

Jerzy Łańcucki

# Ocena założeń do projektu nowej dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego

## 1. Wstęp

W 2002 r. została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę dyrektywa w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (Insurance Mediation Directive – IMD)<sup>1</sup>.

Do podstawowych celów tej dyrektywy zaliczono:

- 1) wprowadzenie możliwości korzystania, w sposób nieskrępowany, przez pośredników ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych ze swobody zakładania firm oraz swobody świadczenia usług wewnątrz Wspólnoty;
- 2) ochronę konsumentów przez wprowadzenie jednolitych w całej Wspólnocie wymagań zawodowych dla pośredników ubezpieczeniowych, zobowiązujących ich do dostarczenia klientom informacji przed zawarciem umowy i stworzenia procedur załatwiania reklamacji;
- 3) ustanowienie zasad dobrej współpracy między odpowiednimi władzami krajów macierzystych i goszczących.

Kraje członkowskie musiały wprowadzić w życie prawa, regulacje i postanowienia administracyjne, niezbędne do wykonania postanowień tej dyrektywy najpóźniej do 15 stycznia 2005 r. W 2006 r. CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) sporządził protokół ustalający ramy współpracy odpowiednich władz w zakresie wdrażania omawianej dyrektywy. Określono w nim warunki porozumienia zawieranego przez odpowiednie władze „*w celu podjęcia współpracy i wymiany informacji, zapewniającej skuteczny nadzór nad pośrednikami i umożliwiającej im dokonywanie pojedynczej rejestracji w Unii Europejskiej*”<sup>2</sup>.

W tym samym czasie CEIOPS (obecnie: EIOPA) podjął decyzję o przygotowaniu raportu<sup>3</sup>, dotyczącego stanu wdrażania w krajach członkowskich kluczowych postanowień dyrektywy IMD. W konkluzji tego raportu stwierdzono, że

<sup>1</sup> Dyrektywa 2002/92/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego, OJ L 9 z 15.01.2003, s. 3.

<sup>2</sup> Protokół dotyczący współpracy właściwych władz Państw Członkowskich Unii Europejskiej w zakresie stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/92/WE z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (Luxembourg Protocol), kwiecień 2006 r., CEIOPS-DOC-02-06.

<sup>3</sup> CEIOPS „Report on the implementation of Insurance Mediation Directive’s key provisions”, March 2007, CEIOPS-DOC-09/07.

wszystkie kraje członkowskie przyjęły minimalne standardy zawarte w dyrektywie. Jednak w niektórych przypadkach zdecydowały się one na surowsze regulacje dotyczące wysokości sumy gwarancyjnej, odnoszącej się do ich odpowiedzialności cywilnej za błąd w sztuce oraz wymagań informacyjnych dostarczanych klientowi. W konsekwencji, w krajowych regulacjach krajów członkowskich powstała swoista „mozaika regulacyjna”, która w sposób znaczący zróżnicowała osiągnięty w poszczególnych krajach poziom ochrony konsumentów.

Pierwotnie Komisja Europejska planowała przedstawić projekt nowej dyrektywy (IMD II) wiosną 2011 r.<sup>4</sup>. Przewiduje się, że nastąpi to w najbliższym czasie.

### **2. Przesłanki zmian w obowiązującej dyrektywie w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego**

Najczęściej, za najistotniejszą przesłankę podjęcia prac zmierzających do wprowadzenia zmian do dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego uważa się treść zapisu w jednym z punktów preambuły dyrektywy Solwency II<sup>5</sup>, w którym stwierdza się, że przyjęcie tej dyrektywy zmienia profil ryzyka zakładu ubezpieczeń w stosunku do ubezpieczającego. W związku z tym zobowiązuje się Komisję Europejską do przedstawienia, najpóźniej do końca 2010 r., wniosku dotyczącego przeglądu dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego „z uwzględnieniem konsekwencji, jakie niniejsza dyrektywa będzie miała dla ubezpieczających”.

Za drugą, istotną przesłankę można uznać konieczność dokonania wyboru określonego poziomu harmonizacji, czyli poziomu pomiędzy minimalnym a maksymalnym jej wymiarem, w związku z obecną sytuacją w całym sektorze finansowym i decyzjami regulacyjnymi, podejmowanymi w odniesieniu do innych usług finansowych. Według raportu CEIOPS, analiza procesu implementacji dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego, który – jak już wcześniej wspomniano – formalnie zakończył się 15 stycznia 2005 r., wyraźnie wskazuje na to, że w rezultacie minimalnej harmonizacji ustanowionej tą dyrektywą, szereg jej postanowień zostało implementowanych w państwach członkowskich w sposób jakościowo zróżnicowany, szczególnie w obszarze ochrony konsumenta.

