III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

441. SESJA PLENARNA W DNIACH 16–17 STYCZNIA 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku

COM(2007) 226 wersja ostateczna

(2008/C 151/01)

Dnia 30 kwietnia 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Zielonej księgi w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 grudnia 2007 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA, a współsprawozdawcą Reine Claude MADER-SAUSSAYE.

Na 441. sesji plenarnej w dniach 16-17 stycznia 2008 r. (posiedzenie z 16 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 1 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgadza się z celem zielonej księgi, którym jest rozwinięcie jednolitego rynku detalicznych usług finansowych poprzez określenie i usunięcie wszystkich sztucznych i instrumentalnych barier uniemożliwiających obywatelom europejskim czerpanie bezpośrednich i pełnych korzyści z usług finansowych pod względem kosztów i jakości podaży. Komitet uważa, że zielona księga jedynie częściowo omawia sytuację usług i produktów finansowych, pomijając temat dystrybucji, która jest czynnikiem decydującym o konkurencyjności.

1.2 Komitet podziela i docenia zamiar Komisji, by pobudzać podaż nowatorskich produktów wysokiej jakości, wspierając swobodny przepływ produktów bankowych i ubezpieczeniowych, na których niekorzyść działają obecnie krajowe ograniczenia prawne lub podatkowe zmniejszające takie możliwości.

1.3 Ogólną zasadą, jaka przyświeca **Zielonej księdze w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku**, jest zwiększenie dobrobytu konsumentów. Usługi te i korzystanie z nich są coraz bardziej powszechne, a zatem inicjatywy w tej dziedzinie są podejmowane dla dobra ogólnego. Dalsza integracja detalicznych usług finansowych może pociągnąć za sobą obniżenie kosztów dzięki rozwojowi konkurencji. Klienci odniosą korzyści, jeżeli europejski system finansowy zdoła utrzymać swą konkurencyjność zarówno w Unii, jak i poza nią.

1.4 Chociaż Komitet zgadza się z przesłanką, że należy ograniczyć fragmentację rynku detalicznego, to podkreśla, że ogólnie rzecz ujmując, rynki detaliczne są w nieunikniony sposób bardziej podzielone niż rynki hurtowe.

1.5 Komitet odnotowuje, że rynek zwraca się ku innym wzorcom. Rynek światowy tworzą transgraniczne procesy konsolidacji. Międzynarodowe przedsiębiorstwa bankowe i ubezpieczeniowe realizują swój strategiczny plan przejęć poprzez zwiększenie mobilności podaży. Jednakże procesy konsolidacji transgranicznej mają lub mogą mieć bardzo negatywne konsekwencje dla zatrudnienia. W następstwie tych ewentualnych przejęć zapowiadają się cięcia dziesiątków tysięcy miejsc pracy, chociaż w praktyce cięcia te nie zawsze dochodzą do skutku. Komitet wskazał już to ryzyko, proponując odpowiednie środki służące zmierzeniu się z tą alarmującą sytuacją społeczną poprzez programy kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz poprzez społeczne środki osłonowe ([1]), które są zresztą uwzględnione w wielu układach zbiorowych europejskiego sektora bankowego.

1.6 Zdaniem Komitetu sprawą zasadniczej wagi jest potrzeba podjęcia wszelkich inicjatyw mogących zwiększyć kompetencje i świadomość konsumentów. Udzielanie pełnych i kluczowych informacji jest konieczne dla ich ochrony, oczywiście przy stałym uwzględnieniu faktu, że produktów i usług finansowych nie można porównać do innych produktów i usług. Bardziej niż dużej ilości informacji konsumenci potrzebują informacji wysokiej jakości.

([1]) Dz. U. C 309 z 16.12.2006, s. 26

1.7 Komitet uważa, że konieczne jest rozróżnienie informowania od doradztwa. Informowanie wynika z obowiązku, który należy spełnić wobec konsumenta, przy czym informacje muszą być dostosowane do profilu kompetencji i ryzyka danego klienta, którego należy ostrzec o ewentualnych problemach, na które może się natknąć, natomiast doradztwo to profesjonalne usługi świadczone na prośbę klienta, mogące obarczyć odpowiedzialnością również doradcę. Dyrektywa RIF określa zakres informacji i doradztwa, a także operacje prowadzące do konfliktu interesów.

1.8 Zdaniem Komitetu konieczne jest zajęcie się tym problemem poprzez jasne przepisy w tej dziedzinie, zwalczając praktyki mogące doprowadzić do konfliktów interesu, stosowanie zachęt oraz systemów nagród dla sprzedawców, zapożyczonych od dystrybucji handlowej i wiązanych z dążeniem do sprzedaży konkretnych produktów. Komitet zaleca zapoczątkowanie swoistego dialogu między przedsiębiorstwami, konsumentami i pracownikami tego sektora, który mógłby stanowić pierwszy krok na drodze do zaspokojenia najważniejszej potrzeby konsumentów, którą jest zaufanie do przedsiębiorstw bankowych i ubezpieczeniowych pod względem przejrzystości ich postępowania.

1.9 Komitet zaleca przedsiębiorstwom bankowym i ubezpieczeniowym opracowanie konkretnych szkoleń zawodowych dla swych pracowników. Lepsza ochrona konsumentów jest możliwa dzięki wyższym kompetencjom pracowników. Nie naruszając niezależności stron, projekty te mogłyby zostać omówione w ramach dialogu społecznego między Uni-Europa Finance, europejską federacją związków zawodowych z tego sektora, i europejskimi organizacjami reprezentującymi banki i ubezpieczenia.

1.10 Komitet przyjmuje do wiadomości fakt, że Komisja jest bardziej niż w przeszłości przychylnie nastawiona do przyjęcia systemu opcjonalnego, tzw. „28. systemu". Oprócz opcjonalnego systemu europejskiego korzystne byłoby również przyjęcie europejskiego kodeksu etycznego, który zostałby opracowany niezależnie przez podmioty z branży, a także omówiony i uzgodniony z właściwymi służbami Komisji i stowarzyszeniami reprezentującymi użytkowników i pracowników sektora, i który dotyczyłby konkretnie relacji między przedsiębiorstwem a klientem w zakresie usług finansowych.

1.11 Komitet podziela obawy dotyczące przejrzystości warunków bankowych. Asymetria cen i trudności z ich porównaniem wynikają często z różnic w cenach i formułach taryfowych, lecz nierzadko brakuje także informacji na temat stosownych opłat.

1.12 Komitet popiera komisarz ds. ochrony konsumentów, Meglenę Kunewę, która wyznaczyła sobie trzy główne cele, jeżeli chodzi o strategię na rzecz konsumentów na lata 2007-2013:

— wzmocnienie pozycji konsumentów;

— zwiększenie dobrobytu europejskich konsumentów w dziedzinie gospodarczej i niegospodarczej;

— skuteczna ochrona konsumentów.

W najbliższym czasie EKES wyda specjalną opinię w tej sprawie. W maju 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie konsumentów i kredytu.

1.13 Komitet zgadza się ze stwierdzeniem, że mobilność klientów jest istotnym czynnikiem rozwoju sektora usług finansowych zarówno pod względem jakości, jak i skuteczności. Niemniej jednak Komitet uważa, że nie należy wyznaczać sobie zbyt optymistycznych celów w odniesieniu do mobilności konsumentów w tym sektorze.

1.14 W sektorze finansowym relacje oparte na zaufaniu są niezwykle ważne, gdyż większość produktów ma specyficzny charakter i wiąże się z długoterminowymi zobowiązaniami ze strony sprzedawcy i nabywcy. Istnieje wiele przyczyn mogących wyjaśnić, dlaczego konsumentom większą trudność sprawia nawiązanie relacji opartych na zaufaniu z pośrednikami, którzy nie są obecni bezpośrednio w ich kraju.

1.15 Usługi finansowe są oceniane na podstawie ich opisu w broszurach informacyjnych i na podstawie warunków umownych: nie można zatem bagatelizować problemu językowego i kulturowego. W związku z tym Komitet uważa, że nałożenie na pośredników obowiązku sporządzania broszur informacyjnych i warunków umownych we wszystkich językach Unii nie byłoby ani realistyczne, ani słuszne. Zatem problem bariery językowej nie może zostać rozwiązany w perspektywie średnioterminowej i będzie nadal w znacznym stopniu hamować transgraniczną mobilność konsumentów.

