



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 3.7.2012
SWD(2012) 192 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

DE RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende verzekeringsbemiddeling

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

1. OVERZICHT VAN TOEPASSELIJKE EU-WETGEVING EN LOPENDE BELEIDSINITIATIEVEN

	Verzekeringen	Beleggingen
Desbetreffende producten	Levensverzekeringen, motorrijtuigenverzekeringen, wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen, zaaksverzekeringen, ladingverzekeringen enz., alsook verzekeringsproducten met een beleggingscomponent, zoals unit-linked levensverzekeringen	Aandelen, obligaties (met inbegrip van gestructureerde obligaties), beleggingsfondsen, derivaten enz.
Kapitaal-vereisten	SOLVABILITEIT II Toegang tot en uitoefening van werkzaamheden, toezicht, sanerings- en liquidatieprocedures voor verzekerings- en herverzekeringsmaatschappijen	CRD (richtlijn kapitaalvereisten) IV Toegang tot en uitoefening van werkzaamheden, toezicht, sanerings- en liquidatieprocedures voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen
Distributie	IMD Regels inzake registerinschrijving en vergunning (met inbegrip van de kwalificatie van het personeel), distributiemethoden van <u>alle verzekeringsproducten</u> , grensoverschrijdende activiteiten, gedragsregels, toezicht enz. <u>De verkoop van verzekeringsproducten met een beleggingscomponent, zoals unit-linked levensverzekeringen, wordt gereguleerd door de IMD-richtlijn.</u>	MiFID II Regels inzake registerinschrijving en vergunning, organisatorische eisen (met inbegrip van de kwalificatie van het personeel), distributiemethoden van <u>alle beleggingsproducten</u> , grensoverschrijdende activiteiten, gedragsregels, toezicht enz. <u>De MiFID-richtlijn bevat een vrijstelling voor als verzekering verpakte beleggingsproducten, zoals unit-linked levensverzekeringen.</u>
Product-informatie	SOLVABILITEIT II Verzekeringsproducten	PRIPS Verzekeringsproducten met een beleggingscomponent ICBE'S Beleggingsproducten

Met het oog op onderlinge samenhang tussen de verschillende sectoren zal bij de herziening van de IMD-richtlijn rekening worden gehouden met de lopende herziening van de MiFID-richtlijn en met het komende prippinitiatief. Dit betekent dat overal waar de IMD-richtlijn betrekking heeft op de reglementering van de verkoop van levensverzekeringsproducten met een beleggingscomponent (pripverzekeringen), zij ten minste vergelijkbare normen voor consumentenbescherming moet hanteren als de herziene MiFID-richtlijn. Pripverzekeringen zijn als levensverzekering verpakte retailbeleggingsproducten, zoals bijvoorbeeld unit-linked levensverzekeringen.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

De nog niet opgeloste problemen met de huidige IMD-regelgeving, die in dit hoofdstuk nader zullen worden toegelicht, kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld: problemen in verband met de verkoop van alle verzekeringsproducten (levens- en schadeverzekeringen) en problemen in verband met de verkoop van pripverzekeringen.

2.1. Problemen in verband met de verkoop van alle verzekeringsproducten

Verzekeraars die rechtstreeks met cliënten overeenkomsten sluiten (zogeheten "direct writers") en nog enkele andere verkoopkanalen van verzekeringsproducten (zoals reisagentschappen en autoverhuurbedrijven) vallen niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn. Dit leidt tot het wijdverspreide probleem dat de consumentenbescherming verschilt naargelang van waar (via welk verkoopkanaal) de consument een verzekeringsproduct koopt. Niet alleen ondermijnt deze situatie de consumentenbescherming, zij zorgt ook voor ongelijkheid tussen de verschillende verkoopkanalen wat de kosten voor naleving van de regelgeving betreft. Tevens vallen sommige marktdeelnemers die na de sluiting van de verzekerings-overeenkomst optreden (schadebehandelaars en schaderegelaars), momenteel niet onder de toepassing van de IMD-richtlijn. Deze beroepen maken deel uit van het verkoopproces van de verzekeringsproducten en kunnen worden geconfronteerd met belangenconflicten.

Een tweede wezenlijk probleem houdt verband met belangenconflicten tussen de verkoper van verzekeringsproducten en de consument als gevolg van de vergoedingsstructuren van de verkopers. Uit vergoedingsstructuren voortvloeiende belangenconflicten kunnen op twee enigszins verschillende manieren tot nadeel voor de consument leiden, namelijk ofwel doordat de tussenpersoon gevangen zit in een zo goed als exclusieve regeling met één enkele verzekeringsmaatschappij (waardoor consumenten die een beroep op hem doen, niet over voldoende keuze beschikken om het best aan hun behoeften te voldoen), ofwel doordat aan de consument eerder producten worden aangeraden die voor de verkoper het meest opleveren, dan producten die het meest geschikt zijn voor de behoeften van de consument (dit tweede geval wordt hierna verder uitgewerkt, samen met andere adviesgerelateerde problemen).

Een derde categorie van belangrijke problemen houdt verband met het advies dat wordt verstrekt. Hier kunnen we twee verschillende soorten problemen onderscheiden.

- Door de bovenvermelde belangenconflicten die voortvloeien uit de vergoeding van de verkopers, bestaat de kans dat aan de consumenten *vooringenomen advies* wordt verstrekt.
- Wanneer onvoldoende eisen worden gesteld aan de beroepskwalificaties van het verkooppersoneel, kan het gebeuren dat het *advies van lage kwaliteit* is. Op dit moment bestaan er grote verschillen tussen de lidstaten en de verkoopkanalen wat de regels voor beroepskwalificatie betreft, waardoor veel consumenten het moeten stellen met advies van lage kwaliteit.

Verkopers van verzekeringsproducten hebben moeilijk toegang tot grensoverschrijdende markten. In de EU wordt momenteel zeer weinig over de grenzen heen gewerkt. De wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging zijn niet in IMD 1 vastgelegd. Er bestaat geen gezamenlijk register waar de consument informatie over de verkopers van verzekeringsproducten in elke EU-lidstaat kan vinden.

Bij vrijwel alle lopende herzieningen van wetgeving inzake financiële diensten is een gebrek aan harmonisatie van de sancties vastgesteld. Oorzaken zijn het onvoldoende afschrikkend effect van de sancties in sommige lidstaten en grote verschillen in de sanctiemogelijkheden van de bevoegde autoriteiten.

2.2. Problemen in verband met de verkoop van pripverzekeringen

De normen qua consumentenbescherming voor de verkoop van verzekeringsprips zijn op EU-niveau ontoereikend, aangezien IMD 1 geen bijzondere voorschriften bevat voor de verkoop van complexe levensverzekeringsproducten met een beleggingscomponent. Momenteel worden dergelijke producten volgens de algemene voorschriften voor de verkoop van verzekeringsproducten verkocht, hoewel zij van een heel andere aard zijn en voor niet-professionele kopers hogere risico's meebrengen. Uit beschikbare marktgegevens blijkt dat er in veel lidstaten tal van klachten zijn in verband met de verkoop van unit-linked levensverzekeringsproducten. Er zijn gegevens die wijzen op het bestaan van regelgevingsarbitrage als gevolg van verschillen in de reglementering van de verkoop van prips tussen de diverse verkoopkanalen. De potentiële schade voor de consument door de verkoop van ongeschikte unit-linked levensverzekeringsproducten kan worden geraamd op maximaal 1,1 biljoen EUR voor de hele EU-27. Belangrijk is ook dat door de uitstapkosten en de hogere prijzen van de producten ongeschikt advies op de verzekeringsmarkt ertoe kan leiden dat beleggers meer aan vergoedingen betalen en opgezadeld worden met producten waarvan zij op het moment van de belegging in onvoldoende mate de uitstapkosten beseften. Uiteraard wordt de werkelijke schade voor de consument door vele factoren beïnvloed; verkoopadvies is daar maar één van. Toch duiden de beschikbare gegevens op de cruciale rol van advies op de retailmarkt voor financiële producten. Advies blijkt dus een essentieel onderdeel te zijn. Gezien de omvang van deze markt kunnen misleidende verkopen een aanzienlijke impact hebben op het welzijn van de consument. Bij gebrek aan EU-voorschriften hebben de regelgevers op deze situatie gereageerd door meer kostentransparantie te vorderen of door, bij de aanpak van complexe producten in het algemeen, richtsnoeren voor precontractuele informatieverstrekking te geven of een tijdelijk verbod op de verkoop van dergelijke producten te eisen.

3. SUBSIDIARITEITS- EN EVENREDIGHEIDSANALYSE

De lidstaten afzonderlijk zijn niet in staat om op nationaal niveau de problemen van inefficiëntie aan te pakken die toe te schrijven zijn aan uiteenlopende regelingen voor direct writers en tussenpersonen in de EU, aan niet-geharmoniseerde normen voor advies en consumentenbescherming en aan verschillen in kwalificatievereisten. Bovendien is de herziening van de bestaande richtlijn bedoeld om de consumentenmobiliteit te verbeteren, de grensoverschrijdende handel te bevorderen en voor alle marktdeelnemers gelijke concurrentievoorwaarden te creëren door de regelgevingsnormen in verschillende financiële dienstensectoren op één lijn te brengen (d.w.z. de IMD- en de MiFID-voorschriften op elkaar af te stemmen wat de verkoop van verzekeringspolissen met een beleggingscomponent betreft).

Ongeveer 95 % van de ingeschreven verzekeringstussenpersonen in de EU zijn micro-, kleine of middelgrote ondernemingen (zoals omschreven in andere EU-

richtlijnen). Daarom moet bij het op één lijn brengen van de IMD- en de MiFID-richtlijn een evenredigheidsbenadering worden gewaarborgd.

1. Verkopers van eenvoudige verzekeringsproducten die slechts als nevenactiviteit verzekeringen verkopen (zoals autoverhuurders en reisagenten), alsook verleners van diensten na de verkoop (zoals schaderegelaars en schadebeheerders) zullen slechts een vereenvoudigde kennisgevingsprocedure moeten doorlopen in plaats van een registerinschrijving bij de bevoegde autoriteiten.

2. Op alle bepalingen zal een algemene evenredigheidsregel van toepassing zijn, die stelt dat, aangezien de richtlijn een instrument voor minimale harmonisatie is, de lidstaten voorschriften op een evenredige manier moeten opleggen rekening houdend met de complexiteit van de verkochte producten. Dit geldt evenzeer voor de EAVB wanneer zij maatregelen van niveau 2 treft op het gebied van beroepskwalificatievereisten.

3. De MiFID-voorschriften inzake beleggersbescherming (zoals het verbod op commissies voor onafhankelijk advies, de beperking van belangenconflicten en de geschiktheidstest) zullen in IMD 2 worden overgenomen teneinde voor alle verkoopkanalen van pripproducten in de beleggings- en verzekeringswereld gelijke concurrentievoorwaarden te garanderen. IMD 2 en Solvabiliteit II zullen voor verzekeringstussenpersonen en direct writers organisatorische voorschriften bevatten, vergelijkbaar met die van MiFID (registerinschrijving, kennisgeving, regels inzake interne audit, risicobeheer enz.), die in dat opzicht voor even hoge – of soms zelfs strengere – normen moeten zorgen als MiFID. Aangezien in die voorschriften rekening zal worden gehouden met de organisatorische kenmerken van verzekeringsbemiddeling en verzekeringen, zal de administratieve last aanzienlijk minder zijn dan wanneer de volledige MiFID-voorschriften zouden worden gebruikt, die voor de beleggingssector geschreven zijn. De landen die volledig gebruikmaken van de MiFID-voorschriften (NL, IT, UK), passen in feite een evenredigheidsbenadering toe om de voorschriften nuttig en geschikt te maken voor verzekeringstussenpersonen.

4. VERGELIJKING VAN BELEIDSOPTIES

Toepassingsgebied: De beleidsoptie waarnaar de voorkeur uitgaat, bestaat in het nader omschrijven van de activiteiten die binnen het toepassingsgebied van de IMD-richtlijn vallen. Dit betekent dat de lidstaten de flexibiliteit behouden om het toepassingsgebied zo ruim mogelijk te maken maar dat met het oog op een evenredige behandeling bepaalde uitzonderingen worden toegestaan (om de verkoop van verzekeringen bij de levering van goederen vrij te stellen en om verzekeringen van grote risico's en professionele kopers vrij te stellen van de gedragsregels). Het omvat ook de invoering van vereenvoudigde aangiftevoorschriften voor bepaalde actoren in de verzekeringswaardeketen (verkopers van verzekeringsproducten als nevenactiviteit zoals reisagenten en autoverhuurders, en verleners van diensten na de verkoop zoals schaderegelaars en schadebehandelaars). Dit is tevens voordelig voor de consument omdat de gevolgen qua kosten voor marktdeelnemers die slechts als nevenactiviteit verzekeringen verkopen, beperkt blijven. Deze optie beperkt het

negatieve effect op direct sellers en tussenverkopers in termen van concurrentie aanzienlijk maar is toch doeltreffend om de beoogde doelstellingen te bereiken.

Belangenconflicten: De voorkeur gaat uit naar twee opties: de invoering van een Europees standaardformaat voor visitekaartjes voor alle verkopers van verzekeringsproducten en tegelijk de invoering van een op MiFID gelijkende regeling voor de verkopers van levensverzekeringsproducten met een beleggingscomponent (gedragsregels zoals beschreven in de artikelen 23 tot en met 25 van MiFID II). Deze opties leiden tot een verbetering van de consumentenbescherming door preventie (Europees visitekaartje en verstrekking van informatie over de vergoeding) en eventuele aanpak en beperking van belangenconflicten (oplossingen zoals in MiFID). Tegelijkertijd zijn deze opties kostenefficiënt omdat zij een evenredige benadering mogelijk maken naargelang van de complexiteit en de prijzen van de verkochte producten.

Advies: Met betrekking tot advies gaat de voorkeur uit naar twee opties. Ten eerste kost het niet veel om in de richtlijn een definitie op te nemen van wat onder advies wordt verstaan. Op die manier zal de consument kunnen weten of hij bij de aankoop van een product al dan niet gepersonaliseerd advies krijgt. De andere optie bestaat uit de invoering van een geschiktheidstest zoals in MiFID en een verbod op commissies voor onafhankelijk advies voor de verkoop van de meest complexe producten. Daardoor zal schade voor de consument als gevolg van de ongepaste verkoop van dergelijke producten kunnen worden vermeden.

Wat het probleem van de lage kwaliteit van advies betreft, wordt de voorkeur gegeven aan de volgende optie: waarborgen dat de beroepskwalificatie van de verkoper van het verzekeringsproduct evenredig is met de complexiteit van de producten die hij aanbiedt; zo moeten bijvoorbeeld verkopers van complexe levensverzekeringsproducten een speciale opleiding krijgen over de kenmerken van de producten die zij aanbieden. Gezien de marktstructuren en de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot beroepskwalificatievereisten, moet dit gepaard gaan met een "zachte wetgevende aanpak".

Grensoverschrijdende handel: De voorkeur gaat uit naar de invoering van definities van vrijheid van dienstverlening en vrijheid van vestiging, naar de invoering van een systeem van wederzijdse erkenning en een vereenvoudigde kennisgevingsprocedure voor verzekeringstussenpersonen die over de grenzen heen producten willen verkopen, alsook naar de oprichting van een centraal registratiesysteem waar de consument informatie kan vinden over alle verkopers van verzekeringsproducten in de lidstaten. Deze opties zijn relatief kostenefficiënt en brengen voor de consument grote voordelen mee aangezien hij over meer informatie en een ruimere keuze beschikt (meer concurrentie).

Sancties: Hier gaat de voorkeur uit naar de invoering van een algemeen sanctiekader waarin geharmoniseerde minimumvoorschriften worden vastgelegd die voldoende afschrikkend zijn om het aantal inbreuken aanzienlijk te doen dalen. In verschillende effectbeoordelingen van soortgelijke wetgevingsinitiatieven zoals MiFID en het pripinitiatief werd deze optie aangeduid als de meest kostenefficiënte. Ook in de EAVB is de meerderheid voorstander van deze aanpak. Er moet ook worden opgemerkt dat een groot aantal van de potentiële overtreders mogelijk

grensoverschrijdende operatoren met een aanzienlijke omzet zijn, voor wie een sanctie van 6 000 EUR voor het zich niet inschrijven als verzekeringstussenpersoon (bv. in Spanje) geen afschrikkend effect zal hebben.

5. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De herziening van IMD 1 is bedoeld om de reglementering van de retailmarkt voor verzekeringen op efficiënte wijze te verbeteren. Doel is te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden voor alle marktdeelnemers die bij de verkoop van verzekeringsproducten betrokken zijn, alsook voor een betere bescherming van de verzekeringnemer.

6. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN EN DE KOSTEN

Alle geanalyseerde beleidsopties zullen voor de lidstaten nalevingskosten meebrengen voor de ontwikkeling en/of opname van voorschriften in de nationale wetgeving. Volgens een recente studie zullen de kosten voor de ontwikkeling en/of opname van voorschriften in de nationale wetgeving laag tot matig zijn. Wat de administratieve kosten betreft, zal dit initiatief voor alle distributeurs en fabrikanten eenmalige kosten meebrengen, aangezien het per definitie de bedoeling is de toepassing van nieuwe verkoopregels en in sommige lidstaten de verstrekking aan de klant van nieuwsoortige informatie op te leggen. Er kunnen ook lopende kosten optreden. De uitbreiding van het toepassingsgebied zou voor direct writers en andere marktdeelnemers slechts marginale of helemaal geen gevolgen hebben. Wat de distributie van pripverzekeringen betreft, moet worden opgemerkt dat voor een initiatief als dit de gevolgen op niveau 1 noodgedwongen slechts grof kunnen worden ingeschat; nauwkeurigere ramingen zullen pas mogelijk zijn zodra de analyse van eventuele maatregelen op niveau 2 voltooid is. De administratieve last wordt op basis van de door de diensten van de Commissie bijgestelde studie van PwC en bedrijfsstatistieken geraamd op ongeveer 617 000 000 EUR voor het eerste toepassingsjaar van IMD 2, wat neerkomt op 0,06 % van de totale bruto premie-inkomsten in 2009 en wat gezien het grote aantal betrokken ondernemingen (ongeveer 1 miljoen) zal resulteren in relatief matige kosten van **gemiddeld ongeveer 730 EUR per onderneming**. Deze kosten zullen niet gelijkmatig over alle ondernemingen verdeeld zijn; de ondernemingen die pripverzekeringen verkopen, zullen meer worden getroffen dan de ondernemingen die alleen algemene verzekeringsproducten verkopen.

7. INSCHATTING VAN DE VOORDELEN

7.1. Voor consument en maatschappij

Door de invoering van verbeterde en geharmoniseerde normen voor advies zal de consument offertes beter kunnen vergelijken, ook van verschillende distributiekkanalen. Dit zal bij de consument waarschijnlijk tot een beter inzicht leiden in wat de aangeboden diensten en producten inhouden. Bijgevolg zal de consument meer geneigd zijn om offertes te vergelijken en rond te kijken naar producten en

contracten die beter beantwoorden aan zijn behoeften. Daardoor zal de consument ook minder betalen.

Consumenten moeten verzekeringspolissen kunnen kopen die aansluiten bij hun behoeften en financiële situatie. Anders is het risico groot dat de consument vervroegd uit de ongeschikte polis stapt en ontevreden achterblijft. Indien een consument zijn verzekeringsovereenkomst vervroegd opzegt, verliest hij immers alle opgebouwde voordelen en betaalt hij ongeveer 8 % opzeggingskosten. Wanneer de consument een levensverzekeringspolis opzegt, kan dit ook tot negatieve gevolgen op belastinggebied leiden (bijvoorbeeld indien belasting wordt geheven over de afkoopwaarde van de polis). Op de markt van één bepaald type levensverzekeringen (variabele lijfrenten) zou volgens de statistieken in ongeveer 25 % van de gevallen de consument vervroegd uit de overeenkomst stappen (aantal "defaults"). Hierbij kunnen meerdere factoren een rol spelen, onder andere ongeschikt advies bij de keuze van het product. Dankzij de invoering van strenge en geharmoniseerde normen voor advies zal het aantal vervroegde opzeggingen (defaults) dalen, wat de consument en de maatschappij als geheel ten goede komt.

7.2. Voor verkopers van verzekeringsproducten

Voor verzekeringstussenpersonen en verzekeringsmaatschappijen bestaat het voordeel vooral in meer zakelijke kansen doordat de kosten van grensoverschrijdende verkoop lager zullen zijn en het toegenomen consumentenvertrouwen meer vraag zal genereren. Dit zal tot meer concurrentie onder de verkopers leiden. Een gelijkaardig effect kan worden verwacht van beleidsopties die grensoverschrijdende activiteiten van verzekeringstussenpersonen stimuleren.

De verbeterde normen voor advies zullen ertoe leiden dat marktdeelnemers op sommige kosten met betrekking tot defaults kunnen besparen. Die kosten houden onder meer verband met de herberekening en kalibrering van risicobeheersmaatregelen door de verzekeraars, doordat zij een brede waaier aan risico's moeten beheren in het licht van investeringen op lange termijn. Tot slot zullen de marktdeelnemers ook wel varen bij grotere stabiliteit van de financiële markt.

7.3. Voor de lidstaten

Verzekeringen spelen een belangrijke maatschappelijke rol omdat zij risico's dekken die burgers in normale omstandigheden moeilijk of onmogelijk zelf kunnen dragen. Indien er minder ongeschikte verzekeringsproducten worden verkocht die in een vervroegde opzegging van de polis uitmonden, kan dat voor de lidstaten tot minder kosten leiden voor het verlenen van hulp aan consumenten die de verliezen op hun activa en de gestegen kosten door verkeerde aankopen van verzekeringspolissen (bv. levensverzekering, werkloosheidsverzekering, woonverzekering, ziektekostenverzekering) niet meer aankunnen.

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

De diensten van de Commissie zijn van plan nauw met de EAVB, consumentenverenigingen (bv. FSUG), de voornaamste belanghebbenden en de

lidstaten samen te werken om na te gaan of de gekozen beleidsopties hun doelstellingen hebben bereikt. Vijf jaar na de vaststelling van de herziene richtlijn zal een ex-postevaluatie worden uitgevoerd.