



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.7.3.
SWD(2012) 192 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE

a biztosítási közvetítésről

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

1. A VONATKOZÓ UNIÓS JOGSZABÁLYOK ÉS JELENLEGI SZAKPOLITIKAI KEZDEMÉNYEZÉSEK ÁTTEKINTÉSE

	Biztosítás	Befektetés
Érintett termékek	életbiztosítás, gépjármű-biztosítás, felelősségbiztosítás, vagyonbiztosítás, rakománybiztosítás stb. valamint befektetési elemeket, így befektetési egységhez kapcsolódó életbiztosítást is tartalmazó biztosítási termékek	résztvények, kötvények (beleértve a strukturált kötvényeket), származtatott termékek stb.
Tőkekövetelmény	SZOLVENCIA II üzleti tevékenység megkezdése és gyakorlása, felügyelet, átszervezés és felszámolási eljárás biztosítók és viszontbiztosítók esetében	CRD (a tőkekövetelményekről szóló irányelv) IV üzleti tevékenység megkezdése és gyakorlása, felügyelet, átszervezés és felszámolási eljárás hitelintézetek és befektetési cégek esetében
Értékesítés	IMD <u>Minden biztosítási termékre kiterjedő nyilvántartásba-vételi és engedélyezési szabályok (beleértve a személyzet szakképzettségét), határon átnyúló értékesítési gyakorlat, üzletvitel, felügyelet stb. Az IMD szabályozza a befektetési elemeket is tartalmazó biztosítási termékek, mint például a befektetési egységhez kötött életbiztosítások értékesítését.</u>	MiFID II Minden befektetési termékre kiterjedő nyilvántartásba-vételi és engedélyezési szabályok, szervezeti követelmények (beleértve a személyzet szakképzettségét), határon átnyúló értékesítés, üzletvitel, felügyelet stb. <u>A MiFID-nek mentessége van a biztosítással csomagolt befektetési termékek, mint például a befektetési egységhez kötött életbiztosítás esetében.</u>
Termék közzététele	SZOLVENCIA II Biztosítási termékek	PRIP-k Befektetési elemeket tartalmazó biztosítási termékek ÁÉKBV Befektetési termékek

Az ágazatok közötti összhang biztosítása érdekében az IMD felülvizsgálata figyelembe veszi a MiFID jelenleg folyó felülvizsgálatát csakúgy, mint a közelgő PRIP (lakossági befektetési csomagtermék) kezdeményezést. Ez azt jelenti, hogy a befektetési elemeket tartalmazó életbiztosítási termékek (PRIP-biztosítás) értékesítési gyakorlatának szabályozása esetében az IMD-nek legalább ugyanolyan fogyasztóvédelmi standardoknak kell megfelelnie, mint a módosított MiFID-nek. A biztosítási PRIP-k életbiztosításként csomagolt lakossági befektetési termékek, például befektetési egységhez kötött életbiztosítások.

2. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

Az IMD jelenlegi jogi keretrendszerének a továbbiakban ezen pontban részletezett nyitott kérdései két problémakategóriába sorolhatók: valamennyi biztosítási termék (életbiztosítás és nem életbiztosítás) értékesítését érintő, illetve a biztosítási PRIP-k értékesítését érintő problémák.

2.1. Valamennyi biztosítási termék értékesítését érintő problémák

Az irányelv hatálya nem terjed ki a közvetlen biztosítókra és néhány más, biztosítási terméket értékesítő csatornára (így az utazási irodákra és a gépjárműkölsönző cégekre). Ez ahhoz a széles körben elterjedt problémához vezet, hogy a fogyasztóvédelem attól függően eltérő, hogy a fogyasztó hol (melyik csatornán keresztül) vásárol meg egy biztosítási terméket. Ez a helyzet a fogyasztóvédelem gyengítése mellett a jogszabályi rendelkezések betartásával kapcsolatos költségek egyenlőtlenségéhez is vezet a különböző értékesítési csatornák esetében. Ugyanakkor jelenleg bizonyos értékesítés utáni piaci szereplők (kárügyintézők és kárrendezők) nem tartoznak az IMD hatálya alá. Ezek a szakmák a biztosítási termékek értékesítési folyamatának részét képezik és összeférhetetlenség merülhet fel esetükben.

A másik jelentős probléma a biztosítási termék értékesítője és a fogyasztó között az értékesítők javadalmazási rendszere miatt fennálló összeférhetetlenséggel kapcsolatos. A díjazási rendszerekből eredő összeférhetetlenség két, egymástól alig különböző módon okozhat kárt a fogyasztónak: azáltal, hogy a közvetítők „be vannak zárva” kvázi-kizárólagos ügyleti megállapodásokba egyetlen upstream biztosító társasággal (aminek következtében a közvetítőhöz forduló fogyasztóknak nem lesz elegendő választási lehetőségük igényeik legkedvezőbb kielégítésére); vagy azáltal, hogy a fogyasztóknak azt a terméket ajánlják, amely az értékesítő számára a legjobb javadalmazást biztosítja, és nem azt, amelyik a legjobban megfelel az ügyfél igényeinek (ez utóbbi esettel, és egyéb, a tanácsadást érintő problémákkal a továbbiakban foglalkozunk).

A harmadik fontos kérdéscsoport a tanácsadást érinti, amelyhez kapcsolódóan két külön problémát különböztetünk meg.

- *Elfogult tanácsadásra* kerülhet sor az értékesítők fent leírt, javadalmazásból eredő összeférhetetlensége miatt.
- *Az alacsony színvonalú tanácsadásra* azokon a területeken kerül sor, ahol az értékesítési szakemberek szakképzettségével kapcsolatos követelmények elégtelenek. Jelenleg a szakképzettség szabályai az egyes tagállamok és értékesítési csatornák esetében jelentős eltérést mutatnak, ezáltal sok fogyasztó alacsony minőségű tanácsadáshoz jut.

A biztosítási termékek értékesítői számára a határokon átnyúló piacra jutás terhet jelent, és jelenleg nagyon kevés a több európai piacra kiterjedő piacra lépés. A szakképesítések kölcsönös elismerése, a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága az IMD1 szövegében nem került meghatározásra. Nincs olyan egységes nyilvántartás, amelyben a fogyasztók információt találhatnak az Európai Unió egyes tagállamaiban tevékenykedő biztosítás-termék-értékesítőkről.

Ami a szankciók összehangolásának hiányát illeti, ez problémaként jelent meg a pénzügyi szolgáltatás jogszabályainak szinte valamennyi jelenlegi felülvizsgálata során. Ennek oka a szankciók elrettentő hatásának hiánya egyes tagországokban, illetve az illetékes hatóságok szankcionálási jogkörei közötti nagy különbség.

2.2. A biztosítási PRIP-k értékesítését érintő problémák

A biztosítási PRIP-k értékesítésének fogyasztóvédelmi standardjai uniós szinten nem elégségesek, mivel az IMD 1 nem határoz meg külön szabályokat a befektetési elemeket tartalmazó komplex életbiztosítási termékek értékesítésére. Jelenleg ezeket a termékeket a biztosítási termékek értékesítésének általános szabályai szerint értékesítik, habár ezek a termékek jelentősen eltérő természetűek és magasabb kockázatot jelentenek a nem szakmai vásárlók számára. A piacok tanúsítják, hogy a befektetési egységhez kapcsolt biztosítási termékek értékesítésével kapcsolatban sok tagállamban nagyszámú panasz került benyújtásra. Bizonyíték van a PRIP-ek különböző értékesítési csatornákon keresztül történő értékesítésének eltérő szabályozása miatti szabályozási arbitrázsra. A befektetési egységhez kötött nem megfelelő életbiztosítási termékek értékesítéséből eredő hátrány, amely a fogyasztókat érheti az Európai Unió 27 tagországában, a becslések szerint akár 1,1 billió EUR is lehet. Fontos tény, hogy a biztosítási piacon a nem megfelelő tanácsadás a kilépések költsége és a magasabb termékköltségek miatt magasabb díjakat eredményez a befektetők számára és olyan, a kilépést szankcionáló termékekhez való kötöttséghez vezet, amelyeket a befektető nem értett meg elég jól a befektetéskor. Természetesen az értékesítési tanácsadás csak egyetlen tényező, a fogyasztót ért tényleges kárt pedig több tényező befolyásolja. Ugyanakkor bizonyított, hogy a tanácsadás kritikus fontosságú a pénzügyi termékek lakossági piacán. Ezért úgy tűnik, a tanácsadás kulcselem. E piac mérete alapján a visszaélésszerű értékesítési esetek nagy potenciális hatást gyakorolhatnak a fogyasztók jólétére. Az uniós szabályozás hiányára a szabályozók a költségek fokozott átláthatóságának igényével, illetve ahol intézkedéseik általában összetett termékekre terjednek ki, a szerződést megelőző tájékoztatással kapcsolatos iránymutatás biztosításával vagy moratórium felhívással reagáltak.

3. A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELEMZÉSE

Az önállóan eljáró tagállamok nem lennének képesek arra, hogy nemzeti szinten kezeljék a hatékonyság hiányának problémáját, amelynek oka az, hogy a közvetlen biztosítókra és a közvetítőkre alkalmazott rendszerek eltérőek az Európai Unióban, a tanácsadási és fogyasztóvédelmi standardok összehangolatlanok, és különböznek a szakképzettségi követelmények. Továbbá a meglévő irányelv felülvizsgálatának célja a fogyasztói mobilitás növelése, a határon átnyúló kereskedelem elősegítése és valamennyi piaci szereplő számára egyenlő versenyfeltételek biztosítása a különböző pénzügyi szolgáltatási ágazatokban a szabályozási standardok (így a befektetési elemeket tartalmazó biztosítások IMD és MiFID értékesítési szabályainak) összehangolása révén.

Az Európai Unióban nyilvántartott biztosításközvetítők mintegy 95 %-a mikrovállalkozás és kkv (ahogy az más uniós irányelvekben meghatározásra került). Ezért biztosítani kell az arányossági megközelítést az IMD és MiFID összehangolásának megkezdésekor.

1. Az egyszerű biztosítási termékek értékesítői esetében, akik kiegészítőként értékesítenek biztosítási termékeket (így a gépjárműkölsönzők, utazási irodák) és értékesítés utáni szolgáltatásokat (így a kárrendezők és követeléskezelők) az illetékes

hatóságnál történő nyilvántartásba vétel helyett egyszerűsített bejelentési eljárást alkalmaznak.

2. Általános arányossági szabályt kell alkalmazni minden olyan rendelkezésre, amely kimondja, hogy mivel az irányelv minimális harmonizációs eszköz, a tagállamoknak a követelményeket arányosan kell alkalmazniuk az értékesített termékek bonyolultságának figyelembevételével. Ezt vonatkozna az EBFH-ra is, amikor kialakítja a szakképzettségi követelményekre vonatkozó 2. szintű intézkedéseit.

3. Annak érdekében, hogy egyenlő versenyfeltételeket biztosítsanak valamennyi PRIP termék értékesítési gyakorlatában a biztosítási és befektetési területen, az IMD2 átveszi a MiFID befektetővédelemre vonatkozó szabályait (így a független tanácsadás jutalékára vonatkozó tilalmat, az összeférhetetlenség csökkentését, a megfelelőségi és alkalmassági tesztet). Az IMD2 és a Szolvencia II a biztosítási közvetítőkre és a közvetlen biztosítókra vonatkozó szervezeti szabályokat fog tartalmazni (a MiFID szabályaihoz hasonló nyilvántartásba vétel, bejelentés, belső ellenőrzés szabályai, kockázatkezelés stb.), ami ugyanolyan magas – vagy esetenként magasabb – színvonalat biztosít majd e tekintetben, mint a MiFID. Mivel ezek a szabályok figyelembe veszik a biztosítás és a biztosításközvetítés szervezeti jellemzőit, az adminisztratív teher lényegesen kisebb, mint a teljes MiFID-szabályok alkalmazása esetén, amelyeket a befektetési ágazat számára dolgoztak ki. A teljes MiFID szabályozást használó országok (NL, IT, UK) valójában arányossági megközelítést alkalmaznak, hogy a szabályokat a biztosítási közvetítők számára hasznossá és megfelelővé tegyék.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Hatálya: Az elsőbbséget élvező szakpolitikai alternatíva az IMD hatálya alá tartozó tevékenységek pontosabb meghatározása. Ez a tagállamok rugalmasságának fenntartását jelenti a lehető legszélesebb hatókör meghatározásában, ugyanakkor lehetővé tesz bizonyos kivételeket az arányos elbánás érdekében (a termékértékesítést kiegészítő biztosítás értékesítésének mentesítése, a magas kockázatú biztosítás és a szakmai vásárlók felmentése az üzletviteli szabályok alól). Ez az egyszerűsített bejelentési követelményeket bevezetését is tartalmazza a biztosítási értéklánc szereplői (biztosítási termékeket kiegészítő jelleggel értékesítők, így utazási irodák, gépjármű-bérbeadók, illetve értékesítés utáni szolgáltatást nyújtók, így a kárrendezők és követeléskezelők) számára. Ez a fogyasztókra már kedvező hatással van, ugyanakkor az értékesítést kiegészítő tevékenységként végző piaci szereplőkre a költségek tekintetében csak csekély hatása lenne. Ez a lehetőség a verseny tekintetében jelentősen csökkenti a közvetlen értékesítőkre és a közvetítőkre gyakorolt negatív hatást, ugyanakkor még hatékonyan segíti a célkitűzések elérését.

Összeférhetetlenség: Két megoldás részesül előnyben: az „európai névjegykártya” révén standard bejelentési formátum bevezetése valamennyi biztosításitermék-értékesítőre, ugyanakkor egy MiFID típusú rendszer bevezetése (a MiFID II 23–25. cikkében szereplő üzletviteli szabályok) a befektetési elemeket is tartalmazó életbiztosítási termékek értékesítőire. Ezek a lehetőségek megelőzés révén biztosítják a jobb fogyasztóvédelmet (európai névjegykártya és a díjazás közzététele), illetve az összeférhetetlenségek lehetséges kezelését és csökkentését (MiFID típusú

megoldások). Ugyanakkor ezek a lehetőségek költséghatékonyak, mivel az értékesített termék összetettségével és költségeivel arányos megközelítést tesznek lehetővé.

Tanácsadás: A tanácsadás tekintetében két megoldás részesül előnyben: nem lenne költséges a tanácsadás fogalmának meghatározása az irányelvben. Ezzel a megoldással a fogyasztó megtudhatja, hogy személyes tanácsadásban részesül-e egy termék megvásárlásakor vagy sem. A másik előnyben részesített megoldás egy MiFID típusú megfelelőségi teszt bevezetése és a jutalék tilalma a legösszetettebb termékek értékesítésére irányuló független tanácsadás esetében. Ez megvédi a fogyasztót az e termékek helytelen értékesítéséből eredő esetleges hátrányoktól.

Az alacsony minőségű tanácsadás problémája tekintetében az előnyben részesített megoldás annak biztosítása, hogy a biztosítási termék értékesítőjének szakképzettsége összhangban legyen az általa ajánlott termék összetettségével, például az összetett életbiztosítások értékesítőinek speciális képzésben kell részesülniük az általuk ajánlott termék jellemzőiről. A piaci struktúrák és a tagállamok szakképzettségi követelményekkel kapcsolatos kompetenciái miatt ezt a megoldást „puha törvény” megközelítéssel kell ötvözni.

Határokon átnyúló kereskedelem: Az előnyben részesített megoldás a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a letelepedés szabadságának meghatározása és a kölcsönös elismerés rendszerének bevezetése, valamint egyszerűbb bejelentési rendszer alkalmazás azon biztosítási közvetítők esetében, akik termékeiket határon átnyúlóan akarják értékesíteni, továbbá központi nyilvántartási rendszer létrehozása, amelyben a fogyasztók információt találhatnak a tagállamokban működő valamennyi biztosítás-termék-értékesítőről. Ezek a megoldások viszonylag költséghatékonyak, és több információ biztosítása, szélesebb választék révén (fokozódó verseny) fontos előnyöket jelenthet a fogyasztóknak.

Szankciók: Az előnyben részesített változat általános szankcionálási keret bevezetése összehangolt minimális szabályok megállapításával, amelyek eléggé nagy visszatartó erővel bírnak ahhoz, hogy jelentősen csökkentsék a kötelezettségszegések számát. Hasonló jogszabályi kezdeményezések – így a MiFID és a PRIP – esetében elvégzett több hatáselemzés ezt a megoldást találta a leginkább költséghatékonynak. Az EBFH szintén nagymértékben támogatja ezt a megközelítést. Meg kell jegyezni azt is, hogy a potenciális szabálysértők közül sokan az igen jelentős forgalmat lebonyolító, határon átnyúló szolgáltatók lehetnek, akik számára a nyilvántartásba nem vett biztosítási közvetítői tevékenységért kiszabott 6000 EUR összegű bírság nem lesz visszatartó erejű (például Spanyolországban).

5. AZ UNIÓS KEZDEMÉNYEZÉS CÉLKITŰZÉSEI

Az IMD1 irányelv felülvizsgálata hatékony módon kívánja javítani a lakossági biztosítási piac szabályozását. Célja egyenlő versenyfeltételek biztosítása a biztosítási termékek értékesítésében részt vevő valamennyi szereplő számára és a szerződők védelmének erősítése.

6. HATÁS- ÉS KÖLTSÉGVIZSGÁLAT

Valamennyi vizsgált szakpolitikai alternatíva megfelelési költségeket eredményez a tagállamok számára a jogszabályok kidolgozása, és/vagy azok nemzeti jogba történő átültetése terén. Egy nemrégiben készített tanulmány szerint a szabályok megalkotásának és/vagy a nemzeti jogba történő átültetésének költségei alacsonyak illetve mérsékeltek. Ami az adminisztratív költségeket illeti, mivel a meghatározás szerint a kezdeményezés célja új értékesítési szabályok alkalmazásának előírása és egyes tagállamokban új információ biztosítása a lakossági ügyfelek számára, ez minden értékesítő és gyártó számára egyszeri költséget jelentene. Ugyancsak várható folyamatos költségek felmerülése is. A hatály kiterjesztését illetően ennek nem lenne hatása vagy csak elhanyagolható hatása lenne a közvetlen biztosítókra és más piaci szereplőkre. A biztosítási PRIP-k értékesítését tekintve meg kell jegyeznünk, hogy az 1. szinten egy ilyen jellegű kezdeményezés hatásainak felmérése szükségszerűen meglehetősen hozzávetőleges és pontosabb becslést csak akkor lehet tenni, ha a lehetséges 2. szintű intézkedések elemzése már megtörtént. A PWC tanulmánya és a bizottsági szolgálatok által átdolgozott ágazati statisztikák alapján az adminisztratív terhek mintegy 617 000 000 EUR-t tesznek ki az IMD2 alkalmazásának első évében, ami a teljes 2009. évi bruttó biztosítási díjak 0,06 %-a és figyelembe véve az érintett vállalkozások nagy számát (nagyjából 1 millió), a javaslat viszonylag mérsékelt költséggel jár, **átlagosan mintegy 730 euró vállalkozásonként**. Ezek a költségek nem egyenlő mértékben oszlanak meg az összes vállalkozás között; a biztosítási PRIP-kat értékesítő vállalkozásokat nagyobb mértékben sújtják, mint azokat, amelyek csak általános biztosítási termékeket értékesítenek.

7. VÁRHATÓ HASZON

7.1. A fogyasztók és a társadalom számára

A jobb és összehangolt tanácsadási standardok bevezetésével a fogyasztók haszonra tesznek szert az ajánlatok – többek közt különböző elosztási csatornák szerinti – jobb összehasonlíthatósága révén. Ez a fogyasztók részéről valószínűleg az ajánlott szolgáltatások és termékek jobb megértését eredményezi. Ennek eredményeként a fogyasztók hajlanak majd arra, hogy összehasonlítsák az ajánlatokat, és felkutassák az igényeiknek jobban megfelelő termékeket és ügyleteket. Ez csökkenti a fogyasztói költségeket/árakat.

A fogyasztónak olyan biztosítást kell vásárolnia, amelyik az igényeinek és pénzügyi helyzetének megfelel. Különböző nagy a kockázata a nem megfelelő szerződés idő előtti felmondásának és az ügyfél elégedetlenségének. Ez azt jelenti, hogy ha egy ügyfél korábban felmondja biztosítási szerződését, azzal elveszíti a teljes felgyülemlett hasznot és mintegy 8 % felmondási díjat fizet. Az életbiztosítási szerződés felmondásának a fogyasztóra nézve kedvezőtlen adózási következményei is lehetnek (például ha a kötvény visszavásárlási értékét adó terheli). Például egy bizonyos életbiztosítási terméktípus piacán a változó járadékra vonatkozó statisztikák azt mutatják, hogy az esetek mintegy 25 %-ában a fogyasztók lejárat előtt felmondják a szerződéseket („nemteljesítés” szintje). Ez több tényezőhöz kapcsolható, többek között a nem megfelelő tanácsadáshoz a termék kiválasztása során. A magas szintű és összehangolt tanácsadási standardoknak a fogyasztók és a

társadalom egésze számára megjelenő haszna a korai felmondások (nemteljesítések) csökkenésében érzékelhető.

7.2. A biztosítási termékek értékesítői számára

A biztosítási közvetítők és a biztosítók számára a legnagyobb nyereséget a megnövekedett üzleti lehetőségek jelentik. Ezek a határokon átnyúló működés alacsonyabb költségeiből, a magasabb fogyasztói bizalomból és az ezáltal növekvő keresletből erednek. Ez fokozza az értékesítők közötti versenyt. Hasonló hatások lennének várhatóak a biztosítási közvetítők határon átnyúló tevékenységét ösztönző szakpolitikai megoldásoktól.

A tanácsadási standardok javításával a piaci szereplők a nemteljesítéshez kapcsolódó pluszköltségek terén fognak megtakarítást elérni. Ide tartoznak a kockázatkezelési intézkedések újraszámításához és kalibrálásához kapcsolódó költségek a biztosítóknál, amelyeknek a hosszú távú befektetéseket szem előtt tartva kockázatok széles körét kell kezelniük. Végezetül a piaci szereplők számára előnyt jelenthet a pénzpiac növekvő stabilitása is.

7.3. A tagállamok számára

A biztosítás fontos társadalmi szerepet tölt be, mivel olyan kockázatokra nyújt fedezetet, amelyeket az állampolgárok rendes körülmények között nehezen, vagy egyáltalán nem tudnának felvállalni. A tagállamok költségei csökkenhetnek és előnyökhöz juthatnak azáltal, hogy a nem megfelelő, a biztosítási szerződés idő előtti felmondását eredményező biztosítási termékek értékesítésének csökkenésével alacsonyabb lesz az a költség is, amely az azoknak a fogyasztóknak nyújtott segítség miatt merül fel, akik nem tudják viselni a nem megfelelő biztosítások (így életbiztosítás, munkanélküliségi biztosítás, lakásbiztosítás, egészségügyi biztosítás) hibás értékesítése miatt keletkezett vagyonesztést és megnövekedett költségeket.

8. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

Annak értékelésére, hogy az előnyben részesített szakpolitikai megoldások elérték-e céljukat, a bizottsági szolgálatok szoros együttműködést irányoznak elő az EBFH-val, a fogyasztói csoportokkal (így az FSUG-val), a fő érdekelttekkel és a tagállamokkal. Az irányelv felülvizsgálatának elfogadását követően öt évvel utólagos értékelést végeznek.