



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.4.2007  
СОМ(2007) 226 окончателен

**ЗЕЛЕНА КНИГА**

**за финансовите услуги на дребно на единния пазар**

(представена от Комисията)

## ЗЕЛЕНА КНИГА

### за финансовите услуги на дребно на единния пазар

(текст от значение за ЕИП)

#### РЕЗЮМЕ

Понастоящем Комисията прави преглед на единния пазар, за да гарантира, че провежданата от нея политика е подходяща за 21 век. Представеният на пролетното заседание на Европейския съвет междинен доклад начертава новия подход за използване на инструментите на единния пазар и е концентриран върху подобряване на благосъстоянието на потребителя<sup>1</sup>. През есента на 2007 г. Комисията ще представи окончателния си доклад, който ще включва конкретни мерки в полза на гражданите. Финансовите услуги на дребно представляват важна част от този преглед.

Финансовите услуги на дребно са важна част от ежедневието на гражданите на ЕС. Въпреки значителния напредък при предоставянето на единен пазар за финансови услуги през последните години, проучванията сочат, че изглежда интегрирането на финансовите услуги на дребно все още не е достигнало потенциала си и в че в някои области няма достатъчно конкуренция.

Основавайки се върху Бялата книга на Комисията за финансовите услуги 2005–2010 г.<sup>2</sup>, резултатите от секторното проучване на Комисията относно банкирането на дребно<sup>3</sup> и междинния доклад относно бизнес застраховането<sup>4</sup>, Зелената книга е насочена към подобряване и задълбочаване на разбирането ни за проблемите, пред които са изправени потребителите, и очертаване на обхвата на и пречките пред бъдещите инициативи в тази област. Специфичните резултати от тази консултация, в т.ч. и евентуални мерки за по-добро функциониране на пазарите на финансови услуги на дребно, ще бъдат включени в окончателния доклад на Прегледа на единния пазар, който ще бъде публикуван през есента.

Зелената книга набелязва всеобхватните цели на политиката на Комисията в областта на финансовите услуги на дребно, подробно представя необходимите действия, чрез които ползите от интегриран финансов пазар на ЕС да достигнат до потребителите, и изисква от заинтересованите страни да предоставят обратна информация за поетата от тях посока.

Комисията е убедена, че интегрирането на пазарите за финансови услуги на дребно в ЕС може да бъде допълнително развито чрез:

---

<sup>1</sup> COM(2007) 60 от 22 февруари 2007 г.

<sup>2</sup> COM(2005) 629 от 1 декември 2005 г.

<sup>3</sup> COM(2007) 33 от 31 януари 2007 г. и SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г.

<sup>4</sup> „Междинен доклад относно проучването по сектори на бизнес застраховането“, 24 януари 2007 г.

- осигуряване на конкретни облаги за потребителите, като се гарантира, че предлагайки избор, стойност и качество, добре регулираните отворени пазари със силна конкуренция доставят продукти, които отговарят на потребностите на потребителите;
- засилване на доверието на потребителите, като им осигури ефективна защита, когато е възможно, и се гарантира, че доставчиците на услуги са финансово стабилни и надеждни;
- даване право на потребителите да вземат подходящото решение в зависимост от финансовите им възможности. Това се основава на няколко елемента като финансова грамотност; ясна, подходяща и предоставена навреме информация; висококвалифицирана консултация; и еднородна конкурентна среда за продукти с еднакви характеристики. След като получат това право, потребители могат да бъдат по-уверени при търсенето на най-добрите сделки, отговарящи на техните потребности, независимо от местонахождението на доставчика на финансови услуги.

Докато в някои области, като например при инвестиционните фондове, плащанията, ипотечните кредити, банковите сметки и кредитните посредници, инициативите на равнище ЕС са в ход или предстоят, в други области, като например пенсионни спестявания и финансова грамотност, работата е на по-предварителен етап.

Комисията счита, че е необходима постоянна бдителност, за да се гарантира, че гражданите могат да се ползват от предимствата на единния пазар. В съответствие със стратегията си Комисията ще приеме отворен и всеобхватен подход, за да установи проблемите и вземе мерки за решаването им, ще вземе предвид целия обхват на инструментите за прилагане на политиката си и, когато е целесъобразно, ще предприеме целенасочени действия.

**Комисията приема коментари по настоящата книга от общ характер и обратна информация от заинтересованите страни, както и отговори на включените в нея въпроси. Отговорите трябва да бъдат изпратени до 16 юли 2007 г. на адрес: [market-retail-consultation@ec.europa.eu](mailto:market-retail-consultation@ec.europa.eu) и ще бъдат публикувани на интернет страницата на Комисията, освен ако изрично не е посочено друго.**

## 1. Увод

- (1) Понастоящем Комисията прави преглед на единния пазар, за да гарантира, че провежданата от нея политика е подходяща за 21 век. Представеният на пролетното заседание на Европейския съвет междинен доклад начертава новия подход за използване на инструментите на единния пазар и е концентриран върху подобряване на благосъстоянието на потребителя<sup>5</sup>. През есента на 2007 г. Комисията ще представи окончателния си доклад, който ще включва конкретни мерки в полза на гражданите. Финансовите услуги на дребно представляват важна част от този преглед.

---

<sup>5</sup> Срв. бележка под линия 1.

- (2) Основавайки се върху Бялата книга на Комисията за финансовите услуги 2005–2010<sup>6</sup>, резултатите от секторното проучване на Комисията относно банкирането на дребно<sup>7</sup> и междинния доклад относно бизнес застраховането<sup>8</sup>, Зелената книга е насочена към подобряване и задълбочаване на разбирането ни за проблемите, пред които са изправени потребителите, и очертаване на обхвата на и пречките пред бъдещите инициативи в тази област. Резултатите от тази консултация ще бъдат включени в Прегледа на единния пазар, който ще бъде публикуван през есента.
- (3) Зелената книга набелязва всеобхватните цели на политиката на Комисията в областта на финансовите услуги на дребно, подробно представя необходимите действия, чрез които ползите от интегриран финансов пазар на ЕС да достигнат до потребителите и изисква от заинтересованите страни да предоставят обратна информация за поетата от тях посока.

## 2. КОНТЕКСТ

- (4) В настоящата книга под финансови услуги на дребно се разбира услуги като текущи сметки, плащания, лични заеми, ипотечи, спестявания, пенсии, инвестиции и застрахователни продукти, когато се предоставят на индивидуални потребители, включително инвеститори на дребно. Те са съществени за ежедневието на гражданите на ЕС, тъй като улесняват цялостното им участие в икономиката, дават възможност за дългосрочно планиране и осигуряват защита при непредвидени обстоятелства. Те включват основни финансови ангажименти. Жилищните кредити са най-големият финансов риск, който повечето граждани на ЕС поемат през живота си, като салдото по ипотечните кредити достига почти 50% от БВП на ЕС<sup>9</sup>. Средствата за инвестиции в отделните държави-членки съставляват между 4% и 23% от финансовите активи на домакинствата<sup>10</sup>.
- (5) Финансовите услуги на дребно са важни и в макроикономически план. Банкيرانето на дребно (което представлява повече от половината от общата банкова дейност) генерира брутен приход годишно<sup>11</sup> от 2% от БВП на ЕС. Застаряването на населението оказва допълнителен натиск върху публичните финанси, като засилва необходимостта от планиране на повече средства за покриване на разходите по частно или извършвано от работодателя пенсионно и здравно осигуряване. Това обяснява нарастващото значение на секторите на пенсионните, осигурителните и инвестиционните фондове за икономиката. В края на 2004 г. инвестициите от първични застрахователи достигат 6 трилиона евро, а частните пенсионни фондове поддържат активи на стойност 2,5 трилиона евро<sup>12</sup>. Капиталът на предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими

---

<sup>6</sup> Срв. бележка под линия 2.

<sup>7</sup> COM(2007) 33 от 31 януари 2007 г. и SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г.

<sup>8</sup> Срв. бележка под линия 4.

<sup>9</sup> Hypostat 2005, European Mortgage Federation.

<sup>10</sup> SEC(2006) 1057 от 26 юли 2006 г.

<sup>11</sup> SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г., стр. 7

<sup>12</sup> Срв. бележка под линия 10.

ценни книжа(UCITS) възлиза на над 5,7 трилиона евро или над 50% от БВП на ЕС<sup>13</sup>, а само животозастрахователните премии възлизат на 5% от БВП на ЕС<sup>14</sup>.

- (6) Значителен напредък е постигнат при доставянето на финансови услуги на дребно на единния пазар. Съществува рамка, която гарантира финансовата стабилност и интегритета на доставчиците на финансови услуги на дребно от Европа в области като банково дело, застраховане и операции с ценни книжа<sup>15</sup>. Тази рамка е разработена с цел постигане на множество целина политиката, включително надзорна стабилност, конкурентоспособност и високо равнище на защита на потребители и инвеститори. В някои области като инвестиционни услуги и животозастраховане са въведени комплексни правила, осигуряващи защита на интересите на потребителите и инвеститорите на дребно<sup>16</sup>. Освен това въвеждането на еурото и въздействието на Плана за действие в областта на финансовите услуги до голяма степен насърчават конкуренцията на европейските пазари за финансови услуги, по-конкретно при пазарите на едро.
- (7) Изглежда, че интегрирането на финансовите услуги на дребно все още не е достигнало своя потенциал, а на някои пазари като че няма достатъчно ниво на конкуренция, особено в областта на плащанията и банкирането на дребно<sup>17</sup>, в резултат на което има риск потребителите от ЕС да не се ползват напълно от предимствата на единния пазар. Илюстрация за това са следните показатели:

- **Слаба трансгранична активност.** С изключение на предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (UCITS), трансграничната търговия е ограничена и активността чрез трансгранично установяване на дейност или чрез сливане е по-ниска, отколкото в повечето други сектори<sup>18</sup>. Проучвания на Комисията сочат, че само 1% от потребителите в ЕС понастоящем купуват финансови услуги през граница от разстояние, докато 26% правят това в рамките на страната, например по телефона или чрез интернет<sup>19</sup>. В областта застраховането консолидирането на сектора се осъществява по-скоро чрез сливане и установяване на дейност, отколкото чрез откриване на клонове и предоставяне на услуги през граница. Тъй като над 90% от общия доход от премии на повечето пазари се дължи на вътрешните застрахователни компании, обемът на международния бизнес е изключително малък<sup>20</sup>. 50% от сектора се държи от 20-те най-големи застрахователни компании в Европа, които в повечето случаи имат европейско и дори световно присъствие<sup>21</sup>.

<sup>13</sup> ЕФАМА тримесечно статистическо издание Q3 2006.

<sup>14</sup> Източник: Европейски комитет по застраховане (CEA).

<sup>15</sup> Например Директиви 2004/39/ЕО, 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО.

<sup>16</sup> Например Директиви 2002/83/ЕО и 2004/39/ЕО.

<sup>17</sup> COM(2007) 33 от 31 януари 2007 г., стр. 2 и 3.

<sup>18</sup> SEC(2005) 927 от 1 юли 2005 г. и SEC(2006) 1057 от 26 юли 2006 г.

<sup>19</sup> „Евробарометър 230: Общественото мнение в Европа за финансовите услуги“, август 2005 г.

<sup>20</sup> Според данни на Евростат търговията със застрахователни услуги между ЕС25 отбелязва спад от 14,6% в периода 2003–2005 г.

<sup>21</sup> Срв. бележка под линия 14.

- **Голямо колебание в цените.** Въпреки че равнищата на лихвените проценти в някои области, като например при жилищните кредити, достигнаха се сближиха в резултат най-вече на общата макроикономическо сближаване и въвеждането на еурото<sup>22</sup>, все още съществуват значителни различия по отношение на платежните услуги и на продукти като потребителски кредити и разплащателни сметки<sup>23</sup>. Например кредитните преводи в евро се извършват безплатно в някои държави-членки, а в други струват повече от 10 евро<sup>24</sup>. В други сектори като автомобилното и жилищното застраховане по-трудно се правят сравнения на базовата цена на застрахователния продукт, поради големите различия при условията, свързани със застрахователното покритие и риска<sup>25</sup>. През 2008 г. Комисията ще направи проучване за измененията в цените на основните финансови услуги на дребно.
- **Ограничено разнообразие от продукти и възможност за избор.** В някои държави-членки ипотечните продукти с дългосрочно фиксиране на лихвения процент и нови продукти като заеми за рефинансиране на недвижими имоти се получават трудно и това може да ограничи потребителското търсене и пазарния растеж. В четири държави-членки повече от една четвърт от всички спестовни сметки са стимулирани от данъците, докато в останалите държави от ЕС тези продукти се рядкост<sup>26</sup>. Проблемът за необлагането с данъци се оказва пречка пред трансграничните продажби на някои продукти за пенсионно и животозастраховане.
- **Огромно разнообразие на пазарните резултати.** Съществуват големи различия по отношение на рентабилността на доставчиците на финансови услуги на дребно. Например рентабилността на банкирането на дребно в скандинавските страни, Испания и Ирландия е значително по-висока от средната за ЕС и значително по-ниска от тази в Германия, Австрия, Нидерландия и Белгия<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> SEC(2005) 927 от 1 юли 2005 г.

<sup>23</sup> COM(2007) 33 от 31 януари 2007 г., стр. 3.

<sup>24</sup> SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г., стр. 63.

<sup>25</sup> Рисковите профили на националните и регионалните пазари дори се различават.

<sup>26</sup> SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г., стр. 40.

<sup>27</sup> SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г., стр. 22.

- (8) Съществува възможност европейските финансови пазари на дребно да останат разпокъсани, ако не се положат допълнителни усилия. Различията в регулаторните рамки и защитата на потребителите, в данъчната политика и разпокъсаната инфраструктура<sup>28</sup> създават правни и икономически препятствия за навлизане на пазара<sup>29</sup>. Правните препятствия могат да предотвратят или да усложнят предлагането на определени продукти или достъпността до финансовите инфраструктури, което от своя страна води до ограничаване на конкуренцията и потискане на иновациите. Икономически препятствия, като необходимостта от адаптиране на продуктите, бизнес моделите и стратегиите, повишават разходите за осъществяване на дейност в друга държава-членка. Тези препятствия възпират навлизащите на пазара участници, ограничават избора на потребителя и водят до повишаване на цените за потребителите. Високите разходи за включване ограничават възможността потребителите да сменят доставчиците на продукти като банкови сметки и инвестиционни фондове. Невъзможността за достъп до информация или непълната информация може да означава, че потребителят не може да избере най-добрата сделка.
- (9) Включването на пазара може да бъде ограничено и от поведението и предпочитанията на потребителя. Независимо от нарасналата мобилност на населението и повишаването на трансграничното предоставяне на финансови услуги на дребно (включително чрез преки канали като интернет)<sup>30</sup>, повечето потребители все още избират продукти, разпространявани от вътрешни клонове, дъщерни дружества и посредници<sup>31</sup>.
- (10) Комисията счита, че за по-доброто функциониране на пазарите са необходими допълнителни реформи, въпреки че е възможно повечето потребители на финансови услуги на дребно да останат съсредоточени върху вътрешния пазар, и че те трябва да запазят свободата да изберат местен продукт или услуга, в случай че ги предпочитат.

### **3. ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ И ФИНАНСОВИ УСЛУГИ НА ДРЕБНО**

- (11) Подобряването на функционирането на европейските пазари за финансови услуги на дребно може да изисква добре обмислени и целенасочени действия на базата на постигнатото до този момент. Някои от заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации през последните години, отбелязват, че засиленото регулиране не би довело до значителни ползи за потребителите. Въпреки това, според други източници, в някои случаи регулиране е необходимо. С цел да се разработи политика, която да доведе до конкретни ползи за потребителите, необходимо е да се постигне съгласие по отношение на предизвикателствата, свързани с нея.

---

<sup>28</sup> Например платежни системи, клиринг и сетълмент системи и кредитни регистри.

<sup>29</sup> Например в областта на застраховането, изискването в някои държави-членки да се назначава данъчен представител, за да гарантира събирането на данъците по застрахователните премии в държави с рискови пазари, усложнява постигането на рентабилност при ниска база.

<sup>30</sup> Според проведено наскоро проучване в Обединеното кралство над 50% от потребителите на Интернет банкират онлайн (16,9 милиона).

<sup>31</sup> Срв. бележка под линия 19.

- (12) Инициативи следва да се осъществяват тогава, когато са икономически добре обосновани, и когато са налице ясни и конкретни предимства за потребителите. Политиката трябва да се основава на убедителни икономически доказателства и да подлежи на задълбочени оценки по отношение на въздействието от провеждането ѝ. Оценката за адекватността на решенията трябва да бъде извършвана за всеки отделен случай в зависимост от характеристиките на пазара и установените проблеми. Комисията ще предприеме нови регулаторни инициативи в областта на финансовите услуги на дребно, ако е изградена икономическа рамка и ако е възможно да се подобрят за фактори като потребителско доверие и трансгранична активност. След като мине достатъчно време, за да може да се докаже ефективността на провежданата политика, Комисията ще направи оценка на въздействието ѝ и по-конкретно дали наистина носи конкретни ползи за потребителите. В случаите, когато мерките са неефективни, Комисията няма да се колебае да предложи те да бъдат отменени.
- (13) При изпълнението на стратегията си за финансовите услуги на дребно Комисията ще приеме открит и всеобхватен подход, за да установи проблемите и да вземе мерки за решаването им, ще вземе предвид целия обхват на инструментите за прилагане на политиката си, независимо дали са задължителни или не, като при целесъобразност лансира пазарно ориентирани инициативи или незадължителни правни рамки на ЕС, като например т.нар. „28-те режима“<sup>32</sup>. Когато е необходимо, ще бъдат предприети целенасочени действия.

#### **4. ЦЕЛИ И ДЕЙНОСТИ**

- (14) Настоящият раздел начертава целите на Комисията в областта на финансовите услуги на дребно, а именно: осигуряване на конкретни ползи за потребителите, най-вече по отношение на цените и избора; повишаване доверието на потребителите; даване на права на потребителите и конкретизиране на начините, по които Комисията възнамерява да ги постигне.

##### **4.1. По-ниски цени и по-голям избор за потребителите**

- (15) Комисията е готова да отстрани пречките пред финансовите услуги на дребно, ако като резултат бъдат постигнати конкретни ползи за потребителите във вид на по-голям избор на продукти, които отговарят на техните потребности и които се предлагат на по-конкурентни цени.

---

<sup>32</sup> 28-те режима са правната рамка на правилата на ЕС, които не заменят националните правила, а са тяхна алтернатива по избор (напр. Статут на европейските компании).



### *Намаляване на цените чрез повишаване на конкуренцията*

- (16) Регулаторната рамка на ЕС цели да се създадат условия за бурно нарастване на конкуренцията и за понижаване на цените от пазарните механизми, като същевременно се запази качеството на предлаганите продукти. Комисията ще предприеме съответните действия, в т.ч. прилагане на законодателството в областта на конкуренцията или политика на твърди мерки срещу нарушенията, когато очевидно съществува практика на неприлагане и незачитане на общностното законодателство. Тя може да предприеме и други инициативи (включително законодателни, когато те са оправдани с анализ на цялостното въздействие), за да осигури справедливи условия на пазара и да предостави на потребителите възможност за по-добри сделки. Отстраняването на пречките пред постигането на основните свободи, определени в Договора за ЕО, ще гарантира, че пазарите са отворени и конкурентоспособни. Проведеното от Комисията секторно проучване за банкиране на дребно сочи, че осигуреният в други държави-членки по-добър достъп на финансовите институции до пазарите води до намаляване на цените за потребителите<sup>33</sup>.
- (17) Важно е потребителите да не бъдат разубеждавани или възпирани да сменят доставчика на услуги, в случай че изявят желание за това. Присъствието на добре информирани и мобилни потребители на пазара стимулира конкуренцията между финансовите институции да ги привлекат и запазят.
- (18) Необходимо е да се отчетат препятствията пред мобилността на потребителя като такси за закриване на сметка и унищожаване на полица, недостатъчна или сложно поднесена информация, обвързване с даден продукт и големи административни тежести при смяна на доставчиците.
- (19) Кредиторите, които не могат да преценят дали кредитната информация е точна, могат да определят по-високи цени или дори да откажат да предоставят кредит на потребителите. Това затруднява потребителите при избора им на по-добро предложение както в рамките на страната, така и извън нея.

---

<sup>33</sup> SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г., стр. 32–33.

## Текущи и планирани инициативи

Комисията ще разгледа установените от секторното проучване за **банкиране на дребно**<sup>34</sup> препятствия пред конкуренцията. По отношение на разплащателните карти Комисията прилага законодателството на ЕО в областта на конкуренцията, при наличието на схеми за изкуствено повишаване на цените за потребителите. Таксите за многостранен обмен обикновено се изплащат от банката на търговеца на банката на картодържателя<sup>35</sup>. Практики, които водят до отслабване на междумрежовата конкуренция, подлежат на щателна проверка по отношение на конкуренцията<sup>36</sup>. Освен картите за разплащане, действията на Комисията са насочени и към изготвяне на оценка за това дали кредитните регистри и системите за клиринг и сетълмент се поддържат надлежно.

Комисията ще работи съвместно с националните органи по конкуренцията в рамките на Европейската мрежа за конкуренция при вземането на решения за това как най-добре да се справят с практики, които водят до ограничаване на конкуренцията и благосъстоянието на потребителя.

През 2006 г. Комисията **създаде експертна група за мобилността** на потребителите във връзка с банковите сметки. Тя ще публикува препоръките си през май 2007 г. Разработването на споразумения за смяна на банковите сметки (на национално равнище и на равнище ЕС) и на различни мерки, насочени към повишаване прозрачността и съпоставимостта на информацията са сред вариантите, обмисляни от групата. Тези възможности ще бъдат внимателно разгледани от Комисията, която ще прецени ефекта от тях, преди да се вземе окончателно решение.

Като отчита нарастващите възможности за наетите лица да работят в други държави-членки на ЕС и значението на добрата подготовка за пенсиониране, например чрез пенсионни схеми, при които вноските се изплащат от работодателя, наскоро Комисията направи предложение за Директива за подобряване **преносимостта на допълнителните пенсионни права**<sup>37</sup>.

Предстоящата Бяла книга за ипотечните кредити ще очертае инициативите за улесняване на възможността за прехвърляне на кредитната история на потребителите и за подобряване на достъпа на кредиторите до **кредитна информация**. Комисията счита, че тъй като това издание ще надхвърли ипотечните кредити, могат да бъдат предвидени хоризонтални инициативи за подобряване на достъпа и прехвърляемостта на кредитни данни.

<sup>34</sup> COM(2007) 33 от 31 януари 2007 г., стр. 4–9.

<sup>35</sup> Сrv. COM(2007) 34 от 31 януари 2007 г. относно MasterCard.

<sup>36</sup> Като така нареченото смесване (практика на банките при придобиване, при която бизнесът се облага с обща цена за приемане на карти от различни видове и/или издадени от различни мрежи или забрана за допълнително облагане с такси, чрез което се избягва възможността търговците да изискват допълнителни такси за използването на най-скъпите средства за разплащане.

<sup>37</sup> COM(2005) 507 от 20 октомври 2005 г.

## **Създаване на възможности за по-голям избор, по-добро качество и повече иновации**

- (20) Иновациите създават нови предизвикателства като осигуряване на подходящо регулиране на новите продукти, доставчици и финансови консултанти, създаване на възможност потребителите да разбират и да сравняват нови продукти и гарантиране на еднородна конкурентна среда. Комисията се надява да подобри възможността за избор на потребителите, при условие че това им носи ползи. Често потребителите изразяват загриженост, че наличието на прекалено голям избор на продукти може да ги разсее и обърка, като затруднява избора им на продукт, който отговаря напълно на техните потребности.
- (21) Комисията е решена да гарантира по-ефективно премахване на препятствията пред единния пазар на финансови услуги на дребно или поне да поддържа качеството на доставяните продукти и да осигури на потребителите възможност за информиран избор. Например Директивата за платежните услуги е насочена към подобряване на качеството на предоставяне на услуги на потребителите чрез по-бързо извършване на плащанията<sup>38</sup> и чрез улесняване на трансграничния достъп и възможността за използване на определени платежни продукти, например на директен дебит. Друг начин за гарантиране на високото качество на услугите, предоставени на потребителите, е издаването на сертификат за съответствие с международните стандарти<sup>39</sup>. Акредитираното сертифициране може да даде обоснована и ясна оценка за различните характеристики и да послужи на потребителите като показател за качество най-вече при трансгранична дейност.
- (22) В Европейския съюз има голямо разнообразие на банкови, застрахователни и спестовни продукти. Въпреки това в много случаи продукт, предлаган на един пазар, не може да се предлага на друг пазар, без да се налага адаптиране към местните изисквания, което да е свързано с големи разходи. Някои продукти, като възможността за извършване на трансграничен директен дебит например, могат да се окажат невъзможни поради различните правни режими. Тези изисквания отразяват потребностите и навиците на потребителите и могат да бъдат открити в правилата за защита на потребителите, в договорното право, в различията при данъчното облагане и правните системи. Изборът може да бъде ненужно намален и чрез въвеждане на ограничения за доставчиците и каналите за достъп до финансови услуги на дребно<sup>40</sup>. Тези ограничения се налагат, когато са добре обосновани.

---

<sup>38</sup> В някои държави-членки потребителите се радват на възможността плащането да се извършва на същия ден, а в други плащанията могат да отнемат от два до три дни, а в случаите на международни разплащания и повече.

<sup>39</sup> За допълнителна информация, свързана със сертифицирането, виж [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm).

<sup>40</sup> Например новите доставчици на платежни услуги като супермаркети, извършители на парични преводи и оператори на мобилни телефони в момента не могат да предложат услугите си на единния пазар.

- (23) Директивите, свързани със застраховането, директиви предоставят на застрахователите възможност да рекламират и продават пълен набор от застрахователни продукти в рамките на ЕС и отмениха предварителното одобряване на тарифите и условията на застрахователната политика. Застрахователните продукти обаче трябва да са съобразени с националните правила, обосновани от необходимостта за защита на „общия интерес“<sup>41</sup>. Това може да ограничи избора на продукти, достъпни за потребителите, и да доведе до повишаване на разходите на застрахователите<sup>42</sup>. Застрахователната индустрия изрази становище, че търговията на дребно е местна и се нуждае от силно местно присъствие. Комисията счита, че дейността трябва да се концентрира върху премахване на пазарния протекционизъм и намаляване на ненужните регулаторни разходи чрез отмяна на необосновани правила за защита на общия интерес и на бюрократични пречки, като например големия брой изисквания за отчетност. Установяването на подходящ регулаторен режим, който предоставя висок стандарт за защита на потребителите, ще доведе до естествено използване на възможностите за директна трансгранична търговия, тогава когато това е целесъобразно за компаниите и потребителите.

#### Текущи и планирани инициативи

В областта на **застраховането** през 2007 г. Комисията съвместно с Комитета за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор (CEIOPS) проучват националните правила за „общия интерес“, като отчитат принципите на съответната законодателна практика.

Секторът на платежните системи се саморегулира и изготвя необходимите технически и бизнес правила за изграждане на **Единна европейска платежна зона (SEPA)**, която се очаква да се реализира най-късно през 2010 г. Комисията наблюдава отблизо този процес. В съобщение, което предстои да бъде публикувано преди края на 2007 г., Комисията ще направи оценка на постигнатия напредък и ще разгледа допълнителни мерки за гарантиране успеха на SEPA в полза на потребителите.

---

<sup>41</sup> Идеята за общия интерес се основава на голямата и последователна съдебна практика на Съда на Европейските общности. Виж Съобщение на Комисията за интерпретиране на свободата за предоставяне на услуги и общия интерес в застрахователния сектор, (ОВ С 43 от 6 февруари 2000 г.).

<sup>42</sup> Налагането на изисквания върху застрахователните продукти на дребно в името на общия интерес може да бъде оправдано само в случаите, когато това е необходимо, за да се защитят потребителите, и ако не повтарят съществуващите в страната изисквания.

По-късно тази година Комисията ще публикува **Бяла книга за ипотечните кредити**, която ще съдържа предложения за подпомагане на създаването на интегриран пазар за ипотечни кредити. Въпросите, които ще разглежда, включват предсрочно погасяване, изисквания за предоставяне на информация, годишно процентно равнище на разходите, консултации, оценка на собствеността, регистриране на земята и процедури по отнемане на имуществото. През 2008 г. Комисията ще направи преглед на националните регулаторни рамки, в съответствие с които се търгуват продуктите за **рефинансиране на имоти** и ролята на **небанковите** финансови институции на ипотечните пазари, за да се прецени дали е необходима съответната интервенция от страна на ЕС.

Комисията ще проучи защо потребителите не купуват финансови услуги през граница и как могат да бъдат насърчени да търсят най-добрата сделка, която отговаря на техните потребности без оглед на местонахождението на доставчика на финансовите услуги, за да **развие базата от необходимите знания** за бъдещи политически инициативи.

Застаряването на населението и нарастващият натиск върху публичните финанси са ясни предизвикателства пред потребители и инвеститори и представляват нов пазар за финансовия сектор. Необходимо е рамката на ЕС да даде стабилна основа за създаване на конкурентен, отворен и ефективен пазар, който предлага решения за **дългосрочни спестявания, пенсиониране и пенсии**, които отговарят на потребностите на потребителите. Комисията е поръчала външно изследване, което в края на 2007 г. ще отчете състоянието към момента и развитието на пазара на дребно на средства за дългосрочни спестявания, което ще спомогне за установяване обхвата на продуктите, основните канали за разпространението им и какво влияе върху избора на потребителя. Въз основа на това Комисията ще проучи тенденциите, влияещи върху пазара на спестявания и пенсионни продукти, заедно със споразуменията и препоръките за тяхната продажба. Характеристиките на дългосрочните спестявания и пенсионните планове налагат специално внимание, за да се гарантира, че предлаганите стоки наистина отговарят на потребностите на потребителите и се търгуват коректно. Това са важни за потребителите решения, които се вземат веднъж в живота. Ето защо потребителите трябва да бъдат в позиция да направят своя избор, след като знаят всичко за продукта и имат правилна преценка за своите материални възможности и потребности.

Комисията счита, че би било от полза както за потребителите, така и за доставчиците на финансови услуги, ако бъдат предложени незадължителни опростени и стандартизирани финансови услуги като **основни банкови сметки**. Те могат да се окажат не толкова сложни като останалите продукти и биха отговаряли на европейския стандарт за защита на потребителите, например по отношение на изискванията за информация. Така те могат да бъдат предлагани трансгранично, без да е необходимо да се променят, за да отговорят на местните разпоредби. Банките няма да бъдат задължени да предлагат тези продукти, това ще става само при наличие на икономически аргументи в тяхна полза. Потребителите ще имат по-голям избор на по-лесни за разбиране продукти. Работата в посока оценяване на необходимостта, възможността за реализиране и полезността на такива незадължителни стандартизирани продукти, може да продължи.

#### 4.2. Повишаване доверието на потребителите

- (24) Европейските потребители трябва да имат нужната увереност, за да направят правилния избор. Проучванията обаче сочат, че европейските потребители продължават да са обезпокоени от рисковете, свързани с трансграничната дейност и недоверието в съществуващата правна защита<sup>43</sup>. Поради това са необходими допълнителни усилия, които да гарантират увереността на потребителите, че ще имат едни и същи права независимо от местонахождението на финансовата институция или избраните методи на търговия. В тази връзка се разглеждат четири основни аспекта: защита на интересите на потребителите, предоставяне на правно обезпечаване, осигуряване на достъп до адекватно обезщетение и насърчаване на стабилните и надеждни финансови институции за банкиране на дребно.

#### *Защита на интересите на потребителите*

- (25) Еднаквото равнище на защита в ЕС осигурява на потребителите доверие при избора сред различни доставчици на услуги независимо от местонахождението им в Европа. Тази защита осигурява еднородна конкурентна среда както за потребителите, така и за доставчиците на услуги.
- (26) Традиционно законодателството на ЕС в областта на финансовите услуги на дребно се стреми да установи минимални правила за защита на потребителите във всички държави-членки. Например Директивата относно животозастраховането изисква минимален срок за анулиране от 14 дни<sup>44</sup>. Този подход не се прилага безпроблемно: в много случаи държавите-членки прекратяват извън границите на минималните изисквания, с което намаляват сферата на действие на еднородната конкурентна среда и създават различни равнища на защита сред европейските потребители.

<sup>43</sup> Сrv. бележка под линия 19.

<sup>44</sup> Виж член 35 от Директива 2002/83/ЕО.

- (27) Промененото предложение за изменената Директива за потребителския кредит<sup>45</sup>, чието приложно поле е стеснено в сравнение с оригиналното предложение от 2002 г., цели да насърчи създаването на истински единен пазар на потребителския кредит, като гарантира висока степен на защита на потребителите. Те следва да имат възможност за достъп до по-широк кръг от продукти на потребителския кредит на по-конкурентни цени. Доставчиците на тези услуги следва да имат възможност да реализират продуктите си на потребителския кредит във всички държави-членки, без да им се налага да приспособяват основните характеристики към различните национални законодателства. Все още се оказва много трудно да се постигне консенсус между държавите-членки по отношение на съдържанието и равнището на хармонизация.
- (28) Финансовите услуги все по-интензивно се продават или реализират по интернет или по телефона. Директивата относно дистанционна търговия на потребителски финансови услуги<sup>46</sup> бе приета през 2002 г. с цел повишаване на доверието на потребителите при използването на тези технологии в сферата на трансграничните финансови услуги и за да се гарантира гладкото функциониране на единния пазар. Основни елементи от директивата са изискванията за информация, предоставяна преди сключването на дистанционния договор и правото на оттегляне от договора.
- (29) Директивата за пазарите на финансови инструменти<sup>47</sup> представя хармонизиран изчерпателен набор от оперативни условия, приложими по отношение както на инвестиционните фирми, така и на кредитните институции и определящи взаимоотношенията между тях и техните клиенти при предлагането на инвестиционни услуги. Тази рамка включва набор от правила за осъществяване на стопанска дейност, правила за най-добро изпълнение и обработка на поръчки на клиенти, както и разпоредби, свързани с подбудителство и конфликти на интереси. Специално внимание е отделено на клиентите на дребно, за които е създаден специфичен режим, свързан със засилени задължения на фирмата, свързани с общественото доверие. Целта на този подход е да защитава потребителите, като насърчава отговорно поведение у фирмите<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> COM(2005) 483, 7 октомври 2005 г.

<sup>46</sup> Директива 2002/65/ЕО.

<sup>47</sup> Директива 2004/39/ЕО и мерките за прилагането ѝ, Регламент (ЕО) №1287/2006 и Директива 2006/73/ЕО.

<sup>48</sup> За да се избегне влиянието на допълнителните правила върху създаването на еднородна конкурентна среда и в същото време да се въведат бариери за влизане на пазара без повишаване на защитата на инвеститорите, Директивата относно пазарите на финансови инструменти въвежда гъвкава клауза, позволяваща на държавите-членки да добавят правила на национално равнище, но само в строго определени случаи, с цел повишаване на защитата на инвеститорите.

- (30) Потребителите са също непряко защитени чрез застраховката за професионална отговорност, която гарантира, че в случай на финансова загуба, дължаща се на небрежност при предоставяне на консултация или друго непрофесионално поведение от страна на застрахователните и инвестиционни посредници, могат да се подават искиове за нанесени щети или покриване на загуби<sup>49</sup>. В един последен доклад се прави заключението, че изискванията за застраховката за професионална отговорност остават валидни, но ще се изисква допълнителен мониторинг, тъй като законодателството все още не се прилага напълно в държавите-членки<sup>50</sup>.

### ***Предоставяне на правно обезпечаване на клиентите***

- (31) Правото, прилагано по отношение на договорните задължения, понастоящем се регулира от Римската конвенция от 1980 г. На основата на тази конвенция потребител, който сключва договор за доставка на стоки или услуги, се сблъсква със сложна ситуация: приложимото по отношение на договора право е по принцип избрано от договарящите се страни, което често на практика означава от предоставящата услугата страна в стандартните условия. Потребителят обаче при определени условия ще се възползва от защитата, предоставена от задължителните разпоредби на правото на държавата, където той пребивава<sup>51</sup>. Предложението за регламент относно правото, прилагано по отношение на договорните задължения<sup>52</sup>, ще измени донякъде правилата за прилаганото право по отношение на договорните задължения при договорите с потребителите. Едно от най-важните изменения е установяването на принципа, че правото на държавата, където пребивава потребителят, обикновено се прилага по отношение на договора, ако предоставящата услуги страна упражнява търговската си дейност в държавата, където потребителят обичайно пребивава<sup>53</sup>. Това ще осигури по-добро правно обезпечаване и по този начин и доверие за потребителя, който ще знае, че познатите му правила ще се прилагат по отношение на договора. В момента в Съвета и Европейския парламент се обсъжда предложението за регламент, с цел по-конкретно да се постигне адекватен баланс на законните интереси на потребителите и сектора.

---

<sup>49</sup> Виж разпоредбите, включени в Директиви 2002/92/ЕО и 2006/49/ЕО.

<sup>50</sup> COM(2007) 178, 11.4.2007.

<sup>51</sup> Член 5 от Конвенцията.

<sup>52</sup> COM(2005) 650, 15 декември 2005 г.

<sup>53</sup> Някои области не попадат в приложението на предложеното правило: директивите относно животозастраховането и застраховането, различно от животозастраховането, предвиждат специфични правила за конфликтите и по тази причина те имат предимство пред общия режим. Дания, Ирландия и Обединеното кралство не са част от конвенцията и не попадат под действието на регламента (въпреки че Обединеното кралство и Ирландия имат клауза за участие).



### *Осигуряване на достъп до адекватно обезщетение*

- (32) За да се гарантира сигурността при използването на трансгранични финансови услуги, потребителите трябва да знаят, че разполагат с лесен достъп до обезщетение в случай на спор. Потребителите имат две основни опции: да отнесат спора си в съда или да се обърнат към схема за извънсъдебно алтернативно разрешаване на спорове, като например омбудсман или комисия по жалби на потребителите. Алтернативното разрешаване на спорове не замества възможността за съдебни действия, но предлага една по-лесна, по-евтина и по-бърза алтернатива. Схемите за алтернативно разрешаване на спорове могат да са държавни или частни инициативи. Отчасти поради тези различия статутът на решенията на алтернативното разрешаване на спорове може да се променя.
- (33) Обикновено схемата за алтернативно разрешаване на спорове в държавата на доставчика на финансовите услуги притежава компетентността да разрешава жалбите на потребителите. Това може да се окаже сложно за потребителите при трансграничните спорове, тъй като те трябва да знаят за съществуването и познават в детайли чуждестранните схеми за алтернативно разрешаване на спорове. През 2001 г. Комисията създаде мрежа, подпомагаща алтернативното разрешаване на спорове в ЕС – FIN-NET<sup>54</sup>, в която потребителите си сътрудничат на основата на общи правила, като по този начин се улеснява извънсъдебното разрешаване на трансгранични спорове на потребителите на финансови услуги. Сътрудничеството между членовете на FIN-NET означава, че потребителите следва да се обръщат към схемите за алтернативно разрешаване на спорове в собствените си държави. Схемите на членовете на FIN-NET подпомагат потребителите при прехвърлянето на жалбите на компетентната схема за алтернативно разрешаване на спорове в държавата на предоставящата финансови услуги страна.
- (34) Въпреки тези усилия разглеждането на жалбите на потребителите все още може да се окаже проблемно в трансграничен контекст.

### *Насърчаване на стабилните и надеждни финансови институции за банкиране на дребно*

- (35) Стабилната надзорна рамка е от огромно значение. В действителност потребителите се нуждаят от сигурност в стабилността на финансовите институции независимо от това къде се намират в Европейския съюз. Настоящата надзорна рамка на ЕС следва да се преразглежда постоянно и да се адаптира към пазарната и финансова ситуация. Следващата стъпка в тази връзка ще бъде модернизацията на застрахователната законодателна рамка с предстоящото предложение „Solvency 2”.

---

<sup>54</sup> FIN-NET понастоящем има 48 членове от 21 държави от Европейското икономическо пространство (ЕИП).

- (36) Специфичните директиви в областта на инвестиционните услуги<sup>55</sup> и банкирането<sup>56</sup> гарантират, че потребителите в ЕС разполагат с висок стандарт на защита, в случай че институцията, в която те са вложили средства или са инвестирали, претърпи крах. След направен преглед на рамката на схемите за гарантиране на депозити Комисията ще се стреми да гарантира, че потребителите са добре информирани за покритието на депозитите си; че всички депозити са гарантирани, дори и по-новите финансови продукти, и че е съкратен периодът от време, необходимо за възстановяване на средствата на потребителите<sup>57</sup>.

#### Текущи и планирани инициативи

Преговорите в Съвета по измененото предложение за нова **Директива за потребителския кредит** се провеждат с цел бързото ѝ приемане.

Целта на нарастващата трансгранична дейност, свързана с дистанционни финансови услуги за потребителите, все още не е постигната<sup>58</sup>. Комисията започна преглед на **Директивата относно дистанционния маркетинг на финансовите услуги**<sup>59</sup> и направи две проучвания, за да оцени правното и икономическо влияние на директивата. Докладът на Комисията се предвижда за 2008 г. Той ще оцени дали директивата е постигнала целите си и ако не е, поради какви причини. Ако е необходимо, Комисията ще предложи изменения в директивата.

Комисията отблизо ще следи работата на Комитета за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор (CEIOPS) през 2007 г., за да проучи **сътрудничеството между надзорните органи** по въпросите, пряко засягащи защитата на титуляри на застрахователни полици, като разглеждането на трансграничните жалби.

Комисията ще наблюдава съществуващите препоръки<sup>60</sup>, които установяват редица минимални гаранции по **схемите за алтернативно разрешаване на спорове**. Когато бъде прието, предложението за директива относно някои аспекти за посредничество в граждански и търговски дела<sup>61</sup> ще допълни препоръките чрез гарантиране на благонадеждна връзка между процеса на посредничество и съдебното производство.

<sup>55</sup> Директива 97/9/ЕО.

<sup>56</sup> Директива 94/19/ЕО.

<sup>57</sup> СОМ(2006) 729, 27 ноември 2006 г.

<sup>58</sup> Срв. бележка под линия 19.

<sup>59</sup> Директива 2002/65/ЕО.

<sup>60</sup> Препоръка относно принципите, прилагани по отношение на органи, отговорни за извънсъдебно разрешаване на спорове на потребители, 30 март 1998 г., и Препоръка относно принципите за извънсъдебните органи, занимаващи се с разрешаване на спорове на потребители по взаимно съгласие, 4 април 2001 г.

<sup>61</sup> СОМ(2004) 718 от 22 октомври 2004 г.

Комисията разбира, че не всички национални схеми за алтернативно разрешаване на спорове са членове на FIN-NET и че не всички държави-членки на ЕС имат схеми за алтернативно разрешаване на спорове в областта на финансовите услуги. Комисията ще се обърне към компетентните национални органи по-късно тази година, за да събере информация за съществуващите национални схеми за алтернативно разрешаване на спорове, които не са членове на FIN-NET, и да установи различията. След това тя ще оцени как различията между членовете на FIN-NET и на национално ниво могат да се отстранят.

#### **4.3. Даване на права на потребителите**

- (37) Потребителите могат да използват по най-ефективен начин единния пазар, ако те притежават финансова грамотност да вземат самостоятелно решения, ако са добре информирани, получават независима висококвалифицирана консултация и могат да избират свободно своя доставчик. Чрез даването на права на потребителите те стават по-уверени при избора на най-добрите сделки, които отговарят на нуждите им независимо от местоположението на доставчика на финансови услуги. Това от своя страна може да стимулира конкуренцията и да накара пазарите на финансови услуги да работят по-добре.

#### ***Повишаване на финансовата грамотност на потребителите***

- (38) Повишаването на грамотността на потребителите по отношение на финансовите въпроси придобива все по-голяма важност, особено с оглед на това, че потребителите играят все по-голяма роля при вземането на решения, засягащи финансовата им сигурност, и предвид на това, че капиталовите пазари стават по-достъпни за потребителите. Редица международни проучвания показват ниско равнище на разбиране на финансовите въпроси от страна на потребителите<sup>62</sup>. Съществува също пряка зависимост между ниското равнище на функционална грамотност и способността за вземане на подходящи финансови решения. За потребителите с ниска финансова грамотност е трудно да разберат и извлекат полза от информацията, която те получават при ползването на финансови услуги, тъй като информацията като правило е изготвена, като се имат предвид по-скоро средните потребители, отколкото тези с по-ниско равнище на финансова грамотност.

---

<sup>62</sup> Виж например „Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline”, UK Financial Services Authority, март 2006 г.; проучване на Irish National Adult Literacy Agency, август 2006 г. (виж <http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>); резултати от проучване, публикувано от работната група на Autorité des Marchés Financiers (Франция), юни 2005 г. (виж [http://www.amf-france.org/documents/general/6080\\_1.pdf](http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf)).

### Текущи и планирани инициативи

Тъй като финансовото образование е въпрос, който се отнася предимно до държавите-членки, Комисията вече е финансирала някои инициативи за **финансова грамотност** в контекста на работата си за защита на потребителите и за борбата срещу социалната маргинализация<sup>63</sup>, като счита, че може да се направи повече, за да се насърчи предоставянето на висококвалифицирано финансово образование. Ролята на Комисията може например да се прояви в разработването на насоки, събирането и насърчаването на най-добрите практики или налагане на иновативни подходи. При разработването на политиката си за финансова грамотност Комисията ще използва информация, получена при обратната връзка с участниците в Конференцията по финансова стабилност, състояла се на 28 март 2007 г., и резултатите от поръчаното от нея проучване върху схемите за финансова грамотност в ЕС, които ще са на разположение в края на 2007 г.

### *Предоставяне на правилната информация в правилното време*

- (39) Изборът на неподходящ продукт може да има неблагоприятни последици за дребните потребители и инвеститори, а най-добрата защита срещу това е доброто разгласяване и надеждността на информацията. Добрата информация помага на потребителите да разберат основните характеристики на финансовия продукт, включително рисковете, потенциалната печалба и разходи. Фактите обаче<sup>64</sup> показват, че предоставяната информация често е неподходяща или твърде сложна, което прави трудно сравняването на цените, продуктите и доставчиците и вземането на обосновано финансово решение. Финансовите продукти са предмет на разнообразни изисквания за информацията и поради това предлагат различни степени на защита. Комисията счита, че информацията следва да е пълна, коректна, ясна, съгласувана, разбираема и представена своевременно. Изискванията за информацията също следва да са непротиворечиви.

---

<sup>63</sup> Например през 2005–2006 г. Европейската комисия финансира програмата „DOLCETA” – онлайн средство за обучение, предназначено за доставчиците на обучение за възрастни. През 2006 г. Европейската комисия финансира проучване (осъществено от консорциум от агенции за управление на дълг) на инициативите в областта на финансовото обучение в ЕС с цел разработване и споделяне на най-ефективни модели на работа и нови стратегии, които ще подобрят достъпа до финансови услуги на хора, живеещи в бедност и социална маргинализация, и особено на свръхзадължнели хора.

<sup>64</sup> SEC(2007) 106 от 31 януари 2007 г., стр. 67 и „Евробарометър 230: Общественото мнение в Европа за финансовите услуги“, август 2005 г.

### Текущи и планирани инициативи

Комисията понастоящем осъществява **инициативи за подобряване на качеството на предоставяната на потребителите информация** в области като потребителски кредит, ипотечен кредит, инвестиционни фондове (UCITS) и платежни услуги.

Ще бъдат проведени **сондажи сред потребителите**, за да се оцени целесъобразността и полезността на **информацията преди сключване на договор** в определени области, като например при кредитите.

В областта на **дългосрочните спестявания и инвестиции**, както вероятно и в други области, секторният подход към законодателството създава ситуация, при която въпреки че някои продукти са възприемани от инвеститорите като притежаващи сходни характеристики, те са предмет на различни изисквания, особено по отношение на разкриването на информация както на мястото на извършване на продажбата, така и на постоянна основа. За да гарантира, че изискванията за информацията в правната рамка на финансовите услуги са подходящи и последователни, Комисията ще осъществи **сравнително секторно проучване** през 2008 г. То ще се основава на работата на трите комитета от Третото равнище по правилата за водене на бизнес (включително за разкриване на информация) при подобните инвестиционни продукти.

### Консултиране на потребителите

- (40) Предоставянето на консултация се различава от предоставянето на информация. Докато информацията просто описва даден продукт или услуга, консултацията предполага препоръка, отправена към даден потребител да избере определен продукт. Когато се дава консултация, тя трябва да е обективна, основана на профила на клиента и съответстваща на сложността на продуктите и свързаните с тях рискове. Това вече е залегнало в Директивата за пазарите на финансови инструменти по отношение на предоставянето на инвестиционна консултация (а именно препоръките към клиентите трябва да са съобразени с финансовото им положение). За продукти като жилищни заеми и пенсионни спестявания, които имат значително влияние върху финансовото положение на потребителя, потребителите в някои държави разчитат на независима висококвалифицирана консултация, за да вземат правилното решение.
- (41) Комисията отделя засилено внимание на ролята на финансовите посредници. Пазарната инфраструктура на продажбите и доставките не винаги е оптимална, за да подпомага потребителите при избора на разумни и подходящи финансови продукти. Например посредничеството при пенсионните продукти понастоящем варира при различните продукти в зависимост от класификацията на „пенсионните стълбове”<sup>65</sup>, въпреки че някои от предоставяните услуги имат сходни характеристики.

<sup>65</sup> Пенсионната рамка в ЕС като правило се характеризира с трикомпонентна структура, която често се използва в дебатите и дискусиите на европейско равнище: първи стълб – законоустановени пенсионни схеми; втори стълб – пенсионно осигуряване по професионални схеми; трети стълб – индивидуално доброволно пенсионно осигуряване. Тази класификация най-

### Текущи и планирани инициативи

В най-скоро време Комисията ще осъществи проучване върху **кредитните посредници** с цел анализиране на пазара на кредитни посредници в ЕС и преглед на рамката, съгласно която те оперират, както и установяване на всички възможни вреди за потребителя. На основата на това проучване Комисията ще прецени дали е необходимо да предложи създаването на подходяща европейска правна рамка.

Ще бъде направен преглед на **Директивата за застрахователно посредничество**<sup>66</sup>, за да се гарантира, че тя постига своите цели за защита на потребителите, като насърчава единния застрахователен пазар. Като първа стъпка Комисията се обърна към Комитета за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор(CEIOPS) да разгледа внимателно начина, по който директивата се осъществява. Този доклад ще се използва като основа за евентуално преработване на директивата през 2008–2009 г.

**Бялата книга за ипотечния кредит** ще разгледа въпроса, свързан с осигуряване на висококвалифицирана независима консултация за потребителите.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- (42) Настоящата Зелена книга има за цел да повиши и задълбочи нашето разбиране за проблемите, стоящи пред потребителите и бизнеса в областта на финансовите услуги на дребно, както и да установи възможностите и препятствията за по-нататъшни инициативи в тази област. Обсъждането ще продължи до 16 юли 2007 г. Ако не е посочено друго, всички отзиви от обсъждането ще бъдат публикувани на интернет страницата на Комисията на адрес [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm).
- (43) Комисията ще организира изслушване на 19 септември 2007 г., за да направи изводи от обсъждането върху Зелената книга и да обсъди с всички заинтересовани страни какви инициативи са необходими за постигането на по-ефективен вътрешен пазар на финансови услуги на дребно.
- (44) Резултатите от това разширено обсъждане ще бъдат обобщени в Прегледа на единния пазар, който ще бъде публикуван през есента.

---

<sup>66</sup> общо отразява различните правни характеристики на трите стълба, въпреки че текстовете на Общността, засягащи пенсиите, формално не се позовават на стълбовете.  
Директива 2002/92/ЕО.

- (1) Съгласни ли сте с целите и приоритетите, залегнали в настоящата книга?
- (2) Има ли въпроси, които не са включени в настоящата Зелена книга, а са от значение за интегрирането на пазарите на финансови услуги на дребно, и на които Комисията трябва да обърне внимание? Например, дали в ежедневието си потребителите се сблъскват с изисквания или ограничения от страна на доставчиците на финансови услуги или други заинтересовани страни (работодатели, социално осигуряване, гранични финансови услуги и др.), които ограничават възможностите им да използват трансграничните финансови услуги (като например задължението да имат банкова сметка или застрахователна полица в определена държава, и др.).
- (3) Комисията е предприела редица инициативи, за да подобри обсъждането с потребителите и да осигури участието им в процеса на формиране на политиката. Трябва ли да се предприемат допълнителни мерки и ако е необходимо, какви?
- (4) Изборът на потребителите ограничава ли се ненужно, като се ограничават доставчиците или каналите, чрез които те имат достъп до финансови услуги на дребно. Кои, според вашите наблюдения, са тези ограничения?

(45) Настоящата книга представя действията, които понастоящем се предприемат, за да могат потребителите да се възползват от интегрирания финансов пазар на ЕС, и търси обратна връзка със заинтересованите страни за посоката на развитие. Въз основа на свършената работа досега обаче Комисията счита, че съществуват възможности за по-голяма дейност, която да гарантира, че европейските пазари на финансови услуги на дребно ще достигнат потенциала си и гражданите ще се възползват от предимствата на единния пазар. Комисията желае по-специално да получи обратна информация по следните специфични въпроси:

- (5) Въпреки усилията, включително и създаването на FIN-NET, обработването на **жалбите на потребители в областта на трансгранични финансови услуги** все още е проблематично. Комисията ще приветства сътрудничеството при намиране на начини за подобряване на настоящата ситуация. Например задължени ли са държавите-членки да гарантират съществуването на схеми за алтернативно разрешаване на спорове? Задължени ли са доставчиците да се съобразяват със схемите за алтернативно разрешаване на спорове? Задължени ли са те по договор да предлагат механизми за алтернативно разрешаване на спорове на своите клиенти?
- (6) Създаването на **Единна европейска платежна зона (SEPA)** предлага предизвикателства и възможности както за бизнеса, така и за потребителите. Какво мислят заинтересованите страни за влиянието на проекта SEPA върху потребителите? Следва ли потребителите да участват по-активно в управлението и подготовката на SEPA?

- (7) Предвид стартирането на проучването за **кредитните посредници** по-късно тази година Комисията би желала да е наясно дали заинтересованите страни мислят, че настоящата правна рамка е достатъчна и дали потребителите срещат определени трудности при контактите си с кредитните посредници, особено при трансграничните си контакти.
- (8) Комисията счита, че тя има важна роля за развитието на конкурентен, открит и ефективен пазар на схемите за **дългосрочно спестяване и пенсиониране**, които да отговарят на нуждите на потребителите. Съгласни ли са заинтересованите страни и как Комисията би могла да допринесе за това? Може ли да се предвиди създаването на незадължителен правен режим в рамките на ЕС („28-и режим“) за спестяванията и/или пенсионните продукти от третия стълб?
- (9) Смятате ли, че би било от полза както за банките, така и за потребителите, ако банките имат възможността да предлагат **незадължителен опростен стандартизиран продукт**, който да разполага с добро ниво на защита на потребителите, да бъде лесноразбираем и да може да се предлага през граница, без да е необходимо да се изменя, за да се съобрази с местните правила?
- (10) Комисията счита, че е възможно да бъде направено повече, за да се подобрят **финансовата грамотност и способности на потребителите**. Евентуалните мерки включват разработване на насоки или насърчаване на най-ефективните модели на работа. Комисията ще приветства предложения за това как тази политика следва да бъде развита по-нататък на европейско ниво.
- (11) Считате ли, че действащите разпоредби относно **информацията за потребителите**, които се съдържат в директивите за финансовите услуги, са последователни и съгласувани помежду си? Ако това не е така, как Комисията би могла да гарантира, че изискванията за информацията са на необходимото ниво и осигуряват нужната информация, без да натоварват допълнително? Смятате ли, че информирането на потребителите е достатъчно, или трябва да се предоставят и **съвети**? Ако отговорът е да, дали предоставянето на съвети трябва да е задължително или само ако бъде поискано?
- (12) Мерките за улесняване на достъпа на кредиторите до **кредитни данни** ще се дискутират в контекста на предстоящото публикуване на Бялата книга за ипотечния кредит. Комисията счита, че може да се направи повече, за да се улесни достъпността до кредитни данни, особено при трансграничните услуги. Кой има право на достъп до данни за потребителския кредит? Как може да се подобри трансграничния трансфер на данните за потребителския кредит, като се гарантира в частност, че мобилността на кредитните данни все повече съответства на мобилността на потребителите? Може ли меморандумът за разбирателство, осигуряващ свободно движение на данните между кредитните бюра, да бъде едно изпълнимо решение?



- (13) Разпокъсаността на **застрахователните пазари на дребно**, например в областта на автомобилното застраховане, не позволява на потребителите да се възползват в максимална степен от интеграцията в ЕС в тази област. Мислите ли, че трябва да се направи повече на равнище Европейски съюз по отношение на тази разпокъсаност?
- (14) **Мобилността на потребителите** и конкуренцията са пряко свързани. Комисията ще приветства сътрудничеството по отношение на това как може да се повиши мобилността на потребителите. В частност в областта на банковите сметки и като следствие от работата на експертната група виждат ли заинтересованите страни основание например за споразумения за смяна на банковите сметки в ЕС? Ще има ли SEPA влияние върху мобилността на потребителите?