1.16 Komitet zgadza się, że należy uważnie przeanalizować zasadność ograniczeń mobilności konsumentów, na przykład w postaci wysokich opłat za zamknięcie rachunku, braku przejrzystych informacji czy struktury umowy o świadczenie usług finansowych nadmiernie ukierunkowanej na utrudnienie zmiany produktu lub dostawcy, jak to ma miejsce w niektórych krajach. Jednakże Komitet podkreśla również, że istnieją ograniczenia technologiczne, normatywne, podatkowe i prawne, które często jest trudno przezwyciężyć, by stworzyć warunki umożliwiające mobilność konsumentów w stopniu wskazanym przez Komisję. Istnieje ponadto niebezpieczeństwo, że uproszczenie przepisów w sprawie usług finansowych doprowadzi do obniżenia poziomu ochrony konsumenta. Zniesienie barier nie może prowadzić ani do podrożenia produktu, ani do osłabienia obowiązujących przepisów z zakresu ochrony konsumentów.

1.17 Ze względu na trudności z ujednoliceniem ram gwarantujących ochronę, powstałe na przykład w trakcie przeglądu dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego, konsumenci mogą odnieść wrażenie, że poziom oferowanej ochrony jest w znacznym stopniu uzależniony od państwa, w którym nabywa się daną usługę.

1.18 Komitet uważa, że jedynie konsumenci posiadający odpowiednią wiedzę na temat finansów mogą właściwie zrozumieć, jak skomplikowane może być zaspokojenie potrzeb finansowych i w związku z tym docenić wartość dodaną kompetentnego i niezależnego doradztwa finansowego. Konieczne byłoby także specjalne wyjaśnienie skierowane do użytkowników, którzy nie potrafią (w wystarczającym stopniu) obchodzić się z nowymi technologiami.

1.19 Komitet uważa, że niezbędne jest zmniejszenie dystansu między przedsiębiorstwami finansowymi a klientami i że jeżeli niektórym państwom demokratycznym o gospodarce rynkowej udało się ustanowić pewne minimalne prawa konsumentów, takie jak prawo mieszkańców cieszących się nieposzlakowaną opinią do posiadania rachunku bankowego, rozumiane jako prawo obywatelskie, to po zharmonizowaniu z ustawodawstwem i praktyką poszczególnych krajów te dobre rozwiązania mogłyby stać się wspólnym dziedzictwem Unii ([2]).

1.20 W ramach prac nad niniejszą opinią Komitet uznał za stosowne przeprowadzenie wysłuchania organizacji przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników. W opinii podsumowano stanowiska przyjęte przez te organizacje. Komitet podziela uzasadnione obawy konsumentów dotyczące konieczności poprawy warunków do faktycznego otwarcia jednolitego rynku na detaliczną działalność finansową i usunięcia utrudniających to sztucznych barier. Zasługą zielonej księgi jest to, że zapoczątkowała istotną debatę. Z drugiej strony należy zwrócić należytą uwagę na obiektywne spostrzeżenia przedstawiane przez przedsiębiorstwa oraz postulaty pracowników, tak by umożliwić ogólne ulepszenie współpracy między różnymi podmiotami gospodarczymi i społecznymi; a zatem przed podjęciem jakichkolwiek postanowień Komitet uznaje za konieczne otwarcie specjalnego forum dyskusyjnego między wspomnianymi przedstawicielami różnych interesów, które należy ze sobą pogodzić.

2. **Wstęp**

2.1 W zielonej księdze Komisja definiuje politykę, którą zamierza prowadzić w dziedzinie detalicznych usług finansowych określanych przez nią jako „rachunki bieżące, kredyty konsumpcyjne, produkty hipoteczne, oszczędnościowe, emerytalne, inwestycyjne i ubezpieczeniowe, udostępniane konsumentom detalicznym, w tym inwestorom indywidualnym".

2.2 Pragnąc umożliwić obywatelom UE czerpanie korzyści z jednolitego rynku, a także biorąc pod uwagę wciąż istniejące przeszkody i słaby rozwój działalności transgranicznej, Komisja wskazuje, że utrudnienia w dostępie do rynku spowodowane są różnicami regulacyjnymi i podatkowymi oraz fragmentacją rynku.

2.3 Komisja ma na celu obniżenie cen również tych usług, opierając się na siłach rynkowych i konkurencji oraz angażując się na rzecz przyjęcia odpowiednich inicjatyw w wypadku nieprzestrzegania prawodawstwa wspólnotowego. W zielonej księdze Komisja mówi o możliwości przyjęcia również środków legislacyjnych, jeżeli okaże się to konieczne.

2.4 Komisja zamierza pobudzać podaż nowatorskich produktów wysokiej jakości, wspierając swobodny przepływ wielu produktów bankowych i ubezpieczeniowych, na których niekorzyść działają obecnie krajowe ograniczenia normatywne lub podatkowe zmniejszające takie możliwości.

2.5 Co się tyczy ram prawnych, Komisja rozpoczyna ponownie debatę na temat „28 systemu", jak się wydaje, pozbywając się wcześniejszych wątpliwości.

([2]) Dz. U. C 309 z 16.12.2006, s. 26

3. **Uwagi**

3.1 W niniejszej opinii Komitet nie zamierza udzielić odpowiedzi na poszczególne pytania zawarte w zielonej księdze, lecz rozważyć całościowo najbardziej istotne kwestie w niej poruszone.

3.2 Komitet podkreśla, że należy dokonać rozróżnienia między produktami a usługami finansowymi. Produkty kupujemy i stajemy się ich „właścicielami" (np. papierów wartościowych, funduszy, ubezpieczeń), a ryzyko ponosi kupujący. W wypadku usług bankowych zostajemy ich użytkownikami, a nie właścicielami (np. kredytów konsumpcyjnych, mieszkaniowych, bankowych itp.), a ryzyko ponosi sprzedawca usług. Komitet uważa, że zielona księga jedynie częściowo omawia sytuację usług i produktów finansowych, pomijając temat dystrybucji, która jest czynnikiem decydującym o konkurencyjności. Charakter różnych kanałów dystrybucji i typów ofert sprawia, że wywierają one głęboki wpływ zarówno na ceny (np. oferty ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdu samochodowego, sprzedawane drogą telefoniczną czy za pośrednictwem internetu), jak i na wiarygodność i kompetencję uprawnionych podmiotów (przedsiębiorstw finansowych, dużych domów towarowych, maklerów, urzędów pocztowych). Zdaniem Komitetu konieczne jest również rozszerzenie analizy na kanały dystrybucji inne niż tradycyjne oraz na powiązania między produktami a systemami dystrybucji.

3.2.1 Segmenty: by przeprowadzić analizę konsumenckiego wymiaru usług finansowych, konieczne jest podzielenie usług na segmenty, a następnie rozważenie punktów sprzedaży detalicznej — systemu dystrybucji — za pośrednictwem których konsument może skorzystać z tych różnorodnych usług, a także poziomu konkurencji w systemie detalicznym. Osobiste usługi finansowe dzielą się w naturalny sposób na trzy grupy: bankowość detaliczną, ubezpieczenia osobiste oraz produkty oszczędnościowe i inwestycyjne.

3.2.2 Bankowość detaliczna ([3])

3.2.2.1 Klienci zazwyczaj korzystają ze wszystkich detalicznych usług bankowych za pośrednictwem pracowników banku w jego oddziałach, po uprzednim ustaleniu ich tożsamości i stwierdzeniu, że działają w dobrej wierze. W większości krajów działa wiele konkurujących ze sobą banków. Jeżeli bank zagraniczny pragnie wejść na rynek krajowy, bardziej praktyczny jest przejęcie istniejącego już banku niż tworzenie nowej sieci, co byłoby czasochłonne i doprowadziłoby do jeszcze większej konkurencji (zakup Abbey National przez Santander oraz ABN Amro przez Fortis, RBOS i Santander itp.). W rzeczywistości możliwości wyboru przez konsumentów zależą od konkurencyjności rynków krajowych, gdyż klienci muszą wybrać jeden z banków na rynku krajowym.

