



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.4.2007  
COM(2007) 226 definitief

**GROENBOEK**

**over financiële diensten voor consumenten in de interne markt**

(door de Commissie ingediend)

# GROENBOEK

## over financiële diensten voor consumenten in de interne markt

### (voor de EER relevante tekst)

#### SAMENVATTING

De Commissie onderzoekt momenteel de interne markt om na te gaan of het haar beleid op dit terrein nog wel in de 21e eeuw past. In het tussentijds verslag voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad wordt de nieuwe benadering inzake het gebruik van internemarktinstrumenten uiteengezet, met bijzondere aandacht voor het verbeteren van het welzijn van de consument<sup>1</sup>. De Commissie zal haar definitieve verslag in het najaar van 2007 indienen; dit verslag zal ook concrete maatregelen ter bescherming van de belangen van de burgers omvatten. Financiële diensten voor consumenten vormen een belangrijk onderdeel van dit onderzoek.

Financiële diensten voor consumenten vormen een essentieel onderdeel van het dagelijks leven van de burgers van de EU. Ondanks de aanzienlijk vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt ten aanzien van het creëren van een interne markt voor financiële diensten, blijkt uit onderzoek dat de integratie van de financiële diensten voor consumenten kennelijk nog te wensen overlaat en dat op bepaalde terreinen onvoldoende concurrentie bestaat.

Het Groenboek bouwt voort op het Witboek over het beleid op het gebied van financiële diensten 2005–2010 van de Commissie<sup>2</sup>, de resultaten van het onderzoek van de Commissie naar de sector retailbanking<sup>3</sup>, en het tussentijds verslag over verzekeringen voor bedrijven<sup>4</sup>; het is gericht op een beter inzicht in de problemen waarmee de consumenten en de bedrijfstak te maken hebben op het terrein van financiële diensten voor consumenten, en op het vaststellen van de mogelijkheden voor en de belemmeringen van verdere initiatieven op dit terrein. De specifieke resultaten van deze raadpleging, met inbegrip van eventuele maatregelen ter verbetering van het functioneren van de markten van financiële diensten voor consumenten, zullen worden verwerkt in het eindverslag van de evaluatie van de interne markt (Single Market Review), dat in het najaar gepubliceerd zal worden.

Het Groenboek geeft de overkoepelende/algemene doelstellingen van het beleid van de Commissie op het terrein van financiële diensten voor consumenten aan, beschrijft meer gedetailleerd welke acties noodzakelijk zijn om de gebruikers in staat te stellen om te profiteren van een geïntegreerde financiële EU-markt, en nodigt alle betrokken partijen uit om feedback te geven wat de gekozen beleidskoers betreft.

De Commissie is van mening dat de integratie van de EU-markten van financiële diensten voor consumenten verder ontwikkeld kan worden door:

---

<sup>1</sup> COM(2007) 60 van 22.2.2007.

<sup>2</sup> COM(2005) 629 van 1.12.2005.

<sup>3</sup> COM(2007) 33 van 31.1.2007 en SEC(2007) 106 van 31.1.2007.

<sup>4</sup> "Interim Report on the Business Insurance Sector Inquiry" van 24 januari 2007.

- consumenten concrete voordelen te bieden, door ervoor te zorgen dat behoorlijk gereguleerde open markten en gezonde concurrentie leiden tot producten die voldoen aan de behoeften van de consumenten, met voldoende keuze, redelijke prijzen en goede kwaliteit;
- het vertrouwen van de consument te versterken, door ervoor te zorgen dat consumenten een afdoende niveau van bescherming genieten waar dat noodzakelijk is, en dat de aanbieders financieel gezond en betrouwbaar zijn;
- consumenten in staat te stellen om de in hun financiële omstandigheden juiste beslissingen te nemen. Dat vermogen berust op verschillende elementen, waaronder: financiële basiskennis; duidelijke, relevante en tijdige informatieverstrekking; degelijk advies; en concurrentie op gelijke voet (een "level playing field") voor producten die als gelijkaardig beschouwd worden. Consumenten die aldus "empowered" zijn, zullen meer vertrouwen hebben bij het zoeken naar het aanbod dat het beste aan hun behoeften beantwoordt, ongeacht de locatie van de betreffende aanbieder van financiële diensten.

Er is een aantal initiatieven op EU-niveau gaande of in voorbereiding op terreinen als beleggingsfondsen, betalingen, verzekeringen, hypothecair krediet, bankrekeningen en kredietbemiddelaars, maar op andere terreinen, zoals pensioenspaarregelingen en financiële basiskennis, zijn de werkzaamheden nog in het beginstadium.

De Commissie is van mening dat constante waakzaamheid geboden is om te verzekeren dat de burgers de vruchten van de interne markt kunnen plukken. Bij de tenuitvoerlegging van haar strategie zal de Commissie een open en "inclusieve" benadering volgen voor het identificeren en aanpakken van problemen, het complete scala van beleidsinstrumenten in overweging nemen, en waar nodig doelgerichte actie ondernemen.

**De Commissie begroet algemene opmerkingen en feedback van alle betrokken partijen over de inhoud van dit document, en hun antwoorden op de hier gestelde vragen. Reacties dienen uiterlijk op 16 juli 2007 te worden gezonden aan markt-retailraadpleging@ec.europa.eu.** De reacties zullen op de website van de Commissie worden gepubliceerd, tenzij inzenders uitdrukkelijk aangeven dat zij dat niet wensen.

## 1. INLEIDING

- (1) De Commissie onderzoekt momenteel de werking van de interne markt om na te gaan of het haar beleid op dit terrein nog wel in de 21e eeuw past. In het tussentijds verslag voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad wordt de nieuwe benadering inzake het gebruik van internemarktinstrumenten uiteengezet, met bijzondere aandacht voor het verbeteren van het welzijn van de consument<sup>5</sup>. De Commissie zal haar eindverslag in het najaar van 2007 indienen; dit verslag zal ook concrete maatregelen ter bescherming van de belangen van de burgers omvatten. Financiële diensten voor consumenten vormen een belangrijk aspect van deze evaluatie.

---

<sup>5</sup> Zie voetnoot 1.

- (2) Het Groenboek bouwt voort op het Witboek over het beleid op het gebied van financiële diensten 2005–2010 van de Commissie<sup>6</sup>, de resultaten van het onderzoek van de Commissie naar de sector retailbanking<sup>7</sup>, en het tussentijds verslag over verzekeringen voor bedrijven<sup>8</sup>. Het is gericht op een beter inzicht in de problemen waarmee de consumenten en de bedrijfstak te maken hebben op het terrein van financiële diensten voor consumenten, en op het vaststellen van de mogelijkheden voor en de belemmeringen van verdere initiatieven op dit terrein. De resultaten van deze raadpleging zullen worden verwerkt in het evaluatieverslag over de interne markt, dat in het najaar gepubliceerd zal worden.
- (3) Het Groenboek geeft de overkoepelende/algemene doelstellingen van het beleid van de Commissie op het terrein van financiële diensten voor consumenten aan, beschrijft meer gedetailleerd welke acties noodzakelijk zijn om de gebruikers in staat te stellen om te profiteren van een geïntegreerde financiële EU-markt, en nodigt alle betrokken partijen uit om feedback te geven wat de gekozen beleidskoers betreft.

## 2. CONTEXT

- (4) In dit document wordt onder financiële diensten voor consumenten verstaan: diensten als rekeningen-courant, overmakingen, persoonlijke leningen, hypotheekleningen, spaarregelingen, pensioenen, beleggingen en verzekeringsproducten, voor zover die aan individuele klanten, met inbegrip van kleine beleggers, worden verstrekt. Deze diensten zijn van essentieel belang voor het dagelijks leven van de burgers van de EU, vergemakkelijken hun volledige deelname aan het economisch leven, stellen hen in staat om vooruit te plannen, en bieden bescherming bij onvoorziene omstandigheden. Het gaat daarbij om belangrijke financiële verplichtingen. Hypotheekleningen vormen voor de meeste burgers de belangrijkste financiële transactie in hun hele leven, en de uitstaande hypotheekleningen bedragen bijna 50% van het BBP van de EU<sup>9</sup>. Beleggingsfondsen vertegenwoordigen in de verschillende lidstaten tussen 4% en 23% van de financiële tegoeden van huishoudens<sup>10</sup>.
- (5) Financiële diensten voor consumenten zijn belangrijk in macro-economische termen. Retailbanking (meer dan de helft van de totale activiteit van banken) genereert jaarlijkse bruto-inkomsten ten bedrage van 2% van het BBP van de EU<sup>11</sup>. De vergrijzing van de bevolking betekent een groeiende belasting voor de overheidsfinanciën, waardoor de behoefte aan particuliere en bedrijfspensioenregelingen en ziekteverzekeringen toeneemt. Dit verklaart mede het groeiende economische belang van de sectoren pensioenen, verzekeringen en beleggingsfondsen. Tegen het einde van 2004 hadden beleggingen door verzekeraars een bedrag van 6 biljoen euro bereikt, en particuliere pensioenfondsen in de EU beheerden tegoeden van 2,5 biljoen euro<sup>12</sup>. Fondsen van instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) beheren een kapitaal van meer dan 5,7 biljoen euro, meer

---

<sup>6</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>7</sup> COM(2007) 33 van 31.1.2007 en SEC(2007) 106 van 31.1.2007.

<sup>8</sup> Zie voetnoot 4.

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

<sup>10</sup> SEC(2006) 1057 van 26.7.2006.

<sup>11</sup> SEC(2007) 106 van 31.1.2007, blz. 7.

<sup>12</sup> Zie voetnoot 10.

dan 50% van het BBP van de EU<sup>13</sup>. Levensverzekeringspremies alleen al vertegenwoordigen 5% van het BBP van de EU<sup>14</sup>.

- (6) Er is al aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de totstandbrenging van een interne markt voor financiële diensten voor consumenten. Er is een regelgevend kader dat moet verzekeren dat de aanbieders van financiële diensten voor consumenten op de terreinen banking, verzekering en effecten financieel gezond en betrouwbaar zijn<sup>15</sup>. Dit kader is ontworpen met het oog op meerdere beleidsdoelstellingen, waaronder bedrijfseconomische stabiliteit, concurrentie en een hoog niveau van bescherming voor consumenten en beleggers. Op bepaalde gebieden, zoals beleggingsdiensten en levensverzekering, zijn gedetailleerde regels ingevoerd om de belangen van particuliere klanten en beleggers te beschermen<sup>16</sup>. Verder heeft de invoering van de euro, in combinatie met de effecten van het Actieplan Financiële Diensten, de concurrentie op de Europese markten van financiële diensten, met name wholesalemakten, gestimuleerd.
- (7) De integratie van de financiële diensten voor consumenten laat kennelijk nog te wensen over en op bepaalde markten bestaat kennelijk nog te weinig concurrentie, met name op terreinen als betalingen en retailbanking<sup>17</sup>, waardoor de consumenten in de EU mogelijk niet in staat zijn om volledig te profiteren van de voordelen van de interne markt. Dit blijkt uit volgende indicatoren:

- **Geringe grensoverschrijdende activiteit.** Afgezien van icbe's blijft het aantal grensoverschrijdende transacties beperkt en activiteit door grensoverschrijdende vestigingen of fusies is geringer dan in de meeste andere sectoren<sup>18</sup>. Door de Commissie afgenomen enquêtes wijzen erop dat momenteel slechts 1% van de consumenten in de EU grensoverschrijdend financiële diensten op afstand inkopen, terwijl 26% van de consumenten dat binnen het eigen land doet, per telefoon of via internet<sup>19</sup>. In het verzekeringswezen heeft de consolidering van de bedrijfstak plaatsgevonden door fusies en nieuwe oprichtingen, en niet zozeer door het openen van filialen en het aanbieden van grensoverschrijdende diensten. De omvang van de grensoverschrijdende transacties is zeer gering<sup>20</sup>: binnenlandse verzekeringsmaatschappijen vertegenwoordigen meer dan 90% van de totale premie-inkomsten in de meeste markten. 50% van de totale omzet wordt geboekt door de 20 grootste Europese verzekeringsconcerns, die in veel gevallen in heel Europa en zelfs wereldwijd actief zijn<sup>21</sup>.

---

<sup>13</sup> EFAMA Quarterly Statistical Release Q3 2006.

<sup>14</sup> Bron: de European Insurance and Reinsurance Federation (CEA).

<sup>15</sup> Bv. Richtlijnen 2004/39/EG, 2006/48/EG en 2006/49/EG.

<sup>16</sup> Bv. Richtlijnen 2002/83/EG en 2004/39/EG.

<sup>17</sup> COM(2007) 33 van 31.1.2007, blz. 2 en 3.

<sup>18</sup> SEC(2005) 927 van 1.7.2005 en SEC(2006) 1057 van 26.7.2006.

<sup>19</sup> "Eurobarometer 230: Public Opinion in Europe on Financial Services", augustus 2005.

<sup>20</sup> Volgens gegevens van Eurostat nam de omvang van de intra-EU25-handel in verzekeringsdiensten met 14.6% af tussen 2003 en 2005.

<sup>21</sup> Zie voetnoot 14.

- **Aanzienlijke prijsverschillen.** Hoewel de rentepercentages wel iets dichter bij elkaar gekomen zijn op terreinen als hypotheekleningen, hoofdzakelijk als gevolg van algemene macro-economische convergentie en de invoering van de euro<sup>22</sup>, bestaan er nog aanzienlijke verschillen bij betalingsdiensten en producten als consumentenkrediet en rekeningen-courant<sup>23</sup>. Overmakingen (in euro's) bijvoorbeeld zijn in sommige lidstaten gratis en kosten in andere meer dan 10 euro<sup>24</sup>. In andere sectoren, zoals motorrijtuigen- en opstalverzekering, zijn vergelijkingen van de basisprijzen van verzekeringsproducten moeilijker, aangezien de mate van dekking en de plaatselijke risicofactoren sterk uiteenlopen<sup>25</sup>. In 2008 zal de Commissie de prijsverschillen van essentiële financiële diensten voor consumenten nader bestuderen.
- **Weinig diversiteit en keuze.** In bepaalde lidstaten kunnen hypotheekleningen met een vaste rente op lange termijn en bepaalde nieuwere producten, zoals "equity release"-hypotheekleningen, moeilijk te verkrijgen zijn, waardoor de vraag van de consumenten en de groei van de markt belemmerd kunnen worden. In vier lidstaten gelden voor meer dan een kwart van alle spaarrekeningen bepaalde belastingprijken, terwijl dergelijke producten elders in de EU zeldzaam zijn<sup>26</sup>. Problemen met aftrekbaarheid voor de belasting blijken een belemmering te zijn voor de grensoverschrijdende verkoop van bepaalde levensverzekering- en pensioenproducten.
- **Sterk uiteenlopende prestaties van de markt.** De winstgevendheid van aanbieders van financiële diensten loopt sterk uiteen. De winstgevendheid van retailbanking bijvoorbeeld ligt in de noordse landen, Spanje en Ierland consistent hoger dan het EU-gemiddelde, maar veel lager in Duitsland, Oostenrijk, Nederland en België<sup>27</sup>.

(8) Zonder verdere inspanningen is het waarschijnlijk dat de Europese markten voor financiële diensten voor consumenten gefragmenteerd zullen blijven. Uiteenlopende regelgevingen en kaders van consumentenbescherming, fiscaal beleid en gefragmenteerde infrastructures<sup>28</sup> creëren juridische en economische belemmeringen voor toegang tot de markt<sup>29</sup>. Juridische belemmeringen kunnen het aanbieden van bepaalde producten of de toegankelijkheid van marktinfrastructures verhinderen of bemoeilijken, waardoor de concurrentie beperkt en innovatie onderdrukt wordt. Economische belemmeringen, zoals de noodzaak producten, business models en prijsstellingstrategieën aan te passen, drijven de kosten van het zaken doen in een andere lidstaat op. Deze belemmeringen schrikken nieuwe aanbieders af, beperken de keuzes van de consument en houden de prijzen hoog. Hoge overstapkosten kunnen de mogelijkheden van consumenten om andere aanbieders te kiezen voor producten als

<sup>22</sup> SEC(2005) 927 van 1.7.2005.

<sup>23</sup> COM(2007) 33 van 31.1.2007, blz. 3.

<sup>24</sup> SEC(2007) 106 van 31.1.2007, blz. 63.

<sup>25</sup> Risicoprofielen verschillen per nationale en zelfs per regionale markt.

<sup>26</sup> SEC(2007) 106 van 31.1.2007, blz. 40.

<sup>27</sup> SEC(2007) 106 van 31.1.2007, blz. 22.

<sup>28</sup> Bv. betalingssystemen, clearing- en afwikkelingssystemen en kredietregisters.

<sup>29</sup> Bij verzekeringen bijvoorbeeld eisen sommige lidstaten dat verzekeraars een fiscaal vertegenwoordiger aanwijzen, om te verzekeren dat de belastingen op premies geïnd kunnen in het land van het risico; dit maakt het moeilijk om winstgevend zaken te doen in de beginfase.

bankrekeningen en beleggingsfondsen beperken. Wanneer consumenten geen toegang krijgen tot informatie, of alleen tot onvolledige informatie, zijn zij mogelijk niet in staat om te bepalen wat het meest voordelige aanbod is.

- (9) Ook het gedrag en de voorkeuren van de consumenten kunnen een beperkende factor zijn voor de integratie van de markt. Ondanks de toegenomen mobiliteit van de bevolking en de groei van het grensoverschrijdende aanbod van financiële diensten (ook via rechtstreekse kanalen zoals internet<sup>30</sup>) kiezen de meeste consumenten nog steeds voor producten die aangeboden worden door plaatselijke filialen en tussenpersonen<sup>31</sup>.
- (10) Maar ook al zullen de meeste klanten van financiële diensten voor consumenten ook in de toekomst niet verder kijken dan hun plaatselijke markt, en ook al moeten consumenten vrij blijven om een plaatselijk product of een plaatselijke dienst te kiezen als zij dat willen, de Commissie meent toch dat verdere hervormingen nodig kunnen zijn om de markten beter te laten functioneren, ten voordele van de consumenten.

### **3. BETERE REGELGEVING EN BETERE FINANCIËLE DIENSTEN VOOR CONSUMENTEN**

- (11) Voor het verbeteren van de werking van de Europese markten voor financiële diensten voor consumenten kan doelgerichte en weloverwogen actie nodig zijn, voortbouwend op wat al is bereikt. Enkele van de in de afgelopen jaren geraadpleegde betrokkenen hebben als hun mening te kennen gegeven dat meer regelgeving op dit terrein nauwelijks wezenlijke voordelen voor de consumenten zal brengen. Volgens anderen kan in bepaalde gevallen regelgeving noodzakelijk zijn. Om beleidsmaatregelen te kunnen ontwikkelen die concrete voordelen voor consumenten bieden, dient eerst een consensus te worden bereikt over wat eigenlijk de uitdagingen zijn.
- (12) Initiatieven dienen alleen te worden ontplooid wanneer dat duidelijke en concrete voordelen voor de burgers met zich brengt en als er goede economische redenen voor zijn. Beleidsmaatregelen dienen gebaseerd te zijn op betrouwbare economische gegevens en onderworpen te worden aan grondige effectbeoordelingen. Wat passende oplossingen zijn, moet per geval beoordeeld worden, op basis van de specifieke kenmerken van de markt en de geconstateerde problemen. De Commissie zal alleen nieuwe regelgevende initiatieven ondernemen op het terrein van financiële diensten voor consumenten als daar goede economische argumenten voor zijn en als factoren als het vertrouwen van de consument en grensoverschrijdende activiteit positief beïnvloed kunnen worden. Wanneer beleidsmaatregelen voldoende tijd hebben gehad om hun doelmatigheid te bewijzen, zal de Commissie het effect ervan evalueren, met name of die maatregelen werkelijke en concrete voordelen opleveren voor de consumenten. Wanneer maatregelen niet blijken te werken, zal de Commissie voorstellen om ze weer in te trekken.

---

<sup>30</sup> Volgens een recente enquête in Groot-Brittannië wikkelen meer dan 50% van de internetgebruikers (16,9 miljoen personen) hun bankzaken online af.

<sup>31</sup> Zie voetnoot 19.

- (13) Bij de uitvoering van haar strategie inzake financiële diensten voor consumenten zal de Commissie een open en inclusieve benadering volgen bij het identificeren en aanpakken van problemen, het volledige spectrum van bindende en niet-bindende beleidsinstrumenten overwegen, waar dat zinvol is initiatieven vanuit de markt en optionele wettelijke EU-kaders zoals de zogenaamde "28<sup>ste</sup> regelingen" bevorderen<sup>32</sup>. Waar nodig zullen doelgerichte acties worden ondernomen.

#### **4. DOELSTELLINGEN EN ACTIES**

- (14) In dit deel worden de doelstellingen van de Commissie op het terrein van financiële diensten voor consumenten uiteengezet, namelijk: de consumenten concrete voordelen brengen, met name wat prijzen en keuzemogelijkheden betreft; het vertrouwen van de consumenten versterken; en het "empoweren" van consumenten. Verder wordt uiteengezet hoe de Commissie deze doelstellingen wil verzekeren.

##### **4.1. Lagere prijzen en meer keuze voor consumenten**

- (15) De Commissie heeft zich voorgenomen om belemmeringen voor financiële diensten voor consumenten weg te nemen waar dat zal leiden tot concrete voordelen voor consumenten, in de vorm van een ruimere keuze aan producten die aan hun behoeften beantwoorden, en tegen concurrerende prijzen.

##### *Het drukken van de prijzen door meer concurrentie*

- (16) Het doel van het regelgevend kader van de EU is voorwaarden te creëren waaronder de concurrentie kan opbloeien en de marktwerking de prijzen kan drukken, bij gelijkblijvende kwaliteit van de aangeboden producten. De Commissie zal de nodige actie ondernemen, hetzij door controle op de naleving van de mededingingswetgeving, hetzij door krachtige maatregelen bij schendingen, in gevallen waar de communautaire wetgeving kennelijk niet toegepast of in acht genomen wordt. Zij kan ook andere initiatieven nemen (met inbegrip van wetgevende, als dat op basis van een volledige effectbeoordeling gerechtvaardigd lijkt) om ervoor te zorgen dat het eerlijk toegaat op de markten en dat consumenten meer waar voor hun geld krijgen. Obstakels voor de uitoefening van de in het EG-Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden zullen worden aangepakt om te verzekeren dat markten open en concurrerend zijn. Het onderzoek van de Commissie naar de sector retailbanking wijst erop dat betere toegang tot de markt voor in andere lidstaten gevestigde financiële instellingen de prijzen voor consumenten omlaag brengt<sup>33</sup>.
- (17) Het is belangrijk dat consumenten die van aanbieder willen wisselen daarbij op geen enkele manier ontmoedigd of gehinderd worden. Een markt met goed geïnformeerde en mobiele consumenten dwingt financiële instellingen te concurreren om klanten aan te trekken en te behouden.

---

<sup>32</sup> "28ste regelingen" zijn wetgevingskaders van EU-regels die niet in de plaats komen van nationale regels maar een optioneel alternatief vormen (bv. het statuut van Europese vennootschap).

<sup>33</sup> SEC(2007) 106 van 31.1.2007, blz. 32–33.



- (18) Belemmeringen van de mobiliteit van klanten, zoals kosten bij het opzeggen van een rekening of een verzekeringspolis, gebrekkige of te ingewikkelde informatie, "product tying" (verplichte combinaties van producten) en de administratieve belasting bij het overstappen naar een andere aanbieder, dienen te worden aangepakt.
- (19) Kredietinstellingen die geen toegang kunnen krijgen tot betrouwbare informatie over kredietwaardigheid kunnen hogere prijzen berekenen of zelfs weigeren om consumenten krediet te verlenen. Dat maakt het moeilijk voor consumenten om gunstigere aanbiedingen te vinden, zowel op nationaal niveau als grensoverschrijdend.

#### Lopende en geplande initiatieven

De Commissie zal de bij het onderzoek naar de sector **retailbanking**<sup>34</sup> geconstateerde belemmeringen voor concurrentie aanpakken. Wat betaalkaarten betreft, zal de Commissie de EG-mededingingswetgeving toepassen in het geval van regelingen die de kosten voor de consumenten kunstmatig hoog houden. Een ander werkterrein betreft multilaterale afwikkelingsprovisies, die gewoonlijk door de bank van de handelaar aan de bank van de kaarthouder betaald worden<sup>35</sup>. Praktijken die de concurrentie tussen netwerken verstoren, zullen getoetst moeten worden aan de mededingingsregels<sup>36</sup>. Afgezien van betaalkaarten zal de Commissie er ook voor trachten te zorgen dat de toegang tot kredietregisters en tot clearing- en afwikkelingsystemen niet onnodig geweigerd wordt.

De Commissie zal in samenwerking met de nationale mededingingsautoriteiten in het kader van het Europese Mededingingsnetwerk (ECN) bepalen hoe praktijken die de concurrentie beperken en nadelige gevolgen voor de consument hebben het beste aangepakt kunnen worden.

De Commissie heeft in 2006 een **deskundigengroep inzake cliëntmobiliteit** in verband met bankrekeningen opgericht. Deze groep zal in mei 2007 zijn aanbevelingen voorleggen. Enkele door de groep overwogen opties zijn regelingen voor het wisselen van bankrekening (op nationaal of EU-niveau) en verschillende maatregelen die de transparantie en vergelijkbaarheid van informatie moeten verbeteren. De Commissie zal deze opties zorgvuldig bestuderen en nagaan wat het effect ervan zou zijn voordat zij definitieve beslissingen neemt.

Gezien de toenemende mogelijkheden voor werknemers om in andere EU-lidstaten te gaan werken, en het belang van een goede voorbereiding op de pensionering, bijvoorbeeld door middel van bedrijfspensioenregelingen, heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende de verbetering van de **meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten**<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> SEC(2007) 106 van 31.1.2007, blz. 4–9.

<sup>35</sup> Zie COMP/34.579 betreffende MasterCard.

<sup>36</sup> Zoals het zogenaamde "blending" (de praktijk van banken bedrijven één globale prijs te berekenen voor het accepteren van kaarten van verschillende types en/of van verschillende netwerken) of het verbod van toeslagen om te voorkomen dat handelaren aanvullende kosten berekenen voor het gebruik van een van de duurere betaalmiddelen.

<sup>37</sup> COM(2005) 507 van 20.10.2005.

In het Witboek over hypothecair krediet, dat binnenkort zal verschijnen, zullen initiatieven ter vergemakkelijking van de overdraagbaarheid van de kredietgeschiedenissen van consumenten en ter verbetering van de toegang van kredietinstellingen tot **kredietgegevens** uiteengezet worden. De Commissie meent dat aangezien dit punt niet alleen voor hypotheek van belang is, horizontale initiatieven met betrekking tot de verbetering van de toegang tot en de overdraagbaarheid van kredietgegevens overwogen zouden kunnen worden.

### *Meer keuze, kwaliteit en innovatie*

- (20) Innovatie brengt nieuwe uitdagingen met zich; zo moet er bijvoorbeeld voor gezorgd worden dat de regelgeving aangepast is aan nieuwe producten, aanbieders of financiële adviseurs, dat consumenten in staat zijn om nieuwe producten te begrijpen en te vergelijken, en dat voor gelijkaardige producten gelijke concurrentievoorwaarden gelden. De Commissie wil de consument meer keuze bieden, althans voor zover dat in het voordeel van de consument is. Consumenten zijn vaak bezorgd dat een te grote keuze aan producten verwarrend kan zijn, waardoor het voor hen moeilijker wordt om het product te selecteren dat het beste bij hun behoeften aansluit.
- (21) De Commissie wil ervoor zorgen dat door de verwijdering van obstakels voor een interne markt voor financiële diensten voor consumenten de kwaliteit van de aangeboden producten verbeterd of ten minste gehandhaafd wordt, en dat consumenten in staat zijn om een gefundeerde keuze te maken. De Richtlijn Betalingsdiensten bijvoorbeeld is bedoeld om de kwaliteit van de dienstverlening aan consumenten te verbeteren door de afwikkeling van overmakingen te versnellen<sup>38</sup> en door de grensoverschrijdende beschikbaarheid en gebruikmaking van bepaalde betaalproducten, zoals automatische afschrijving, te vergemakkelijken. Een andere manier om de kwaliteit van de geboden diensten te verzekeren zou certificering door een erkende instantie aan de hand van internationale normen kunnen zijn<sup>39</sup>. Certificering zou een degelijke en transparante beoordeling van verschillende aspecten van prestaties kunnen zijn en als kwaliteitsindicator voor consumenten kunnen dienen, met name bij grensoverschrijdende activiteit.
- (22) In de EU wordt een grote verscheidenheid van bank-, verzekerings- en spaarproducten aangeboden. Een product dat bedoeld is voor consumenten in een bepaalde markt kan echter in veel gevallen niet op een andere markt aangeboden worden zonder kostbare aanpassingen aan de plaatselijke voorschriften. Bepaalde producten, zoals de mogelijkheid van grensoverschrijdende automatische afschrijvingen, kunnen eventueel niet verkrijgbaar zijn vanwege uiteenlopende wettelijke regelingen. Dergelijke wettelijke eisen kunnen verband houden met de plaatselijke gewoonten en behoeften van consumenten en zijn te vinden in regels inzake consumentenbescherming, verbintenissenrecht, en fiscale en wetgevende stelsels. De keuze kan ook onnodig beperkt worden door beperkingen die de aanbieders worden opgelegd en inzake de kanalen waarlangs de consumenten toegang kunnen krijgen tot financiële diensten<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> In sommige lidstaten worden betalingen op dezelfde dag afgewikkeld, in andere kan het twee of drie dagen duren, of zelfs langer bij grensoverschrijdende betalingen.

<sup>39</sup> Zie voor meer informatie over certificering: [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm).

<sup>40</sup> Zo kunnen bijvoorbeeld nieuwe aanbieders van betaaldiensten zoals supermarkten, geldtransactiekantoren en exploitanten van mobiele telefonie hun diensten momenteel niet overal in de interne markt aanbieden.

Dergelijke restricties zouden alleen gehandhaafd moeten blijven als daar een objectieve rechtvaardiging voor is.

- (23) De richtlijnen betreffende verzekeringen staan verzekeraars toe om voor hun volledige aanbod van verzekeringsproducten in de gehele EU reclame te maken en die producten te verkopen, en hebben de voorafgaande (nationale) goedkeuring van premies en polisvoorwaarden afgeschaft. Verzekeringsproducten moeten echter nog wel voldoen aan nationale regels die gebaseerd zijn op de noodzaak om het "algemeen belang"<sup>41</sup> te beschermen. Dit kan de keuze van beschikbare producten beperken en de verzekeraars extra kosten opleggen<sup>42</sup>. De verzekeringssector stelt zich op het standpunt dat retailverzekering plaatselijk van aard is en een sterke plaatselijke aanwezigheid vereist. De Commissie meent dat de actie vooral gericht moet zijn op het elimineren van marktprotectionisme en het terugdringen van de kosten van overbodige regelgeving, bijvoorbeeld door niet gerechtvaardigde regels betreffende het "algemeen belang" en bureaucratische obstakels zoals overdreven meldingsverplichtingen op te heffen. Met het juiste regelgevende kader, dat een hoog niveau van consumentenbescherming biedt, zullen mogelijkheden voor grensoverschrijdende transacties benut worden waar en wanneer dat voordelig is voor ondernemingen en consumenten.

#### **Lopende en geplande initiatieven**

Wat **verzekeringen** betreft, zal de Commissie in 2007 samen met het Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) de nationale regels inzake het algemeen belang bestuderen, rekening houdende met de relevante jurisprudentie.

De betalingsindustrie stelt momenteel, op zelfregulerende basis, de nodige technische en handelsregels op om de **eengemaakte eurobetalingsruimte** (Single Euro Payments Area, SEPA) uiterlijk in 2010 tot een realiteit te maken. De Commissie volgt dit proces nauwlettend. In een voor einde 2007 geplande mededeling zal de Commissie de geboekte vooruitgang evalueren en eventuele verdere maatregelen bespreken om het welslagen van de SEPA ten voordele van de consumenten te garanderen.

---

<sup>41</sup> Het concept "algemeen belang" is gebaseerd op uitgebreide en consistente jurisprudentie van het Hof van Justitie. Zie bijvoorbeeld ook de interpretatieve mededeling van de Commissie over het vrij verrichten van diensten en het algemeen belang in het verzekeringsbedrijf, (PB C 43 van 6.2.2000).

<sup>42</sup> Eisen die met een beroep op het algemeen belang aan retailverzekeringsproducten worden opgelegd, zijn alleen gerechtvaardigd als zij noodzakelijk zijn om de consumenten te beschermen, als zij in verhouding staan tot het nagestreefde doel, en als de aanbieder niet al in zijn eigen land aan vergelijkbare regels onderworpen is.

De Commissie zal later dit jaar een **Witboek over Hypothecair Krediet** publiceren met voorstellen voor het vergemakkelijken van de totstandbrenging van een geïntegreerde markt voor hypothecair krediet. Daarin zullen de thema's vervroegde aflossing, eisen inzake voorlichting, jaarlijks kostenpercentage, advies, taxatie van onroerend goed, registratie bij het kadaster en procedures bij gedwongen verkoop behandeld worden. In 2008 zal de Commissie de nationale regelgevingen betreffende het in de handel brengen van "**equity release**"-producten nader onderzoeken, alsmede de rol van "**non-banken**" in hypotheekmarkten, om na te gaan of ingrijpen door de EU vereist is.

Om een **passende kennisbasis** voor toekomstige beleidsinitiatieven te ontwikkelen, zal de Commissie onderzoeken waarom consumenten over het algemeen niet proberen om financiële diensten over de grenzen heen in te kopen, en hoe zij aangemoedigd kunnen worden om op zoek te gaan naar het aanbod dat het beste bij hun behoeften aansluit, ongeacht de locatie van de betreffende aanbieder van financiële diensten.

De vergrijzing van de bevolking en de toenemende druk op de overheidsfinanciën betekenen uitdagingen voor consumenten en beleggers, en een nieuwe markt voor de financiële dienstverlening. Het regelgevende kader van de EU moet solide fundamenten leggen om een concurrerende, open en efficiënte markt tot stand te brengen voor **langetermijnsparregelingen en pensioenplannen** die aan de behoeften van de consumenten beantwoorden. De Commissie heeft een extern onderzoek in opdracht gegeven dat tegen het einde van 2007 een rapport zal opleveren over de huidige stand en de ontwikkeling van de markt voor spaarmogelijkheden voor de lange termijn voor consumenten, om het huidige aanbod van producten, de voornaamste distributiekkanalen en de factoren die de keuzes van de consumenten beïnvloeden te identificeren. Daarop voortbouwend zal de Commissie de ontwikkelingen onderzoeken die van invloed zijn op het aanbod van spaar- en pensioenproducten, alsmede de bestaande regelingen betreffende het verkopen en aanbevelen daarvan. Gezien de aard van pensioenspaarplannen moet er bijzonder op worden gelet dat de producten die de consumenten worden aangeboden werkelijk aan hun specifieke behoeften aangepast zijn en op passende wijze aangeboden worden. Het gaat hier om financiële beslissingen die van eenmalig belang zijn voor consumenten. Zij dienen dus in een positie te zijn om een goede keuze te kunnen maken, op basis van volledige informatie over het product en een juiste beoordeling van hun eigen omstandigheden en behoeften.

De Commissie is van mening dat het zowel voor de consumenten als voor de aanbieders van financiële diensten van voordeel zou kunnen zijn als vereenvoudigde, gestandaardiseerde financiële diensten, zoals **basisbankrekeningen**, op vrijwillige basis aangeboden zouden worden. Dergelijke diensten zouden minder gecompliceerd zijn dan andere producten en zouden moeten voldoen aan Europese normen voor consumentenbescherming, bijvoorbeeld wat de te verstrekken informatie betreft. Ze zouden dan grensoverschrijdend aangeboden kunnen worden, zonder verdere aanpassing aan plaatselijke voorschriften. Banken zouden niet verplicht zijn om dergelijke diensten aan te bieden, en zouden dat alleen doen als daar goede zakelijke argumenten voor zijn. Consumenten zouden een ruimere keuze aan gemakkelijk te begrijpen producten hebben. De behoefte aan dergelijke facultatieve gestandaardiseerde producten, en de uitvoerbaarheid en het praktisch nut ervan, zou nader onderzocht kunnen worden.

#### 4.2. Versterking van het vertrouwen van de consument

- (24) De Europese consumenten moeten vertrouwen hebben om de juiste keuzes te kunnen maken. Uit enquêtes blijkt echter dat zij zich nog steeds zorgen maken over de risico's van grensoverschrijdende transacties en weinig vertrouwen hebben in de geboden wettelijke bescherming<sup>43</sup>. Er zal dus meer gedaan moeten worden om ervoor te zorgen dat consumenten erop vertrouwen dat zij dezelfde rechten genieten, ongeacht de locatie van de financiële instelling en de gekozen wijze van verkoop. Het gaat hierbij om vier centrale thema's: bescherming van de belangen van de consumenten, rechtszekerheid, passende verhaalsmogelijkheden en het bevorderen van gezonde en betrouwbare financiële instellingen die diensten aan consumenten verlenen.

##### *Bescherming van de belangen van consumenten*

- (25) Een gelijkwaardig niveau van bescherming in de gehele EU geeft consumenten het nodige vertrouwen om te kiezen uit een reeks van aanbieders, waar die zich ook bevinden in Europa. Deze bescherming verzekert gelijke concurrentievoorwaarden voor zowel consumenten als aanbieders van diensten.
- (26) De EU-wetgeving op het terrein van financiële diensten voor consumenten was traditioneel gericht op het vaststellen van minimumvoorschriften voor de bescherming van consumenten in alle lidstaten. De Richtlijn Levensverzekeringen bijvoorbeeld bepaalt dat er een afkoelingsperiode van ten minste 14 dagen moet zijn<sup>44</sup>. Deze benadering brengt echter bepaalde problemen met zich: in veel gevallen zijn lidstaten verder gegaan dan deze minimeisen, waardoor het speelveld oneffen wordt en Europese consumenten uiteenlopende niveaus van bescherming genieten.

---

<sup>43</sup> Zie voetnoot 19.

<sup>44</sup> Zie artikel 35 van Richtlijn 2002/83/EG.

- (27) Het gewijzigde voorstel voor een herziene Richtlijn Consumentenkrediet<sup>45</sup>, met een meer beperkte reikwijdte dan het oorspronkelijke voorstel van 2002, is bedoeld om de totstandkoming van een echte interne markt voor consumentenkrediet te bevorderen en tegelijkertijd een hoog niveau van consumentenbescherming te garanderen. Consumenten moeten toegang krijgen tot een grotere verscheidenheid van consumentenkredietproducten tegen meer concurrerende prijzen. Aanbieders dienen in staat te zijn om hun consumentenkredietproducten in alle lidstaten aan te bieden zonder de essentiële kenmerken daarvan aan uiteenlopende nationale wetgevingen te moeten aanpassen. Het is echter tot nu toe bijzonder moeilijk gebleken om een consensus tussen lidstaten te bereiken betreffende de inhoud en de mate van harmonisatie.
- (28) Financiële diensten worden steeds vaker verkocht of aangeboden via internet of per telefoon. De Richtlijn betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten<sup>46</sup>, die in 2002 is goedgekeurd, was bedoeld om het vertrouwen van de consumenten in het gebruik van deze technologieën op het terrein van grensoverschrijdende financiële diensten te bevorderen en het soepele functioneren van de interne markt te verzekeren. Belangrijke elementen van deze richtlijn zijn de vóór het sluiten van de overeenkomst aan de consument te verstrekken informatie en het herroepingsrecht.
- (29) De Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID)<sup>47</sup> bevat een geharmoniseerde en alomvattende reeks voorwaarden voor de bedrijfsuitoefening van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen waarin de relatie tussen deze ondernemingen en hun cliënten in verband met het aanbieden van beleggingsdiensten geregeld wordt. Dit kader bestaat uit een reeks gedragsregels, regels betreffende de verplichting om orders tegen de voor de cliënt gunstigste voorwaarden uit te voeren, en regels voor de verwerking van orders van cliënten, alsmede bepalingen inzake inducements en belangenconflicten. Specifieke aandacht wordt besteed aan consumenten, waarvoor een specifieke regeling is vastgesteld die de ondernemingen strengere fiduciaire verplichtingen oplegt. Het doel van deze aanpak is de consumenten te beschermen door verantwoordelijk gedrag van ondernemingen te bevorderen<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> COM(2005) 483 van 7.10.2005.

<sup>46</sup> Richtlijn 2002/65/EG.

<sup>47</sup> Richtlijn 2004/39/EG en de uitvoeringsmaatregelen, Verordening (EG) nr. 1287/2006 en Richtlijn 2006/73/EG.

<sup>48</sup> Om te voorkomen dat aanvullende regels de totstandkoming van een "level playing field" belemmeren, en hinderpalen opwerpen voor het betreden van de markt, zonder dat de bescherming van de belegger verbeterd wordt, bevat de MiFID een flexibiliteitsclausule die lidstaten toestaat om op nationaal niveau regels toe te voegen – maar alleen in uitzonderlijke gevallen – om de bescherming van de belegger te verbeteren.

- (30) Consumenten worden ook indirect beschermd door beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen die garanderen dat bij financiële verliezen als gevolg van ondeugdelijk advies of andere wanprestaties van verzekeringstussenpersonen en beleggingsbemiddelaars schadevergoeding kan worden geclaimd<sup>49</sup>. Een recent rapport concludeerde dat de eisen inzake beroepsaansprakelijkheidsverzekering nog steeds nuttig en zinvol zijn, maar dat verdere monitoring noodzakelijk zal zijn, aangezien de wetgeving nog niet volledig ten uitvoer gelegd is in de lidstaten<sup>50</sup>.

### ***De consumenten rechtszekerheid bieden***

- (31) Het verbintenissenrecht is momenteel geregeld in het Verdrag van Rome van 1980. Dit verdrag betekent dat een consument die een overeenkomst betreffende de levering van goederen of diensten sluit, met een complexe situatie wordt geconfronteerd: het op de overeenkomst toepasselijke recht is in principe het recht waarvoor de partijen hebben gekozen, wat in de praktijk vaak betekent het recht waarvoor de aanbieder in zijn standaardvoorwaarden heeft gekozen. Een consument kan echter onder bepaalde voorwaarden de bescherming genieten van de dwingende bepalingen van het land waar hij woonachtig is<sup>51</sup>. Het voorstel voor een verordening inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst<sup>52</sup> houdt enkele wijzigingen in van de regels betreffende overeenkomsten met consumenten. Een van de belangrijkste wijzigingen is de vastlegging van het principe dat het recht van het land waar de consument gewoonlijk woonachtig is op de overeenkomst van toepassing is wanneer de aanbieder commerciële activiteiten in datzelfde land uitoefent<sup>53</sup>. Dat zal meer rechtszekerheid – en daarmee meer vertrouwen – opleveren voor de consument, die dan weet dat de regels waarmee hij het meest vertrouwd is van toepassing zullen zijn op de overeenkomst. Dit voorstel voor een verordening wordt momenteel besproken in de Raad en het Europees Parlement, waarbij met name gezocht wordt naar een juist evenwicht tussen de legitieme belangen van consumenten en die van de bedrijfstak.

### ***Het verzekeren van passende verhaalsmogelijkheden***

- (32) Om onbezorgd grensoverschrijdend financiële diensten te kunnen aankopen, moeten consumenten er zeker van kunnen zijn dat zij bij eventuele geschillen gemakkelijk verhaal kunnen halen. Consumenten hebben in hoofdzaak twee opties: een beroep doen op de rechtbank, of op een buitengerechtelijke regeling voor alternatieve geschillenbeslechting (Alternative Dispute Resolution, ADR), zoals een ombudsman of een raad voor consumentenklachten. ADR komt niet in de plaats van de normale rechtsgang, maar biedt een gemakkelijker, goedkoper en sneller alternatief. ADR-regelingen kunnen zowel overheids- als particuliere initiatieven zijn. Mede vanwege deze verscheidenheid hebben ADR-beslissingen niet altijd hetzelfde gewicht.

---

<sup>49</sup> Zie de bepalingen in Richtlijnen 2002/92/EG en 2006/49/EG.

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

<sup>51</sup> Artikel 5 van het Verdrag.

<sup>52</sup> COM(2005) 650 van 15.12.2005.

<sup>53</sup> Bepaalde terreinen blijven uitgesloten van de toepassing van de voorgestelde regel: de levens- en schadeverzekeringsrichtlijnen voorzien in specifieke conflictregels en deze speciale regels zullen voorrang hebben boven de algemene regeling. Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben het verdrag niet ondertekend en zullen niet onder de verordening vallen (hoewel Ierland en het Verenigd Koninkrijk een opt-in mogelijkheid hebben).

- (33) Normaliter is een ADR-instantie in het land van de aanbieder van financiële diensten bevoegd om klachten van consumenten te behandelen. Dit kan een probleem zijn voor consumenten die in grensoverschrijdende geschillen verwickeld zijn, aangezien zij dan op de hoogte moeten zijn van het bestaan en de regels van buitenlandse ADR-regelingen. In 2001 heeft de Commissie een netwerk van ADR-regelingen in de EU opgezet, FIN-NET<sup>54</sup>, waarvan de leden samenwerken op basis van gemeenschappelijke regels, waardoor de buitengerechtelijke oplossing van grensoverschrijdende consumentengeschillen inzake financiële diensten vergemakkelijkt wordt. De samenwerking van de leden van FIN-NET betekent dat consumenten alleen contact hoeven op te nemen met ADR-instanties in hun eigen land, die hen dan helpen bij het doorgeven van de klacht aan de bevoegde ADR-instantie in het land van de aanbieder van financiële diensten.
- (34) Ondanks deze inspanningen kan het behandelen van klachten van consumenten in een grensoverschrijdende context nog steeds bijzonder problematisch blijken te zijn.

***Het bevorderen van gezonde en betrouwbare financiële instellingen voor diensten aan consumenten***

- (35) Een degelijk kader voor bedrijfseconomisch toezicht is essentieel. De consumenten moeten vertrouwen kunnen hebben in de degelijkheid van financiële instellingen, waar die zich ook bevinden binnen de Unie. Het huidige EU-kader dient constant opnieuw onderzocht en aan de markt en aan financiële ontwikkelingen aangepast te worden. De volgende stap in dit opzicht zal de modernisering van de prudentiële voorschriften voor verzekeringen zijn, door middel van het "Solvabiliteit II"-project.
- (36) Specifieke richtlijnen op de terreinen beleggingsdiensten<sup>55</sup> en bankdiensten<sup>56</sup> verzekeren dat consumenten in de gehele EU een hoog niveau van bescherming genieten in het geval dat de instelling waarmee zij sparen of beleggen failliet gaat. Na een onderzoek van het kader voor depositogarantiestelsels zal de Commissie ernaar streven dat consumenten degelijk geïnformeerd worden over de dekking van hun deposito's, dat alle deposito's gedekt zijn, ook bij nieuwe financiële producten, en dat de periode dat de consument op vergoeding moet wachten, wordt teruggebracht<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> FIN-NET heeft momenteel 48 leden uit 21 EER-landen.

<sup>55</sup> Richtlijn 97/9/EG.

<sup>56</sup> Richtlijn 94/19/EG.

<sup>57</sup> COM(2006) 729 van 27.11.2006.



## Lopende en geplande initiatieven

De onderhandelingen in de Raad over het gewijzigde voorstel voor een nieuwe **Richtlijn Consumentenkrediet** worden voortgezet met het oog op snelle goedkeuring.

De doelstelling de grensoverschrijdende activiteiten van consumenten inzake financiële diensten op afstand te verhogen, is nog niet verwezenlijkt<sup>58</sup>. De Commissie is begonnen aan een herziening van de **Richtlijn betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten**<sup>59</sup> en heeft twee studies gelanceerd om de juridische en economische gevolgen van de richtlijn te beoordelen. Zij is voornemens om in 2008 een verslag in te dienen, waarin zal worden nagegaan of de richtlijn zijn doelstellingen heeft bereikt, en zo nee, waarom niet. Indien nodig zal de Commissie wijzigingen van de richtlijn voorstellen.

De Commissie zal de door het CEIOPS voor 2007 aangekondigde werkzaamheden met betrekking tot het onderzoeken van de **samenwerking tussen toezichthouders** inzake onderwerpen die rechtstreeks van invloed zijn op de bescherming van de verzekeringsspolishouder, zoals de behandeling van grensoverschrijdende klachten, nauwlettend volgen.

De Commissie zal de bestaande aanbevelingen<sup>60</sup>, die een aantal minimumgaranties voor **ADR-regelingen** bevatten, nader bestuderen. Het voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling in burgerlijke en handelszaken<sup>61</sup> zal, als het wordt goedgekeurd, de aanbevelingen aanvullen door een goede interactie tussen bemiddelingsprocessen en gerechtelijke procedures te verzekeren.

De Commissie is zich ervan bewust dat niet alle nationale ADR-instanties zijn aangesloten bij FIN-NET en dat niet alle EU-lidstaten ADR-regelingen voor financiële diensten kennen. De Commissie zal later dit jaar contact opnemen met de bevoegde nationale autoriteiten om informatie te verzamelen over nationale ADR-instanties die geen lid zijn van FIN-NET en eventuele leemten te identificeren. Zij zal vervolgens nagaan hoe de leemten in FIN-NET en op nationaal niveau opgevuld kunnen worden.

---

<sup>58</sup> Zie voetnoot 19.

<sup>59</sup> Richtlijn 2002/65/EG.

<sup>60</sup> Aanbeveling van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen en de Aanbeveling van de Commissie van 4 april 2001 met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn.

<sup>61</sup> COM(2004) 718 van 22.10.2004.

### 4.3. Consumenten helpen om zelf te beslissen

- (37) Consumenten kunnen alleen optimaal profiteren van de interne markt als zij over de nodige financiële basiskennis beschikken om zelf beslissingen te kunnen nemen, goed geïnformeerd zijn, onafhankelijk hoogwaardig advies ontvangen en vrij zijn om van aanbieder te wisselen. Wanneer consumenten aldus "empowered" zijn, zullen zij meer zelfvertrouwen hebben bij het zoeken naar de aanbiedingen die het beste aan hun behoeften beantwoorden, ongeacht waar de betreffende aanbieder van financiële diensten zich bevindt. En dit zal weer de concurrentie stimuleren en de werking van de markten voor financiële diensten verbeteren.

#### *Ontwikkeling van de financiële basiskennis van consumenten*

- (38) Ontwikkeling van de basiskennis van de consumenten over financiële onderwerpen wordt steeds belangrijker, vooral nu individuele burgers zelf meer beslissingen moeten nemen die van invloed zijn op hun financiële zekerheid en kapitaalmarkten toegankelijker worden voor consumenten. Uit een groot aantal internationale enquêtes blijkt dat het kennisniveau van consumenten inzake financiële onderwerpen laag is<sup>62</sup>. En er is een sterke correlatie tussen lage niveaus van functionele basiskennis en het (on)vermogen om de juiste financiële beslissingen te nemen. Consumenten met een zwakke financiële basiskennis hebben problemen bij het begrijpen en benutten van de informatie die zij ontvangen bij de aankoop van financiële diensten, aangezien men bij de opstelling van die informatie gewoonlijk uitgaat van de gemiddelde consument.

---

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld: "Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline", UK Financial Services Authority, maart 2006; onderzoek door het Ierse National Adult Literacy Agency, augustus 2006 (zie <http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>); resultaten van onderzoek gepubliceerd door een werkgroep van de Autorité des Marchés Financiers (Frankrijk), juni 2005 (zie [http://www.amf-france.org/documents/general/6080\\_1.pdf](http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf)).

### **Lopende en geplande initiatieven**

Financiële educatie is hoofdzakelijk een zaak voor de lidstaten, maar de Commissie heeft toch al enkele initiatieven met betrekking tot **financiële basiskennis** gefinancierd, in de context van haar activiteiten inzake consumentenbescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting<sup>63</sup>, en zij meent dat er meer gedaan kan worden om het aanbod van financiële voorlichting van goede kwaliteit te stimuleren. De Commissie zou daarbij een rol kunnen spelen door bijvoorbeeld richtsnoeren op te stellen, goede praktijken te identificeren en te bevorderen, of innovatieve benaderingen voor te stellen. Bij de ontwikkeling van haar beleidsmaatregelen ter bevordering van financiële basiskennis zal de Commissie gebruik maken van de feedback van de deelnemers aan haar conferentie over financiële bekwaamheid op 28 maart 2007 en van de bevindingen van een onderzoek naar programma's ter verbetering van de financiële basiskennis in de EU waartoe zij opdracht heeft gegeven en dat tegen het einde van 2007 beschikbaar zal zijn.

### ***De juiste informatie verstrekken op het juiste moment***

- (39) De keuze van een ongeschikt product kan ernstige gevolgen hebben voor individuele consumenten en beleggers, en de beste beveiliging daartegen zijn goede regels voor openbaarmaking en degelijke informatie. Goede informatie helpt de consumenten om de belangrijkste elementen van een financieel product te begrijpen, met inbegrip van de risico's, het mogelijke rendement en de kosten. Er zijn echter aanwijzingen<sup>64</sup> dat de geboden informatie vaak inadequaat of te ingewikkeld is, zodat het moeilijk wordt om prijzen, producten en aanbieders te vergelijken en een gefundeerde financiële beslissing te nemen. Voor financiële producten gelden uiteenlopende informatieverplichtingen, zodat ook de beschermingsniveaus niet gelijk zijn. De Commissie is van mening dat informatie volledig, correct, duidelijk, proportioneel, begrijpelijk en tijdig dient te zijn. Ook dienen de voorschriften betreffende informatieverstrekking consistent te zijn.

---

<sup>63</sup> De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld in 2005–2006 de ontwikkeling gefinancierd van het DOLCETA-programma, een online-opleidingsinstrument dat bedoeld is voor aanbieders van volwasseneneducatie. In 2006 heeft de Europese Commissie een onderzoek naar initiatieven inzake financiële educatie in de gehele EU gefinancierd met het oog op de ontwikkeling en uitwisseling van goede praktijken en nieuwe strategieën ter verbetering van de toegang tot financiële diensten voor mensen die onder armoede en sociale uitsluiting lijden, en met name ook voor mensen met schulden. Dit onderzoek is verricht door een consortium van schuldenadviesdiensten, en heeft bijgedragen tot de uitwisseling van informatie tussen de betrokken organisaties.

<sup>64</sup> SEC(2007) 106 van 31.1.2007, blz. 67 en "Eurobarometer 230: Public Opinion in Europe on Financial Services", augustus 2005.

### Lopende en geplande initiatieven

De Commissie werkt aan een aantal **initiatieven ter verbetering van de kwaliteit van de aan consumenten verstrekte informatie** op terreinen als consumentenkrediet, hypothecair krediet, beleggingsfondsen (UCITS) en betalingsdiensten.

**Met behulp van consumententoetsing** zullen de relevantie en het nut van **vóór het sluiten van overeenkomsten verstrekte informatie** op bepaalde terreinen, zoals kredietverlening, worden geëvalueerd.

Op het terrein van **sparen en beleggen op lange termijn**, maar mogelijk ook op andere terreinen, heeft de sectorale benadering bij wetgeving geleid tot de situatie dat bepaalde producten die in de ogen van beleggers vergelijkbaar zijn, onderworpen zijn aan verschillende eisen, met name wat de openbaarmaking van informatie betreft, zowel bij de verkoop als op continue basis. De Commissie wil bereiken dat de informatievoorschriften in de EU-wetgeving inzake financiële diensten passend en consistent zijn, en zal met het oog daarop in 2008 een **sectoroverschrijdend onderzoek** lanceren. Dit onderzoek zal voortbouwen op de werkzaamheden van de drie comités van niveau 3 betreffende de regels voor bedrijfsuitoefening (met inbegrip van openbaarmaking) voor vergelijkbare beleggingsproducten.

### *Advies aan consumenten*

- (40) Het verstrekken van advies is iets anders dan het verstrekken van informatie. In het laatste geval wordt alleen een beschrijving gegeven van een product of dienst; advies impliceert dat een bepaalde consument aanbevolen wordt om voor een specifiek product te kiezen. Advies dient objectief te zijn, gebaseerd op het profiel van de klant, en aangepast aan de complexiteit van de producten en de daaraan verbonden risico's. Dit is al een eis van de MiFID wat beleggingsadvies betreft (aanbevelingen aan klanten moeten bij hun persoonlijke omstandigheden passen). Voor producten als hypotheekleningen en pensioenspaarplannen, die aanzienlijke gevolgen hebben voor de financiële situatie van de consument, doen consumenten in sommige landen een beroep op onafhankelijk deskundig advies om de juiste beslissing te kunnen nemen.
- (41) De Commissie besteedt momenteel meer aandacht aan de rol van financiële tussenpersonen (kredietbemiddelaars). De marktinfrastructuur voor verkoop en distributie is niet altijd optimaal wat betreft het ondersteunen van consumenten bij het selecteren van degelijke en geschikte financiële producten. De bemiddeling voor pensioenregelingen bijvoorbeeld verschilt per product en ook naar gelang de indeling onder "pensioenpijlers"<sup>65</sup>, hoewel sommige van de aangeboden diensten vergelijkbaar zijn.

---

<sup>65</sup> De pensioenstelsels in de EU worden in de meeste gevallen gekenmerkt door een structuur met drie pijlers, en bij debatten en discussies op Europees niveau wordt ook vaak uitgegaan van een dergelijke structuur: pijler 1: wettelijke socialezekerheidsstelsels; pijler 2: bedrijfspensioenregelingen; pijler 3: vrijwillige individuele pensioenspaarplannen. Deze typologie weerspiegelt over het algemeen de verschillende juridische kenmerken van de drie pijlers, hoewel in communautaire teksten over pensioenen niet expliciet naar deze pijlers verwezen wordt.

### **Lopende en geplande initiatieven**

De Commissie zal binnenkort een onderzoek naar **kredietbemiddelaars** lanceren om deze markt te analyseren, om het kader waarbinnen bemiddelaars opereren te evalueren en om eventuele nadelen voor consumenten te onderzoeken. Op basis van deze studie zal de Commissie nagaan of het noodzakelijk is een passend Europees wettelijk kader voor te stellen.

De **Richtlijn betreffende verzekeringsbemiddeling**<sup>66</sup> zal opnieuw bestudeerd worden om na te gaan of de doelstellingen van consumentenbescherming en bevordering van de interne markt voor verzekeringen inderdaad verwezenlijkt worden. Om te beginnen heeft de Commissie het CEIOPS verzocht om nader te bekijken hoe de richtlijn ten uitvoer is gelegd. Het verslag daarover zal als basis dienen voor een eventuele herziening van de richtlijn in 2008-2009.

Het **Witboek over hypothecair krediet** zal ook ingaan op de kwestie van hoogwaardig onafhankelijk advies voor consumenten.

## **5. CONCLUSIE**

- (42) De bedoeling van dit Groenboek is bij te dragen tot een beter begrip van de problemen waarmee de consumenten en de bedrijfstak te maken hebben op het gebied van financiële diensten voor consumenten, en van de mogelijkheden en hinderpalen voor verdere initiatieven op dit terrein. De raadpleging loopt tot 16 juli 2007. Tenzij respondenten aangeven dat zij dat niet wensen, zullen alle reacties gepubliceerd worden op de website van de Commissie onder [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm).
- (43) De Commissie zal in op 19 september 2007 een hoorzitting organiseren om conclusies te trekken uit de met dit Groenboek gelanceerde raadpleging, en om met alle belanghebbenden te discussiëren over de vraag welke initiatieven genomen moeten worden om een efficiëntere interne markt voor financiële diensten voor consumenten tot stand te brengen.
- (44) De resultaten van deze uitgebreide raadpleging zullen worden verwerkt in het evaluatieverslag over de interne markt (Single Market Review) dat in het najaar gepubliceerd zal worden.

---

<sup>66</sup> Richtlijn 2002/92/EG.

- (1) Bent u het eens met de in dit document aangegeven doelstellingen en prioriteiten?
- (2) Zijn er onderwerpen die niet in dit Groenboek besproken worden die van belang zijn voor de integratie van de financiële retailmarkten en waar de Commissie aandacht aan dient te besteden? Worden bijvoorbeeld consumenten in hun dagelijks leven geconfronteerd met bepaalde eisen of beperkingen van de kant van aanbieders of andere betrokken partijen (werkgevers, socialezekerheidsinstanties, bedrijven, enz.) die hun mogelijkheden om gebruik te maken van grensoverschrijdende financiële diensten beperken (zoals de verplichting een bankrekening in een bepaald land te hebben, enz.)?
- (3) De Commissie heeft verschillende initiatieven ondernomen om de raadpleging van de consumenten te verbeteren en hun inbreng in de beleidvorming te verzekeren. Zijn verdere stappen nodig en zo ja, welke?
- (4) Wordt de keuze van de consument onnodig beperkt door restricties betreffende de aanbieders en de kanalen waarlangs zij toegang hebben tot financiële diensten? Welke restricties van dergelijke aard kunt u noemen?

- (45) In dit document worden de acties gepresenteerd die momenteel worden ondernomen om de gebruikers in staat te stellen om te profiteren van de voordelen van een geïntegreerde financiële markt in de EU. De Commissie verzoekt om feedback van stakeholders over de gekozen beleidskoers. Zij meent echter dat er mogelijkheden zijn voor meer actie, voortbouwend op de werkzaamheden tot nu toe, om te verzekeren dat de Europese markten voor financiële diensten voor consumenten hun potentieel volledig kunnen verwezenlijken en dat de burgers de voordelen van een interne markt kunnen plukken. De Commissie wenst met name feedback te ontvangen betreffende de volgende specifieke thema's.

- (5) Ondanks aanhoudende inspanningen, met name door de oprichting van FIN-NET, blijft de behandeling van **grensoverschrijdende klachten van consumenten** op het terrein van financiële problematisch. De Commissie verzoekt om suggesties betreffende het verbeteren van de huidige situatie. Zouden bijvoorbeeld de lidstaten verplicht moeten worden om ervoor te zorgen dat er regelingen voor alternatieve geschillenbeslechting (ADR) zijn? Moeten aanbieders verplicht worden om zich bij een ADR-regeling aan te sluiten? Dienen zij contractueel verplicht te zijn om hun cliënten ADR-mechanismen aan te bieden?
- (6) De totstandkoming van de **eengemaakte eurobetalingsruimte (SEPA)** biedt uitdagingen en mogelijkheden voor zowel ondernemingen als consumenten. Wat denken stakeholders over de gevolgen van de SEPA voor consumenten? Zouden de consumenten meer betrokken moeten worden bij het beheer en de voorbereiding van de SEPA?

- (7) Met het oog op het onderzoek naar **kredietbemiddelaars** dat later dit jaar gestart zal worden, wil de Commissie graag weten of stakeholders menen dat het huidige wetgevingskader toereikend is en of consumenten met specifieke problemen geconfronteerd worden bij transacties met kredietbemiddelaars, met name op grensoverschrijdende basis.
- (8) De Commissie meent dat zij een belangrijke rol te vervullen heeft bij de ontwikkeling van een concurrerende, open en efficiënte markt voor **langetermijnsparplannen en pensioenregelingen** die voldoen aan de behoeften van de consumenten. Zijn de stakeholders het daarmee eens, en hoe zien zij de bijdrage van de Commissie? Zou een optionele wettelijke regeling voor de gehele EU (een "28ste regeling") voor spaartegoeden en/of pensioenproducten van de derde pijler overwogen moeten worden?
- (9) Meent u dat het voordelen zou brengen voor zowel banken als consumenten als banken de mogelijkheid zouden krijgen een **optioneel vereenvoudigd gestandaardiseerd product** aan te bieden, dat een hoog niveau van consumentenbescherming biedt, gemakkelijk te begrijpen is, en grensoverschrijdend aangeboden kan worden zonder dat het aan plaatselijke regels moet worden aangepast?
- (10) De Commissie meent dat er meer gedaan kan worden ter verbetering van de **financiële basiskennis en vaardigheden van consumenten**. Mogelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld het ontwikkelen van richtsnoeren of het bevorderen van goede praktijken. De Commissie hoopt op input betreffende de verdere ontwikkeling van dit beleidsterrein op Europees niveau.
- (11) Meent u dat de bestaande bepalingen betreffende **informatie voor consumenten** in de richtlijnen betreffende financiële diensten toereikend en consistent zijn? Zo niet, hoe kan de Commissie dan verzekeren dat de eisen inzake informatieverstrekking enerzijds garanderen dat de consumenten voldoende geïnformeerd worden en anderzijds geen te zware belasting voor de aanbieders vormen? Meent u dat het voldoende is de consumenten te informeren, of moet er ook **advies** gegeven worden? Zo ja, moet dat dan verplicht in alle gevallen gebeuren, of alleen op verzoek?
- (12) In de context van het binnenkort te verschijnen Witboek over hypothecair krediet zal ook gesproken worden over maatregelen ter verbetering van de toegang van kredietinstellingen tot **kredietgegevens**. De Commissie meent dat er meer gedaan zou kunnen worden om de toegankelijkheid van kredietgegevens te bevorderen, met name op grensoverschrijdende basis. Wie zou toegang moeten kunnen krijgen tot de kredietgegevens van consumenten? Hoe zou de grensoverschrijdende overdraagbaarheid van kredietgegevens van consumenten verbeterd kunnen worden, waarbij er vooral op gelet moet worden dat mobiele kredietgegevens de steeds mobielere consumenten kunnen volgen? Zou een memorandum van overeenstemming, gericht op een soepele doorstroming van gegevens tussen kredietbureaus, een werkbare oplossing zijn?

- (13) Door de versnippering van de **markten voor retailverzekering** zijn de consumenten niet in staat om optimaal te profiteren van de EU-integratie op dit terrein. Meent u dat er op EU-niveau meer gedaan zou moeten worden om deze versnippering aan te pakken?
- (14) Er is een nauw verband tussen de **mobilititeit van cliënten** en concurrentie. De Commissie verzoekt om suggesties betreffende het bevorderen van deze mobiliteit. Wat met name bankrekeningen betreft, en als een follow-up van de werkzaamheden van de groep van deskundigen: zijn de stakeholders van mening dat het nuttig zou zijn om bijvoorbeeld een voor de gehele EU geldende regelingen betreffende het overstappen naar een andere bank in te voeren? Zal de SEPA van invloed zijn op de mobiliteit van cliënten?