

FORBRUGERRÅDET

EU-specialudvalget for den finansielle sektor
(intr.mail@fnet.dk)
Finanstilsynet
Gl. Kongevej 74 A
1850 Frederiksberg C

20. juni 2007

Lotte Aakjær Jensen
Dok. 51575/ms

Kommissionens grønbog om finansielle tjenesteydelser i detailledet i det indre marked

Forbrugerrådet har modtaget Kommissionens grønbog om finansielle tjenesteydelser i detailledet fra EU-Specialudvalget for den finansielle sektor i høring, og har følgende kommentarer til grønbogen:

Overordnet set mener Kommissionen, at integrationen af det indre marked for finansielle tjenesteydelser for forbrugere kan fremmes gennem tre målsætninger:

1. Lavere priser og større udvalg for forbrugerne gennem skærpet konkurrence
2. Øget forbrugertillid
3. Styrkelse af forbrugerne

Det er Forbrugerrådets opfattelse, at en styrkelse af disse tre søjler vil forbedre forholdene for de europæiske forbrugere, og Forbrugerrådet kan derfor støtte et sådant tredelt fokus¹.

Rådet skal samtidig påpege, at arbejdet med de enkelte målsætninger dog ikke kan stå alene eller substituere nødvendige tiltag under de andre målsætninger. Eksempelvis kan øget forbrugeruddannelse under målsætning tre ikke afløse forbrugerbeskyttende foranstaltninger under målsætning 2.

Grønbogen peger på en række tiltag, som Kommissionen allerede har sat i søen eller er tæt på. Konkrete nye ideer er der ikke mange af, og det er derfor svært at forholde sig konkret til grønbogen ud over en overordnet vurdering af målsætningerne. Kommissionen stiller dog også en lang række spørgsmål, som den ønsker besvaret. Forbrugerrådets bemærkninger og kommentarer til Kommissionens spørgsmål følger nedenfor, og er opdelt på de tre målsætninger.

¹ Svar på spørgsmål 1

1. Lavere priser og større udvalg

Selv om den fri konkurrence ikke kan løse alle problemer for forbrugerne, så er der ingen tvivl om, at en styrket konkurrence kan skabe store fordele for forbrugerne i form af lavere priser og flere valgmuligheder.

En god og sund konkurrence kommer bare ikke altid af sig selv, hvilket de finansielle detailmarkeder over en kam er et ret godt eksempel på. Kommissionens sektorundersøgelse fra januar 2007 viste da også ret massive konkurrenceproblemer over det meste af Europa. Så selv om Kommissionens ærinde først og fremmest er at skabe rammerne for et indre marked, så er der i lige så høj grad brug for tiltag for bare at forbedre konkurrencen på de enkelte (segmenterede) markeder.

Mange valgmuligheder er godt, men kan desværre også ende med at blive for *meget af det gode*, da forbrugerne ender med ikke at kunne finde rundt på markedet og foretage et oplyst valg. Kommissionen lancerer derfor endnu en gang ideen om valgfri forenklede og standardiserede produkter, som udbyderne kan vælge at udbyde.

Forbrugerrådet kan her tilføje, at ideen om standardiserede produkter måske netop er mest relevant for mere komplicerede produkter, og dermed ikke nødvendigvis skal være forenklet, men bare standardiseret til at dække et mere normalt behov. Forbrugerrådet har allerede lidt erfaring med området, da rådet allerede i 1989 sammen med det nuværende Forsikring og Pension aftalte, hvordan en standardiseret familieforsikring under navnet ”Familiens basisforsikring” skulle se ud.

Forbrugerrådet er fortsat positive overfor ideen, da den kan give forbrugerne et pejlemærke i en verden, hvor valgmulighederne er mange².

Modsat så er Forbrugerrådet skeptisk overfor en såkaldt 28. ordning, hvor de nationale lovgivninger suppleres med en valgfri juridisk ordning på tværs af EU. Trods det interessante i ideen, så frygter Forbrugerrådet, at usikkerheden for forbrugerne kan blive for stor, når deres rettigheder er forskellige alt efter produkt, så en 28. ordning ender med at virke som en art gensidig anerkendelse, hvor

² Svar på spørgsmål 9

udbydere vil vælge at udbyde produkterne, hvis forbrugerbeskyttelsesniveauet er lavere end i den enkelte medlemsstat og ellers ikke³.

Manglen på konkurrence kan både skyldes, at der er hindringer for udbydere, som ønsker at trænge ind på et nyt marked (Indtrængningsbarrierer) i en anden medlemsstat, eller at der er hindringer (Mobilitetsbarrierer), som forhindrer forbrugerne i at shoppe rundt og dermed skabe et stærkt konkurrencepres på udbydere.

Forbrugerrådet har naturligvis sit fokus på sidstnævnte. Forbrugerrådet har deltaget i Kommissionens ekspertgruppe om kundemobilitet på bankkonto området, og har derigennem bidraget med forslag til, hvordan mobilitetsbarrierer kan fjernes.

Forbrugerrådet har blandt andet været med til at påpege behovet for at fjerne de administrative byrder i forbindelse med et bankskifte, så forbrugerne ikke oplever det som unødvendigt besværligt at skifte bank. Ligeledes har Forbrugerrådet påpeget, at den stigende grad af bundling og tying giver ganske store problemer for mobiliteten blandt forbrugerne, hvilket også er påpeget af Kommissionen i deres egen sektorundersøgelse fra januar 2007. Forbrugerrådet har noteret sig, at Kommissionen i grønbogens punkt 18 påpeger nødvendigheden i at gøre noget ved begge dele.

Forbrugerrådet vil her benytte lejligheden til at beklage, at ekspertgruppens mandat udelukkende var at kigge på mobilitet for bankkonti, hvilket desværre har begrænset en meningsfyldt drøftelse om mobilitet mere generelt og dermed mere fyldestgørende løsninger. Det er de færreste danskere, som udelukkende har en lønkonto, og deres andre bankforretninger vil ofte antage et omfang, som langt overstiger udgifterne ved at have en lønkonto. Forbrugerrådet finder det derfor stærkt meningsforstyrende kun at drøfte mobilitet på en ganske lille del af forbrugernes bankforretninger. Dermed har Forbrugerrådet samtidig også svaret på Kommissionens spørgsmål om, hvorvidt SEPA vil have indflydelse på kundernes mobilitet⁴.

Kommissionen nævner SEPA⁵ under allerede igangsatte initiativer under målsætningen om lavere priser og større udvalg. De danske forbrugere er her mindre udsatte end mange andre europæiske forbrugere, da langt de fleste af de

³ Svar på spørgsmål 8

⁴ Svar på spørgsmål 14

⁵ Svar på spørgsmål 6

danske forbrugeres betalinger vil være uberørt af SEPA, men alligevel skal det nævnes, at det i forlængelse af diskussionen om Kommissionens ekspertgruppe ovenfor, for alvor har vist sig, hvor fatalt det har været at overlade SEPA fuldstændigt til selvregulering hos den europæiske banksektor. Dels har branchen ikke været interesseret i dialog med den europæiske forbrugerorganisation undervejs i processen, og dels har branchen – måske som følge heraf – foretaget valg, som forhindrer mobilitetsfremmende foranstaltninger. Eksempelvis driver den hollandske bankforening en såkaldt ”switching code”⁶, og som der blandt ekspertgruppens forbrugerrepræsentanter var enighed om, havde nogle gode egenskaber. Desværre kom det frem under ekspertgruppens arbejde, at den hollandske switching code måtte lade livet som følge af SEPA, da branchen har valgt nogle tekniske løsninger, som umuliggør dens fortsatte eksistens. Så svaret på Kommissionens spørgsmål er klart ja. Den europæiske bankindustri har ikke vist sig værdige til at løse SEPA udfordringen på en for forbrugerne tilfredsstillende måde.

2. Øget forbrugertillid

Kommissionens anden målsætning er at fremme et indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet ved at øge forbrugertilliden gennem forbrugerbeskyttende foranstaltninger.

Kommissionen påpeger vanskelighederne ved at nå til enighed om et nyt forbrugerkreditdirektiv. Det er Forbrugerrådets opfattelse, at det delvis kan forklares i, at medlemsstaterne hver for sig gennem årelange traditioner har valgt at regulere forbrugerkreditter efter meget forskellige metoder, og at forbrugerbeskyttelsesniveauet ganske enkelt har ligget på et for lavt niveau. Det er derfor også baggrunden for, at medlemsstaterne i stor stil har valgt at benytte muligheden for at gå længere på forbrugerbeskyttelsessiden end direktiverne har foreskrevet.

Forbrugerrådet anerkender, at der eksempelvis i forbrugerkreditdirektivet som det er vedtaget på konkurrenceevnerådsmødet i maj indeholder forholdsvis mange prækontraktuelle oplysningskrav, men Forbrugerrådet må også påpege, at det til dels skyldes, at man ikke i særlig høj grad har ønsket at produktregulere, og dermed for at opnå et passende beskyttelsesniveau har været tvunget ud i oplysning

⁶ En switching code er et formaliseret system, som skal lette forbrugernes banksskifte.

efter konceptet ”alt er tilladt, så længe du oplyser om det”. En diskussion om antallet af oplysninger må derfor altid stille spørgsmålet, hvad man forestiller sig skal erstatte oplysningerne.

Forbrugerrådet er tilfreds med det tyske formandskabs ide om at tilføje et europæisk standardinformationsskema som form for oplysningskravene, så forbrugerne møder informationerne på samme sæt hos alle kreditudbydere. Forbrugerrådet ser klart et potentiale i den form for oplysning, som eksempelvis kan suppleres med en læs-let læsevejledning, så forbrugerne lærer de enkelte informationer at kende.

Kommissionen efterspørger holdninger til, hvorvidt der er brug for rådgivning eller om information er tilstrækkeligt ved udbud af finansielle tjenesteydelser. Forbrugerrådet finder naturligvis, at de danske rådgivningsregler som minimum skal kunne opretholdes. Forbrugerrådet har ikke lagt skjul på, at rådet gerne så en mere håndfast regulering af området i regi af en egentlig finansaftalelov/rådgiveransvarslov.

3. Styrkelse af forbrugerne

Styrkelse af forbrugerne består dels i en styrkelse af vidensniveauet hos den enkelte forbruger og dels i en styrkelse af de organisationer, herunder Forbrugerrådet, som skal varetage forbrugernes interesser.

3.1 Vidensniveauet hos den enkelte forbruger⁷

Forbrugerrådet ser i lighed med Kommissionen et behov for at styrke forbrugernes viden på det finansielle område, og dermed mindske den meget store kløft i vidensniveau mellem kunde og virksomhed i den finansielle sektor. Forbrugerrådet mener dog aldrig, at øget forbrugeruddannelse og forbrugeroplysning kan erstatte passende forbrugerbeskyttelsesregler uden henvisning til, at de bedre er i stand til at foretage et oplyst valg med mere forbrugeruddannelse.

⁷ Svar på spørgsmål 10

Forbrugerrådet er også enig med Kommissionen i, at det først og fremmest er et nationalt anliggende at styrke forbrugernes viden. Kommissionens DOLCETA projekt er et godt eksempel på, hvor svært det er at lave målrettet forbrugeroplysning til alle europæiske forbrugere samtidig.

Øget fokus på forbrugeruddannelse er et meget populært emne i øjeblikket, men Forbrugerrådet vil gerne påpege, at det ikke er en mirakelkur, og at det kræver meget store investeringer før det giver resultater og at effekterne først kommer lang tid efter investeringerne.

Kommissionen efterspørger input til, hvordan en politik på området bør videreudbygges i EU-sammenhæng.

Forbrugerrådet finder, at Kommissionens foreslåede rolle som ”videncenter”, hvor retningslinier og best practice samles er rigtig. Forbrugerrådet vil derudover betone behovet for evaluering. Er det overhovedet den rigtige vej at gå, eller er forbrugeruddannelse blot blevet et svar på nogle udfordringer, som vi ikke ved, hvordan vi ellers skal løse eller blot ikke har lyst til at løse med andre mere indgribende instrumenter.

3.2 Forbrugerrepræsentationen⁸

Kommissionen spørger konkret til, om der bør iværksættes yderligere tiltag for at sikre inddragelse af forbrugerne ved udarbejdelse af politikker. Forbrugerrådet anerkender, at Kommissionen har gjort et stort arbejde for at øge dialogen med forbrugerrepræsentanterne på det finansielle område.

Overordnet set så ser Forbrugerrådet et behov for at få skabt et mere lige forhold mellem brancheorganisationer og forbrugerorganisationer, når det handler om at give formaliseret input til Kommissionen efter devisen ”behandle ens ved at behandle forskelligt”. Forbrugerrådet er derfor af den opfattelse, at der kunne iværksættes yderligere tiltag for at styrke forbrugerrepræsentationen.

