



Брюксел, 10.12.2015 г.
COM(2015) 630 final

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно финансовите услуги на дребно

**Повече продукти, по-голям избор и по-добри възможности за потребителите
и предприятията**

Зелена книга за финансовите услуги на дребно

Повече продукти, по-голям избор и по-добри възможности за потребителите и предприятията

Раздел 1 Създаване на реален европейски пазар за финансови услуги на дребно

Единният пазар на Европейския съюз и характерните за него четири свободи¹ предлагат големи възможности за гражданите на ЕС. В области, в които единният пазар е добре развит, например въздухоплаването, 500 милиона потребители извличат ползи от широката конкуренция, което предоставя на всички нас по-голям избор, по-добри услуги и по-ниски цени. Един от приоритетите на Комисията под ръководството на председателя Юнкер е постигането на по-задълбочен и по-справедлив единен пазар.

Финансирането на дребно осигурява редица услуги, които са от съществено значение за гражданите — къде да държим парите си, как да спестяваме за старините си, как да плащаме за покупка на къща или за други покупки, как да застраховаме себе си или своето имущество срещу здравословни проблеми или злополуки. Развитието на ефективни общоевропейски пазари за тези услуги ще подобри възможностите за избор за потребителите, ще позволи на успешно работещите доставчици да предлагат услугите си в целия ЕС и ще подпомогне новите участници на пазара и иновациите. За момента обаче не съществуват общоевропейски пазари в областта на финансовите услуги на дребно. Само малка част от покупките на финансови услуги на дребно се осъществяват през граница. На вътрешните пазари има немалко добри продукти, но за потребителите в дадена държава от ЕС е трудно да купуват продукти, които се предлагат в друга държава членка. Това не просто ограничава избора. Данните показват голямо колебание на цените в рамките на ЕС — така например за един и същ потребител автомобилната застраховка в някои държави членки може да бъде два пъти по-скъпа, отколкото в други.

Цифровизацията — развитието на нови бизнес модели и услуги с помощта на технологиите — улеснява достъпа до информация за потенциалните потребители. Така физическото местонахождение на страните по дадена сделка е от все по-малко значение. Цифровизацията може да спомогне за намаляване на цените и да подобри сравнимостта на продуктите, като разширява правата на потребителите при избора на финансова услуга. В дългосрочен план цифровизацията следва да позволи на предприятията да направят своите продукти достъпни навсякъде в Съюза, като с това ще спомогне за реализирането на единен европейски пазар.

Изграждането на доверие и надеждност ще бъде от решаващо значение за разширяването на единния пазар в тази сфера — доверие сред дружествата, че могат да извършват трансгранична стопанска дейност, и надеждност за потребителите, че ако използват трансгранична услуга, интересите им ще бъдат защитени. За да се постигнат тези цели, услугите и продуктите трябва да бъдат понятни — с други думи,

¹ Договорът за функционирането на ЕС (ДФЕС) гарантира свободното движение на стоки, капитали, услуги и хора в рамките на ЕС.

информацията за тяхната функционалност, цена и съпоставимост с други продукти следва да бъде достъпна по начин, който е разбираем за потребителите.

Въз основа на досегашните действия на ЕС в тази област в настоящата Зелена книга се проучва какво може да се направи, така че единният пазар на финансови услуги да допринесе конкретни ползи за живота на гражданите на ЕС. По-доброто функциониране на пазара за финансови услуги на дребно би създадо също така нови пазарни възможности за доставчиците, а това на свой ред ще подпомогне растежа на европейската икономика и създаването на работни места.

1.1 Цел

Настоящата Зелена книга е възможност да се обсъди как европейският пазар за финансови услуги на дребно, а именно застраховане, заеми, плащания, текущи и спестовни сметки и други инвестиционни продукти на дребно — може да стане още по-отворен и да осигури по-добри резултати за потребителите и предприятията, като същевременно се гарантира подходяща защита на потребителите и инвеститорите. Стремешът е да се установят конкретните спънки, които възпрепятстват потребителите и предприятията пълноценното да се възползват от предимствата на единния пазар, и пътищата за тяхното преодоляване, включително като се извлече най-доброто от новите технологии при подходящи механизми за защита. Целта е да се улеснят:

- дружествата със седалище в държава от ЕС — да предлагат финансови услуги на дребно в други държави — членки на ЕС;
- потребителите — да могат да купуват финансови услуги на дребно, които се предлагат в други държави от ЕС; и
- гражданите — да прехвърлят своите финансови продукти, когато се преместват от една държава членка в друга, за да следват, да работят или да се пенсионират — т.нар. „преносимост“.

Зелената книга цели да насърчи дебат на равнището на ЕС и на национално равнище. С нея Европейският парламент и Съветът, други институции на ЕС, националните парламенти и всички заинтересовани страни се приканват да представят предложения за възможните краткосрочни и дългосрочни политики и мерки, необходими за постигането на добре функциониращ и конкурентен европейски пазар в тази област. Ето защо в нея се проучват:

- 1) актуалното състояние на единния пазар за финансови услуги на дребно и актуалната тенденция при цифровизацията (раздел 2), както и
- 2) нуждата от действия на равнището на ЕС или на национално равнище за преодоляване на пречките, които понастоящем възпрепятстват потребителите и предприятията да осъществяват трансгранична дейност (раздел 3).

1.2 Досегашни действия на ЕС в областта на финансовите услуги на дребно

Доверието на потребителите във финансовия сектор и финансовите услуги на дребно намаля поради финансовата криза, която накърни репутацията на целия бранш. За да възстанови доверието на потребителите и да подкрепи разширяването на единния пазар, през последните години ЕС предприе редица законодателни мерки в областта на

финансовите услуги на дребно. Някои от тези инициативи все още се изпълняват на национално равнище. Те са разгледани по-долу в настоящата Зелена книга и включват:

- предоставяне на право на потребителите на информиран избор чрез повишени изисквания за прозрачност и по-добро консултиране в някои области преди продажбата на определени финансови продукти, като например платежни сметки, потребителски и ипотечни кредити, инвестиционни продукти и застраховки;
- насърчаване на развитието на конкурентни пазари в областта на платежните сметки чрез осигуряване право на достъп на равнището на ЕС до основни платежни сметки, като се забрани дискриминацията на основата на местопребиваване по отношение на такива сметки и се гарантира достъпът до услуги по прехвърляне на платежни сметки на национално равнище;
- подобряване на правилата за защита на потребителите по отношение на инвестициите, ипотечните кредити и застраховането, така че потребителите с доверие да осъществяват покупки на вътрешния пазар и през граница;
- улесняване на трансграничните застраховки и ипотечни кредити с цел да се оптимизира конкуренцията.

По отношение на финансовите услуги на дребно се прилага широк набор от изисквания и разпоредби на равнището на ЕС и на национално равнище, които имат за цел да осигурят защита на потребителите и да стимулират вътрешния пазар на ЕС за тези услуги. Това включва междусекторни изисквания, като например свързаните с неравноправни клаузи в потребителските договори и с нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители², и специално секторно законодателство за голям брой финансови продукти и платежни услуги. Комисията наблюдава отблизо изпълнението и прилагането на съществуващото законодателство от държавите членки и продължава да подкрепя сътрудничеството между националните компетентни органи с цел да се гарантира неговата ефективност в рамките на ЕС.³ От значение в тази връзка е работата на Европейските надзорни органи.⁴ Успоредно с тези действия Комисията извършва редовен преглед на законодателната уредба в сектора на финансовите услуги

² Вж. например Директивата относно неравноправните клаузи в потребителските договори — Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, 21.4.1993 г., стр. 29); Директивата за нелоялни търговски практики — Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и за изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22).

³ Специално следва да се отбележи мрежата за сътрудничество между националните правоприлагащи органи в областта на защитата на потребителите, установена съгласно Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите — Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 г. за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите (ОВ L 364, 9.12.2004 г., стр. 1).

⁴ Грите европейски надзорни органа са Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП), Европейският банков орган (ЕБО) и Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО).

на дребно с цел създаване на по-интегрирани, конкурентни и лоялни пазари за финансови услуги.⁵

1.3 В каква степен настоящата Зелена книга съответства на общите приоритети на Комисията

Настоящата консултация допълва други ключови аспекти от работата на Комисията:

- *Цифров единен пазар.* Наред с други цели стратегията за цифровия единен пазар⁶ има за цел да осигури по-добър достъп на потребителите и предприятията до онлайн стоки и услуги в Европа, като се преодолее проблемът с неоправданото блокиране на географски принцип (наложени от доставчиците ограничения върху покупките). В нея се разглежда и въпросът за равнопоставеността между различните доставчици на услуги и се предвижда да се направи задълбочена оценка на онлайн платформите със специален акцент върху обработката на данни. Друга цел на стратегията е да се подобри технологичната оперативна съвместимост чрез подкрепа на стандартизацията. Всички тези въпроси имат отношение към цифровизацията на финансовия сектор, въпреки че не са специфични за него.
- *Съюз на капиталовите пазари.* Чрез изграждане на по-силен единен пазар на капитали съюзът на капиталовите пазари⁷ цели да предложи на предприятията по-голям избор на финансиране на различни етапи от тяхното развитие и да предостави повече възможности и по-висока възвращаемост за вложителите и непрофесионалните инвеститори.
- *Стратегия за единен пазар.* Стратегията за единния пазар⁸ включва целенасочени действия в три основни области: създаване на възможности за потребителите, специалистите и предприятията, насърчаване на модернизацията и иновациите и осигуряване на практическо изпълнение с реална полза за потребителите и предприятията. Целта е да се улесни трансграничното предоставяне на услуги и да бъдат преодолени основните пречки пред бизнес услугите и строителството. Комисията ще направи преглед на развитието на пазара и при необходимост ще предприеме действия във връзка със застрахователните изисквания за доставчици на строителни и бизнес услуги.

⁵ Например Плана за действие на Комисията в областта на финансовите услуги (1999 г.); Съобщение на Комисията: Секторно проучване съгласно член 17 от Регламент 1/2003 относно банкиране на дребно (COM(2007)33 окончателен); Зелена книга за финансовите услуги на дребно на единния пазар (COM/2007/0226 окончателен); и Зелена книга „Към интегриран европейски пазар за картови, интернет и мобилни плащания“ (COM/2011/0941 окончателен).

⁶ Съобщение на Комисията: Стратегия за цифров единен пазар за Европа (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf)

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари, COM (2015) 468 final, 30.9.2015 г.

⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията, COM (2015) 550 final, 28.10.2015 г.

В настоящата Зелена книга се вземат под внимание и се допълват други по-конкретни инициативи на Комисията, като например Поканата за представяне на мнения относно регулаторната рамка на ЕС за финансови услуги⁹, продължаващите усилия за преодоляване на пречките в застрахователния сектор във връзка с договорното право¹⁰, оценката на потенциала на Директивата относно дистанционната търговия на финансови услуги (ДДФУ)¹¹ и текущото секторно проучване в областта на електронната търговия¹².

Раздел 2 Актуално състояние на пазарите за финансови услуги на дребно

2.1 Разпокъсаност на пазарите и недостатъчна конкуренция

При цените и избора в държавите от ЕС се наблюдават големи различия. На някои пазари малко потребители сменят доставчиците на продукти, а това би могло да намали стимулите за конкуренция между предприятията. Освен това пазарите в някои държави членки се характеризират с голяма концентрация на доставчици на услуги. При пазарите за финансови услуги в ЕС се отчита слаба трансгранична дейност. Това донякъде отразява културно или национално обусловени предпочитания, както и избора на потребителите. Не всички потребители искат да купуват трансгранични финансови услуги. Полезно е обаче да се обмисли дали не може да се предприемат допълнителни стъпки, за да се намали разпокъсаността на пазара.

Увеличаващите се покупки онлайн разкриват големи възможности за предприятията да предлагат от разстояние услуги на потребители в други държави членки. Огромен потенциален пазар представляват и мобилните потребители в рамките на Съюза — 13,6 милиона граждани на ЕС живеят в държава членка, различна от собствената им страна, а много повече могат да се преместят в някакъв момент от живота си.¹³ Освен това 35 % от европейските граждани живеят в райони, граничещи с други държави членки¹⁴, и много от тях вече извършват част от покупките си в „местни“ трансгранични зони.¹⁵ Такава възможност следва да съществува и за финансовите услуги на дребно, но невинаги е така. За да могат пазарите да бъдат достъпни за всички предприятия, следва да се намалят ненужните и неоснователни пречки пред навлизащите на пазара участници, особено за тези предприятия, които може да са в състояние да предлагат продуктите си през граница в рамките на ЕС.

⁹ Европейска комисия, Покана за представяне на мнения: регулаторна рамка на ЕС за финансови услуги (http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_en.pdf).

¹⁰ За повече информация вж. http://ec.europa.eu/justice/contract/insurance/index_en.htm.

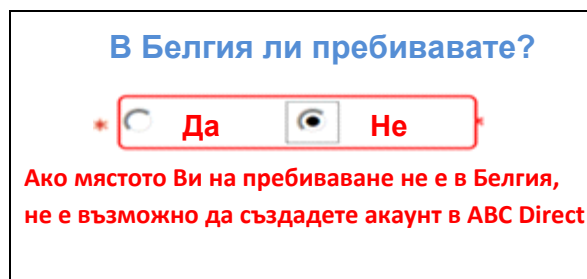
¹¹ Директива 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2002 г. относно дистанционната търговия на потребителски финансови услуги и за изменение на Директива 90/619/ЕО на Съвета и директиви 97/7/ЕО и 98/27/ЕО (ОВ L 271, 9.10.2002 г., стр. 16).

¹² За повече информация вж. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries_e_commerce.html.

¹³ Евростат, Гражданство на ЕС — статистика за трансграничните дейности, април 2013 г., (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizenship_statistics_on_cross-border_activities) (справка е направена през март 2015 г.).

¹⁴ Територии със специфични географски характеристики, работен документ, Европейски съюз „Регионална политика“, № 02/2009 г., стр. 4—5.

¹⁵ Европейски парламент, Договорното право на ЕС като средство за улесняване на трансгранични сделки: гледна точка на потребителите, 2010 г. (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1483>), стр. 9.



Ограничена трансгранична дейност

Към момента преките трансгранични операции в областта на финансовите услуги на дребно са ограничени, като потребителите закупуват тези продукти предимно на вътрешния си пазар, а предприятията оперират в повечето случаи на пазари, на които са физически установени.¹⁶ Според последните проучвания дялът на потребителите, които вече са закупували банкови продукти от друга държава членка, е под 3 % за кредитни карти, текущи сметки и ипотечни кредити.¹⁷ При потребителските кредити само 5 % от заемите са били получени през граница.¹⁸ Трансграничните заеми в рамките на еврозоната възлизат на по-малко от 1 % от всички заеми за домакинствата в еврозоната.¹⁹ В областта на застраховането трансграничното предоставяне на услуги е съставлявало едва около 3 % от общите брутни записани премии за 2011 и 2012 г.²⁰

Различия в цените и избора

Има данни за разпокъсаност на пазара по отношение на разлики в цените за едни и същи или подобни продукти, които се предлагат на различни вътрешни пазари дори от един и същ доставчик. Когато разкриват клонове на други пазари например, предприятията проявяват тенденция да определят ценообразуването си съобразно местните условия и обикновено не прехвърлят по-конкурентно ценообразуване към други пазари. Разпокъсаността на пазара се вижда и при ограничените възможности за избор за потребителите в някои държави членки. Например на някои пазари потребителите могат да ползват само ипотечни кредити с фиксиран лихвен процент, а на други — само с променлив лихвен процент.²¹

Според информацията, получена от Групата на потребителите на финансови услуги (ГПФУ), по отношение на редица продукти в банковия сектор е възможно да има

¹⁶ Специално проучване Евробарометър 373: „Финансови услуги на дребно“, стр. 28 и по-нататък (http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/eb_special_373-report_en.pdf).

¹⁷ Специално проучване Евробарометър 373: „Финансови услуги на дребно“, стр. 32.

¹⁸ Проучване относно функционирането на пазара на потребителски кредити в Европа, юли 2013 г. (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/consumer_credit_market_study_en.pdf), стр. x—xi.

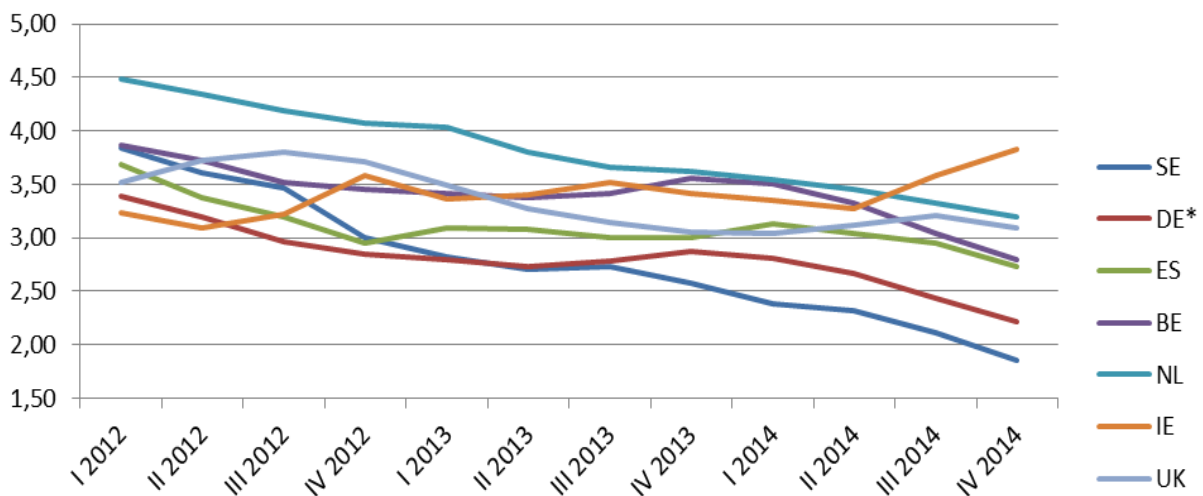
¹⁹ Източник: Хранилище на статистически данни на ЕЦБ.

²⁰ Книга за политиката на Училището за финанси в Дуизенберг (DSF) № 45 — „Трансгранично застраховане в Европа“, [DSF Policy Paper N°45s 'Cross-border insurance in Europe'], Dirk Schoenmaker и Jan Sass, ноември 2014 г., стр. 12.

²¹ Европейска ипотечна федерация, Hypostat 2015 г., стр. 15.

съществени различия между държавите членки, които далеч не могат да бъдат обяснени с обективни различия в покупателната способност и цените на национално равнище.²² Годишната такса за кредитна карта може да варира от 9,10 евро в Румъния до почти 114 евро в Словакия. Кредитните преводи онлайн са безплатни в някои държави членки, докато във Франция могат да струват средно 3,58 евро. Значителна разлика има и по отношение на лихвените проценти, които домакинствата плащат по ипотечните заеми в различни държави (вж. графика 1).²³ При потребителските кредити могат да бъдат наблюдавани по-големи различия в сравнение с ипотечните кредити.

Графика 1: Данни на Европейската ипотечна федерация относно лихвените проценти по нови жилищни ипотечни заеми по тримесечие (2012—2014 г.)



*Бележка: Среднопретеглената стойност за целия пазар вероятно е обременена от краткосрочните заеми. Това се дължи на схемата за претегляне: обемите заеми включват удължавания на срока на заемите, но при удължаванията е налице тенденция за по-кратък срок на лихвените проценти.

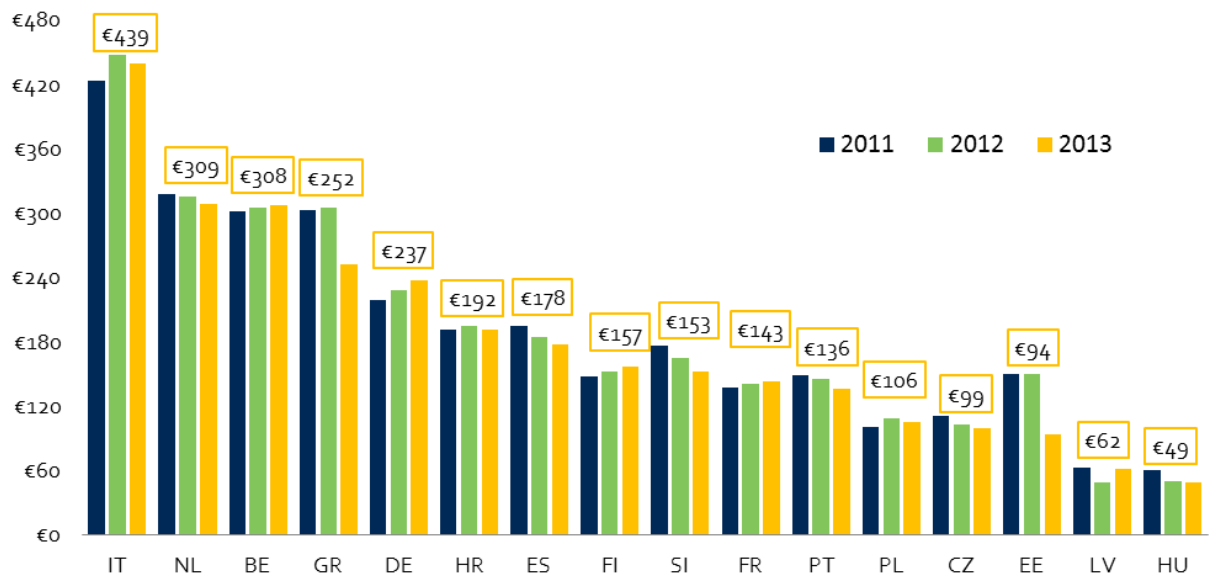
В застрахователния сектор един и същ титуляр на полица със сходен рисков профил може да заплати двойно повече за подобна полица в зависимост от мястото си на пребиваване. По данни на ГПФУ месечните премии за съпоставим неинвестиционен животозастрахователен продукт с 25-годишен срок варират от 10 евро в Словакия и 12,40 евро в Испания до 65 британски лири в Обединеното кралство. При автомобилното застраховане например котировките са различни дори за един и същ модел автомобил (графика 2).²⁴

²² Група на потребителите на финансови услуги, „Интеграция на пазара на финансови услуги на дребно“ (http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/fsug/papers/index_en.htm).

²³ Източник: Европейска ипотечна федерация.

²⁴ Доклад на Insurance Europe относно европейските пазари за автомобилно застраховане, стр. 40 (графика 48), ноември 2015 г. (www.insuranceeurope.eu). Следва да се има предвид, че графиката е актуализирана, за да не включва държави извън ЕС. Вж. също Проучване на Europe Economics относно пазара на застраховането на дребно (26.11.2009 г.), стр. 301 и 315 (http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/motor/20100302rim_en.pdf).

Графика 2: Средна стойност на премиите за задължителна допълнителна застраховка „Гражданска отговорност“ (ЗДЗГО) по държави



Различията в цените могат да се обяснят с фактори като: различни условия в местната икономика, различна покупателна способност, финансови или институционални структури (напр. за данъчно облагане, регулиране или контрол) или различни разходи за финансиране, предлагана стойност (понякога успоредно с обвързването на продукти или пакети от продукти) и ценови структури на местния пазар. В областта на застраховането (по-специално автомобилното) разходите и рисковете за предоставяне на покритие могат да варират значително между различните държави членки, с което могат да бъдат обосновани някои различия в цените. Не съществува обаче очевидно обективно основание за степента на ценовите разлики при продукти, които не са толкова обвързани с географско местоположение или местни рискови характеристики, като например животозастраховането (въпреки че очакваната продължителност на живота е различна в отделните държави членки). Тези фактори невинаги предоставят задоволително обяснение за степента на фрагментираност на цените в ЕС.

Недостатъчна конкуренция и минимална смяна на доставчика

По-голямата част от пазарите за банкиране и застраховане на дребно в държавите членки са силно концентрирани и показват признаци на недостатъчна конкурентност, а това ограничава избора на потребителите, както и стойността и качеството на получаваните от тях продукти. Така например в края на 2013 г. пазарният дял на петте най-големи доставчици в банковия сектор е близо 95 % в Гърция и над 30 % в Германия

и Люксембург.²⁵ В отговор на обществената консултация относно прегледа на Регламента за групово освобождаване в застрахователния сектор повечето застрахователи и техните отрасли сдружения посочиха, че застрахователните пазари са конкурентни.²⁶ Въпреки това при общото застраховане и животозастраховането се наблюдава голяма концентрация; например степента на концентрация в животозастрахователния сектор, измерена чрез пазарния дял на петте най-големи животозастрахователни дружества през 2013 г., е от 100 % в Естония и Малта до малко от 40 % в Германия и Хърватия.²⁷ Такива големи разлики очевидно не могат да бъдат оправдани с различната големина на пазара.

Преминаването от един доставчик на продукти към друг в ЕС е слабо разпространено²⁸. По данни на Евробарометър през 2012 г. над 85 % от респондентите с личен заем или кредитна карта не са предприемали, нито са се опитвали да предприемат смяна на доставчика.²⁹ Освен това на равнището на държавите членки пазарите за депозиране на пари в брой не работят добре, като потребителите остават „приковани“ към същия доставчик и продукт, въпреки че има сходни продукти с по-добра възвръщаемост.³⁰ Според индексите на условията за потребителите финансовите услуги на дребно са една от областите, в които потребителите в най-голяма степен са неудовлетворени от услугите, които получават.³¹ Съчетанието от голяма степен на неудовлетвореност, различия в цените и слабо разпространена смяна на доставчиците би могло да означава, че на тези пазари конкуренцията не работи достатъчно добре в полза на потребителите или че пречките за получаването на продукти или за отказ от тях допринасят за пасивността на потребителите и ги възпират да намерят най-добрите оферти.

Поведението на потребителите за смяна на доставчика може да насърчи конкурентоспособността сред предприятията и да осигури стимули за навлизане на нови участници на развитите пазари. Ако нямаше пречки за извършването на трансгранични операции, поведението във връзка със смяна на доставчика би могло също така да насърчи предприятията да предоставят услугите си от други държави членки. На два от пазарите, в които такава смяна най-трудно може да се осъществи —

²⁵ Вж. Доклад за банковите структури, ЕЦБ, октомври 2014 г., стр. 15 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/bankingstructuresreport201410.en.pdf>).

²⁶ Обобщен доклад за получените отговори във връзка с обществената консултация относно прегледа на Регламента за групово освобождаване в застрахователния сектор (РГО) (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_iber_review/summary_report_en.pdf).

²⁷ Вж. Статистически данни на ЕС/ЕИП в областта на (пре)застрахователната дейност (таблица 10) (<https://eiopa.europa.eu/financial-stability-crisis-prevention/financial-stability>).

²⁸ Наблюдение на пазарите на потребителски стоки в Европейския съюз през 2013 г., стр. 43-44 (http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/consumer_market_monitoring_2013_part_1.pdf).

²⁹ Проучване на Евробарометър 373: „Финансови услуги на дребно“, стр. 85.

³⁰ ОФП, „Доклад от проучване на пазара за депозиране на пари в брой“ [*Cash Savings Market Study Report*] (<http://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>);

Autoriteit Consument & Market, Пречки пред навлизане в нидерландския сектор за банкиране на дребно [*Barriers to entry in the Dutch retail banking sector*], стр. 69.

³¹ Вж. най-актуалния Индекс за развитие на пазарите на дребно на http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm.

платежните сметки и ипотеките — в последните години се осъществяват инициативи на равнището на ЕС, които все още са в процес на транспониране на национално равнище. С Директивата за ипотечните кредити (ДИК)³² например се премахват пречките за отказ от продукти, а с Директивата за платежните сметки (ДПС)³³ се създават специални услуги по прехвърляне на платежни сметки на национално равнище. Съществуват обаче и други начини, чрез които може да се насърчи поведението във връзка със смяна на доставчика на равнището на ЕС — например в някои държави членки се проучва възможността за пълна преносимост на номерата на банковите сметки.

Обвързването на продукти и пакетите от продукти също може да възпрепятстват избора на потребителите. Освен правилата относно конкуренцията понастоящем за обвързването или предлагането на пакети от финансови продукти на дребно се прилагат специфични за сектора правила, установени с ДИК (с които ще се гарантира, че кредитополучателите ще могат да избират застраховката си от друг доставчик)³⁴, ДПС и предстоящата Директива за застрахователното посредничество (ДЗП)³⁵. С преразгледаната Директива за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ II)³⁶ на ЕОЦКП (в сътрудничество с ЕБО и ЕОЗППО) се предоставя правомощие да изготвя насоки за кръстосаните продажби. Потребителите трябва да бъдат информирани дали свободно могат да купуват отделно всеки продукт в пакета (например застраховка от друг доставчик), и трябва да разполагат с ясна информация за разходите. Комисията ще продължи да следи дали това се прилага на практика и дали са необходими допълнителни действия в тази област.

2.2 Променящата се среда в сектора на финансовите услуги на дребно с оглед на цифровизацията

През последните години цифровизацията и иновациите рязко промениха облика на финансовите услуги на дребно и се очаква тази тенденция да продължи. Финансовите предприятия все повече предлагат продукти онлайн или чрез приложения и в днешно време по-голямата част от потребителите използват редовно онлайн банкиране, за да

³² Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр.34). В член 25 са разгледани въпросите, свързани с предсрочното погасяване.

³³ Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции (ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 214).

³⁴ Член 12, параграф 4 от ДИК: „Държавите членки може да дадат право на кредиторите да изискват от потребителя да притежава съответна застрахователна полица във връзка с договора за кредит. В тези случаи държавите членки гарантират, че кредиторът приема застрахователни полици от доставчици, различни от предпочитания от него, когато тези полици предлагат същото равнище на гаранция, както предлаганото от кредитора.“

³⁵ Очаква се директивата да бъде публикувана в началото на 2016 г., вж. също така <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/22-insurance-mediation/>.

³⁶ Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 349).

управляват своите сметки и да извършват операции.³⁷ Благодарение на този технологичен напредък при някои трансгранични операции принципно може да се улесни по-големият и по-ефикасен достъп на потребителите до информация и консултации, да се подобри съпоставимостта на продуктите и да се стимулира поведението във връзка със смяна на доставчика.³⁸

Нови участници и нови техники на цифровия пазар

Цифровизацията значително променя сектора на финансовите услуги на дребно. Възникват нови бизнес модели — на пазара навлизат доставчици и технологични дружества, осъществяващи дейност само онлайн, които предлагат услуги (в държавите членки, а понякога и през граница), включително електронни парични преводи, посредничество при разплащания онлайн, обобщаване на финансови данни, партньорско финансиране и сравняване на цени. На пазара навлизат и нови участници, които не са традиционни доставчици на финансови услуги и чийто първоначален бизнес модел невинаги включва финансовите услуги. Например дружества в областта на социалните медии понастоящем продават финансови продукти. Тези нови технологии могат да бъдат от полза за потребителите, ако се спазват подходящи стандарти за сигурност.

Както наложилите се предприятия, така и новите финансово-технологични дружества проучват начините за взаимодействие със своите потребители, за интегриране на каналите си за разпространение на продукти и за предоставяне на по-бързи и персонализирани услуги, съответстващи в по-голяма степен на конкретните нужди. За наложилите се участници цифровите технологии, включително споделените счетоводни книги (като например методът на блокверигата, използван от биткойн), дават възможност да се моделират по нов начин вътрешните процеси чрез подобряване на стандартизацията, автоматизацията и икономии от мащаба. Тези участници също така си сътрудничат с финансово-технологичните дружества, насърчават развитието им и работят с основните доставчици на цифрово съдържание, за да оформят облика на тази тенденция и да имат водеща роля в нея. Освен това предприятията все по-често използват големи информационни масиви, получени от различни източници, включително социални медии, за да събират информация за потенциални целеви клиенти. Това им позволява по-добре да разбират клиентите, но повдига въпроси за правилното използване на тези данни.

Тези промени ще окажат особено голямо въздействие върху съществуващите доставчици, например банките с утвърдени позиции на пазара, поради тяхната

³⁷ Statista, Навлизане на онлайн банкирането на избрани европейски пазари през 2014 г. [*Online banking penetration in selected European markets in 2014*], уебсайт (<http://www.statista.com/statistics/222286/online-banking-penetration-in-leading-european-countries/>).

³⁸ KPMG, *Мобилното банкиране през 2015 г.: Глобални тенденции и тяхното въздействие върху банките* [*Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks*], стр. 21—22. KPMG посочва, че засиленият интерес към финансовите продукти, произтичащ от онлайн банкирането, е стимул за по-активното преразглеждане на потенциалните възможности за потребителите.

зависимост от важни — и скъпоструващи — клонове, и ролята на платежните сметки като традиционен мост към потребителите, която ще бъде оспорена от появата на финансово-технологични дружества и цифрови портфейли. Новите участници на пазара насочват вниманието си и към доходоносни допълнителни дейности, като например обмен на валута³⁹. Банките и застрахователните дружества осъществяват значителни инвестиции за цифровизацията на своите продажбени и потребителски услуги с надеждата да реализират икономии и да привлекат по-силно своите съществуващи потребители.⁴⁰ Новите участници (които все още не могат да се възползват от стабилна потребителска база) имат потенциала да наложат трансгранични решения и да завземат нови пазари от утвърдените участници на пазара.

Развитието на каналите за онлайн разпространение е от съществен интерес на равнището на ЕС. Като позволява на доставчиците и потребителите по-лесно и на по-ниска цена да осъществяват и да поддържат продажби от разстояние, цифровизацията предлага достъп до широк кръг потребители на единния пазар, които могат да се възползват от най-добрите оферти. По принцип цифровизацията би следвало да стимулира трансграничната активност, без да е необходимо предприятията да се установяват в други държави членки.

Независимо че дават възможност да се подобри обслужването на потребителите и да се намалят цените, иновативните технологии поставят и предизвикателства от регулаторна гледна точка, по-специално по отношение на кибернетичната сигурност и защитата на данните. Кибернетичните заплахи предизвикват сериозна загриженост както за потребителите, така и за предприятията. С напредъка на цифровизацията значението на този проблем вероятно ще се увеличава и е необходимо да се вземат целесъобразни мерки за неговото решаване. Възможно е новите участници на пазара да не подлежат във всички случаи на същата степен на регулация като утвърдените предприятия съгласно действащите регулаторни и надзорни рамки, включително от гледна точка на защитата на потребителите. Тенденциите в технологичното развитие и разширяването на новите канали за разпространение може да затруднят предоставянето на подходяща предоговорна информация на потребителите — например чрез задължителното разкриване на информация при мобилни устройства с малки дисплеи. Трябва внимателно да се обмисли подходящият начин за използване на новите възможности и за преодоляване на тези предизвикателства (включително как да се обезпечат необходимата сигурност и защита на потребителите).

Нови финансови и платежни продукти

Комисията подкрепя растежа при иновативните потребителски технологии и желае да гарантира тяхната достъпност за широк кръг потребители в цяла Европа, и то — когато е възможно — на трансгранично равнище. Цифровизацията на финансовите услуги

³⁹ КРМГ, *Мобилното банкиране през 2015 г.: Глобални тенденции и тяхното въздействие върху банките*, стр. 27.

⁴⁰ КРМГ, *Мобилното банкиране през 2015 г.: Глобални тенденции и тяхното въздействие върху банките*, стр. 21.

доведе до появата на нови продукти, като например заеми чрез текстови съобщения или партньорско кредитиране, някои от които пораждаат регулаторни предизвикателства и предизвикателства, свързани със защитата на потребителите.

В областта на плащанията по-специално възникват нови възможности във връзка с развитието на плащанията с мобилно устройство, по интернет и незабавните плащания на вътрешните пазари. Плащанията с мобилно устройство се развиват бързо в Европа и участниците на пазара — включително банки, картови схеми, мобилни оператори и участници в интернет — предлагат голямо разнообразие от решения за плащания на далечно или късо разстояние. Тези услуги включват партньорски платежни услуги за граждани, мобилни портфейли, банкови и картови приложения, като за целта се използват различни технологии (най-развити по отношение на плащанията на мястото на продажба са близкото полеви комуникации и кодовете за бързо реагиране (QR). За потребителите това означава, че могат да заплащат покупките си по телефона, да си разделят сметката за обяд или да изпращат финансови средства на приятели с помощта на приложение. Тези решения обаче често са достъпни само на местно равнище и не са оперативно съвместими, като предприятията или групите от предприятия се конкурират, за да наложат свои собствени стандарти. Ограниченият географски обхват и минималната оперативна съвместимост ограничават приемането им от търговците, а това намалява ефикасното им използване през граница.

Плащанията в реално време (т.нар. незабавни плащания) вече се предлагат в някои държави и предизвикват значителен интерес в други, тъй като тяхната бързина може да стимулира иновациите и да доведе до създаването на нови приложения за плащания. След прехода към единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ)⁴¹ те са следващата логическа стъпка в развитието на единния пазар за плащания на дребно — доставчиците на платежни услуги от ЕС разработват схема за незабавни кредитни преводи в ЕЗПЕ. Европейският борд за разплащания на дребно в евро и Европейският платежен съвет⁴² работят върху общоевропейски стандарт за незабавни плащания и партньорски плащания с мобилно устройство, който има потенциала да създаде оперативно съвместими системи. Комисията подкрепя и двата органа в тази дейност.

Раздел 3 По-добри продукти, по-голям избор и повече възможности за потребителите и предприятията

Предимствата, които може да донесе единният европейски пазар за финансови услуги на дребно, все още не се използват пълноценно. Един от най-преките начини за засилване на конкуренцията и повишаване на благосъстоянието на потребителите би бил да се намалят, където е възможно, пречките пред трансграничната търговия с тези услуги. Пречките са свързани с две основни комплексни причини, засягащи както доставчиците, така и потребителите, а съвкупното им отражение ограничава

⁴¹ За повече информация относно ЕЗПЕ вж. http://ec.europa.eu/finance/payments/sepa/index_en.htm.

⁴² За повече информация вж. <http://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/governance/eu/html/index.en.html> и <http://www.europeanpaymentscouncil.eu/>.

възможностите за избор и конкуренцията и поддържа разпокъсаността на европейския пазар:

- потребителите нямат информация за оферти от други държави членки или нямат достатъчно доверие в тях, а ако имат, срещат проблеми с достъпа до такива продукти (раздел 3.1); и
- доставчиците не предлагат продукти на потребители в други държави членки, защото дори в ерата на цифровизацията разпокъсаните пазари пораждат твърде големи оперативни разходи и разходи за привеждане в съответствие (раздел 3.2).

От особен интерес за Комисията е да установи дали използването на иновативните цифрови технологии може да спомогне за премахване на тези препятствия. Липсата на доверие от страна на потребителите и липсата на правна сигурност за търговците при трансгранични операции може да е следствие от различното прилагане на законодателството на ЕС на територията на Съюза. Мрежата за сътрудничество между националните правоприлагащи органи в областта на защитата на потребителите обхваща част от основното законодателство за защита на потребителите в областта на финансовите услуги. Ако се установи, че прилагането на законодателството на ЕС е проблематично, с помощта на подобни мрежи могат да се постигнат по-добри резултати..

Общи въпроси

1. *За кои финансови продукти по-доброто трансгранично предлагане би могло да повиши конкуренцията на националните пазари по отношение на по-големия избор и по-добрата цена?*
2. *Какви спънки възпират предприятията да предоставят директно трансгранични финансови услуги, а потребителите — да осъществяват директни трансгранични покупки?*
3. *Могат ли някои от тези препятствия да бъдат преодолені в бъдеще с помощта на цифровизацията и иновациите в сектора на т.нар. финансово-технологични дружества?*
4. *Какво може да бъде направено, за да се гарантира, че цифровизацията на финансовите услуги няма да доведе до по-голямо финансово изключване, по-специално на хората, които не са добре запознати с цифровите технологии?*
5. *Какъв следва да бъде нашият подход, ако възможностите, произтичащи от разрастването и разпространението на цифровите технологии, доведат до нови рискове, свързани със защитата на потребителите?*
6. *Имат ли потребителите достъп до сигурни, опростени и разбираеми финансови продукти в Европейския съюз? Ако нямат, какво би могло да се направи, за да се осигури този достъп?*
7. *Представява ли качеството при прилагането на законодателството на ЕС относно финансовите услуги на дребно на цялата територия на Съюза проблем за доверието на потребителите и за интеграцията на пазара?*
8. *Има ли друга информация или тенденции, които следва да се вземат предвид във връзка с трансграничната конкуренция и избора на финансови услуги на дребно?*

3.1 Съдействие за потребителите да закупуват финансови продукти през граница

В определени моменти от своя живот потребителите трябва да вземат важни финансови решения с дългосрочни последици. Независимо дали закупуват застраховка живот, дали използват ипотечен кредит, за да си купят жилище, дали се преместват в чужбина, или спестяват средства за бъдещето, потребителите трябва да могат: i) да знаят какво се предлага на други места в ЕС, ii) да купуват продукти на конкурентна цена, съобразени с техните нужди, и iii) да са уверени, че избраните от тях продукти са сигурни, подходящи и ще изпълнят предназначението си по желанието от тях начин.

3.1.1 Информираност относно предлагането⁴³

Търся възможно най-добрата оферта в моята държава членка. Не знаех, че в други държави членки може да има по-евтини или по-добри продукти.

Потребителите често нямат достъп до информацията относно трансграничното предлагане на финансови продукти; ето защо за тях е трудно да купуват продукти извън своята държава. Малко доставчици на финансови услуги на дребно се насочват към потребители в държави членки, в които не са физически установени. Освен това потребителите срещат редица пречки, включително езикови, когато желаят да научат повече за продукти в други държави членки.

По-добра информация за потребителите и помощ при смяната на доставчика

Един от начините да се повиши осведомеността на потребителите и те да се насърчат да се прехвърлят към по-подходящи продукти би бил да се гарантира достъпът им до канали, чрез които да научават повече за продукти, достъпни от други държави членки, и да разбират техните характеристики. Тази роля биха могли да изпълняват например финансови посредници, независими уебсайтове за сравняване или онлайн услуги за независими финансови консултации.

Независимите уебсайтове за сравняване са полезни, доколкото осведомяват потребителите за съществуването на определени продукти, но техният основен принос е подкрепата, която оказват на потребителите при смяната на доставчиците, като им дават възможност да оценят и да изберат най-подходящите за техните нужди продукти. ЕОЗППО установи, че уебсайтовете за съпоставка стимулират конкуренцията между застрахователите и застрахователните посредници и спомагат за повишаване на прозрачността и сравнимостта на информацията, достъпна за потребителите.⁴⁴ Тази концепция би могла да се приложи и за други продуктови сегменти, както и за държави членки, в които понастоящем липсва такава инфраструктура. Същевременно преди предприемането на конкретни действия трябва да се отчита, че голяма част от самите уебсайтове за сравняване понякога представят по незадоволителен начин сравняваните

⁴³ Примерите в настоящия документ са по реални случаи, представени на вниманието на Комисията.

⁴⁴ Доклад на ЕОЗППО относно добрите практики на уебсайтове за сравняване (януари 2014 г.).

параметри и аспекти и често акцентът е предимно върху цената.⁴⁵ Уебсайтовете за сравняване са много популярни в застрахователния сектор и с ДПС се въведе задължение за създаване на поне един уебсайт за сравняване (с установени критерии за качество) на национално равнище, който ще представя офертите на различни финансови институции, предлагащи услуги за банкови сметки, включително изискваните такси.

Други пътища за по-честа смяна на доставчика може да включват мерки, които гарантират правото на потребителите да се откажат от използвани от тях продукти, без да им бъдат налагани обременяващи санкции, както е посочено в ДИК и Директивата за потребителския кредит (ДПК)⁴⁶, или усилия за преодоляване на пасивността на потребителите, като се премахнат пречките и трудностите, свързани със смяната на продукти.⁴⁷ Целенасоченото разкриване на информация в повратни моменти, когато потребителят може да извлече полза от смяната на продукти, също би могло да гарантира по-голяма активност на потребителите при финансовите им решения и по-слабата им „прикованост“ към вече закупени продукти.⁴⁸

Въпроси

9. Кой би бил най-подходящият път за повишаване на осведомеността на потребителите относно различните финансови услуги и застрахователни продукти на дребно, които се предлагат в рамките на Съюза?
10. Какво още може да се направи, за да се улесни трансграничното разпространение на финансови продукти чрез посредници?
11. Необходими ли са допълнителни действия за насърчаване на сравнимостта и/или за улесняване на прехвърлянето към доставчици на финансови услуги на дребно, установени в същата или в друга държава членка? Ако са необходими, какви трябва да бъдат тези действия и за кои продуктови сегменти?

Решаване на проблема със сложните и големи такси за международни операции, които имат възпиращ ефект

Живеея в еврозоната. Банката ми начислява високи такси всеки път, когато превеждам пари в държава членка извън еврозоната. Когато използвах кредитната си карта в чужбина, ми беше начислена висока такса, тъй като прилаганият от банката обменен курс беше по-неизгоден от пазарните

⁴⁵ Европейска комисия, „Инструменти за сравняване и схеми за проверка от трети страни“ [‘Comparison Tools and Third-Party Verification Schemes’], уебсайт (http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/comparison_tools/index_en.htm).

⁴⁶ Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета (ОВ L 133, 22.05.2008 г., стр. 66).

⁴⁷ Понастоящем предприятията трябва да спазват законодателството на ЕС относно неравноправните клаузи в договорите и нелоялните търговски практики (вж. бележка под линия 3), които пораждат договорни и извъндоговорни пречки пред смяната на доставчиците.

⁴⁸ Вж. например ОФП, „Доклад от проучване на пазара за депозиране на пари в брой“, в който се предлага използването на текстови предупреждения, когато даден период за получаване на бонуси скоро ще свърши (<https://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>).

обменни курсове, а предварително не бях надлежно информиран за таксите за обменния курс.

При таксите за операции с Регламент (ЕО) № 924/2009 относно презграничните плащания⁴⁹ се отстраняват разликите в таксите за презгранични и вътрешни плащания в евро, което е от голяма полза за потребителите, когато извършват плащания в евро. Когато обаче желаят да извършат паричен превод до други държави от ЕС във валути, различни от еврото, гражданите често трябва да плащат твърде високи такси в сравнение с таксите за вътрешни преводи. Тези суми включват както таксите за операции, така и таксите за обмен на валута, и могат да съставляват значителна част от стойността на операцията. Във всички държави членки таксите за операции за обикновените потребители при презгранични плащания и преводи във валути, различни от еврото, често са твърде високи и невинаги се оповестяват по ясен за потребителите начин. Все повече уебсайтове предлагат партньорски обмен на валута с много по-добри курсове за потребителите и по този начин започват да оказват реално въздействие върху пазарите. Въпреки че предприятията трябва да гарантират прозрачност по отношение на таксите и курсовете за обмен на валута, специално тези такси и курсове не се уреждат с правила на равнището на ЕС.

При картовите плащания потребителите невинаги са информирани за обменния валутен курс, който ще бъде приложен за операция, извършена в чужбина, например за теглене на пари в брой или покупки с разплащателни карти в държави членки, които използват различна валута. Обменният курс обикновено се предлага от банката, издала картата. През последните години търговците все повече предлагат възможността да се използва обменният валутен курс на тяхната банка (т.нар. динамично конвертиране на валути), което осигурява известна прозрачност за потребителите и би могло да доведе до по-добро съотношение разходи—ползи. Предлаганите от търговците курсове обаче невинаги са по-изгодни за потребителите и често е трудно да се сравняват за всеки отделен случай с курсовете, предлагани от банката на потребителя, тъй като към момента на операцията потребителите нямат информация за точния размер на котировките, предлагани от банките. Това означава, че досега потребителите не са имали възможност да се възползват от конкуренцията, свързана с динамичното конвертиране на валути.

Като се имат предвид съществуването на различни валути в ЕС и продължаващата интеграция на пазарите за финансови услуги на дребно, с разширяването на електронната търговия на цифровия единен пазар този въпрос вероятно ще придобива все по-голямо значение и ще е необходимо да бъде проучен по-задълбочено.

Въпроси

12. Какво още може да се направи на равнището на ЕС, за да се разреши проблемът с твърде високите такси за презгранични плащания (напр. кредитни преводи) с

⁴⁹ Регламент (ЕО) № 924/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. относно презграничните плащания в рамките на Общността и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2560/2001 (ОВ L 266, 9.10.2009 г., стр. 11).

различни валути в ЕС?

13. *Необходимо ли е освен изискванията за разкриване на информация⁵⁰ да се предприемат някакви други мерки, за да се гарантира осведомеността на потребителите относно таксите за обмен на валута, когато извършват трансгранични операции?*

3.1.2 *Достъп до финансови услуги от всяко място в Европа*

След като се пенсионирахме, се преместихме във Франция и искаме да запазим банковата си сметка в Обединеното кралство, за да получаваме месечната си пенсия. Банката там обаче отказва да поднови дебитната карта, защото нямаме постоянен адрес в Обединеното кралство. Съгласни са да поддържат сметката, ако направим голям депозит.

Разгледахме популярен уебсайт за сравняване на цени, за да видим най-добрите лихвени проценти за нашите спестявания, и попаднахме на следното: „*Преди да подадете заявка, непременно прочетете общите условия по банковата сметка и се убедете, че ги разбирате. Задължително изискване е да сте навършили 18 години и да имате постоянен адрес в Обединеното кралство.*“

Тъй като доставчиците на финансови услуги понастоящем не предлагат своите продукти през граница, освен ако не са установени на целевия пазар, потребителите от ЕС рядко имат достъп до финансови услуги от други държави членки (с изключение на ограничен брой инвестиционни продукти)⁵¹. Въпреки че ДПС ще насърчи развитието на вътрешния пазар, като забранява дискриминацията въз основа на местопребиваване спрямо потребители, които подават заявление за платежни сметки или имат достъп до тях, в повечето случаи на потребителите продължават да се отказват услуги, ако не пребивават в държавата на доставчика⁵². В застрахователния сектор определящ фактор за предлаганите възможности е по-скоро местопребиваването на потребителите, а не индивидуалният им рисков профил, тъй като застрахователите обикновено изготвят политиките си въз основа на рисковата група съобразно местното търсене. Онлайн доставчиците могат да прилагат техники на блокиране на географски принцип, като блокиране на достъпа до уебсайтове, пренасочване към други уебсайтове или невъзможност да се сключи сделка, тъй като се изискват специални формати за данни, ограничени до определени държави (напр. пощенски кодове или информация за плащането). Тези практики възпират потребителите да подадат заявка за избраните от тях продукти.

⁵⁰ Законодателна резолюция на Европейския парламент от 8 октомври 2015 г. относно Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2013/36/ЕС и 2009/110/ЕО и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО (СОМ(2013)0547 – С7-0230/2013 – 2013/0264(COD)). Вж. член 59 и член 60, параграф 3.

⁵¹ Европейско бюро на съюзите на потребителите (BEUC), Защитата на интересите на потребителите в областта на финансовите услуги на дребно (*Protecting consumer interests in the retail financial services area*), 2011 г., стр. 3 (<http://www.beuc.org/publications/2011-09879-01-e.pdf>).

⁵² Вж. например случая, представен в раздел 2.1.

Потребителите не трябва да бъдат третирани по различен начин въз основа на националната си принадлежност или местопребиваване, когато извършват покупки в рамките на ЕС, освен ако не съществуват обективни критерии за това. Действията във връзка с блокирането на географски принцип или други форми на дискриминация на географска основа бяха обявени в Стратегията за цифровия единен пазар през май 2015 г. и в Стратегията за единния пазар през ноември 2015 г.⁵³ До средата на 2016 г. Комисията ще представи законодателни предложения, чрез които да се преустанови неоправданото блокиране на географски принцип и в по-общ план — да се предотврати дискриминацията спрямо потребителите въз основа на местопребиваване или национална принадлежност.

Въпроси

14. Какво може да се направи, за да се ограничи неоправданата дискриминация въз основа на местопребиваване в сектора на финансовите услуги на дребно, включително застраховането?

По-голяма преносимост на продуктите

Искам да се преместя в друга държава членка, за да започна нова работа. От дълги години ползвам частно здравно осигуряване в моята държава членка по произход, но не мога да го прехвърля в новата държава по местоживеене и трябва да използвам ново частно здравно осигуряване. Установих, че в новата държава членка по местоживеене вноските ми ще бъдат значително по-високи, тъй като при застраховката се разчита повече на здравната информация от последните години, отколкото на тази от предходните.

Възможно е гражданите, които се преместват от една държава членка в друга, вече да не могат да се възползват от финансовите продукти, придобити в държавата членка по произход, и да се окажат изключени от финансовия сектор в новата държава членка на местопребиваване. Това може да е особено тежко за потребителите, които не са достатъчно подготвени да се договарят с доставчиците на услуги в новата държава членка по местопребиваване, или за гражданите, за които е наложително да разчитат на редовен достъп до финансови продукти, които са придобили през целия си живот, като например здравноосигурителното покритие.

При частното здравно осигуряване, изглежда, се прилагат договорни правила и условия с ограничение правото на обезщетения да се използва в държавата членка, в която титулярят на полицата обичайно пребивава към момента, в който е сключен застрахователният договор. По своя характер обичайното местопребиваване може да се променя с течение на времето. В резултат на това титулярите на полици може да не са в състояние да разчитат на своите полици, когато се преместят в друга държава членка, когато подават искания за възстановяване на разходите за болнично лечение или

⁵³ Консултацията относно блокирането на географски принцип ще бъде открита за участие до 28 декември 2015 г. (вж. <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/6fc583c2-3e7e-4b5d-9246-38bd973b8a55?draftid=8fa902a9-020c-469e-ba8d-c49774b4e354&surveylanguage=BG&serverEnv=>).

получават частните си пенсии в чужбина. Това по-специално засяга възрастните хора, от които често се изискват по-високи здравноосигурителни премии или премии за осигуряване за дългосрочни грижи.

Особени проблеми възникват, когато потребителите се опитат да използват спестовни застраховки, на които искат да разчитат в напреднала възраст. Наред със значителните трудности, които титулярите на полици може да срещнат, когато се опитват да съвместят дублиращи се и противоречащи си режими на данъчно облагане, при много животозастрахователни полици покритието на застраховката се ограничава, така че тя да е валидна само в държавата членка, в която титулярят на полица обичайно пребивава⁵⁴. Подобни ограничения не само намаляват избора на потребителите и трансграничната конкуренция, но и представляват сериозна пречка за потребителите, които се преместват в други държави членки. Тези пречки засягат в най-голяма степен гражданите на ЕС, които желаят да се установят в друга държава членка след своето пенсиониране.

Въпроси

15. Какво може да се направи на равнището на ЕС, за да се улесни преносимостта на финансовите продукти на дребно — например животозастраховането и частното здравно осигуряване?

Улесняване на достъпа до застраховка за професионална отговорност и на трансграничното ѝ признаване

В сектори, в които застраховката за професионална отговорност е задължителна⁵⁵, доставчиците на услуги често срещат затруднения да придобият продукти, покриващи територията на повече от една държава членка, ако искат да предлагат такива услуги. В Стратегията за единния пазар се посочва, че Комисията ще направи преглед на развитието на пазара във връзка с наличието и взаимното признаване на задължителната застраховка „Професионална отговорност“ (ЗПО), и при необходимост ще предприеме мерки относно застрахователните изисквания за доставчиците на бизнес услуги и строителни услуги.

Въпроси

16. Какво може да се направи на равнището на ЕС, за да се улеснят достъпът на доставчиците на услуги до задължителната застраховка за професионална отговорност и трансграничното ѝ признаване?

⁵⁴ Въпросът за частните пенсии се разглежда като част от дейността на Комисията във връзка със СКП.

⁵⁵ В член 23 от Директивата за услугите на държавите членки се позволява да изискват от доставчиците на услуги да сключват застраховка за професионална отговорност или да предоставят някаква друга форма на финансова гаранция (Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36).

3.1.3 Изграждане на надеждност и доверие, за да могат гражданите да се възползват от възможностите, които се предлагат на други места в Европа

Попаднах на много изгодна оферта за заем в друга държава членка — с много по-нисък лихвен процент, отколкото на местния пазар. Изкушавах се да опитам, но се притеснявах за последиците, ако възникнат някакви проблеми с продукта. Ето защо предпочетох по-скъп продукт на местния пазар.

Потребителите трябва да знаят, че ще бъдат достатъчно защитени преди и след покупка на финансов продукт на дребно независимо къде купуват в рамките на Съюза⁵⁶.

Насърчаване на сравнимостта и разбирането сред потребителите чрез по-добро разкриване на информация

Потребителите се нуждаят от информация, която е лесно разбираема. Тя трябва да бъде ясна, да откроява елементите, които ще позволят на потребителя да разбере напълно характеристиките на даден продукт, и да е съобразена с поведението на потребителите. Обучението по финансови въпроси може да бъде от полза, но когато потребителите закупуват даден продукт, те трябва да знаят какви такси се изискват за него, от кого и какви преимущества им носи това. Те трябва да са в състояние да сравняват разходите и ползите, за да имат реална възможност за избор. Организациите на потребителите, наред с други институции, играят важна роля за обмена и разпространението на обективни прегледи на финансови продукти.

Всяко действие в тази област може да доразвие постигнатото през последните години, за да се гарантира ефективно, прозрачно и сравнимо разкриване на информация. Предприетите от ЕС мерки през последните няколко години включват ДИК, ДПК, ДПС, Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК)⁵⁷, ДПФИ II, Регламента относно ПИПДОЗИП⁵⁸ и — по отношение на общозастрахователните продукти — ДЗП. По отношение на потребителските финансови услуги, продавани чрез дистанционни канали за търговско предлагане (напр. онлайн), съществуват изисквания за информация, предвидени в ДДТФУ. Съгласно Плана за действие за изграждане на СКП Комисията ще поиска от европейските надзорни органи да полагат усилия за прозрачност на дългосрочните продукти на дребно и на пенсионните продукти, включително на действителната им нетна доходност и такси. Цифровизацията и появата на нови продукти и нови цифрови

⁵⁶ Проучване на Евробарометър 373: „Финансовите услуги на дребно“, стр. 42, в което „липсата на ясна информация“ (29 %), „непознаването на правата, в случай че възникнат проблеми“ (28 %) и „по-слабата защита на потребителите в други държави — членки на ЕС“, се посочват като опасения при извършването на покупки от друга държава членка.

⁵⁷ Директива 2009/65/ЕО, последно изменена с Директива 2014/91/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. за изменение на Директива 2009/65/ЕО относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) по отношение на депозитарните функции, политиката за възнагражденията и санкциите (ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 186).

⁵⁸ Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 г. относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ОВ L 352, 9.12.2014 г., стр. 1).

канали също дават възможност да се проучи по-задълбочено по какъв начин комуникацията на фирмите с техните потребители, включително разкриването на информация съгласно правото на ЕС и националните разпоредби, може оптимално да обслужва интересите на потребителите и да им помогне да изградят разбиране и доверие по отношение на закупуваните от тях продукти.

Въпроси

17. Необходими ли са допълнителни действия на равнището на ЕС, за да се подобрят прозрачността и сравнимостта на финансовите продукти (особено чрез цифрови решения) с оглед засилване на доверието на потребителите?

Подобряване на правната защита в областта на финансовите услуги на дребно

Потребителите често се затрудняват да намерят подходящ механизъм за правна защита при трансгранични ситуации и това може да ги възпрепятства да купуват финансови продукти в други държави членки.

За да подпомогне потребителите в такива случаи, през 2001 г. Комисията създаде мрежата за решаване на финансови спорове (FIN-NET), с която да се улесни решаването на трансгранични спорове в областта на финансовите услуги⁵⁹. Изградена на доброволна основа и неформална по своя характер, мрежата обединява омбудсмани, арбитри, съдии и други механизми за решаване на спорове в рамките на целия ЕС. Членовете на FIN-NET имат различни правомощия и подходи — от задължително участие и задължително спазване на решенията на страните до доброволно участие в съдебни производства. Понастоящем мрежата не обхваща нито всички държави членки, нито всички сфери на финансовия сектор в отделните държави⁶⁰.

За да се засили доверието на потребителите, когато извършват покупки през граница, FIN-NET би могла да се модернизира, за да се гарантира, че всичките ѝ членове отговарят на задължителните изисквания за качество на „структурите за алтернативно решаване на спорове“ съгласно Директивата за алтернативно решаване на спорове (АРС)⁶¹. За да се възползват от преимуществата на такава по-силна мрежа, е необходимо още повече потребители да научат за съществуването ѝ. Въпреки че през 2014 г. в рамките на FIN-NET са разгледани над 3500 трансгранични случая, широката общественост е слабо запозната с дейността ѝ. Комисията ще проучи дали повишаването на осведомеността за FIN-NET следва да бъде първостепенна задача. В дългосрочен план и ако трансграничната интеграция значително се задълбочи, може да се окаже необходимо да се обсъдят допълнителни мерки за подобряване на системата за АРС в областта на финансовите услуги на дребно въз основа на опита, придобит от прилагането на Директивата за АРС.

⁵⁹ За повече информация вж.: http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_en.htm.

⁶⁰ FIN-NET понастоящем има 57 членове от 22 държави членки и от трите държави от ЕИП (Норвегия, Исландия и Лихтенщайн).

⁶¹ Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 63).

През 2013 г. Комисията прие Препоръка за колективните искиове⁶². В нея държавите членки се призовават да въведат механизми за колективни искиове във връзка с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз, включително в областта на финансовите услуги. Колективните искиове се доказаха като ефективен инструмент за защита на интересите на потребителите в областта на финансовите услуги.⁶³ Комисията ще оцени изпълнението на препоръката въз основа на придобития практически опит до юли 2017 г.

Въпроси

18. *Трябва ли да бъдат предприети някакви мерки за повишаване на осведомеността на потребителите относно FIN-NET и ефективността ѝ във връзка с прилагането на Директивата относно алтернативното решаване на спорове?*
19. *Имат ли потребителите подходящ достъп до финансови обезщетения в случаите на неправомерни продажби на финансови и застрахователни услуги на дребно? Ако нямат, какво би могло да се направи, за да се гарантира този достъп?*

Защита на пострадалите лица при обявяване на автомобилни застрахователи в несъстоятелност

Потребителите, които са пострадали при пътнотранспортно произшествие в друга държава членка, може да не получат обезщетение, ако отговорният застраховател бъде обявен в несъстоятелност. Към настоящия момент не всички държави членки участват в доброволното споразумение за гарантиране на изплащането на обезщетения на пострадали лица в случаите, когато пътнотранспортно произшествие в една държава членка е причинено от превозно средство, чиято застраховка се покрива от обявен в несъстоятелност застраховател в друга държава членка. Неотдавна при несъстоятелност на застраховател, предлагащ трансгранично автомобилно застраховане, гаранционен фонд в друга държава членка трябваше да изплати обезщетения на близо 1750 ищци.

Въпроси

20. *Необходими ли са действия, за да се гарантира, че лицата, пострадали при пътнотранспортни произшествия, ще бъдат обезщетени от гаранционни фондове в други държави членки, ако застрахователната компания бъде обявена в несъстоятелност?*

По-голяма прозрачност и сравнимост при сключване на допълнителна застраховка

Взех автомобил под наем и когато отидох да ми дадат ключовете, ме попитаха дали искам да заплатя значителна сума за допълнителна застраховка освен основната цена за отдаване под наем и текущата ми застраховка.

⁶² Препоръка на Комисията от 11 юни 2013 г. за общи принципи на механизмите за колективни искиове за преустановяване на нарушения и колективни искиове за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 60).

⁶³ Вж. например колективните искиове, предявени във връзка с животозастрахователни продукти във Франция и във връзка с преференциални акции и схеми за финансови пирамиди в Испания.

Потребителите често не се осведомяват за разходите или стойността на допълнителните застрахователни продукти, а поради липсата на конкуренция и информация може да платят немалка цена. Пример за това може да се види в сектора за отдаване на автомобили под наем: през 2014 г. 44,7 % от 1758 докладвани жалби на потребители са се отнасяли за допълнителни суми (напр. свързани с щети или с допълнителни услуги — като застрахователни продукти, които не са били представени по време на резервацията)⁶⁴. По отношение на застрахователните продукти, включително тези, които са допълнение към друг продукт, с ДЗП ще се въведат по-големи изисквания за информация (макар и не относно ценообразуването), за да се избегнат последиците в ущърб на потребителите. Освен това на 4 юли 2015 г. пет големи дружества за отдаване на автомобили под наем се договориха да преразгледат начина, по който обслужват потребителите, и да предоставят по-ясна информация по време на резервацията относно незадължителните освобождавания и застрахователните продукти⁶⁵.

Въпроси

21. Какви допълнителни мерки може да бъдат предприети, за да се повиши прозрачността по отношение на допълнителните застрахователни продукти и да се гарантира, че потребителите могат да вземат достатъчно информирани решения при покупка на тези продукти? Необходимо ли е да се предприемат конкретни мерки по отношение на допълнителните продукти в сектора за отдаване на автомобили под наем?

3.2 Създаване на нови пазарни възможности за доставчиците

Доставчиците на услуги срещат трудности, когато започнат да предлагат продуктите си през граница, без да се установяват на ново място, т.е. когато откриват клон или създават дъщерно дружество в друга държава членка. В резултат на това те често не предлагат продуктите си в други държави членки, нито осигуряват тяхната преносимост. В настоящия раздел се разглежда въпросът как Комисията би могла да спомогне за намаляване на разходите и рисковете, свързани с трансграничното предоставяне на финансови услуги, и как тази дейност да стане възможна за предприятията, като се повишат конкуренцията и възможностите за избор за потребителите в целия ЕС.

3.2.1 Посрещане на предизвикателствата и възможностите, свързани с цифровизацията

С цифровизацията пред предприятията се разкриват нови възможности за диалог с потребителите. Възникват обаче и множество предизвикателства. Може да се окаже трудно от разстояние или трансгранично — чрез цифрови решения — да се предоставят

⁶⁴ Автомобили под наем: Ключови данни от базата данни за решаване на случаи на европейските потребителски центрове [*Car rentals: Key data from the European Consumer Centres case handling database*] (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/car_rental_version2_en.pdf).

⁶⁵ Европейска комисия, „По-добра защита за потребителите при наемане на автомобил“ [*Better protection for consumers when renting cars*], уебсайт (http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713_en.htm).

услуги, които в миналото са били предоставяни чрез личен контакт. В настоящия раздел се проучват посочените трудности и необходимостта от действия от страна на ЕС за тяхното намаляване успоредно с работата по инициативата на Комисията за цифровия единен пазар. Това също представлява област от особен интерес за участниците в сектора⁶⁶.

Съдействие за предприятията по-добре да използват цифровизацията

Темповете, с които се развива цифровизацията, означават, че определени конкурентни решения, ориентирани към потребителя, може да не се осъществят или да бъдат възпрепятствани от законодателни или други разпоредби, при чието изготвяне тези възможности не са били взети предвид. Комисията обмисля по какъв начин могат да се насърчат иновативните, ориентирани към потребителя услуги на европейско равнище, и как може да се предотврати фрагментарността на вътрешните пазари.

Въпроси

22. Какво може да се направи на равнището на ЕС, за да се подпомогнат предприятията да създават и да предоставят иновативни цифрови финансови услуги в Европа, като същевременно се гарантират подходяща степен на сигурност и защита на потребителите?

Въвеждане на електронен подпис и проверка на самоличността

Дадена банка предлага сравнително високи лихвени проценти и с нея се свързват потребители от други държави членки, които искат да депозират парите си. Банката обаче трябва да установи самоличността на клиентите си съгласно изискванията за борбата срещу изпирането на пари — и тъй като това се оказва трудна задача от разстояние, тя трябва да установи самоличността им в някой от своите клонове. Заради разходите и загубата на време потребителите не желаят да пътуват до клоновете ѝ и решават да не депозират там своите средства.

Обратната информация от предприятията показва, че изискванията за познаване на клиента в законодателството за борбата срещу изпирането на пари ограничават възможностите им да започват и да поддържат делови взаимоотношения с потребители от разстояние. Същата пречка бе потвърдена и от проучване на Комисията относно ДДТФУ⁶⁷. Това може да засегне много финансови услуги, но оказва особено въздействие върху спестовните и инвестиционните продукти⁶⁸.

⁶⁶ Вж. например доклада на Европейската банкова федерация „Тласък за цифровата трансформация“ [„Driving the Digital Transformation“] (<http://www.ebfdigitalbanking.eu/>).

⁶⁷ Анализ на икономическото въздействие на Директива 2002/65/ЕО относно дистанционната търговия на потребителски финансови услуги върху сключването на трансгранични договори за финансови услуги между доставчици и потребители в рамките на вътрешния пазар, окончателен доклад (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/final_rep_financial_services_2009.pdf).

⁶⁸ Следва да се отбележи, че по-рано тази година ЕС прие четвърта директива за борбата срещу изпирането на пари. В нея се предвижда основан на риска подход, който позволява по-голяма гъвкавост, така че да се отчитат националната специфика и особеностите на индивидуални делови взаимоотношения или операции. Вж. Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от

Изискванията за познаване на клиента обикновено включват представяне на документи от няколко източника, чрез които се проверява самоличността на потребителя, както и потвърждаване чрез лична среща. Точните изисквания в отделните държави членки се различават, като някои от тях позволяват проверка на информация от разстояние (при спазване на определени изисквания), например с помощта на уебкамери и сканирани документи, или чрез проверка от трета страна на оригинални документи чрез институции като пощенски служби. Не всички държави членки разполагат с такива възможности и съответно разпоредбите за ангажиране на трети страни може да не бъдат достъпни за предприятия, които предоставят продукти през граница.

Изискванията в някои държави членки също така ограничават сключването на договори от разстояние, което допълнително намалява възможностите на трансграничните доставчици да започват делови взаимоотношения с нови потребители. Това сериозно ограничава продажбата на продукти за потребителите от разстояние и може да окаже непропорционално въздействие върху трансграничната търговия. Перспективна стъпка в тази област е Регламентът относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар (Регламентът eIDAS)⁶⁹. Той ще осигури решение за трансграничното използване на електронната идентификация и на електронните удостоверителни услуги — електронни подписи, печати, времеви печати, услуги за препоръчана поща и услуги по удостоверяване на автентичността на уебсайтове. По този начин предприятията би трябвало да могат по-лесно да идентифицират потребителите от разстояние и по-сигурно да удостоверяват автентичността на страните по платежните трансакции съгласно преразгледаната Директива за платежните услуги. В тази връзка финансовият сектор се определя като една от областите, в която могат да се извлекат най-много предимства от решенията за електронна идентификация.

Това е област, в която има значителни възможности за оптимизация. Разширяването на мерките по отношение на проверката от разстояние, които понастоящем се прилагат в някои държави членки, и успешното прилагане на Регламента eIDAS могат да помогнат за премахването на сериозна пречка пред трансграничното предоставяне на услуги. Други решения могат да включват премахването на административните ограничения по отношение на сключването на договори от разстояние, изготвянето на по-усъвършенствани схеми за електронна идентификация, разширяването на мерките на трети страни във връзка с проверката на самоличността или възможността да се разреши на потребителите да прехвърлят резултатите от проверката от един доставчик към друг. Естествено, подобни мерки не бива да намаляват ефикасността на мерките на ЕС относно изпирането на пари и финансирането на противозаконни дейности.

20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

⁶⁹ Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО (ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 73).

Въпроси

23. *Необходими ли са допълнителни действия, за да се подобри прилагането на законодателството за борба срещу изпирането на пари на равнището на ЕС, и по-специално за да се гарантира, че доставчиците на услуги могат да установяват самоличността на потребителите от разстояние, като същевременно се спазват стандартите при сега действащата уредба?*
24. *Необходими ли са допълнителни действия, за да се насърчи приемането и използването на електронната идентификация и електронните подписи при финансовите услуги на дребно, включително във връзка със стандартите за сигурност?*

Подобряване на достъпа до финансови данни и на тяхната използваемост

Потребители от други държави членки искат да получат заем и се свързват със заемодател. При опит да оцени тяхната кредитоспособност обаче заемодателят разбира, че информацията за тях е ограничена, тъй като са от други държави членки. Заемодателят не може да потвърди предоставената от потребителите информация, поради което решава да не им отпусне заем.

Без достъп до информация за потребителите предприятията срещат трудности при предоставянето на финансови продукти (особено при отпускане на кредит или услуги по застраховане) на други пазари, тъй като не могат да оценят евентуалните рискове. Освен това те не са в състояние да оценят рисковете, свързани с преместили се потребители, чиито лични данни са били събрани в друга държава членка. С нарастването на цифровизацията предприятията все повече искат да използват лични данни, тъй като прилагат все по-усъвършенствани процедури за определяне на цените на своите продукти. Същевременно в някои случаи данните на потребителите се превръщат в цената за привидно безплатни предложения от доставчици на цифрови услуги, тъй като самите предприятия обработват и използват тази информация за маркетингови цели или я продават на други дружества.

Съгласно ДПК и ДИК кредиторите имат право да правят справка с кредитни регистри в други държави членки на недискриминационна основа, за да оценят кредитоспособността на потенциалните потребители. Предприятията обаче все още срещат проблеми при използването на тези данни, тъй като методите за тяхното събиране, разпространение и използване все още са твърде различни в рамките на ЕС и съществуват различни мнения относно това какви данни са от значение за оценката на кредитоспособността. Някои кредитни регистри например съобщават само „негативни“ данни⁷⁰, докато други бази данни съдържат и „положителни“ данни⁷¹. Това означава, че достъпът до тези данни и тяхното използване може да се окажат трудоемки — и че много предприятия може да бъдат затруднени да предлагат икономически изгодно своите услуги през граница. По инициатива на Асоциацията на доставчиците на

⁷⁰ Данни относно кредитите се съобщават само в случаите, когато потребителят не е успял да изпълни своите задължения за плащане.

⁷¹ Регистриран е всеки кредит. Може да се съобщават и данни за други видове поети задължения.

информация за потребителски кредити (АДИПК)⁷² се правят договорености относно трансграничното споделяне на данни за кредити, но за момент тя обединява кредитните регистри на ограничен брой държави членки. Същевременно частните кредитни регистри често събират повече от необходимите данни за целите на оценката на кредитоспособността или информация, която би могла да бъде от спорно значение за оценката на кредитоспособността.

С навлизането на цифровизацията в сектора на финансовите услуги застрахователните дружества и други предприятия за финансови услуги използват съвременен анализ в областта на информационните технологии и големите информационни масиви, за да предлагат все по-индивидуални застрахователни продукти с персонализирано ценообразуване, съобразено с риска, при което се прилагат методи за наблюдение отблизо с интензивно използване на данни, като например телематични устройства. За много потребители нарасналото използване на данни дава големи възможности за намаляване на цените, но трябва да се има предвид, че тези практики пораждат и опасения относно защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни.

Потребителите биха искали да се възползват от увеличения достъп до данни и когато разчитат на позитивна история на исковете или бонус-малус рейтинг. Директивата за автомобилното застраховане⁷³ понастоящем включва право на застрахованите лица по всяко време да изискат от своя застраховател удостоверение относно претенциите си през последните пет години, но на практика това често не води до по-ниска застрахователна премия при сключване на нов застрахователен договор. Сред причините за това са различните методики за изчисление на отстъпките, включително различните срокове, за които се издават удостоверенията, липсата на доверие в нехармонизираните удостоверения, издавани от застрахователите, и различните рискови фактори, които се отчитат при определяне на размера на застрахователните премии.

Въпроси

25. Според вас какъв вид информация е необходима за изготвяне на оценки на кредитоспособността?
26. Увеличеното използване на лични данни от финансов и нефинансов характер от предприятията (включително от фирми, чиято основна дейност до момента не е във финансовия сектор) налага ли допълнителни действия, за да се улесни предоставянето на услуги или да се гарантира защитата на потребителите?
27. Следва ли да бъдат засилени изискванията относно формата, съдържанието и достъпността на историята за застрахователни претенции (например по отношение на обхванатия период или съдържанието), за да се гарантира, че предприятията са в състояние да предоставят трансгранични услуги?

⁷² Повече информация относно АДИПК може да бъде намерена на <http://www.accis.eu/>.

⁷³ Директива 2009/103/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. относно застраховката „Гражданска отговорност“ при използването на моторни превозни средства и за контрол върху задължението за сключване на такава застраховка (ОВ L 263, 7.10.2009 г., стр. 11).

По-лесно предлагане на следпродажбени услуги

Застраховател желае да предлага застраховане на жилищно имущество онлайн в друга държава членка, но за да осъществи това, е необходимо да инвестира в център за обслужване на клиенти, в който се използва местният език. Според застрахователя дейността му няма да бъде достатъчно успешна, за да оправдае вложените разходи.

След извършване на дадена продажба предприятията имат задължения към своите клиенти, чието изпълнение от разстояние може да бъде затруднено. Отговарянето на запитвания, оценката и изплащането на застрахователни претенции, обсъждането на опасенията на потребителите и отговорите на жалби обикновено изискват действия, които се извършват на ръка от служителите на дадено предприятие или от лицата, разглеждащи претенции в застрахователните предприятия. Въпреки че може да се направи от разстояние, това може да е свързано със значителни инвестиции от дадено предприятие, по-специално в случаите, когато съществуват изисквания за предлагане на услуги на други езици. Този въпрос засяга по-специално застрахователите, като се имат предвид задълженията им за разглеждане на претенции, за които присъствието на представител на предприятието (например клон или дъщерно дружество) в същата държава членка, в която се намират потребителите, изглежда от решаващо значение. Въпреки че има начини проблемът да се реши чрез сключване на договори с трети страни или възлагане на дейности на външни подизпълнители, тези възможности не винаги са налични или привлекателни, по-специално като се има предвид необходимостта да се упражнява надзор над всеки изпълнител, действащ от името на дадено предприятие.

Въпроси

28. Необходими ли са допълнителни действия за подпомагане на предприятията при предоставянето на следдоговорни услуги в друга държава членка, в която нямат дъщерно дружество или клон?

Сближаване на процедурите за несъстоятелност на физически лица, оценка на имоти и изпълнение върху обезпечения

Към даден заемодател се обръщат потребители в други държави членки, които се интересуват от предлаганите от него ниски фиксирани лихвени проценти за жилищни ипотекки. Той обаче е скептично настроен към методите за оценка на стойността на имотите в други държави членки, както и дали при необходимост би могъл да разчита на изпълнение на гаранцията. Той не може да отпусне заеми на тези потребители.

Кредиторите може да се колебаят да предлагат повече трансгранични кредити, тъй като не са достатъчно осведомени за приложимите режими на несъстоятелност на физически лица в други държави членки (където съществуват такива режими). Въпреки че в Плана за действие за изграждане на СКП са предприети някои стъпки за сближаване в определени области от режимите на несъстоятелност на предприятията във всички 28 държави членки, като например ранното реструктуриране и по-ефективното

администриране на трансгранични производства по несъстоятелност на предприятия, при режимите на несъстоятелност на физически лица в ЕС все още се наблюдават значителни различия. Това създава допълнителен риск за предприятия, които искат да встъпят в трансгранични делови взаимоотношения с потребители, по-специално във връзка с предоставянето на кредит — ако заемодателите не са в състояние да оценят и определят количествено резултата от производството по несъстоятелност и от прилагането на законодателството за възстановяването на собственост, те няма да се чувстват уверени да отпускат заеми на физически лица. Законодателството и практиките на държавите членки в областта на фалита и несъстоятелността на предприятията, както и свърхзадлъжнялостта на физически лица, понастоящем са предмет на две проучвания, които се очаква да бъдат завършени през 2016 г.

По подобен начин ясното разбиране за стойността на даден имот е от съществено значение за кредиторите, за да бъдат сигурни за стойността на обезпечението в случай на неизпълнение. Въпреки че изисква въвеждането на надеждни стандарти за оценка на имотите във всички държави членки, ДИК не гарантира напълно сближаването на стандартите на равнището на ЕС. При липса на пълно сближаване някои кредитори все още биха могли да изпитват съмнения относно стойността на обезпечението на територията на други държави членки.

Въпроси

29. Необходими ли са допълнителни действия за насърчаване на заемодателите да предоставят трансгранични ипотечни кредити или заеми?

3.2.2 Спазване на различните регулаторни изисквания в приемащите държави членки

Различията между регулаторните режими на държавите членки оказват значително въздействие върху разходите и рисковете, свързани с трансграничното предоставяне на финансови услуги на дребно. Въпреки че посредством законодателството на равнището на Съюза в ЕС до известна степен съществува правна хармонизация, налице са правни различия в области като договорното право и предприятията трябва да спазват значителни по обем регулаторни изисквания във всяка държава членка.

Различните изисквания могат да произтичат от специфични аспекти на финансовия сектор или правните традиции в държавите членки. Националната нормативна уредба се различава значително по редица въпроси, включително по отношение на договорите, защитата на данните, защитата на потребителите, разкриването на информация, борбата срещу изпирането на пари или данъчното облагане. При законодателството, приложимо за гражданските аспекти на договорите, трябва да се прави разграничение между застрахователните договори и другите договори. В областта на застраховането приложимото право по принцип е това на държавата, където се намира застрахователният риск и в която често е обичайното местопребиваване на титуляря на застрахователната полица⁷⁴. Възможността страните да избират друго приложимо

⁷⁴ Вж. член 7 от Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. относно приложимото право към договорни задължения (Рим I), ОВ L 177, 4.7.2008 г., стр. 6.

право е силно ограничена. При други договори, сключени с потребителите, страните могат да изберат по отношение на трансграничните операции да се прилага договорното право на държавата членка на продавача, което в някои случаи може да намали разходите на предприятията за спазване на правните изисквания. Когато обаче продавачът осъществява или насочва дейности към държавата членка, в която е обичайното местопребиваване на потребителя, този избор не засяга защитата, предоставяна на потребителя по силата на това право⁷⁵.

Тези различия могат да доведат до значителни разходи и рискове за предприятията, които биха искали да осъществяват стопанска дейност с потребители в друга държава членка. Средният размер на свързаните с договорното право разходи за нефинансова стопанска дейност се изчислява на приблизително 10 000 евро за всяка държава членка⁷⁶. Финансовите предприятия имат значителни допълнителни разходи над тази сума във всяка държава членка в резултат на специфични закони и нормативни разпоредби, прилагани в сектора⁷⁷. Изискванията и разходите могат да се различават и в зависимост от това дали дейността на дадено предприятие е обвързана със свободата на установяване (с физическо присъствие) или със свободното предоставяне на услуги (включително онлайн). Предприятие, предоставящо услуги, обикновено трябва да спазва само част от правилата на приемащата държава членка, например свързаните с кодекса на поведение или защитата на потребителите.

Правото за упражняване на дейност в ЕС по силата на един лиценз понастоящем се прилага за редица дейности⁷⁸ и позволява на предприятията, лицензирани в една държава членка, да предоставят услуги в друга държава членка при намалена административна тежест и минимален обем на документацията. Въпреки това упражняването на дейност по силата на един лиценз не елиминира разходите за привеждане в съответствие, а свързаното с него право не обхваща всички продукти. По-долу се посочват други потенциални методи за постепенно намаляване на разходите и рисковете, свързани с различните правни изисквания.

Улесняване на предприятията да спазват правните изисквания, приложими в други държави членки

Онлайн финансова платформа среща проблеми при опита си да предложи спестовни продукти в много държави членки. Достъпът до информация е бил

⁷⁵ Вж. член 3, член 4, параграф 1, буква б) и член 6 от Рим I; Съобщение на Комисията: Стратегия за цифров единен пазар за Европа, стр. 11 (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_bg.pdf).

⁷⁶ Европейска комисия, Съобщение за медиите: „Европейската комисия предлага незадължително общо европейско право за продажбите“, стр. 2 (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/common_sales_law/i11_1175_bg.pdf).

⁷⁷ Експертната група на Комисията по европейско застрахователно договорно право наскоро отбеляза, че някои национални изисквания във връзка с формата на застрахователните договори явно пораждат разходи за предприятията. Вж. Окончателен доклад на Експертната група на Комисията по европейско застрахователно договорно право (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/expert_groups/insurance/final_report_en.pdf), стр. 90.

⁷⁸ Обхванатите предприятия включват например кредитни институции, застрахователни дружества, застрахователни посредници и посредници по ипотечни кредити.

затруднен и органите на съответната държава членка са оказали ограничена конструктивна подкрепа въпреки преимуществата, които предлаганите продукти могат да донесат за потребителите. Правните разноси на платформата и разходите ѝ за спазване на изискванията са високи, поради което офертата ѝ вече не е толкова привлекателна.

Държавите членки биха могли в по-голяма степен да подпомагат предприятията да извършват дейност в условията, създадени при действащата правна уредба, и да ги улеснят да спазват приложимите изисквания в случаите, когато предлагат услуги в други държави членки. Понастоящем мрежата SOLVIT⁷⁹ на равнището на ЕС подпомага предприятията при проблеми с публични органи, които не прилагат правилно законодателството на ЕС, а единните звена за контакт им оказват съдействие във връзка със задълженията им при предоставянето на трансгранични услуги⁸⁰. Подобни инициативи биха могли да бъдат допълнително разширени в областта на финансовите услуги и застраховането с цел да се намалят разходите и рисковете за предприятията, които желаят да търгуват на пазарите в други държави членки.

Правителствата на държавите членки или националните компетентни органи биха могли да осигурят достъп до допълнителна практическа помощ (напр. чрез обслужване на едно гише) относно процедурите за спазване на изискванията при трансгранична дейност. Това би могло да подпомогне предприятията, които срещат трудности при предлагането на своите продукти през граница, като по този начин се насърчи бъдещият напредък за интеграция на пазарите в ЕС и се улесни разработването и разпространението на нови технологии и на иновативни, продиктувани от пазара решения на въпроси, свързани с конкуренцията.

Въпроси

30. *Необходими ли са действия на равнището на ЕС, за да се осигури достъп до практическа помощ от страна на правителствата на държавите членки или националните компетентни органи (напр. чрез обслужване на едно гише) с цел да се улеснят трансграничните продажби на финансови услуги, по-специално за иновативни предприятия или продукти?*
31. *Какви стъпки биха били най-полезни, за да могат предприятията по-лесно да се възползват от предимствата на свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги за иновативни продукти (например рационализирано сътрудничество между надзорните органи на приемащата държава и на държавата по произход)?*

Създаване на автономни или по-добре хармонизирани правни режими в рамките на ЕС

Застраховател предоставя обикновена животозастрахователна полица на конкурентна цена на своя местен пазар и спазва всички правни и регулаторни изисквания. Научил е, че премиите в други държави членки са много по-високи, и вижда в това бизнес възможност. Той обаче няма да може да продава

⁷⁹ Повече информация за мрежата SOLVIT може да бъде намерена на нейния уебсайт (http://ec.europa.eu/solvit/index_bg.htm).

⁸⁰ Повече информация за единните звена за контакт, създадени в съответствие с Директивата за услугите, може да бъде намерена на техния уебсайт (http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_bg.htm).

продукта на други пазари, тъй като продуктът е съобразен с правните и регулаторни изисквания в неговата държава по произход.

В някои случаи отделна правна рамка може да бъде най-добрият начин за увеличаване на възможностите за избор на продукт, като същевременно се намалят разходите за предприятията и се гарантира адекватна защита на потребителите. Режим на присъединяване би могъл да бъде рамка за идентични продуктови характеристики и да бъде използван на доброволен принцип. Предимството му би се изразявало в това, че по този начин би могла да се осигури стандартизация между държавите членки и да се преодолеят много регулаторни различия на национално равнище в някои области. Освен това подобен режим би бил полезно средство да се предоставят сравними и лесни за разбиране финансови продукти, като това ще засили надеждността и доверието на потребителите при трансгранични покупки. В Плана за действие за изграждане на СКП се обявява намерението на Комисията да направи оценка на доводите за рамкова политика с цел създаване на европейски пазар за опростени, ефикасни и конкурентни индивидуални пенсии.

През 2015 г. ЕОЗППО проведе консултации относно създаването на стандартизиран общоевропейски личен пенсионен продукт. С оглед на сходните им характеристики извършената от ЕОЗППО работа би могла да послужи като основа за разработването и на режим на присъединяване за общоевропейски животозастрахователен продукт. Това може да се окаже ценна възможност и за други продукти.

Подобни цели биха могли да се постигнат и чрез по-тясно съгласуване между националните режими и права, така че сближаването да се насърчи чрез насоки, подобряване на сравнимостта или стандартизирани практики — евентуално чрез по-нататъшно развитие на действащите режими за упражняване на дейност по силата на един лиценз или чрез въвеждането им в нови области, както и чрез сближаване на стандартите за надзор (под ръководството на европейските надзорни органи) с цел да се ограничат проблемите с регулаторните органи на приемащата държава. Положителна стъпка ще бъде да се поясни концепцията за правилата за общото благо⁸¹ в областта на застраховането, които са изключение от основните принципи на Договора за функционирането на ЕС по отношение на свободното движение. ПККИПЦК могат да бъдат вдъхновяващ пример за успешен действащ режим на равнището на ЕС.

Въпроси

32. За кои финансови услуги на дребно стандартизацията или режимите на присъединяване биха били най-ефективни с цел да се преодолеят различията в законодателствата на държавите членки?

⁸¹ Дадена държава членка може да прибегне до концепцията за общото благо с цел да гарантира спазването на нейните закони от застраховател, който желае да извършва стопанска дейност на нейна територия съгласно правото на установяване или свободното предоставяне на услуги. Директивите в областта на застраховането обаче не въвеждат концепцията за общото благо; тя е описана в *Тълкувателно съобщение на Комисията относно свободното предоставяне на услуги и общото благо в застрахователния сектор* (ОВ С 43, 16.2.2000 г.) въз основа на изисквания, определени от Съда на ЕС.

33. Необходими ли са допълнителни действия на равнището на ЕС във връзка с принципа за „локализиране на риска“ в законодателството в областта на застраховането, както и за разясняване на правилата за общото благо в застрахователния сектор?

Раздел 4 Следващи стъпки

Заинтересованите страни се приканват да изпратят отговорите на въпросите в настоящата Зелена книга до 18 март 2016 г. чрез **онлайн въпросника**: [линк].

При настоящата консултация се прилагат обичайните правила на Европейската комисия за обществени консултации. Отговорите ще бъдат публикувани, освен ако в онлайн въпросника респондентите не посочат друго. С цел да се осигури справедлив и прозрачен процес на консултации само отговорите, получени чрез онлайн въпросника, ще бъдат взети предвид и включени в доклада, обобщаващ отговорите. В случай че имате проблеми при попълването на въпросника или се нуждаете от конкретна помощ, моля, свържете се с: [имейл адрес].

Общите правила за защита на личните данни могат да бъдат намерени на уебсайта EUROPA: http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_bg.htm. Специалната декларация за поверителност за тази консултация може да бъде намерена тук: [линк].

Моля, помислете дали има и други пречки, които не са обсъдени в настоящия документ, и дали някои от посочените пречки засягат по-специално малките и средните предприятия.

По време на процеса на консултации Европейската комисия:

- ще започне диалог с Европейския парламент, за да получи преки отзиви от неговите членове;
- приканва държавите членки да организират консултации и събития с обществеността и членовете на националните парламенти, за да насърчат дискусиите по тези въпроси на национално равнище; и
- ще организира по прозрачен и балансиран начин семинари, на които да се консултира с лица със специфичен технически експертен опит (като представители на академичните среди и участници на пазара), за да постигне информирано мнение по конкретни въпроси.

Целта на Комисията е възможно най-много европейски потребители да извлекат оптимални практически ползи от единния пазар в областта на финансовите услуги на дребно чрез отваряне на пазара и по-ефективната му работа в тяхна полза, така че потребителите да имат по-голям и по-добър избор на финансови продукти. С предприетите действия Комисията също така ще се стреми да премахне някои от реалните пречки, които възпират предприятията да предлагат услугите си през граница. В центъра на вниманието ще останат и по-общите цели за прекратяване на неоправданото блокиране на географски принцип и други форми на дискриминация въз основа на национална принадлежност или местопребиваване, подкрепа за доверието на потребителите в това, че разполагат с подходящ механизъм за правна защита, както и

по-добър достъп до разбираема, сравнима и съответстваща информация относно продуктите за финансови услуги на дребно.

В началото на 2016 г. Комисията ще организира конференция, на която ще бъдат разгледани сведенията, получени чрез консултацията, и ще бъдат обсъдени приоритетните области, посочени в Зелената книга. След приключване на консултацията Комисията предвижда през лятото на 2016 г. да публикува план за действие в областта на финансовите услуги на дребно.