



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 3.7.2012 г.
SWD(2012) 192 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

ДИРЕКТИВАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно застрахователното посредничество

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

1. ОБЗОР НА СЪОТВЕТНИТЕ ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ЕС И ТЕКУЩИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ИНИЦИАТИВИ

	Застраховане	Инвестиции
Продукти	застраховки „Живот“, застраховки на моторни превозни средства, застраховки за отговорности, имуществени застраховки, застраховки на товари и др., както и застрахователни продукти с инвестиционни елементи, например застраховки „Живот“, свързани с инвестиционен фонд	акции, облигации (в т.ч. структурирани облигации), инвестиционни фондове, деривативни финансови инструменти и др.
Капиталови изисквания	ДИРЕКТИВА „ПЛАТЕЖОСПОСОБНОСТ II“ започване и упражняване на дейност, надзор, производства по оздравяване и ликвидация на застрахователни и презастрахователни дружества	Директива за капиталовите изисквания (ДКИ) IV започване и упражняване на дейност, надзор, производства по оздравяване и ликвидация на кредитни институции и инвестиционни посредници
Разпространение	Директива за застрахователното посредничество (ДЗП) Разпоредби за регистрацията и издаването на лицензи (в т.ч. изисквания за квалификацията на служителите), практики за продажба на всички видове застрахователни продукти, презгранични аспекти, извършване на дейността, надзор и др. <u>Продажбите на застрахователни продукти с инвестиционни елементи, например застраховки „Живот“, свързани с инвестиционен фонд, са уредени в ДЗП.</u>	ДПФИ II Разпоредби за регистрацията и издаването на лицензи, организационни изисквания (в т.ч. за квалификацията на служителите), практики за продажба на всички видове инвестиционни продукти, презгранични аспекти, извършване на дейността, надзор и др. <u>В ДПФИ има изключение за инвестиционните продукти, представени като застрахователни продукти, например застраховките „Живот“, свързани с инвестиционен фонд.</u>
Оповестяване на информация за продуктите	„ПЛАТЕЖОСПОСОБНОСТ II“ Застрахователни продукти Инвестиционни продукти	ПИПД Застрахователни продукти с инвестиционни елементи ПКИПЦК

За да се осигури съгласуваност на разпоредбите в различните сектори, преразглеждането на Директивата относно застрахователното посредничество (ДЗП) ще бъде съобразено с извършваното понастоящем преразглеждане на Директивата за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ), както и с инициативата за пакетите инвестиционни продукти на дребно (ПИПД). Това означава, че по отношение на практиките за продажба на животнозастрахователни продукти с инвестиционен елемент (застрахователни ПИПД) разпоредбите на ДЗП следва да осигуряват най-малко такова равнище на защита на потребителите, каквото се гарантира от преразгледаната ДПФИ. Застрахователните ПИПД са инвестиционни продукти на дребно, представени като застраховка „Живот“ — например застраховки „Живот“, свързани с инвестиционен фонд.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Неразрешените до момента проблеми, които са свързани със сега действащата ДЗП и които ще бъдат подробно разгледани в настоящия раздел, могат да бъдат групирани в две категории: проблеми, свързани с продажбата на всички видове застрахователни продукти (животозастрахователни и общозастрахователни продукти), и проблеми, свързани с продажбата на застрахователни ПИПД.

2.1. Проблеми, свързани с продажбата на всички видове застрахователни продукти

В обхвата на Директивата не се включват преките застрахователи и някои други канали за разпространение на застрахователни продукти (например туристическите агенции и предприятията за отдаване на автомобили под наем). Поради това често има случаи, в които степента на защита на потребителите се различава според това, откъде (чрез кой канал за продажби) потребителят купува застрахователния продукт. Освен че застрашава защитата на потребителите, това положение създава и неравенство по отношение на разходите за спазване на изискванията от търговците в различните канали за продажби. Някои пазарни участници, които предоставят следпродажбени услуги (лица, извършващи дейност по уреждане на застрахователни претенции, и лица, извършващи дейност по определяне размера на причинените вреди) също не са включени в обхвата на ДЗП понастоящем. Тези професии са част от процеса на продажби на застрахователните продукти и при тях биха могли да възникнат конфликти на интереси.

Вторият важен проблем е свързан с конфликтите на интереси между продавача на застрахователни продукти и потребителя поради схемите на възнаграждение на продавачите. Конфликтите на интереси, произтичащи от схемите на възнаграждение, могат да доведат до вреди за потребителя по два леко различаващи се начина: поради факта, че посредниците сключват сделки почти изключително с продукти само на едно застрахователно дружество (при което потребителите, които се обръщат към съответния посредник, няма да имат достатъчно голям избор за удовлетворяване на потребностите си), или поради факта, че посредниците препоръчват на потребителите продуктите, от чиято продажба самите те ще спечелят най-много, вместо най-подходящите за потребителите продукти (този случай е разгледан по-долу заедно с други проблеми, свързани с предоставянето на съвети).

Третата група важни въпроси са свързани със съветите, при които може да се разграничат два различни проблема.

- На потребителите може да бъдат дадени *пристрастни съвети* поради гореописаните конфликти на интереси, произтичащи от схемите на възнаграждение на продавачите.
- Когато изискванията към професионалната квалификация на служителите по продажбите не са достатъчно строги, се предоставят *нискокачествени съвети*. Понастоящем разпоредбите относно професионалната квалификация са твърде различни в отделните държави членки и при

отделните канали за продажба, поради което много потребители получават нискокачествени съвети.

Достъпът до презграничните пазари е труден за продавачите на застрахователни продукти и към настоящия момент много малко от тях навлизат на нови пазари в други европейски държави. Взаимното признаване на професионалните квалификации, свободата на предоставяне на услуги и свободата на установяване не са уредени в текста на действащата ДЗП („ДЗП 1“). Не съществува единен регистър, в който потребителите биха могли да намерят информация за продавачите на застрахователни продукти във всяка държава — членка на ЕС.

Що се отнася до липсата на хармонизация на наказанията, това бе посочено като проблем в почти всички настоящи случаи на преразглеждане на законодателството в областта на финансовите услуги. Причината за това е липсата на възпиращ ефект на наказанията в някои държави членки и големите различия между правомощията на компетентните органи да налагат наказания.

2.2. Проблеми, свързани с продажбата на застрахователни ПИПД

Стандартите за защита на потребителите при продажбата на застрахователни ПИПД не са достатъчни, тъй като ДЗП 1 не съдържа специални разпоредби за продажбата на сложни животозастрахователни продукти с инвестиционни елементи. Понастоящем тези продукти се продават съгласно общите разпоредби за продажба на застрахователни продукти, въпреки че са много по-различни по същността си и крият по-висок риск за непрофесионалните купувачи. Съществуват пазарни данни за много голям брой жалби във връзка с продажбата на застрахователни продукти, свързани с инвестиционен фонд, в множество държави членки. Има сведения и за извършване на регулаторен арбитраж поради разликите в нормативната уредба на продажбите на ПИПД чрез различни продажбени канали. Потенциалните вреди за потребителите, произтичащи от продажбата на неподходящи застрахователни продукти, свързани с инвестиционен фонд, са в размер до 1,1 трилиона евро в ЕС-27 според оценките. Трябва да се подчертае, че поради разходите за излизане от пазара и по-високата себестойност на продуктите на застрахователния пазар неподходящите съвети могат да доведат до заплащането на по-високи такси от страна на инвеститорите и до обвързването им с даден продукт чрез предвидени санкции за отказване от него, които инвеститорите не са разбрали достатъчно добре при извършването на инвестицията. Разбира се, действителните вреди за потребителите зависят от множество фактори и предоставяните съвети при продажбите са само един от тях. Все пак данните показват, че предоставяните съвети са от основно значение на пазарите на дребно на финансови продукти. Следователно съветите са ключов елемент. Предвид на размера на този пазар продажбите на неподходящи продукти биха могли да доведат до големи вреди за потребителите. При липсата на разпоредби на ЕС регулаторните органи реагираха чрез искане за повече ценова прозрачност или — когато действията им се отнасят до сложните продукти като цяло — чрез предоставяне на насоки за преддоговорната информация или чрез искане за налагане на мораториум върху продажбите на такива продукти.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

Ако действат самостоятелно, държавите членки не биха могли да преодолеят на национално равнище проблемите с неефективността поради различните режими за преките застрахователи и посредниците в ЕС, поради нехармонизираните разпоредби за предоставянето на съвети и за защита на потребителите и поради различията в изискванията към квалификацията. Освен това преразглеждането на действащата директива има за цел повишаване на мобилността на потребителите, улесняване на презграничната търговия и осигуряване на равнопоставеност на всички участници на пазара чрез уеднаквяване на нормативните разпоредби в различните сектори в областта на финансовите услуги (т.е. привеждане на ДЗП в съответствие с разпоредбите на ДПФИ за продажбите на застрахователни продукти с инвестиционни елементи).

Близко 95 % от регистрираните застрахователни посредници в ЕС са микропредприятия, малки или средни предприятия (МСП) съгласно определенията в други директиви на ЕС. Следователно при съобразяването на ДЗП с ДПФИ трябва да се спазва принципът на пропорционалността.

1. Продавачите на обикновени застрахователни продукти, за които продажбата на такива продукти е допълнителна дейност (например предприятията за отдаване на автомобили под наем, туристическите агенции) и доставчиците на следпродажбени услуги (например лицата, извършващи дейност по уреждане на застрахователни претенции, и лицата, извършващи дейност по определяне размера на причинените вреди) ще преминават през опростена процедура по уведомяване вместо регистрация при компетентните органи.

2. Спрямо всички разпоредби ще се прилага общият принцип на пропорционалността, според който тъй като Директивата е средство за минимална хармонизация, държавите членки следва да налагат изисквания пропорционално, отчитайки сложността на продаваните продукти. Това ще важи и за ЕОЗППО, който ще разработи мерките на второ равнище, отнасящи се до изискванията за професионалната квалификация.

3. Разпоредбите на ДПФИ относно защитата на инвеститорите (например забраната да се събират комисиони за предоставянето на независими консултации, уреждането на конфликтите на интереси, проверката за подходяща и уместна услуга) ще бъдат отразени и в ДЗП 2, за да се осигури равнопоставеност на практиките на продажба на всички ПИПД в областта на инвестициите и застраховането. ДЗП 2 и Директивата „Платежоспособност II“ ще съдържат разпоредби за организацията (регистрация, уведомяване, вътрешен одит, управление на риска и т.н. по подобие на разпоредбите в ДПФИ) на застрахователните посредници и преките застрахователи, които ще бъдат поне толкова строги, колкото разпоредбите на ДПФИ. Тъй като при тези разпоредби се отчитат организационните особености на застрахователните посредници и застрахователите, административната тежест е значително по-ниска, отколкото би била при използване на всички разпоредби на ДПФИ, изготвени за сектора на инвестициите. Държавите, които използват всички разпоредби на ДПФИ (Нидерландия, Италия, Обединеното кралство),

всъщност прилагат принципа на пропорционалността, за да приспособят тези разпоредби за застрахователните посредници.

4. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Обхват: Предпочетеният вариант за действие е дейностите в обхвата на ДЗП да бъдат определени по-точно. Това означава запазване на правото на държавите членки да определят най-широкия възможен обхват, но и да допускат някои изключения за осигуряване на пропорционално третиране (от изискванията да се освободят продажбите на застраховки като допълнителна дейност към продажбата на стоки; от разпоредбите за извършването на дейността да се освободят застраховането на големи рискове и професионалните купувачи). Това включва и въвеждането на опростени изисквания за деклариране за участниците в застрахователната верига (лица, които продават застрахователни продукти като допълнителна дейност, например туристически агенции, предприятия, отдаващи автомобили под наем, и доставчици на следпродажбени услуги, например лица, извършващи дейност по уреждане на претенции, и лица, извършващи дейност по определяне размера на причинените вреди). Това вече влияе благоприятно върху потребителите, а въздействието по отношение на разходите на пазарните участници, продаващи застрахователни продукти като допълнителна дейност, е слабо. При този вариант значително се намалява отрицателното въздействие върху преките продавачи и посредниците по отношение на конкуренцията, но се запазва ефективността на действието за постигане на поставените цели.

Конфликт на интереси: Има два предпочетени варианта: да се въведе стандартен информационен формуляр („европейска информационна карта на търговеца“) за всички продавачи на застрахователни продукти и същевременно да се въведе режим по примера на ДПФИ (разпоредби за дейността като тези в членове 23—25 от ДПФИ II) за продавачите на животозастрахователни продукти с инвестиционни елементи. Тези варианти водят до подобряване на защитата на потребителите чрез предотвратяване (благодарение на „европейската информационна карта на търговеца“ и обявяването на възнаграждението) и евентуално управление и уреждане на конфликтите на интереси (благодарение на решения по примера на ДПФИ). Същевременно тези варианти са икономически ефективни, тъй като дават възможност за прилагане на пропорционален подход в зависимост от сложността и стойността на продавани продукти.

Съвети: Има два предпочетени варианта по отношение на съветите: няма да са нужни разходи, за да се въведе определение за „съвет“ в Директивата. При този вариант потребителят ще може да разбира дали при покупката на даден продукт получава личен съвет или не. Другият предпочетен вариант е да се въведе проверка за подходяща услуга по примера на ДПФИ и забрана за събиране на комисиона за предоставяне на независими съвети при продажбата на най-сложните продукти. Това ще предотврати вредите за потребителите, които могат да възникнат при продажба на неподходящи продукти.

Що се отнася до проблема с нискокачествените съвети, предпочетеният вариант е да се гарантира, че професионалната квалификация на продавачите на застрахователните продукти е съобразена със сложността на продаваните от тях продукти — например продавачите на сложни животозастрахователни продукти следва да преминават специално обучение за запознаване с особеностите на продуктите, които предлагат. Поради структурите на пазара и компетентността на държавите членки по отношение на изискванията за професионална квалификация този вариант трябва да бъде съчетан с приемане на акт с незадължителен характер.

Презгранична търговия: Предпочетеният вариант е да се въведат определения за свободата на предоставяне на услуги и свободата на установяване и система на взаимно признаване, както и по-опростена процедура за уведомяване за застрахователните посредници, които искат да продават продукти в други държави, и да се създаде централизирана система за регистрация, в която потребителите да могат да намират информация за всички продавачи на застрахователни продукти в държавите членки. Тези варианти са сравнително ефективни от икономическа гледна точка и биха довели до значителни ползи за потребителите благодарение на наличността на повече информация и по-голям избор (засилена конкуренция).

Наказания: Предпочетеният вариант е да се въведе обща нормативна уредба за наказанията чрез установяване на хармонизирани минимални норми, които да имат достатъчен възпиращ ефект, за да могат да доведат до значително намаление на броя на нарушенията. Този вариант бе определен като икономически най-ефективен в няколко оценки на въздействието при подобни законодателни инициативи като ДПФИ и ПИПД. ЕОЗППО също силно подкрепя този подход. Трябва да се отбележи, че множество потенциални нарушители може да се окажат лица, извършващи презгранични сделки с много големи обороти, за които имуществена санкция в размер на 6 000 евро, каквато се налага за извършаване на дейност без регистрация като застрахователен посредник (например в Испания), няма да има възпиращ ефект.

5. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Преразглеждането на ДЗП 1 има за цел подобряване на регулирането на застрахователния пазар на дребно по ефикасен начин. Задачата е осигуряване на равнопоставеност между всички търговци, продаващи застрахователни продукти, и повишаване на защитата на притежателите на полици.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И РАЗХОДИТЕ

Всички анализирани варианти за действие ще създадат до разходи за държавите членки за изготвяне и/или въвеждане на нормите в националното законодателство. Според едно скорошно проучване тези разходи ще бъдат ниски до умерени. Що се отнася до административните разходи, тъй като целта на настоящата инициатива е да се изисква прилагането на нови разпоредби за продажбите, а в някои държави членки и предоставянето на нова информация

на непрофесионалните клиенти, това би създало еднократни разходи за всички предприятия, които създават и препродават продуктите. Вероятно е също така да възникнат текущи разходи. Разширяването на обхвата би оказало незначително или никакво въздействие върху преките застрахователи и другите пазарни играчи. По отношение на застрахователните ПИПД трябва да се отбележи, че всяка оценка на въздействието на равнище 1 при такава инициатива не може да не бъде твърде приблизителна; по-точни оценки ще бъдат възможни едва след приемането на евентуалните мерки на равнище 2. Въз основа на проучване на PWC и на статистически данни от сектора, коригирани от службите на Комисията, административната тежест се оценява на около 617 000 000 евро за първата година на прилагане на ДЗП 2, което представлява 0,06 % от брутните записани премии за 2009 г. и според много от засегнатите предприятия (около 1 милион) ще доведе до сравнително невисоки средни разходи в размер около 730 евро на предприятие. Тези разходи няма да бъдат разпределени поравно между всички предприятия — предприятията, които продават застрахователни ПИПД, ще бъдат засегнати в по-висока степен от онези, които продават само обикновени застрахователни продукти.