3.2.2.2 Bankowość internetowa jest obecnie na etapie rozwoju, lecz z dużym prawdopodobieństwem pozostanie ograniczona do rynku krajowego, gdyż marka musi być znana i wzbudzać zaufanie konsumentów, a bank musi polegać na przepisach krajowych w celu ustalenia tożsamości i dobrej wiary swych klientów.

([3]) Rachunek bieżący, a także książeczka czekowa, rachunek oszczędnościowy, rachunek kredytowy i/lub możliwość zadłużania się na rachunku bieżącym, zlecenia stałe, polecenie zapłaty, (międzynarodowy) przelew pieniężny, karta debetowa, karta kredytowa, dostęp do bankomatów na całym świecie.

3.2.2.3 Bankowość internetowa i telefoniczna zapewnia całodobowy dostęp do usług bankowych, co stanowi olbrzymi postęp w porównaniu z czasami, kiedy dostęp był zależny od godzin otwarcia banku.

3.2.2.4 O ile konkurencja między bankami o klientów korzystających z pełnego pakietu usług z konieczności ogranicza się do banków świadczących pełny zakres usług, to staranne selekcjonowanie klientów (*cherry picking*), zwłaszcza w odniesieniu do kart kredytowych, jest bardzo powszechnie stosowane przez takie banki jak American Express czy MBNA. Te usługi świadczone są przez kanały sprzedaży bezpośredniej i są dostępne na całym obszarze UE. Klientom kart kredytowych oferuje się następnie dostęp do bankomatów i zwiększenie kredytu konsumenckiego. W ten sposób klienci mogą czerpać korzyści z konkurencji między bankami krajowymi i międzynarodowymi. Jednocześnie jednak można się obawiać, że w konsekwencji wzrośnie jeszcze bardziej zadłużenie osób prywatnych.

3.2.2.5 Banki detaliczne nie ograniczają się do oferowania usług detalicznych. Stosując strategię określaną często jako „bancassurance", oferują obecnie całą gamę detalicznych produktów i usług finansowych, a ich oddziały i ewidencja związanych z nimi klientów zapewniają im olbrzymie możliwości dystrybuowania tych produktów i usług. Banki zazwyczaj oznaczają swoją marką większość lub wszystkie produkty i usługi finansowe oferowane swym klientom, lecz te markowe produkty niekoniecznie mają najlepszą cenę lub wartość.

3.2.3 Ubezpieczenia osobiste ([4])

3.2.3.1 Możliwości wyboru ubezpieczenia osobistego przez konsumentów są zależne od siły i zasięgu niezależnego systemu dystrybucyjnego oferowanego przez pośredników, takich jak maklerzy i niezależni doradcy finansowi. Tradycyjna rola pośrednika polega na udzielaniu jak najlepszej porady stosownie do sytuacji danego klienta. Pośrednik bierze pod uwagę zarówno wartość, jak i cenę.

3.2.3.2 Podobnie jak w sektorze bankowym, przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe prowadzące sprzedaż bezpośrednią również starannie selekcjonują klientów, wybierając tych, którzy należą do kategorii niskiego ryzyka.

3.2.3.3 Wyzwaniem dla działalności przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż bezpośrednią oraz roli pośrednika stają się teraz strony internetowe przedstawiające porównanie konkurencyjnych produktów, zwłaszcza ubezpieczeń pojazdów. Dezintermediacja wiąże się z położeniem nacisku na cenę, a wszystkie produkty redukuje do kategorii towaru.

3.2.3.4 By konsumenci mieli jak najlepszy wybór, jeżeli chodzi o ubezpieczenia osobiste, w tym ubezpieczenia samochodu, musi istnieć alternatywa dla dystrybucji ubezpieczeń bankowych, co wymaga braku ograniczeń antykonkurencyjnych dla rozwoju sieci niezależnych pośredników lub dystrybucji przez internet.

([4]) Ubezpieczenie mieszkania (budynków), stałych elementów mieszkania i własności osobistej, ubezpieczenie pojazdu, ubezpieczenie podróży, ubezpieczenie na życie, ubezpieczenie medyczne.

3.2.4 Produkty oszczędnościowe i inwestycyjne ([5])

3.2.4.1 Produkty oszczędnościowe i inwestycyjne są bardzo istotnym segmentem działalności dla banków. Jest to również segment, który oferuje najszerszą gamę konkurencyjnych produktów i najbardziej rozwinięty system niezależnych pośredników. Uwagi na temat ubezpieczeń osobistych w punkcie 3.1.3.4. powyżej odnoszą się również do możliwości dokonania wyboru przez konsumentów w tym segmencie. Przepisy wymagają, by pracownicy banków doradzający konsumentom w sprawie produktów oszczędnościowych i inwestycyjnych w ramach udzielanych porad wyjaśniali, że jako pracownicy banku mogą sprzedawać jedynie markowe produkty banku, które mogą nie mieć najniższej ceny czy być najbardziej opłacalne.

3.2.4.2 Konsumenci na pewno chętnie skorzystają ze sponsorowanych przez rząd programów oszczędnościowych w swym własnym kraju. Przedsiębiorstwa międzynarodowe dostarczą konkurencyjnych produktów w ramach tych programów, w których wolumen jest atrakcyjny i w których istnieją kanały dystrybucji.

3.2.4.3 Kredyty hipoteczne są produktem niezbędnym dla konsumentów. Najbardziej rozwinięte rynki krajowe cechują się obecnością wielu podmiotów udzielających kredytu hipotecznego oprócz banków i bardzo zaawansowanej sieci niezależnych doradców wspieranych przez intensywny marketing bezpośredni. Konkurencja stworzyła bardzo pomysłowy rynek o niezmiernie szerokiej gamie oferowanych produktów, na którym klienci często zmieniają dostawcę kredytu hipotecznego, gdy warunki kredytu ulegają zmianie. Przy tak szerokich możliwościach wyboru klientom potrzebna jest jak najlepsza pomoc ze strony doradców.

3.2.4.4 Emerytury osobiste, inwestycje zbiorowe, papiery wartościowe i instrumenty pochodne to również złożone produkty, które wymagają jak najlepszego doradztwa w oparciu o dogłębne zrozumienie sytuacji klienta. Klient musi mieć zatem możliwość skorzystania z pomocy kompetentnych doradców i pośredników, którzy — z kolei — muszą mieć dostęp do szerokiego spektrum produktów. Jak wspomniano powyżej, doradcy zatrudnieni przez banki muszą szczególnie dbać o udzielenie jak najlepszej porady.

3.2.5 Zielona księga kładzie nacisk na umożliwienie klientom czerpania korzyści z jednolitego rynku w zakresie detalicznych usług finansowych. Główną kwestią jest podział między bankami detalicznymi a resztą sektora. Banki mają niepodważalną pozycję w bankowości detalicznej, co oznacza, że posiadają wyjątkową siłę rynkową, gdyż wszyscy użytkownicy usług bankowych są już ich klientami. Charakter porad udzielanych

([5]) Autoryzowane przez rząd programy oszczędnościowe z ulgami podatkowymi, kredyty hipoteczne: stałe i zmienne stawki, stałe i zmienne warunki, *equity release* (kredyty konsumpcyjne zabezpieczone hipoteką lub analogiczny instrument), podstawowe i dodatkowe emerytury osobiste, inwestycje zbiorowe: fundusze typu SICAV, fundusze powiernicze (fundusze wspólnego inwestowania w papiery wartościowe lub nieruchomości utworzone na podstawie aktu notarialnego i wymagające zezwolenia) itp.; akcje i udziały, instrumenty pochodne np. fundusze ETF (Exchange Traded Funds, czyli fundusze wspólnego inwestowania mające taki sam skład jak określony indeks giełdowy), kontrakty na transakcje różnicowe (instrumenty pochodne pozwalające inwestorom spekulować na różnicach w wartości produktów giełdowych, których niekoniecznie są właścicielami) itp.

przez pracowników banków ma kluczowe znaczenie dla działania rynku, ponieważ w dziedzinie ubezpieczeń osobistych oraz produktów oszczędnościowych i inwestycyjnych istnieją alternatywne produkty i alternatywne systemy dystrybucji, na które klienci powinni zwrócić uwagę, jeżeli mają mieć dostęp do wszystkiego, co rynek może zaoferować.

3.2.6 Zatem obecność sieci wysoko wykwalifikowanych niezależnych pośredników i powstanie w internecie kanałów dystrybucji towarów mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku.

3.3 *Streszczenie i wyniki wysłuchania publicznego*

3.3.1 Podczas wysłuchania zorganizowanego przez Komitet podkreślono niektóre istotne aspekty problemowe, które stowarzyszenia reprezentujące konsumentów, przedsiębiorców i pracowników uwzględniły już zresztą w swych dokumentach przesłanych do Komisji.

3.3.2 Debata uwidoczniła poglądy zbieżne z celami zaproponowanymi przez Komisję oraz praktyczne trudności dotyczące niektórych zagadnień. Zielona księga nie wyjaśnia, w jaki sposób można przezwyciężyć ograniczenia prawne i podatkowe (takie jak przepisy w zakresie prania brudnych pieniędzy i finansowania działalności terrorystycznej, które pociągają za sobą konieczność osobistej identyfikacji klienta (*know your customer*) w celu otworzenia rachunku bankowego lub przeprowadzenia określonych transakcji finansowych). Pomija również bariery dla pełnej integracji rynków i podkreśla, jako negatywne zjawisko, fragmentację rynków detalicznych, opowiadając się nieomal za dalszymi procesami konsolidacji rynku krajowego i — przede wszystkim — ponadkrajowego.

3.3.3 Podmioty z branży uważają, że zapotrzebowanie na mobilność jest przeceniane i postulują, by uważnie i wnikliwie sprawdzić faktyczny popyt na rynku, uznając, że środki w zakresie europejskiego systemu płatności musiały przyczynić się do zmniejszenia zainteresowania konsumentów mobilnością. Wniosek o zmianę całego systemu numeracji europejskich rachunków bankowych, tak by ułatwić przeniesienie numeru osobistego, wydaje się być przesadny, gdyż korzyści byłyby niewspółmierne do olbrzymich kosztów, które musiałyby obciążyć wszystkich konsumentów.

3.3.4 Ujawniła się również konieczność oceny wszystkich stosownych środków służących lepszej regulacji sektora. Sektor bankowy domaga się ograniczenia obowiązkowych środków, tak by umożliwić rynkowi spontaniczne reagowanie na popyt i wprowadzić odpowiednią równowagę na coraz bardziej wyspecjalizowanym i ostrożnym rynku.

3.3.5 W sektorze ubezpieczeń — w jeszcze większym stopniu niż w sektorze bankowym — popyt w segmencie detalicznym jest ukierunkowany na rynek krajowy, a stopień satysfakcji klientów jest na takim poziomie (83 %), że nic nie pozwala przypuszczać, by nastąpiła zmiana strukturalna popytu. Z drugiej strony, pojawiły się obawy związane z faktem, że przestają obowiązywać postanowienia istotne dla przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, zwłaszcza w zakresie reasekuracji, takie jak rozporządzenie 358/2003. Zaniepokojenie budzi również decyzja Komisji o nieprzedłużeniu w 2010 r. rozporządzenia dotyczącego wyłączeń grupowych, przez co zniknie gwarantowana w nim jasność prawna. Ubezpieczyciele mogą, kierując się ostrożnością, zrezygnować wówczas z pozytywnej współpracy, którą zapewnia obecnie rozporządzenie, co pozbawi zarówno ich samych, jak i konsumentów faktycznych korzyści wynikających z tej współpracy, takich jak mobilność konsumentów, porównywalność produktów, podleganie ubezpieczeniu oraz otwarcie rynków dla MŚP i nowych przedsiębiorstw.

3.3.6 Co się tyczy przedstawicieli pracowników sektora finansowego, stwierdzili oni, że zielona księga w ogóle nie porusza roli pracowników, i zaakcentowali potrzebę zintensyfikowania specjalnych szkoleń, które mogą zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na informacje i wyjaśnienia dotyczące różnych proponowanych wariantów inwestycyjnych, a także zwrócili uwagę na szczególnie agresywne praktyki handlowe oraz systemy nagród i ocen związane z osiąganiem wyników, które w wielu wypadkach doprowadziły do sprzedaży nieodpowiednich produktów, niedostosowanych do rzeczywistych potrzeb konsumentów. Aspekt ten uwypuklono wraz ze spostrzeżeniami dotyczącymi niedawnego kryzysu finansowego oraz z problemami wynikającymi z braku skutecznego, znaczącego i zintegrowanego nadzoru rynkowego — który wiąże się z coraz bardziej istotną rolą funduszy zabezpieczających (*hedge fund*) i funduszy kapitału prywatnego *(private equity)* — a także z potrzeby uważnego monitorowania postępowania agencji ratingowych, którym emitenci często zlecają wycenę ich papierów wartościowych, co wywołuje oczywisty konflikt interesów.

3.3.7 Wreszcie przedstawiciele konsumentów wnioskowali o środki zmierzające do radykalnego ograniczenia obciążeń i trudności hamujących mobilność krajowych i transgranicznych rachunków bankowych, o uważne i odpowiedzialne doradztwo, o pełne i zrozumiałe informacje i o wspólne przepisy w różnych krajach, lecz wyrazili nieufność w stosunku do jednego systemu opcjonalnego (tzw. „28 systemu") i do harmonizacji obowiązujących przepisów, które — jak wiadomo — stanowią podstawę zróżnicowanej ochrony w obrębie UE.

3.3.8 Wszyscy uczestnicy wysłuchania podkreślili potrzebę pogłębienia współpracy między konsumentami a instytucjami finansowymi, przyznając, że pracownicy wnoszą swój własny specyficzny i praktyczny wkład w ulepszenie kontaktów i zmniejszenie dystansu.

3.3.9 Komitet uważa, że uwagi poczynione w czasie wysłuchania były bardzo istotne i zgadza się z przedstawionymi spostrzeżeniami, które świadczą o pilnej potrzebie, by po opublikowaniu wyników konsultacji publicznej otworzono forum dialogu skupiające wiele zainteresowanych stron w celu znalezienia odpowiedniej równowagi między różnymi organami, a także wyraża swoją gotowość do pełnienia roli koordynującej i stymulującej ten rodzaj dialogu.

3.4 *Jednolity rynek*

3.4.1 Ogólną zasadą, jaka przyświeca **Zielonej księdze w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku**, jest zwiększenie dobrobytu konsumentów. Ze względu na to, że w życiu codziennym konsumentów zdarzają się liczne okazje ku temu, by korzystać z usług finansowych, ulepszenie sektora detalicznych usług finansowych może nabrać dużego znaczenia w dążeniu do osiągnięcia ogólnego celu.

3.4.2 Unia Europejska stworzyła ramy prawne i ramy nadzoru, które — przyczyniając się do rzetelności pośredników finansowych i wspierając swobodne świadczenie usług — były istotnym krokiem na drodze do promowania konkurencji w sektorze finansowym.

3.4.3 Ponadto wprowadzenie wspólnej waluty oraz wyniki planu działania w zakresie usług finansowych w znacznym stopniu przyczyniły się do rozwoju jednolitego rynku na szczeblu klientów instytucjonalnych i hurtowych.

3.4.4 Natomiast rynek detaliczny pozostaje zdaniem Komisji jeszcze bardzo podzielony, co prowadzi do:

— ogólnego ograniczenia działalności poza granicami kraju,

— dużej różnorodności cen usług, które są w sumie podobne,

— stosunkowo ograniczonych możliwości wyboru dla konsumentów,

— dużych różnic w zysku pośredników między poszczególnymi krajami.

3.4.5 Chociaż Komitet zgadza się z przesłanką, że należy zmniejszyć fragmentację rynku detalicznego, to podkreśla, iż ogólnie rzecz ujmując, rynki detaliczne są w nieunikniony sposób bardziej podzielone od rynków hurtowych, z oczywistych przyczyn związanych z fragmentacją i niejednorodnością popytu, na który są ukierunkowane, i że w związku z tym nie można ich oceniać przy zastosowaniu tych samych kryteriów, jak w odniesieniu do rynków hurtowych.

3.4.6 Komitet odnotowuje, że rynek zwraca się ku innym wzorcom. Rynek światowy tworzą transgraniczne procesy konsolidacji. Międzynarodowe przedsiębiorstwa bankowe i ubezpieczeniowe realizują swój strategiczny plan przejęć poprzez zwiększenie mobilności podaży. Wymiar europejski staje się dla niektórych dużych grup wymiarem krajowym i nie troszczą się one o możliwość zaoferowania swych produktów i usług, działając z innego państwa członkowskiego, lecz raczej o zwiększenie wolumenu i możliwości poprzez bezpośrednie wejście na poszczególne rynki krajowe, zdobywając je od wewnątrz. Fakt ten ilustruje niedawna ostra konkurencja mająca na celu przejęcie dużego banku holenderskiego.

3.4.7 Niemniej jednak procesy konsolidacji transgranicznej mają bądź mogą mieć bardzo negatywne konsekwencje dla zatrudnienia. W następstwie tych ewentualnych przejęć zapowiada się cięcia dziesiątków tysięcy miejsc pracy, chociaż w praktyce nie zawsze są one przeprowadzane. Komitet wskazał już to ryzyko, proponując odpowiednie środki służące zaradzeniu tej alarmującej sytuacji społecznej poprzez programy kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz poprzez społeczne środki osłonowe ([6]), które są zresztą uwzględnione w wielu układach zbiorowych europejskiego sektora bankowego. Dokonuje się oszczędności kosztów, lecz nie widać znacznych korzyści dla konsumentów, gdyż przedsiębiorstwa zazwyczaj opierają swój system cenowy na rynku lokalnym, a wejście nowych podmiotów na rynek nie przynosi natychmiastowych korzyści.

([6]) Tamże

3.4.8 Potencjalny zysk ekonomiczny z rozwoju jednolitego rynku jest z samej istoty rzeczy niższy od korzyści, jakie może przynieść bezpośrednie wejście na rynek krajowy zarówno pod względem ekonomii skali, jak pozycji. Ten fakt oznacza, że ewentualne korzyści dla przedsiębiorstw są uznawane za marginalne i mało znaczące. Ta informacja powinna stanowić podstawę praktycznej analizy działań, jakie należy podjąć.

3.4.9 Komitet popiera oczywiście cel usunięcia wszystkich instrumentalnych i sztucznych utrudnień dla jednolitego rynku i z tego względu wnosi o każdy możliwy środek odpowiedni do osiągnięcia tego celu, lecz podkreśla również, że podejmowane działania muszą być skutecznie ukierunkowane i że stosunek kosztów do korzyści musi być jasny i oczywisty.

4. **Informowanie konsumentów i szkolenie zawodowe pracowników**

4.1 Zdaniem Komitetu sprawą zasadniczej wagi jest potrzeba podjęcia wszelkich inicjatyw mogących zwiększyć kompetencje i świadomość konsumentów, by umożliwić im podejmowanie odpowiedzialnych decyzji. Udzielanie pełnych i kluczowych informacji ma podstawowe znaczenie dla ich ochrony, oczywiście przy stałym uwzględnieniu faktu, że produktów i usług finansowych nie można porównać do innych produktów i usług.

4.2 Komitet uważa, że konieczne jest rozróżnienie informowania od doradztwa. Informowanie wynika z obowiązku, który należy spełnić wobec konsumenta, przy czym informacje muszą być dostosowane do profilu kompetencji i ryzyka klienta, którego należy ostrzec o ewentualnych problemach, na które może się natknąć, natomiast doradztwo to profesjonalne usługi świadczone na prośbę klienta, mogące obarczyć odpowiedzialnością również doradcę. Różnica między nimi nie zawsze jest odpowiednio rozumiana. W niektórych krajach — na przykład w Wielkiej Brytanii — takie usługi świadczą niezależni profesjonaliści, a w innych pracownicy instytucji finansowych, którzy mogą znaleźć się w sytuacji jawnego konfliktu interesów, pragnąc z jednej strony spełnić wymóg sprzedaży produktów finansowych, związanej być może z bonusami i systemami nagród, a z drugiej strony wymóg ochrony klienta, który zdaje się na ich profesjonalne umiejętności.

4.3 Zdaniem Komitetu konieczne jest zajęcie się tym problemem poprzez jasne przepisy w tej dziedzinie, zwalczając praktyki mogące doprowadzić do konfliktów interesu, zachęcanie do sprzedaży produktów oraz stosowanie zachęt i systemów nagród dla sprzedawców, zapożyczonych od dystrybucji handlowej i powiązanych z dążeniem do sprzedaży konkretnych produktów. Komitet zaleca zapoczątkowanie swoistego dialogu między przedsiębiorstwami, konsumentami i pracownikami tego sektora, który mógłby stanowić pierwszy krok na drodze do zaspokojenia najważniejszej potrzeby konsumentów, którą jest zaufanie do przedsiębiorstw bankowych i ubezpieczeniowych pod względem przejrzystości ich postępowania.

4.4 By informowanie konsumentów było rzeczywiście skuteczne, należy wziąć pod uwagę różnorodność kulturową, a wraz z nią fakt, że nie istnieje jedna recepta, którą można by uznać za najlepszą, to znaczy, że obowiązki w zakresie informowania muszą być dostosowane do specyfiki krajowej. Mógłby to być na przykład minimalny system wspólnej ochrony europejskiej, jaki zamierza zaproponować Komisja. Należy ponadto wziąć pod uwagę fakt, że dyrektywa RIF do usług inwestycyjnych zalicza doradztwo. Staje się ono zatem działalnością o zastrzeżonym charakterze. Dyrektywa RIF gwarantuje inwestorowi bardzo wysoki poziom ochrony w zakresie usług doradczych: doradca jest zobowiązany uzyskać wszystkie informacje konieczne do ocenienia stosowności przedstawianych zaleceń. Konieczne jest takie określenie doradztwa, by możliwe było jego wyraźne odróżnienie od udzielania ogólnych porad poprzez sieci dystrybucji, a także wyjaśnienie zakresu zastosowania bardziej rygorystycznych wymogów.

4.5 Pośrednicy mają obowiązek przyjąć wszelkie rozsądne środki służące rozpoznaniu konfliktów interesów i postępowaniu w ich wypadku w taki sposób, by nie wpłynęły one negatywnie na interesy klientów. Jeżeli przyjęte środki postępowania w wypadku takiego konfliktu nie są wystarczające, by zapewnić — z odpowiednią pewnością — że ryzyko zaszkodzenia interesom klientów zostało wyeliminowane, to pośrednicy informują jasno klientów — przed podjęciem działań w ich imieniu — o ogólnym charakterze i źródłach konfliktów interesu. Ogólnie rzecz ujmując, pośrednicy zostają zobowiązani do jak najlepszego służenia interesom klientów.

4.6 Komitet zaleca przedsiębiorstwom bankowym i ubezpieczeniowym opracowanie konkretnych szkoleń zawodowych dla pracowników banków i ubezpieczeń, na których spoczywa zadanie promowania oraz sprzedaży usług i produktów finansowych. Kontakt między instytucjami finansowymi i konsumentami następuje za pośrednictwem pracowników, którym należy stworzyć warunki do gruntownego zapoznania się z cechami produktów i usług finansowych, tak by mogli skutecznie doradzać klientom. Przypadek Cypru, który opiera się na modelu brytyjskim i przewiduje obowiązek określenia profilu ryzyka klienta oraz dostarczenia pełnych i prawdziwych informacji, dowiódł swej skuteczności. Poziom zadowolenia klientów jest tam bardzo wysoki. Lepsza ochrona konsumentów jest możliwa dzięki wyższym kompetencjom pracowników. Nie naruszając niezależności stron w dialogu społecznym, Komisja powinna promować w ramach dialogu społecznego na szczeblu sektorowym — na przykład poprzez wspólny projekt między europejskimi stowarzyszeniami bankowymi i ubezpieczeniowymi a europejską federacją związków zawodowych w tym sektorze Uni-Europa Finance — konkretny program poświęcony rozwojowi szkoleń dla pracowników zatrudnionych przy sprzedaży usług i produktów finansowych.

