

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2011/83/UE w zakresie umów o usługi finansowe zawieranych na odległość oraz uchylającej dyrektywę 2002/65/WE”

[COM(2022) 204 final – 2022/0147 (COD)]

(2022/C 486/19)

Sprawozdawca: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 18.5.2022 Rada Unii Europejskiej, 23.5.2022
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	8.9.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2022
Sesja plenarna nr	572
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	229/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą zmiany dyrektywy 2011/83/UE w zakresie umów o usługi finansowe zawieranych na odległość oraz uchylecia dyrektywy 2002/65/WE. Jest to konieczne w świetle zmian społecznych i zmian w zachowaniu społeczeństwa, nowych rozwiązań technicznych oraz wzmocnienia jednolitego rynku jako instrumentu służącego zapewnieniu swobodnego przepływu usług finansowych i poszanowania przepisów w zakresie ochrony konsumentów. Kryzys związany z COVID-19 wystawił odporność UE na niezwykle ciężką próbę i doprowadził do wykształcenia się nowych tendencji i koncepcji, do których należy się odnieść. EKES popiera przedmiotowy wniosek również z tej perspektywy.

1.2. Choć Komitet opowiada się za przyjęciem wniosku, pragnie zwrócić uwagę na konieczność inwestowania w rozwój umiejętności cyfrowych i wiedzy finansowej obywateli, aby zapewnić konsumentom możliwość należytego zrozumienia przysługujących im praw i spoczywających na nich obowiązków związanych z umowami finansowymi zawieranymi na odległość, w szczególności prawa do odstąpienia od umowy i prawa do uzyskania dodatkowych informacji przed zawarciem umowy. Państwa członkowskie muszą zainwestować w opracowanie programu komunikacji strategicznej, aby zwiększyć potencjał jednolitego rynku przy zapewnieniu poszanowania podstawowych praw konsumentów.

1.3. W opinii EKES-u kluczowe znaczenie ma wypracowanie podejścia zachowującego równowagę między doświadczeniem cyfrowym i stacjonarnym. Mimo że Komitet popiera udogodnienia wprowadzane dzięki innowacjom technologicznym, zwraca również uwagę na fakt, że kontakty międzyludzkie są w dalszym ciągu niezbędne w przypadku konieczności udzielenia wyjaśnień i zagwarantowania ochrony danych. Biorąc pod uwagę fakt, że cyfryzacja i modernizacja odgrywają bardzo istotną rolę w zwiększeniu dobrostanu obywateli, EKES podkreśla również, że między państwami członkowskimi – a nawet między poszczególnymi regionami – w dalszym ciągu występują liczne różnice w tym zakresie, przy czym niektóre z tych państw i regionów zwracają się o utrzymanie kilku elementów infrastruktury fizycznej, aby wesprzeć społeczność lokalną. Uważa, że zaangażowanie władz lokalnych w procesy decyzyjne spółek finansowych, w szczególności jeżeli chodzi o istnienie infrastruktury fizycznej na obszarach wiejskich, mogłoby przyczynić się do wsparcia społeczności lokalnych. Wzywa do zagwarantowania poszanowania prawa do zwrócenia się o „interwencję człowieka” w kontekście usług finansowych na odległość.

1.4. Komitet i organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentowane przez jego członkinie i członków wierzą w potencjał jednolitego rynku jako instrumentu sprzyjającego realizacji projektu europejskiego. Zwiększanie zaufania do unijnych systemów finansowych stanowi podstawową zasadę służącą społeczeństwu w obszarze konsumenckich usług finansowych. W tym względzie EKES zwraca również uwagę na konieczność spójnego inwestowania w cyberbezpieczeństwo. Obywatele muszą zdawać sobie sprawę z zagrożeń związanych z zawieraniem umów na odległość. Powinni jednak mieć również zaufanie do systemu, aby można było wzmocnić jednolity rynek i usprawnić swobodny przepływ usług finansowych, których znaczenie nieustannie wzrasta, zwłaszcza w następstwie sytuacji wywołanej pandemią COVID-19, w szczególności dzięki opracowaniu środków w zakresie handlu elektronicznego i usług cyfrowych.

1.5. EKES przypomina Komisji o konieczności zharmonizowania wniosku z dyrektywą w sprawie praw konsumentów. Biorąc pod uwagę liczne osiągnięcia związane z dyrektywą w sprawie praw konsumentów, a także uruchomienie Nowego programu na rzecz konsumentów⁽¹⁾, prace nad tym konkretnym dossier poświęconym usługom finansowym na odległość stanowią idealną okazję do zwiększenia stopnia poszanowania praw konsumentów i wsparcia inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa w tym obszarze. Komitet wzywa do zapewnienia zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowane działania, aby lepiej przygotować się do przyszłego wdrażania dyrektywy i je lepiej monitorować. Jest to dobry przykład obszaru, w którym organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą udzielać wsparcia i przyczyniać się do tworzenia lepszego otoczenia, ułatwiając jednocześnie wypracowanie pozytywnego podejścia.

1.6. Mechanizmy sztucznej inteligencji (AI) mogą zapewnić bezpieczne i wiarygodne środowisko na potrzeby omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy. EKES zdaje sobie sprawę z potęgi innowacji w społeczeństwie i opowiada się za wykorzystywaniem wszelkich możliwych środków na rzecz zapewnienia konsumentom i przedsiębiorstwom bezpiecznej i nowoczesnej obsługi w tej konkretnej dziedzinie. Prowadzi prace w tym obszarze i zdecydowanie zaleca korzystanie z AI do budowania lepszego, bardziej zintegrowanego jednolitego rynku wspierającego obywateli i zapewniającego bezpieczeństwo czynności w ramach systemu finansowego⁽²⁾.

1.7. EKES stwierdza, że – biorąc pod uwagę cele i zasady jednolitego rynku – UE może ustanowić dobre praktyki dotyczące regulacji usług finansowych na odległość. Choć w przedmiotowym wniosku odniesiono się do odpowiednich środków dla przedsiębiorstw i konsumentów, podkreśla konieczność wyjaśnienia kwestii związanych z działalnością przedsiębiorstw mających siedzibę poza UE, która może wywierać wpływ na obywateli Unii. Zdaniem EKES-u należy również odnieść się do potrzeby harmonizacji i odpowiednio zadbać o zaspokojenie tej potrzeby.

1.8. Komitet wzywa do podjęcia działań w zakresie „przepisów i norm dotyczących jawności” powiązanych z delikatnym procesem świadczenia usług finansowych na odległość. Należy zagwarantować harmonizację przepisów regulujących reklamowanie tego rodzaju usług, aby uniknąć nieuczciwej konkurencji i osłabienia systemu. Jeżeli przekaz w tym zakresie będzie dostatecznie stanowczy, oczekuje się, że rezultaty podejmowanych działań przyniosą korzyści przedsiębiorstwom i obywatelom i wywrą pozytywny wpływ na zachowanie konsumentów, w tym również w kwestii zrównoważonego rozwoju. EKES opowiada się również za zaangażowaniem organizacji konsumenckich, aby usprawnić dialog między przedsiębiorstwami a obywatelami.

1.9. Komitet uważa ponadto, że sprawniejsze wdrożenie dyrektywy i zapewnienie możliwości czerpania realnych korzyści z ustanowionych w niej zasad wymagają dokonania inwestycji w infrastrukturę, by osiągnąć lepsze wyniki. Choć nie ulega wątpliwości, że obywatele mogą odnieść korzyści z lepszych i bardziej przejrzystych usług, należy jednocześnie zapewnić im dostęp do sieci 5G, zagwarantować pełny zasięg tej sieci oraz wybudować obiekty infrastrukturalne na wszystkich obszarach – cele te są jednak, ogólnie rzecz biorąc, dalekie od realizacji. EKES wzywa do lepszego i efektywniejszego korzystania ze środków finansowych udostępnianych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu wsparcia procesu realizacji tych inwestycji i zagwarantowania, aby nikt nie został pominięty.

2. Uwagi ogólne

2.1. Dyrektywa 2002/65/WE w sprawie sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu usług finansowych na jednolitym rynku poprzez harmonizację niektórych przepisów dotyczących ochrony konsumentów w tym obszarze oraz zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Należy podkreślić, że niedawno przyjęto już szereg dyrektyw i rozporządzeń wprowadzających wysokie standardy ochrony konsumentów i że zaletą wniosku dotyczącego nowej dyrektywy jest stworzenie siatki bezpieczeństwa, z której można byłoby skorzystać, gdy ta ochrona byłaby – lub mogłaby być – niedostępna. Jeżeli nie przyjęto przepisów UE dotyczących poszczególnych produktów ani przepisów horyzontalnych UE obejmujących usługę finansową dla konsumentów, dyrektywa ma zastosowanie horyzontalne do wszelkich obecnych lub przyszłych usług o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym nabywanych za pomocą środków porozumiewania się na odległość (tj. bez jednoczesnej fizycznej obecności przedsiębiorcy i konsumenta). W dyrektywie wskazano informacje, które należy przekazać konsumentowi przed zawarciem umowy na odległość (informacje udzielane przed zawarciem umowy), przyznano konsumentowi prawo do odstąpienia od umowy w przypadku niektórych usług finansowych oraz ustanowiono przepisy dotyczące niezamówionych usług i niezamówionych wiadomości.

⁽¹⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 45.

⁽²⁾ Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 61.

2.2. Sprzedaż konsumentom usług finansowych na odległość uległa gwałtownym zmianom w ciągu ostatnich 20 lat. Dostawcy usług finansowych i konsumenci przestali korzystać z faksów, a na rynkach pojawiły się nowe podmioty takie jak spółki z branży technologii finansowych z nowymi modelami biznesowymi i nowymi sieciami dystrybucji, np. usługi finansowe sprzedawane przez internet.

2.3. Wniosek Komisji ma na celu uproszczenie i unowocześnienie ram legislacyjnych poprzez uchylenie obowiązującej dyrektywy w sprawie sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, a jednocześnie włączenie do zakresu horyzontalnie stosowanej dyrektywy w sprawie praw konsumentów istotnych aspektów praw konsumentów w zakresie umów o usługi finansowe zawieranych na odległość.

2.4. Ogólny cel przepisów pozostaje niezmienny: promowanie świadczenia usług finansowych na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Cel ten jest realizowany na pięć różnych sposobów:

- pełna harmonizacja: wszystkich dostawców usług finansowych będą obowiązywały podobne przepisy, a konsumenci będą mieli zagwarantowane takie same prawa we wszystkich państwach członkowskich UE,
- informacje udzielane przed zawarciem umowy: otrzymywanie kluczowych informacji w odpowiednim czasie oraz w jasny i zrozumiały sposób, czy to w formie elektronicznej czy papierowej, zapewnia niezbędną przejrzystość i wzmacnia pozycję konsumentów; w tym względzie wniosek ma na celu uregulowanie, jakich informacji należy udzielić przed zawarciem umowy, w jaki sposób i kiedy,
- prawo do odstąpienia od umowy: prawo do odstąpienia od umowy jest jednym z podstawowych praw konsumentów i jest ono szczególnie ważne w dziedzinie usług finansowych, ponieważ niektóre produkty i usługi są skomplikowane i mogą być trudne do zrozumienia,
- uczciwość w internecie: umowy o usługi finansowe coraz częściej zawierane są drogą elektroniczną, w związku z czym, aby zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów, we wniosku określono specjalne przepisy chroniące konsumentów przy zawieraniu umów dotyczących usług finansowych drogą elektroniczną oraz
- egzekwowanie: we wniosku rozszerzono przepisy dotyczące egzekwowania i sankcji, które obowiązują obecnie na mocy dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów („dyrektywa w sprawie praw konsumentów”), na umowy o usługi finansowe zawierane na odległość.

3. Usługi finansowe a jednolity rynek

3.1. EKES jest zdania, że cała UE boryka się z poważnymi wyzwaniami w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 i napaści Rosji na Ukrainę oraz w związku z nadchodzącym kryzysem finansowym. Nie ulega wątpliwości, że doszło do zachwiania zaufania konsumentów. Ponadto wysokie poziomy zadłużenia gospodarstw domowych stanowią problem, którym należy pilnie się zająć i który jak dotąd jest daleki od rozwiązania. Kwestie te należy brać pod uwagę w kontekście wszystkich środków związanych z polityką finansową. Konsumenci muszą mieć pewność co do systemu – ma to kluczowe znaczenie dla budowania zaufania i zapewnienia odbudowy naszych gospodarek i naszego społeczeństwa.

3.2. Komitet zgadza się co do potrzeby harmonizacji. Proces ten nie może jednak osłabiać pozycji obywateli ani im szkodzić. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zrozumienie, że nie wszyscy obywatele dostosowują się do transformacji cyfrowej w tym samym tempie i że nie powinna ona skutkować pozostawieniem kogokolwiek w tyle. EKES jest przekonany, że inwestycje w zwiększanie wiedzy finansowej powinny stanowić priorytet ściśle powiązany z omawianym wnioskiem.

3.3. Należy zadbać o to, aby problematyka ochrony danych stanowiła kluczowy element tego procesu. Obywatele Unii muszą czuć się wystarczająco pewnie, aby udostępniać dane do celów prawnych i do celów związanych z prawami konsumentów, a jedynym sposobem zapewnienia tego jest stworzenie solidnego i niezawodnego systemu. Ponieważ obecnie ochrona danych wzbudza jedną z najpoważniejszych obaw obywateli, cyberbezpieczeństwo odgrywa kluczową rolę w usprawnianiu procesu komunikacji w kwestiach dotyczących usług finansowych świadczonych na odległość.

3.4. Należy zagwarantować zharmonizowanie omawianego wniosku z dyrektywą w sprawie praw konsumentów. Należy również zapewnić odpowiednie uwzględnienie w tej koncepcji zasad ustanowionych w Nowym programie na rzecz konsumentów⁽³⁾. Zdaniem Komitetu zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni mogą odegrać pozytywną rolę w tym procesie, głównie poprzez wspieranie obywateli w dochodzeniu przysługujących im praw, ale również poprzez tworzenie dobrej atmosfery, w której przedsiębiorstwa mogą skuteczniej ze sobą konkurować i oferować konsumentom lepsze i przejrzystsze usługi.

⁽³⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 45.

3.5. Mechanizmy sztucznej inteligencji mają kluczowe znaczenie dla przedmiotowego wniosku. Mogą one ułatwić konsumentom dokonywanie czynności poprzez usprawnienie procesów i uproszczenie powiązanych z nimi wymogów – dotyczy to w szczególności obywateli, którzy są gorzej przygotowani lub mniej biegle posługują się rozwiązaniami cyfrowymi. EKES wzywa do wyjaśnienia tego rodzaju narzędzi i ich wykorzystywania do zwiększenia skuteczności przyszłego procesu wdrażania.

3.6. Komitet opowiada się za zapewnieniem równych warunków działania w tej dziedzinie, tak aby każdy podmiot (przedsiębiorstwo) mógł świadczyć wiarygodne usługi na rzecz obywateli. Dlatego też należy inwestować w przejrzystość i jasność komunikacji w celu uniknięcia nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów spoza Europy, która wiąże się z ryzykiem osłabienia pozytywnego wpływu przewidzianego we wniosku dotyczącym dyrektywy.

4. Wpływ na konsumentów i przedsiębiorstwa: czynności dokonywane online i offline

4.1. Cyfryzacja jest niezbędna, aby zwiększyć konkurencyjność i ułatwić ludziom codzienne funkcjonowanie. EKES uważa, że należy zapewnić każdemu odpowiednie warunki działania i taki sam poziom wiedzy. Rzeczywistość jest jednak zupełnie inna.

4.2. Komitet wzywa do „inteligentnej cyfryzacji”, w ramach której technologia służy obywatelom, przyczynia się do usprawnienia komunikacji i sprzyja dobrobytowi ludzi. Ponieważ jednak sama cyfryzacja nie pozwoli rozwiązać wszystkich problemów, należy powiązać ją z innymi priorytetami. Poziom wiedzy społeczeństwa na temat sposobu wykorzystywania technologii jest wciąż bardzo nierówny w UE, dlatego też przy dokonywaniu stosownych inwestycji należy mieć to na uwadze. Ponadto EKES przypomina Komisji, że – choć korzystanie z technologii jest istotne – należy również uszanować prawo obywateli do bycia offline i uwzględnić je w procesie kształtowania polityki.

4.3. Spółki finansowe muszą upewnić się, że wszystkie wprowadzone zmiany zostały dobrze przyjęte przez rynek. Komunikacja ma zatem kluczowe znaczenie dla osiągnięcia dobrych rezultatów i pokierowania procesem transformacji.

4.4. Komitet jednoznacznie opowiada się za wprowadzaniem technologii i innowacji, które mogą poprawić doświadczenia konsumentów i ułatwić obywatelom codzienne funkcjonowanie. Ewolucja zachowań konsumentów jest okazją do dokonania pozytywnych zmian, która oferuje możliwość wspierania odporniejszych i bardziej zrównoważonych czynności w obszarze umów finansowych zawieranych na odległość. Zdaniem EKES-u przepisy regulujące kwestie związane z jawnością muszą być przejrzyste i zostać zharmonizowane z innymi powiązanymi czynnościami, które mogą wywierać wpływ na konsumentów. Należy zagwarantować prawa i obowiązki konsumentów.

4.5. Komitet uważa, że przedmiotowy wniosek jest zgodny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, a tym samym z zasadą proporcjonalności, jeżeli chodzi o sankcje nakładane na przedsiębiorstwa i konsumentów w tym obszarze. Sądzi, że jest to bardzo pozytywny, warty podkreślenia element. Uważa, że podstawową zasadą jest to, że surowość sankcji powinna odpowiadać powadze przestępstwa – w tym przypadku naruszeniu ochrony konsumentów zdefiniowanej we wniosku dotyczącym dyrektywy.

4.6. Dla EKES-u kluczowe znaczenie ma zapewnienie wyważonego podejścia do prawa do zwrócenia się o pomoc człowieka w kwestiach dotyczących umów finansowych zawieranych na odległość. Ponieważ znaczna część populacji nadal potrzebuje tego rodzaju wsparcia, banki i inne instytucje muszą być świadome wynikających z tego faktu ograniczeń. Instytucje powinny pamiętać o tym przy podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji i utrzymania niektórych usług fizycznych.

4.7. Komitet uważa, że nie tylko banki, ale wszystkie instytucje finansowe muszą inwestować w systemy kształcenia i szkolenia, aby wesprzeć swoich pracowników zajmujących się obsługą klienta. Choć usługi finansowe na odległość są niezwykle istotne, ludzie udzielający wsparcia w tej dziedzinie są równie ważni. Pracownicy muszą dysponować odpowiednimi umiejętnościami i zostać odpowiednio przeszkoleni, aby móc skutecznie doradzać klientom. Ponadto, nawet jeżeli do wspierania procesu świadczenia usług wykorzystuje się AI, poprawa skuteczności interakcji z klientami wymaga „wymiaru ludzkiego”.

5. Ocena skutków – rola społeczeństwa obywatelskiego

5.1. EKES ponownie zwraca uwagę Komisji i państw członkowskich na możliwość zaangażowania partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w proces przekazywania informacji na temat przedmiotowej dyrektywy i jej wdrażania. Zważywszy nie tylko na ich wiedzę, ale w szczególności na ich obecność „w terenie”, organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą ułatwić odpowiednią komunikację np. w celu dotarcia do kluczowych grup społeczeństwa żyjących na obszarach wiejskich lub doświadczających trudności w uzyskaniu dostępu do kanałów komunikowania masowego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, których przedstawiciele są członkiniami lub członkami Komitetu, mogą wspierać proces prawidłowego wdrażania wniosku, aby zapewnić osiągnięcie lepszych rezultatów i poprawić zaangażowanie obywateli w ten proces.

6. Usługi finansowe i Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – dalsze działania

6.1. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) stanowi główny filar planu odbudowy dla Europy i Next Generation EU opracowany z myślą o udzielaniu państwom członkowskim pomocy finansowej, by poradzić sobie z gospodarczymi i społecznymi skutkami pandemii COVID-19 i zwiększyć odporność gospodarki europejskiej na przyszłe wstrząsy. Komitet uważa również, że jeżeli chodzi o udoskonalanie systemu, państwa członkowskie mogłyby w odpowiedni sposób korzystać z tego mechanizmu do ułatwienia obywatelom codziennego funkcjonowania w tej dziedzinie.

6.2. Inwestowanie w rozwój umiejętności cyfrowych i wiedzy finansowej ma kluczowe znaczenie dla lepszego edukowania konsumentów oraz dla zwiększenia poziomu przysługującej im ochrony. Rozwijanie umiejętności cyfrowych i wiedzy finansowej konsumentów jest niezbędne do osiągnięcia celów wyznaczonych w agendzie cyfrowej, w tym do rozwoju prawidłowo działającego rynku i zwiększenia ochrony konsumentów. EKES zdaje sobie sprawę z wartości ochrony danych i popiera prawo konsumentów do jej pełnej gwarancji. Jest przekonany, że zrównoważony rozwój sektora sprzedaży produktów finansowych na odległość będzie możliwy wyłącznie wówczas, gdy państwa członkowskie przeznaczą wystarczającą ilość zasobów na przewyżczenie tego rodzaju wyzwań i na działania wspierające budowanie zaufania do handlu usługami finansowymi przez internet oraz gdy będą dokonywały pomiaru postępów w tej dziedzinie i przekazywały stosowne informacje Komisji, która oceni osiągnięte rezultaty i zaleci najlepsze praktyki.

Bruksela dnia 21 września 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
