

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zavarovalnem posredovanju (prenovitev)

(COM(2012) 360 final - 2012/0175 (COD))

(2013/C 44/16)

Poročevalka: **Ellen NYGREN**

Evropski parlament je 11. septembra 2012 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zavarovalnem posredovanju (prenovitev)

COM(2012) 360 final – 2012/0175 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. decembra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel soglasno na 485. plenarnem zasedanju 12. in 13. decembra 2012 (seja z dne 13. decembra).

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja pobudo Komisije o reviziji direktive o zavarovalnem posredovanju in meni, da je predlog na splošno dober. Temeljni cilji predloga so utemeljeni in predlog je v glavnem smiseln.

1.2 Kljub temu pa nekateri vidiki predloga niso dovolj analizirani in jih je treba pred njihovo izvedbo dodatno obravnavati. V nekaterih primerih je potrebna natančnejša opredelitev pojmov, da bi se lahko določbe učinkovito uporabljale.

1.3 EESO meni, da so zahteve v zvezi z informacijami za stranke, določene v predlogu, na splošno ustrezne in koristne za potrošnika.

1.4 V skladu s predlogom zavarovalni posredniki in zavarovalnice sprejmejo ustrezne ukrepe za ugotavljanje nasprotij interesov, ki bi lahko nastali med opravljanjem storitev zavarovalnega posredovanja, in o tem obvestijo stranko. EESO meni, da je ta določba pomembna, in soglašajo z namenom predloga, vendar meni, da bi bilo mogoče nekatere vidike predloga izboljšati, kot je navedeno v nadaljevanju.

1.5 EESO pozdravlja dejstvo, da so v zvezi z nakupom zavarovalnih naložbenih produktov določene dodatne posebne zahteve za varstvo potrošnikov. To je pogosto rentno varčevanje, ki je za potrošnika finančno zelo pomembno in zajema dolgo časovno obdobje. Takšni produkti so pogosto kompleksni, različno vsebino in pogoje pa je vnaprej zelo težko razu-

meti in oceniti. Zato je varstvo interesov potrošnikov pri tej kategoriji zavarovalnih produktov veliko pomembnejše kot pri enostavnih zavarovalnih produktih manjšega gospodarskega pomena.

2. Povzetek dokumenta Komisije

2.1 Direktiva o zavarovalnem posredovanju je edini pravni akt EU, ki ureja prodajo zavarovalniških produktov z namenom varovanja pravic potrošnikov. Sprejeta je bila leta 2002, države članice pa so jo v nacionalne zakonodaje morale prenesti najpozneje do januarja 2005. Namen direktive je z nekaterimi nadrejenimi načeli zagotoviti minimalno uskladitev, pri čemer izvajanje v državah članicah poteka na zelo različne načine. Potreba po pregledu se je pokazala že med preverjanem izvajanja direktive, ki ga je Komisija izvedla v obdobju 2005–2008.

2.2 Pretresi na finančnih trgih so poleg tega izpostavili pomen zagotavljanja učinkovitega varstva potrošnikov v vseh finančnih sektorjih. Skupina držav G20 je leta 2010 zaprosila OECD ter druge ustrezne mednarodne organizacije za oblikovanje skupnih načel na področju finančnih storitev za večje varstvo potrošnikov. Obravnavani predlog za prenovitev direktive o zavarovalnem posredovanju je treba preučiti tudi s tega vidika.

2.3 S predlogom o reviziji direktive naj bi se izboljšala regulacija na zavarovalniškem trgu, tako da bi za vse akterje, ki so vključeni v prodajo zavarovalnih produktov, veljali enaki pogoji in da bi se povečala zaščita imetnikov zavarovalnih polic.

2.3.1 Glavni cilji predloga so zagotavljanje poštene konkurence, varstvo potrošnikov in povezovanje trgov. Navzkrižja interesov naj bi se odkrila, obvladala in odpravila. Poklicne kvalifikacije prodajalcev naj bi ustrezale kompleksnosti produktov, ki jih prodajajo. Postopki za čezmejne dejavnosti naj bi se poenostavili.

