

Jerzy Łańcucki

Ochrona konsumentów w sektorze ubezpieczeń w regulacjach unijnych. Determinanty skuteczności przyjętych rozwiązań

W artykule podjęto próbę identyfikacji czynników i okoliczności, które mogą w przyszłości wpływać na skuteczność już przyjętych bądź przyjmowanych obecnie regulacji w sektorze ubezpieczeń w obszarze ochrony konsumentów. Ocena ważności tych czynników poprzedzono krótkim opisem rozwiązań dotyczących ochrony konsumentów, które znalazły się w dyrektywie Wyplacalność II, dyrektywie w sprawie dystrybucji ubezpieczeń oraz w rozporządzeniu PRIIP.

Zdaniem autora artykułu niepokój może budzić sama skomplikowana architektura legislacyjna, która nie sprzyja spójności, proporcjonalności i prostocie przyjętych rozwiązań, determinujących ich skuteczność. Niepokój budzi również duża ilość obowiązków informacyjnych nałożonych na zakłady ubezpieczeń. Konfrontacja ilości i zakresu informacji przedumownych z umiejętnościami finansowymi obecnych i przyszłych klientów zdaje się wskazywać na to, że niekoniecznie będą one miały korzystny wpływ na poprawę ochrony konsumentów.

Słowa kluczowe: ochrona konsumentów, dyrektywa Wyplacalność II, PRIIP, dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń, obowiązki informacyjne, uwarunkowania skuteczności.

1. Wprowadzenie

Europejski rynek ubezpieczeniowy jest największym rynkiem na świecie¹. Największe europejskie firmy ubezpieczeniowe działają na skalę globalną. Kraje Unii Europejskiej zamieszkuje ponad pół miliarda ludzi, działa na jej terytorium ponad 20 milionów podmiotów gospodarczych, obecnych i przyszłych konsumentów usług ubezpieczeniowych. Okoliczności te sprawiają, że unijne regulacje dotyczące usług finansowych, w tym również ubezpieczeniowych, mają duże znaczenie dla całego światowego rynku ubezpieczeniowego, zarówno dla sprzedających te usługi, jak i dla ich nabywców, a także dla gospodarek poszczególnych państw.

Światowy kryzys finansowy, zapoczątkowany w 2008 r., spowodował duży spadek zaufania do całego sektora finansowego. Warunkiem wstępnym jego odzyskania, „zasadą numer jeden” w sektorze finansowym, zdaniem G. Bernardino, musi być postawienie konsumenta w „samym sercu” działalności każdego

¹ Pod względem wielkości składki przypisanej brutto na Europę przypada 35,5%, na Amerykę Północną 29,4% i na Azję 27,5%; *World insurance in 2014*, Swiss Re Sigma, 2015, No 4, s. 34 i n.

podmiotu funkcjonującego w tym sektorze². Realizacja tego zadania nie jest łatwa choćby z uwagi na to, że nowe regulacje są wprowadzane w niekorzystnym dla całego sektora finansowego klimacie gospodarczym. Obserwowany w wielu krajach niski wzrost gospodarczy, niskie stopy procentowe, niska inflacja, spowolnienie wzrostu gospodarczego w Chinach, problemy gospodarcze Rosji, Brazylii i Indonezji, utrzymujące się napięcia gospodarcze, wszystko to potęguje ryzyka dla sektora finansowego również w Unii Europejskiej³.

W takim klimacie nasilają się tendencje do utrzymywania lub poprawy rentowności za wszelką cenę, co może w konsekwencji negatywnie wpływać na jakość usług świadczonych w sektorze ubezpieczeń oraz jakość oferowanych produktów.

Na niekorzystne tendencje na tym obszarze wskazuje raport EIOPA⁴, z którego wynika, że w ubezpieczeniach nadal mamy do czynienia z następującymi tendencjami:

- 1) niedostateczną przejrzystością materiałów reklamowych, marketingowych i promocyjnych, często wprowadzających w błąd;
- 2) brakiem rzetelnej informacji co do kosztów i opłat, a w odniesieniu do niektórych produktów na temat zwrotu z inwestycji;
- 3) niespójnością ujawnianych informacji powodującą trudności w porównywaniu produktów⁵;
- 4) utrzymującą się tendencją wzrostową w zakresie nieuzasadnionych odmów wypłaty świadczenia, sporów o wysokość odszkodowania i opóźnień w ich wypłacie.

W takich okolicznościach zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów, również poprzez działania legislacyjne, nabiera szczególnego znaczenia. Jest to tym istotniejsze z uwagi na fakt, że klienci stoją zawsze na słabszej pozycji w porównaniu z podmiotami sprzedającymi produkty ubezpieczeniowe, występuje zjawisko „asymetrii informacji”. Ubezpieczeni często nie są w stanie ocenić jakości usługi i produktu ubezpieczeniowego ani tego, czy są traktowani uczciwie i czy otrzymują właściwy produkt o wartości adekwatnej do ceny.

2. Europejskie programy działań na rzecz ochrony konsumentów

W ciągu ostatnich czterdziestu lat Unia Europejska wprowadziła szeroki wachlarz polityk i przepisów, dzięki którym starano się osiągnąć wysoki poziom ochrony konsumentów. Znaczenie tej ochrony zostało silnie podkreślone w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFEU – wersja skonsolidowana), gdzie stwierdza się m.in. (art. 169 ust. 1), że „*dążąc do popierania inte-*

² G. Bernardino, *Towards a new virtuous cycle in consumer protection in insurance*, International Consumer Protection Conference, Bucharest, 13 March 2014.

³ Zob. *European Economic Forecast*, Autumn 2015, European Economy Institutional Paper 011/November 2015, s. 1–64.

⁴ *Third Consumer Trends Report*, EIOPA, 2 December 2014, s. 3–5.

⁵ Wiele krajowych organów nadzoru wskazuje na nieodpowiedni lub niski poziom finansowych umiejętności konsumentów.

resów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów”⁶.

Pierwszy program działań na rzecz ochrony i informacji konsumentów został przyjęty przez Radę Europejską w 1975 r. W programie tym po raz pierwszy zdefiniowano główne kierunki wspólnej polityki na rzecz konsumentów, opartej na pięciu podstawowych prawach konsumenta, za które uznano⁷:

- prawo do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- prawo do ochrony interesów ekonomicznych,
- prawo do odszkodowań,
- prawo do informacji i edukacji,
- prawo do reprezentacji.

Obecnie w Unii Europejskiej realizowany jest kolejny, wieloletni program na rzecz konsumentów na lata 2014–2020⁸. Celem ogólnym programu jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, umocnienie ich pozycji i umieszczenie konsumenta „w sercu” rynku wewnętrznego. Tak sformułowany cel ogólny ma być realizowany przez następujące cele szczegółowe:

- bezpieczeństwo (wzmocnienie i zwiększenie bezpieczeństwa produktów),
- informowanie i edukowanie konsumentów,
- prawa i dochodzenie roszczeń (rozwijanie i umacnianie praw konsumentów i poprawa dostępu do prostego, skutecznego, odpowiedniego i taniego dochodzenia roszczeń),
- egzekwowanie prawa (wspieranie egzekwowania praw konsumentów oraz wspieranie konsumentów poprzez zapewnienie im porad).

Tak sformułowane cele ściśle korespondują z treścią dokumentu opracowanego przez OECD pt. „*OECD Recommendation on Good Practices for enhanced risk awareness and education on insurance issues*”, w którym stwierdza się⁹ m.in., że edukacja w kwestiach dotyczących ubezpieczeń powinna realizować dwa podstawowe cele:

- pierwszy – zwiększenie świadomości i odpowiedzialności za potencjalne ryzyka, na które jednostki są narażone, dzięki czemu ubezpieczenie może stać się najlepszym narzędziem do pokrycia tych ryzyk;
- drugi – umożliwienie obywatelom rozwijanie wiedzy, zrozumienia, zdobycia umiejętności i zaufania potrzebnych do właściwego ocenienia produktu ubezpieczeniowego, zdobycia dodatkowych informacji o produkcie oraz wiedzy, gdzie szukać obiektywnej porady lub pomocy, jeśli zajdzie taka potrzeba, a także zdobycia umiejętności umożliwiających podjęcie przemyśla-

⁶ Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.

⁷ Pierwszy program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dotyczący polityki na rzecz ochrony i informacji konsumentów, www.ukie.polskawue.gov.pl

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/ WE (Dz. Urz. UE L 84 z 20 marca 2014 r.).

⁹ „Dobre Praktyki” zostały przyjęte przez władze OECD 28 marca 2008 r., www.oecd.org

nych decyzji dotyczących ochrony siebie i swoich bliskich przed potencjalnymi ryzykami.

3. Ochrona konsumentów w ubezpieczeniowych regulacjach unijnych

Ochrona konsumenta w sektorze ubezpieczeń ma dwa wymiary: pierwszy – zapewnienie prowadzenia działalności ubezpieczeniowej w sposób gwarantujący wypłacalność i w konsekwencji pewność regulowania wszelkich zobowiązań; drugi – to pewność, że klient otrzyma informację, której rzeczywiście potrzebuje w zakresie warunków, kosztów i ryzyk związanych z produktem oraz, że będzie traktowany uczciwie otrzymując produkt, którego wartość jest adekwatna do ceny¹⁰.

W dalszej części artykułu skupimy uwagę jedynie na tych zapisach w regulacjach unijnych, które bezpośrednio dotyczą drugiego wymiaru.

Zadania związane z ochroną konsumentów, polegające przede wszystkim na propagowaniu przejrzystości, prostoty i uczciwości na rynku usług ubezpieczeniowych, powierzone zostały Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUiPPE)¹¹.

Zgodnie z rozporządzeniem Nr 1094/2010 zadania te Urząd realizuje m.in. przez (art. 9):

- a) gromadzenie i analizowanie informacji na temat tendencji w zachowaniach konsumentów;
- b) analizowanie i koordynowanie znajomości zagadnień finansowych i inicjatyw edukacyjnych realizowanych przez właściwe organy;
- c) opracowywanie norm szkoleniowych dla sektora;
- d) przyczynianie się do rozwoju wspólnych zasad ujawnień.

A. Ochrona konsumentów w dyrektywie Wypłacalność II¹²

Już w jednym z punktów preambuły tej dyrektywy (pkt 16) stwierdza się, że głównym celem regulacji i nadzoru zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji jest odpowiednia ochrona ubezpieczających i beneficjentów. Inne cele, takie jak stabilność finansowa oraz uczciwe i stabilne rynki, również powinny być brane pod uwagę, ale nie może to prowadzić do podważania celu głównego.

W odniesieniu do ubezpieczeń innych niż na życie sformułowano zapis (art. 183), że przed zawarciem umowy ubezpieczenia, zakład ubezpieczeń udziela ubezpieczającemu informacji na temat prawa właściwego dla umo-

¹⁰ J. Łańcucki, *Wpływ nowych regulacji unijnych na funkcjonowanie rynku ubezpieczeniowego*, Prawo Asekuracyjne 2014, nr 3, s. 8.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/UE (Dz. Urz. UE L 331 z 15 grudnia 2010 r.).

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II), Dz. Urz. UE L 335 z 17 grudnia 2009 r.

wy, w przypadku gdy strony nie mają swobody wyboru oraz możliwości dokonania przez strony wyboru prawa właściwego, oraz prawa, które proponuje ubezpieczyciel. Zakład ubezpieczeń informuje również ubezpieczającego na temat trybu rozpatrywania skarg i zażaleń zgłoszonych przez ubezpieczających i dotyczących tych umów, przy czym podkreśla się, że powyższe obowiązki zakładu stosuje się tylko w przypadku, gdy ubezpieczający jest osobą fizyczną.

Znacznie szerzej i szczegółowiej opisane są obowiązki informacyjne dotyczące ubezpieczeń na życie (art. 185). Stwierdza się w tym artykule, że przed zawarciem umowy ubezpieczenia na życie, ubezpieczającemu przekazuje się co najmniej następujące informacje:

- a) na temat samego zakładu ubezpieczeń prowadzącego działalność w zakresie ubezpieczeń na życie:
 - nazwę zakładu, formę prawną, adres siedziby, nazwę państwa, w którym mieści się siedziba oraz konkretne odniesienia do sprawozdania na temat wypłacalności i kondycji finansowej, umożliwiające ubezpieczającemu łatwy dostęp do tych informacji;
- b) dotyczące zobowiązania:
 - definicję poszczególnych świadczeń i opcji,
 - czas obowiązywania umowy,
 - sposób rozwiązania umowy,
 - sposoby opłacania składek i okresy płatności,
 - sposoby obliczania i podziału premii,
 - wskazanie wartości wykupu, wysokości sumy ubezpieczenia, w przypadku zamiany na ubezpieczenie bezskładkowe oraz zakresu gwarancji,
 - w przypadku ubezpieczeń wyrażonych w jednostkach funduszków inwestycyjnych, definicję jednostek, z którymi świadczenia są związane,
 - uzgodnienia dotyczące możliwości wycofania się z umowy ubezpieczenia lub zmiany jej warunków w określonym czasie po jej zawarciu,
 - uzgodnienia dotyczące sposobów rozpatrywania zażaleń wnoszonych przez ubezpieczających, ubezpieczonych na życie lub beneficjentów¹³, w ramach umowy ubezpieczenia.

Oprócz tego są dostarczane szczegółowe informacje w celu zapewnienia właściwego zrozumienia ryzyk leżących u podstaw umowy ubezpieczenia. Przez cały okres obowiązywania umowy ubezpieczający jest powiadamiany o wszelkich zmianach dotyczących ogólnych i szczegółowych warunków ubezpieczenia oraz nazwy zakładu ubezpieczeń na życie, jego formy prawnej lub adresu siedziby. Powyższe informacje muszą być przedstawione w sposób jasny i dokładny na piśmie, w języku urzędowym państwa członkowskiego zobowiązania.

¹³ Pojęcie beneficjenta obejmuje dowolną osobę fizyczną lub prawną, której zgodnie z umową ubezpieczenia przysługuje dane prawo.

B. Zakres obowiązków informacyjnych w dyrektywie w sprawie dystrybucji ubezpieczeń¹⁴

Cele tej dyrektywy, zmieniającej i zastępującej dyrektywę w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (2002/92/EC) można ogólnie określić następująco¹⁵:

- 1) dąży do poprawy regulacji ubezpieczeniowej dotyczącej sprzedaży detalicznej w sposób ułatwiający rynkową integrację;
- 2) ustanawia warunki niezbędne do uczciwej konkurencji pomiędzy dystrybutorami produktów ubezpieczeniowych;
- 3) wzmacnia ochronę ubezpieczonych, w szczególności w odniesieniu do produktów w ubezpieczeniach na życie z elementami inwestycyjnymi.

W szczególności nowa dyrektywa ma na celu:

- 1) rozszerzenie zakresu stosowania na wszystkie kanały dystrybucji produktów ubezpieczeniowych, w tym, w oparciu o proporcjonalne wymagania, na tych, którzy sprzedają produkty ubezpieczeniowe jako dodatkowe;
- 2) identyfikację, zarządzanie i zminimalizowanie konfliktu interesów;
- 3) wzmocnienie sankcji administracyjnych, a także środków, które powinny być stosowane w przypadku naruszenia najważniejszych postanowień;
- 4) zwiększenie użyteczności i obiektywności doradztwa ubezpieczeniowego;
- 5) zapewnienie, że kwalifikacje sprzedającego produkty ubezpieczeniowe są adekwatne do produktów, które sprzedaje.

Aby zagwarantować klientom taki sam poziom ochrony ubezpieczeniowej i korzystanie z porównywalnych standardów, wprowadzono do dyrektywy przepisy dotyczące obowiązku ujawniania wielu istotnych informacji. W konsekwencji, konsumenci i inwestorzy detaliczni kupujący produkty ubezpieczeniowe będą czerpać korzyści z¹⁶:

- 1) większej przejrzystości – dystrybutorzy produktów ubezpieczeniowych będą bardziej „przejrzysti” w zakresie ceny i kosztów swoich produktów, tak żeby było jasne dla konsumenta za co płaci. Co ważniejsze, konsument będzie wiedział, czy sprzedający produkt ubezpieczeniowy ma osobistą motywację ekonomiczną w sprzedaży konkretnego produktu;
- 2) lepszej i bardziej zrozumiałej informacji, umożliwiającej podejmowanie świadomej decyzji w oparciu o znormalizowany dokument „*Product Information Document*” dla produktów w ubezpieczeniach nie na życie;
- 3) tego, że kiedy produkty ubezpieczeniowe będą oferowane w pakietach z innymi wyrobami lub usługami, konsumenci będą mieli wybór, czy kupić podstawowy wyrób albo usługę z – lub bez polisy – ubezpieczeniowej.

¹⁴ Przy omawianiu treści dyrektywy korzystano ze sprawozdania uzupełniającego z 3 listopada 2015 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego, A8-0315/215. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie dystrybucji ubezpieczeń została uchwalona przez Parlament Europejski w dniu 24 listopada 2015 r.

¹⁵ Insurance distribution: Council confirms agreement with EP, Council of the EU, 615/15, 22/07/2015.

¹⁶ *Commission welcomes deal to improve consumer protection for insurance products*, European Commission – Press release, Brussels, 1 July 2015.

W art. 18 omawianej dyrektywy opisane są ogólne informacje, które powinny być dostarczane przez pośrednika ubezpieczeniowego lub zakład ubezpieczeń. Stwierdza się w nim, że państwa członkowskie ustanawiają przepisy zapewniające, że:

- a) odpowiednio wcześniej przed zawarciem umowy ubezpieczenia, pośrednik ubezpieczeniowy ujawnia klientom następujące informacje:
 - 1) swoją tożsamość, adres oraz fakt bycia pośrednikiem ubezpieczeniowym,
 - 2) czy świadczy on jakiegokolwiek rodzaju doradztwo związane ze sprzedawanymi produktami ubezpieczeniowymi,
 - 3) procedury umożliwiające klientom i innym zainteresowanym stronom składanie skarg dotyczących pośredników oraz pozasądowe procedury odszkodowawcze i reklamacyjne,
 - 4) rejestr, do którego jest wpisany i środki umożliwiające sprawdzenie, czy dokonano jego rejestracji,
 - 5) czy pośrednik reprezentuje klienta, czy też działa na rzecz i w imieniu zakładu ubezpieczeń;
- b) odpowiednio wcześniej przed zawarciem umowy ubezpieczenia zakład ubezpieczeń ujawnia klientom informacje zapisane powyżej w punktach 1–3.

W kolejnym artykule (art. 19) zawarte są wymagania co do zakresu dostarczanych klientowi przez pośrednika, odpowiednio wcześniej przed zawarciem umowy ubezpieczenia, określonych informacji mających związek z konfliktem interesów i przejrzystością.

Doradztwo oraz standardy regulujące sprzedaż, w ramach której doradztwo nie jest świadczone składają się na treść artykułu 20.

Przed zawarciem każdej umowy ubezpieczenia dystrybutor ubezpieczeń określa, na podstawie informacji dostarczanych przez klienta, potrzeby i wymagania klienta i przekazuje mu obiektywną informację o produkcie ubezpieczeniowym, w zrozumiałej formie pozwalającej klientowi na podjęcie świadomej decyzji. W przypadku świadczenia doradztwa, przed zawarciem każdej konkretnej umowy ubezpieczenia dystrybutor ubezpieczeń dostarcza klientowi indywidualną rekomendację, wyjaśniającą dlaczego dany produkt najlepiej będzie odpowiadał potrzebom i oczekiwaniom klienta.

Dokument zawierający informacje o produkcie ubezpieczeniowym sporządzany jest przez wytwórcę produktów ubezpieczeniowych nie na życzenie (umieszczonych w Aneksie I dyrektywy 2009/138/EC) i powinien:

- a) być krótki i wyraźnie wyodrębniony,
- b) musi mieć wygląd i strukturę ułatwiające jego czytanie przy użyciu czcionki o czytelnej wielkości,
- c) nie utrudniać zrozumienia w sytuacji, kiedy w dokumencie użyto kolorów, a jest on drukowany lub kopiowany w wersji czarno-białej,
- d) być sporządzony w językach urzędowych, lub w jednym z języków urzędowych używanych w części państwa członkowskiego, gdzie produkty ubezpie-

- czeniowe są oferowane, lub po wyrażeniu zgody przez konsumenta i dystrybutora, w innym języku,
- e) być dokładny i nie wprowadzać w błąd.
- Omawiany dokument musi zawierać następujące informacje:
- a) o rodzaju ubezpieczenia,
 - b) o zakresie ubezpieczenia (zakres ryzyk, suma ubezpieczenia, wyłączenia), a w stosownych przypadkach o zakresie geograficznym,
 - c) o sposobie i czasie płatności składek,
 - d) o głównych wyłączeniach odpowiedzialności,
 - e) o obowiązkach przy zawieraniu umów, w trakcie jej trwania i w przypadku wystąpienia szkody,
 - f) o czasie trwania umowy, łącznie z datą rozpoczęcia i zakończenia umowy,
 - g) o trybie rozwiązania umowy.

Rozdział szósty omawianej dyrektywy zawiera zapisy dotyczące dodatkowych wymagań w odniesieniu do ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych. W art. 29, poświęconym informacjom dla klienta, stwierdza się, że odpowiednio wcześniej przed zawarciem umowy ubezpieczenia klient lub potencjalny klient powinien otrzymać odpowiednią informację dotyczącą wszystkich kosztów i związanych z umową opłat. Winna ona zawierać przynajmniej następujące treści:

- a) kiedy doradztwo jest świadczone, czy pośrednik ubezpieczeniowy lub zakład ubezpieczeń dostarczają klientowi okresową ocenę odpowiedności ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego polecanego temu klientowi;
- b) jeżeli chodzi o informację o ubezpieczeniowych produktach inwestycyjnych i proponowanych strategiach inwestycyjnych, stosowne wytyczne oraz ostrzeżenia dotyczące ryzyka związanego z tymi produktami lub proponowanymi poszczególnymi strategiami inwestycyjnymi;
- c) jeżeli chodzi o informacje o wszystkich kosztach i opłatach dodatkowych, które mają zostać ujawnione, informacje dotyczące dystrybucji tych produktów, w tym informacje o kosztach doradztwa, kiedy ma to znaczenie, o kosztach rekomendowania i sprzedaży oraz o sposobie zapłaty za te czynności przez klienta.

Świadcząc usługę doradztwa, w odniesieniu do omawianych produktów, pośrednik ubezpieczeniowy i zakład ubezpieczeń uzyskują niezbędną informację na temat wiedzy i doświadczenia klienta, lub potencjalnego klienta, w zakresie inwestowania, odpowiednich dla danego rodzaju produktu lub usługi, oraz na temat osobistej sytuacji finansowej klienta obejmującej jego zdolność do ponoszenia strat i jego celów inwestycyjnych, w tym tolerancji na ryzyko (art. 30).

W oparciu o takie informacje pośrednik ubezpieczeniowy lub zakład ubezpieczeń powinni polecać klientom, lub potencjalnym klientom, ubezpieczeniowe produkty inwestycyjne z przekonaniem, że są one odpowiednie dla niego, w szczególności w związku z jego tolerancją na ryzyko i zdolnością do ponoszenia strat.

C. Ochrona konsumentów w rozporządzeniu nr 1286/2014 dotyczącym detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP)¹⁷

Inwestorom indywidualnym coraz częściej na rynku finansowym oferowane są różnego rodzaju detaliczne produkty zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowe produkty inwestycyjne¹⁸. Informacje ujawniane tym inwestorom w odniesieniu do PRIIP, z racji swojej złożoności, skomplikowanego języka i selektywnego doboru nie pomagają inwestorom indywidualnym zarówno w zrozumieniu ich cech, jak i ich porównywaniu. W konsekwencji inwestorzy indywidualni dokonują często inwestycji bez zrozumienia związanego z nimi ryzyka i kosztów, ponosząc w związku z tym nieprzewidziane straty.

W poszczególnych krajach członkowskich i w różnych sektorach oferujących te produkty występują odmienne zasady dotyczące PRIIP, co w konsekwencji tworzy nierówne warunki konkurencji między poszczególnymi produktami i kanałami dystrybucji.

Różne podejścia do ujawniania informacji dotyczących PRIIP, utrudniające tworzenie takich samych warunków działania dla twórców różnych PRIIP oraz podmiotów doradzających w zakresie tych produktów lub je sprzedających, zakłócają tym samym konkurencję oraz prowadzą do nierównych poziomów ochrony inwestorów. Zatem celem rozporządzenia (zob. art. 1) jest podniesienie poziomu ochrony inwestorów indywidualnych oraz zwiększenie ich zaufania do PRIIP. Rozporządzenie ma zastosowanie do twórców PRIIP, osób doradzających w zakresie PRIIP oraz do sprzedających te produkty.

Omawiane rozporządzenie stwarza ramy dla ustanowienia wspólnego standardu dla dokumentów zawierających kluczowe informacje w jednakowy sposób, tak aby umożliwić harmonizację formatu i treści tych dokumentów.

Poprawa jakości ujawnianych informacji dotyczących PRIIP ma zasadnicze znaczenie dla odbudowy zaufania inwestorów indywidualnych do rynków finansowych. Rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich produktów, bez względu na ich formę lub konstrukcję, które tworzone są przez sektor usług finansowych w celu zapewnienia inwestorom indywidualnym możliwości inwestycyjnych. W przypadku ubezpieczeń dotyczy to jedynie umów ubezpieczenia na życie z elementami inwestycyjnymi, a zatem zapisów rozporządzenia nie stosuje się do ubezpieczeń na życie, w przypadku gdy świadczenia z umowy ubezpieczenia są wypłacane wyłącznie w przypadku śmierci lub w związku z niezdolnością z powodu uszczerbku na zdrowiu, choroby lub niepełnosprawności (art. 2).

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP), Dz. Urz. UE L 352 z 9 grudnia 2014 r.

¹⁸ „Ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny” oznacza produkt ubezpieczeniowy zapewniający wartość w dniu zapadalności lub wartość wykupu, w przypadku gdy ta wartość w dniu zapadalności lub wartość wykupu jest całkowicie lub częściowo narażona, bezpośrednio lub pośrednio na wahania rynków – art. 4 pkt 2 rozporządzenia PRIIP.

Należy podkreślić, że w przypadku, kiedy twórcy PRIIP podlegają omawianemu rozporządzeniu, podlegają oni również dyrektywie Wypłacalność II, czyli mówiąc inaczej – stosuje się do nich zarówno niniejsze rozporządzenie, jak i dyrektywę 2009/138/WE. Dokument zawierający kluczowe informacje musi być dokumentem odrębnym, nie tylko wyraźnie oddzielnym od materiałów marketingowych, ale również niezawierającym odniesień do tych materiałów (art. 6 ust. 2). Informacje zawarte w tym dokumencie (art. 6 ust. 1) stanowią informacje przedumowne. Dokument zawierający kluczowe informacje sporządzany jest jako krótki dokument, napisany w zwięzły sposób, nieprzekraczający trzech stron w formacie A4 w formie po wydruku. Musi on (art. 6 ust. 4):

- 1) mieć wygląd i strukturę ułatwiające jego czytanie, przy użyciu czcionki o czytelnej wielkości;
- 2) koncentrować się na kluczowych informacjach, których potrzebuje inwestor indywidualny;
- 3) być jasno sformułowany oraz napisany językiem i stylem, które przekazują treść w sposób ułatwiający zrozumienie informacji, a w szczególności językiem jasnym, zwięzłym i zrozumiałym.

Jeżeli w dokumencie tym użyto kolorów, nie mogą one utrudniać zrozumienia informacji. Dokument ten sporządza się w językach urzędowych lub w jednym z języków urzędowych używanych w części państwa członkowskiego, gdzie jest dystrybuowany PRIIP.

Szczegółowy opis wszystkich informacji, które powinny znaleźć się w dokumencie zawiera art. 8 omawianego rozporządzenia. Osoba doradzająca w zakresie PRIIP lub go sprzedająca przekazuje inwestorom dokument zawierający kluczowe informacje z należyтым wyprzedzeniem, zanim inwestorzy indywidualni zostaną związani jakąkolwiek umową lub ofertą dotyczącą PRIIP (art. 13 ust. 1). Jest on przekazywany inwestorom indywidualnym nieodpłatnie (art. 14 ust. 1), na jednym z następujących nośników informacji (art. 14 ust. 2):

- w formie papierowej, co powinno być opcją domyślną w przypadku, gdy PRIIP jest oferowany osobiście;
- na trwałym nośniku informacji innym niż papier, po spełnieniu określonych w rozporządzeniu warunków (art. 14 ust. 4);
- za pośrednictwem strony internetowej w przypadku, gdy spełnione są warunki określone w rozporządzeniu (art. 14 ust. 5).

D. Uprawnienia do interwencji w odniesieniu do produktu

Zgodnie z art. 9 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1094/2010, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUiPPE) może, gdy określone warunki zostały spełnione, tymczasowo wprowadzić w Unii zakazy lub ograniczenia w zakresie wprowadzenia do obrotu, dystrybucji lub sprzedaży niektórych ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych lub ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych o pewnych

określonych cechach (art. 16), ale tylko wówczas, gdy spełnione są wszystkie następujące warunki:

- 1) proponowane działanie dotyczy znaczącego problemu w dziedzinie ochrony inwestorów lub zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania i integralności rynków finansowych lub dla stabilności części lub całego unijnego systemu finansowego;
- 2) wymogi regulacyjne w ramach prawa unijnego, które mają zastosowanie do danego ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego, nie przeciwdziałają temu zagrożeniu;
- 3) właściwy organ lub właściwe organy nie podjęły działań w celu przeciwdziałania zagrożeniu lub podjęte działania w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają zagrożeniu.

Podejmując działania opisane powyżej EUNUiPPE musi zapewnić, aby działania te nie miały niekorzystnego wpływu na efektywność rynków finansowych ani na inwestorów, który to wpływ byłby niewspółmierny do korzyści płynących z tych działań lub nie stwarzały ryzyka arbitrażu regulacyjnego.

Omawiane działanie podjęte przez EUNUiPPE ma charakter nadrzędny wobec wszelkich wcześniejszych działań podjętych przez właściwy organ. Komisja Europejska przyjmuje akty delegowane, określające kryteria i czynniki, które mają być uwzględniane przez EUNUiPPE przy ustalaniu, kiedy występują znaczące problemy w dziedzinie ochrony inwestorów. Te kryteria i czynniki obejmują:

- stopień złożoności danego ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego oraz związek z typem inwestora, któremu jest on sprzedawany i oferowany;
- wielkość lub wartość nominalną ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego;
- stopień innowacyjności danego ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego, działalności lub praktyki oraz
- dźwignię dotyczącą danego produktu lub danej praktyki.

W oparciu o postanowienia kolejnego artykułu (art. 17) również właściwy organ może wprowadzić w swoim państwie członkowskim lub na jego terytorium zakazy lub ograniczenia w zakresie podobnym jak EUNUiPPE na terenie Unii.

Właściwy organ może podjąć wspomniane działanie, jeżeli na podstawie uzasadnionych argumentów upewni się, że:

- a) ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny wzbudza poważne obawy dotyczące ochrony inwestorów lub stwarza zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania i integralności rynków finansowych w co najmniej jednym państwie członkowskim;
- b) istniejące wymogi regulacyjne w prawie Unii, które mają zastosowanie do ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego, w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają zagrożeniom, o których mowa powyżej, a problem nie zostanie lepiej rozwiązany dzięki lepszemu nadzorowi lub egzekwowaniu istniejących wymogów;

- c) działanie jest proporcjonalne, biorąc pod uwagę charakter zidentyfikowanych zagrożeń, poziom wiedzy zainteresowanych inwestorów lub uczestników rynku oraz prawdopodobny skutek działania dla inwestorów, którzy mogą posiadać lub wykorzystywać dany ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny;
- d) właściwy organ przeprowadził należyte konsultacje z właściwymi organami w innych państwach członkowskich, na które dane działanie może wywrzeć znaczący wpływ oraz
- e) działanie nie ma skutku dyskryminującego w odniesieniu do usług świadczonych lub działalności prowadzonej z innego państwa członkowskiego.

Właściwy organ danego państwa może wprowadzić zakazy lub ograniczenia pod warunkiem, że najpóźniej na jeden miesiąc przed planowanym momentem wejścia tego środka w życie przekaze pisemnie lub w inny uzgodniony przez organy sposób do wszystkich pozostałych zaangażowanych właściwych organów oraz do EUNUiPPE szczegółowe informacje dotyczące:

- a) ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego, do którego odnosi się planowane działanie,
- b) dokładnego charakteru planowanego zakazu lub ograniczenia oraz planowanego momentu jego wejścia w życie,
- c) dowodów, na których oparł swoją decyzję oraz na podstawie których upewnił się, że spełniony jest każdy z pięciu warunków opisanych powyżej¹⁹.

W omawianym rozporządzeniu (art. 19) znajdują się również zapisy dotyczące skarg i dochodzenia roszczeń. Twórcy PRIIP oraz osoby doradzające w zakresie PRIIP lub go sprzedające muszą ustanowić odpowiednie procedury i mechanizmy, które zapewnią, aby:

- a) inwestorzy indywidualni dysponowali skutecznym sposobem złożenia skargi przeciw twórcy PRIIP,
- b) inwestorzy indywidualni, którzy złożyli skargę w odniesieniu do dokumentu zawierającego kluczowe informacje, otrzymali merytoryczną odpowiedź terminowo i w należyty sposób,
- c) skuteczne procedury dochodzenia roszczeń były dostępne dla inwestorów indywidualnych także w przypadku sporów transgranicznych,

4. Czynniki i okoliczności wpływające na skuteczność przyjętych regulacji

Postanowienia dotyczące bezpośrednio lub pośrednio ochrony konsumentów znalazły się w przyjętych regulacjach na trzech poziomach. Poziom pierwszy to dyrektywa Wypłacalność II i jej nowelizacja oraz dyrektywa w sprawie

¹⁹ W dokumencie przygotowanym przez EUNUiPPE (EIOPA) na życzenie Komisji Europejskiej dotyczącym środków określających kryteria i czynniki, które powinny być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu w Unii zakazu lub ograniczeń, stwierdza się, że trudno byłoby w sposób wyczerpujący i szczegółowy przedstawić progę, których przekroczenie skutkowałoby podjęciem decyzji o interwencji. *Technical advice on criteria and factors to be taken into account in applying product intervention powers*, EIOPA – 15/564 z 29 czerwca 2015 r.

dystrybucji ubezpieczeń, poziom drugi tworzą akty delegowane, a poziom trzeci – wiążące standardy techniczne oraz wytyczne nadzorcze²⁰. Na każdym z tych poziomów poddano regulacji problematykę ochrony konsumenta. Każda z regulacji wymagających implementacji do prawa krajowego pociąga za sobą ryzyko tzw. *goldplatingu*, czyli powstania sytuacji, w której krajowe przepisy będą nakładały na zakłady ubezpieczeń większe rygory, niż wynikałoby to z przepisów wspólnotowych. W konsekwencji może to spowodować poważne zakłócenia w konkurencyjności i stosowaniu jednolitych reguł gry na rynku dla podmiotów działających lokalnie, regionalnie i globalnie.

W badaniach przeprowadzonych przez CSFI (Centre for the Study of Financial Innovation)²¹ w 2015 r. zwraca się uwagę na szereg ryzyk, które zarówno obecnie, jak i w przyszłości będą znacząco wpływać na funkcjonowanie sektora ubezpieczeniowego. Zdecydowanie na pierwszym miejscu plasuje się powszechna obawa zakładów ubezpieczeń, pośredników ubezpieczeniowych i podmiotów z nimi współpracujących o skutki „zalewu regulacyjnego”, którego w ostatnich latach doświadcza branża ubezpieczeniowa. Choć na ogół nie kwestionuje się korzyści płynących z silniejszej regulacji, to jednak duża liczba nowych inicjatyw regulacyjnych jest postrzegana jako nowa klasa ryzyka – dostosowania regulacyjnego. Proces dostosowania generuje dodatkowe koszty, pochłania wiele dodatkowego czasu poświęconego na zarządzanie i nie sprzyja wzrostowi konkurencyjności.

Koszty związane ze spełnieniem nowych wymogów kapitałowych i dostosowania się do obowiązujących regulacji są postrzegane przez branżę jako czynnik negatywnie oddziałujący na dochodowość oraz wzrost sprzedaży i zniechęcający do innowacji. Zdaniem przedstawicieli zakładów ubezpieczeń, Europa w ochronie konsumenta posunęła się zbyt daleko, dostarczając instrumentów, z których klienci nie będą potrafili ani nie będą chcieli skorzystać.

Liczba i jakość nowych regulacji wywołuje problemy związane z zarządzaniem. Jest ich zbyt dużo i są zbyt skomplikowane, co stwarza ryzyko, że nie będą w pełni zrozumiane, w konsekwencji może to oznaczać, że nie uczynią systemu ubezpieczeń bardziej bezpiecznym.

Nowe regulacje wpłyną na eliminację mniejszych zakładów ubezpieczeń i zredukują różnorodność oferowanych produktów. Będzie to spowodowane ustanowieniem wyższych wymogów kapitałowych, wprowadzeniem standardów zarządzania ryzykiem, rosnącymi kosztami inwestycji w nowe technologie oraz formy sprzedaży. Aby sprostać tym wyzwaniom, trzeba będzie prowadzić działalność w odpowiedniej skali.

²⁰ Traktat z Lizbony (2009) wprowadził nową klasyfikację aktów prawnych. Instytucje europejskie mogą przyjmować pięć rodzajów aktów: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Wprowadził w art. 289, 290 i 291 TFUE precyzyjne rozróżnienie na akty ustawodawcze, akty delegowane i akty wykonawcze.

²¹ *Insurance Banana Skins 2015, the CSFI Survey of the risks facing insurers*, Centre for the Study of Financial Innovation, July 2015, s. 1–33.

Zdaniem branży ubezpieczeniowej problemem może też być spójność implementacji, a ściślej – ryzyko jej braku w przypadku implementacji dyrektywy Wyplacalność II, co negatywnie będzie wpływało na konkurencyjność i kreowanie sposobności dla arbitrażu regulacyjnego.

Na inne aspekty ryzyka legislacyjnego zwracają uwagę członkowie federacji Insurance Europe²². Zakłady ubezpieczeń są świadome, że dobrze poinformowany konsument jest lepiej przygotowany do podejmowania decyzji w sposób bardziej świadomy i w rezultacie jest on lepiej chroniony przed możliwością szkodliwych zdarzeń.

Jednakże większa ilość informacji nie jest równoznaczna z lepszą informacją. Wiele regulacji unijnych obciążonych jest ryzykiem nadmiaru informacji dla konsumentów, materializującym się niekorzystnie w momencie dokonywania wyboru produktów ubezpieczeniowych.

Zdaniem zakładów ubezpieczeń, ujawnienie zbyt wielu informacji przynosi efekt odwrotny do zamierzonego. Dezorientuje konsumentów i odwraca ich uwagę od najważniejszych informacji, takich jak np. zakres pokrycia i wyłączenia odpowiedzialności. Uważają oni ponadto, że celem regulacji powinno być dostarczanie właściwych informacji o wysokiej jakości niż informacji w dużej ilości.

Należy też zwrócić uwagę na to, że istotne dla całego rynku ubezpieczeniowego poszczególne regulacje są procedowane i uchwalane bez głębszej analizy treści innych regulacji, co skutkuje wzrostem złożoności i zagmatwaniem całej architektury legislacyjnej. W konsekwencji prowadzi to do powielania i dublowania obowiązków informacyjnych zawartych w regulacjach dotyczących ubezpieczeń. W najszerszym zakresie dotyczy to:

- powielania i kumulowania się informacji przedumownych zawartych w regulacji PRIIP i dyrektywie Wyplacalność II;
- powielania obowiązków informacyjnych w odniesieniu do ujawniania kosztów i opłat w regulacji PRIIP i dyrektywie w sprawie dystrybucji ubezpieczeń w części poświęconej dodatkowym wymaganiom dotyczącym ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych.

W związku z tym powstaje ryzyko, że konsumenci otrzymają dwukrotnie podobną informację, ale inaczej sformułowaną i przedstawioną w odmiennej formie. Ryzyko to jest szczególnie duże w przypadku ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych. Według szacunków Insurance Europe, obecnie w oparciu o obowiązujące do tej pory regulacje, konsument kupujący taki produkt *on line* od brokera musi otrzymać przed zawarciem umowy ok. 75 różnego rodzaju informacji. Natomiast wraz z wejściem w życie zapisów regulacji dotyczących PRIIP, dyrektywy Wyplacalność II oraz dyrektywy w sprawie dystrybucji ubezpieczeń liczba ta wzrośnie do 147²³.

²² *Ensuring consumers are appropriately informed*, Insurance Europe, 14 April 2015 (Insight Briefing).

²³ *Stocktaking and challenges of the EU financial service regulation*. European Parliament public hearing, Brussels, 16 June 2015.

Można mieć poważne wątpliwości, czy ta inflacja informacji rzeczywiście pomoże konsumentom w podjęciu bardziej świadomej decyzji i dokonaniu wyboru produktu ubezpieczeniowego najlepiej dostosowanego do ich potrzeb. Jednocześnie należy podkreślić, że ostatecznie to klienci zakładów ubezpieczeń zapłacą cenę za koszty związane z wymogami regulacyjnymi, spotykając się ze znacznie skromniejszą ofertą produktową.

W regulacjach unijnych najczęściej przyjmuje się, że typowy konsument to przeciętny konsument, który jest dostatecznie dobrze poinformowany oraz dostatecznie uważny i ostrożny, z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych i językowych. Jednak test przeciętnego konsumenta nie może być testem statycznym. W celu ustalenia typowej reakcji przeciętnego konsumenta w danym przypadku krajowe sądy i organy administracyjne muszą polegać na własnej umiejętności oceny, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości²⁴. Trzeba jeszcze pamiętać i o tym, co jest szczególnie ważne z racji dużej złożoności i długofalowych konsekwencji zakupu określonych produktów ubezpieczeniowych – o kategorii „szczególnie wrażliwych konsumentów” opierającej się na definicji podatności jako cechy wewnętrznej i odnoszącej się do zróżnicowanej grupy złożonej z osób na stałe zaliczanych do tej kategorii – ze względu na swoje upośledzenie umysłowe, fizyczne lub psychiczne, wiek, łatwowierność lub płeć. Kategoria ta powinna również obejmować konsumentów znajdujących się we „wrażliwej sytuacji”, czyli konsumentów w stanie tymczasowej bezsilności, wynikającej z różnicy pomiędzy stanem i cechami indywidualnymi z jednej strony a środowiskiem zewnętrznym z drugiej strony, przy uwzględnieniu takich kryteriów jak wykształcenie, sytuacja społeczna, sytuacja finansowa, dostęp do internetu itp. Należy przy tym mieć na uwadze to, że każdy konsument może w którymś momencie swojego życia stać się szczególnie „wrażliwym” konsumentem, ze względu na czynniki zewnętrzne i ich interakcje z rynkiem lub ze względu na trudności z dostępem do istotnych dla konsumentów informacji oraz z ich zrozumieniem, a tym samym być wprowadzonym w błąd²⁵.

Niwelowaniu „asymetrii informacji” pomiędzy sprzedającym i kupującym ma służyć podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia umiejętności finansowych²⁶ konsumentów. Szczególną wagę przykładają się do edukacji finansowej. Jednak wiele badań wskazuje na to, że edukacja w zakresie usług finansowych ma minimalny wpływ na zachowania w korzystaniu z tych usług. Dotyczy to w szczególności populacji o niskich dochodach. Ponadto badania wykazują, że zasób wiedzy przekazywany w ramach edukacji finansowej na różnych

²⁴ Zob. pkt. 18 i 19 preambuły dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. o nieuczciwych praktykach handlowych (Dz. Urz. UE L 149), s. 25.

²⁵ Strategia na rzecz wzmocnienia praw konsumentów znajdujących się niekorzystnej sytuacji. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie strategii na rzecz wzmocnienia praw szczególnie wrażliwych konsumentów (Dz. Urz. UE L 264), s. 13.

²⁶ Umiejętności finansowe to połączenie świadomości, wiedzy, umiejętności i postaw, zachowań niezbędnych do podjęcia rozsądnych decyzji finansowych i ostateczne osiągnięcie indywidualnego dobrostanu, PISA 2012 Assessment and Analytical Framework OECD 2013, s. 144.

poziomach: szkoła podstawowa, średnia, wyższa, edukacja dorosłych, szybko się starzeje i już po 20 miesiącach ma znikomy wpływ na zachowania konsumentów²⁷.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, należy z dużą ostrożnością podchodzić do skuteczności działań regulacyjnych w zakresie ochrony konsumentów, które w istotny sposób, zdaniem projektodawców, poprzez znaczące rozszerzenie obowiązków informacyjnych powinny przyczynić się do lepszej ochrony konsumentów.

5. Podsumowanie

Mając na uwadze fakt, że transpozycja i wdrożenie reformy uregulowań sektora finansowego, w tym ubezpieczeniowego, wciąż trwają i nie zostały zakończone – w szczególności nie sfinalizowano jeszcze wielu aktów delegowanych i wykonawczych – trudno przesądzać, czy i na ile reforma ta w rzeczywistości poprawi pozycję konsumentów.

Niepokój może budzić rosnący stopień złożoności, przejawiający się coraz większą liczbą coraz bardziej szczegółowych przepisów regulacyjnych i nadzorczych, przyjmowanych na coraz większej liczbie poziomów, przewidujących wymogi na szczeblu międzynarodowym, europejskim i krajowym²⁸.

Przeprowadzona w artykule analiza istotnych dla rynku ubezpieczeniowego regulacji wskazuje na to, że nie posiadają one istotnych cech – spójności, konsekwencji, proporcjonalności i prostoty, zapewniających tym regulacjom wydajność i skuteczność.

Przykładem tego może być architektura legislacyjna w zakresie obowiązków informacyjnych. Z pozoru klarowne w założeniu rozwiązanie, że znormalizowany dokument informacyjny o produkcie w odniesieniu do ubezpieczeń na życie znajdzie się przede wszystkim w dyrektywie Wypłacalność II, w odniesieniu do ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych w rozporządzeniu PRIIP i w dyrektywie w sprawie dystrybucji ubezpieczeń, w której znajdują się również zapisy dotyczące produktów nie na życie, z racji powielania obowiązków informacyjnych i konieczności uwzględnienia obowiązków informacyjnych zawartych w już obowiązujących regulacjach²⁹, trudno uznać za rozwiązanie racjonalne.

W omawianych w artykule regulacjach przyjęto również założenie, że rozszerzenie ilości i zakresu informacji, które zobowiązane są dostarczyć klientom zakłady ubezpieczeń przed zawarciem umowy ubezpieczenia, służyć rzeczywistym potrzebom klientów. Opisane w artykule okoliczności zdają się tego nie

²⁷ Zamiast wielu D. Fernandes, J.G. Lynch, R.G. Netemeyer, *Financial literacy, financial education, and downstream financial behaviors*, Management Science 2014, No 8, pp. 186/L83.

²⁸ *W sprawie bilansu obecnej sytuacji i przyszłych wyzwań związanych z regulacją usług finansowych w UE: Wpływ unijnych ram dotyczących regulacji finansowych i unii rynków kapitałowych oraz dalsze działania na rzecz ich usprawnienia*, Parlament Europejski, Komisja Gospodarcza i Monetarna (projekt sprawozdania 26.8.2015/2015/2106/INI).

²⁹ W dyrektywie dotyczącej handlu elektronicznego i dyrektywie dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość.

potwierdzać. Skłaniają raczej do sformułowania wniosku ogólnego, że nadmiar informacji prowadzi do deficytu wiedzy i niekoniecznie zwiększa ochronę konsumentów.

prof. dr hab. Jerzy Łańcucki

prof. zw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Bibliografia

- Bernardino G., *Towards a new virtuous cycle in consumer protection in insurance*, International Consumer Protection Conference, Bucharest, 13 March 2014
- Commission welcomes deal to improve consumer protection for insurance products*, European Commission – Press release, Brussels, 1 July 2015
- Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych... (Dz. Urz. UE L 149 z 11 czerwca 2005 r.)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II), (Dz. Urz. UE L 335 z 17 grudnia 2009 r.)
- Ensuring consumers are appropriately informed*, Insurance Europe, 14 April 2015 (Insight Briefing)
- European Economic Forecast*, Autumn 2015, European Economy Institutional Paper, 11 November 2015, ss. 1–64
- Fernandes D., J.G. Lynch, R.G. Netemeyer, *Financial literacy, financial education, and downstream financial behaviors*, Management Science 2014, No 8, pp. 1861–1883
- Insurance distribution: Council confirms agreement with EP*, Council of the EU, 615/15, 22 July 2015
- Insurance Banana Skins 2015, the CSFI Survey of the risks facing insurers*, Centre for the Study of Financial Innovation, July 2015, s. 1–33
- Łańcucki J., *Wpływ nowych regulacji unijnych na funkcjonowanie rynku ubezpieczeniowego*, Prawo Asekuracyjne 2014, nr 3, s. 8
- PISA 2012 Assessment and Analytical Framework OECD 2013, s. 144
- Projekt z 16 lipca 2015 r., PE-Cons No/YY-2012/0175 (COD), directive 2015/ ... of the European Parliament of the Council on insurance distribution
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie strategii na rzecz wzmocnienia praw szczególnie wrażliwych konsumentów (Dz. Urz. UE C z 13 września 2013 r.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/UE (Dz. Urz. UE L 331 z 15 grudnia 2010 r.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/ WE (Dz. Urz. UE L 84 z 20 marca 2014 r.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących

- detaicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP), (Dz. Urz. UE L 352 z 9 grudnia 2014 r.)
- Sprawozdanie uzupełniające z 3 listopada 2015 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (A8-0315/2015)
- Stocktaking and challenges of the EU financial service regulation. European Parliament public hearing*, Brussels, 16 June 2015
- Technical advice on criteria and factors to be taken into account in applying product intervention powers*, EIOPA – 15/564, 29 June 2015
- Third Consumer Trends Report*, EIOPA, 2 December 2014
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.)
- W sprawie bilansu obecnej sytuacji i przyszłych wyzwań związanych z regulacją usług finansowych w UE: Wpływ unijnych ram dotyczących regulacji finansowych i unii rynków kapitałowych oraz dalsze działania na rzecz ich usprawnienia, Parlament Europejski*, Komisja Gospodarcza i Monetarna (projekt sprawozdania z 26.08.2015/2015/2106/(INI)).
- World insurance in 2014*, Swiss Re Sigma, 2015, No 4
- www.ukie.polskawue.gov.pl
- www.oecd.org

Consumer Protection in the Insurance Sector in the EU Regulations. Determinants of the Effectiveness of Adopted Solutions

The article is an attempt to identify the factors and circumstances that may influence the efficiency of consumer protection regulations that have been already adopted or are being adopted in the insurance sector. An assessment of the validity of these factors has been preceded by a short description of the policyholder protection arrangements, which are included in the Solvency II Directive, the proposal for the Insurance Distribution Directive as well as the PRIIP regulation. According to the author of the article what may raise anxiety is the complicated legislative structure itself, which does not contribute to the consistency, proportionality and simplicity of the solutions adopted, determining their effectiveness. Moreover, a large number of information requirements imposed on insurance undertakings causes concern, too. The confrontation of the quantity and scope of pre-contractual information with financial skills of present and prospective customers seems to indicate that they will not necessarily have a positive impact on improving policyholder protection.

Keywords: consumer protection, Solvency II Directive, PRIIP, Insurance Distribution Directive, information requirements, determinants of effectiveness.