Økonomiske udfordringer

I erkendelse af at en stadig større andel af dansk lovgivning, herunder også forbrugerlovgivning, bliver bestemt af EU, er det et led i Forbrugerrådets strategi at øge indsatsen på den internationale scene. Forbrugerrådet må dog påpege, at det er

⁸ Svar på spørgsmål 3

særdeles ressourcekrævende for rådet at deltage i eksempelvis Kommissionens arbejdsgrupper, som nedsættes med henblik på formuleringen af fremtidige politikker.

Forbrugerrådet betragter det som en god måde at søge indflydelse på Kommissionens politik på både for Forbrugerrådet men også for Danmark, men må konstatere, at rådet skal investere op i mod 1 månedsværk - blandt andet på grund af rejsetid - pr. arbejdsgruppedeltagelse, hvilket er højt, hvis Forbrugerrådet sammenligner med ressourceanvendelsen i nationale arbejdsgrupper under eksempelvis Finanstilsynet. Og Kommissionens refusion kan ikke nærved dække Forbrugerrådets udgifter til deltagelsen, som dermed skal gå fra andet vigtigt forbrugerpolitisk arbejde.

Til orientering kan det oplyses, at Forbrugerrådet hører til blandt de mest aktive nationale forbrugerorganisationer på dette felt, og at rådet har oplevet, at alle forbrugerpladserne i arbejdsgrupperne ikke har været besat pga. manglende ansøgere til trods for, at industrirepræsentanterne får tildelt dobbelt så mange pladser som forbrugerne. Det gør så igen arbejdet endnu mere ressourcekrævende for de forbrugerrepræsentanter, som vælger at deltage.

En løsning af den økonomiske udfordring for forbrugerorganisationerne er således påkrævet, hvis forbrugerrepræsentationen i Kommissionens arbejdsgrupper skal fremmes.

Vidensniveauet i forbrugerorganisationerne

Dialogen mellem Kommission og forbrugerorganisationer kunne ligeledes forbedres såfremt, at der blev gjort mere for at hæve vidensniveauet i de enkelte forbrugerorganisationer. Det er ikke nok at rejse til Bruxelles, og hjælper i øvrigt ikke så meget, hvis Kommissionen ønsker kommentarer på områder, som den enkelte forbrugerorganisation enten ikke dækker eller ikke dækker på et niveau, hvor det input som kan gives, bare nogenlunde svarer til det niveau som brancheorganisationerne kan levere input på.

For at løse denne udfordring har den europæiske forbrugerorganisation, BEUC, ved mange lejligheder ytret ønske om, at direktivforslag ledsages af en såkaldt consumer impact assessment, så forbrugerrepræsentanterne får mulighed for at vurdere, hvordan de nogen gange meget tekniske direktivforslag rent faktisk påvirker forbrugerne i de enkelte medlemsstater. Et sådant tiltag kunne suppleres med en form for tekniske briefinger til forbrugerorganisationerne i det omfang, at de ønsker det.

Ovenstående forslag retter sig primært mod nye initiativer, men Forbrugerrådet ser også et behov for undervisning i allerede eksisterende europæisk lovgivning på det finansielle område.

4. Andre spørgsmål⁹

Kommissionen efterspørger spørgsmål, som ikke er behandlet af grønbogen, og som påvirker integrationen af markederne for finansielle tjenesteydelser. Forbrugerrådet har ved flere lejligheder stødt på et problem omkring omkostningerne ved udbetalinger af arbejdsmarkedspensioner optjent i andre lande. Her bliver forbrugerne måned efter måned påført pænt store omkostninger ved udbetalingen af deres pension, da Danmark har valgt ikke at implementere de regler (som gælder automatisk for euro-betalinger), som sikrer, at en grænseoverskridende betalingsoverførsel ikke må være dyrere end en indenlandsk betalingsoverførsel. Så vidt Forbrugerrådet kan se, så fjernes dette problem ikke med betalingstjenestedirektivet, og kan dermed fremadrettet være en hindring for, at danskere ønsker at optage lån, spare op til pension og så fremdeles i andre medlemsstater, hvis der er store omkostninger forbundet med de løbende ind- og udbetalinger.

Med venlig hilsen

Karsten Kolding
Afdelingschef

Lotte Aakjær Jensen
Økonom

⁹ Svar på spørgsmål 2