2.3.2 Na podlagi predloga bi se področje uporabe direktive razširilo in tako poleg prodaje prek zavarovalnih posrednikov kot trgovcev v veliki meri vključevalo tudi celotno prodajo zavarovalnih produktov.

2.3.3 Komisija predlog na splošno obravnava kot direktivo o minimalni uskladitvi, ki državam članicam daje dovolj manevrskega prostora, da predvidijo strožje zahteve za večje varstvo potrošnikov.

3. Pripombe EESO k predlogu direktive

3.1 EESO pozdravlja pobudo Komisije o reviziji direktive o zavarovalnem posredovanju in meni, da je predlog na splošno dober. Temeljni cilji predloga so utemeljeni in predlog je v glavnem smiseln. Odbor podpira predlog tudi zato, ker je v njem predviden pregled direktive pet let po začetku njene veljavnosti. Kljub temu pa nekateri vidiki predloga niso dovolj analizirani in jih je treba pred njihovo izvedbo dodatno preučiti.

3.2 Področje uporabe in opredelitve pojmov

3.2.1 V členu 1 predloga je predvidena znatna razširitev področja uporabe glede na veljavno zakonodajo. Pojem „zavarovalno posredovanje“ naj bi se v skladu s predlogom razširil in vključeval ne samo samostojne posrednike, temveč tudi zaposlene v zavarovalnici. To je lahko vsekakor pozitivno, saj naj bi za celoten zavarovalniški trg veljali enaki predpisi. Ta direktiva zajema tudi banke, če imajo v svoji paleti produktov tudi zavarovalniške produkte.

3.2.2 Po mnenju EESO je bistveno, da se uredijo pogoji glede prodaje, ne glede na to, katera poklicna kategorija v finančnem sektorju je odgovorna zanjo. Zato se zdi nenavadno, da sta v predlogu izrecno navedena poklicno upravljanje zahtevkov in ocenjevanje škode.

3.3 Pogoji za opravljanje poklica in organizacijske zahteve

3.3.1 EESO odločno pozdravlja predlog, da države članice zagotovijo, da zavarovalni posredniki ter zaposleni v zavarovalnicah, ki opravljajo storitve zavarovalnega posredovanja, nenehno izpopolnjujejo svoje znanje in sposobnosti. V zvezi s

tem je treba poudariti, da morajo delodajalci zagotoviti, da bodo imeli njihovi uslužbenci dostop do usposabljanja, ki je potrebno za učinkovito in zadovoljivo opravljanje njihovih nalog.

3.3.2 Odbor v zvezi s tem poudarja, da bi bilo treba vse (tako zaposlene kot tudi samostojne) zavarovalne posrednike pravno zavezati k temu, da predložijo dokaze o svoji z delom povezani izobrazbi.

3.3.3 V skladu s členom 8(2) mora imeti oseba, ki se neposredno ukvarja z dejavnostmi zavarovalnega posredovanja, čisto kazensko evidenco, kar zadeva kaznive prestopke, povezane s kaznivimi dejanji zoper lastnino ali drugimi kaznivimi dejanji, povezanimi s finančnimi dejavnostmi. Odbor meni, da bi morali uradni nacionalni organi izvajati ustrezen nadzor, da se zagotovi integriteta ter preprečijo zapleteni in dragi postopki. V zvezi s tem bi lahko nastale težave, povezane z različnimi nacionalnimi merili glede vnosa v kazensko evidenco, zaradi česar ima lahko ureditev v različnih državah različne učinke.

3.4 Obveznosti obveščanja

3.4.1 V predlogu je določeno, da je treba zagotavljati jasne in nezavajajoče informacije, tudi kar zadeva trženjska sporočila. Iz dokumentov mora biti razvidno, ali so informacije povezane s trženjem ali so to kakšne druge informacije. Zavarovalni posrednik mora stranke obvestiti tudi o tem, v kakšni meri se informacije nanašajo na svetovanje v zvezi ponujenimi zavarovalnimi produkti. Pojasniti je treba, ali posrednik dela po naročilu določene zavarovalnice ali je samostojen, pa tudi, kdo ga plačuje. EESO meni, da je predlog na splošno ustrezen in koristen za potrošnika.

3.4.2 Obstaja možnost tveganja, da se bo posrednik skušal izogniti svoji odgovornosti za svetovanje tako, da bo strankam sporočil, da svetovanje ni zagotovljeno. Predlagana določba lahko tako povzroči težave v zvezi z razlago. Če je treba določbo ohraniti, jo je treba dopolniti s pravili, ki določajo, da v primeru, če se izkaže, da je posrednik dejansko opravil svetovanje o posredovanih produktih, to ne vpliva na možnost strank, da prejmejo odškodnino za pomanjkljivo svetovanje.

3.4.3 Številni enostavni zavarovalni produkti se prodajajo brez svetovanja, na primer prek spleta. Na prodajo brez svetovanja se nanaša člen 18. V členu 18(1)(b) je določeno, da posrednik stranki pojasni razloge za kakršen koli nasvet o določenem zavarovalnem produktu, čeprav člen obravnava primere, v katerih svetovanje ni zagotovljeno. Besedilo je protislovno, zato je treba predlog na tem mestu pojasniti.

3.4.4 V členu 20 je v zvezi z informacijami, ki jih je treba posredovati strankam, določeno, da jih je treba vse sporočiti na papirju. Število izjem jasno kaže, da ne gre več za splošno pravilo. Namesto tega bi bilo na primer bolje določiti, da je treba na papirju sporočiti osnovne informacije o produktu, s podatki o tem, kje je mogoče pridobiti dodatne informacije.

3.5 Nasprotja interesov in preglednost

3.5.1 V skladu s predlogom zavarovalni posredniki in zavarovalnice sprejmejo ustrezne ukrepe za ugotavljanje nasprotij interesov, ki bi lahko nastali med opravljanjem storitev zavarovalnega posredovanja, in o tem obvestijo stranko. EESO meni, da je ta določba pomembna, in soglaša z namenom predloga, vendar meni, da bi ga bilo mogoče izboljšati, kot je navedeno v nadaljevanju.

3.5.2 Člen 17(1)(d–g) vsebuje določbe o informacijah, ki jih je treba posredovati stranki, in sicer o naravi plačila, ki ga posrednik prejme v zvezi z zavarovalno pogodbo. EESO se strinja, da je treba posredovati informacije v zvezi z določljivo plačila, vendar izraža zaskrbljenost, da bi bile lahko preveč natančne informacije o znesku, kot je določeno v točki f, za stranko pri njenem odločanju zavajajoče. Pomembno je, da stranka natančno pozna celotno ceno produkta, znesek, ki ga je treba nakazati posredniku, ter višino morebitnega plačila, ki ga posredniku plača zavarovalnica.

3.5.3 Člen 17(4) vsebuje določbo o razkritju informacij o plačilu posrednika v primerih, v katerih stranka katero koli plačilo opravi na podlagi zavarovalne pogodbe po njeni sklenitvi. Glede na avtomatizirane možnosti plačila, ki so pri dolgoročnih zavarovalnih pogodbah zdaj običajne (npr. trajni nalogi), se zdi, da se s predlogom uvaja prekomerna zakonska ureditev. Zadostovalo bi že, če se stranko o plačilu posrednika obvesti enkrat letno.

3.5.4 EESO pozdravlja člen 21 predloga, ki obravnava navzkrižne prodaje. V tem členu je določeno, da zavarovalni posrednik stranko seznani z možnostjo ločenega nakupa posameznih delov ponujenega paketa.

3.5.5 Uvedba splošnega načela enakih konkurenčnih pogojev za prodajne poti je zelo pomembna za uravnoteženo obveščanje in transparentnost, odpravlja pa tudi tveganje, da bi prihajalo do izkrivljanja konkurence.

3.6 Dodatne zahteve za varstvo potrošnikov v zvezi z zavarovalnimi naložbenimi produkti

3.6.1 EESO pozdravlja dejstvo, da so v zvezi z nakupom zavarovalnih naložbenih produktov določene dodatne posebne zahteve za varstvo potrošnikov. Enostavni zavarovalni produkti in produkti naložbene narave se zelo razlikujejo. To je pogosto rentno varčevanje, ki je za potrošnika finančno zelo pomembno in zajema dolgo časovno obdobje. Tako obdobje varčevanja kot

tudi obdobje izplačevanja lahko zajemata več desetletij. Takšni produkti so pogosto kompleksni, potrošnik pa včasih zelo težko vnaprej razume in oceni različno vsebino in pogoje. Zato je varstvo interesov potrošnikov pri tej kategoriji zavarovalnih produktov veliko pomembnejše kot pri enostavnih zavarovalnih produktih manjšega gospodarskega pomena.

3.6.2 Odbor se zavzema za natančnejšo opredelitev obravnavanih produktov. Kar zadeva opredelitev, člen 2(4) predloga vsebuje sklicevanje na uredbo o dokumentih s ključnimi informacijami za naložbene produkte. Ta opredelitev je po mnenju Odbora preveč nejasna, saj so v predlogu v zvezi s temi primeri posredovanja določene posebne zahteve za varstvo potrošnikov in je zato pomembno, da se natančneje in ustrezneje določi področje uporabe teh določb za doseganje zelenega varstva potrošnikov v praksi ⁽¹⁾.

3.6.3 Če posrednik strankam sporoči, da je svetovanje o zavarovalnih produktih neodvisno, v skladu s členom 24(5)(b) ne sme prejemati nobenih honorarjev, provizij ali kakršnih koli denarnih koristi, ki jih plača ali zagotovi tretja oseba. EESO ta predlog pozdravlja glede na posebno potrebo po varstvu potrošnikov v takšnih primerih.

3.7 Izvensodno reševanje sporov

3.7.1 V skladu s členom 13 države članice zagotovijo vzpostavitev ustreznih, učinkovitih, nepristranskih in neodvisnih postopkov za stranke pri reševanju sporov. EESO v zvezi s tem poudarja, da morajo imeti takšni organi dejanske možnosti preverjanja in da mora obstajati možnost za ugotavljanje dejstev v okviru ustne obravnave, da se izpolnijo zahteve iz direktive. Odbor poleg tega poudarja, da je treba hkrati zagotoviti tudi možnost reševanja sporov po sodnem postopku, tako da stranke ne bodo enostavno napotene na alternativno reševanje sporov.

3.8 Sankcije

3.8.1 V skladu s členom 26 države članice zagotovijo, da so njihove upravne sankcije in ukrepi, določeni za primere kršitev, učinkoviti, sorazmerni in odvračilni. EESO se s temi cilji strinja.

3.8.2 Hkrati je v členu 28(2)(f) določeno, da je mogoče fizični osebi naložiti upravno denarno kazen v višini do 5 000 000 EUR. EESO meni, da je ta znesek bistveno previsok, tudi če gre za najvišji znesek, ki ga je mogoče naložiti v obliki

⁽¹⁾ Mnenje CESE 1841/2012 z dne 14. novembra 2012 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami za naložbene produkte (še ni objavljeno v UL).

upravne denarne kazni. To določbo je mogoče spodbijati, zlasti ker gre za upravno sankcijo in ne za odškodnino za oškodovanca na podlagi sodne odločbe.

3.9 Prijava kršitev

3.9.1 V členu 30 je določeno, da je treba zagotoviti učinkovit mehanizem za prijavljanje kršitev. Odbor v zvezi s tem poudarja, da morajo imeti zaposleni možnost, da pristojnim nadzornim organom brez delovnopравnih ali drugih posledic prijavijo morebitne kršitve predpisov. To je pomembno za pravno varnost, pošteno konkurenco in seveda tudi za varstvo potrošnikov. Možnosti prijave bi morale biti na voljo tudi za primer suma kršitve veljavne zakonodaje. Ni dovolj, da so zaposleni v zavarovalnicah in posredniških hišah v primeru prijave nepravilnosti napoteni zgolj na postopke v podjetju.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Nujno je opredeliti, kaj je zavarovalni naložbeni produkt, saj za te produkte veljajo strožji predpisi kot za druge zavarovalne produkte. Zato je opredelitev v zadevnem členu – „[...] je zavarovalna pogodba, ki bi jo bilo mogoče uvrstiti tudi kot [...]“ – slabo oblikovana. Omogoča namreč različne razlage tega, kaj bi lahko bil zavarovalni naložbeni produkt.

4.2 Odbor meni, da opredelitev svetovanja ni jasna. Pojem svetovanja se poskuša opredeliti na številnih mestih v predlogu. V členu 2(9) je opredeljeno v obliki osebnega priporočila stranki. To je zelo široka opredelitev svetovanja in ni jasno, ali je posredovanje zavarovalnih produktov brez svetovanja sploh mogoča.

4.2.1 Hkrati je drugje v predlogu mogoče najti še en poskus opredelitve svetovanja. V členu 17(1)(c) Poglavja VI je navedeno, da je treba stranki sporočiti, ali se svetovanje opravlja na podlagi poštene analize. V členu 18(3) je pojasnjeno, kakšno je svetovanje na podlagi poštene analize. To svetovanje je treba „utemeljiti z analizo dovolj velikega števila zavarovalnih pogodb, ki so na trgu na voljo, da lahko [zavarovalni posrednik] oziroma [zavarovalnica] na podlagi tega da priporočilo v skladu s strokovnimi merili glede tega, katera zavarovalna pogodba bi bila primerna za zadovoljitev strankinih potreb“.

4.2.2 Besedilo v členu 24(3) in (5) je drugačno. Govori namreč o svetovanju, ki se „izvaja neodvisno“. V skladu s predlogom lahko to neodvisno svetovanje temelji na „širši“ ali „bolj omejeni analizi trga“.

4.2.3 Povzamemo lahko, da predlog vsebuje sklicevanja na številne različne primere posredovanja:

- posredovanje brez svetovanja, na primer pri prodaji prek spleta;
- posredovanje s svetovanjem v obliki osebnega priporočila;
- posredovanje s svetovanjem, ki temelji na pošteni analizi, vključno z zahtevami glede oblike takšnega svetovanja, ki iz tega izhajajo;
- posredovanje s svetovanjem, ki se izvaja neodvisno
 - in ki temelji na širši ali
 - bolj omejeni analizi trga.

4.2.4 Svetovanje, ki se izvaja neodvisno, mora izpolnjevati tudi ustrezne zahteve glede svoje oblike, kakor je navedeno zgoraj. Vendar ni jasno, ali je treba te zahteve izpolnjevati tudi v primeru širše in bolj omejene analize trga.

4.3 Člen 17

4.3.1 Odbor se strinja, da je za potrošnika pomembno, da se razkrijejo nasprotja interesov in da v zvezi z oblikami plačil obstaja določena preglednost. Poudarek pa ne sme biti namenjen zgolj preglednosti na področju plačil, temveč tudi sistemom upravljanja učinkovitosti, na katerih temeljijo tako variabilna plačila kot tudi oblikovanje fiksnih plač. Nasprotja interesov lahko nastanejo tudi brez kakršne koli oblike variabilnih plačil, in sicer v primerih, v katerih mora posrednik izpolniti operativne cilje. Pogosto so to lahko cilji na področju prodaje določenega produkta, pa tudi posredni cilji. Takšni cilji lahko pomenijo tveganje nasprotja interesov med cilji, ki jih določi zavarovalnica, in potrebo stranke po ustreznem zavarovalnem produktu.

V Bruslju, 13. decembra 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON