

U 56/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/83/EU om avtal om finansiella tjänster som ingåtts på distans samt om upphävande av direktiv 2002/65/EG

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 11 maj 2022 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/83/EU om avtal om finansiella tjänster som ingåtts på distans samt om upphävande av direktiv 2002/65/EG samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 juli 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lagstiftningsrådet Antti Laitila

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
30.6.2022

EU/2022/0572

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2011/83/EU OM AVTAL OM FINANSIELLA TJÄNSTER SOM INGÅTTS PÅ DISTANS SAMT OM UPPHÄVANDE AV DIREKTIV 2002/65/EG

1 Bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lade den 11 maj 2022 fram ett förslag (COM(2022) 204 final) om ändring av direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, nedan direktivet om konsumenträttigheter) när det gäller avtal om finansiella tjänster som ingåtts på distans (nedan förslaget till direktiv). Samtidigt upphävs gällande direktiv 2002/65/EG om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter (direktivet om distansförsäljning).

Direktivet om distansförsäljning har genomgått kommissionens REFIT-utvärdering. Enligt utvärderingen tillämpas produktspecifik och övergripande lagstiftning som antagits efter det att direktivet om distansförsäljning trädde i kraft även på sådana konsumenträttigheter med avseende på finansiella tjänster som också omfattas av direktivet om distansförsäljning. Exempel på sådan lagstiftning är konsumentkreditdirektivet (2008/48/EG), direktivet om hypotekslån (2014/17/EU) och den allmänna dataskyddsförordningen ((EU) 2016/679). De nya rättsakterna och utvecklingen av digitaliseringen har enligt utvärderingen minskat användningsområdet för direktivet om distansförsäljning och gjort det mindre effektivt. Kommissionen anser därför att det är nödvändigt att förenkla och modernisera lagstiftningen om distansförsäljning av finansiella tjänster. Kommissionens mål är att främja tillhandahållandet av finansiella tjänster på den inre marknaden och samtidigt säkerställa konsumentskydd på hög nivå.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Tillämpningsområde

Kommissionen föreslår att det gällande direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster ska upphävas. Bestämmelser om distansförsäljning av finansiella tjänster kommer i fortsättningen att ingå i direktivet om konsumenträttigheter, där vissa artiklar utvidgas till att omfatta avtal om finansiella tjänster som ingås på distans mellan en näringsidkare och en konsument. Direktivet om konsumenträttigheter innehåller framför allt bestämmelser om hem- och distansförsäljning. För närvarande utesluts finansiella tjänster helt från tillämpningsområdet för det direktivet (artikel 3.3 d).

Det föreslås att en ny punkt 1b införs i artikel 3 i direktivet om konsumenträttigheter, där punktens första stycke innehåller en förteckning över de bestämmelser i direktivet om konsumenträttigheter som även ska tillämpas på avtal om finansiella tjänster som ingås på distans. Utöver bestämmelserna i det nya kapitel IIIa som föreslås ska man även tillämpa bland annat artikel 19 om avgifter för olika betalningssätt, artikel 21 om telefonkommunikation, artikel 22 om konsumentens uttryckliga samtycke till eventuella extra betalningar och artikel 24 om påföljder. Alla bestämmelser som nämns i det första stycket i punkt 1b ska enligt det andra stycket i punkten endast tillämpas på det inledande avtalet, när det är fråga om ett inledande avtal om tjänster som

följs av på varandra följande transaktioner eller en rad separata transaktioner av samma slag fördelade över tid.

Avtal om finansiella tjänster som ingåtts på distans ska omfattas av en fullständig harmonisering enligt artikel 4 i direktivet om konsumenträttigheter. Medlemsstaterna kan därför inte bibehålla eller införa sådana nationella bestämmelser om avtal om finansiella tjänster som avviker från bestämmelserna i direktivet, såvida inte något annat anges i direktivet.

2.2 Information som ska lämnas innan avtal ingås samt ångerrätt

Utöver utvidgningen av tillämpningsområdet för ovannämnda gällande bestämmelser i direktivet om konsumenträttigheter ska det i direktivet om konsumenträttigheter införas ett nytt kapitel IIIa (de föreslagna artiklarna 16a–16e), som endast ska tillämpas på avtal om finansiella tjänster som ingås på distans. Kapitlet innehåller bestämmelser om den information som konsumenten ska få innan avtalet ingås och om konsumentens rätt att utöva sin ångerrätt.

I artikel 16a föreskrivs det om skyldigheten att tillhandha information innan ett avtal ingås. Innehållet i artikeln motsvarar till strukturen och delvis även till innehållet det nuvarande direktivet om distansförsäljning. Skyldigheten att tillhandahålla information specificeras emellertid, till exempel genom att det krävs att näringsidkare anger sin e-postadress och lämnar uppgifter om andra skriftliga kommunikationskanaler som de använder. Dessutom innehåller förslaget mer detaljerade bestämmelser om exempelvis skiktning av den information som ska tillhandahållas, dvs. att informationen till exempel presenteras genom popupfönster.

Om en produktspecifik unionsakt innehåller bestämmelser om den information som ska tillhandahållas innan ett avtal ingås ska informationsskyldigheten enligt den unionsakten tillämpas, om inte något annat föreskrivs i den akten. Bevisbördan för att informationsskyldigheten enligt artikeln fullgjorts åvilar näringsidkaren.

Även bestämmelserna om ångerrätt (artikel 16b) liknar motsvarande bestämmelser i direktivet om distansförsäljning. Ångerrätten gäller inte alla finansiella tjänster, och den tillämpas inte på i stort sett samma tjänster som de som lämnas utanför ångerrätten enligt direktivet om distansförsäljning, såsom finansiella tjänster vilkas pris är beroende av eventuella svängningar på finansmarknaden som kan inträffa under ångerfristen och som näringsidkaren inte kan påverka. Sådana tjänster är till exempel köp- och säljorder som gäller börsaktier samt köp- och säljavtal som gäller andelar av placeringsfonder. Enligt förslaget ska ångerrätten inte heller gälla kryptotillgångar.

Avvikande från det nuvarande direktivet om distansförsäljning tillämpas inte på avtal om finansiella tjänster som ingås på distans bestämmelser om att biavtal ska hävas utan åtgärder från konsumentens sida i det fall konsumenten frånträder ett avtal. Artikel 15 om hävning av biavtal i direktivet om konsumenträttigheter gäller inte distansförsäljning av finansiella tjänster.

En nyhet är näringsidkarens skyldighet att påminna om ångerrätten i det fall skyldigheten att tillhandha information innan ett avtal ingås inte har fullgjorts minst en dag innan konsumenten blir bunden av avtalet (artikel 16a.3). Påminnelsen ska göras på ett varaktigt sätt. Nytt är också att näringsidkaren i det gränssnitt som används för att ingå distansavtal ska inkludera en ångerknapp som gör det lättare att utöva ångerrätten (den föreslagna artikeln 16b.5). Om konsumenten använder ångerknappen ska denna omedelbart få ett meddelande som bekräftar frånträdan.

Enligt förslaget ska det i direktivet om konsumenträttigheter även införas bestämmelser om betalning för den tjänst som tillhandahållits innan ångerrätten utövas (artikel 16c). Bestämmelserna motsvarar i huvudsak motsvarande bestämmelser i direktivet om distansförsäljning, men de innehåller inte det direktivets möjlighet för medlemsstaterna att förbjuda näringsidkaren att ta ut en avgift när konsumenten häver ett försäkringsavtal.

Om en produktspecifik unionsakt innehåller bestämmelser om ångerrätt ska bestämmelserna i den unionsakten tillämpas, om inte något annat föreskrivs i den akten.

2.3 Skäligena nätvillkor (online fairness)

Enligt artikel 16d i förslaget ska näringsidkare när de erbjuder tjänster på distans ge konsumenterna tillräckliga förklaringar om tjänsterna, så att de kan bedöma om tjänsterna är lämpliga för dem. Förklaringarna ska inbegripa den förhandsinformation som krävs innan avtal ingås, det föreslagna avtalets viktigaste egenskaper och de specifika verkningar som avtalet kan medföra för konsumenten (artikel 16d.1). Till dessa delar liknar bestämmelserna de bestämmelser som ingår i konsumentkreditdirektivet. Nytt är att kravet på tillräckliga förklaringar utvidgas till att omfatta nätverktyg, t.ex. chatt- och robotrådgivning (artikel 16d.2). Konsumenten har även rätt att begära och erhålla mänsklig medverkan om näringsidkaren använder nätverktyg (artikel 16d.3). Kraven enligt punkterna 1–3 i artikeln ska dock inte tillämpas om produktspecifika unionsakter som reglerar finansiella tjänster innehåller bestämmelser om den information som ska lämnas till konsumenten innan avtalet ingås.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att tillhandahållarna av finansiella tjänster inte använder gränssnitt som förvrider och försämrar konsumenternas förmåga att fatta ett fritt, självständigt och välgrundat beslut (artikel 16e). Det nuvarande direktivet om distansförsäljning innehåller inte någon motsvarande bestämmelse. Bestämmelsen påverkar inte tillämpningen av direktivet om otillbörliga affärsmetoder eller direktivet om oskäligena villkor i konsumentavtal.

2.4 Övriga bestämmelser

Direktivet ska införlivas senast 24 månader efter antagandet, och de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet ska börja tillämpas dagen efter det att tidsfristen på 24 månader har löpt ut.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Rättslig grund för förslaget är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Kommissionen konstaterar att artikel 114 i EUF-fördraget enligt artikel 169.2 a i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden vid antagandet av åtgärder som bidrar till att uppnå målen i artikel 169 i EUF-fördraget inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden. Ärendet behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.

Kommissionen anser att förslaget kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom det gränsöverskridande tillhandahållandet av finansiella tjänster väntas öka i och med digitaliseringen. Förslagets syfte kan därför inte nås enbart genom nationella åtgärder i medlemsstaterna. Även statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen då gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster och konsumentskydd på hög nivå inte kan främjas enbart genom nationell lagstiftning.

Enligt kommissionen kan förslaget även anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det endast innehåller regleringsåtgärder som är absolut nödvändiga för att dess syfte ska kunna nås. Statsrådet anser att förslaget som helhet kan anses ligga i linje med proportionalitetsprincipen trots att, såsom konstateras nedan i avsnitt 6, särskilt de föreslagna bestämmelserna om skyldighet att tillhandahålla information inte verkar helt ändamålsenliga med direktivets målsättningar.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Det har gjorts en konsekvensbedömning av förslaget (SWD(2022) 141 final). Kommissionen bedömde följande alternativ för att nå förslagets syfte:

- Oförändrad politik (alternativ 0, grundscenario)
- Upphävande av direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster och andra åtgärder än lagstiftning (alternativ 1)
- Omfattande översyn av direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster (alternativ 2)
- Upphävande av direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster, modernisering av relevanta bestämmelser införda i övergripande lagstiftning (alternativ 3a)
- Upphävande av direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster, modernisering av relevanta bestämmelser införda i produktspecifik lagstiftning (alternativ 3b)

Kommissionen konstaterade att alternativ 3a är det bästa alternativet. Detta alternativ bedöms vara det mest effektiva och ändamålsenliga sättet att uppnå de fastställda målen, och dessutom säkerställs en hög nivå av samstämmighet. Det rekommenderade alternativet bedöms minska konsumentskadan med minst 170–210 miljoner euro och öka konsumenternas förtroende. Alternativet bedöms medföra kostnader på åtminstone cirka 19 miljoner euro för tillhandahållarna av finansiella tjänster och på åtminstone cirka 6 miljoner euro för de offentliga myndigheterna.

Förslaget förväntas minska den administrativa bördan för företagen. Lagstiftningen blir tydligare och rättssäkerheten ökar när man i distansavtal om finansiella tjänster har som tydlig utgångspunkt att produktspecifik lagstiftning går före övergripande bestämmelser i de fall två lagar styr samma situation. Det förenklade regelverket och den tydligare lagstiftningen bedöms minska bördan för den offentliga förvaltningen genom att antalet klagomål minskar och tillsynen underlättas. Det rekommenderade alternativet bedöms inte få några särskilda, betydande konsekvenser för små och medelstora företag.

4.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland, inklusive Åland

Förslaget förutsätter ändringar i framför allt kapitel 6 a om distansförsäljning av finansiella tjänster i konsumentskyddslagen. De finansiella tjänster som enligt förslaget ska börja omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om konsumenträttigheter motsvarar de finansiella tjänster som hör till tillämpningsområdet för direktivet om distansförsäljning. Därför ska även den nya lagstiftningen i princip tillämpas på alla bank-, kredit-, försäkrings-, placerings- och betaltjänster samt tjänster för individuella pensionsarrangemang.

En fullständig harmonisering enligt förslaget till direktiv innebär bland annat att informations-skyldighet som grundar sig på nationell prövning inte längre kan tillämpas på distansförsäljning av finansiella tjänster. Detta gäller även bestämmelser baserade på EU-rättsakter till den del deras tillämpningsområde enligt nationell lag är mer omfattande än vad som förutsätts enligt EU-rättsakten. Till exempel får bestämmelserna om informationsskyldighet i kapitel 7 och 7 a i konsumentskyddslagen inte längre tillämpas på avtal som inte omfattas av tillämpningsområdet för de direktiv som ligger till grund för dessa kapitel. I fråga om kapitel 7 kan som exempel nämnas krediter under 200 euro och över 75 000 euro. Inte heller bestämmelserna om informationsskyldighet gällande placeringsförsäkringar i lagen om försäkringsavtal (543/1994) får i fortsättningen tillämpas på distansförsäljningen av individuella pensionsförsäkringar, eftersom regleringen av dem baserar sig på nationell prövning.

Förslaget till direktiv förutsätter även ändringar i lagen om borgen och tredjemanspant (361/1999), eftersom även borgen är en sådan finansiell tjänst som avses i förslaget till direktiv. När det gäller borgen och tredjemanspant behöver lagens bestämmelser om informationsskyldighet ändras eftersom de inte längre kan tillämpas på distansförsäljning.

Produktspecifika bestämmelser som delvis avviker från förslaget till direktiv ingår i flera EU-rättsakter, och enligt förslaget till direktiv går produktspecifik lagstiftning som gäller information som ska tillhandahållas innan ett avtal ingås, ångerrätt och tillräckliga förklaringar före lagstiftning som baseras på det föreslagna direktivet om konsumenträttigheter. Detta innebär således att lagstiftning om distansförsäljning av finansiella tjänster inte längre kan användas som ett skyddsnät parallellt med produktspecifik lagstiftning.

Förslaget till direktiv handlar om konsumentskydd, varför riket har lagstiftningsbehörighet i frågan enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

4.3 Konsekvenser för konsumenternas och näringsidkarnas ställning

Genom förslaget uppdaterar man regleringen av distansförsäljning av finansiella tjänster. Exempelvis de nya bestämmelserna om nätverktyg och gränssnitt (se avsnitt 2.3) ska förstärka konsumentskyddet. Å andra sidan kan konsumentskyddet även försvagas av förslaget, då förslaget inte möjliggör bevarandet av mer långtgående nationella skyldigheter att tillhandahålla information såsom konstateras ovan i avsnitt 4.2. Därutöver innebär förslaget att bestämmelserna om distansförsäljning av finansiella tjänster inte längre tillämpas sekundärt vid sidan om de produktspecifika bestämmelserna.

För näringsidkarna kommer direktivet innebära engångskostnader i form av ändringar i datasystem och interna processer. I synnerhet kan det föreslagna införandet av ångerknapp i elektroniska gränssnitt som används för att ingå avtal medföra kostnader.

5 Nationell behandling av förslaget och behandling inom EU

Justitieministeriet ordnade ett hörande om förslaget den 15 juni 2022. Utkastet till U-skrivelse om förslaget har dessutom behandlats genom skriftligt förfarande den 21–27 juni 2022 av sektionen för konkurrenskraft (EU 8) och sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (EU 10).

Behandlingen av direktivförslaget har inletts i rådets arbetsgrupp för konsumentskydd och konsumentupplysning den 30 juni 2022.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder syftet med förslaget till direktiv, nämligen att främja tillhandahållandet av finansiella tjänster på den inre marknaden och samtidigt säkerställa konsumentskydd på hög nivå. Statsrådet anser att det är nödvändigt att modernisera lagstiftningen om distansförsäljning av finansiella tjänster eftersom distansförsäljningens betydelse snabbt har ökat till följd av den tekniska utvecklingen. I egenskap av immateriella tillgångar är finansiella tjänster väl lämpade för att tillhandahållas på distans, och för många finansiella tjänsters del är det klart vanligaste sättet att ingå avtal att göra det på distans.

Med hänsyn till den nationella regleringens följdriktighet och konsumentskyddet anser statsrådet det problematiskt att medlemsstaterna inte längre vid distansförsäljning kan tillämpa sådan informationsskyddighet som grundar sig på andra EU-rättsakter när det gäller finansiella tjänster som inte omfattas av tillämpningsområdet för den aktuella EU-rättsakten. Som exempel kan nämnas kapitel 7 om konsumentkrediter i konsumentskyddslagen, som tillämpas som sådant även på exempelvis krediter under 200 euro. Det är problematiskt att enbart tillämpa de föreslagna bestämmelserna, då alla produktspecifika särdrag inte kan beaktas i dem.

Såsom konstateras ovan i avsnitt 4.2 ingår produktspecifik lagstiftning som delvis avviker från förslaget till direktiv i flera EU-rättsakter, och enligt förslaget till direktiv går produktspecifik lagstiftning som gäller information som ska tillhandahållas innan ett avtal ingås, ångerrätt och tillräckliga förklaringar före lagstiftning som baseras på direktivet om konsumenträttigheter. Det är dock oklart om till exempel de föreslagna bestämmelserna om tillhandahållande av information ska åsidosättas även då det i en annan unionsakt bara ingår enskilda bestämmelser om information som ska lämnas ut innan avtalet ingås och dessa bestämmelser inte omfattar all den information som näringsidkaren enligt förslaget är skyldig att tillhandahålla. För ångerrättens del är det likaså oklart om de föreslagna bestämmelserna om ångerknapp ska tillämpas om det i en annan unionsakt ingår bestämmelser om ångerrätt. Statsrådet anser att man under förhandlingarna bör säkerställa ett klart förhållande mellan förslaget och den produktspecifika regleringen. Vidare ska man säkerställa att förslaget inte äventyrar konsumentskyddet på hög nivå.

Statsrådet anser att det är viktigt att konsumenten får information om de finansiella tjänsterna i god tid innan avtalet ingås. Statsrådet förhåller sig dock kritiskt till förslaget om att den information som ska ges innan ett avtal ingås måste ges minst en dag innan konsumenten blir bunden av avtalet och att tillhandahållaren av tjänsten, i de fall så inte har skett, senast en dag efter det att avtalet ingåtts ska påminna konsumenten om möjligheten att frånträda avtalet. Förslaget ökar den administrativa bördan för tillhandahållarna av tjänster utan att det medför någon nämnvärd nytta för konsumenterna, som enligt förslaget ska informeras om ångerrätten innan avtalet ingås.

Statsrådet anser att det är viktigt att konsumenten tydligt och enkelt kan återropa sin ångerrätt vid distansförsäljning av finansiella tjänster. Under förhandlingarna bör man utreda om den föreslagna ångerknappen är ett ändamålsenligt sätt att nå detta mål även med hänsyn till de kostnader förslaget medför till näringsidkarna. Införandet av ångerknapp får ej heller betyda att konsumentens möjligheter att frånträda avtalet genom andra kanaler försämras. Vidare bör man utreda om det med tanke på konsumentskyddet är motiverat att inte tillämpa lagstiftningen om frånträdande av biavtal på distansförsäljning av finansiella tjänster. Ett exempel på en situation som kan medföra problem är då konsumenterna själva måste meddela att de önskar frånträda ett försäkringsavtal som ingåtts i samband med ett kreditavtal. I förhandlingarna ska även säkerställas att direktivet inte påverkar de nationella bestämmelserna i lagen om försäkringsavtal genom vilka konsumenten när som helst kan säga upp en försäkring att upphöra under försäkringsperioden.

Förslaget innehåller inte någon bestämmelse om att artikel 8.6 i direktivet om konsumenträttigheter, som ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva ett så kallat bekräftelseförfarande, tillämpas på telefonförsäljning av finansiella tjänster. På nationell nivå har det däremot föreslagits att denna möjlighet även ska tillämpas på telefonförsäljning av finansiella tjänster (se RP 14/2022 rd). Det bör därför säkerställas att denna möjlighet finns även i fortsättningen när det gäller telefonförsäljning av finansiella tjänster.

Enligt förslaget ska artikel 21 i direktivet om konsumenträttigheter tillämpas på avtal om finansiella tjänster som ingås på distans. Enligt artikeln får konsumenter som ringer upp näringsidkaren inte debiteras mer än grundläggande samtalstariff i frågor som gäller ett avtal som ingåtts. För att lagstiftningen ska vara konsekvent och fungera i praktiken är det motiverat att tillämpa artikeln på avtal om finansiella tjänster även i de fall där det inte är fråga om distansavtal.

Direktivet ska införlivas senast 24 månader efter antagandet, och de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet ska börja tillämpas så fort tidsfristen för införlivandet har löpt ut. Statsrådet anser att det är viktigt att inkludera en övergångsperiod på 6 månader i direktivet, så att tillhandahållarna av tjänster har tillräckligt med tid att förbereda sig på de ändringar som direktivet förutsätter.

Vid förhandlingarna om förslaget till direktiv strävar statsrådet efter att åstadkomma ändringar i enlighet med ovan nämnda mål.