

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.11.2009
COM(2009) 626 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**EVALUATIE VAN RICHTLIJN 2002/65/EG BETREFFENDE DE VERKOOP OP
AFSTAND VAN FINANCIËLE DIENSTEN AAN CONSUMENTEN**

1. INLEIDING

1. Volgens artikel 20 van Richtlijn 2002/65/EG betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (hierna “de richtlijn” genoemd) moet de Commissie een evaluatie van de verkoop op afstand van financiële diensten uitvoeren om ervoor te zorgen dat de grensoverschrijdende afstandsverkoop zich op dit gebied goed ontwikkelt.
2. De richtlijn heeft tot doel de interne markt te versterken en een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen. Overeenkomstig artikel 20 ligt de nadruk bij deze evaluatie op de verschillen in nationale wetgeving ten aanzien van de niet volledig geharmoniseerde aspecten van de richtlijn, namelijk de bepalingen over informatie vóór het sluiten van een overeenkomst (precontractuele informatie) en het herroepingsrecht van consumenten. Nagegaan wordt welke moeilijkheden consumenten en aanbieders als gevolg van deze verschillen kunnen ondervinden en of de richtlijn moet worden gewijzigd.
3. De richtlijn is op 23 september 2002 vastgesteld als horizontale maatregel die alle financiële diensten omvat en de lidstaten hadden twee jaar de tijd om haar in nationaal recht om te zetten. In het verslag dat de Commissie in april 2006 aan het Europees Parlement en de Raad uitbracht¹, heeft zij aangegeven dat de omzetting van de richtlijn door de lidstaten was vertraagd en dat de evaluatie om die reden moest worden uitgesteld². De meeste lidstaten gingen pas in 2005/2006 over tot omzetting.
4. Dit verslag berust op conclusies uit studies, analyses en feedback over de marktsituatie en over de vraag of de expliciete speelruimte waarvan de lidstaten gebruik hebben gemaakt bij de omzetting van de niet volledig geharmoniseerde bepalingen, gevolgen heeft gehad voor het bereiken van de doelen van de richtlijn op het gebied van de interne markt en de consumentenbescherming. De ruggengraat van de analyse wordt gevormd door twee studies die in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd³. In de juridische studie werden de gevolgen van de richtlijn uit juridisch oogpunt onderzocht en met de bevindingen van deze studie werd rekening gehouden in de economische studie, waarin de economische gevolgen van de richtlijn voor de grensoverschrijdende afstandsverkoop van financiële diensten onder de loep werden genomen.
5. Daarnaast zijn in 2007 en 2008 discussies met consumentenorganisaties en met de financiële dienstensector gevoerd. In september 2007 werd een vragenlijst naar de lidstaten gezonden en in maart 2008 vond een workshop met de lidstaten plaats. Ook de resultaten van enquêtes op nationaal en EU-niveau, zoals de Eurobarometer, de output van de doelgroepenstudie van de Commissie inzake precontractuele informatie uit 2007 en de omzettingscontroles van de Commissie zijn in het verslag

¹ COM(2006) 161 definitief.

² Het Hof heeft geoordeeld dat twee lidstaten hun verplichting tot tijdige omzetting van de richtlijn niet zijn nagekomen; zie het arrest van 7 december 2006 in zaak C-127/06, Commissie/Luxemburg, Jurispr. 2006, blz. I-131, en het arrest van 19 april 2007 in zaak C-141/06, Commissie/Spanje, Jurispr. 2007, blz. I-58.

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

verwerkt. De verzamelde gegevens dateren van voor de economische en financiële crisis. Recentere gegevens ontbreken.

2. MARKTSITUATIE

6. Ongeacht het verkoopkanaal is de retailmarkt voor de grensoverschrijdende verkoop van financiële diensten in het algemeen nog bijzonder klein in zowel de bank- als de verzekeringssector. Uit de Eurobarometerenquête⁴ blijkt bijvoorbeeld dat in 2003 4% van de burgers in de EU-15 ooit een bankrekening in een ander EU-land had geopend⁵. In 2006 was dit gestegen tot 8% (in de EU-25)⁶.