Produkty finansowe

4.7 Coraz bardziej rozpowszechnia się sprzedaż identycznych produktów finansowych przy mnożeniu różnych form ich „opakowania". Klientów czasami zachęca się do nabywania produktów i usług, które nie są szczególnie dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, a ryzyko nadmiernego zadłużenia, szczególnie w odniesieniu do kredytu konsumenckiego, nastręcza coraz bardziej poważnych problemów rodzinom, a także wyspecjalizowanym firmom. W Stanach Zjednoczonych rosnące znaczenie aspektu finansowego gospodarki doprowadziło do kryzysu kredytów hipotecznych *subprime*, czyli kredytów o podwyższonym ryzyku. Jest to swego rodzaju gigantyczny łańcuszek Św. Antoniego, w który zaangażowały się nie tylko specjalistyczne instytuty, lecz również wielcy inwestorzy, którzy zapisali się bez zastrzeżeń na papiery wartościowe o wysokiej stopie zwrotu i wysokim stopniu ryzyka na miliardy dolarów. Kryzys ten dotknął wszystkie rynki finansowe i uwidocznił ograniczenia systemów nadzoru, które są dosyć luźne, tak jak wypadku Wielkiej Brytanii, i wymagają przeglądu oraz wzmocnienia trzeciego poziomu procesu Lamfalussy'ego, dotyczącego koordynacji między krajowymi organami regulacyjnymi. W Europie oddziaływanie na rynek finansowy było umiarkowane, chociaż niektóre kraje stosujące podobne praktyki bankowe, na przykład stałe refinansowanie kredytów hipotecznych, zaczynają mieć poważne trudności z powodu rosnących stóp oprocentowania. Największy problem wywołał spadek wartości dolara, wskutek czego euro osiągnęło rekordową wartość, zagrażając umiarkowanie pozytywnej fazie koniunkturalnej w Europie (zob. opinię ECO/202, sprawozdawca: Olivier Derruine).

4.8 Komitet przyjmuje do wiadomości fakt, że Komisja jest bardziej niż w przeszłości przychylnie nastawiona do przyjęcia systemu opcjonalnego, tzw. „28 systemu". W związku z tym odsyła do spostrzeżeń ujętych już w opinii na temat Białej księgi w sprawie polityki w dziedzinie usług finansowych na lata 2005-2010 ([7]).

4.9 Oprócz opcjonalnego systemu europejskiego, korzystne byłoby przyjęcie europejskiego kodeksu etycznego, który zostałby opracowany niezależnie przez podmioty z branży, a także omówiony i uzgodniony z właściwymi służbami Komisji i stowarzyszeniami reprezentującymi użytkowników i pracowników sektora, i który dotyczyłby konkretnie relacji między przedsiębiorstwem a klientem w dziedzinie usług finansowych, wychodząc poza to, co ewentualnie przewidują analizowane obecnie dyrektywy.

4.10 18 lipca 2007 r., w czasie swego wystąpienia na zaproszenie sekcji INT EKES-u, komisarz ds. ochrony konsumentów Meglena Kunewa oznajmiła, że wyznaczyła sobie trzy główne cele, jeżeli chodzi o strategię polityczną na rzecz konsumentów na lata 2007-2013:

— wzmocnienie pozycji konsumentów;

— zwiększenie dobrobytu europejskich konsumentów w dziedzinie gospodarczej i niegospodarczej;

— skuteczna ochrona konsumentów.

By zrealizować te cele, w maju 2007 r. Komisja Europejska zaproponowała Radzie dyrektywę w sprawie konsumentów i kredytu, na którą uzyskano zgodę polityczną.

4.10.1 Wniosek dotyczący dyrektywy określa kryteria służące dostarczeniu pełnych, zrozumiałych i porównywalnych informacji na temat ofert kredytowych, całkowicie ujednolicony schemat obliczania całkowitej rocznej stopy procentowej oraz jednolity europejski formularz zawierający informacje udzielane przed zawarciem umowy, nowe prawo konsumentów do rezygnacji z umowy kredytowej w ciągu 14 dni oraz możliwość wcześniejszej spłaty kredytu.

([7]) Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 26

4.10.2 Komisarz podkreśliła ponadto swój zamiar, by rozwinąć „zdolność konsumentów do zrozumienia mechanizmów finansowych". Jest to przede wszystkim kwestia informacji, lecz innym elementem wymagającym rozwinięcia jest szkolenie konsumentów na tematy finansowe, które powinno stanowić uzupełnienie obowiązków w zakresie informowania, a nie je zastępować.

4.10.3 Komitet zdecydowanie popiera cele komisarz Kunewy i przygotowuje opinię oceniającą meritum jej propozycji.

5. **Cel operacyjny**

5.1 Celem operacyjnym zielonej księgi jest zmniejszenie segmentacji detalicznego rynku finansowego poprzez usunięcie utrudnień prawnych i gospodarczych ograniczających mobilność klientów. W związku z tym można stwierdzić, że po stworzeniu już warunków do mobilności podaży Unia Europejska pragnie zrealizować plan do końca, wspierając mobilność popytu.

5.2 Stworzenie potrzebnych do tego przepisów prawnych jest kosztowne samo w sobie i ze względu na dostosowania, jakie muszą przeprowadzić różne zainteresowane strony, zwłaszcza pośrednicy. Komitet podziela zamiar, by zapoczątkować inicjatywy jedynie tam, gdzie mogą one przynieść obywatelom znaczne korzyści i gdzie istnieje duże prawdopodobieństwo ich powodzenia. Na uznanie zasługuje również chęć monitorowania skutków przyjętych inicjatyw, tak by sprawdzić, czy wyniki odpowiadają oczekiwaniom, nie wahając się wycofać z działań, które okazują się niezadowalające. Niemniej jednak należy podkreślić, że problem polega na tym, iż koszty nieodpowiednich inicjatyw, z których należałoby się wycofać, mogą być również bardzo wysokie, a doświadczenie uczy, że mogłyby one obciążyć konsumentów, pogłębiając — a nie zmniejszając — ich trudności.

5.3 W związku z tym Komitet podkreśla, że podobny proces *zmiany stanu początkowego, oceny oddziaływania i ewentualnego powrotu do stanu początkowego* może pozostać w wielu sytuacjach deklaracją zamierzeń, a nie faktycznie możliwym do realizacji planem działań. W sektorze finansowym fundamentalną rolę w ustalaniu dynamiki handlowej i konkurencyjnej odgrywają w rzeczywistości modele kulturowe, relacje oparte na zaufaniu oraz zgromadzone doświadczenie. Większość działań wpływa również na te elementy, trwale je modyfikując, co uniemożliwia powrót do stanu początkowego poprzez zwykłe wycofanie się z działań, które nie przeszły z pozytywnym wynikiem oceny oddziaływania. Z tego względu Komitet pragnąłby, by Komisja nie podchodziła zbyt optymistycznie do możliwości powrotu do początkowych warunków po stwierdzeniu, że podjęte działania nie przyniosły odpowiednich wyników.

6. **Transgraniczny dostęp do usług finansowych**

6.1 Zielona księga stwierdza, że w perspektywie średnioterminowej fragmentacja detalicznego rynku finansowego nie ulegnie zasadniczej zmianie, jeżeli nie poczyni się wysiłków na rzecz zmniejszenia ograniczeń hamujących mobilność konsumentów, takich jak niejednorodność otoczenia prawnego i ochrony konsumentów, różniące się od siebie systemy podatkowe, rozczłonkowanie i niezgodność infrastruktur operacyjnych, na których oparte są usługi finansowe.

6.2 Komitet zgadza się z opinią, że mobilność klientów jest istotnym czynnikiem rozwoju sektora usług finansowych zarówno pod względem jakości, jak i skuteczności. Komitet uważa niemniej, że nie można wyznaczać sobie zbyt optymistycznych celów, jeżeli chodzi o transgraniczny dostęp do usług finansowych.

