

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (wersja przekształcona)

COM(2012) 360 final – 2012/0175 (COD)

(2013/C 44/16)

Sprawozdawca: **Ellen NYGREN**

Dnia 11 września 2012 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (wersja przekształcona)

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

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 grudnia 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednogłośnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji dotyczącą przeglądu dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego i ogólnie pozytywnie ocenia przedstawiony wniosek. Cele przyświecające przedłożonemu wnioskowi są słuszne, a sam wniosek jest zasadniczo odpowiedni.

1.2 Niektóre aspekty wniosku nie zostały jednak wystarczająco wyjaśnione i wymagają dalszych rozważań, zanim będzie je można wdrożyć w praktyce. W niektórych przypadkach niezbędne jest dokładniejsze zdefiniowanie pojęć, aby umożliwić skuteczne stosowanie przepisów.

1.3 Zawarte we wniosku wymogi dotyczące informacji przekazywanych klientom są ogólnie rzecz biorąc właściwe i korzystne dla konsumenta.

1.4 Zgodnie z wnioskiem wszyscy pośrednicy ubezpieczeniowi i wszystkie zakłady ubezpieczeń powinny podejmować wszelkie stosowne kroki w celu identyfikowania konfliktów interesów, które mogą pojawić się podczas pośrednictwa w zakresie produktów ubezpieczeniowych, oraz informować o tym klientów. EKES uważa to za ważne i popiera cel wniosku, jest jednak zdania, że niektóre jego aspekty należy ulepszyć zgodnie z poniższymi uwagami.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że w kontekście kupna ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych postawiono specjalne wymagania co do ochrony klientów. Często chodzi o oszczędności emerytalne, które mają dla konsumenta duże znaczenie finansowe i które dotyczą długiego okresu. Takie produkty są często złożone, a poszczególne ich elementy i warunki niezwykle trudno jest z góry zrozumieć i ocenić.

Dlatego też ochrona interesów konsumentów w przypadku tej kategorii produktów ubezpieczeniowych ma o wiele większe znaczenie niż w przypadku zwykłych produktów ubezpieczeniowych o mniejszych skutkach gospodarczych.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 Dyrektywa w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego jest jedynym aktem unijnego prawa, który reguluje sprzedaż produktów ubezpieczeniowych w celu ochrony praw przysługujących konsumentom. Dyrektywa ta została przyjęta w 2002 r., a termin jej transpozycji przez państwa członkowskie przypadał na styczeń 2005 r. Celem dyrektywy jest, by za pomocą pewnych nadrzędnych zasad zagwarantować minimalną harmonizację, przy czym wdrażanie w państwach członkowskich odbyło się na bardzo zróżnicowane sposoby. Konieczność zmiany dyrektywy stwierdzono już podczas kontroli jej wdrożenia przeprowadzonej przez Komisję w latach 2005–2008.

2.2 Zakłócenia na rynkach finansowych uwypukliły znaczenie zapewniania skutecznej ochrony konsumentów we wszystkich sektorach finansowych. W 2010 r. grupa G20 zwróciła się do OECD oraz innych właściwych organizacji międzynarodowych o opracowanie wspólnych zasad w obszarze usług finansowych w celu wzmocnienia ochrony konsumentów. Omawiany wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego należy rozpatrywać na tym tle.

2.3 Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy (IMD2) ma na celu poprawę regulacji na rynku produktów ubezpieczeniowych dzięki zapewnieniu równych zasad działania wszystkim uczestnikom zajmującym się sprzedażą produktów ubezpieczeniowych oraz zwiększeniu poziomu ochrony ubezpieczających.

2.3.1 Nadrzędnym celem jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji, ochrony konsumentów i integracji rynku. Konflikty interesów należy wykrywać, zarządzać nimi i je łagodzić. Kwalifikacje zawodowe sprzedawców powinny odpowiadać złożoności sprzedawanych produktów. Procedury regulujące działalność transgraniczną powinny zostać uproszczone.

2.3.2 Wniosek rozszerza zakres stosowania dyrektywy z samej sprzedaży przez pośredników ubezpieczeniowych jako pośredników na całość sprzedaży produktów ubezpieczeniowych ogólnie.