Aan de hand van een recente Eurobarometer kan een vergelijking worden gemaakt tussen de totale (grensoverschrijdende en binnenlandse) afstandsverkoop van algemene goederen en diensten en de afstandsverkoop van financiële diensten. Terwijl in 2007 meer dan de helft (52%) van de Europeanen goederen of diensten op afstand in de EU had gekocht⁷, kocht slechts 12% financiële diensten op afstand⁸. Hoewel dit een laag cijfer is, vertoont de afstandsverkoop van financiële diensten een stijgende lijn, want in 2006 was het nog maar 7%⁹.

Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen de grensoverschrijdende en de binnenlandse verkoop van financiële diensten, is het contrast nog groter. Hoewel 12% een financiële dienst op afstand kocht, betrok 10% van de EU-burgers de dienst bij een aanbieder in eigen land en slechts 1% bij een aanbieder in een ander EU-land, terwijl de resterende 1% een aanbieder buiten de EU koos¹⁰. Uit de recentste statistieken blijkt dat de grensoverschrijdende handel in het algemeen stagneert¹¹. Dit blijkt ook uit de economische studie, waarin werd geconstateerd dat de grensoverschrijdende afstandsverkoop van financiële diensten bijzonder klein is.

7. De gemiddelde grensoverschrijdende koper is een jonge, hoogopgeleide werkende met een internetverbinding, want veruit de meeste afstandsverkoop vindt via internet plaats, zo blijkt uit de doelgroepenstudie van de Commissie¹². In feite is 31% van de Europeanen niet geïnteresseerd in grensoverschrijdende aankopen omdat zij geen toegang tot internet hebben¹³. Daarom valt te verwachten dat afstandsverkoop vaker voorkomt in landen met veel internetgebruikers, zoals de noordse landen.

⁴ Eurobarometer (EB) 60.2 (2004), EU Public Opinion in Europe: Financial Services, Report B. blz. 53, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_205_fullreport_en.pdf.

⁵ Qualitative study among cross-border buyers of financial services in the European Union, Optem. December 2003, blz. 5. Hoewel de steekproef niet representatief was, bleken bankrekeningen zich het beste te lenen voor een meting.

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

⁶ Special EB 252 (2006), Consumer Protection in the Internal Market, blz. 106, zie voetnoot 4.

⁷ Special EB 298 (2008), Consumer Protection in the Internal Market, blz. 14, zie voetnoot 4.

⁸ Idem, blz. 84.

⁹ Zie voetnoot 6, blz. 112.

¹⁰ Zie voetnoot 7, blz. 84.

¹¹ Europese Commissie, Tweede editie van het scorebord voor de consumentenmarkten, COM(2009) 25 definitief, blz. 4.

¹² Europese Commissie, Pre-contractual Information for financial services. Qualitative study in the 27 Member States, januari 2008,

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

¹³ Zie voetnoot 6, blz. 57.

8. In het recente verslag van de Commissie over de grensoverschrijdende e-handel in de EU¹⁴ werd de voorkeur voor internet en de kloof tussen de binnenlandse en de grensoverschrijdende handelsvolumes bevestigd en werd bovendien opgemerkt dat het percentage consumenten dat goederen of diensten via internet bestelde tussen 2004 en 2008 van 22% naar 34% was gestegen. Deze groei voltrok zich echter op de nationale markten. E-consumenten blijven huiverig voor de aanschaf van goederen en diensten in het buitenland, en de kloof neemt zelfs toe: tussen 2006 en 2008 groeide de grensoverschrijdende e-handel slechts mondjesmaat, van 6% naar 7%.
9. In de 15 oude lidstaten en in de eurozone worden meer aankopen in het buitenland gedaan dan in de lidstaten die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden en in de landen die niet tot de eurozone behoren. Over het algemeen hebben de Europeanen nu meer vertrouwen in aankopen in andere EU-landen dan in 2006¹⁵.
10. Uit informatie van banken blijkt dat de grensoverschrijdende afstandsverkoop van financiële diensten nog te verwaarlozen is, deels omdat banken zich nog niet op grote schaal op afstandsverkoop richten. Taalproblemen werden in de laatste Eurobarometer genoemd als belangrijkste belemmering voor de grensoverschrijdende aankoop van goederen en diensten in het algemeen en financiële diensten in het bijzonder. Naast taalproblemen (37%) werden ook het risico van fraude (30%), onbegrijpelijke (29%) of onvoldoende (26%) informatie en extra kosten (24%) genoemd¹⁶.
11. Er bestaat een belangrijk onderscheid tussen afstandsdiensten die de dienstaanbieder rechtstreeks aanbiedt in een ander land en diensten die indirect worden aangeboden door de vestiging van een filiaal of dochteronderneming of via een tussenpersoon of een onlinefaciliteit in een andere lidstaat, waarbij de dienstaanbieder doorgaans vanuit zijn eigen lidstaat backofficeondersteuning verleent. Bovendien is er meestal geen afzonderlijk model voor de interactie met de klant, maar volgen financiële dienstverleners een multikanaalstrategie, die zowel interactie op afstand als face-to-facecontact omvat. Deze uitgesproken voorkeur komt naar voren in de economische studie, waarin bleek dat overeenkomsten zelden via één kanaal, d.w.z. uitsluitend via internet, per telefoon of face to face, werden gesloten. Dezelfde voorkeur bleek in de doelgroepenstudie van de Commissie¹⁷, waarin werd opgemerkt dat consumenten behalve aan informatie op internet, ook behoefte hebben aan professioneel face-to-faceadvies.
12. Hoewel dergelijk advies waarschijnlijk onontbeerlijk zal blijven, kan het verkoopkanaal voor financiële diensten zich in de loop der tijd wel ontwikkelen. Uit de economische studie blijkt dat er groeimogelijkheden zijn op grote markten of wanneer schaalvoordelen kunnen worden behaald doordat grote bedrijven tot een markt toetreden. Op kleinere of minder ontwikkelde financiële markten is het daarentegen moeilijk om een kritische massa te bereiken, al komt het ook voor dat banken door prijsverschillen tot een markt worden aangetrokken en deze belemmering weten te overwinnen. Marktconsolidatie en -integratie in de bank- en verzekeringswereld heeft geleid tot een klein aantal grote ondernemingen die op pan-

¹⁴ SEC(2009) 283 definitief, blz. 5.

¹⁵ Zie voetnoot 7, blz. 52.

¹⁶ Zie voetnoot 6, blz. 89.

¹⁷ Zie voetnoot 12, blz. 14.

Europese schaal zakendoen, en in zowel de verzekeringsbranche¹⁸ als de bankensector¹⁹ neemt het marktaandeel van deze ondernemingen naar verluidt toe.

13. Vooral eenvoudige spaar- en investeringsproducten, leningen en schadeverzekeringen lenen zich goed voor aanpassing aan afstandsverkoopmethoden. In de economische studie werd erop gewezen dat niet-hypothecaire leningen en spaarrekeningen de populairste bankproducten voor verkoop op afstand waren, gevolgd door effecten/aandelen/obligaties en kredietkaarten. Het grensoverschrijdende productaanbod voor afstandsverkoop omvat een kleiner scala aan producten; op deze markt hebben spaarproducten en kredietkaarten, als meest eenvoudige producten, de overhand.

3. OMZETTING VAN DE RICHTLIJN

Omzetting in de lidstaten

14. Bij de controle van de omzetting van de richtlijn in nationaal recht bleken de problemen zich op enkele bepalingen te concentreren.
15. Artikel 3 betreft de informatie die vóór het sluiten van een overeenkomst op afstand aan de consument moet worden gegeven. De richtlijn schrijft voor dat de consument moet worden geïnformeerd over de identiteit van de vertegenwoordiger van de aanbieder in de lidstaat waar de consument woont of over de identiteit van een andere beroepsbeoefenaar dan de aanbieder waarmee hij te maken heeft. Enkele lidstaten hebben verzuimd een van deze voorschriften om te zetten.
16. In artikel 6 wordt het herroepingsrecht omschreven en in lid 2 van dat artikel wordt aangegeven wanneer dit recht niet van toepassing is. Enkele lidstaten hanteren ruimere uitzonderingen dan voorzien in artikel 6, lid 2.
17. Artikel 7 betreft de betaling van vóór de herroeping geleverde diensten. Van consumenten die gebruikmaken van hun herroepingsrecht kan alleen worden verlangd dat zij betalen voor de dienst die de aanbieder krachtens de overeenkomst effectief heeft geleverd. De aanbieder of de consument moet de ontvangen bedragen binnen 30 dagen terugbetalen. Enkele lidstaten hebben een van deze voorschriften niet correct ten uitvoer gelegd.
18. Zoals hierboven al werd aangegeven, heeft de Commissie in enkele gevallen een formele inbreukprocedure ingeleid en het is mogelijk dat zij dit nog in andere gevallen zal doen.

Recht op informatie vóór het sluiten van een overeenkomst

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

¹⁹ SEC(2007) 1696, European Financial Integration Report 2007, Annex II, Chart 1.4, blz. 50, en Chart 3.1, blz. 64.

19. Artikel 4, lid 2, biedt de lidstaten de mogelijkheid te kiezen voor aanvullende rechten op informatie vóór het sluiten van een overeenkomst (door bestaande rechten te handhaven of nieuwe rechten in te voeren).
20. Voor zover bekend hebben 16 lidstaten gebruikgemaakt van artikel 4, lid 2 (Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk en Zweden)²⁰.
21. Deze aanvullende informatievereisten betreffen bijvoorbeeld het precieze adres van de aanbieder/leverancier, vergunnings- en licentiëringsregelingen, voorwaarden voor de uitoefening van het recht om contractvoorwaarden te wijzigen, de afstemming van de vorm van de informatie op de behoeften van mensen met een handicap, de duur van de overeenkomst, de bijzonderheden van garantiefondsen en garantieregelingen, informatie over een eventuele insolventieprocedure tegen de aanbieder, de te gebruiken taal, kwitanties, bijzonderheden van beroepsregelingen of het herroepingsrecht, de betrokken risico's, de wijze waarop de informatie wordt opgeslagen en bekendmakingsvoorschriften voor telefoongesprekken.
22. Momenteel zijn er geen aanwijzingen dat de juridische verschillen als gevolg van de toepassing van artikel 4, lid 2, door de lidstaten grote belemmeringen opleveren voor de bestaande transacties of dat zij rechtstreeks van invloed zijn op de omvang van de afstandsverkoop van financiële diensten in de hele EU. In de juridische studie werd geen melding gemaakt van specifieke klachten of zorgen in verband met de toepassing van deze bepaling.

Herroepingsrecht

23. Artikel 6, lid 3, geeft de lidstaten de mogelijkheid enkele specifieke zaken uit te sluiten van het herroepingsrecht, namelijk: a) kredieten die hoofdzakelijk bestemd zijn voor het verkrijgen of het behouden van eigendomsrechten op grond of een bestaand of gepland gebouw, of voor het renoveren of verbeteren van een gebouw, b) kredieten die gedekt zijn door een hypotheek op een onroerend goed of door een recht op een onroerend goed of c) verklaringen van consumenten die met medewerking van een openbaar ambtenaar zijn afgegeven, op voorwaarde dat deze bevestigt dat de in artikel 5, lid 1, bedoelde rechten van de gebruiker gerespecteerd werden.
24. Voor zover bekend hebben 14 lidstaten gebruikgemaakt van de opties a) en b) (België, Bulgarije, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden). Vier lidstaten hebben optie c) toegepast (Italië, Luxemburg, Polen en Roemenië)²¹.
25. Momenteel zijn er geen aanwijzingen dat de verschillen in het herroepingsrecht als gevolg van artikel 6, lid 3, een wezenlijke juridische belemmering vormen of dat zij rechtstreeks van invloed zijn op de omvang van de afstandsverkoop van financiële diensten in de hele EU. In de juridische studie werd geen melding gemaakt van specifieke klachten of zorgen in verband met deze bepaling.

²⁰ Zie juridische studie, blz. 51-56 en 63-74, en de nationale verslagen.

²¹ Zie juridische studie, nationale verslagen.

4. ALGEHELE GEVOLGEN VAN DE RICHTLIJN

26. Uit de economische studie blijkt dat de belemmeringen voor de ontwikkeling van de grensoverschrijdende handel in financiële diensten zich vooral aan de aanbodzijde voordoen. Alleen nationale antiwitwasbepalingen en een gebrek aan harmonisatie van nationale wetgeving, of het ontbreken van EU-wetgeving, op punten die niet tot het toepassingsgebied van de richtlijn behoren, worden echter in de studie als zeer belangrijke belemmeringen aangemerkt. Terwijl de eerste categorie betrekking heeft op uiteenlopende uitvoeringsvoorschriften van de lidstaten voor de wijze waarop financiële instellingen het adres en de identiteit van een consument moeten verifiëren, betreft de tweede categorie hoofdzakelijk nationale voorschriften voor specifieke producten. Geen van beide categorieën belemmeringen valt binnen het toepassingsgebied van de richtlijn. Bovendien zijn er slechts beperkte, en deels tegenstrijdige aanwijzingen voor het belang van de tweede categorie belemmeringen, omdat de financiële dienstverleners en de bankorganisaties op dit punt verschillend denken. Volgens de bankorganisaties gaat het om een belangrijke belemmering, maar slechts weinig ondernemingen (financiële dienstverleners) zijn het daarmee eens. Bovendien steunt het European Banking Industry Committee, dat de bankorganisaties op Europees niveau vertegenwoordigt, de conclusie dat de verschillen in wettelijke voorschriften in de lidstaten de grensoverschrijdende afstandsverkoop van financiële diensten niet belemmeren²².
27. De belangrijkste belemmeringen aan de vraagzijde zijn het gevolg van verschillen in taal en cultuur en van een gebrek aan informatie over grensoverschrijdende producten. De Europese Commissie heeft al stappen genomen om de precontractuele informatie voor consumenten te verbeteren, bijvoorbeeld via de “Europese standaardinformatie inzake consumentenkrediet” overeenkomstig de nieuwe consumentenkredietrichtlijn²³ en het document met essentiële beleggersinformatie dat met het oog op de herziening van de Icbbe-richtlijn wordt getest²⁴. Op het gebied van hypotheek moet het Europees gestandaardiseerd informatieblad verbetering brengen in de presentatie van de precontractuele informatie voor consumenten²⁵. In de mededeling van de Commissie over pakketproducten voor retailbeleggingen²⁶ worden maatregelen voorgesteld om investeerders duidelijke en vergelijkbare precontractuele informatie over deze producten te geven. Deze maatregelen leiden tot een gestandaardiseerde presentatie van precontractuele informatie waardoor consumenten de aanbiedingen van verschillende ondernemingen beter met elkaar kunnen vergelijken. Hierdoor lopen consumenten minder risico om te veel voor financiële producten te betalen of onnodige risico’s te nemen. Bovendien laat de Commissie een gedragsstudie uitvoeren naar investeringsdiensten voor consumenten. Deze studie zal de belangrijkste gedragskenmerken in kaart brengen die de keuzes van consumenten op dit gebied beïnvloeden.

²² EBIC Position on the Draft Final report on the Legal Impact of Directive 2002/65 on the Distance Marketing of Consumer Financial Services, blz. 9.

²³ Richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG van de Raad, bijlage II, PB L 133 van 22.5.2008, blz. 66.