6.3 Mobilność konsumentów może być rozumiana zarówno w znaczeniu geograficznym (nabywanie produktu w miejscu oddalonym od miejsca zamieszkania), jak i pod względem relacji (możliwość łatwej zmiany usługodawcy). Chociaż te dwa rodzaje mobilności dają się rozdzielić pojęciowo, to są ze sobą ściśle powiązane.

6.4 W porównaniu z sektorem towarów konsumpcyjnych sektor usług może zaoferować — przynajmniej potencjalnie — większą mobilność geograficzną, zważywszy na brak ograniczeń związanych z aspektem materialnym nabywanego towaru. Na przykład zakup samochodu osobowego za granicą nastręcza poważnych problemów związanych z transportem, które nie występują w sytuacji, gdy przedmiot transakcji jest usługą „niematerialną" poruszającą się po „autostradach telematycznych", a nie asfaltowych.

6.5 W sektorze usług mobilność relacyjną hamuje natomiast fakt, że zakwalifikowanie ich jako produktu „niematerialnego" często utrudnia pełną ocenę i zrozumienie, wskutek czego szczególnej wagi nabierają relacje oparte na zaufaniu między sprzedawcą a nabywcą. W sektorze finansowym relacje oparte na zaufaniu są ogromnie istotne, zważywszy, że większość produktów ma specyficzny charakter i wiąże się z długoterminowymi zobowiązaniami między sprzedawcą a nabywcą. Istnieje wiele przyczyn mogących wyjaśnić, dlaczego dla konsumentów trudniejsze jest nawiązanie kontaktów opartych na zaufaniu z pośrednikami, którzy nie są bezpośrednio obecni w ich kraju.

6.6 Inny aspekt, którego nie można bagatelizować, dotyczy środka postrzegania produktu przez konsumenta. W wypadku materialnych towarów produkt jest postrzegany poprzez aparat zmysłowy, który nie podlega oczywiście barierom językowym czy kulturowym. Natomiast usług finansowych nie można zobaczyć lub dotknąć, lecz postrzega się je na podstawie opisu zawartego w broszurach informacyjnych i na podstawie warunków umownych: nie można zatem bagatelizować problemu językowego i kulturowego. Konsumenci mogą istotnie nabyć usługi za granicą, jeżeli znają dobrze język i główne praktyki finansowe kraju pośrednika. By pokonać tę przeszkodę, można by zastanowić się nad narzuceniem swego rodzaju wielojęzyczności w przygotowywaniu informacji i umów. W tym względzie Komitet uważa, że nakładanie na pośredników obowiązku sporządzania broszur informacyjnych i warunków umownych we wszystkich językach Unii nie byłoby ani realistyczne, ani słuszne. Nie jest prawdopodobne, by koszty takich inicjatyw, które mają złożony charakter ze względu na stały rozwój produktów, zostały zrekompensowane dzięki zwiększeniu wolumenu. Zielona księga stwierdza w istocie, że w perspektywie średnioterminowej nie można oczekiwać większej mobilności transgranicznej konsumentów w sektorze usług finansowych. Zatem problem bariery językowej nie może zostać rozwiązany w perspektywie średnioterminowej i będzie nadal w znacznym stopniu hamować transgraniczny dostęp do detalicznych usług finansowych.

6.7 Komisja powierzyła grupie wysokiego szczebla ocenę obecnej sytuacji w zakresie mobilności konsumentów w odniesieniu do rachunków bankowych. Dnia 30 maja 2007 r. opublikowano interesujące sprawozdanie, w którym ujawniły się w wielu miejscach istotne rozbieżności. Stowarzyszenia konsumentów uważają, że mobilność to prawdziwy problem, natomiast eksperci z sektora bankowego są odmiennego zdania. Niektórzy oznajmiają, że klienci są bardzo zadowoleni i że nie odczuwają żadnej potrzeby ułatwienia im mobilności, natomiast inni są zdania, że te statystyki należy traktować z wielką ostrożnością, gdyż zadowolenie zależy od poziomu oczekiwań i że istotne jest umożliwienie konsumentom zmiany banku bez przeszkód, co umożliwiłoby nawet zadowolonym konsumentom zmianę banku w wypadku znalezienia lepszych ofert na rynku.

6.8 Z jednej strony sektor bankowy podkreśla, że konsument jest zasadniczo ukierunkowany na rynek krajowy, a z drugiej strony stowarzyszenia konsumentów skarżą się na brak konkurencji transgranicznej spowodowany przeszkodami utrudniającymi zmianę rachunku, brakiem przejrzystości i porównywalności ofert, do czego dochodzi również niewielkie zaufanie konsumentów do przedsiębiorstw zagranicznych.

6.9 Sprawozdanie sporządzone przez ekspertów analizuje obecne trudności z otworzeniem rachunku bankowego, takie jak ograniczenia prawne i regulacyjne, do których zdaniem banków należy obowiązek identyfikacji osobistej wynikający z prawa przeciwdziałającego praniu brudnych pieniędzy, a zdaniem konsumentów — niewielka przejrzystość informacji na temat ofert i potrzebnej dokumentacji. Konsumenci uważają, że niezbędne byłoby obecnie uznanie prawa do otworzenia podstawowego rachunku bieżącego, tak jak w wypadku ustawodawstwa niektórych państw członkowskich, zważywszy na niemożność udziału w życiu gospodarczym i społecznym bez jego posiadania. W tym względzie banki podkreśliły swobodę umów jako podstawową zasadę gospodarki rynkowej, którą gwarantuje wiele konstytucji.

6.10 Nie chcąc podejmować debaty na temat konstytucji, Komitet uważa, że konieczne jest zmniejszenie dystansu między przedsiębiorstwami finansowymi a klientami i że jeżeli niektórym państwom demokratycznym o gospodarce rynkowej udało się ustanowić pewne minimalne prawa konsumentów i obywateli, takie jak prawo mieszkańców cieszących się nieposzlakowaną opinią do posiadania rachunku bankowego, rozumiane jako prawo obywatelskie, to po zharmonizowaniu tych dobrych rozwiązań z ustawodawstwem i praktyką w poszczególnych krajach, mogłyby one stać się wspólnym dziedzictwem Unii, która w przeszłości często wykorzystywała pozytywne doświadczenia ustawodawstwa lokalnego, rozpowszechniając je we wszystkich pozostałych państwach członkowskich. W poprzedniej opinii Komitet wyraził życzenie, by to prawo dostępu zostało rozpowszechnione ([8]).

7. **Cele i działania, jakie należy podjąć**

Obniżenie cen i stworzenie większych możliwości wyboru dla konsumentów

7.1 Komisja uważa, że promowanie warunków umożliwiających większą mobilność konsumentów może ułatwić osiągnięcie podwójnego pozytywnego efektu: zaoferowanie większego wyboru mogącego zaspokoić o wiele bardziej różnorodne potrzeby po konkurencyjnych cenach.

([8]) Tamże

7.2 Z tego względu w trakcie realizacji są inicjatywy w dziedzinie bankowości detalicznej, w których rozważa się zwłaszcza zwiększenie możliwości przenoszenia rachunków bankowych. Analizuje się również możliwość zaproponowania dyrektywy mającej na celu zwiększenie możliwości przeniesienia praw do dodatkowych świadczeń emerytalnych.

7.2.1 Komitet uważa, że możliwości przeniesienia rachunku bieżącego nie można mylić z jednym europejskim numerem rachunku bankowego. Przyjęcie takiego numeru pociągnęłoby za sobą kolosalne, całkowicie nieuzasadnione wydatki, które w ostatecznym rozrachunku obciążyłyby konsumentów. Możliwość przeniesienia powinna się odnosić do całości operacji związanych z rachunkiem bankowym, takich jak zlecenia stałe, polecenia zapłaty i rachunki papierów wartościowych, a z pewnością nie do utrzymania numeru. Wprowadzenie na szczeblu europejskim SEPA opiera się na obecnych numerach identyfikacyjnych IBAN i CIN, które należy zachować w niezmienionej formie. Przedsiębiorstwa bankowe powinny zapewnić jak największą współpracę na rzecz umożliwienia mobilności rachunków bankowych i przenoszenia związanych z nimi relacji, być może poprzez kodeksy postępowania lub porozumienia międzybankowe, tak jak dzieje się już w niektórych krajach.

7.3 Komitet zgadza się, że należy uważnie przeanalizować zasadność barier utrudniających mobilność konsumentów, takich jak opłaty za zamknięcie rachunku, niewielką przejrzystość informacji czy charakter umów o usługi finansowe nadmiernie ukierunkowanych na ograniczanie zmiany produktu lub dostawcy. Niemniej Komitet podkreśla również, że istnieją ograniczenia technologiczne, normatywne, prawne i podatkowe, które jest często trudno przezwyciężyć, by stworzyć warunki umożliwiające mobilność konsumentów w stopniu wskazanym przez Komisję. Kolejną trudność stwarza współistnienie z euro różnych innych walut. Wiele państw członkowskich nie należy jeszcze do strefy euro, co jest dodatkowym problemem, oprócz tych, które wymieniono powyżej.

7.4 Przede wszystkim wysiłki na rzecz stworzenia jednolitych warunków w sektorze usług finansowych utrudniają również przeszkody stworzone przez władze krajowe pragnące — co jest samo z siebie uzasadnione — dać konsumentom jak najlepsze gwarancje. Komisja wyraża zamiar uniknięcia takich ograniczeń wyboru, które nie są wyraźnie uzasadnione. Jednakże Komitet jest zdania, że podejmując temat ujednolicenia systemu ochrony konsumentów, należy postępować ostrożnie, gdyż państwa członkowskie nie są tak jednorodne pod względem kulturowym i społecznym, by na szczeblu centralnym usprawiedliwić podejście w dużym stopniu właściwe interwencjonizmowi państwowemu.

8. **Zwiększenie zaufania konsumentów**

8.1 Wymiana operacji i usług finansowych jest możliwa, gdy między kontrahentami istnieje silne zaufanie. Komisja podkreśla, że europejscy konsumenci z pewnym zaniepokojeniem i podejrzliwością podchodzą do ochrony i gwarancji, które mogą im zaoferować operacje transgraniczne. Mobilność konsumentów zostanie urzeczywistniona w pełni tylko wówczas, gdy będą oni istotnie przekonani, iż ochrona ich interesów nie zależy ani od miejsca, w którym nabywają usługi, ani od kanału dystrybucyjnego je świadczącego.

8.2 Komisja uważa, że osiągnięcie tego celu wymaga podjęcia następujących tematów: ochrony interesu konsumentów, stworzenia jasnych i pewnych ram prawnych, zapewnienia dostępu do odpowiedniego pozasądowego systemu rozstrzygania sporów, wspierania rzetelności pośredników finansowych.

8.3 Kwestia ochrony interesu konsumentów jest delikatna, gdyż — jak już wcześniej podkreślano — nie jest łatwo stworzyć ramy prawne dostosowane do wymogów i potrzeb wszystkich państw członkowskich: trudność ze zharmonizowaniem ram ochrony, jaka powstała na przykład w trakcie procesu przeglądu dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego, może dać konsumentom wrażenie, że poziom oferowanej ochrony jest w znacznym stopniu uzależniony od państwa, w którym nabywa się usługę.

8.4 Co się tyczy pewności ram prawnych, które regulują stosunki umowne, konwencja rzymska z 1980 r. stanowi, że to zasadniczo strony określają prawo właściwe dla umowy. Rozpatruje się obecnie zmianę tej zasady, tak by stosowane było ustawodawstwo kraju zamieszkania konsumenta, gdy sprzedawca prowadzi w nim działalność handlową. Aczkolwiek nie jest pewne, że zastosowanie ustawodawstwa kraju zamieszkania konsumenta będzie działać stymulująco na ofertę produktów finansowych w innych państwach członkowskich.

8.5 Jasne zdefiniowanie tej zasady może niewątpliwie zwiększyć pewność prawną konsumentów, chociaż jedynie w części pokrywa się ona z koncepcją mobilności konsumentów przywołaną przez zieloną księgę. Komisja uważa w istocie, że należy skupić się również na mobilności transgranicznej konsumentów, gdyż mobilność transgraniczna pośredników finansowych nie jest wystarczająca: nowa zasada przyczyniłaby się do ustalenia ogólnej i jednoznacznej reguły w sytuacji, gdy pośrednik oferuje usługi konsumentom z innych państw, lecz nie w sytuacji, gdy konsumenci poszukują aktywnie dostawców usług w innych państwach.

9. **Wzmocnienie pozycji konsumentów**

9.1 Zielona księga słusznie odnotowuje, że konsumenci często wyrażają zaniepokojenie faktem, iż zbyt szeroki wybór produktów finansowych może wprowadzić ich w błąd, utrudniając wybranie alternatywy najbardziej dostosowanej do ich potrzeb. W rzeczywistości jedynie dobrze poinformowani konsumenci o wysokiej kulturze finansowej mogą naprawdę wykorzystać możliwość większej mobilności międzynarodowej na jednolitym rynku.

9.2 Zielona księga podkreśla, że kultura finansowa konsumentów jest na ogół niska i w znaczny sposób utrudnia podejmowanie słusznych decyzji finansowych. Co więcej, panuje powszechna opinia, że dostępne informacje finansowe mają skrajny charakter: są albo zbyt banalne, albo zbyt skomplikowane.

9.3 Problemy te można by przynajmniej po części przezwyciężyć, jeżeli konsumenci mogliby skorzystać z niezależnych usług doradczych, które pomogłyby im podjąć jak najlepszą decyzję. Rozwiązanie to zostało już wypróbowane na Cyprze i w Wielkiej Brytanii, a dyrektywa RIF obejmie nim także inne państwa członkowskie, przy czym usługi te nie będą obowiązkowe, lecz będą stanowić alternatywę dla usług oferowanych bezpośrednio przez pośredników. Obecnie w wielu wypadkach konsumenci szukają wsparcia w zakresie doradztwa u dostawcy usług finansowych: skłaniają ich do tego prawdopodobnie relacje oparte na zaufaniu, których istnienie zakłada świadczenie usługi finansowej, lub fakt, że doradztwo ze strony sprzedawcy nie pociąga za sobą widocznych kosztów. Należy być niemniej świadomym, że zależna usługa doradcza może być uwarunkowana ukrytym konfliktem interesów, który utrudnia konsumentowi jej pełne wykorzystanie.

9.4 Komitet uważa, że jedynie konsumenci posiadający odpowiednią kulturę finansową właściwie rozumieją, jak bardzo skomplikowane może być zaspokojenie potrzeb finansowych i w związku z tym są w stanie docenić wartość dodaną kompetentnego i niezależnego doradztwa finansowego, a zatem konieczne jest propagowanie kultury finansowej i zwiększenie u oszczędzających poczucia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Eksperci mówią już o „analfabetyzmie finansowym". Dlatego wiele ludzi traci orientację w tych sprawach i nie jest w stanie samodzielnie podejmować decyzji dotyczących zabezpieczenia finansowego, czego skutkiem mogą być straty ekonomiczne. Szkoła mogłaby pomóc młodemu pokoleniu w nabyciu pewnych podstawowych kompetencji finansowych pozwalających podejmować świadome decyzje w sprawie przyszłych inwestycji, co nie umniejsza oczywiście odpowiedzialności podmiotów działających na rynkach finansowych.

9.5 Przedmiotem szczególnej uwagi powinny być reklamy, zwłaszcza te rozpowszechniane w internecie. Zbyt często istnieją duże rozbieżności między faktycznymi cechami produktów finansowych a obietnicami zysku, których jedynym celem jest nakłonienie konsumentów do inwestycji w konkretne produkty finansowe. Należy niemniej stwierdzić, że takie przypadki rzadko dotyczą tradycyjnych pośredników, takich jak banki i przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe, które zwracają dużą uwagę na relacje z klientem, a ponadto podlegają surowym przepisom i kontrolom. Nowi konkurenci nie zawsze działają w pewnych ramach prawnych i nie zawsze podlegają znaczącym systemom kontroli. Wszystkie te czynniki osłabiają pozycję konsumenta.

Bruksela, 16 stycznia 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS