



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

25. februar 2016

Kommissionens grønbog om finansielle tjenesteydelser i detailleret (COM(2015) 630)

Nyt notat

1. Resume

Kommissionen offentliggjorde den 10. december 2015 grønbog om finansielle tjenesteydelser i detailleret, som omfatter samtlige 28 EU-lande.

Kommissionen har konstateret, at brug af og handel med finansielle tjenesteydelser i høj grad er nationalt baseret, ligesom forbrugerne har svært ved at forstå store dele af de udbudte tjenesteydelser og der ses store forskelle på priser og gebyrer i EU. Samlet vurderer Kommissionen disse forhold som barrierer for øget grænseoverskridende aktivitet.

Sigtet er at skabe mere effektive markeder for finansielle tjenesteydelser i detailleret med henblik på at understøtte et øget udvalg af tjenester for forbrugerne, forbedre leverandørernes mulighed for at udbyde deres tjenesteydelser i hele EU, understøtte nytilkomne aktører og innovation samt udnytte digitaliseringen til at give forbrugere lettere adgang til information og gøre informationen mere forståelig.

Kommissionen ønsker med grønbogen at stimulere debatten på europæisk og nationalt plan samt afdække en række spørgsmål, der kan danne baggrund for at udvikle mere effektive og mindre fragmenterede EU-markeder for finansielle tjenesteydelser i detailleret.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den 10. december 2015 sin grønbog om finansielle tjenesteydelser i detailleret. Med grønbogen lanceres en konsultation med høringsfrist 18. marts 2016. Regeringen agter at afgive høringssvar.

Det indre marked ligger højt på Kommissionens dagsorden, og grønbogen skal ses i sammenhæng med Kommissionens ønske om at skabe en kapitalmarkedsunion for Europa. Grønbogen er således en udløber af dette arbejde med fokus på de produkter og ydelser, der tilbydes kunder i EU.

Cirka 3 procent eller 13,6 millioner borgere i EU er bosiddende i andre medlemslande. Kommissionen estimerer samtidig, at alene 3 procent af forbrugerne har købt bankprodukter i en anden medlemsstat, 5 procent af forbrugslån er optaget på tværs af grænser, og 3 procent af samlede bruttopræmisbeløb for forsikringspolicer i 2011 og 2012 blev tegnet på tværs af grænser. Det er denne lave aktivitet, som Kommissionen vil adressere med henblik på at styrke det indre marked for finansielle tjenesteydelser og fjerne eventuelt unødige barrierer for forbrugere såvel som leverandørerne samt øge bevidstheden om fordelene ved grænseoverskridende aktivitet.

3. Formål og indhold

Grønbogen lægger op til overvejelser om, hvordan man kan fremme mere effektive EU-markeder for finansielle tjenesteydelser i detailledet, som omfatter bl.a. de mest almindelige forbrugeranvendte bank-, betalings-, forsikring- og pensionsprodukter. Kommissionen konstaterer, at produkter i høj grad har national karakter, og at forbrugerne betragter sig som forbrugere af nationale finansielle produkter og tjenesteydelser og ikke som EU-forbrugere. Kommissionen anser således EU-markederne for finansielle tjenesteydelser for at være fragmenterede og præget af utilstrækkelig konkurrence.

Selve grønningen indeholder ikke egentlige specifikke forslag til EU-regulering, men beskriver status for en række områder og spørger bredt til hensigtsmæssigheden ved yderligere tiltag samt øvrige ideer til at øge forbrugeraktiviteten i Europa og til at liberalisere markedet.

Grønbogens formål er at stimulere debat på europæisk og nationalt plan og spørgsmålene til medlemslandene er struktureret om tre overordnede emner:

- 1) Anvendelse og udnyttelse af teknologi
- 2) Mulige barrierer og incitamenter for øget forbrugeraktivitet
- 3) Mulige tiltag til fremme af leverandørers grænseoverskridende aktivitet.

Ad 1) Som væsentligste overvejelser vedrørende teknologi kan nævnes:

- **Digitalisering** – Kommissionen efterspørger oplysninger om, hvorvidt yderligere brug og udvikling af teknologi samt samarbejde herom, kan fjerne hindringer for grænseoverskridende aktivitet. Man anfører i den forbindelse, at erfaringen viser, at brugen af teknologi såsom sms-lån, netbank, mobil betalinger, mv. udbredes i stigende grad og vil kunne nedbryde eventuelle negative forestillinger om grænseoverskridende aktiviteter.

Ad 2) Som væsentligste overvejelser vedrørende forbrugerspørgsmål kan nævnes:

- **Kendskab til udvalget af finansielle produkter**

Ifølge Kommissionen er de basale forudsætninger for at købe finansielle produkter på tværs af grænserne, at forbrugeren kan finde, sammenligne og forstå de relevante oplysninger i de forskellige jurisdiktioner samt ikke bliver stillet overfor komplekse og høje gebyrer i forbindelse med leverandørskifte eller brug af udenlandske transaktioner. Kommissionen stiller en række spørgsmål med henblik på at afdække hvilke kilder, der kan øge forbrugernes viden og mulighed for at skifte leverandør, samt hvilke tiltag, der kan afhjælpe udfordringerne ved høje gebyrer.

- **Adgang til finansielle tjenesteydelser over hele Europa**

Det anføres, at man ofte ser begrænsninger i adgangen til at indgå aftaler på tværs af landegrænser, f.eks. af geografiske grunde i form af blokering af adgang til hjemmesider pga. bopæl. I tillæg til betalingskontodirektivet, der vil forbyde forskelsbehandling af forbrugere på grund af bopæl i forbindelse med ansøgning om eller brug af betalingskonti, anmoder Kommission om råd om, hvordan man kan begrænse uberettiget forskelsbehandling på grund af bopæl.

Tilsvarende anføres det, at bl.a. private sundhedsforsikringer eller forsikringsbaserede pensionsopsparinger indeholder vilkår vedrørende dækning, der bl.a. begrænser ret til ydelser i det medlemsland, hvor vedkommende har sin sædvanlige bopæl. Kommission ønsker forslag til, hvordan man kan øge flytbarheden af sådanne finansielle produkter såsom livsforsikring.

Ligeledes ønsker Kommissionen at fremme adgangen til og gensidig anerkendelse af obligatoriske erhvervsansvarsforsikringer.

- **Styrket tiltro og tillid til at benytte muligheder i andre EU-lande**

Kommissionen ønsker at fortsætte indsatsen for at fremme forbrugernes tiltro og tillid til køb af detailprodukter uanset købsstedet. I den forbindelse overvejer Kommissionen yderligere EU-indsats i forhold til at sikre sammenlignelighed og gennemsigtighed af finansielle produkter og afgivne informationer herom sammenholdt med de allerede udførte revisioner af EU-regulering samt arbejde i de tre europæiske tilsynsmyndigheder på det finansielle område.

Endvidere spørger Kommissionen om og hvordan, forbrugere i højere grad kan bibringes viden om deres klageadgang, sikres yderligere

adgang til finansiel kompensation i tilfælde af u hensigtsmæssigt salg af detailprodukter og forsikringer. Man spørger også til, hvordan det kan sikres, at ofre for bilulykker er dækket af garantifonde i andre medlemsstater i tilfælde af et forsikringsselskabs insolvens.

Ad 3) Som væsentligste overvejelser vedrørende leverandørerne kan nævnes:

- **Fjernidentificering af kunder**

Der peges på muligheden og nødvendigheden af at udnytte digitalisering. I den forbindelse efterspørger Kommissionen oplysninger om og metoder til, hvordan fælles tjenester kan underbygges, samt hvordan foranstaltninger til fjernverificering af kunder og oplysninger kan forbedres (ud over allerede eksisterende tiltag) og udbredes mellem medlemsstaterne, uden at svække lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask.

- **Adgang til og anvendelse af data**

I forbindelse med anvendelse af oplysninger til f.eks. kreditvurderinger eller forsikringspolicer konstaterer Kommissionen, at der er meget forskellig praksis for indhentelse og anvendelsen heraf i de forskellige medlemslande. Kommissionen efterspørger derfor information om hvilke oplysninger, der er nødvendige for vurdering af kreditværdighed, samt medlemsstaternes vurdering af muligheden for harmonisering af oplysningerne vedr. skadeshistorie, samt om databeskyttelse.

- **Konvergens i reglerne for personlig insolvens og ejendomsvurdering**

Kommissionen nævner, at to undersøgelser vedrørende regulering og praksis for virksomheders konkurs og insolvens og enkeltpersoners gældsætninger forventes færdiggjort i 2016. Man peger på, at gældende regelsæt vedrørende personlig insolvens og ejendomsvurdering er forskelligartede på tværs af landegrænser. Kommissionen spørger til, hvorvidt yderligere tiltag på området for personlig insolvens og ejendomsvurdering skal iværksættes, for at tilskynde långivere, der kan se dette som en barriere, til at yde grænseoverskridende realkreditlån eller almindelige lån.

- **Assistance til overholdelse af krav i værtsland(e)**

Kommissionen noterer sig, at brug af en passport-ordning (hvorved en virksomhed godkendt i en medlemsstat får lov til at levere deres tjenesteydelser i en anden medlemsstat) ikke fritager en virksomhed for omkostninger ved at overholde regler i værtslandet, ligesom der

kan være begrænsninger knyttet til produktudvalget. Kommissionen vurderer, at yderligere assistance med at bistå virksomhederne i at overholde gældende regler vil være hensigtsmæssig og nævner flere muligheder, herunder praktisk bistand fra medlemslandenes regeringer eller nationale kompetente myndigheder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig i sagen. Grønbogen vil blive behandlet i Den Økonomiske og Monetære Komité. Det ventes umiddelbart, at Europa-Parlamentet vil stille sig positivt over for styrkelse af det indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen finder, at øget grænseoverskridende aktivitet vedrørende finansielle tjenesteydelser i detailledet fordrer fælles løsninger på EU-niveau.

Det er den danske regerings foreløbige vurdering, at overvejelser i grøn-bogen overordnet er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da det vurderes, at indsatsen for at fremme effektive EU-markeder for finansielle tjenesteydelser i detailledet, herunder at fjerne hindringer for grænseoverskridende aktivitet i EU eller udvikle standardiserede produkter, fordrer fælles regler.

Der vil dog skulle foretages en vurdering af nærhedsprincippet for de enkelte forslag, som Kommissionen måtte fremsætte som opfølgning på grøn-bogen.

6. Gældende dansk ret

Grønbogen opregner en række spørgsmål vedrørende mulige kommende tiltag. Da det endnu ikke er konkretiseret, hvorledes sådanne eventuelle initiativer skal udmøntes i praksis, er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere de mulige konsekvenser for gældende dansk ret. Der vil skulle foretages en vurdering heraf for de enkelte delforslag, som Kommissionen måtte fremsætte som opfølgning på grøn-bogen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

De lovgivningsmæssige konsekvenser vil afhænge af, hvilke konkrete initiativer Kommissionen måtte vælge at fremsætte som opfølgning på grøn-bogen. Grønbogen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Grønbogen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser. På det grundlag, der foreligger, er det ikke muligt at skønne over evt. statsfinansielle konsekvenser eller evt. konsekvenser for EU's budget.

Grønbogen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser. Generelt ventes et mere velfungerende indre marked og mere ensartede oplysningskrav at lette administrative byrder for erhvervslivet.

Det er Kommissionens forventning, at fjernelse af hindringer, vil have positive afledte effekter på vækst og konkurrence samt nedsætte forbrugernes udgifter ved at handle på tværs af grænser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Øvrige konsekvenser vil afhænge af, hvilke konkrete initiativer Kommissionen måtte vælge at fremsætte som opfølgning på høringen. Eftersom et af Kommissionens formål er, som minimum, at opretholde det eksisterende forbrugerbeskyttelsesniveau skønnes eventuelle forslag ikke at have negativ virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Kommissionens grøn bog er sendt i høring i EU-Specialudvalget den 14. december 2015 med frist for bidrag den 1. februar 2016.

Der er modtaget høringssvar fra Danske Revisorer (FSR), Finansrådet (FR), Forsikring og Pension (F&P), Realkreditrådet (RKR) og Realkreditforeningen (RKF) og Dansk Aktionærforening (DAF).

Danske Revisorer (FSR)

Danske Revisorer har oplyst, at de ikke har bemærkninger i relation til regnskabs- og revisionsmæssige forhold.

Finansrådet (FR)

FR støtter overordnet grøn bogens formål men pointerer, at det er vigtigt at medregne effekterne af nyligt vedtaget EU-lovgivning og afdække nye initiativer tilstrækkeligt før deres indførelse. Man peger også på behovet for, at der koordineres med arbejdet vedrørende det digitale indre marked.

FR er enig i, at digitalisering er en måde at opnå målene i grøn bogen, idet digitalisering i sig selv er grænseløs og kan forøge innovation og valgmuligheder på tværs af EU. Desuden er banker allerede i en position til at kunne udnytte og tilbyde identitetsteknologi, men kunne drage fordel af at prøve nye metoder. FR er enig i ønsket om videreudvikling af elektronisk identifikation.

FR fremhæver, at markeder for finansielle tjenesteydelser i en vis udstrækning fortsat er nationalt fokuseret. Ændringer bør holde dette for øje og udgøre en del af en langsigtet vision snarere end hurtige løsninger. FR vurderer, at højere grad af standardisering og harmonisering af lovgivningen mht. bl.a. forbrugeres og virksomheders rettigheder og forpligtelser er en hjørnesten i at opnå yderligere integration i det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

Endvidere bemærker FR, at mangel på ensartede regler (level playing field) indebærer særligt tre risici: 1) nationale regler vil fortsat hindre udbredelse af løsninger til andre jurisdiktioner; 2) lovgivning vil i stigende grad være rettet mod institutionstypen i stedet for produktet eller løsningen og 3) udnyttelse af ”regel arbitrage”, hvor virksomheder slår sig ned i medlemslande med mindre strenge regler.

I lyset af den øgede digitalisering, fremfører FR nødvendigheden af på den ene side, at lovgivning sondrer mellem fysiske og digitale verdener, herunder for så vidt angår reglerne for hvidvask og ”KYC” Know Your Customer – Kend din Kunde”, og på den anden side, at banker ikke alene har fokus på kunders brug af de digitale muligheder, men også tager hånd om kunder, der ikke har sådanne kompetencer.

FR støtter også tydeliggørelse af reglerne for anvendelse af ”big data” i form af data, der anvendes til at målrette oplysninger til kunder, for at skabe eller vedholde tilliden til brugen heraf.

FR problematiserer, at grønbogen ikke i højere grad omtaler cyberkriminalitet og cybersikkerhed, idet disse forhold er kritiske i forhold til at opretholde forbrugernes tillid.

FR ser positivt på ønsket om øgede muligheder for at skifte leverandører af finansielle tjenesteydelser men pointerer, at det bør holdes på nationalt plan, idet der ikke er efterspørgsel på internationalt niveau.

Endelig er det FR’s holdning, at grønbogens forslag om fuld portabilitet af bankkonti på tværs af landegrænser ikke er mulig, idet de meget høje omkostninger ved at omlægge den nuværende infrastruktur ikke ville opveje fordelene.

Forsikring & Pension (F&P)

F&P påpeger, at grundlaget for Kommissionens antagelser om, at det indre forsikringsmarked er begrænset til kun at udgøre 3 procent af forbrugernes køb af forsikringer er stærkt misvisende, idet forholdene skal vurderes såvel på baggrund af omfanget af den egentlige grænseoverskridende handel med forsikringer og den handel med forbrugerforsikringer, der

sker via filialisering. Man anfører, at der bør udvises stor forsigtighed med at iværksætte initiativer på baggrund af resultaterne af den aktuelle høring.

Realkreditrådet (RKR) og Realkreditforeningen (RKF)

RKR og RKF bemærker, at realkreditprodukter har en naturlig tilknytning til den relevante faste ejendoms beliggenhed såvel som retstraditionen i den pågældende medlemsstat, hvorved der primært er tale om et nationalt forhold.

Endvidere advarer RKR og RKF om, at harmonisering af regler og sammenlignelighed ikke i sig selv vil fremelske mere grænseoverskridende aktivitet og kan resultere i begrænsninger af innovation, nye forretningsmodeller og produktudbuddet. Et sådant resultat vil ikke øge forbrugernes tillid til området.

RKR og RKF noterer, at informationskampagner alene er et supplement til situationer, hvor der er forretningsmæssigt grundlag for at tilbyde grænseoverskridende finansielle tjenesteydelser. Yderligere tiltag, herunder udnyttelse af digitalisering, anses ikke nødvendige i den henseende.

RKR og RKF fremhæver, at den konkrete beliggenhed af en ejendom er afgørende for vilkårene på en aftale om et lån.

RKR og RKF støtter mere grænseoverskridende aktivitet, men noterer at markedet og produkter for realkreditlån er komplekst, ligesom en større harmonisering af markederne bl.a. kan give udfordringer samt kunne lægge hindringer i vejen for nationalt velfungerende produkter eller effektive forretningsmodeller. Derfor forslås det at fokusere på enklere finansielle produkter såsom indskud.

Dansk Aktionærforening (DAF)

DAF støtter grønbogens vurdering af, at udnyttelse af digitalisering og assistance til forbrugerne i brugen heraf kan bidrage til at mindske hindringer for grænseoverskridende aktivitet.

DAF fremfører, at nuværende og ny lovgivning bør justeres til at sondre mellem den fysiske og digitale verden bl.a. for at kunne yde relevant forbrugerbeskyttelse.

DAF støtter højere grad af produktsimplificering og sammenlignelighed og påpeger, at særligt skatteforhold fører til mangel på forståelse af produkter.

Endeligt bemærker DAF, at der opkræves høje gebyrer i forbindelse med investeringsydelse angående grænseoverskridende investeringer.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der vurderes at være overordnet opbakning til Kommissionens ambition om at fremme det indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet blandt medlemsstaterne, om end synet på de enkelte forslag forventes at variere.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan generelt støtte grønbogens intention om at skabe et bedre fungerende indre marked til gavn for forbrugere og virksomheder. Regeringen er åben over for tiltag, der kan fremme yderligere aktivitet inden for finansielle tjenesteydelser i detailledet og noterer, at øget forbrugeraktivitet på nationale markeder er første skridt.

Regeringen finder det samtidig vigtigt, at eksisterende lovgivning implementeres effektivt. I den forbindelse bør eventuelle kommende tiltag udarbejdes under hensyn til eksisterende lovgivning på området, hvis effekt endnu ikke kan vurderes. Det skal afdækkes, hvorledes eksisterende og nye initiativer spiller sammen ligesom eventuelle nye tiltag skal bidrage med reel merværdi. Derudover bør der tages hensyn til, at særlige nationale finansielle produkter muligvis ikke egner sig til eller efterspørges af forbrugere i andre medlemsstater.

Regeringen finder, at der kan være infrastrukturelle og systemmæssige udfordringer i forhold til at skabe et effektivt indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet som skal afdækkes nærmere.

Regeringen finder samtidig, at forbrugernes begrænsede grænseoverskridende aktivitet skal ses i lyset af, at forbrugernes aktivitet på det finansielle marked også nationalt kan øges. Derfor bør formålet med nye tiltag være at bidrage til, at forbrugerne generelt bliver mere aktive forbrugere på de finansielle markeder til gavn for dem selv og for konkurrencen.

En endelig stillingtagen til eventuelle tiltag som opfølgning på grønbogen må i sagens natur afvente Kommissionens fremsættelse af konkrete forslag.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.