FI

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.7.2010
KOM(2010)370 lopullinen

VALKOINEN KIRJA

vakuutustakuujärjestelmistä

{SEK(2010)841}
{ SEK(2010)840}

VALKOINEN KIRJA

vakuutustakuujärjestelmistä

1. JOHDANTO

Vakuutustakuujärjestelmät tarjoavat viime käden suojan kuluttajille tilanteissa, joissa vakuutusyhtiöt eivät kykene täyttämään sopimusvelvoitteitaan. Ne suojaavat kuluttajia siltä riskiltä, ettei heidän korvausvaatimuksiaan voida täyttää vakuutusyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa.

Takuujärjestelmiä on käytössä myös muilla rahoituspalvelualoilla. Etenkin talletussuojajärjestelmiä ja sijoittajien korvausjärjestelmiä on käytössä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, ja niiden tarjoaman suojan vähimmäistasot on yhdenmukaistettu EU:n laajuisesti talletusten vakuusjärjestelmistä vuonna 1994 annetulla direktiivillä ja sijoittajien korvausjärjestelmistä vuonna 1997 annetulla direktiivillä[1]. Vakuutusalalla ei ole kuitenkaan vastaavaa yhteistä eurooppalaista kehystä.

Kolmestakymmenestä EU- ja ETA-maasta vain kahdessatoista on käytössä yksi tai useampi yleinen vakuutustakuujärjestelmä. Bruttomääräisenä vakuutusmaksutulona mitaten kolmasosa EU:n ja ETA:n koko vakuutusmarkkinoista on vailla vakuutustakuun tarjoamaa suojaa vakuutusyhtiön konkurssitapauksen varalta. Vakuutustakuun ulkopuolelle jää noin 26 % kaikista henkivakuutuksista ja 56 % kaikista vahinkovakuutuksista.

Käytössä olevien vakuutustakuujärjestelmien kattavuudessa on usein eroja, minkä vuoksi vakuutuksenottajien suoja on eritasoinen eri jäsenvaltioissa. Vakuutustakuujärjestelmissä on myös muita merkittäviä eroja, jotka vaikuttavat niiden tarjoamaan suojaan, ja myös niiden toiminnalliset menettelyt ja rahoitusjärjestelyt eroavat merkittävästi toisistaan.

Vakuutustakuujärjestelmiä koskevien yhdenmukaistettujen järjestelyjen puuttuminen EU:ssa haittaa tehokkaan ja tasavertaisen kuluttajansuojan toteutumista. Se voi johtaa kuluttajaluottamuksen menetykseen kyseisillä markkinoilla ja viime kädessä vaarantaa niiden vakauden. Se voi myös haitata vakuutusalan sisämarkkinoiden toimintaa vääristämällä rajatylittävää kilpailua. Hiljattaisesta kriisistä saatujen kokemusten perusteella voidaan tehdä se päätelmä, että yhdenmukaistettujen vakuutustakuujärjestelmien kehittäminen voisi auttaa korjaamaan vallitsevia puutteita.

Tässä valkoisessa kirjassa esitetään johdonmukaiset puitteet EU:n toiminnalle vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojaamiseksi vakuutustakuujärjestelmillä siten, ettei julkisiin verovaroihin tarvitsisi turvautua. Siinä muun muassa ehdotetaan direktiiviä sen varmistamiseksi, että kaikilla jäsenvaltioilla on vähimmäisehdot täyttävä vakuutustakuujärjestelmä. Saatu näyttö viittaa siihen, että johdonmukainen

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1994/19/EY, annettu 30 päivänä toukokuuta 1994, talletusten vakuusjärjestelmistä (EYVL L 135, 31.5.1994, s. 5–14), direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/14/EY, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1997/9/EY, annettu 3 päivänä maaliskuuta 1997, sijoittajien korvausjärjestelmistä (EYVL L 84, 26.3.1997, s. 22–38).

toiminta EU:n tasolla on paras tapa huolehtia siitä, että nykyiset puutteet ja erot vakuutuksenottajien suojassa voidaan korjata. Tässä valkoisessa kirjassa ei ehdoteta vakuutustuotteiden yhdenmukaistamista. Siinä ei liioin pyritä heikentämään pelkästään kotimaan markkinoilla myytävien vakuutustuotteiden asemaa.

Komission etusijalle asettamat toimintavaihtoehdot esitetään tiivistetysti tekstilaatikoissa jaksoissa 3 ja 4. Kaikkia intressitahoja, muun muassa jäsenvaltioita, pyydetään esittämään kommentteja ja palautetta näistä vaihtoehdoista viimeistään 30. marraskuuta 2010.

Valkoiseen kirjaan liittyy vaikutusarviointi, kattava menetelmäraportti ja muita liitteitä.

2. VALKOISEN KIRJAN TARKOITUS JA KOHDE

2.1. Miksi vakuutustakuujärjestelmiin liittyvää toimintaa tarvitaan?

2.1.1. Kriisin opetukset

Hiljattainen talouskriisi on lisännyt suuresti ihmisten tietoisuutta kuluttajansuojan ja vakuusjärjestelmien olemassaolosta ja rajoituksista kaikilla rahoituspalvelualoilla. Vaikka vakuutusala ei ole kriisin ytimessä, se on kaikkea muuta kuin immuuni sen vaikutuksille. Eräät merkittävät eurooppalaiset vakuutusyhtiöt ovat ilmoittaneet erityisen raskaista tappioista ja joutuneet tekemään laajoja pääomanlisäyksiä[2]. Vakuutustakuujärjestelmien hajanaisuus Euroopassa jättää sääntelyyn porsaanreikiä ja epäjohdonmukaisuuksia, joiden korjaamiseksi de Larosièren työryhmän loppuraportissa suositellaan yhdenmukaistettuihin vakuutustakuujärjestelmiin siirtymistä kaikkialla EU:ssa (suositus 5)[3].

Sama suositus sisältyy äskettäin hyväksytyn Solvenssi II -puitedirektiivin[4] johdanto-osaan.

Lisäksi komissio on ilmoittanut 4. maaliskuuta 2009 antamassaan tiedonannossa *Elvytys Euroopassa* tarkastelevansa vakuutusalan nykyisten takuujärjestelmien riittävyyttä uudelleen vuoden 2009 loppuun mennessä ja tekevänsä asianmukaisia säädösehdotuksia[5].

Komissio antoi 23. syyskuuta 2009 kolme asetusehdotusta Euroopan finanssivalvojien järjestelmän perustamisesta, johon sisältyy myös kolmen Euroopan valvontaviranomaisen perustaminen. Komissio on seurannut tiiviisti parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä käymää keskustelua uuden Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA)[6] roolista. Keskustelussa on kosketeltu myös vakuutustakuujärjestelmän käyttöönottoa kansallisella ja/tai EU:n tasolla.

---

2 Lisätietoja vaikutusarvioinnin jaksossa 2.2.

3 Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf. .

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II) (uudelleenlaadittu toisinto), EUVL L 335, 17.12.2009, s. 1–155; ks. erityisesti johdanto-osan 141 kappaleen toinen alakohta.

5 Tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle *Elvytys Euroopassa*, KOM(2009) 114 lopullinen, 4.3.2009.

6 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen perustamisesta (KOM(2009)0502-C7-0168/2009-2009/0143(COD)).

2.1.2. Solvenssi II ei luo konkurssivapaata ympäristöä

Nykyinen (Solvenssi I) enempää kuin tulevakaan (Solvenssi II) EU:n vakavaraisuusjärjestely eivät luo eikä niillä voida luoda konkurssivapaata ympäristöä vakuutusyhtiöille. Solvenssi II -puitedirektiivissä, joka aletaan soveltaa 31. joulukuuta 2012 mennessä, omaksutaan riskeihin perustuva taloudellinen lähestymistapa varavaraisuuteen. Direktiivi edellyttää, että vakuutus- ja jälleenvakuutusyhtiöillä on riittävästi pääomaa kattamaan velvoitteensa yhden vuoden ajaksi luottamustasolla VaR 99,5 %[7]. Tämän pitäisi taata, että enintään yksi vakuutusyhtiö kahdestasadasta tekee konkurssin yhden vuoden aikana. Tämän valkoisen kirjan taustaksi tarkastellut historialliset tiedot ja malliarviot osoittavat, että maksukyvyttömyyden todennäköisyys vaihtelee vakuutusyhtiöissä yleensä 0,1 %:sta normaaleissa taloudellisissa olosuhteissa 0,5 %:iin poikkeuksellisissa oloissa, kuten talouskriisissä tai tietyssä EU-maassa vallitsevissa vakuutusalan erityisvaikeuksissa[8]. Käytössä olevista vakuutustakuujärjestelmistä huolimatta tämä voi johtaa siihen, että tappiot siirretään EU:ssa vakuutuksenottajille (tai veronmaksajille). Ääritapauksissa nämä tappiot voivat enimmillään nousta 46,5 miljardiin euroon henki- ja vahinkovakuutuksissa yhden vuoden aikana. Tämä on noin 4,4 % bruttovakuutusmaksutulon vuotuisesta kokonaismäärästä EU:ssa. Esimerkiksi vuosina 1996–2004 yli 130 vakuutusyhtiötä joutui maksukyvyttömyystilaan EU:ssa ja kreikkalaisen vakuutusryhmän vuonna 2009 tekemä konkurssi vaikutti noin 800 000 vakuutuksenottajaan.

2.1.3. Rajatylittävä vakuutustoiminta todennäköisesti lisääntyy EU:ssa

Rajatylittävällä vakuutustoiminnalla tarkoitetaan vakuutuspalvelujen tarjoamista muissa maissa joko suoraan tai perustamalla sivuliikkeitä. Sen osuus on keskimäärin 4,10 % bruttovakuutusmaksutulojen kokonaismäärästä EU:ssa. Vuonna 2007 rajatylittävän vakuutustoiminnan maksutulojen määrä oli 42,8 miljardia euroa. Toiminnan volyymin ennakoidaan jatkavan kasvuaan tulevaisuudessa. Muun muassa eräät suuret vakuutusryhmät harkitsevat tytäryhtiöidensä muuttamista sivuliikkeiksi.

Vaikka jäsenvaltioissa olisikin käytössä vakuutustakuujärjestelmiä, ne eivät aina kata rajatylittävää toimintaa. Noin 62 % rajatylittävästä henkivakuutustoiminnasta ja noin 23 % rajatylittävästä vahinkovakuutustoiminnasta EU:ssa ei kuulu minkäänlaisen vakuutustakuun piiriin.

2.1.4. Vakuutuksenottajilla ja edunsaajilla on riittämätön ja/tai eritasoinen suoja

Kansallisten vakuutustakuujärjestelmien väliset erot EU:ssa (ml. näiden järjestelmien täydellinen puuttuminen eräistä jäsenvaltioista) johtavat puutteelliseen ja eritasoiseen vakuutustakuusuojaan. Käytössä olevat vakuutustakuujärjestelmät vaihtelevat usein merkittävästi rakenteeltaan. Yhdenmukaistettujen järjestelyjen puuttuminen voi myös synnyttää kuluttajansuojaan liittyviä ongelmia EU:n sisäisessä rajatylittävässä vakuutustoiminnassa. Jos rajatylittävää toimintaa harjoittava vakuutusyhtiö tekee vararikon, osa sen vakuutuksenottajista saattaa huomata kuuluvansa vakuutustakuun piiriin, kun taas osa, joilla on samanlainen sopimus, voi jäädä vaille mitään suojaa tai kuulua alempitasoisen vakuutustakuun piiriin[9].

---

7 Finanssimatematiikassa ja riskinhallinnassa Value at Risk (VaR) on yleisimmin käytetty kvantitatiivinen mitta tappioriskille tietyssä sijoitussalkussa.

8 Ks. yksityiskohtaisempi analyysi vaikutusarvioinnin jaksossa 2.2 ja erityisesti taulukossa 22.

9 Vaikutusarvioinnin jaksossa 3.1 analysoidaan tarkemmin mahdollisia seurauksia vakuutuksenottajille ja veronmaksajille.

Esimerkkejä:

Vakuutuksenottaja, jonka asuinjäsenvaltiossa ei ole vakuutustakuujärjestelmää, voi kuitenkin kuulua vakuutustakuun piiriin, jos hänen vakuuttajansa on sijoittautunut toiseen EU-maahan, jossa vakuutustakuujärjestelmän tarjoama suoja määräytyy ns. kotivaltioperiaatteen pohjalta[10].

Vakuutuksenottaja, jonka asuinjäsenvaltiossa on kotivaltioperiaatteeseen perustuva vakuutustakuujärjestelmä, ei ehkä kuulu vakuutustakuun piiriin, jos hänen vakuuttajansa on sijoittautunut toiseen EU-maahan, jossa vakuutustakuu määräytyy ns. isäntävaltioperiaatteen pohjalta. Hän kuuluu kuitenkin vakuutustakuun piiriin, jos hänen vakuutuksensa on otettu kotimaiselta vakuutusyhtiöltä.

Jos vakuutuksenottajan asuinjäsenvaltiossa on isäntävaltioperiaatteeseen perustuva vakuutustakuujärjestelmä, ei ole merkitystä sillä, otettiinko vakuutus koti- vai ulkomaiselta vakuutusyhtiöltä, mikäli molempien maiden vakuutustakuujärjestelmät tarjoavat vastaavantasoisen suojan. Vakuutustakuun taso voi vaihdella, jos toinen tai molemmat kyseisistä jäsenvaltioista ovat rajoittaneet maksettavan korvauksen määrää.

2.1.5. Nykyinen vakuutustakuuympäristö luo epätasapuoliset toimintaedellytykset EU:n vakuutusyhtiöille

Erilaisten vakuutustakuujärjestelmien rinnakkaiselo (ja se, ettei osassa jäsenvaltioista ole vakuutustakuujärjestelmiä lainkaan) synnyttää ongelmia myös siksi, että samoilla markkinoilla toimivat koti- ja ulkomaiset vakuutusyhtiöt eivät voi toimia tasavertaisin edellytyksin. Nämä ongelmat voivat kärjistyä tilanteessa, jossa osa samoilla markkinoilla toimivista vakuuttajista kuuluu vakuutustakuujärjestelmään ja osa ei johtuen siitä, että vakuutustakuujärjestelmien (sikäli kuin niitä on käytössä) maantieteellinen kattavuus vaihtelee koti- ja isäntävaltioiden välillä.

Esimerkkejä:

Kilpailu voi vääristyä, jos kuluttajat asettavat etusijalle vakuutustakuun alaiset vakuutukset (tai esimerkiksi talletussuojan tai sijoittajien korvausjärjestelmän piiriin kuuluvat vastaavat tuotteet) sen sijaan, että he ottaisivat vakuutuksensa vakuutustakuujärjestelmien ulkopuolisilta vakuutusyhtiöiltä.

Vakuutustakuujärjestelmiin liittyy lisäkuluja, jotka voivat siirtyä lopulta vakuutuksenottajan maksettaviksi. Jos kuluttajat asettavat etusijalle huokeammat vakuutustuotteet, kilpailu voi vääristyä vakuutustakuun alaisia (ja siksi todennäköisesti kalliimpia) vakuutustuotteita tarjoavien vakuutusyhtiöiden vahingoksi.

2.1.6. Nykyinen vakuutustakuuympäristö vaikuttaa markkinoiden vakauteen

Vakuutusyhtiöiden konkurssit ja niistä vakuutuksenottajille ja edunsaajille aiheutuvat tappiot voivat vaikuttaa reaalitalouteen muuttamalla kuluttajien käyttäytymistä (esim. pienentämällä vakuutustuotteiden menekkiä) tai vähentämällä talouden kykyä hallita riskiä. Vakuutuksenottajat voivat myös reagoida toteutuneisiin tai ennakoituihin tappioihin luopumalla vakuutuksista siitä huolimatta, että vakuutussopimuksen ennenaikaisesta

[10] Kotivaltio- ja isäntävaltioperiaatteita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jaksossa 4.2.

irtisanomisesta koituu vakuutuksenottajalla yleensä tuntuvia seuraamuksia. Tämä voi pahentaa entisestään taloudellista kriisitilannetta.

2.1.7. Onko vakuutustakuujärjestelmiin liittyvälle EU:n toiminnalle vaihtoehtoja?

Se, miten tärkeää vakuutustakuujärjestelmän käyttöönotto on, riippuu vakuutusyhtiöiden konkurssiriskistä ja konkurssien potentiaalisista vaikutuksista kuluttajiin. Siksi on tarkasteltava, mitä muita vaihtoehtoisia suojamekanismeja on käytettävissä kansallisella tai EU:n tasolla konkurssiriskin lieventämiseksi tai vakuutuksenottajille aiheutuvien menetysten pienentämiseksi.

Vakavaraisuusvalvontaa koskeva sääntely ja riskinhallinta

Toimiva riskinhallinta ja kattavat hallintarakenteet ovat pääomavaatimusten ja asianmukaisten valvontavaltuuksien ohella tulevan vakavaraisuusjärjestelmän kulmakiviä. On kuitenkin laajalti tunnustettua, että olisi liian kustannuksekasta asettaa vakavaraisuusvaatimukset sellaiselle tasolle, että kaikki ennakoimattomat tappiot voitaisiin kompensoida[11].

Vakuutuksenottajien etusija-asema likvidaatiomenettelyissä

Vakuutusyhtiön maksukyvyttömyystilanteessa EU:n selvitystilalainsäädäntö antaa jäsenvaltioille nykyisellään kaksi vaihtoehtoa, joiden mukaisesti kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa vakuutuksenottajille etusija muihin selvitystilassa olevan vakuutusyhtiön velkojiin nähden[12]. Käteisvajeesta kärsivä vakuutuksenottaja ei ehkä kuitenkaan pidä käytännöllisenä turvautua likvidaatiomenettelyihin. Ne ovat usein monimutkaisia ja aikaa vieviä, ja niiden tulosten odottaminen voi aiheuttaa vakavaa likviditeettivajetta vakuutuksenottajille, joilla on maksamatta olevia saatavia.

Tapauskohtainen valtion väliintulo

Tapauskohtaiset ratkaisut, kuten jälkikäteen tapahtuva valtion väliintulo, ovat luonteeltaan joustavia, mutta niillä on merkittävät haittansa. Jos tällaisia ratkaisuja ei toteuteta tasapuolisesti, ne voivat johtaa oikeudenmukaisuus- ja avoimuusongelmiin, kun päätöksiä tehdään *ad hoc* eikä ennalta määritetyin säännöin. Lisäksi tapauskohtainen väliintulo voidaan nähdä suuria yrityksiä epäoikeudenmukaisesti suosivana ja sitä kautta moraalikatoon johtavana – toisin sanoen se antaa niille mahdollisuuden ottaa riskejä pienemmällä pelolla seurauksista, koska muut kustantavat turvaverkon.

Lisätiedot ja suurempi läpinäkyvyys

Vaihtoehtoisena ratkaisuna on vaatia, että vakuutuksenottajille annetaan enemmän tietoa, jotta he voisivat valita itselleen soveltuvimman vakuutustuotteen. Tällöin oletuksena on, että vakuutuksenottajat ymmärtävät tiedon ja pystyvät käyttämään sitä päätöksenteossaan. Tosiasiassa on hyvin epätodennäköistä, että vakuutuksenottajat

---

11 Ks. myös tämän valkoisen kirjan jakso 2.1.2.

12 Ks. vakuutusyritysten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta 19 päivänä maaliskuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/17/EY 10 artikla, EYVL L 110, 20.4.2001, s. 28–39.

pystyvät ymmärtämään kaiken tiedon ja käyttämään sitä varsinkaan silloin, kun on kyse rajatylittävästä vakuutustoiminnasta. Lisätietojen antaminen ei myöskään ratkaise sitä ongelmaa, että samoilla markkinoilla toimivat vakuutusyhtiöt eivät pysty toimimaan tasavertaisin edellytyksin.

2.2. Valkoisen kirjan kohde, tausta ja tavoitteet

2.2.1. Kohde ja määritelmä

Tämä valkoinen kirja koskee kaikkia henki- ja vahinkovakuutusyhtiöitä, myös molempia tuotetyyppejä tarjoavia. Se ei koske **eläkerahastoja**, sellaisina kuin ne määritellään direktiivissä 2003/41/EY[13], eikä **jälleenvakuutusta**.

Tässä valkoisessa kirjassa **vähimmäistason yhdenmukaistamisella** tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltiot voivat halutessaan tarjoa laajempaa suojaa kuin asianomaisessa EU:n lainsäädännössä säädetään.

2.2.2. Tausta

Tämä valkoinen kirja perustuu komission vuodesta 2001 lähtien tekemään työhön sekä vakuutuksenottajien, vakuutusalan toimijoiden ja poliittisten päättäjien kanssa kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana järjestettyyn laajaan kuulemis- ja keskustelukierrokseen. Sen taustalla ovat myös selvitykset, joita ovat komissiolle laatineet Oxera[14] (lopullinen versio laadittu marraskuun lopussa 2007) ja vakuutusvalvontaviranomaiset (CEIOPS)[15]. Lisäksi se on vastaus Euroopan parlamentin useaan otteeseen esille nostamiin kysymyksiin[16]. Tässä valkoisessa kirjassa esitettyjä toimenpiteitä analysoidaan yksityiskohtaisesti siihen liittyvässä vaikutusarvioinnissa.

2.2.3. Tavoitteet

Valkoinen kirja suosittelee erityisesti seuraavia toimia:

Varmistetaan kattava ja yhtäläinen suoja vakuutuksenottajille ja edunsaajille

Riittävän vakuutustakuun varmistaminen vakuutuksenottajille ja edunsaajille vakuutusyhtiön romahduksen varalta on keskeinen tavoite EU:n tulevassa vakuutustakuukehyksessä. Se liittyy läheisesti tavoitteeseen taata tasavertainen kohtelu kaikille vakuutuksenottajille ja edunsaajille riippumatta siitä, missä

---

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/41/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 2003, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta, EYVL L 235, 23.9.2003, s. 10–21.

14 Ks. selvitys osoitteessa http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf.

15 CEIOPS on Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea. Ks. http://www.ceiops.eu/media/files/publications/submissionstotheec/CEIOPS-DOC-18-09%20_Input_to_EC_work_on_IGS-approved_clean_.pdf.

16 Ks. Solvenssi II -direktiivin 242 artikla. Ks. myös Equitable Life -yhtiön romahdusta tarkastelleen tutkintakomission työn pohjalta annettu Euroopan parlamentin suositus nro 25, jossa komissiota kehotetaan etenemään ripeästi vakuutustakuujärjestelmiä koskevan lainsäädännön suhteen: http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm.

jäsenvaltiossa he asuvat tai ovatko he ottaneet vakuutuksensa kotimaisilta vai ulkomaisilta EU:n vakuutusyhtiöiltä.

Vältetään kilpailun vääristyminen

Tavoitteena on myös, että EU:n tasolla yhdenmukaistettu vakuutustakuukehys luo tasavertaiset toimintaedellytykset vakuutusyhtiöiden välille sekä varmistaa, että kotimaiset yhtiöt ja ulkomaiset EU:n yhtiöt, jotka toimivat palvelujen tarjonnan vapauden turvin tai tarjoavat vakuutuksia sivuliikkeiden välityksellä, voivat kilpailla yhtäläisin ehdoin.

Vähennetään haitallisia kannusteita

Jos vakuutustakuujärjestelmille luodaan yhdenmukaistettu kehys, tämän pitäisi estää se, että veronmaksajat joutuvat viime kädessä kantamaan kustannukset vakuutusyhtiön huonosta hoidosta. Tätä varten otettaisiin käyttöön oikeudellinen kehys, jonka yhtiöt rahoittaisivat itse ja joka ei kannustaisi kohtuuttomaan riskinottoon (moraalikato). Tähän tavoitteeseen liittyy tarvittavia toimenpiteitä, joilla taataan kyseisten varojen käyttö yksinomaan vakuutustakuujärjestelmän määriteltyihin tarkoituksiin. Vakuutustakuun yhteydessä ei ole juurikaan näyttöä siitä, että vakuusjärjestelyjen käyttöönotto vääristäisi markkinoiden toimintaa tarjoamalla väärän kannusteen. Moraalikatoon liittyviä ongelmia vähentävät lisäksi muut suojamekanismit, kuten uudenaikainen vakavaraisuusjärjestelmä ja vakauden valvontaviranomaisten toiminta.

Varmistetaan kustannustehokkuus

On tärkeää, että vakuutustakuujärjestelmä on kustannustehokas. Tämä tarkoittaa sitä, että vakuutustakuujärjestelmiin liittyvässä EU:n toiminnassa on löydettävä oikea tasapaino vakuutuksenottajille koituvien hyötyjen ja tarjotun suojan kustannusten välillä. Vakuutustakuujärjestelmä, joka ei ole kustannustehokas, johtaa lopulta vakuutuksenottajille koituvien kustannusten nousuun. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota arvonlisäverokysymyksiin. Tulisi estää se, että suuri arvonlisäveron siirtäminen kuluttajahintoihin tai pakolliset hallinnolliset veromenettelyt, jotka eivät ole vakuutustakuujärjestelmän toiminta-alaan nähden oikeasuhteisia, vaikuttavat haitallisesti vakuutustakuujärjestelmän kustannustehokkuuteen.

Tuetaan markkinoiden luottamusta ja vakautta

Vakuutustakuujärjestelmiin liittyvällä EU:n toiminnalla pyritään myös lisäämään markkinoiden luottamusta ja tukemaan EU:n vakuutusalan sisämarkkinoiden vakautta.

3. EHDOTETUN LÄHESTYMISTAVAN OSATEKIJÄT

3.1. Mahdollisen EU-toiminnan luonne

EU:n oikeudellisesti ei-sitovat säädökset (nk. *soft law*), kuten suositukset, tiedonannot, suuntaviivat tai käytännesäännöt, voivat ohjata jäsenvaltioiden käytäntöjä pidemmällä aikavälillä. On kuitenkin epätodennäköistä, että niillä

pystytään kokonaan korjaamaan nykyisiä puutteita. Niitä käytettäessä jäsenvaltioita pyydetään toimimaan vapaaehtoisuuden pohjalla. EU:n nykyisen hajanaisen vakuutustakuuympäristön puutteet ovat kuitenkin liian suuria, jotta voitaisiin ryhtyä odottamaan kansallisten käytäntöjen lähentymistä ajan mittaan. Siksi on tarpeen vahvistaa oikeudellisesti sitova säädös.

Paras oikeudellisesti sitova keino on direktiivi. SEUT-sopimuksen 288 artiklan mukaan direktiivi koskee yksittäistapauksia eli velvoittaa niitä, joille se on osoitettu. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltion saavuttamaan tietyn tuloksen, mutta (toisin kuin asetus) jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Tämä voi osoittautua hyödylliseksi, kun otetaan huomioon vakuutustakuujärjestelmiin liittyvän ongelman monimutkaisuus, joka johtuu erilaisten kansallisten järjestelmien rakenteessa ja kattavuudessa esiintyvistä eroista.

Komissio ehdottaa, että vakuutustakuujärjestelmille luodaan EU:n tasolla johdonmukainen ja oikeudellisesti sitova kehys, jota sovelletaan kaikkiin vakuutuksenottajiin ja edunsaajiin, ja että tämä toteutetaan SEUT-sopimuksen 288 artiklan mukaisella direktiivillä.

3.2. Vakuutustakuujärjestelmien keskittymisaste ja rooli

Vakuutustakuujärjestelmän luominen kuhunkin jäsenvaltioon sopisi yhteen nykyisen kansallisen mikrotason vakauden valvontakehyksen kanssa ja auttaisi sitä kautta välttämään mahdollista sääntelystä johtuvaa moraalikatoa. Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön keskinäinen luottojärjestely kansallisten takuujärjestelmien keskinäisenä tukimuotona. Tässä järjestelyssä kullakin kansallisella vakuutustakuujärjestelmällä olisi velvollisuus tukea taloudellisesti toisen jäsenvaltion vakuutustakuujärjestelmää, jolla ei ole riittäviä varoja sille osoitettujen korvausvaatimusten täyttämiseksi. Osallistuvien järjestelmien potentiaalisten kustannusten avoimuus ja ennakoitavuus olisi varmistettava sopimalla varainhankintamekanismista ja määrittämällä selkeästi, miten suurella osuudella kunkin vakuutustakuujärjestelmän on osallistuttava ja missä olosuhteissa. Useimmat ongelmat, joita vaihtelevien kansallisten lainsäädäntöjen olemassaolo aiheuttaa, voitaisiin ratkaista luomalla yksi ainoa EU:n laajuinen vakuutustakuujärjestelmä, joka kattaisi kaikki Euroopan unionissa tehdyt ja ostetut henki- ja vahinkovakuutukset. Tälle idealle ei kuitenkaan näytä tällä hetkellä olevan riittävää poliittista tukea. Sitä voitaisiin harkita myöhemmin.

Toimiessaan suojamekanismina, johon voidaan turvautua viimeisenä keinona, vakuutustakuujärjestelmä voi lisätä luottamusta finanssialalla ja sitä kautta vaikuttaa myönteisesti muuhun talouteen. Vakuutustakuujärjestelmä, jonka laajempana roolina on estää vakuutusyhtiöiden joutuminen maksukyvyttömyystilanteeseen, voisi ohjata ongelmaisen vakuutusyhtiön taloudellisten vaikeuksien läpi ja auttaa sitä jatkamaan toimintaansa. Kuten 2.1.7 kohdassa todetaan, käytössä on useita mekanismeja vakuutusyhtiöiden maksukyvyttömyystapausten välttämiseksi, ja kokemus on osoittanut niiden yleensä olevan tehokkaita. Tarkoituksena on siis, että vakuutustakuujärjestelmään turvaudutaan vasta näiden muiden suojamekanismien pettäessä, jotta voidaan estää vakuutusyhtiön romahdus tai ainakin lieventää sen seurauksia.

Komissio suosittelee, että jokaiseen jäsenvaltioon perustetaan vakuutustakuujärjestelmä,

johon voidaan turvautua viimeisenä keinona.

3.3. Maantieteellinen kattavuus

Vakuutustakuujärjestelmien tarjoaman suojan maantieteellinen yhdenmukaistaminen on tarpeen, jotta vakuutuksenottajilla olisi kattava ja yhtäläinen suoja rajatylittävissä tapauksissa. Kotivaltioperiaatteeseen pohjautuvat vakuutustakuujärjestelmät kattavat kotimaisten vakuutusyhtiöiden antamien vakuutusten lisäksi myös kotimaisten vakuutusyhtiöiden muissa EU:n jäsenvaltioissa toimivien sivuliikkeiden antamat vakuutukset. Isäntävaltioperiaatteella toimivat vakuutustakuujärjestelmät kattavat sen sijaan isäntävaltiossa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden sivuliikkeiden antamat vakuutukset. Käytännössä eräissä kansallisissa vakuutustakuujärjestelmissä yhdistetään elementtejä näistä molemmista.

Kotivaltioperiaatteen tärkein hyöty on sen yhteensopivuus kotivaltion *valvonnan* periaatteen kanssa, minkä vuoksi vakuutussopimusten rikkomistapauksia on helpompi käsitellä. Kotivaltion valvontaviranomaiset vastaavat vakavaraisuusvalvontaa koskevasta sääntelystä ja vakavaraisuusvaatimuksista sekä likvidaatiomenettelyjen käynnistämisestä. Kotivaltioperiaate soveltuu lisäksi myös talletussuojajärjestelmään pankkialalla ja sijoittajansuojajärjestelmään arvopaperialalla.

Isäntävaltioperiaatteeseen perustuva rakenne takaa vakuutuksenottajille yhtenäisen suojan yksittäisten jäsenvaltioiden sisällä ja estää mahdolliset kilpailuvääristymät samassa jäsenvaltiossa toimivien vakuutusyhtiöiden välillä. Isäntävaltioperiaatteella on kuitenkin merkittävät haittansa. Ensinnäkin se moninkertaistaa hallintomenot, koska rajatylittävää toimintaa harjoittavat vakuutusyhtiöt joutuvat osallistumaan kahteen tai useampaan vakuutustakuujärjestelmään. Toiseksi viranomaistoimenpiteet voivat osoittautua käytännössä vaikeiksi, koska järjestelmän toiminnasta vastaavat viranomaiset eivät ole samoja, jotka vastaavat likvidaatiomenettelyjen toteutuksesta ja valvonnasta. Lisäksi, jos vakuutusyhtiöiden tarjoama suoja ei ole samantasoinen, isäntävaltiorakenne voi johtaa vakuutuksenottajien epätasaiseen suojaan eri jäsenvaltioissa.

Komissio suosittelee, että vakuutustakuujärjestelmien maantieteellinen kattavuus yhdenmukaistetaan kotivaltioperiaatteen pohjalta.

3.4. Vakuutustakuun piiriin kuuluvat vakuutussopimukset

Henkivakuutusyhtiön romahdus voi aiheuttaa vakuutuksenottajille huomattavia taloudellisia vaikeuksia, erityisesti jos henkivakuuttajalta on otettu eläkevakuutuksia. Vaikka vakuutuksenottajat voisivat saada osan säästöistään takaisin, he eivät ehkä enää saa vastaavaa vakuutussuojaa, koska heidän henkilökohtainen tilanteensa, jonka mukaan vakuutusmaksut lasketaan, on muuttunut (esim. ikä tai terveydentila). Henkivakuutustuotteisiin liittyvien pitkäaikaissitoumusten vuoksi vakuutuksenottajat eivät yleensä pysty ennakoimaan, mikä vakuutusyhtiön taloudellinen vakaus tulee olemaan siinä vaiheessa, kun vakuutussopimus erääntyy.

Tässä valkoisessa kirjassa henkivakuutussopimuksilla tarkoitetaan perinteisiä riskivakuutustuotteita sekä säästämis- ja sijoitustuotteita (esim. sijoitussidonnaisia vakuutussopimuksia).

Vahinkovakuutusyhtiön konkurssitapauksessa vakuutuksenottajille aiheutuva vahinko on yleensä vähäisempi ja rajoittuu tavallisesti jo maksettuihin vakuutusmaksuihin. Sopimukset ovat lyhytkestoisia, ja useimmat vakuutuksenottajat voivat helposti ottaa vastaavan vakuutuksen toiselta yhtiöltä. Toisaalta sellaisille vakuutuksenottajille ja edunsaajille, joilla on maksamatta olevia saatavia konkurssin ajankohtana, voi hyvinkin aiheutua merkittävämpiä tappioita, jotka voivat ylittää tyypilliseen henkivakuutustuotteeseen liittyvät tappiot. Saattaa olla hyviä perusteita rajoittaa vakuutustakuujärjestelmän tarjoama suoja tietyntyyppisiin vahinkovakuutuksiin. Käytännöllisyyteen ja tasapuolisuuteen liittyvistä syistä voi kuitenkin olla hankalaa pilkkoa vakuutustakuujärjestelmä liian moneen osajärjestelmään.

Komissio suosittelee, että vakuutustakuujärjestelmien piiriin sisällytetään sekä henki- että vahinkovakuutukset.

3.5. Vakuutustakuun piiriin kuuluvat korvauksen hakijat

Kaikkien luonnollisten ja oikeushenkilöiden sisällyttäminen vakuutustakuun piiriin voisi muodostua kohtuuttoman kalliiksi. Tämän kustannusrasitteen vähentämiseksi vakuutustakuu on ehkä syytä rajoittaa tietyt ehdot täyttäviin korvauksen hakijoihin, kuten mikroyrityksiin ja pieniin yrityksiin. Ehtojen määrittelyyn on kiinnitettävä tarkkaa huomiota.

Komissio suosittelee, että vakuutustakuujärjestelmien piiriin sisällytetään luonnolliset henkilöt ja valikoidut oikeushenkilöt.

3.6. Rahoitus

Vakuutustakuujärjestelmän tehokas toiminta edellyttää soveltuvaa varainhankintaa. Rahoituksen rakenne määrää suojan tason, minkä lisäksi sillä voi olla merkittäviä seurannaisvaikutuksia toimialalle aiheutuvien kustannusten kannalta, kun pidetään mielessä, että vakuutusyhtiöiltä perittävät maksut todennäköisesti siirtyvät vakuutuksenottajien maksettaviksi. Siksi on tarkasteltava huolellisesti seuraavia kysymyksiä:

3.6.1. Rahoituksen aikataulu

Etukäteismaksuihin perustuvassa järjestelmässä varat kootaan etukäteen mahdollisten konkurssien varalta. Varat kootaan toimialalta perittävinä maksuina ja siirretään vakuutustakuujärjestelmän hallinnoitaviksi. Päähyöty on siis varojen välitön saatavuus korvauksen hakijoille konkurssitapauksessa. Myös moraalikadon uhka on etukäteismaksujen tapauksessa vähäisempi, sillä vararikkoon joutuneet vakuutusyhtiöt ovat itsekin suorittaneet rahoitusosuuksia vakuutustakuujärjestelmään. Etukäteismaksuihin perustuvassa järjestelmässä voidaan myös todennäköisesti välttää paremmin jälkikäteisjärjestelmään liittyvät myötäsykliset vaikutukset. Tätä myönteistä tekijää voidaan tukea ottamalla käyttöön

etukäteismaksut, jotka on painotettu kunkin vakuutustakuujärjestelmään osallistuvan yhtiön konkurssiriskin mukaan (ks. 4.6.3 kohta).

On selvää, että käynnistys- ja toimintakustannukset ovat tavallisesti suurempia kuin jälkikäteisrahoituksessa, koska etukäteismaksuihin perustuva järjestelmä tarvitsee sijoitusalan ammattilaisia hoitamaan rahastoa ja laatimaan ja panemaan täytäntöön sijoitusstrategia, jossa vallitsee oikea tasapaino riskin ja tuoton välillä. Lisäksi on aina olemassa se mahdollisuus, että kootut varat osoittautuvat riittämättömiksi suuren vakuutusyhtiön konkurssitapauksessa.

Jälkikäteismaksuihin perustuvassa järjestelmässä maksut peritään vasta sitten, kun jokin vakuutusyhtiö tekee vararikon ja vakuutustakuujärjestelmän kustannukset nousevat. Käynnistys- ja toimintakustannukset jäävät näin ollen yleensä vähäisiksi, ja varat voidaan koota varsinaisten kustannustarpeiden mukaan. Jälkimaksujärjestelmää voidaan perustella tasapuolisuudella ja suhteellisuudella. Jälkikäteisrahoitus johtaa kuitenkin helpommin moraalikatoon, koska konkurssin tehneiden yhtiöiden ei ole koskaan tarvinnut osallistua vakuutustakuujärjestelmän kustannuksiin. Lisäksi korvauksia ei ehkä voida maksaa välittömästi vakuutuksensaajille. Jälkikäteismaksuihin perustavat järjestelmät voivat myös lisätä myötäsyklisyyttä, koska vakuutusyhtiöiden konkurssitapausten todennäköisyys on suurempi silloin, kun taloudelliset olosuhteet ovat vaikeat.

3.6.2. Kohdetaso

Pelkoa siitä, että vakuutustakuujärjestelmään suorittavien rahoitusosuuksien määrä on potentiaalisesti rajaton, voidaan vähentää määräämällä katto tai absoluuttinen yläraja järjestelmään maksettaville vuotuisille rahoitusosuuksille. Käytännössä nämä rajat voidaan ilmaista prosenttiosuutena järjestelmään osallistuvan yhtiön maksutuloista tai varannoista (”kohdetaso”). Kohdetaso saavutettaisiin sopivan siirtymäajan kuluessa.

Valitakseen vakuutustakuulle asianmukaisen tason komission yksiköt ovat arvioineet eri vaihtoehtoja, myös jo käytössä olevien järjestelmien vakuutustakuun tasoa. Kohdetasoksi päädyttiin valitsemaan ensi alkuun 1,2 % bruttovakuutusmaksutulosta. Soveltamalla tätä kohdetasoa esimerkiksi 10 vuoden ajanjaksolla saataisiin kunkin järjestelmään osallistuvan vakuutusyhtiön vuotuiseksi rahoitusosuudeksi 0,12 % bruttovakuutusmaksutulosta[17].

Suuren vakuutusyhtiön maksukyvyttömyysriskin vähentämiseksi voitaisiin harkita täydentäviä jälkikäteismaksujärjestelyjä tai muita rahoituslähteitä, kuten ulkoisia luottojärjestelyjä tai jälleenvakuutusta.

3.6.3. Rahoitusosuudet

Vakuutustakuujärjestelmään osallistuvilta kerättävien varojen kokonaismäärän määrittämiseksi on oltava käytössä allokointimekanismi. Käytännössä vakuutusyhtiöt suorittavat EU:ssa tällä hetkellä käytössä oleviin vakuutustakuujärjestelmiin rahoitusosuuksia, jotka on suhteutettu niiden liiketoiminnan laajuuteen. Näin voidaan välttää kilpailun vääristyminen suur- ja pienvakuuttajien ja markkinatulokkaiden

[17] Ks. erityisesti vaikutusarviointiraportin taulukko 51. Saadut luvut viittaavat tasoihin, jotka on määritetty PD-luvun ollessa 0,1% (luottamusskenaario 99 %).

välillä. Yleensä käytetään seuraavia kolmea tekijää: i) vakuutusmaksun suuruus (brutto tai netto), ii) vakuutusteknisen vastuuvelan suuruus ja iii) vakuutussopimusten määrä. Eri tekijät vaikuttavat eri tavalla yksittäisten yhtiöiden suorittaman rahoitusosuuden suuruuteen.

Riskipainotus merkitsee rahoitusosuuksien laskemista vakuutusyhtiön riskien tai vakuutusyhtiöstä vakuutustakuujärjestelmälle aiheutuvien ennakoitujen kustannusten mukaan. Riskiperustaiset rahoitusosuudet lasketaan käyttäen useita indikaattoreita, jotka heijastavat vakuutusyhtiön riskiprofiilia. Ehdotetut indikaattorit kattavat vakuutusyhtiön taloudellisen vakauden arvioimiseen käytetyt keskeiset riskiluokat, kuten vakuutetut riskit, vakavaraisuus ja varojen laatu. Indikaattoreiden laskemiseen tarvittavat tiedot ovat jo saatavilla voimassa olevien ilmoitusvelvollisuuksien vuoksi.

Korvausrajojen ja etujen muiden rajoitusten käyttöönottoa voidaan niin ikään harkita. Tämä merkitsee sitä, että vakuutustakuujärjestelmä vaatisi korvauksen hakijoita kantamaan itse tietyn osuuden mahdollisesta tappiosta, jotta voidaan vähentää järjestelmän rahoitustarpeita ja välttää moraalikato vakuutuksenottajien keskuudessa. Menetelmiä ovat korvauskatot tai -ylärajat, prosentuaaliset vähennykset korvausvaatimuksissa tai omavastuuosuudet ja vähimmäisrajat haettaville korvaussummille. Mahdollisessa yhdenmukaistamisessa EU:n tasolla tulisi löytää oikea tasapaino siten, että yhtäältä voidaan varmistaa yhtäläinen vähimmäissuoja kaikille vakuutuksensaajille kaikissa jäsenvaltioissa ja toisaalta välttää tarpeeton puuttuminen kansalliseen harkintavaltaan korvausrajoissa ja etujen muissa rajoituksissa.

Komissio suosittelee, että vakuutustakuujärjestelmät rahoitetaan etukäteen suoritettavina rahoitusosuuksina, joita mahdollisesti täydennetään jälkikäteismaksujärjestelyillä varojen osoittautuessa riittämättömiksi ja jotka lasketaan vakuutustakuujärjestelmään osallistuvien yhtiöiden riskiprofiilien mukaan. Rahoitukselle olisi asetettava tarkoituksenmukainen kohdetaso, joka saavutetaan sopivan siirtymäajan kuluessa. Komissio on valmis harkitsemaan yhdenmukaistettuja korvausrajoja ja etujen muita rajoituksia, edellyttäen että vakuutuksenottajille ja edunsaajille taataan asianmukainen suoja kaikissa asiaankuuluvissa vakuutusluokissa ja kaikissa jäsenvaltioissa.

3.7. Kannansiirto ja/tai korvausvaatimusten täyttäminen

Vakuutustakuujärjestelmä voi toimia kahdella tavalla, jos vakuutusyhtiö joutuu maksukyvyttömyystilanteeseen. Se voi huolehtia vakuutussopimusten jatkuvuudesta siirtämällä ne vakavaraiselle vakuutusyhtiölle tai ottamalla ne huolehdittavakseen suoraan (kannansiirto). Tämä koskee etenkin henkivakuutussopimuksia, joita on niiden pitkäkestoisuuden vuoksi vaikeaa korvata samoin ehdoin. Vaihtoehtoisesti vakuutustakuujärjestelmä korvaa pelkästään vakuutuksenottajien ja edunsaajien kärsimät tappiot (korvausvaatimusten täyttäminen).

Komissio tukee voimakkaasti vakuutuskannansiirtoa silloin, kun se on käytännössä kohtuullisen helppo toteuttaa ja kun se on kustannusten ja etujen kannalta tarkastellen perusteltua. Kuluttajilla on kuitenkin oltava viime käden suoja vakuutusyhtiön konkurssin varalta. Kun kaikki muut keinot on käytetty, tulisi vakuutustakuujärjestelmän korvata ennalta määrätyn ajan kuluessa vähintäänkin vakuutuksenottajille ja edunsaajille aiheutuneet menetykset.

Komissio suosittelee, että vakuutustakuujärjestelmän tulisi korvata ennalta määrätyn ajan kuluessa vähintäänkin vakuutuksenottajille ja edunsaajille aiheutuneet menetykset, jos vakuutusyhtiö joutuu maksukyvyttömyystilanteeseen.

4. SEURAAVAT VAIHEET

Tässä valkoisessa kirjassa nostetaan esille joukko kysymyksiä, jotka liittyvät oikeudellisesti velvoittavan vakuutusvastuuratkaisun käyttöönottoon EU:ssa. Komission etusijalle asettamat toimintavaihtoehdot esitetään selkeästi tekstilaatikoissa jaksoissa 3 ja 4. Komissio pyytää kaikki intressitahoja esittämään näkemyksensä näistä vaihtoehtoista.

Komissio arvioi saamansa palautteen huolellisesti ja ottaa sen huomioon säädösehdotusta tehdessään.

Kuulemismenettelyssä esitettävä kannanotot pyydetään toimittamaan komissiolle viimeistään 30. marraskuuta 2010 osoitteeseen MARKT-H2@ec.europa.eu.