



Utlåtande om grönbok om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden

Sammanfattning

I utlåtandet redovisar utskottet sin granskning av Europeiska kommissionens grönbok (KOM(2007) 226) om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden. Utskottet ger sin syn på de frågor som kommissionen tar upp i grönboken och framhåller särskilt vissa frågor som bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	4
Behandling av grönboken i andra medlemsstater	8
Utskottets granskning	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utlåtande om EG-kommissionens grönbok om finansiella tjänster

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 5 juni 2007

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Pär Nuder (s), Ulf Sjösten (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinder-son (m), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m), Christina Zedell (s), Per Åsling (c) och Gunnar Andrén (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen antog den 30 april 2007 en grönbok med titeln ”Retail Financial Services in the Single Market” (KOM(2007) 226). En engelsk språkversion av grönboken överlämnades till finansutskottet för kännedom den 7 maj 2007. I svensk språkversion inkom grönboken om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden till riksdagen den 21 maj 2007, och överlämnades till finansutskottet den 23 maj 2007.

Ingen faktapromemoria har inkommit med anledning av grönboken. Enligt uppgifter från Finansdepartementet kommer dock en faktapromemoria över grönboken att färdigställas inom kort, troligen före utgången av juni 2007.

I Europaparlamentet har grönboken remitterats till utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON). Utskottet för inre marknaden och konsumentskydd (IMCO) och utskottet för rättsliga frågor (JURI) ska inkomma med yttranden i ärendet. Enligt vad som kunnat inhämtas har någon föredragande i ärendet ännu inte utsetts, och någon tidsplan för Europaparlamentets behandling av grönboken föreligger inte.

Den 30 maj 2007 sammanträffade Jörgen Holmquist, generaldirektör vid Europeiska kommissionens generaldirektorat för inre marknaden och tjänster, med ledamöter från finansutskottet och informerade om kommissionens arbete med grönboken.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

I grönboken beskrivs de övergripande målen för kommissionens politik på området finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag, och vissa åtgärder som kommissionen förespråkar beskrivs mer ingående. Intresserade aktörer uppmanas att komma in med synpunkter på förslagen och de konkreta frågorna i grönboken, som behandlas inom generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster. Svaren ska ges in senast den 16 juli 2007.

Kommissionen förespråkar en mer långtgående integrering av de finansiella marknaderna i EU-länderna. I allmänna termer anför kommissionen att det krävs åtgärder för att uppnå flera mål.

Kommissionen anför att påtagliga fördelar för konsumenterna kan uppnås genom att upprätthålla öppna marknader med lämplig reglering och stark konkurrens, som kan erbjuda produkter som uppfyller konsumenternas behov och erbjuder valmöjligheter, värde och kvalitet.

Dessutom vill kommissionen verka för att öka konsumenternas förtroende för marknadernas funktionssätt och det rättsliga ramverket genom att säkerställa att de har det rättsliga skydd som krävs för att kunna tillvarata sina rättigheter, och att leverantörerna (de finansiella företagen) är pålitliga och finansiellt tillförlitliga.

Kommissionen vill även ge konsumenterna bättre verktyg för att fatta rätt beslut när det gäller finansiella tjänster och produkter. Här vill kommissionen se åtgärder för att få fram lämplig information i rätt tid, rådgivning av hög kvalitet och rättvisa konkurrensvillkor mellan liknande produkter. Kommissionen vill också att konsumenterna ska få bättre förmåga att ta till sig finansiell information. Ett syfte är att öka konsumenternas självförtroende och benägenhet att använda sig av finansiella tjänster även i andra EU-länder.

Kommissionen framhåller i grönboken att det finns mer att göra för att uppnå bättre integration av finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag, så att konsumenterna fullt ut kan utnyttja fördelarna med den inre marknaden.

Bättre lagstiftning

Kommissionen framhåller som sin åsikt att ny lagstiftning i princip enbart bör föreslås när detta skapar tydliga, konkreta fördelar för medborgarna och det finns goda ekonomiska skäl som kunnat bevisas och beläggas genom konsekvensanalyser. På området finansiella tjänster till privatpersoner och småföretag kommer kommissionen enbart att ta initiativ till ny lagstiftning om det är ekonomiskt motiverat och kan förbättra t.ex. förtroendet hos konsumenterna och förutsättningarna för gränsöverskridande verksamhet. I sitt arbete kommer kommissionen att överväga alla tänkbara former för att uppnå resultat, såväl lagstiftning som frivilliga överenskommelser, marknadsdrivna initiativ m.m.

Mål och åtgärder

Fler och bättre produkter och tjänster

Kommissionen vill se ett ökat utbud av finansiella produkter och tjänster till privatpersoner och småföretag, samtidigt som ökad konkurrens förväntas leda till lägre priser för konsumenterna. För att uppnå detta aviseras löpande tillsyn över att konkurrensreglerna inom EU efterlevs, bl.a. när det gäller avgifter och villkor för betalkort samt clearing- och avvecklingssystem. Vid behov ska tillsynen kompletteras med lagstiftning för att skapa rättvisa marknadsvillkor. Kommissionen pekar på en utredning som visar att priserna för konsumenterna i EU-länderna blir lägre när finansiella institutioner från andra EU-länder ges bättre tillgång till marknaden. Dessutom understryks vikten av att konsumenter som vill byta leverantör inte avråds

från att göra detta. Kommissionen anför att administrativa och ekonomiska hinder för sådana byten, i form av t.ex. avgifter för att avsluta konton, dålig information eller administrativt krångel, måste undanröjas.

Kommissionen lyfter också fram behovet av att långivare får tillgång till korrekta kredituppgifter om prospektiva kunder, för att minska risken för att långivare vägrar ge kredit på grund av bristfällig information eller tar ut en riskpremie i form av högre pris vid utlåning. Enligt kommissionen skulle det vara tänkbart med ett initiativ för att förbättra möjligheterna att få tillgång till, och överföra, kredituppgifter.

Den ökade innovationen på de finansiella marknaderna, med fler produkter och leverantörer, ställer enligt kommissionen större krav på att regelverket fungerar väl även för nya produkter och att konsumenterna kan förstå och jämföra olika produkter. Ambitionen bör vara att öka konsumenternas valmöjligheter, förutsatt att detta gynnar konsumenterna. I detta sammanhang noteras att konsumenterna ofta är oroliga över att ett alltför stort urval av produkter skapar risk för förvirring och gör det svårare att välja rätt.

En möjlighet som kommissionen tar upp är att skapa ett slags förenklade, standardiserade finansiella tjänster som t.ex. enkla baskonton i banker. Sådana produkter skulle utformas så att de uppfyller EU-normer för konsumentskydd och kan erbjudas över gränserna utan att behöva anpassas till lokala (nationella) bestämmelser.

Kommissionen framhåller också vikten av att borttagandet av hinder för konkurrens leder till en förbättring, eller åtminstone inte en försämring, av kvaliteten på de produkter som erbjuds. Det nyligen antagna betalningstjänstedirektivet är enligt kommissionen ett led i att förbättra kvaliteten specifikt för betalningstjänster till bl.a. konsumenterna, särskilt för gränsöverskridande betalningar. Framöver ska kommissionen övervaka utvecklingen av det s.k. gemensamma eurobetalningsområdet, ett branschinitiativ som ska vara färdigt 2010 och underlätta gränsöverskridande betalningar i euro.¹

För vissa tjänster kan också t.ex. certifiering enligt internationella standarder vara ett lämpligt sätt att garantera kvaliteten. Kommissionen anför att sådana lokala (nationella) regler som försvårar konsumenternas möjligheter att få tillgång till olika tjänster endast bör få kvarstå om de kan motiveras objektivt.

När det gäller försäkringsprodukter uttalar kommissionen att det är viktigt att de regler som möjliggör gränsöverskridande försäljning inte inskränks alltför mycket genom omotiverad användning av en undantagsbestämmelse om att nationella regler ska följas om det behövs för att skydda ”det allmänna bästa”. Kommissionen ska under 2007, tillsammans med Europeiska försäkrings- och tjänstepensionskommittén (CEIOPS), granska hur reglerna för att skydda det allmänna bästa har använts.

¹ Projektet benämns SEPA efter den engelska förkortningen Single Euro Payments Area.

Ökat förtroende hos konsumenterna

Kommissionen framhåller behovet av att konsumenter tillförsäkras ett starkt och likvärdigt skydd inom hela EU, så att de kan och vågar dra fördel av gränsöverskridande finansiella tjänster. Många av de tidigare direktiv som innehåller konsumentskyddsregler har föreskrivit minimiregler, vilket i praktiken har lett till att skyddsnivån blivit olika hög i olika länder. Kommissionen menar att en full harmonisering på ett bättre sätt skapar en rättvis spelplan och garanterar en hög konsumentskyddsnivå. Här lyfter kommissionen fram reglerna om skydd för investerare i direktivet (2004/39/EG) om marknader för finansiella instrument (MiFID), som innebär full harmonisering. Vidare omnämns att det pågår förhandlingar om ett nytt direktiv om konsumentkrediter som syftar till att skapa en gemensam marknad för konsumentkrediter (lån) med en hög skyddsnivå för konsumenterna.

En annan åtgärd som kommissionen lyfter fram är det liggande förslaget till en förordning om tillämplig lag för avtalsförpliktelser, som för närvarande diskuteras i ministerrådet och Europaparlamentet. Förslaget till förordning syftar till att skapa säkerhet om vilket lands lag som gäller vid bl.a. många konsumentavtal. Kommissionen pekar också på att konsumenterna måste ges möjlighet att få sina eventuella klagomål rättsligt prövade. I detta sammanhang sägs att såväl domstolar som alternativa tvistlösningsmekanismer (t.ex. ombudsmän och reklamationsnämnder) kan vara bra verktyg.

Kommissionen tar också upp behovet av att ständigt vidareutveckla och anpassa tillsynsverksamheten på det finansiella området. Dessutom uttalas att kommissionen vill se till att konsumenterna i EU informeras om sin rätt att få ersättning i enlighet med insättningsgarantin respektive investerarskyddet om en bank eller ett värdepappersföretag går i konkurs.

Starkare ställning för konsumenterna

Kommissionen hävdar att det är viktigt att öka konsumenternas självförtroende och förmåga att välja mellan leverantörer av finansiella tjänster från hela EU. I sammanhanget sägs att konsumenterna måste ges möjlighet att förstå finansiell information, ta egna informerade beslut, tillgodogöra sig oberoende rådgivning och fritt byta mellan leverantörer. En möjlig roll för kommissionen är här att t.ex. utveckla riktlinjer och peka på bra metoder eller nya innovativa sätt att öka den finansiella "folkbildningen".

En aspekt av detta är att den information som ges till konsumenter när de ska välja produkt eller tjänst måste vara fullständig, korrekt, tydlig, proportionerlig, förståelig och presenterad i god tid. Kommissionen sysslar för närvarande med särskilda initiativ som rör information om konsumentkrediter, bolån, investeringsfonder och betalningstjänster. Dessutom planerar kommissionen att genomföra studier och prov bland konsumenter för att

undersöka förutsättningarna för att förbättra informationsflödet till konsumenter och bättre kunna bedöma vilken information som bör ges och när detta bör ske.

Kommissionen aviserar också en studie om vissa finansiella rådgivares verksamhet för att undersöka om den nuvarande marknadsstrukturen leder till nackdelar för konsumenterna. Reglerna för vissa rådgivare, t.ex. försäkringsförmedlare, ska ses över, och dessutom ska frågan om god rådgivning tas upp i kommissionens kommande vitbok om hypotekslån.

Avslutningsvis ställer kommissionen sammanlagt 14 frågor som bl.a. efterfrågar synpunkter på vilka mål som bör prioriteras och på vilka områden som åtgärder bör vidtas.

Behandling av grönboken i andra medlemsstater

Utskottet har efterfrågat information om den nationella behandlingen av grönboken från övriga medlemsstater. De svar som inkommit redovisas kortfattat i det nedanstående.

I *Estland* kommer regeringen att tillstålla parlamentet en ståndpunktspromemoria som förutses inkomma omkring den 15 juni 2007, varefter det ansvariga fackutskottet avger ett yttrande till det utskott som ansvarar för EU-frågor. Utskottet för EU-frågor fastställer därefter parlamentets ståndpunkt med anledning av grönboken.

Riksdagen i *Finland* avser att behandla grönboken, som kommer att beredas i stora utskottet och ekonomiutskottet. Det förutses att regeringen till riksdagen kommer att inkomma med en skrivelse som kan beaktas vid behandlingen av ärendet.

Grönboken kommer i *Danmark* att behandlas av folketingets Europautskott (Europaudvalget) i samråd med utskottet för handel och industri (erhvervsudvalget) och ett gemensamt yttrande ska tillställas kommissionen före den 16 juli 2007.

En granskning av grönboken ska enligt uppgift ha påbörjats i *Tyskland* av Bundesrat.

Parlamentet på *Malta* avser att granska grönboken men har ännu inte satt i gång denna granskningsprocess.

Senaten i *Nederländerna* och parlamentet i *Slovakien* har enligt uppgift ännu inte beslutat huruvida en granskning av grönboken ska göras.

Enligt uppgift kommer grönboken inte att bli föremål för parlamentarisk behandling i *Österrike* under den närmaste tiden.

Från flera parlament (*Belgien, Lettland, Portugal*, senaten respektive parlamentet i *Spanien*, senaten respektive parlamentet [sejm] i *Polen*, deputeradekammaren i *Italien*) har uppgetts att grönboken inte kommer att bli föremål för särskild granskning.

Utskottets granskning

Utskottet delar kommissionens uppfattning att finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag är en viktig del i EU-medborgarnas vardag och att en integrerad EU-marknad på detta område kan ha positiva effekter för alla de som köper sådana tjänster.

Utskottet finner att de tre huvudmål som tas upp i grönboken – att verka för att konsumenterna får större valmöjligheter och lägre priser, att öka konsumenternas förtroende för marknadernas funktionssätt och det rättsliga ramverket samt att stärka konsumenternas kunskap och tilltro till sin egen förmåga – samtliga är viktiga för att konsumenterna ska få tillgång till finansiella tjänster och produkter på goda villkor. Utskottet stöder därför kommissionens generella ansats och strävan att stärka konsumentens ställning, kunskap och förmåga att fatta väl grundade beslut om sin egen ekonomi. Utskottet konstaterar samtidigt att grönboken innehåller förslag av mer preliminär karaktär och att det därför är svårt att i nuläget bilda sig en närmare uppfattning om deras innebörd eller möjliga effekter.

Kommissionen ställer i grönboken 14 frågor som tar upp olika aspekter rörande finansiella tjänster som erbjuds till privatpersoner och mindre företag. Utskottet har i sin granskning konstaterat att flertalet frågor rör specifika områden och att frågorna i hög grad riktar sig till de företag, organisationer, myndigheter eller andra aktörer som är särskilt aktiva inom respektive område. I de flesta fall saknas det därför anledning för finansutskottet, som är ett parlamentariskt beredningsorgan för lagstiftning inom bl.a. finansmarknadsområdet, att föreslå åtgärder eller komma med synpunkter på dessa konkreta områden. I det följande tar utskottet därför endast upp de frågor där utskottet särskilt vill ge synpunkter på vad kommissionen anfört. För de frågor som inte specifikt tas upp nedan gäller att finansutskottet inte har haft anledning att särskilt behandla de aktuella problemställningarna. Utskottet avstår därför från att här framföra synpunkter i dessa delar.

I *fråga 1* efterfrågar kommissionen reaktioner på huruvida målen och prioriteringarna i grönboken är väl utformade. Som en övergripande synpunkt vill utskottet här framhålla vikten av att nya regler på detta område inte får leda till att nya administrativa bördor i onödan läggs på de berörda företagen. Det är angeläget att, vid utformningen av eventuella nya regler, i möjligaste mån undvika detaljerade, komplexa och tekniska bestämmelser som kan vara svårtolkade och svåra att genomföra i medlemsstaterna. Utskottet har nyligen framhållit dessa synpunkter vid behandlingen av den lagstiftning som genomför direktivet (2004/39/EG) om marknader för finansiella instrument i Sverige (bet. 2006/07:FiU25 s. 18 f.). Utskottet välkomnar att kommissionen nu uttryckligen anger att ny lagstiftning inom EU endast kommer att föreslås efter det att nyttan med de

föreslagna åtgärderna har kunnat beläggas genom konsekvensanalyser. Utskottet vill dessutom framhålla vikten av att de länder som har ett väl utbyggt konsumentskydd ska kunna bibehålla detta, även på områden där EU-samarbete förekommer. Det är viktigt att säkerställa att arbetet inom EU inte får till följd att det ställs krav på harmoniseringar som innebär att den nationella skyddsnivån sänks. I detta sammanhang vill utskottet peka på att även riksdagens civilutskott betonade vikten av att den nuvarande svenska konsumentskyddsnivån kan bibehållas när civilutskottet under våren 2007 granskade kommissionens grönbok om översynen av konsumentregelverket (bet. 2006/07:CU30 s. 12).

Utskottet vill, vad gäller övriga frågor, särskilt lyfta fram den problematik som tas upp i *fråga 10* rörande konsumenters förmåga att förstå finansiell information ("financial literacy"). Enligt utskottets uppfattning är väl informerade och kunniga konsumenter en förutsättning för en väl fungerande marknad för finansiella tjänster. I likhet med kommissionen anser utskottet att det går att göra mer för att förbättra och stärka konsumenternas finansiella förmåga. I detta sammanhang vill utskottet särskilt framhålla att den svenska regeringen under våren 2007 uppdragit åt Finansinspektionen att utreda möjligheten att utforma en kampanj som har till syfte att öka den finansiella folkbildningen. Regeringens initiativ är inspirerat av den informationskampanj som den brittiska tillsynsmyndigheten Financial Supervisory Authority bedrivit. Enligt utskottets mening utgör den svenska regeringens och tillsynsmyndighetens arbete på detta område ett bra exempel på hur enskilda länder kan dra nytta av varandras erfarenheter och aktivt arbeta på nationell nivå.

Utskottet noterar dock att situationen i olika länder skiljer sig åt vad gäller t.ex. konsumtionsvanor och vilka produkter och tjänster som finns tillgängliga. Det framstår därför som lämpligast att inte vidta åtgärder på EU-nivå i en fråga som, enligt utskottets mening, bäst hanteras nationellt. Arbetet med att ge utbildning och stöd till konsumenter bör främst vara en fråga för medlemsstaterna, och utskottet förordar därför inte några nya initiativ på EU-nivå på detta område.

I *fråga 11* efterfrågar kommissionen synpunkter på huruvida reglerna om konsumentinformation i olika EG-direktiv är adekvata och samstämmiga. Här vill utskottet rikta uppmärksamhet på vissa uttalanden som den svenska regeringen gjorde i samband med att en proposition med förslag till genomförande av MiFID förelades riksdagen i april 2007. Regeringen anförde då att det föreföll finnas skillnader mellan å ena sidan den svenska konsumentskyddslagstiftningen, å andra sidan reglerna om skydd för investerare i MiFID (prop. 2006/07:115 s. 297). Enligt regeringen kan det uppstå situationer då de två olika regelverken kommer i konflikt med varandra. Eftersom både konsumentskyddsreglerna och investerarskyddsreglerna grundar sig på EG-direktiv, menar regeringen att problemet inte kan lösas genom lagstiftning på nationell nivå utan att uttolkningen av bestämmelserna får överlämnas till rättstillämpningen.

Det förefaller alltså, att döma av regeringens uttalanden med anledning av genomförandet av MiFID:s bestämmelser, som att det kan finnas vissa brister i samstämmigheten mellan de olika gemenskapsrättsliga regler som rör konsumentinformation. Med tanke på kommissionens uttalade ambition att verka för att konsumenter får korrekt information utan att onödiga bördor skapas, anser utskottet att det finns skäl att närmare undersöka samspelet mellan å ena sidan reglerna om skydd för investerare m.m. i direktiven om finansiella tjänster, å andra sidan de regler om konsumentskydd som finns i annan gemenskapslagstiftning. Omotiverade skillnader mellan relevanta definitioner m.m. i olika EG-rättsakter bör enligt utskottets mening undvikas i möjligaste mån.

Utskottet noterar även att kommissionen i *fråga 12* uppger att tillgången till kredituppgifter behöver förbättras, särskilt vid gränsöverskridande kreditgivning. I detta sammanhang vill utskottet framhålla att det är positivt att åtgärder vidtas för att stärka konsumenternas ställning och för att underlätta för dem att få tillgång till hypotekslån och andra krediter på goda villkor i alla medlemsländer. Samtidigt förutsätter utskottet att behovet av ett fullgott skydd för de berörda personernas integritet beaktas om några initiativ tas på detta område och att eventuella förslag föregås av ingående konsekvensanalyser.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens grönbok KOM(2007) 226 om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden

I grönboken beskrivs de övergripande målen för kommissionens politik i fråga om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag. Grönboken innehåller beskrivningar av de åtgärder som krävs för att låta privatpersoner och mindre företag ta del av fördelarna med en integrerad finansiell marknad i EU. Kommissionen uppmanar intresserade parter att inkomma med synpunkter på den inriktning och de åtgärder som presenteras i grönboken.