²⁴ Herschikking van Richtlijn 85/611/EEG, COM(2008) 458 definitief, zie artikel 76.

²⁵ Witboek over de integratie van de EU-markt voor hypothecair krediet, COM(2007) 807 definitief, blz. 8.

²⁶ COM(2009) 204 definitief.

28. De combinatie van belemmeringen aan de vraag- en aanbodzijde wordt versterkt door de aard van financiële diensten. Financiële diensten verschillen in een aantal opzichten van niet-financiële goederen en diensten: zij zijn over het algemeen complexer en vergen vaak een aanzienlijke en langdurige economische inzet om een beoogd resultaat te bereiken. De consument heeft advies nodig om tot een dergelijke inzet bereid te zijn. Bovendien zijn sommige diensten, zoals motorrijtuigenverzekeringen, gebonden aan de plaats van het risico, waardoor het moeilijker wordt om grenzen te overschrijden. Hoewel de regelgevingsinfrastructuur waarin de richtlijn voorziet de afstandsverkoop van financiële diensten kan ondersteunen, doet dit niets af aan de complexe aard van deze diensten.
29. De richtlijn heeft ertoe geleid dat aanbieders en consumenten in alle lidstaten beschikken over een rechtskader voor de afstandsverkoop van financiële diensten. Maar hoewel de binnenlandse afstandsverkoop van financiële diensten is toegenomen, is het aantal transacties nog vrij beperkt en kan vooralsnog niet worden geconcludeerd dat het rechtskader de ontwikkeling van grensoverschrijdende activiteiten in een stroomversnelling heeft gebracht. Uit de juridische studie blijkt dat consumenten nog niet hebben geklaagd over de wijze waarop de richtlijn wordt toegepast. Volgens de rechtsgeleerden en consumentenorganisaties die voor deze studie zijn geraadpleegd, komt dit door het geringe aantal transacties op dit gebied.

5. CONCLUSIE

30. De huidige markt voor de grensoverschrijdende afstandsverkoop van financiële diensten aan consumenten is zeer klein. De nationale uitvoeringswetgeving is in de meeste lidstaten pas in 2005/2006 in werking getreden en de markt is sinds de invoering van de richtlijn nauwelijks veranderd. Dit komt overeen met de conclusie in het verslag over de e-handel²⁷ dat de markt op middellange tot lange termijn kan gaan groeien, omdat handelspraktijken vaak meer worden bepaald door percepties dan door feitelijke problemen en omdat er door de toenemende populariteit van onlinetransacties bij consumenten vraag naar grensoverschrijdende expansie zal ontstaan.
31. Culturele en taalvoorkeuren vormen de belangrijkste reden waarom consumenten zich niet op deze markt begeven. De Commissie kan op dit gebied echter geen maatregelen nemen. Het probleem dat op bepaalde markten geen informatie wordt gegeven over de wetgeving voor financiële producten, pakt de Commissie aan door belangrijke stappen te zetten om de kwaliteit van de informatie op het gebied van leningen en investeringen te verbeteren.
32. Als in de toekomst de e-handel zich in het algemeen wel gunstig ontwikkelt, maar de afstandsverkoop van financiële diensten daarbij achterblijft, kan de Commissie heroverwegen of de richtlijn moet worden gewijzigd of andere initiatieven nodig zijn.
33. Momenteel zijn er geen aanwijzingen dat consumenten problemen ondervinden als gevolg van een onjuiste toepassing van de richtlijn. Er zijn ook geen aanwijzingen

²⁷ Zie voetnoot 14, blz. 20.

dat de juridische verschillen die zijn ontstaan doordat de lidstaten in verschillende mate gebruikmaken van de opties van de richtlijn, direct van invloed zijn op de beperkte grensoverschrijdende afstandsverkoop van financiële diensten.

34. Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat het op dit moment niet nodig is om voorstellen tot wijziging van de richtlijn te doen. Zij zal de ontwikkelingen op de markt en de toepassing van de richtlijn blijven volgen.