2.3.3 Komisja postrzega wniosek zasadniczo jako dyrektywę wprowadzającą minimalną harmonizację, która pozostawia państwom członkowskim wystarczające pole manewru, jeśli chodzi o nałożenie ostrzejszych wymogów dla ochrony konsumentów.

3. Uwagi EKES-u do wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji dotyczącą przeglądu dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego i ogólnie pozytywnie ocenia przedstawiony wniosek. Cele przyświecające przedłożonemu wnioskowi są słuszne, a sam wniosek jest zasadniczo odpowiedni. Komitet popiera także to, że we wniosku przewidziano dokonanie przeglądu dyrektywy po pięciu latach od jej wejścia w życie. Niektóre aspekty wniosku nie zostały jednak wystarczająco wyjaśnione i wymagają dalszych rozważań, zanim będzie je można wdrożyć w praktyce.

3.2 Zakres obowiązywania i definicje

3.2.1 W art. 1 znacząco rozszerza się zakres stosowania dyrektywy w porównaniu z obecną sytuacją. Pojęcie „pośrednictwo ubezpieczeniowe” zostało we wniosku poszerzone i obejmuje obecnie nie tylko niezależnych pośredników, ale także pracowników zakładów ubezpieczeń. Może to mieć bardzo pozytywne skutki, gdyż teraz cały rynek ubezpieczeń będzie podlegać tym samym przepisom. Dyrektywa ma zastosowanie także do banków, jeśli oferowane przez nie produkty obejmują także produkty ubezpieczeniowe.

3.2.2 Zdaniem EKES-u zasadnicze znaczenie ma uregulowanie warunków sprzedaży, niezależnie od tego, jaka kategoria zawodowa zajmuje się sprzedażą produktów w sektorze finansowym. Dlatego też dziwne wydaje się, że we wniosku oddzielnie wspomina się o zawodowej obsłudze roszczeń i likwidacji szkód.

3.3 Wymogi zawodowe i organizacyjne

3.3.1 EKES zdecydowanie podkreśla, że to państwa członkowskie dopilnowują, aby pośrednicy ubezpieczeniowi oraz członkowie personelu zakładów ubezpieczeń prowadzący działalność w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego ustawicznie aktualizowali swoją wiedzę i umiejętności. W tym kontekście

trzeba podkreślić, że do obowiązków pracodawców należy zadbanie o to, by ich pracownicy mieli dostęp do szkoleń, które są niezbędne do skutecznego i zadowalającego wykonywania powierzonych im zadań.

3.3.2 W tym kontekście Komitet podkreśla, że jest pożądane, by wszyscy pośrednicy ubezpieczeniowi (zarówno będący pracownikami, jak i pracujący na własny rachunek) byli prawnie zobowiązani do przedkładania dokumentów poświadczających ich kwalifikacje zawodowe.

3.3.3 Zgodnie z art. 8 ust. 2 osoby bezpośrednio zajmujące się pośrednictwem ubezpieczeniowym nie mogą być notowane w rejestrach karnych w związku z przestępstwami przeciwko mieniu lub przestępstwami związanymi z działalnością finansową. Zdaniem Komitetu oficjalne władze krajowe powinny przeprowadzać odpowiednie kontrole, aby zagwarantować uczciwość oraz uniknąć skomplikowanych i kosztownych procedur. Problemem w tym kontekście mogłoby być to, że stosowane w poszczególnych państwach kryteria wpisu do rejestru karnego nie są takie same, w związku z czym uregulowanie to może mieć różne skutki w różnych państwach.

3.4 Wymogi informacyjne

3.4.1 We wniosku ustala się, że wszelkie informacje, w tym materiały marketingowe, muszą być jasne i nie mogą wprowadzać w błąd. Z przedłożonych materiałów powinno wynikać, czy służą one marketingowi, czy zawierają inne informacje. Pośrednik ubezpieczeniowy musi też informować klienta o tym, w jakim stopniu ma on do czynienia z doradztwem w zakresie oferowanych produktów ubezpieczeniowych. Powinno być jasne, czy pośrednik działa na zlecenie zakładu ubezpieczeń, czy we własnym imieniu, oraz od kogo otrzymuje wynagrodzenie. Zdaniem EKES-u wniosek jest ogólnie rzecz biorąc właściwy i korzystny dla konsumenta.

3.4.2 Może jednak istnieć ryzyko, że pośrednik będzie usiłował uniknąć odpowiedzialności wiążącej się z działalnością doradczą, informując klienta, że nie świadczy doradztwa. Propozycja przepisu może zatem prowadzić do problemów interpretacyjnych. Jeśli przepis ten zostanie utrzymany, należy uzupełnić go zasadą, że w przypadku, gdy ostatecznie okazuje się, że pośrednik faktycznie udzielił porad dotyczących produktów będących przedmiotem pośrednictwa, nie ogranicza to możliwości klienta do uzyskania odszkodowania za błędną poradę.

3.4.3 Wiele prostych produktów ubezpieczeniowych sprzedaje się bez doradztwa, na przykład w internecie. Sprzedaż bez doradztwa reguluje art. 18. W art. 18 ust. 1 lit. b) stwierdza się, że pośrednik wyjaśnia klientowi przesłanki udzielonej mu porady w sprawie każdego produktu ubezpieczeniowego, o którym go informuje, choć artykuł dotyczy sytuacji, w których doradztwo nie jest świadczone. Sformułowanie to jest sprzeczne, zatem ten fragment wniosku należy doprecyzować.

3.4.4 W odniesieniu do informacji udzielanych klientowi w art. 20 ustala się, że wszystkie informacje muszą być przekazywane w formie papierowej. Liczba wyjątków jasno pokazuje, że *de facto* nie jest to zasada ogólna. Zamiast tego lepiej byłoby postanowić, że na papierze przekazuje się podstawowe informacje o produkcie z odniesieniami do źródeł, w których można uzyskać dalsze informacje.

3.5 Konflikty interesów i przejrzystość

3.5.1 Zgodnie z wnioskiem wszyscy pośrednicy ubezpieczeniowi i wszystkie zakłady ubezpieczeń powinny podejmować wszelkie stosowne kroki w celu identyfikowania konfliktów interesów, które mogą pojawić się podczas pośrednictwa w zakresie produktów ubezpieczeniowych, oraz informować o tym klientów. EKES uważa to za ważne i popiera cel wniosku, jest jednak zdania, że można go ulepszyć zgodnie z poniższymi uwagami.

3.5.2 W art. 17 ust. 1 lit. d) – g) zawarto postanowienia dotyczące informacji, których należy udzielić klientowi, na temat charakteru wynagrodzenia otrzymanego przez pośrednika w związku z umową ubezpieczenia. EKES jest za udzielaniem informacji o sposobie określania wynagrodzenia, jednak obawia się, że podawanie klientowi zbyt dokładnej kwoty, tak jak to przewidziano w lit. f), mogłoby wprowadzać go w błąd przy podejmowaniu decyzji. Ważne jest, by klient dokładnie znał pełną cenę powiązaną z produktem, kwotę należną pośrednikowi oraz wysokość ewentualnego wynagrodzenia wypłacanego pośrednikowi przez zakład ubezpieczeń.

3.5.3 W art. 17 ust. 4 zawarto postanowienia dotyczące ujawnienia informacji o wynagrodzeniu pośrednika w przypadkach, gdy klient po zawarciu umowy ubezpieczenia dokonuje z jej tytułu jakichkolwiek płatności. Ta propozycja wydaje się być nadmiernym uregulowaniem, biorąc pod uwagę możliwości automatycznego dokonywania płatności (np. zlecenie stałe), tak jak to się obecnie zazwyczaj odbywa w przypadku długookresowych umów o ubezpieczeniach. W takich przypadkach wystarczy raz w roku poinformować klienta o wynagrodzeniu pośrednika.

3.5.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje art. 21 wniosku, dotyczący sprzedaży krzyżowej. Ustalono w nim, że pośrednik ubezpieczeniowy informuje klienta o możliwości odrębnego zakupu składników oferowanego pakietu.

3.5.5 Wprowadzenie ogólnej zasady równych warunków działania dla kanałów dystrybucji jest bardzo ważne dla wyważonego przekazywania informacji i dla przejrzystości bez ryzyka zakłócenia konkurencji.

3.6 Dodatkowe wymogi w zakresie ochrony klientów związane z ubezpieczeniowymi produktami inwestycyjnymi

3.6.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że w kontekście kupna ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych postawiono specjalne wymagania co do ochrony klientów. Proste produkty ubezpieczeniowe różnią się istotnie od tych o charakterze inwestycyjnym. Często chodzi o oszczędności emerytalne, które mają dla konsumenta duże znaczenie finansowe i które dotyczą długiego okresu. Zarówno etap oszczędzania, jak i etap wypłacania środków mogą obejmować nawet kilkadziesiąt lat.

Takie produkty są często złożone, a konsument niekiedy nie jest w stanie z góry zrozumieć i ocenić poszczególnych ich elementów i warunków. Dlatego też ochrona interesów konsumentów w przypadku tej kategorii produktów ubezpieczeniowych ma o wiele większe znaczenie niż w przypadku zwykłych produktów ubezpieczeniowych o mniejszych skutkach gospodarczych.

3.6.2 Komitet opowiada się za dokładniejszym określeniem tego typu produktów. Wprawdzie w art. 2 ust. 4 wniosku odsyła się do definicji w rozporządzeniu w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych, niemniej ta definicja wydaje się Komitetowi niezbyt ścisła, ponieważ we wniosku w odniesieniu do owych przypadków pośredniczenia określono bardziej precyzyjne wymogi dotyczące ochrony klienta. W tym kontekście ważne jest dokładne i odpowiednie wytyczenie zakresu obowiązywania tych postanowień, aby w praktyce faktycznie móc zapewnić pożądaną ochronę klienta ⁽¹⁾.

3.6.3 Gdy pośrednik oświadcza klientowi, że jego doradztwo w zakresie produktów ubezpieczeniowych jest świadczone w sposób niezależny, wówczas zgodnie z art. 24 ust. 5 lit. b) nie wolno mu przyjąć żadnych honorariów, prowizji lub innych korzyści pieniężnych od osób trzecich. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten zapis, mając na względzie szczególną potrzebę ochrony konsumenta w tego typu sytuacjach.

3.7 Pozasądowe rozstrzygnięcie sporów

3.7.1 Zgodnie z art. 13 państwa członkowskie zapewniają konsumentom właściwe, skuteczne, bezstronne i niezależne procedury pozasądowego rozstrzygnięcia sporów. W tym kontekście EKES podkreśla, że istotne jest, by takie instytucje rzeczywiście otrzymały możliwość badania spraw oraz by umożliwiono badanie kwestii dowodowych w trakcie postępowania ustnego, aby wypełnić wymogi dyrektywy. EKES zwraca uwagę, że jednocześnie należy zagwarantować opcje sądowego rozstrzygnięcia sporów, aby klienci nie byli zdani tylko na tę alternatywną metodę rozwiązywania sporów.

3.8 Sankcje

3.8.1 Zgodnie z art. 26 państwa członkowskie zapewniają skuteczność, proporcjonalność i odstraszający charakter sankcji i środków administracyjnych nakładanych w przypadku naruszeń. EKES podziela ten cel.

3.8.2 Przy tym jednak w art. 28 ust. 2 lit. f) jest mowa, że osobę fizyczną można ukarać grzywną administracyjną wysokości nawet 5 mln EUR. Tę kwotę EKES uważa za nadmiernie wysoką, nawet jeśli jest to stawka maksymalna kary, jaką można

⁽¹⁾ Opinia EKES-u CESE 1841/2012 z 14 listopada 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

nałożyć w formie grzywny administracyjnej. Można ten przepis zakwestionować, zwłaszcza że chodzi tu o sankcję administracyjną, a nie o nałożone wyrokiem sądu odszkodowanie dla osoby poszkodowanej.