7. ОЦЕНКА НА ПОЛЗИТЕ

7.1. За потребителите и обществото

Благодарение на въвеждането на усъвършенствани и хармонизирани норми за съветите потребителите ще спечелят поради по-добрата възможност за сравняване на предложенията, в т.ч. между различните канали за разпространение. Така потребителите вероятно ще започнат да разбират по-добре услугите и продуктите, които се предлагат. В резултат на това те ще бъдат по-склонни да сравняват предложенията и да търсят продуктите и сделките, които са най-подходящи за потребностите им. Това ще доведе до намаление на разходите или цената, плащани от потребителя.

Потребителят трябва да купува застраховки, които съответстват на потребностите и финансовото му положение. В противен случай има висок риск от предсрочно прекратяване на неподходящ застрахователен договор и разочарование за потребителя. Това означава, че ако даден потребител прекрати предсрочно застрахователния си договор, той ще загуби натрупаните доходи и ще плати такса за предсрочно прекратяване в размер около 8 %. Може да има и известни неблагоприятни данъчни последствия за потребителя при предсрочно прекратяване на животнозастрахователен договор (в случай че откупната стойност по полицата трябва да бъде обложена). Например за пазара на един вид животнозастрахователни продукти статистическите данни за променливите ренти показват, че в около 25 % от случаите потребителите прекратяват предсрочно договорите си (процент на „неизпълнение“). Това би могло да бъде свързано с различни фактори, в т.ч. с неподходящи препоръки при избора на продукт. Ползите за потребителите и обществото като цяло от въвеждането на строги и хармонизирани норми за съветите са под формата на намаление на предсрочно прекратените договори (намаление на случаите на неизпълнение).

7.2. За купувачите на застрахователни продукти

Основните ползи за застрахователните посредници и застрахователните дружества ще бъдат под формата на повече възможности за развиване на дейност. Тези възможности ще нараснат поради по-ниските разходи за извършване на дейност в друга държава и поради повишаването на доверието на потребителите и съответно нарастването на търсенето. Благодарение на това би трябвало да нарасне конкуренцията между продавачите. Подобни ефекти може да се очакват при вариантите, при които се насърчава презграничната дейност на застрахователните посредници.

Що се отнася до ефекта от усъвършенстването на нормите за съветите, пазарните участници ще реализират икономии от намалението на някои допълнителни разходи, свързани с неизпълнението. Такива са разходите, свързани с преизчисленията и измененията на мерките за управление на риска от страна на застрахователите, които управляват широка гама от рискове в условията на дългосрочни инвестиционни перспективи. Участниците на пазара би трябвало да реализират ползи и от повишаването на стабилността на финансовия пазар.

7.3. За държавите членки

Застраховането играе важна обществена роля, тъй като покрива рискове, с които при обичайни условия гражданите могат да се справят трудно или въобще не могат да се справят. Разходите за държавите членки може да намалее и така те може да реализират ползи, тъй като спадът на продажбите на неподходящи застрахователни продукти, водещи до предсрочно прекратяване на договорите, би означавал по-ниски разходи за предоставяне на помощ на потребителите, които не могат да поемат загубите на своите активи и повишените си разходи във връзка с покупката на неподходящи застрахователни продукти (например застраховки „Живот“, застраховки или осигуровки срещу безработица, застраховки на жилищни недвижими имоти, медицински застраховки).

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

За да преценят дали предпочетените варианти за действие са постигнали заложените цели, службите на Комисията възнамеряват да работят в тясно сътрудничество с ЕОЗППО, организации на потребители (например Групата на потребителите на финансови услуги), основните заинтересовани лица и държавите членки. Пет години след приемането на преразгледаната директива трябва да бъде извършена последваща оценка.