



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.7.2012
SWD(2012) 192 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om försäkringsförmedling

{COM(2012) 360 final}

{SWD(2012) 191 final}

1. RELEVANT EU-LAGSTIFTNING OCH AKTUELLA FÖRSLAG

	Försäkringar	Investeringar
Relevanta produkter	Livförsäkring, motorfordonsförsäkring, ansvarsförsäkring, egendomsförsäkring, gods-försäkring m.m. samt försäkringsprodukter med investeringsinslag, t.ex. livförsäkringar av "unit-linked"-typ.	Aktier, obligationer (inklusive strukturerade obligationer), investeringsfonder, derivat m.m.
Kapitalkrav	Solvens II Upptagande och utövande av verksamhet i försäkrings- och återförsäkringsföretag och tillsyn, rekonstruktion och likvidation av sådana företag	Kapitalkravsdirektivet (CRD IV) Upptagande och utövande av verksamhet i kreditinstitut och värdepappersföretag och tillsyn, rekonstruktion och likvidation av sådana företag
Distribution	Försäkringsförmedlingsdirektivet Regler om registrering och godkännande (inbegripet personalens kvalifikationer), försäljningsmetoder i fråga om <u>samtliga försäkringsprodukter</u> , gränsöverskridande transaktioner, uppföranderegler, tillsyn m.m. <u>Försäljning av försäkringsprodukter med investeringsinslag, t.ex. livförsäkringar av "unit-linked"-typ, regleras av försäkringsförmedlingsdirektivet.</u>	Direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID II) Regler om registrering och godkännande, organisationskrav (inbegripet personalens kvalifikationer), försäljningsmetoder i fråga om samtliga investeringsprodukter , gränsöverskridande transaktioner, uppföranderegler, tillsyn m.m. <u>MiFID-direktivet har ett undantag för investeringsprodukter där försäkringsföretaget äger de underliggande tillgångarna (insurance wrapper), t.ex. livförsäkringar av "unit-linked"-typ</u>
Produktinformation	Solvens II Försäkringsprodukter	PRIPs Försäkringsprodukter med investeringsinslag Fondföretag Investeringsprodukter

För att säkerställa att olika branscher behandlas konsekvent kommer man vid översynen av försäkringsförmedlingsdirektivet att beakta den pågående översynen av MiFID-direktivet och det kommande förslaget om paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (PRIPs). Detta innebär att när det handlar om reglering av försäljningsmetoder för livförsäkringsprodukter med investeringsinslag (PRIPs-försäkringar) bör försäkringsförmedlingsdirektivet uppfylla minst motsvarande konsumentskyddskrav som det reviderade MiFID-direktivet. PRIPs-försäkringar utgör investeringsprodukter för icke-professionella investerare som säljs som livförsäkring, t.ex. livförsäkringar av "unit-linked"-typ.

2. PROBLEMFORMULERING

De olösta problemen med det nuvarande regelverket för försäkringsförmedling, som behandlas mer utförligt i det följande, kan delas in i två kategorier: problem som rör försäljning av samtliga försäkringsprodukter (livförsäkring och skadeförsäkring) och problem som rör försäljning av PRIPs-försäkringar.

2.1. Problem som rör försäljning av samtliga försäkringsprodukter

Direktivets tillämpningsområde omfattar inte aktörer som vänder sig direkt till allmänheten (*direct writers*) och vissa andra försäljningskanaler för försäkringsprodukter (exempelvis resebyråer och biluthyrningsföretag). Detta medför ett utbrett problem i det att konsumentskyddet varierar beroende på var (genom vilken försäljningskanal) konsumenten köper en försäkringsprodukt. Förutom att detta undergräver konsumentskyddet medför det också att olika försäljningskanaler inte har lika höga kostnader för att efterleva regelverket. Vissa marknadsaktörer som tillhandahåller tjänster efter försäljningen (skadereglerare) ingår i nuläget inte heller i försäkringsförmedlingsdirektivets tillämpningsområde. Dessa yrken utgör alla en del av försäljningen av försäkringsprodukter och kan bli föremål för intressekonflikter.

Det andra betydande problemet rör intressekonflikter mellan säljare av försäkringsprodukter och konsumenter till följd av systemen för ersättningar till säljare. Intressekonflikter till följd av ersättningssystem kan skada konsumenten på två något olika sätt: antingen genom att förmedlare låses in i kvasiexklusiva försäljningsvillkor med ett enda försäkringsföretag (vilket medför att konsumenter som vänder sig till förmedlaren inte kommer att ha ett tillräckligt stort urval som på bästa sätt tillmötesgår deras behov) eller genom att förmedlare rekommenderar sådana produkter till konsumenter som ger säljaren högst ersättning snarare än att vara bäst anpassade till konsumenternas behov (detta senare problem behandlas nedan tillsammans med andra problem som rör rådgivning).

Den tredje gruppen viktiga frågor avser rådgivning, där två olika problem kan urskiljas:

- Systemen för att ersätta säljare innebär intressekonflikter enligt ovan som kan medföra att konsumenter får *partisk rådgivning*.
- *Dålig rådgivning* förekommer på områden där kraven på försäljningspersonalens yrkeskvalifikationer är otillräckliga. För närvarande finns det stora skillnader mellan kraven på yrkeskvalifikationer i olika medlemsstater och mellan olika försäljningskanaler, vilket innebär att många konsumenter får dåliga råd.

För säljare av försäkringsprodukter är det svårt att få tillträde till marknader i andra länder och för närvarande etablerar de sig sällan på andra europeiska marknader. I det första försäkringsförmedlingsdirektivet finns inga regler om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer, frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet. Det finns inget gemensamt register där konsumenter kan få information om säljare av försäkringsprodukter i samtliga EU:s medlemsstater.

När det gäller problemen med bristfällig harmonisering av påföljder har det tagits upp som ett spørsmål i nästan samtliga pågående översyner av lagstiftning om finansiella tjänster. Anledningen till detta är dels att påföljder i vissa medlemsstater inte är tillräckligt avskräckande, dels att det finns stora skillnader mellan de behöriga myndigheternas befogenheter att utdöma påföljder.

2.2. Problem som rör försäljning av PRIPs-försäkringar

Konsumentskyddskraven vid försäljning av PRIPs-försäkringar är inte tillräckliga på EU-nivå, eftersom det första försäkringsförmedlingsdirektivet inte innehåller några särskilda regler om försäljning av komplexa livförsäkringsprodukter med investeringsinslag. I nuläget säljs sådana produkter enligt de allmänna reglerna för försäljning av försäkringsprodukter, fastän dessa produkter är mycket olika till sin karaktär och innebär högre risker för icke-professionella kunder. Det finns belägg på marknaden för ett mycket högt antal klagomål angående försäljning av försäkringsprodukter av "unit-linked"-typ i många medlemsstater. Det finns också belägg för regelarbitrage till följd av olika regelverk för försäljning av paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare genom olika försäljningskanaler. Den potentiella skadan för konsumenter till följd av försäljning av olämpliga livförsäkringsprodukter av "unit-linked"-typ kan uppskattas till så mycket som 1,1 biljoner euro i EU-27. På försäkringsmarknaden kan olämplig rådgivning till följd av kostnader för utträde och högre produktkostnader medföra att investerare får betala högre avgifter och blir låsta vid produkter genom straffavgifter för utträde som de inte förstod tillräckligt när investeringen gjordes. Det finns förstås många faktorer som inverkar på den faktiska skadan för konsumenter, och rådgivning vid försäljningstillfället är enbart en faktor. Det finns dock tecken på att rådgivning är väsentlig på marknaderna för finansiella produkter för icke-professionella investerare, och rådgivning framstår således som en avgörande faktor. Med hänsyn till storleken på denna marknad kan fall av vilseledande försäljning i hög grad inverka på konsumenters välfärd. I avsaknad av EU-regler har tillsynsmyndigheter begärt en ökad insyn i försäkringsprodukters kostnader eller, när det handlar om komplexa produkter i allmänhet, gett vägledning om vilken information som ska ges innan ett avtal ingås eller begärt ett tillfälligt upphörande med försäljning av sådana produkter.

3. ANALYS AV SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET

Medlemsstaterna kan inte för egen hand på nationell nivå hantera problemen med bristande måluppfyllelse till följd av olika ordningar för aktörer som vänder sig direkt till allmänheten och förmedlare i EU, icke-harmoniserade standarder för rådgivning och konsumentskydd och olika krav på kvalifikationer. Översynen av det befintliga direktivet syftar dessutom till att förbättra konsumenters rörlighet, underlätta gränsöverskridande transaktioner och säkerställa lika villkor för samtliga marknadsaktörer genom att reglerna för olika finansiella tjänster närmas till varandra (dvs. att försäkringsförmedlingsdirektivet anpassas till MiFID-direktivets regler om försäljning av försäkringar med investeringsinslag).

Omkring 95 % av registrerade försäkringsförmedlare i EU är mikroföretag eller små och medelstora företag (enligt definitioner i andra EU-direktiv). Vid anpassning av försäkringsförmedlingsdirektivet till MiFID-direktivets regler måste man således beakta proportionalitetsprincipen.

1. Aktörer som säljer enkla försäkringsprodukter som sidoverksamhet (t.ex. biluthyrningsföretag och resebyråer) och aktörer som tillhandahåller tjänster efter

försäljningen (t.ex. skadereglerare) kommer att omfattas av ett förenklat anmälningförfarande i stället för att behöva registrera sig hos behöriga myndigheter.

2. Samtliga bestämmelser kommer att omfattas av en allmän proportionalitetsregel enligt vilken medlemsstaterna bör införa proportionella krav som beaktar graden av komplexitet i de produkter som säljs, eftersom direktivet är en metod för att uppnå en minimigrad av harmonisering. Detta gäller även när Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) ska utforma ”nivå 2”-åtgärder i fråga om krav på yrkeskvalifikationer.

3. MiFID-direktivets regler om investerarskydd (t.ex. förbud mot provisioner för oberoende rådgivning, reducering av intressekonflikter, krav på lämplig och ändamålsenlig produktutformning) kommer att införas i det andra försäkringsförmedlingsdirektivet, för att säkerställa lika konkurrensvillkor vid försäljning av samtliga PRIPs-produkter på investerings- och försäkringsområdet. Det andra försäkringsförmedlingsdirektivet och Solvens II-bestämmelserna kommer att innehålla organisationskrav (regler om exempelvis registrering, anmälan, internrevision, riskhantering liknande MiFID-direktivets regler) för försäkringsförmedlare och aktörer som vänder sig direkt till allmänheten som garanterar lika höga normer – i några fall högre – i detta avseende som MiFID-direktivet. Vid utformningen av dessa regler kommer försäkringsförmedlingens och försäkringars strukturella särdrag att beaktas, vilket medför att den administrativa bördan blir avsevärt mindre än om man hade infört MiFID-direktivets samtliga regler för investeringssektorn. De länder som tillämpar MiFID-direktivets regler i sin helhet (Nederländerna, Italien och Förenade kungariket) tillämpar en proportionalitetsprincip som innebär att reglerna blir användbara och lämpliga för försäkringsförmedlare.

4. JÄMFÖRELSE MELLAN OLIKA HANDLINGSLTERNATIV

Tillämpningsområde: Det handlingsalternativ som föredras är att närmare definiera vilka verksamheter som ingår i försäkringsförmedlingsdirektivets tillämpningsområde. Detta innebär att medlemsstaterna får behålla sin flexibilitet i fråga om att ange bredast möjliga tillämpningsområde och tillämpa vissa undantag som säkerställer proportionell behandling (försäljning av försäkringar som ett komplement till leverans av varor undantas, och försäkringar mot stora risker och för professionella kunder undantas från uppföranderegler). Detta innefattar också att förenklade deklarationskrav införs för vissa aktörer i försäkringskedjan (aktörer som säljer försäkringsprodukter som sidoverksamhet, t.ex. resebyråer och biluthyrningsföretag, och aktörer som tillhandahåller tjänster efter försäljningen, t.ex. skadereglerare). Detta får positiva effekter för konsumenter, medan effekten för de marknadsaktörer som säljer försäkringar som sidoverksamhet blir liten i fråga om kostnader. Genom detta alternativ minskas i betydande mån de negativa effekterna för direktsäljare och förmedlare i fråga om konkurrens, samtidigt som de eftersträfvade målen uppnås på ett ändamålsenligt sätt.

Intressekonflikter: Två alternativ är att föredra: att införa ett standardiserat informationsformat (europeiskt yrkeskort) för samtliga säljare av försäkringsprodukter och samtidigt införa en MiFID-liknande ordning

(uppföranderegler enligt artiklarna 23–25 i MiFID-direktiv II) för säljare av livförsäkringsprodukter med investeringsinslag. Dessa alternativ medför ett förbättrat konsumentskydd genom att förhindra (europeiskt yrkeskort och information om ersättningar) och möjligtvis hantera och reducera intressekonflikter (MiFID-liknande lösningar). Samtidigt är dessa lösningar kostnadseffektiva i det att de medger ett proportionellt arbetssätt baserat på de sålda produkternas komplexitet och kostnader.

Rådgivning: Två alternativ är att föredra i fråga om rådgivning: det skulle inte vara kostsamt att införa en definition av rådgivning i direktivet. Genom detta alternativ får konsumenterna reda på om de får personlig rådgivning eller ej vid köp av en produkt. Det andra föredragna alternativet är att införa ett MiFID-liknande lämplighetstest och ett förbud mot provisioner för oberoende rådgivning vid försäljning av de mest komplexa produkterna. Detta förhindrar konsumentskada som kan uppstå till följd av olämpliga metoder för att sälja sådana produkter.

När det gäller problemet med dålig rådgivning föredras alternativet att säkerställa att yrkeskvalifikationen hos säljarna av försäkringsprodukter står i proportion till graden av komplexitet i de produkter de erbjuder, t.ex. att säljare av komplexa livförsäkringsprodukter får specialiserad utbildning om särdragen hos de produkter de erbjuder. Till följd av marknadsstrukturerna och medlemsstaternas befogenheter i fråga om krav på yrkeskvalifikationer bör detta alternativ kombineras med icke-bindande regler.

Gränsöverskridande transaktioner: Det alternativ som föredras är att införa definitioner av frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet, ett system för ömsesidigt erkännande, ett enklare anmälningsförfarande för de försäkringsförmedlare som vill sälja produkter över gränserna och ett centraliserat register där konsumenter kan få information om samtliga säljare av försäkringsprodukter i medlemsstaterna. Dessa alternativ är relativt kostnadseffektiva och skulle medföra stora fördelar för konsumenterna genom att de får mer information och ett bredare urval på marknaden (förbättrad konkurrens).

Påföljder: Det alternativ som föredras är att införa ett generellt påföljdssystem med harmoniserade minimikrav som är tillräckligt avskräckande för att i betydande mån minska antalet överträdelse. Detta alternativ har identifierats som det mest kostnadseffektiva i ett flertal konsekvensbedömningar av likartade lagstiftningsinitiativ, t.ex. i fråga om MiFID och PRIIPs-produkter. Eiopa föredrar också till stor del detta arbetssätt. Det kan också noteras att ett stort antal potentiella lagöverträdare kan vara aktörer från andra länder med mycket stor omsättning, för vilka en påföljd på 6 000 euro för att bedriva försäkringsförmedling utan att vara registrerad (t.ex. i Spanien) inte har någon avskräckande effekt.

5. MÅLEN MED EU-FÖRSLAGET

Översynen av det första försäkringsförmedlingsdirektivet syftar till att på ett effektivt sätt förbättra regleringen av försäkringsmarknaden för icke-professionella kunder. Målet är att uppnå lika konkurrensvillkor mellan samtliga aktörer som är involverade i försäljning av försäkringsprodukter och att stärka skyddet av försäkringstagare.

6. BEDÖMNING AV EFFEKTER OCH KOSTNADER

Alla analyserade handlingsalternativ innebär att medlemsstaterna får kostnader för att utforma och/eller införliva regler i nationell lagstiftning. Enligt en nyligen utförd studie uppgår kostnaderna för att utforma och/eller införliva regler i nationell lagstiftning till en låg till måttlig nivå. Eftersom detta förslag till sin karaktär eftersträvar tillämpning av nya försäljningsregler och i vissa medlemsstater tillhandahållande av ny information till icke-professionella kunder, kommer administrativa engångskostnader att uppstå för samtliga distributörer och produktutformare. Det är också sannolikt att kontinuerliga kostnader uppstår. Utvidgningen av tillämpningsområdet kommer att få en marginell inverkan eller ingen inverkan alls för aktörer som vänder sig direkt till allmänheten och andra marknadsaktörer. När det gäller distributionen av PRIPs-försäkringar bör det noteras att en bedömning av effekterna på nivå 1 av denna typ av förslag med nödvändighet blir ganska ungefärlig. Mer exakta bedömningar blir möjliga först när potentiella nivå 2-åtgärder har analyserats. På grundval av en studie som gjorts av PricewaterhouseCoopers och branschstatistik, justerad av kommissionens avdelningar, uppskattas den administrativa bördan motsvara omkring 617 miljoner euro under det första året för tillämpning av det andra försäkringsförmedlingsdirektivet. Detta motsvarar 0,06 % av de totala bruttopremieinkomsterna under 2009 och kommer, med tanke på det stora antal företag som påverkas (ca 1 miljon), att resultera i en relativt måttlig kostnad på **i genomsnitt ca 730 euro per företag**. Dessa kostnader kommer inte att fördelas lika mellan samtliga företag – de företag som säljer PRIPs-försäkringar kommer att drabbas i högre utsträckning än de företag som enbart säljer allmänna försäkringsprodukter.

7. BEDÖMNING AV POSITIVA EFFEKTER

7.1. För konsumenter och samhället

Genom förbättrade och harmoniserade standarder för rådgivning kommer konsumenterna att bättre kunna jämföra olika erbjudanden, även mellan olika distributionskanaler. Detta medför troligen att konsumenterna får en bättre förståelse för de tjänster och produkter som erbjuds. Följden blir att konsumenterna i högre grad kommer att jämföra erbjudanden och leta rätt på produkter och avtal som bättre passar deras behov. Detta minskar kostnaden för och det pris som betalas av konsumenterna.

Konsumenter behöver försäkringar som passar deras behov och ekonomiska situation. I annat fall är risken stor att de inte är nöjda och drar sig ur olämpliga försäkringsavtal i förtid. När konsumenter säger upp ett försäkringsavtal i förtid förlorar de samtliga ackumulerade förmåner och får betala omkring 8 % i uppsägningsavgift. Om en livförsäkring sägs upp kan konsumenten även drabbas av vissa ogynnsamma skattekonsekvenser (t.ex. om skatt måste betalas för försäkringens återköpsvärde). På marknaden för en typ av livförsäkringsprodukter tyder exempelvis statistik över variabla livräntor att konsumenterna i omkring 25 % av fallen drar sig ur försäkringsavtalen innan de löper ut (fallissemangsnivå). Detta kan bero på ett antal olika faktorer, däribland olämpliga råd angående valet av

produkt. Fördelarna för konsumenter och samhället i dess helhet av att införa höga och harmoniserade standarder för rådgivning materialiseras genom ett lägre antal utträden i förtid (minskat antal fallissemang).

7.2. För säljare av försäkringsprodukter

De främsta fördelarna för försäkringsförmedlare och försäkringsföretag utgörs av större affärsmöjligheter. Dessa följer av lägre kostnader för verksamhet över gränserna och högre förtroende hos konsumenter, vilket ökar deras efterfrågan. Detta borde öka konkurrensen mellan säljare. Liknande effekter kan väntas av handlingsalternativ som uppmuntrar försäkringsförmedlare att verka i andra länder.

När det gäller effekten av förbättrade standarder för rådgivning kommer marknadsaktörerna att spara in vissa extrakostnader knutna till fallissemang. Detta innefattar försäkringsgivares kostnader för omräkning och kalibrering av riskhanteringsåtgärder – dessa försäkringsgivare måste hantera ett brett spektrum av risker inom ett långfristigt investeringsperspektiv. Slutligen bör marknadsaktörer också dra nytta av ökad stabilitet på finansmarknaderna.

7.3. För medlemsstaterna

Försäkringar spelar en viktig roll i samhället eftersom de täcker risker som det är svårt eller omöjligt för invånarna att hantera under normala omständigheter. Medlemsstaterna kan få lägre kostnader och följaktligen fördelar i det att en minskad försäljning av olämpliga försäkringsprodukter ledande till uppsägning av försäkringar i förtid skulle innebära lägre kostnader för att bistå konsumenter som inte kan absorbera förluster av sina tillgångar eller ökade utgifter genom vilseledande försäljning av försäkringar (t.ex. livförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, hemförsäkring, sjukvårdsförsäkring).

8. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Vid utvärderingen av huruvida de föredragna handlingsalternativen har uppnått sina mål avser kommissionen att samarbeta nära med Eiopa, konsumentgrupper (t.ex. FSUG), viktiga intressenter och medlemsstaterna. En utvärdering i efterhand kommer att ske fem år efter det att det ändrade direktivet har antagits.