3.9 Zgłaszanie naruszeń

3.9.1 Art. 30 stanowi, że należy zagwarantować skuteczny system zgłaszania naruszeń. W związku z tym Komitet podkreśla, że pracownicy muszą mieć możliwość zgłaszania właściwym władzom nadzorującym ewentualnych naruszeń przepisów, nie ponosząc konsekwencji związanych z prawem pracy ani też innych konsekwencji. Jest to ważne ze względu na pewność prawną, niezakłóconą konkurencję, a także oczywiście ochronę konsumentów. Możliwość zgłaszania muszą także dotyczyć podejrzenia naruszenia przeciw obowiązującym przepisom. Nie wystarczy jedynie odsyłać pracowników zakładów ubezpieczeń i pośredników ubezpieczeniowych do wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Bardzo ważne jest zdefiniowanie ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego, ponieważ dla takich produktów obowiązują bardziej rygorystyczne przepisy niż w przypadku pozostałych produktów ubezpieczeniowych. Dlatego też niefortunna jest definicja w odnośnym artykule – „ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny oznacza umowę ubezpieczenia, którą można również zaklasyfikować jako [...]”. Pozwala ona bowiem na różne interpretacje tego, czym może być ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny.

4.2 Definicja „doradztwa” jest zdaniem Komitetu niejasna. W wielu miejscach we wniosku podejmuje się różne próby określenia pojęcia „doradztwa”. Art. 2 ust. 9 definiuje doradztwo jako udzielenie klientowi osobistej rekomendacji. Jest to bardzo szeroka definicja „doradztwa” i nie jest jasne, czy pośrednictwo w zakresie produktów ubezpieczeniowych bez doradztwa jest w ogóle możliwe.

4.2.1 Jednocześnie wniosek zawiera w innym miejscu kolejną próbę zdefiniowania „doradztwa”. Rozdział VI art. 17 ust. 1 lit. c) stanowi, że klient musi zostać poinformowany, czy usługi doradcze są świadczone na podstawie rzetelnej analizy. W art. 18 ust. 3 wyjaśniono, jak wygląda działalność doradcza na podstawie rzetelnej analizy. Taka działalność musi być świadczona „na podstawie analizy wystarczającej liczby umów ubezpieczeń dostępnych na rynku, umożliwiającej [pośrednikowi ubezpieczeniowemu] lub [zakładowi ubezpieczeń] sformułowanie zaleceń, zgodnie z kryteriami zawodowymi, dotyczą-

cymi umowy ubezpieczenia, która w najwłaściwszy sposób spełniałaby potrzeby klienta”.

4.2.2 Brzmienie art. 24 ust. 3 i 5 jest inne. Mowa tam o doradztwie „świadczonym niezależnie”. Według wniosku takie niezależnie świadczone doradztwo może opierać się na „szerokiej” lub „bardziej ograniczonej analizie rynku”.

4.2.3 Podsumowując można powiedzieć, że we wniosku uwzględniono kilka różnych rodzajów pośrednictwa:

- pośrednictwo bez doradztwa, np. w przypadku sprzedaży przez internet;
- pośrednictwo z doradztwem w formie osobistej rekomendacji;
- pośrednictwo z doradztwem na podstawie rzetelnej analizy, z odpowiednimi wymogami dotyczącymi jego formy;
- pośrednictwo z doradztwem świadczonym niezależnie,
 - które opiera się na szerokiej analizie rynku lub
 - na bardziej ograniczonej analizie rynku.

4.2.4 Niezależnie świadczone doradztwo musi, jak wskazano powyżej, spełniać odpowiednie wymogi dotyczące jego formy. Nie jest jednak jasne, czy te wymogi dotyczące formy muszą być spełnione zarówno w przypadku szerokiej analizy rynku, jak i bardziej ograniczonej analizy rynku.

4.3 Artykuł 17

4.3.1 Komitet zgadza się, że dla konsumenta ważne jest ujawnienie konfliktów interesów oraz że należy zachować pewną przejrzystość co do form wynagrodzenia. Nacisk należy jednak położyć nie tylko na przejrzystość kwestii wynagrodzenia, lecz także na systemy zarządzania wynikami („performance management”), które są podstawą zmiennych wynagrodzeń oraz ewolucji stałych płac. Konflikty interesów mogą powstać także w przypadku braku wypłaty jakiegokolwiek formy zmiennego wynagrodzenia, tzn. w przypadkach, gdy pośrednik musi zrealizować cele operacyjne. Może tu często chodzić o cele w zakresie sprzedaży danego produktu, lecz także o cele o charakterze pośrednim. Takie cele mogą pociągać za sobą ryzyko konfliktu interesów między celami ustalonymi przez zakład ubezpieczeń a zapotrzebowaniem klienta na odpowiedni produkt ubezpieczeniowy.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON