение на директивата върху трансграничната дистанционна търговия на финансови услуги.
5. Освен това през 2007 и 2008 г. се проведеха обсъждания с потребителски групи и с представители на индустрията на финансовите услуги. През септември 2007 г. на държавите-членки бе изпратен въпросник, а през март 2008 г. с тях бе проведен семинар. В доклада се вземат предвид и резултатите от проучвания

¹ COM(2006) 161 окончателен.

² Съдът установи, че две държави-членки не са спазили задължението си за транспониране на директивата навреме; вж. дело C-127/06 *Комисия/Люксембург*, решение от 7 декември 2006 г., сборник на съдебната практика, страница I-131, и дело C-141/06 *Комисия/Испания*, решение от 19 април 2007 г., сборник на съдебната практика, страница I-58.

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

на национално равнище и на равнище на ЕС, като Евробарометър например, както и коментарите на организирани от Комисията през 2007 г. фокусни групи по въпросите на предоговорната информация, както и извършените от Комисията проверки на транспонирането. Събраните данни се основават на получената преди икономическата и финансова криза информация. По-актуални данни не са налице.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПАЗАРА

6. Пазарът на трансгранични финансови услуги, независимо от естеството на използваните търговски средства, е все още твърде ограничен при търговията на дребно както в банковия, така и в застрахователния сектор. Резултатите от проучването Евробарометър⁴ сочат например, че през 2003 г. в ЕС-15 4 % от гражданите са отворили банкова сметка зад граница⁵. През 2006 г.⁶ този показател е нараснал до 8 % (в ЕС-25).

Последното проучване Евробарометър, в което общата (трансгранична и вътрешна) дистанционна търговия на стоки и услуги за масово потребление се съпоставя с дистанционната търговия на финансови услуги, сочи, че докато през 2007 г. над половината (52 %) от всички европейци са закупили дистанционно в Европейския съюз⁷ стоки и услуги, то показателят за дистанционно закупуване на финансови услуги е далеч по-нисък — 12 %⁸. Въпреки че този показател е нисък, тенденцията в дистанционната търговия на финансови услуги е възходяща, предвид факта, че през 2006 г. той е бил само около 7 %⁹.

Контрастът е още по-голям, ако се съпоставят трансграничната и вътрешната търговия на финансови услуги. От 12-те процента европейски граждани, закупили някаква финансова услуга от разстояние, 10 % са направили това от доставчици в тяхната страна, докато само 1 % са закупили от разстояние финансови услуги от доставчици от друга страна от ЕС и 1 % — от доставчици от страна, извън ЕС¹⁰. Последните статистически данни сочат, че като цяло трансграничната търговия е в застой¹¹. Тази констатация е подкрепена и от икономическото проучване, в което се отбелязва, че нивото на дистанционна търговия на финансови услуги зад граница е изключително ниско.

⁴ Евробарометър (ЕВ) 60.2 (2004), Общественото мнение в Европа: Финансови услуги, Доклад Б, стр.53, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_205_fullreport_en.pdf

⁵ *Qualitative study among cross-border buyers of financial services in the European Union*, Optem, декември 2003 г., стр. 5. Независимо от непредставителния характер на извадката, банковите сметки са се оказали най-лесния продукт за количествено измерване.

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

⁶ Специално издание на проучването Евробарометър 252 (2006 г.) — Защита на потребителите на вътрешния пазар, стр. 106. вж. бележка под линия 4.

⁷ Специално издание на проучването Евробарометър 298 (2008 г.) — Защита на потребителите на вътрешния пазар, стр. 14. Вж. бележка под линия 4.

⁸ Пак там стр. 84.

⁹ Вж. бележка под линия 6, стр. 112.

¹⁰ Вж. бележка под линия 7, стр. 84.

¹¹ Европейска комисия, Второ издание на индекса за развитие на пазарите на дребно, COM (2009) 25 окончателен, стр. 3.

7. Трансграничните купувачи са млади, добре образовани хора, с достъп до Интернет, който е най-широко разпространеното средство за пазаруване от разстояние, както се вижда от проучването на фокусните групи на Комисията¹². В действителност 31 % от европейските граждани не са заинтересовани от пазаруването зад граница, тъй като не разполагат с достъп до Интернет¹³. Поради това страните, в които голяма част от населението има достъп до Интернет, като скандинавските страни например, е вероятно да имат и по-високи равнища на дистанционна търговия.
8. Като потвърждава предпочитанията към Интернет и голямата разлика между нивата на вътрешна и трансгранична търговия, в най-новия доклад на Комисията относно трансграничната електронна търговия в ЕС¹⁴ се отбелязва, че между 2004 и 2008 г. нивото на потребителите, поръчали стоки или услуги по Интернет, е нараснало от 22 на 34 %. Този ръст обаче е ограничен само до вътрешните пазари. Електронните потребители продължават да са резервирани по отношение на трансграничното закупуване на стоки и услуги, с което разликата всъщност се задълбочава; за периода от 2006 до 2008 г. трансграничната електронна търговия нарасна съвсем слабо от 6 на 7 %.
9. В държавите-членки от ЕС-15 и в държавите от еврозоната трансграничното пазаруване се наблюдава по-често, отколкото в държавите-членки, които се присъединиха към ЕС след 2004 г. и тези, които не са част от еврозоната. Като цяло понастоящем пазаруването зад граница вдъхва повече вяра на европейците, отколкото през 2006 г.¹⁵
10. Данните от банковата индустрия показваха, че до този момент трансграничната дистанционна търговия на финансови услуги не е достигнала значителни равнища, отчасти защото дистанционната търговия не е сред основните пазарни канали, използвани от банките. Както за трансграничното закупуване на стоки и услуги за масово потребление, при последното проучване Евробарометър се установи, че като основен проблем при закупуването на финансови услуги зад граница гражданите сочат езиковата бариера — 37 %, следвана от опасността от измами (30 %), неразбираема (29 %) или недостатъчна (26 %) информация и допълнителните разходи (24 %)¹⁶.
11. Трябва да се прави ясно разграничение между услугите от разстояние, предлагани зад граница направо от доставчика на услуга, и услугите, предлагани индиректно посредством клон, филиал, посредник или онлайн система в друга държава-членка, като обикновено последната разполага с подкрепа от основния офис в държавата на произход. Освен това обикновено няма установен модел за контакт с потребителите; Доставчиците на финансови услуги използват по-скоро различни пазарни канали, като комбинират контакта от разстояние с прекия контакт с потребителите. Тази

¹² Европейска комисия, Предоговорна информация за финансови услуги. Качествено проучване в 27-те държави-членки, януари 2008 г.

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

¹³ Вж. бележка под линия 6, стр. 57.

¹⁴ SEC(2009) 283 окончателен, стр. 5.

¹⁵ Вж. бележка под линия 7, стр. 52.

¹⁶ Вж. бележка под линия 6, стр. 89.

подчертана тенденция е отразена в икономическото проучване, от което става ясно, че рядко договорите са сключвани посредством един единствен пазарен канал, т.е. само по Интернет, телефон или при пряк контакт. Тази тенденция бе потвърдена и от проучването на фокусните групи на Комисията¹⁷, съгласно което наред с достъпната по Интернет информация, потребителите желаят да се консултират с професионалисти като се срещнат лично с тях.

12. Въпреки че прибягването до подобни консултации е малко вероятно да се промени, каналът, по който финансовите услуги се продават, има потенциал да се развива с времето. Констатациите от икономическото проучване показват, че е налице потенциал за растеж, когато могат да бъдат реализирани икономии от мащаба от навлизане на пазари големи дружества или на големи пазари. На по-малки или по-слабо развити финансови пазари е трудно обаче да се постигне критична маса, въпреки че понякога това може да бъде преодоляно, когато значителната разлика в цените насърчава банките да се ориентират към подобни пазари. Вследствие на консолидирането и интегрирането на пазара в банковия и застрахователния сектор, бизнесът на паневропейско равнище е в ръцете на малък брой големи дружества, чийто пазарен дял изглежда нараства както в застрахователния¹⁸, така и в банковия сектор¹⁹.
13. Офертите, които успешно могат да се адаптират към методите на дистанционна търговия, включват преди всичко обикновени продукти в категории „спестявания и инвестиции“, „кредити“ и „застраховане, различно от животозастраховане“. От икономическото проучване стана ясно, че най-често търгуваните от разстояние банкови продукти са неипотечните кредити и спестовните влогове, следвани от акциите/дяловете/облигациите и кредитните карти. Що се отнася до трансграничните оферти за продукти, продавани от разстояние, наборът от продукти се стеснява; спестовните влогове и кредитните карти са най-достъпните продукти и поради това заемат най-голям дял на този пазар.

3. ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

Транспониране в държавите-членки

14. При проверката на съответствието на националните разпоредби с директивата става ясно, че повечето затруднения при транспонирането на директивата са свързани с няколко разпоредби.
15. В член 3 се представя информацията, която трябва да бъде предоставена на потребителя преди сключването на договора от разстояние. Съгласно директивата потребителите трябва да са информирани за самоличността на представителя на доставчика, установен в държавата-члена, в която те живеят,

¹⁷ Вж. бележка под линия 12, стр. 14.

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

¹⁹ SEC(2007) 1696, Доклад 2007 г. за европейската финансова интеграция, приложение II, графика 1.4, стр.50 и графика 3.1, стр. 64.

или за самоличността на друг професионалист, различен от доставчика, с който влизат в контакт. Няколко държави-членки са пропуснали да транспонират едно от тази изисквания.

16. В член 6 се определя правото на оттегляне от договора, а в параграф 2 се излагат случаите, в които това право не се прилага. Няколко държави-членки са определили приложно поле, което включва и други изключения, освен изключенията, изброени в член 6, параграф 2.
17. Член 7 се отнася до плащане за услугата, предоставена преди оттеглянето от договора. Когато потребителите упражняват правото си за оттегляне от договора, от тях може да се изиска да платят само за услугата, реално предоставена от доставчика в съответствие с договора. Определен е максимален срок от 30 дни, в който доставчикът или потребителят трябва да върне сумите, които е получил. Няколко държави-членки не са транспонирали правилно една от тези разпоредби.
18. В някои от посочените по-горе случаи Комисията започна официални процедури по нарушение и може да постъпи по същия начин и при други случаи.

Права за получаване на предоговорна информация

19. С член 4, параграф 2 на държавите-членки се дава възможност да въвеждат права за допълнителна предоговорна информация (или със запазването на съществуващи права, или с въвеждането на нови).
20. Съгласно наличната информация 16 държави-членки (Австрия, Дания, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Малта, Португалия, Румъния, Словакия, Швеция и Обединеното кралство) са се възползвали от разпоредбите на член 4, параграф 2²⁰.
21. Тези изисквания за допълнителна информация включват например данни за адреса на доставчика, разрешителните и лицензионните режими, условията за упражняване на правото на изменение на договорните клаузи, формата на представяне на информацията, отговаряща на потребностите на хората с увреждания, продължителността на договора, подробностите във връзка с гаранционните фондове и гаранционните схеми, сведенията относно това дали доставчикът е предмет на производство по несъстоятелност, езикът, който трябва да се използва, разписките, подробностите за компенсационните схеми и правото на оттегляне от договора, съществуващите рискове, начина на съхранение на информацията и изискванията относно разкриването на информация по време на телефонни разговори.
22. Понастоящем няма доказателства, че правните различия, произтичащи от прилагането на член 4, параграф 2 от страна на държавите-членки, представляват съществена пречка пред съществуващите транзакции или че оказват пряко отражение върху нивото на дистанционна търговия на финансови услуги в ЕС. В правното проучване не са констатирани никакви

²⁰ Вж. правното проучване, стр. 51—56, 63—74, и националните доклади.

конкретни оплаквания или опасения във връзка с използването на тази разпоредба.

Право на оттегляне от договора

23. С член 6, параграф 3 на държавите-членки се дава възможност да не разрешат прилагането на правото на оттегляне за някои конкретни случаи като а) всеки кредит, предназначен главно за целите на придобиването или запазването на вещни права върху земя или върху съществуваща или проектирана сграда, или за целите на обновяването или подобряването на сграда; или б) всеки кредит, обезпечен или с ипотека върху недвижим имот, или с право, свързано с недвижим имот; или в) декларации от потребителите, използващи услугите на длъжностно лице, при положение че длъжностното лице потвърждава, че на потребителя е гарантирано правото по член 5, параграф 1.
24. Съгласно наличната информация 14 държави-членки (Белгия, България, Дания, Франция, Ирландия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Испания, Швеция и Обединеното кралство) са се възползвали от разпоредбите по букви а) и б). Четири държави-членки (Италия, Люксембург, Полша и Румъния) са се възползвали от разпоредбите по буква в)²¹.
25. Понастоящем няма доказателства, че различията в правото на оттегляне, произтичащи от прилагането на член 6, параграф 3, създават съществена правна пречка или че оказват пряко отражение върху нивото на дистанционна търговия на финансови услуги в ЕС. В правното проучване не са констатирани никакви конкретни оплаквания или опасения във връзка с тази разпоредба.

4. ЦЯЛОСТНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДИРЕКТИВАТА

26. От икономическото проучване става ясно, че пречките пред развитието на трансграничните финансови услуги, закупувани от разстояние, се дължат основно на доставчика. Въпреки това като съществени пречки в проучването се нареждат само изискванията за борбата срещу прането на пари и липсата на хармонизиране на съответното национално законодателство или липсата на законодателство на равнище на ЕС по въпроси, които не са включени в обхвата на директивата. Докато първата категория засяга различаващи се подробни национални правила във връзка с начина, по който финансовите институции следва да потвърдят адреса и самоличността на потребителя, втората категория се отнася основно до специфични за конкретен продукт национални правила. Нито една от тези категории не влиза в приложното поле на директивата. Освен това за значимостта на втората пречка има недостатъчни и отчасти противоречиви данни, тъй като доставчиците на финансови услуги и банковите сдружения имат различни становища по отношение на значимостта на тази пречка. И докато банковите сдружения определят пречката като съществена, само малка част от дружествата (доставчици на финансови услуги) я смятат за значителна. Освен това Европейският комитет за банковата индустрия, който представлява банковите сдружения на европейско равнище, застава зад

²¹ Вж. правното проучване, националните доклади.

становището, че различията в правните разпоредби на държавите-членки не пречи на трансграничната дистанционна търговия на финансови услуги²².

27. Най-съществената пречка пред търсенето идва от езиковите и културните различия, както и от липсата на достъпна информация относно трансграничните продукти. Европейската комисия вече предприе мерки за подобряване на качеството на достъпната за потребителите предоговорна информация, например във формуляра „Стандартна европейска информация за потребителските кредити“, който е приложен към новата Директива за потребителски кредити²³, и в документа с основна информация за инвеститорите, който е подложен на тестване за целите на прегледа на Директивата относно ПКИПЦК²⁴. В областта на ипотечирането, с прегледа на формуляра „Стандартна европейска информация“ се цели подобряване на формата на представяне на предоговорната информация на потребителите²⁵. В съобщението на Комисията относно пакетните инвестиционни продукти за продажба на дребно се предлагат мерки за предоставянето на ясна, съпоставима предоговорна информация на инвеститорите в тези продукти²⁶. С тези мерки се цели стандартизиране на представянето на предоговорната информация по начин, който позволява на потребителя по-лесно да съпостави офертите на различните доставчици, което ще ограничи опасността от това потребителят да заплати по-висока цена или да предприеме ненужни рискове по отношение на дадени финансови услуги. Наред с това Комисията лансира и проучване на поведението във връзка с инвестиционните услуги на дребно. Това проучване ще очертае основните поведенчески характеристики, които повлияват избора на потребителите в този сектор.
28. Едновременно съществуващите пречки пред търсенето и предлагането са подсилени и от естеството на финансовите услуги. В сравнение с нефинансовите стоки и услуги, финансовите услуги притежават различни характеристики, по-конкретно поради това, че обикновено са по-сложни и често са обвързани със сериозен и важен дългосрочен ангажимент за постигането на конкретна цел. Оттук идва и необходимостта от това потребителят да се консултира преди да поеме такъв ангажимент. Освен това някои от услугите, като автомобилното застраховане например, имат местен характер поради мястото на риска и затова не могат лесно да се прехвърлят зад граница. Въпреки че в директивата се предвижда регулаторна инфраструктура, която може да подкрепи дистанционната търговия на финансови услуги, това не променя техния сложен характер.

²² Становище на ЕКБИ относно проекта на окончателен доклад във връзка с правното отражение на Директива 2002/65 относно дистанционната търговия на потребителски финансови услуги, стр. 9.

²³ Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета, приложение II (ОВ L 133, 22.5.2008 г., стр. 66—92).

²⁴ Преработване на Директива 85/611/ЕИО, СОМ (2008) 458 окончателен, вж. член 76.

²⁵ Бяла книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС, СОМ(2007) 807 окончателен, стр. 6.

²⁶ СОМ(2009) 204 окончателен.

29. Директивата създаде във всички държави-членки правна рамка, насочена към доставчиците и потребителите при закупуването на финансови услуги от разстояние. И докато националната дистанционна търговия на финансови услуги нарасна, макар и като цяло все още слабо, не може да се направи заключението, че съществуването на тази рамка е допринесло за развитието на трансграничните дейности. От правното проучване стана ясно, че към момента няма оплаквания от потребители за начина на прилагане на директивата. Правните експерти и потребителските организации, които бяха консултирани в рамките на проучването, обясняват липсата на данни с все още доста ниското равнище на транзакции в тази област.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

30. Понастоящем пазарът за трансгранична дистанционна търговия на потребителски финансови услуги е доста малък. В повечето държави-членки законите за транспониране на директивата влязоха в сила едва през 2005/2006 г. и пазарът не се е променил съществено след въвеждането на директивата. Тази констатация е в съответствие със заключенията на доклада относно електронната търговия²⁷, съгласно който в средно до дългосрочен план пазарът може да нарасне, тъй като поведението на бизнеса се предопределя по-често от възприятието, отколкото от действителните проблеми, и защото все по-нарастващата популярност на онлайн транзакциите сред потребителите ще породят необходимост от трансграничен растеж.
31. Езиковите и културните предпочитания представляват основната пречка пред потребителите, които желаят да стъпят на този пазар. Комисията обаче не може предприеме стъпки в тази област. По отношение на липсата на информация относно законодателството в областта на финансовите продукти на конкретни пазари, Комисията предприема значителни стъпки за подобряване на качеството на информацията в сферата на кредитите и инвестициите.
32. Ако бъдещият напредък на електронната търговия не бъде съпроводен от сходно развитие в областта на дистанционната търговия на финансови услуги, Комисията може евентуално да реши да преразгледа възможността за изменение на директивата или да предприеме други целесъобразни действия.
33. На този етап нищо не показва, че потребителите се сблъскват с проблеми, произтичащи от неправилното прилагане на директивата. Няма и доказателства, които да сочат, че правните различия, произтичащи от това, че държавите-членки не използват в еднаква степен възможностите, заложили в директивата, имат пряко отражение върху ниското равнище на трансгранична дистанционна търговия на финансови услуги.
34. В светлината на изложеното по-горе, Комисията е на мнение, че към настоящия момент не е целесъобразно да се предлагат изменения на директивата. Тя ще продължи да наблюдава развитието на пазара и прилагането на директивата.

²⁷ Вж. бележка под линия 14, стр. 20.