



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 3.7.2012
SWD(2012) 192 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

SINTEZA EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

DIRECTIVA PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind intermedierea de asigurări

{COM(2012) 360 final}
{SWD(2012) 191 final}

1. PREZENTARE GENERALĂ A LEGISLAȚIEI ȘI A INIȚIATIVELOR POLITICE ACTUALE ALE UE ÎN DOMENIU

	Asigurări	Investiții
Produse relevante	Asigurare de viață, asigurare auto, asigurare de răspundere civilă, asigurare a proprietății, asigurare a mărfurilor etc. precum și produse de asigurare cu elemente de investiții, cum ar fi asigurările de viață bazate pe unități.	acțiuni, obligațiuni (inclusiv obligațiunile structurate), fonduri de investiții, produse derivate etc.
Cerințe de capital	SOLVABILITATE II Inițierea și exercitarea activității, supravegherea, procedurile de reorganizare și de lichidare a întreprinderilor de asigurare și de reasigurare.	CRD (Directiva privind cerințele de capital) IV Inițierea și exercitarea activității, supravegherea, procedurile de reorganizare și de lichidare a instituțiilor de credit și a societăților de investiții.
Distribuție	IMD Normele de înregistrare și autorizare, (inclusiv calificarea personalului), practicile de vânzare pentru <u>toate</u> produsele de asigurare , desfășurarea activității transfrontaliere, supravegherea etc. <u>Vânzările de produse de asigurare cu elemente de investiții, cum ar fi asigurările de viață bazate pe unități sunt reglementate de directiva IMD.</u>	MiFID II Normele de înregistrare și autorizare, cerințele organizaționale (inclusiv calificarea personalului), practicile de vânzare pentru toate produsele de investiții , desfășurarea activității transfrontaliere, supravegherea etc. <u>MiFID prevede o scutire pentru produsele de investiții sub formă de asigurare, precum asigurările de viață bazate pe unități (unit-linked).</u>
Informațiile despre produs	SOLVABILITATE II Produse de asigurare	PRIPs Produse de asigurare cu elemente de investiții
		OPCVM Produse de investiții

Pentru a asigura consecvența transsectorială, revizuirea IMD va lua în considerare revizuirea în curs a MiFID , precum și viitoarea inițiativă PRIPs. Aceasta înseamnă că, în ceea ce privește reglementarea practicilor de vânzare specifice produselor de asigurare de viață cu elemente de investiții (asigurări PRIPs), directiva IMD trebuie să prevadă standarde de protecție a consumatorilor cel puțin similare celor din directiva MiFID revizuită. Asigurările PRIPs sunt produse de investiții de retail prezentate sub formă de asigurări de viață, cum ar fi, de exemplu, asigurările de viață bazate pe unități (*unit-linked*).

2. DEFINIREA PROBLEMEI

Problemele nesoluționate de actualul cadru juridic IMD, care vor fi prezentate în detaliu în prezenta secțiune, pot fi grupate în două categorii: probleme referitoare la vânzarea tuturor produselor de asigurare (asigurări de viață și asigurări generale) și probleme legate de vânzarea asigurărilor PRIPs.

2.1. Probleme referitoare la vânzarea tuturor produselor de asigurare

Domeniul de aplicare al directivei nu include asigurătorii direcți și alte câteva canale de distribuție a produselor de asigurare (precum agențiile de voiaj și societățile de închirieri auto). Acest lucru conduce la o problemă generalizată de protecție a consumatorului, care diferă în funcție de canalul de vânzare prin intermediul căruia consumatorul achiziționează un produs de asigurare. Pe lângă faptul că subminează protecția consumatorilor, această situație creează, de asemenea, diferențe între costurile legate de respectarea normelor legislative între canalele de vânzare. Unii actori de pe piața post-vânzare (gestionarii solicitărilor de daune și experții în compensarea daunelor) sunt, de asemenea, excluși din domeniul de aplicare al directivei IMD în versiunea sa actuală. Aceste profesii fac parte din procesul de vânzare a produselor de asigurare și ar putea fi expuse la conflicte de interese.

A doua mare problemă se referă la conflictele de interese dintre vânzătorul produselor de asigurare și consumator ca urmare a structurilor de remunerare a vânzătorilor. Conflictele de interese care au ca sursă structurile de remunerare pot duce la prejudicierea consumatorului în două moduri ușor diferite: fie printr-un blocaj (*lock-in*) al intermediarilor în acorduri cvasiexclusive cu o singură societate de asigurări din amonte (caz în care consumatorii care se îndreaptă către intermediar nu vor avea suficiente opțiuni care să răspundă cât mai bine nevoilor proprii), fie prin recomandarea unor produse pentru clienți care sunt în asigură vânzătorului cea mai bună remunerație, în loc să fie cel mai bine adaptate nevoilor clienților (această din urmă situație este tratată în continuare, împreună cu alte probleme referitoare la consultanță).

Al treilea grup de aspecte importante se referă la consultanță, unde se pot distinge două probleme diferite.

- Consumatorilor li se poate oferi *consultanță părtinitoare* din cauza conflictelor de interese descrise mai sus, care decurg din structurile de remunerare a vânzătorilor.
- În domeniile în care cerințele de calificare profesională pentru personalul din vânzări sunt insuficiente, *consultanța poate fi de calitate inferioară*. În prezent normele privind calificările profesionale variază foarte mult de la un stat membru la altul și între canalele de vânzări, ceea ce înseamnă că mulți consumatori primesc consultanță de calitate inferioară.

Accesul pe piețele transfrontaliere este greu pentru vânzătorii de produse de asigurare și, în prezent, există foarte puține intrări pe piețele europene. Recunoașterea reciprocă a calificărilor profesionale, libertatea de a presta servicii și libertatea de stabilire nu sunt specificate în textul IMD1. Nu există un registru unic în care consumatorii să poată găsi informații despre vânzătorii de produse de asigurare din fiecare stat membru al UE.

În ceea ce privește lipsa de armonizare a sancțiunilor, aceasta a fost identificată ca fiind o problemă în aproape toate revizuirile de până acum ale legislației în materie de servicii financiare. Motivul este că, în anumite state membre, sancțiunile nu au

efect descurajator, iar între autoritățile competente există diferențele mari în ceea ce privește competențele de sancționare de care dispun.

2.2. Probleme referitoare la vânzarea asigurărilor PRIPs

Standardele de protecție a consumatorilor pentru vânzarea de asigurări PRIPs nu sunt suficiente la nivelul UE, deoarece Directiva IMD 1 nu conține norme speciale privind vânzarea de produse complexe de asigurare de viață cu elemente de investiții. În prezent, comercializarea acestor produse este reglementată de normele generale pentru vânzarea de produse de asigurare, cu toate că sunt produse foarte diferite ca natură și prezintă riscuri mai mari pentru cumpărătorii neprofesioniști. În multe state membre, pe piață s-a înregistrat un număr foarte mare de plângeri care au ca obiect vânzarea de produse de asigurare bazate pe unități (*unit-linked*). Există dovezi care atestă existența arbitrajului de reglementare, din cauza diferențelor de reglementare a vânzării asigurărilor PRIPs prin intermediul a diferite canale de distribuție. Prejudiciile potențiale pe care consumatorii le pot suferi în urma achiziționării de produse necorespunzătoare de asigurare de viață bazate pe unități (*unit-linked*) ar putea fi estimate la maximum 1,1 mii de miliarde EUR pentru UE 27. Pe piața asigurărilor, din cauza costurilor de reziliere și a costurilor mai ridicate ale produselor, consultanța necorespunzătoare poate face ca investitorii să suporte onorarii mai ridicate, iar fondurile lor pot fi blocate în produse care implică sancțiuni financiare la rezilierea contractului care nu au fost suficient de bine înțelese de către investitor în momentul efectuării investiției. Bineînțeles, prejudiciile reale suferite de consumatori sunt rezultatul unei serii de factori, iar consultanța în materie de vânzări constituie doar unul dintre ei. Există însă dovezi care demonstrează rolul esențial pe care îl deține consultanța pe piețele de retail ale produselor financiare. Prin urmare, consultanța pare să fie un element esențial. Având în vedere dimensiunea acestei piețe, cazurile de vânzare inadecvată ar putea avea un impact substanțial asupra bunăstării consumatorilor. În absența unor norme la nivelul UE, autoritățile de reglementare au reacționat solicitând o mai mare transparență a costurilor sau, în cazul în care acțiunea acestora include produsele complexe în general, oferind orientări în materie de informare precontractuală sau solicitând un moratoriu privind vânzarea unor astfel de produse.

3. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII ȘI PROPORȚIONALITĂȚII

Statele membre acționând independent nu ar fi în măsură să soluționeze, la nivel național, problemele legate de ineficiență apărute din cauza regimurilor diferite aplicate asigurătorilor direcți și intermediarilor pe teritoriul UE, din cauza standardelor nearmonizate în materie de consultanță și de protecție a consumatorilor, precum și din cauza diferențelor în ceea ce privește cerințele de calificare profesională. În plus, revizuirea directivei existente vizează îmbunătățirea mobilității consumatorilor, facilitarea comerțului transfrontalier și asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru toți actorii de pe piață, prin alinierea standardelor de reglementare din diferite sectoare ale serviciilor financiare (și anume, alinierea normelor IMD la normele MiFID privind vânzarea polițelor de asigurare cu elemente de investiții).

Aproximativ 95% dintre intermediarii de asigurări înregistrați din UE sunt microîntreprinderi și IMM-uri (așa cum sunt definite în alte directive ale UE). Prin urmare, trebuie să fie asigurată proporționalitatea atunci când se introduc norme de aliniere a IMD la MiFID.

1. Vanzătorii de produse de asigurare simple care comercializează produse de asigurare ca activitate auxiliară (cum ar fi societățile de închirieri auto și agențiile de voiaj) și prestatorii de servicii post-vânzare (precum experții în compensarea daunelor și gestionarii solicitărilor de daune) nu vor fi supuși obligației de înregistrare la autoritățile competente, ci vor avea de urmat numai o procedură de notificare simplificată.

2. Toate dispozițiile vor face obiectul unei reguli generale de proporționalitate care prevede că, deoarece directiva constituie un instrument de armonizare minimă, statele membre trebuie să impună cerințe proporționale cu complexitatea produselor vândute. Regula va fi aplicată, în egală măsură, și de AEAPo la elaborarea măsurilor de nivelul 2 privind cerințele în materie de calificări profesionale.

3. Normele MiFID privind protecția investitorilor (precum interzicerea comisioanelor pentru consultanță independentă, atenuarea conflictelor de interese, evaluarea caracterului oportun și adecvat) vor fi preluate în IMD2 pentru a asigura condiții de concurență echitabile între toate practicile de vânzare a produselor PRIPs, atât în sectorul investițiilor, cât și în cel al asigurărilor. IMD2 și Solvabilitate II vor conține norme de organizare (înregistrare, notificare, norme privind auditul intern, administrarea riscurilor etc., – similare celor conținute de directiva MiFID) pentru intermediarii de asigurări și asigurătorii direcți, care vor garanta standarde la fel de ridicate – uneori chiar mai ridicate – în această privință ca directiva MiFID. Deoarece aceste norme țin seama de caracteristicile organizaționale ale activității de asigurare, precum și de cele ale intermediarii de asigurări, sarcina administrativă este mult mai redusă decât dacă s-ar utiliza normele integrale din cadrul MiFID concepute pentru sectorul investițiilor. În practică, țările care aplică integral normele MiFID (NL, IT, UK) au ales în practică o abordare proporțională pentru ca normele să fie utile și adecvate în cazul intermediarilor de asigurări.

4. COMPARAREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

Domeniu de aplicare: Opțiunea de politică preferată este definirea mai exactă a activităților care intră în domeniul de aplicare al directivei IMD. Aceasta înseamnă că statele membre își mențin libertatea de a stabili un domeniu de aplicare cât mai vast, permițând în același timp o serie de excepții pentru a garanta un tratament proporțional (scutirea vânzărilor de asigurări complementare vânzării altor produse, scutirea asigurărilor pentru riscurile mari și a cumpărătorilor profesioniști de la respectarea normelor de conduită profesională). De asemenea, opțiunea include introducerea unor cerințe de declarare simplificate pentru anumiți actori din cadrul lanțului valoric al asigurării (vanzători de produse de asigurare ca activitate auxiliară, cum ar fi agenții de voiaj, societățile de închirieri auto și actorii post-vânzare, cum ar fi experții în compensarea daunelor și gestionarii solicitărilor de daune). Aceasta are deja efecte pozitive pentru consumatori, în timp ce pentru actorii de pe piață care vând asigurări ca activitate auxiliară impactul ar fi mic în ceea ce privește costurile.

Această opțiune reduce în mod substanțial impactul negativ asupra vânzătorilor direcți și asupra intermediarilor în ceea ce privește concurența, rămânând în același timp eficace în atingerea obiectivelor urmărite.

Conflicte de interese: Există două opțiuni preferate: să se introducă un format de informații standard (carte de vizită europeană) pentru toți comercianții de produse de asigurare și să se introducă în același timp un regim de tip MiFID (norme de conduită profesională așa cum figurează la articolele 23-25 din MiFID II) pentru cei care vând produse de asigurări de viață cu elemente de investiții. Aceste opțiuni asigură o mai bună protecție a consumatorilor prin prevenirea conflictelor de interese (cartea de vizită europeană și publicarea remunerațiilor) și posibila gestionare și atenuare a acestora (soluții de tip MiFID). În același timp, aceste opțiuni sunt eficiente din punctul de vedere al costurilor, deoarece permit o abordare proporțională, în funcție de complexitatea și costurile produselor vândute.

Consultanță: Există două opțiuni preferate referitoare la consultanță: mai întâi, nu ar fi costisitoare introducerea unei definiții pentru consultanță în cadrul directivei. Această opțiune va permite consumatorului să știe dacă beneficiază de consultanță personalizată în momentul achiziționării unui produs sau nu. Cealaltă opțiune preferată este de a introduce un test de adecvare de tip MiFID și de a interzice comisioanele pentru consultanță independentă la vânzarea celor mai complexe produse. Se pot preveni astfel prejudiciile care ar putea fi cauzate consumatorilor în cazul vânzării necorespunzătoare a unor astfel de produse.

În ceea ce privește problema consultanței de calitate inferioară, opțiunea preferată este de a garanta că vânzătorul produsului de asigurare dispune de o calificare profesională proporțională cu complexitatea produselor pe care le oferă. De exemplu, vânzătorii de produse de asigurare de viață complexe ar trebui să beneficieze de cursuri de pregătire speciale cu privire la caracteristicile produselor pe care le oferă. Având în vedere structurile pieței și competențele statelor membre în materie de cerințe de calificare profesională, această opțiune ar trebui combinată cu un instrument legislativ fără caracter obligatoriu.

Tranzacțiile transfrontaliere: Opțiunea preferată este, pe de o parte, introducerea unor definiții pentru libertatea de a presta servicii și libertatea de stabilire, a unui sistem de recunoaștere reciprocă și a unei proceduri de notificare mai simple pentru intermediarii de asigurări care doresc să vândă produse în regim transfrontalier, iar pe de altă parte crearea unui sistem centralizat de înregistrare unde consumatorii să poată găsi informații despre toți comercianții de produse de asigurare activi în statele membre. Aceste opțiuni sunt relativ eficiente din punctul de vedere al costurilor și ar comporta avantaje importante pentru consumatori, care ar dispune astfel de mai multe informații și de o gamă mai largă de opțiuni (ameliorarea concurenței).

Sancțiuni: Opțiunea preferată este de a introduce un cadru general de sancțiuni prin instituirea unor norme minime armonizate care să fie suficient de disuasive pentru a reduce în mod semnificativ numărul de încălcări. Mai multe evaluări ale impactului unor inițiative legislative similare, cum ar fi directivele MiFID și PRIPs, au identificat această opțiune ca fiind cea mai eficientă în raport cu costurile pe care le implică. AEAPo este, de asemenea, în favoarea acestei abordări. Trebuie menționat că un număr mare de potențiali contravenienți ar putea fi operatori transfrontalieri cu

cifre de afaceri foarte mari, pentru care o sancțiune de 6 000 EUR pentru exercitarea activității de intermediar de asigurări fără a fi înregistrat (de exemplu, în Spania) nu va avea un efect disuasiv.

5. OBIECTIVE ALE INIȚIATIVEI UE

Revizuirea IMD1 urmărește să îmbunătățească în mod eficient reglementarea pieței de retail a asigurărilor. Directiva revizuită vizează să asigure condiții de concurență echitabile pentru toți participanții implicați în vânzarea de produse de asigurare și consolidarea protecției deținătorilor de polițe de asigurare.

6. EVALUAREA IMPACTULUI ȘI A COSTURILOR

Toate opțiunile de politică analizate implică o serie de costuri pentru statele membre, care vor trebuie să elaboreze și/sau să încorporeze în legislația națională noi norme pentru a se conforma dispozițiilor europene. Conform unui studiu recent, costurile de elaborare și/sau încorporare a normelor în legislația națională sunt mici sau medii. În ceea ce privește costurile administrative, deoarece prin definiție această inițiativă urmărește să solicite aplicarea unor noi norme de vânzare și, în anumite state membre, comunicarea unor noi informații clienților de retail, inițiativa va implica costuri unice pentru toți distribuitorii și producătorii. De asemenea, este posibil să apară și costuri recurente. În ceea ce privește extinderea domeniului de aplicare, acest lucru nu ar avea decât cel mult un impact marginal asupra asigurătorilor direcți și asupra altor actori de pe piață. În ceea ce privește distribuția de asigurări PRIPs, trebuie remarcat faptul că o estimare a impactului la nivelul 1 pentru o inițiativă cum este cea de față nu poate fi decât aproximativă; estimări mai exacte se vor putea realiza numai după ce s-a efectuat o analiză a eventualelor măsuri de nivelul 2. Sarcina administrativă estimată pe baza studiului PwC și a statisticilor din sector, ajustată de serviciile Comisiei, se ridică la aproximativ 617 000 000 EUR pentru primul an de aplicare a IMD2, ceea ce reprezintă 0,06 % din totalul primelor brute emise în 2009 și va implica un cost relativ moderat, ținând cont de numărul mare de întreprinderi afectate (aproximativ 1 milion), **în medie de aproximativ 730 EUR pe întreprindere**. Costurile respective nu vor fi distribuite între întreprinderi în mod egal, întreprinderile care comercializează asigurări PRIPs vor fi afectate mai mult decât cele care comercializează numai produse de asigurare generale.

7. ESTIMAREA BENEFICIILOR

7.1. Pentru consumatori și societate

Prin introducerea unor standarde îmbunătățite și armonizate în materie de consultanță, consumatorii vor beneficia de o mai bună comparabilitate a ofertelor, chiar și între diferite canale de distribuție. Acest lucru va conduce probabil la o mai bună înțelegere de către consumatori a produselor și serviciilor oferite. Prin urmare, consumatorii vor avea tendința să compare prețurile și să caute oferte pentru produse mai bine adaptate nevoilor lor. Aceasta reduce costul/prețul plătit de consumator.

Consumatorul trebuie să cumpere polițe de asigurare adaptate nevoilor și situației sale financiare. Altfel, există un risc ridicat de reziliere anticipată a unei polițe inadecvate de către consumatorii nemulțumiți. Acest lucru înseamnă că, în cazul în care consumatorul reziliază anticipat contractul de asigurare acesta va pierde toate prestațiile acumulate și va plăti taxe de reziliere de aproximativ 8 %. De asemenea, pot apărea o serie de consecințe fiscale nefavorabile pentru consumator în urma rezilierii unei polițe de asigurare de viață (de exemplu, dacă se percep impozite pe valoarea de răscumpărare a poliței). De exemplu, pentru piața unui singur tip din produse de asigurare de viață, statisticile privind rentele variabile arată că, în aproximativ 25 % dintre cazuri, consumatorii reziliază contractele înainte ca acestea să ajungă la scadență (nivelul de „neîndeplinire a obligațiilor”). Acest lucru poate avea diferite cauze, printre altele, consultanța inadecvată la alegerea produsului. Beneficiile pentru consumatori și societate în general în urma introducerii unor standarde ridicate și armonizate în materie de consultanță se traduc prin scăderea cazurilor de reziliere anticipată (reducerea situațiilor de neîndeplinire a obligațiilor).

7.2. Pentru vânzătorii de produse de asigurare

Principalele avantaje pentru intermediarii de asigurări și întreprinderile de asigurare vor fi reprezentate de creșterea oportunităților de afaceri. Acestea ar rezulta în urma reducerii costurilor activităților transfrontaliere și în urma creșterii încrederii consumatorilor și, prin urmare, a cererii. Acest lucru ar trebui să ducă la creșterea concurenței între vânzători. Efecte similare ar putea avea opțiunile care încurajează activitatea transfrontalieră a intermediarilor de asigurări.

În ceea ce privește efectul îmbunătățirii standardelor în materie de consultanță, actorii de pe piață vor evita unele costuri suplimentare cauzate de nerespectarea obligațiilor contractuale. Acestea includ costurile aferente recalculării și calibrării măsurilor de gestionare a riscurilor de către asigurători, care trebuie să gestioneze o gamă largă de riscuri cu o perspectivă de investiții pe termen lung. În fine, actorii de pe piață ar trebui, de asemenea, să beneficieze de o stabilitate sporită a pieței financiare.

7.3. Pentru statele membre

Asigurările joacă un rol social important, întrucât acoperă riscuri care sunt dificil sau imposibil de gestionat de către cetățeni în condiții normale. Statele membre ar putea să se confrunte cu costuri mai mici și, prin urmare, ar avea avantaje, deoarece scăderea vânzărilor de produse de asigurare necorespunzătoare care conduc la rezilierea anticipată a polițelor ar implica costuri mai scăzute de asistență a consumatorilor care nu sunt în măsură să absoarbă pierderile propriilor active și să facă față cheltuielilor mai mari în cazul contractării unor asigurări inadecvate (de exemplu asigurări de viață, asigurări de șomaj, asigurări pentru locuințe, asigurări de sănătate).

8. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Pentru a evalua dacă opțiunile de politică preferate și-au atins obiectivele, serviciile Comisiei vor coopera îndeaproape cu AEAPPO, cu grupurile de consumatori [de ex. grupul utilizatorilor de servicii financiare (FSUG)], cu principalele părți interesate și

cu statele membre. După cinci ani de la adoptarea directivei revizuite se va efectua o evaluare *ex post*.