



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 3. 7. 2012
SWD(2012) 192 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

o sprostredkovaní poistenia

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

1. PREHLAD PRÍSLUŠNÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV EÚ A SÚČASNÝCH POLITICKÝCH INICIATÍV

	Poistenie	Investície
Príslušné produkty	životné poistenie, poistenie motorového vozidla, poistenie zodpovednosti za škodu, poistenie majetku, poistenie nákladu atď., ako aj poistné produkty s investičnými prvkami, ako napr. životné poistenie viazané na investičné fondy.	akcie, dlhopisy (vrátane štruktúrovaných dlhopisov), investičné fondy, deriváty atď.
Kapitálové požiadavky	SOLVENTNOSŤ II začatie a vykonávanie činnosti, postupy dohľadu, reorganizácia a likvidácia vzťahujúce sa na poisťovne a zaist'ovne	Smernica o kapitálových požiadavkách (CRD IV) začatie a vykonávanie činnosti, postupy dohľadu, reorganizácia a likvidácia v prípade úverových inštitúcií a investičných spoločností
Distribúcia	Smernica o sprostredkovaní poistenia (IMD) Pravidlá registrácie a udeľovania povolení (vrátane kvalifikácie zamestnancov), predajné postupy v prípade <u>všetkých poistných produktov</u> , na cezhraničnom základe, výkon činnosti, dohľadu atď. <u>V smernici o sprostredkovaní poistenia sa upravuje predaj poistných produktov s investičnými prvkami, ako napr. životné poistenie viazané na investičné fondy.</u>	Smernica o trhoch s finančnými nástrojmi MiFID II Pravidlá registrácie a udeľovania povolení, organizačné požiadavky (vrátane kvalifikácie zamestnancov), predajné postupy v prípade všetkých investičných produktov, na cezhraničnom základe, výkon činnosti, dohľadu atď. <u>Smernica MiFID obsahuje výnimku pre investičné produkty ponúkané formou poistenia, ako napr. životné poistenie viazané na investičné fondy.</u>
Zverejňovanie informácií o produktoch	SOLVENTNOSŤ II (PRIPS) Poistné produkty Poistné produkty s investičnými prvkami Investičné produkty	Balíky retailových investičných produktov PKIPC

V snahe zabezpečiť súlad naprieč odvetviami sa v revízii smernice o sprostredkovaní poistenia (IMD) zohľadní prebiehajúca revízia smernice o trhoch s finančnými nástrojmi (MiFID), ako aj pripravovaná iniciatíva týkajúca sa balíkov retailových investičných produktov (PRIPS). Znamená to, že vždy, keď je dotknutá úprava predajných postupov vzťahujúcich sa na produkty životného poistenia s investičným prvkom (poistenie v rámci PRIPS), smernica IMD by mala spĺňať aspoň podobné normy ochrany spotrebiteľa ako revidovaná smernica MiFID. Poistenia v rámci PRIPS sú retailové investičné produkty ponúkané ako životné poistenie, napr. životné poistenie viazané na investičné fondy.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Zostávajúce otázky týkajúce sa súčasného právneho rámca smernice IMD, ktoré sa budú podrobnejšie rozoberať v tomto oddiele, možno zoskupiť do dvoch kategórií problémov: problémy spojené s predajom všetkých poistných produktov (životné a neživotné poistenie) a problémy spojené s predajom poistení v rámci balíkov retailových investičných produktov (PRIPS).

2.1. Problémy spojené s predajom všetkých poistných produktov

Do rozsahu pôsobnosti smernice nepatria priami predajcovia poistenia a niektoré iné predajné kanály poistných produktov (napr. cestovné agentúry a požičovne automobilov). Vedie to k rozšírenému problému odlišnej ochrany spotrebiteľa v závislosti od toho, kde (prostredníctvom ktorého predajného kanála) si spotrebiteľ kúpi poistný produkt. V dôsledku tejto situácie vznikajú okrem narušenia ochrany spotrebiteľa aj rozdielne náklady jednotlivých predajných kanálov na dodržiavanie právnych predpisov. Z rozsahu pôsobnosti smernice o sprostredkovaní poistenia sú v súčasnosti takisto vylúčení aj niektorí aktéri popredajného trhu (odhadcovia škôd a likvidátori poistných udalostí). Tieto povolania tvoria súčasť procesu predaja poistných produktov a mohli by byť vystavené konfliktom záujmov.