Stanowisko to podziela Komisja Europejska. Zdaniem Karela van Hulle<sup>6</sup>, minimalna harmonizacja, sama w sobie, stanowi instrument rynkowych wypaćczeń, co znalazło odzwierciedlenie w wielu skargach kierowanych do Komisji Europejskiej. Wystąpiło w niektórych krajach zjawisko tzw. *goldplatingu*, czyli

---

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the European Central Bank. Regulating financial services for sustainable growth, Brussels, 2.06.2010, Anex1, COM/2010/301/final.

<sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/UE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II). Dz. U. UE L 335, s. 1.

<sup>6</sup> Head of the Insurance & Pensions Unit at the DG Internal Market & Services of the European Commission.

sytuacja, w której krajowe przepisy nałożyły na pośredników większe rygory, niż wynikałoby to z przepisów wspólnotowych<sup>7</sup>.

Komisja uznała, że wyższy poziom harmonizacji leży zatem w interesie wszystkich zainteresowanych stron. W praktyce może to oznaczać, że zmiany regulacyjne będą w niektórych krajach wymuszały podniesienie wymagań dotyczących pośredników ubezpieczeniowych, w innych zaś pozostaną bez zmian. Problemem jest precyzyjne określenie kryteriów, w oparciu o które będzie można ocenić obiektywnie, które z wymagań są zbyt rygorystyczne i stanowią przeszkodę dla jednolitego rynku.

Trzecią przesłankę stanowi proces przeglądu regulacji funkcjonujących w obszarze innych usług finansowych, a w szczególności dotyczących „detailed products” (Package Retail Investment Products – PRIPs)<sup>8</sup>. Treść projektu regulacji dotyczącej PRIPs wiąże się ściśle z procesem sprzedaży produktów ubezpieczeniowych. Jednym z rodzajów tych produktów są bowiem ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe, które nie gwarantują zwykle wypłaty określonej kwoty, w szczególności w przypadku śmierci lub dożycia, lecz proponują w zamian kwotę stanowiącą wielokrotność wartości rynkowej jednej lub kilku jednostek udziałowych. W związku z tym ryzyko inwestycyjne spoczywa na barkach ubezpieczonego. Ponieważ regulacje dotyczące tych produktów w obszarze sprzedaży i doradztwa zawarte są z jednej strony w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID), z drugiej zaś – w dyrektywie w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (IMD), wywołuje to swoistą „mozaikę regulacyjną”. W konsekwencji detaliczne produkty inwestycyjne w pakietach są podporządkowane różnym przepisom w zakresie ujawniania informacji o produktach oraz praktyk sprzedażowych w zależności od formy prawnej, jaką przybierają lub sposobu ich sprzedaży<sup>9</sup>.

### **3. Charakter i zakres rekomendacji dotyczących zmian w dyrektywie IMD**

Mając na uwadze powyższe przesłanki, Komisja Europejska w styczniu 2010 r. zwróciła się do najważniejszych interesariuszy, związanych z rynkiem ubezpieczeniowym, z prośbą o opinię dotyczącą zmian w omawianej dyrektywie. Zmiany te, zdaniem inicjatorów tego przedsięwzięcia (Dyrekcji Generalnej Rynku Wewnętrznego i Usług KE)<sup>10</sup>, powinny doprowadzić do lepszego dostosowania jej treści do potrzeb klientów na rynku ubezpieczeniowym w ramach nowej regulacji określonej nazwą IMD II. Opinie miały zawierać odpowiedzi na pytania dotyczące następujących obszarów: ram prawnych IMD II, międzynarodowego wymiaru pośrednictwa ubezpieczeniowego, wymagań zawodowych (dotyczących wiedzy i umiejętności), transgranicznych aspektów pośrednictwa

<sup>7</sup> Interview: BIPAR, June 2011.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach, Bruksela dnia 30.04.2009, KOM/2009/204 wersja ostateczna.

<sup>9</sup> Komunikat Komisji z dnia 30.04.2009, s. 6

<sup>10</sup> Zob. pismo Dyrektora Generalnego DGIMSEU z 27.01.2010.

ubezpieczeniowego, zarządzania konfliktem interesów i przejrzystości działania oraz redukcji administracyjnych barier<sup>11</sup>.

Spośród wielu opinii na szczególną uwagę zasługują te, które zostały opracowane przez organizacje reprezentujące: zakłady ubezpieczeń (CEA, obecnie: Insurance Europe), pośredników ubezpieczeniowych (BIPAR) oraz organy nadzoru (CEIOPS, obecnie: EIOPA).

Ograniczone ramy niniejszej publikacji spowodowały, że w artykule skupiono uwagę na problemach, które – według opiniodawców – wzbudzają najwięcej kontrowersji.

Zdaniem reprezentantów CEA, różnice, które występują między rynkami sprzedaży ubezpieczeń w poszczególnych państwach odzwierciedlają różne potrzeby i oczekiwania konsumentów. W związku z tym przepisy muszą uwzględniać tę istotną różnorodność, aby uniknąć jakichkolwiek negatywnych efektów dla rynków i konsumentów. Ta ogólna konstatacja została szeroko uzasadniona w prezentowanej opinii oraz w piśmie skierowanym do Komisji Europejskiej w marcu 2012 r.<sup>12</sup>.

Według CEA system sprzedaży produktów ubezpieczeniowych we Wspólnocie jest zróżnicowany i dostosowany do różnych kultur, potrzeb i preferencji konsumentów. System ten uwzględnia lokalną tradycję oraz środowisko społeczne. Dzięki tej różnorodności konsument ma lepszy dostęp do produktów ubezpieczeniowych. Stymuluje to zarazem konkurencję cenową oraz wpływa na jakość oferowanych produktów i usług sprzedawanych i świadczonych przez zakłady ubezpieczeń oraz pośredników, z korzyścią dla konsumentów.

W związku z tym, minimalna harmonizacja, którą cechuje się obecnie funkcjonująca dyrektywa IMD, jest lepiej dostosowana do funkcjonujących w Europie struktur sprzedaży, lokalnych rynków i specyfiki lokalnych potrzeb konsumentów. CEA opowiada się jednocześnie za stosowaniem „jednolitych reguł gry” dla sprzedających produkty ubezpieczeniowe. Oznacza to, że kiedy jakikolwiek podmiot sprzedający produkty ubezpieczeniowe występuje w tej samej roli co inne podmioty, to wówczas zasady funkcjonowania wszystkich tych podmiotów powinny być takie same.

W praktycznym wymiarze stosowanie „jednolitych reguł gry” powinno uwzględniać:

- 1) swobodę wyboru dla konsumenta, czy chce porady, czy też nie, a jeżeli tak, to jakiego rodzaju;
- 2) wolną konkurencję między twórcami produktów i kanałami dystrybucji;
- 3) swobodę wyboru dla doradców co do zakresu i charakteru pełnionej funkcji doradczej.

CEA dodaje przy tym, że „jednolite reguły gry” odnoszące się do różnych form sprzedaży – sprzedaży bez doradzania, z doradzaniem oraz z doradzaniem

---

<sup>11</sup> Consultation document on the review of the Insurance Mediation Directive (IMD). Commission Staff Working Paper, January 2010.

<sup>12</sup> Pismo Prezydenta Insurance Europe, Sergio Balbinota, do Michaela Barnier, Komisarza UE ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, Bruksela, 9.03.2012.

opartym na bezstronnej i uczciwej analizie – powinny być odmiennie określone w odniesieniu do każdej z tych form z uwagi na: bardzo zróżnicowane oczekiwania i potrzeby klienta, charakter relacji dystrybutora z dostawcą, rozmiary ryzyka wystąpienia konfliktu interesów, stopień złożoności i ciężar gatunkowy świadczonej usługi i związany z tym zakres odpowiedzialności.

Takie podejście do „jednolitych reguł gry” nie oznacza w najmniejszym stopniu akceptowania przez tę organizację jednakowego traktowania pośrednictwa ubezpieczeniowego i sprzedaży bezpośredniej. Wynika to z tego, że każda z tych form dotyczy dwóch różnych modeli sprzedaży.

Innym kluczowym zagadnieniem omawianym w materiale była kwestia definicji porady i warunków związanych z jej udzielaniem. Zdaniem CEA, punktem wyjścia do definiowania pojęcia „doradztwo” powinny być zapisy art. 12(3) IMD, sama zaś definicja mogłaby brzmieć następująco: **„doradzanie oznacza, że dystrybutor w oparciu o informacje przekazane przez klienta wyszczególnia jego potrzeby i oczekiwania oraz przedstawia uzasadnienie udzielonej rekomendacji”**. Organizacja opowiada się przy tym za utrzymaniem możliwości sprzedaży bez porady, ponieważ to klient powinien decydować, czy życzy sobie takiej porady, czy też nie.

Zagrożenia związane z konfliktem interesów mogą być zminimalizowane, zdaniem przedstawicieli CEA, przez obowiązek ujawnienia przez dystrybutorów, włączając w to sprzedawców bezpośrednich, ich statusu i roli w kontaktach z konsumentami i zakładem ubezpieczeń. Szereg problemów sygnalizowanych wcześniej można, zdaniem CEA, rozwiązać uwzględniając w przyszłej regulacji IMD II treść proponowanych przez organizację sześciu zasad dotyczących praktyk sprzedażowych. Dotyczą one wszystkich umów ubezpieczenia i powinny zagwarantować konsumentom odpowiedni poziom ochrony ubezpieczeniowej, niezależnie od kanału dystrybucji (włączając w to sprzedaż bezpośrednią).

Zestaw obejmuje następujące zasady<sup>13</sup>:

- 1) praktyki sprzedażowe muszą być oparte na uczciwym traktowaniu klientów;
- 2) dystrybutorzy oferują porady na żądanie lub z własnej inicjatywy, kiedy okoliczności wskazują, w rezultacie informacji udzielonej przez klientów, że jest to konieczne;
- 3) klient powinien być zawsze informowany o rodzaju dostarczanej usługi (sprzedaż bez doradzania, z doradzaniem, doradzanie na podstawie uczciwej analizy);
- 4) jeśli porada jest udzielana, powinna być oparta na analizie potrzeb klienta, dokonanej na podstawie dostarczonych przez niego informacji;
- 5) każdy dystrybutor dostarczający informację lub udzielający porady o produktach ubezpieczeniowych musi rozumieć istotę tych produktów i być w stanie scharakteryzować ich główne cechy;

---

<sup>13</sup> Anex do pisma Prezydenta Insurance Europe z 9.03.2012 „Enhancing conduct of business rules in IMD 2: Insurance Europe high-level principles on selling practices”.

- 6) zanim umowa zostanie zawarta, klient powinien otrzymać informację o produkcie w zakresie umożliwiającym mu podjęcie świadomej decyzji dotyczącej zakupu.

Zbliżone w niektórych, ale w wielu przypadkach odmienne, stanowisko w przedstawionych wyżej kwestiach zaprezentowali w swojej odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu Komisji przedstawiciele BIPAR (The European Federation of Insurance Intermediaries)<sup>14</sup>. Zdaniem przedstawicieli tej organizacji ważne jest, aby taki sam, lub podobny, **minimalny poziom ochrony konsumenta zapewniony był niezależnie od kanału dystrybucji**. Z tego punktu widzenia dyrektywa Solvency II, którą objęci są bezpośredni sprzedawcy, nie przyznaje ekwiwalentnych praw konsumentom w stosunku do tych, które przyznaje dyrektywa IMD. Np. nie wymaga ona od pracowników – bezpośrednich sprzedawców ujawniania swojego statusu lub podstaw doradzania w określonym zakresie.

Organizacja opowiada się również za tym, aby zarówno pośrednicy ubezpieczeniowi, jak i bezpośredni sprzedawcy dostarczali klientom precyzyjnych informacji, umożliwiających im podjęcie świadomej decyzji o zakupie produktów ubezpieczeniowych, a także w pełni informowali o charakterze świadczonych usług. BIPAR, jak to podkreśla się w odpowiedzi, większością głosów swoich członków opowiada się za tym, aby przed podpisaniem umowy pośrednicy ubezpieczeniowi informowali klientów o charakterze swoich wynagrodzeń, a na życzenie klienta ujawniali wysokość i rodzaj wynagrodzenia otrzymywanego w związku z zawieraniem i realizacją danej umowy ubezpieczenia.

BIPAR jednoznacznie określiła również swoje stanowisko dotyczące szkoleń. Wymagania w zakresie szkoleń nie powinny być zdeterminowane określonym kanałem dystrybucji. Z punktu widzenia konsumenta ważne jest bowiem, aby miał on kontakt ze znajdującymi się na rzeczy kompetentnymi osobami. W związku z tym, jeżeli pośrednik lub bezpośredni sprzedawca sprzedaje ten sam produkt, to wymagania dotyczące szkoleń powinny być identyczne.

Wyraźne prokonsumenckie stanowisko prezentuje w swojej odpowiedzi CEIOPS (obecnie: EIOPA)<sup>15</sup>. Członkowie tej organizacji w większości opowiedzieli się za tym, aby sprzedaż bezpośrednia, realizowana przez zakłady ubezpieczeń, była ujęta w ramach IMD II. Ich zdaniem, podstawową przesłankę takiego rozwiązania stanowi konieczność zapewnienia konsumentowi takiej samej ochrony, bez względu na rodzaj kanału sprzedaży. Szerzej odnieśli się do definicji pośrednictwa ubezpieczeniowego, stwierdzając, że zawarta w obecnie obowiązującej dyrektywie definicja jest właściwa. Jednak uznali, że kraje, które chciałyby wprowadzić do regulacji krajowych podmiotowe definicje pośrednictwa, powinny mieć w tym względzie pełną swobodę. Zgodzili się z tym, że *outsourcing* czynności pośrednictwa ubezpieczeniowego powinien być objęty IMD II,

---

<sup>14</sup> BIPAR response. European Commission's dokument on the review of the Insurance Mediation Directive (IMD), February 2011.

<sup>15</sup> CEIOPS Advice to the European Commission on the revision of the Insurance Mediation Directive/2002/92/EC/.10 November 2010.CEIOPS CCP-59/10.

a działalność w tym zakresie poddana wszystkim regułom odnoszącym się do pośrednictwa ubezpieczeniowego.

Opowiedzieli się za utrzymaniem zasady minimalnej harmonizacji w zakresie obowiązku informacyjnego, czyli przekazywania informacji na życzenie klienta, ale i za utrzymaniem możliwości wprowadzenia w poszczególnych krajach surowszych regulacji w tym zakresie.

CEIOPS uznał, że zarówno zakłady ubezpieczeń, jak i pośrednicy ubezpieczeniowi powinni być objęci takimi samymi wymaganiami informacyjnymi.

Klienci powinni mieć prawo do żądania informacji dotyczących wynagrodzenia otrzymywanego przez pośrednika w związku z realizacją danej umowy. Dlatego też, aby klient był świadom swojego prawa do żądania informacji, należy zobowiązać pośredników do informowania klientów o ich prawach w tym zakresie. Prawo do otrzymania informacji powinno dotyczyć okresu przed podpisaniem umowy oraz przed każdą jej zmianą lub odnowieniem i powinno obowiązywać aż do czasu zakończenia umowy. Jeżeli klient zażąda informacji, powinna być ona przekazywana przez pośrednika natychmiast, tj. bez zbędnej zwłoki.

CEIOPS opowiedział się również za ujawnieniem wszystkich rodzajów wynagrodzeń otrzymywanych przez pośredników.

W odniesieniu do konfliktu interesów<sup>16</sup> członkowie tej organizacji przedstawili opinię, że podejście prezentowane w obecnie funkcjonującej dyrektywie IMD stanowi dobry punkt wyjścia do dalszych prac.

Przyszła regulacja (IMD II) powinna zawierać odrębny artykuł dotyczący konfliktu interesów, a określone wymagania informacyjne, znajdujące się obecnie w art. 12 IMD, powinny być włączone do zapisów dotyczących konfliktu interesów.

W omawianym materiale szeroko omówiono również sprawy dotyczące zawodowych wymagań. We wspomnianym wcześniej Raporcie CEIOPS, opracowanym w 2007 r., sformułowano opinię, że większość państw członkowskich implementowało zapisy dyrektywy IMD, dotyczące wymagań zawodowych, w sposób bardzo zróżnicowany, wprowadzając do regulacji krajowych różne rodzaje pośrednictwa, spośród których najczęściej powtarzały się następujące: agent ubezpieczeniowy, broker ubezpieczeniowy, sub-agent, konsultant ubezpieczeniowy<sup>17</sup>. Przy czym niekiedy powiązано wymagania dotyczące wiedzy i umiejętności z określonymi rodzajami pośrednictwa.

W niektórych krajach, egzamin kwalifikacyjny jest niezbędny, aby zostać agentem lub brokerem, w innych wymagany jest kurs szkoleniowy w wymiarze od 50 do 500 godzin. Część krajów posiada mieszane systemy, w których, oprócz wymagań w zakresie szkoleń, uwzględnia się wymóg posiadania praktycznego doświadczenia (od 6 miesięcy do 4 lat). Oprócz tego niektóre państwa

---

<sup>16</sup> W odpowiedzi CEIOPS zdefiniowano termin „konflikt interesu” jako sytuację, która może potencjalnie negatywnie wpływać na niezależność pośrednika z powodu wystąpienia rozbieżności między interesem pośrednika i jego klienta, skutkującą uszczerbkiem dla klienta.

<sup>17</sup> Pełny zestaw rozwiązań przyjętych w poszczególnych krajach członkowskich zawiera Aneks 2 do Raportu CEIOPS z marca 2007.

członkowskie różnicują wymagania dotyczące wiedzy i umiejętności dla tej grupy pośredników, dla których pośrednictwo ubezpieczeniowe nie stanowi podstawowej działalności.

Przedstawione w Raporcie informacje i opinie stanowiły punkt wyjścia do przedstawienia przez CEIOPS propozycji zawartych w odpowiedzi.

Uznano, że konieczna jest regulacja dotycząca podstawowych wymagań związanych z wiedzą i umiejętnościami, bez względu na formę dystrybucji produktów ubezpieczeniowych.

Do wymagań tych zaliczono:

- 1) konieczność weryfikacji kompetencji pośredników;
- 2) obowiązek uaktualniania wiedzy zawodowej poprzez uczestnictwo w kursach doszkalających;
- 3) powiązanie wymaganych kompetencji z rodzajem prowadzonej działalności i charakterem negocjowanych umów ubezpieczeniowych;
- 4) posiadanie wiedzy w zakresie obowiązującego prawa oraz podatkowych ekonomicznych i technicznych zagadnień związanych z działalnością ubezpieczeniową;
- 5) zapewnienie pełnej ochrony konsumentów.

Uznano przy tym, że szczegółowe rozwiązania dotyczące wymagań zawodowych powinny być zawarte w regulacjach na poziomie krajowym.

Opinie, wnioski i propozycje prezentowane przez CEA, BIPAR, CEIOPS, a dotyczące zakresu i charakteru koniecznych zmian w dyrektywie IMD, często rozmiągają się z ocenami formułowanymi na podstawie wyników badań prowadzonych na rynku ubezpieczeniowym przez niezależne organizacje. W jednym z takich badań, prowadzonym przez PwC Luxembourg<sup>18</sup> metodą wywiadu bezpośredniego, wzięli udział kluczowi interesariusze: rzecznicy praw konsumenta lub rzecznicy praw obywatelskich, zakłady ubezpieczeń, pośrednicy, organy nadzoru i zrzeszenia branżowe producentów.

Badanie dotyczyło oceny wpływu zmian w dyrektywie IMD w następujących sprawach:

- 1) rozszerzenia zapisów art. 12 i 13 IMD na bezpośrednich sprzedawców;
- 2) obowiązku ujawnienia charakteru i źródła wynagrodzenia;
- 3) opracowanie nowych reguł dotyczących konfliktu interesów dla wszystkich dystrybutorów produktów ubezpieczeniowych.

Z badań wynika, że rozszerzenie zapisów art. 12 i 13 obecnie obowiązującej dyrektywy, a dotyczących udzielanych przez pośrednika informacji i formy ich przekazywania, na sprzedawców bezpośrednich, spotkało się, ogólnie rzecz

---

<sup>18</sup> Study on the impact of the revision of the Insurance Mediation Directive (ETD/2007/JM/B2/51) Final Report. Prepared for the European Commission DG Internal Market and Services, May 23 rd 2011. Podstawowe informacje dotyczące jakościowych ocen były zbierane poprzez wywiady prowadzone z kluczowymi interesariuszami w pięciu krajach: Belgii, Finlandii, Francji, Niemczech i W. Brytanii. W wywiadach wzięli udział 60 podmiotów reprezentujących 40 państw. W odniesieniu do wszystkich państw członkowskich (27) analizie poddano informacje dotyczące udziału w rynku, kanałów dystrybucji, działalności ubezpieczeniowej, sprzedaży ubezpieczeń przez pracowników.



biorąc, z pozytywną reakcją wszystkich badanych grup. Wykazały one dużą zależność między różnorodnością kanałów dystrybucji, wykorzystywanych w danym kraju do sprzedaży produktów ubezpieczeniowych, i rozmiarem akceptacji rozszerzenia wspomnianych wyżej zapisów art.12 i 13 na sprzedawców bezpośrednich.

Zdecydowanie większa polaryzacja stanowisk wystąpiła przy badaniu możliwości ujawnienia informacji o wynagrodzeniu. Zwolennicy koncepcji ujawnienia wynagrodzeń z reguły przytaczali argumenty, że istnieje duża transparentność rzeczywistych kosztów ponoszonych przez sprzedawców oraz możliwości oceny zarówno produktów, jak i usług (np. załatwiania skarg i reklamacji) oferowanych przez dany kanał dystrybucji.

Przeciwnicy stali na stanowisku, że nie osiągnięto żadnego znaczącego efektu rynkowego tylko dlatego, że pojawił się zapis o informowaniu „na żądanie”. Jakość produktu nie jest bowiem oceniana, ich zdaniem, w praktyce przez przyzmat jawności informacji o wynagrodzeniach. Charakterystyczne w tym względzie było stanowisko interesariuszy rynku brytyjskiego. Z ich doświadczeń wynikało, że prawie dla wszystkich klientów cena stanowi główną przesłankę podejmowania decyzji o kupnie danego produktu ubezpieczeniowego, a ponadto **jest mało prawdopodobne, aby konsumenci pytali lub nawet wiedzieli o prawie do pytania o wynagrodzenie.**

Dużym wyzwaniem związanym z wprowadzeniem do dyrektywy szczegółowej informacji o wynagrodzeniach jest trudność w określeniu zakresu i „jakości” informacji, otrzymywanej zarówno od zakładów ubezpieczeń, jak i od pośredników ubezpieczeniowych.

Wielu przedstawicieli branży ubezpieczeniowej biorących udział w badaniu stwierdziło, że niektóre zakłady mogłyby ukrywać lub przesuwać określone koszty albo manipulować danymi dotyczącymi źródeł dochodów powstających w łańcuchu dystrybucji – w celu wykazania niższych niż w rzeczywistości wynagrodzeń.

Jakkolwiek przede wszystkim konsumenci opowiadali się za obowiązkiem ujawniania szczegółowych informacji dotyczących wynagrodzeń, to jednak wszyscy badani akceptowali obowiązek ujawniania rodzaju i źródeł wynagrodzeń.

Konflikt interesu najczęściej respondenci wiązali z wynagradzaniem sprzedawców i precyzyjnym określeniem roli, w jakiej sprzedający produkty ubezpieczeniowe występuje wobec konsumenta. Właściwe rozwiązanie tego problemu uznali za najważniejsze zadanie dla projektodawców zmian w dyrektywie IMD.

Interesująco wypada konfrontacja przedstawionych wyżej opinii i poglądów z ocenami, które zostały sformułowane przez mieszkańców Unii Europejskiej w badaniach przeprowadzonych w drugiej połowie 2011 r.

W pierwszym z nich (Special Eurobarometer 373)<sup>19</sup> respondenci stwierdzili m.in., że sprzedawcy produktów ubezpieczeniowych w większości przypadków nie informowali kupujących o charakterze pobieranych opłat – 71% w ubezpie-

<sup>19</sup> Special Eurobarometer 373, Retail Financial Services, conducted by TNS Opinion&Social at the request of Directorate – General Internal Market and Services, February 2012.

zeniach na życie, 79% w pozostałych ubezpieczeniach. Produkty ubezpieczeniowe w ubezpieczeniach na życie były najczęściej rekomendowane (26% respondentów) przez pośredników i doradców, ale aż 34% nabywców produktów ubezpieczeń na życie stwierdziło, że przy kupnie nie otrzymało żadnej rekomendacji. W odniesieniu do osób, które kupiły pozostałe produkty ubezpieczeniowe, 17% otrzymało rekomendacje od bezpośredniego sprzedawcy, 16% od pośrednika lub doradcy, ale aż 32% respondentów stwierdziło, że nie otrzymało żadnych rekomendacji.

W innym badaniu przeprowadzonym przez Ernst & Young<sup>20</sup> klienci krytycznie ocenili dbałość zakładów ubezpieczeń o klienta. Krytycznie oceniali również zabiegi mające na celu zdobycie lojalności klientów, a także i to, że zakład ubezpieczeń interesuje się klientem tylko do momentu podpisania umowy.

Z badań wynika również, że konsumenci są coraz bardziej świadomi swoich potrzeb i oczekują zmiany nastawienia agenta – ze sprzedającego produkt ubezpieczeniowy na doradzającego klientowi. Tymczasem w opinii konsumentów nadal ubezpieczenia „bardziej się sprzedaje niż kupuje”.

#### 4. Zakończenie

Spodziewana w najbliższych tygodniach prezentacja projektu nowej dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (IMD II) **nie oznacza zamknięcia dyskusji nad jej ostatecznym kształtem, a jedynie zmiany przedmiot i zakres tej dyskusji**. Nie będzie bowiem dotyczyła oceny wielu alternatywnych rozwiązań danego problemu, a skupi się na zestawie konkretnych zapisów zaproponowanych przez Komisję Europejską. Projekt w sposób jednoznaczny zmaterializuje zatem intencje i zamierzenia projektodawców. Pozwoli to na precyzyjną i wszechstronną ocenę wpływu proponowanych rozwiązań na funkcjonowanie pośrednictwa ubezpieczeniowego i szerzej – całego rynku ubezpieczeniowego.

Nie ulega wątpliwości, że priorytetem w omawianej regulacji powinno być zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Konsument zawsze będzie stroną słabszą, co wynika z jednej strony ze stosunkowo niskiego jeszcze poziomu świadomości ubezpieczeniowej konsumentów w wielu krajach Wspólnoty, z drugiej zaś – z asymetrii informacji występującej w relacjach pomiędzy sprzedającym i kupującym produkty ubezpieczeniowe. To priorytetowe traktowanie konsumenta powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w zapisach dotyczących wymagań odnoszących się do zakresu i charakteru dostarczanej przez sprzedawcę produktów ubezpieczeniowych informacji oraz wymagań dotyczących wiedzy i umiejętności pośredników.

---

<sup>20</sup> Voice of the customer. Time of insurers to rethink their relationships. Global Consumer Insurance Survey 2012, ERNST&Young 2012. Firma ERNST&Young do światowego badania konsumentów zaprosiła 24 tysiące klientów zakładów ubezpieczeń z 23 krajów świata. W każdym z nich badana była grupa reprezentatywna. W Europie ankiety przeprowadzono w Hiszpanii, Holandii, Francji, Polsce, Niemczech, Turcji, W. Brytani i Włoszech. W Polsce ankietowano 1005 klientów.

Można zgodzić się z G. Bernardino<sup>21</sup>, że ochrona konsumenta nie jest jedynie priorytetem omawianego przedsięwzięcia legislacyjnego, ale stanowi istotę „swoistej filozofii”, w której jest miejsce na promowanie przejrzystości, prostoty, uczciwości na całym rynku usług finansowych. ■

### **Evaluation of the Assumptions to the Proposal for a New Insurance Mediation Directive**

The forthcoming moment of the presentation of the proposal for the new Directive on Insurance Mediation (IMD II) by the European Commission provides a good opportunity to give the assessment of assumptions to this proposal. The evaluations of numerous essential problems related to the functioning of the insurance mediation were included in response to the questions contained in the material provided by the European Commission in January 2010, prepared, inter alia, by the main interested parties, namely CEA, BIPAR and CEIOPS. The positions of these organizations have been confronted in the article with the results of research carried out by independent organizations, such as PwC Luxembourg, TNS Opinion&Social and Ernst&Young. The confrontation has shown that the view of representatives of the insurance companies, intermediaries and supervisory organs on the sensitive issues to be reflected in the text of the proposed regulation, referring to the level of harmonisation, the obligation of information, conflict of interest and requirements concerning knowledge and skills of intermediaries, is clearly loaded with the interest of the particular parties, except the EIOPA. This is not a good starting point for further discussions on the final shape of the regulation in which the consumer protection ought to be treated as a priority.

---

<sup>21</sup> Gabriel Bernardino /Chairman of EIOPA/, How EIOPA is „taking the lead in consumer protection”/Speech/, 29<sup>th</sup> Progress International Seminar Geneva, 23 March 2012.