Druhý významný problém sa vzťahuje na konflikty záujmov medzi predajcom poistných produktov a spotrebiteľom pre štruktúry odmeňovania predajcov. Konflikty záujmov vyplývajúce zo štruktúr odmeňovania môžu viesť k poškodeniu spotrebiteľa dvoma mierne odlišnými spôsobmi: buď sú sprostredkovatelia zablokovaní v takmer výhradných obchodných dohodách s jednou poisťovňou na predchádzajúcom trhu (keď spotrebiteľia obracajúci sa na sprostredkovateľa nebudú mať dostatočný výber na to, aby čo najlepšie uspokojili svoje potreby); alebo sa spotrebiteľovi radia produkty, za ktoré predajca dostáva najvyššiu odmenu, namiesto produktov, ktoré spotrebiteľovým potrebám najviac vyhovujú (tento posledne uvedený prípad sa rozoberá nižšie spolu s ostatnými problémami súvisiacimi s poradenstvom).

Tretia skupina dôležitých otázok sa vzťahuje na poradenstvo, kde možno rozlišovať dva rôzne problémy.

- Pre vyššie opísaný konflikt záujmov vyplývajúci z odmeňovania predajcov by sa spotrebiteľom mohli poskytnúť *jednostranné odporúčania*.
- *Nekvalitné poradenstvo* sa vyskytuje v oblastiach, v ktorých sú požiadavky na odbornú kvalifikáciu predajcov nedostatočné. Pravidlá odbornej kvalifikácie sa v súčasnosti medzi jednotlivými členskými štátmi a predajnými kanálmi značne líšia, čo má za následok nekvalitné poradenstvo mnohým spotrebiteľom.

Prístup k cezhraničným trhom je pre predajcov poistných produktov ťaživý a v súčasnosti je vstup na európske trhy veľmi obmedzený. V znení IMD 1 nie je špecifikované vzájomné uznávanie odborných kvalifikácií, sloboda poskytovať služby a sloboda usadiť sa. Neexistuje žiaden register, kde by spotrebiteľia mohli nájsť informácie o predajcoch poistných produktov v každom členskom štáte EÚ.

Pokiaľ ide o problém nedostatočnej harmonizácie sankcií, tento problém sa zistil v takmer všetkých súčasných revíziách právnych predpisov týkajúcich sa finančných služieb. Dôvodom uvedeného je nedostatočný odrádzajúci účinok sankcií v niektorých členských štátoch a veľké rozdiely medzi sankčnými právomocami príslušných orgánov.

2.2. Problémy spojené s predajom poistení v rámci balíkov retailových investičných produktov

Normy ochrany spotrebiteľov pri predaji poistení v rámci balíkov retailových investičných produktov nie sú na úrovni EÚ dostatočné, keďže IMD 1 neobsahuje osobitné pravidlá predaja zložitých produktov životného poistenia s investičnými prvkami. Tieto produkty sa v súčasnosti predávajú podľa všeobecných pravidiel predaja poistných produktov, hoci sa povaha týchto produktov veľmi odlišuje a pre neprofesionálnych kupujúcich predstavujú zvýšené riziko. Na trhu existujú dôkazy o veľmi veľkom počte sťažností týkajúcich sa predaja poistných produktov viazaných na investičné fondy v mnohých členských štátoch. Existujú dôkazy o regulačnej arbitráži existujúcej pre rozdiely v regulácii predaja balíkov retailových investičných produktov prostredníctvom rôznych predajných kanálov. Možné poškodenie spotrebiteľa vyplývajúce z predaja nevhodných produktov životného poistenia viazaných na investičné fondy možno pre EÚ 27 odhadnúť na maximálne 1,1 bilióna EUR. Čo je dôležité, na trhu s poistením môže nevhodné poradenstvo viesť z dôvodu nákladov na ukončenie zmluvy a vyšších nákladov na produkty k tomu, že investori zaplatia viac na poplatkoch a budú zablokovaní v produktoch so sankciami za ich zrušenie, ktorým investor pri uskutočňovaní investície dostatočne neporozumel. Samozrejme, že na skutočné poškodenie spotrebiteľov má vplyv mnoho faktorov a predajné poradenstvo je len jedným z nich. Z dôkazov však vyplýva, že poradenstvo je na retailových trhoch finančných produktov kľúčové. Preto sa zdá, že poradenstvo je kľúčovým prvkom. Vzhľadom na veľkosť tohto trhu by prípady nevhodného predaja mohli zodpovedať veľkému možnému dosahu na prospech spotrebiteľa. Keďže neexistujú pravidlá EÚ, regulačné orgány reagovali žiadosťou o väčšiu transparentnosť nákladov alebo v prípade, že ich činnosť zahŕňa zložité produkty vo všeobecnosti, poskytovaním usmernenia k zverejňovaniu informácií pred uzatvorením zmluvy alebo žiadosťou o to, aby kľúčové právne predpisy zostali nezmenené pri predaji takýchto produktov.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

Členské štáty konajúce samostatne by pre odlišné režimy pre priamych predajcov poistenia a sprostredkovateľov v celej EÚ, neharmonizované štandardy poradenstva a ochrany spotrebiteľa a rozdiely v požiadavkách na kvalifikáciu neboli schopné riešiť na vnútroštátnej úrovni problémy neúčinnosti. Okrem toho je cieľom revízie existujúcej smernice zlepšiť mobilitu spotrebiteľov, zjednodušiť cezhraničný predaj a zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetkých aktérov na trhu zladením regulačných noriem v rôznych odvetviach finančných služieb (t.j. zladenie smernice o sprostredkovaní poistenia s pravidlami smernice MiFID týkajúcimi sa predaja poistení s investičnými prvkami).

Približne 95 % registrovaných sprostredkovateľov poistenia v EÚ sú mikropodniky a malé a stredné podniky (ako sú vymedzené v iných smerniciach EÚ). Pri začínaní so zladzovaním smernice o sprostredkovaní poistenia so smernicou MiFID treba preto zabezpečiť prístup založený na proporcionalite.

1. Predajcovia jednoduchých poistných produktov, ktorí predávajú poistné produkty na doplnkovom základe (napr. požičovne automobilov, cestovné agentúry), a

popredajné služby (napr. likvidátori poistných udalostí a správcovia pohľadávok) budú podliehať namiesto registrácie u príslušných orgánov zjednodušenému oznamovaciemu postupu.

2. Bude existovať všeobecné pravidlo proporcionality uplatňované na všetky ustanovenia, v ktorých sa uvádza, že keďže smernica je nástroj minimálnej harmonizácie, členské štáty by mali ukladať požiadavky primeraným spôsobom s prihliadnutím na zložitosť predávaných produktov. Bude sa to rovnako vzťahovať na Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA) pri vypracovaní opatrení na druhej úrovni, ktoré sa týkajú požiadaviek na odbornú kvalifikáciu.

3. Pravidlá smernice MiFID týkajúce sa ochrany investora (ako napr. zákaz provízií za nezávislé poradenstvo, zníženie výskytu konfliktu záujmov, posúdenie vhodnosti a spôsobilosti) sa prevezmú do IMD 2, aby sa zabezpečili rovnaké podmienky medzi predajnými praktikami všetkých produktov v rámci PRIPS v oblasti investícií a poistenia. IMD 2 a Solventnosť II budú obsahovať organizačné pravidlá (registrácia, oznamovanie, pravidlá interného auditu, riadenie rizík atď., ktoré sú podobné pravidlám obsiahnutým v smernici MiFID) pre sprostredkovateľov poistení a priamych predajcov poistenia, ktoré zabezpečia rovnako vysoké normy – niekedy vyššie – ako v tomto smere smernica MiFID. Keďže sa v týchto pravidlách zohľadňujú organizačné charakteristiky sprostredkovania poistenia a poistenia, administratívne zaťaženie je významne nižšie než pri plnom uplatňovaní pravidiel smernice MiFID stanovených pre odvetvie investícií. Krajiny používajúce pravidlá smernice MiFID v plnej miere (NL, IT, UK) v skutočnosti uplatňujú prístup založený na proporcionality, aby boli tieto pravidlá užitočné a vhodné pre sprostredkovateľov poistenia.

4. POROVNANIE MOŽNOSTÍ POLITIKY

Rozsah pôsobnosti: Uprednostňovanou možnosťou politiky je presnejšie vymedziť činnosti, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice o sprostredkovaní poistenia. Znamená to zachovanie flexibility pre členské štáty pri stanovení čo najširšieho rozsahu pôsobnosti, pričom sa umožňujú určité výnimky na zabezpečenie primeraného zaobchádzania (na vyňatie predaja doplnkového poistenia pri dodaní tovaru a na oslobodenie vysoko rizikového poistenia a profesionálnych kupujúcich z pravidiel výkonu činnosti). Sem takisto patrí zavedenie zjednodušených požiadaviek na vyhlásenia pre aktérov v hodnotovom reťazci poistenia (predajcovia poistných produktov na doplnkovom základe, ako napr. cestovné agentúry, požičovne automobilov a aktéri poskytujúci popredajné služby, ako napr. likvidátori poistných udalostí a odhadcovia škôd). Už toto má priaznivý dosah na spotrebiteľov, pričom vplyv na aktérov na trhu, ktorí predávajú poistenie na doplnkovom základe, by bol z hľadiska nákladov len malý. Táto možnosť významne znižuje negatívny vplyv na priamych poisťovateľov a sprostredkovateľov z hľadiska hospodárskej súťaže, zatiaľ čo je naďalej účinná pri dosahovaní sledovaných cieľov.

Konflikt záujmov: Existujú dve uprednostňované možnosti: zavedenie štandardného formátu európskej vizitky pre všetkých predajcov poistných produktov a súčasné zavedenie režimu podobného smernici MiFID (pravidlá výkonu činnosti obsiahnuté

v článkoch 23 – 25 MiFID II) pre predajcov produktov životného poistenia s investičnými prvkami. Tieto možnosti prinášajú väčšiu ochranu spotrebiteľa formou prevencie (európska vizitka a zverejňovanie odmien) a možného riadenia a zníženia výskytu konfliktu záujmov (riešenia podobné smernici MiFID). Tieto možnosti sú zároveň nákladovo efektívne, keďže umožňujú primeraný prístup v závislosti od zložitosti a nákladov predávaných produktov.

Poradenstvo: Vo vzťahu k poradenstvu existujú dve uprednostňované možnosti: zavedenie definície poradenstva do smernice by nebolo nákladné. Táto možnosť spotrebiteľom umožní zistiť, či pri nákupe produktu dostávajú personalizované poradenstvo alebo ho nedostávajú. Druhou uprednostňovanou možnosťou je zavedenie overovania vhodnosti, ktoré je podobné ako v prípade smernice MiFID, a zákazu provízií za nezávislé poradenstvo pri predaji najzložitejších produktov. Tým sa predíde poškodeniu spotrebiteľa, ktoré môže vzniknúť v prípadoch nevhodného predaja týchto produktov.

Pokiaľ ide o problém nekvalitného poradenstva, uprednostňovanou možnosťou je zabezpečiť to, aby odborná kvalifikácia predajcu poistného produktu bola úmerná zložitosti produktov, ktoré ponúka, napríklad predajcovia zložitých produktov životného poistenia by mali absolvovať špeciálne školenie o charakteristikách produktov, ktoré ponúkajú. Vzhľadom na štruktúry trhu a právomoci členských štátov vzťahujúce sa na požiadavky na odbornú kvalifikáciu by sa to malo spojiť s prístupom založeným na „právne nevynútiteľných predpisoch“.

Cezhraničný obchod: Uprednostňovanou možnosťou je zavedenie definície slobody poskytovať služby a slobody usadiť sa a systému vzájomného uznávania, ako aj jednoduchšieho oznamovacieho postupu pre tých sprostredkovateľov poistenia, ktorí chcú predávať produkty na cezhraničnom základe, ako aj vytvorenie centrálného registračného systému, kde spotrebiteľia budú môcť nájsť informácie o všetkých predajcoch poistných produktov, ktoré existujú v členských štátoch. Tieto možnosti sú pomerne nákladovo efektívne a viedli by k významným prínosom pre spotrebiteľov formou väčšieho množstva informácií a väčšieho výberu (väčšej hospodárskej súťaže).

Sankcie: Uprednostňovanou možnosťou je zavedenie všeobecného rámca pre sankcie stanovením harmonizovaných minimálnych pravidiel, ktoré sú dostatočne odrádzajúce na významné zníženie počtu porušení predpisov. Táto možnosť sa určila ako nákladovo najefektívnejšia v niekoľkých posúdeniach vplyvu podobných legislatívnych iniciatív, ako napr. MiFID a PRIPS. Tento prístup vo veľkej miere podporuje takisto orgán EIOPA. Rovnako treba poznamenať, že veľký počet potenciálnych páchatel'ov môžu predstavovať cezhraničné subjekty s veľmi významným obratom, pre ktorých sankcia vo výške 6 000 EUR v prípade neregistrovaného sprostredkovateľa poistenia (napr. v Španielsku) nebude mať odradzujúci účinok.

5. CIELE INICIATÍVY EÚ

Cieľom revízie IMD 1 je zlepšiť reguláciu na trhu s retailovým poistením efektívnym spôsobom. Je zameraná na zabezpečenie rovnakých podmienok pre všetkých

účastníkov zapojených do predaja poistných produktov a na posilnenie ochrany poistencov.

6. POSÚDENIE VPLYVOV A NÁKLADOV

Všetky analyzované možnosti politiky budú mať za následok to, že členským štátom vzniknú náklady na dodržiavanie predpisov z hľadiska vypracovania a/alebo zahrnutia pravidiel do vnútroštátnych právnych predpisov. Podľa nedávnej štúdie sú náklady na vypracovanie a/alebo zahrnutie pravidiel do vnútroštátnych právnych predpisov nízke až stredne vysoké. Čo sa týka administratívnych nákladov, keďže v rámci tejto iniciatívy sa podľa definície usiluje o uplatňovanie nových pravidiel predaja a v niektorých členských štátoch o poskytovanie nových informácií retailovým zákazníkom, všetkým distribútorom a výrobcami by vznikli jednorazové náklady. Je pravdepodobné, že takisto vzniknú priebežné náklady. Rozšírenie rozsahu pôsobnosti by malo minimálny alebo žiadny vplyv na priamych predajcov poistenia a ostatných aktérov na trhu. Čo sa týka distribúcie poistení v rámci PRIPS, malo by sa poznamenať, že odhad vplyvov na prvej úrovni je v prípade iniciatívy, akou je táto, nevyhnutne skôr približný; presnejšie odhady budú možné až po analýze možných opatrení na druhej úrovni. Odhad administratívneho zaťaženia na základe štúdie spoločnosti PWC a štatistik odvetvia, upravené útvarmi Komisie, je približne 617 000 000 EUR v prvom roku uplatňovania IMD 2, čo predstavuje 0,06 % celkového hrubého predpísaného poistného pre rok 2009 a vzhľadom na veľký počet dotknutých podnikov (približne 1 milión) povedie k relatívne miernym nákladom **v priemere približne 730 EUR na podnik**. Tieto náklady nebudú medzi všetkými podnikmi rozdelené rovnako – tie podniky, ktoré predávajú poistenia v rámci PRIPS, budú dotknuté viac než tie podniky, ktoré predávajú len bežné poistné produkty.

7. ODHAD PRÍNOSOV

7.1. Pre spotrebiteľov a spoločnosť

Zavedenie lepších a harmonizovaných štandardov poradenstva prinesie spotrebiteľom prínosy vďaka lepšej porovnateľnosti ponúk vrátane porovnateľnosti ponúk rôznych distribučných kanálov. To pravdepodobne povedie k lepšiemu pochopeniu ponúkaných služieb a produktov spotrebiteľmi. V dôsledku toho budú mať spotrebiteľia naklonení porovnávať ponuky a hľadať tie ponuky a obchody, ktoré lepšie vyhovujú ich potrebám. To znižuje náklady/cenu zaplatenú spotrebiteľmi.

Spotrebiteľ potrebuje uzavrieť poistenie, ktoré vyhovuje jeho potrebám a finančnej situácii. V opačnom prípade existuje vysoké riziko predčasného zrušenia nevhodného poistenia a nespokojnosti spotrebiteľa. Znamená to, že ak spotrebiteľ predčasne vypovedá svoju poistnú zmluvu, príde o všetky získané výhody a zaplatí poplatok za zrušenie približne vo výške 8 %. Zrušenie životného poistenia môže so sebou takisto priniesť určité nepriaznivé daňové dôsledky (napríklad ak sa musí daň odviesť z prípadnej odkupnej hodnoty poistenia). V prípade trhu s produktmi životného poistenia jedného typu zo štatistik variabilných anuit napríklad vyplýva, že v približne 25 % prípadoch spotrebiteľia odstupujú od zmlúv pred ich skončením (úroveň „nedodržania záväzkov“). Môže to súvisieť s rôznymi faktormi, okrem iného

s nevhodným poradenstvom pri výbere produktu. Prínosy pre spotrebiteľa a celú spoločnosť zo zavedenia vysokých a harmonizovaných štandardov poradenstva budú mať formu obmedzenia predčasného rušenia zmlúv (obmedzenie prípadov nedodržania záväzkov).

7.2. Pre predajcov poistných produktov

Hlavné prínosy pre sprostredkovateľov poistenia a poisťovne budú mať podobu väčších obchodných príležitostí. Vyplývajú by z nižších nákladov na cezhraničné činnosti a vyššej dôvery spotrebiteľov, a tým pádom z dopytu. Mala by sa tým zvýšiť hospodárska súťaž medzi predajcami. Podobné vplyvy možno očakávať od možností politiky, ktoré podporujú cezhraničnú činnosť sprostredkovateľov poistení.

Čo sa týka účinku lepších štandardov poradenstva, aktéri na trhu ušetria na niektorých dodatočných nákladoch spojených s nedodržaním záväzkov. Patria sem náklady spojené s prepočtami a nastavovaním opatrení na riadenie rizík poisťovateľmi, ktorí musia v rámci dlhodobého investičného horizontu riadiť širokú škálu rizík. Aktéri na trhu by mali mať nakoniec takisto prospech z väčšej stability finančného trhu.

7.3. Pre členské štáty

Poistenie zohráva významnú sociálnu úlohu, keďže kryje riziká, ktorým občania za normálnych okolností čelia s ťažkosťami alebo ktoré nemôžu zvládnuť sami. Pre členské štáty to môže znamenať nižšie náklady, a teda prínosy, pretože znížená miera predaja nevhodných poistných produktov vedúca k predčasnému rušeniu poistenia by znamenala nižšie náklady z hľadiska poskytovania pomoci spotrebiteľom, ktorí nie sú schopní absorbovať straty svojich aktív a vyššie výdavky vzniknuté v dôsledku nevhodného predaja poistení (napr. životné poistenie, poistenie v nezamestnanosti, poistenie domácnosti, zdravotné poistenie).

8. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Útvary Komisie predpokladajú úzku spoluprácu s orgánom EIOPA, skupinami spotrebiteľov (napr. skupinou používateľov finančných služieb), hlavnými zúčastnenými stranami a členskými štátmi s cieľom zhodnotiť, či uprednostňované možnosti politiky dosiahli svoje ciele. Hodnotenie *ex-post* sa vykoná päť rokov po prijatí revidovanej smernice.