

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Valge raamat kindlustuse tagamise skeemide kohta”

KOM(2010) 370 lõplik

(2011/C 218/10)

Raportöör: **Joachim WUERMEILING**

Euroopa Komisjon otsustas 12. juulil 2010 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 304 kohaselt konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Valge raamat kindlustuse tagamise skeemide kohta”

KOM(2010) 370 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 5. aprillil 2011.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 471. istungjärgul 4.–5. mail 2011 (5. mai istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 148, vastu hääletas 7, erapooletuks jäi 10.

1. Järeldused ja soovitus

1.1 Komitee tervitab Euroopa Komisjoni valget raamatut kindlustuse tagamise skeemide (tagatisskeemide) kohta. Komitee toetab komisjoni püüdlusi pakkuda välja meetmed kindlustusvõtjate kaitsmiseks ELis.

1.2 Komitee toetab komisjoni püüdlusi võtta tagatisskeemide kohta vastu ühtlustatud reeglid. Komitee toetab komisjoni kavatsust näha ette Euroopa direktiiv, mis pakub kõrget kaitsetaset minimaalse ühtlustamise vormis, et riiklike süsteemidega saaks ette näha ka kaitse laiema ulatuse. Tagatisskeemi tuleks kasutada alles viimase vahendina („last resort”), kui muud, näiteks järelevalvevahendid, on juba ammendunud.

1.3 Seejuures tuleks silmas pidada, et viimasel kahel aastal on järelevalve ja omakapitali nõuete näol võetud kasutusele oluliselt parandatud meetmeid kindlustusettevõtjate maksevõimelisuse alal. Kindlustusettevõtjate pankrotimäär on empiirilisel madal ja peaks nende meetmete tõttu veelgi langema. Seda tuleks tagatisskeemide kavandamisel arvesse võtta, et saavutada tasakaal tulude ja kulude vahel. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee pooldab seetõttu ELi nõudeid, millega ühelt poolt saavutatakse tarbijate ja töötajate kindlustamise eesmärk ning teiselt poolt hoitaks madalal ettevõtjate ja kindlustatute kulud.

1.4 Komitee silmis on õige, et komisjon tõstatab valges raamatus tagatisskeemide piiramatu tagamise küsimuse. Tuleb vältida olukorda, et usaldusväärsed kindlustusettevõtjad satuvad piiramatu vastutuse tõttu ise raskustesse. Seepärast tunneb komitee heameelt selle üle, et komisjon kaalub valges raamatus piirangu kehtestamist.

1.5 Õigusakti algatamise korral peaks komisjon erilist tähelepanu pöörama küsimusele, millisel hetkel saab tagatisskeemi

rakendada. Igal juhul peaksid enne tagatisskeemi rakendamist olema ammendatud kõik järelevalvealased sekkumisvõimalused. Seejuures peaks Solventsus II direktiivist tulenevatest miinimumkapitalinõuetest allapoole jäämine olema piisav tagatisskeemi aktiveerimiseks.

1.6 Komitee soovib Solventsus II direktiivi viienda kvantitatiivse mõju-uuringu (QIS5) tulemuste põhjal veel kord kontrollida eri valikuvõimalusi skeemide jaoks raha kogumise küsimuses. Soovitatav oleks määrata ELi tasemel kindlaks teatav kaitsetase, ent konkreetse rahastatuse võiks määratleda vastavalt asjaomase riigi ja kindlustusliigi riskitasemele.

1.7 Arvestades olemasolevaid riiklikke tagatisskeeme, tuleks ELi õigusaktiga kehtestada kõrge ja kohane kaitsestandard. Liikmesriikide otsustada võiks jääda skeemi täpsema kujundamise küsimused, nagu osamaksete kogumise üksikasjad, rahakogumise aeg, otsus kindlustusportfelli üleandmise või kahju hüvitamise kohta ning eraldi tagatisskeemide kasutuselevõtt asjaomaste kindlustusliikide jaoks.

2. Sissejuhatus

2.1 Kindlustusettevõtjad katavad tarbija elementaarsed riskid, näiteks haigus-, õnnetus- ja vastutusjuhtumid, ning hoolitsevad vanaduspõlve eest⁽¹⁾. Kindlustusettevõtja pankrotistumine võib kaasa tuua tarbija kogu vara või selle olulise osa pöördumatu kaotamise või koguni vaesumise.

2.1.1 Tagatisskeemi vajaduse küsimus tekib kindlustusharudes erinevalt. Kui elukindlustuses tekib reeglina oht, et kogutud kapital läheb kaotsi, siis kahju hüvitamise valdkonnas see nii ei ole.

⁽¹⁾ EÜT C 48, 15.2.2011, lk 38, punkt 1.4.

2.1.2 Kapitali loov elukindlustus on mõeldud pikaajalise vanadus- või toitjakaotuspensioni tagamiseks. Selle äralangemisel oleks ilma pankrotikaitseta oluline osa erapensionist devalveeritud. Raskematel juhtudel peaksid sekkuma riiklikud sotsiaalsüsteemid. Seega on komitee arvates just siin tagatisskeemi kasutuselevõtmisega kõige kiirem.

2.1.3 Kahju- ja tsiviilvastutuskindlustuses tuleb toetada kindlustusvõtjaid, kes pankroti hetkeks ei olnud rakendanud oma kahju hüvitamise nõudeõigust. Ent teiste kindlustusvõtjate jaoks ei teki siin probleemi, et uut lepingut mõne muu kindlustusettevõtja juures on võimalik saada vaid ebasoodsamatel tingimustel, kuna kindlustusvõtja on vahepeal vananenud või on tema tervislik seisund halvenenud. Kindlustuskaitset võib turul regulaarselt võrreldavatel tingimustel uuendada.

2.2 5 200 kindlustusettevõtjast (2008) on komisjoni andmetel läinud alates 1994. aastast pankrotti 130. Ent siinkohal tuleb arvestada, et ettevõtjad on seadusega kohustatud omama omakapitali, millest sellistel juhtudel oleks võimalik täielikult või vähemalt osaliselt rahuldada kindlustusvõtjate nõuded.

2.3 Seepärast ei peetud seni vajalikuks kehtestada harva esineva kindlustusettevõtja pankroti puhuks kogu Euroopas tagatisskeeme. Komisjon alustas 2001. aastal küll direktiivi ettevalmistamist, ent projekt peatati. Kollektiivsed tagatisskeemid ei ole turumajanduses tavalised, ent arvestades eriohte tarbijate jaoks, võeti need finantsvaldkonnas mitmel pool kasutusele.

2.4 Panganduses on finantsturgude aluseid destabiliseeriva buumiohu tõttu juba alates 1994. aastast olemas üleeuroopaline hoiuste tagamise süsteem⁽²⁾. Seda ajakohastatakse praegu⁽³⁾. Ent kindlustussektori riskid erinevad panganduse riskidest. Elukõige ei esine seal paanikaohu ega refinantseerimise vajadust. Seepärast peab kindlustuse jaoks tõhus süsteem olema oma struktuuril pankade jaoks mõeldust erinev.

2.5 Selleks et kaitsta kliente nende nõudeõiguse kadumise eest, on seadusandja võtnud kindlustuste osas ulatuslikke meetmeid: põhjalik, ennetav järelevalve, suured kapitalinõuded, ranged eeskirjad kapitalimahutusele ning ooteõiguste kaitse pankrotiõiguses. Solventsus II direktiivi rakendamise vähendatakse kindlustusettevõtja rahaliste raskuste ohtu veelgi⁽⁴⁾.

2.6 Otsekindlustuse riskid kindlustatakse täiendavalt edasikindlustuse abil, mis vähendab pankrotiohtu veelgi. Paljude riskide koondamise ja mitmekesistamisega edasikindlustuse tasandil luuakse tugev kindlustajate liit, mis pakub tarbijatele täiendavat kaitset.

2.7 Peale selle on EL finantsturgude kriisi tagajärjel seadnud finantsjärelevalve täiesti uutele, euroopalikele alustele. Seoses kindlustusettevõtjatega kuulub siia ka uue Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutuse loomine.

2.8 Kindlustussektor on jäänud finantskriisi tingimustes suuresti stabiilseks. Kindlustussektor ei olnud küll kriisi põhjustaja⁽⁵⁾, kuid kriis siiski mõjutas sektorit. Euroopa kindlustusettevõtjad on pidanud varasid maha kandma ning päästeaktsioonide ja rahapoliitikaga madalal hoitud intressid raskendavad kindlustajatel kapitalimahutustelt vajaliku tulu teenimist. Vald-konnas toimunud dramaatilised kokkuvarisemised, näiteks USA ettevõtte AIG või hiljutine Ambaci juhtum, ei toiminud mitte klassikalise kindlustustegevuse, vaid pangatehingutele sarnanivate riskimaanduse tehingute tõttu. See on võimalik ka tulevikus, eriti ettevõtete ja finantskonglomeraatide puhul, kes tegutsevad nii panganduse kui ka kindlustuse valdkonnas.

2.9 27 liikmesriigist 12-s on juba olemas kindlustuse tagamise skeemid⁽⁶⁾. Need skeemid on äärmiselt kompleksed: mõnes liikmesriigis eksisteerib tagatisskeem vaid teatud kindlustusliikide puhul. Pealegi on skeemide katte ulatus erinev. Osaliselt on olemas ka riiklikud garantiid.

2.10 Kogu Euroopas tegutsevad kindlustuskontsernid kasutavad riiklikel turgudel tavaliselt vastavas riigis iseseisvalt toimivaid tütarettevõtteid, mis teevad seal sissemaksid vastavasse riiklikku tagatisskeemi. Kui mõni suur Euroopa ettevõtja satuks raskustesse, piisaks klientide kaitsmiseks reeglina riiklikest tagatisskeemidest. Komitee kutsub siiski üles valmistuma ennetavalt olukorraks, kui riiklikud kindlustussüsteemid osutuvad ebapiisavaks, ja looma selleks Euroopa tagatissüsteemi piiriülevalt tegutsevatele kindlustusettevõtetele.

2.11 Tagatisskeemiga kaasnevad kulud pannakse lõpuks suuremate kindlustusmaksete näol kindlustusvõtja õlule. Üksikut tarbijat kaitstakse küll pankroti eest, kuid selle kulud kannavad tarbijad tervikuna.

3. Märkused komisjoni kaalutluste kohta valge raamatu 3. peatükis

3.1 ELi võimalike meetmete laad (valge raamatu punkt 3.1)

Riiklikud kindlustusturud erinevad tugevalt toote- ja riskistruktuuri poolest. Seepärast tuleks minimaalseks ühtlustamiseks valida õigusakti vormiks direktiiv, sest see võimaldaks liikmesriikidel nõuetekohaselt arvestada pankroti-, lepingu-, maksu- ja sotsiaaloiguse riiklike eripäradega ning võimaldaks säilitada olemasolevad ja end praktikas tõestanud tagatismehhanismid seal, kus need on kooskõlas direktiivi sätetega.

⁽²⁾ EÜT L 135, 31.5.1994, lk 5; EÜT L 84, 26.3.1997, lk 22.

⁽³⁾ KOM(2010) 368 lõplik; COD(2010) 0207, 12.7.2010.

⁽⁴⁾ ELT C 224, 30.8.2008, lk 11, punkt 3.1.

⁽⁵⁾ EÜT C 48, 15.2.2011, lk 38, punkt 1.3.

⁽⁶⁾ Ulatuslik ülevaade kõnealustest skeemidest OECD riikides on antud OECD aruandes nr DAF/AS/WD (2010)20, 10 november 2010.

3.2 Tagatisskeemide tsentraliseerituse tase ja roll (valge raamatu punkt 3.2)

3.2.1 Esmajoonel on oluline, et kindlustusettevõtja ei lähekski üldse pankrotti. Selle eest peab esmalt hoolitsemise tõhus järelevalvesüsteem. Kui see ebaõnnestub, võib kasutada tagatisskeeme.

3.3 Tagatisskeemide kohaldamise geograafiline ulatus (valge raamatu punkt 3.3)

Komisjon pooldab õigusega päritoluriigi põhimõtet. See on vastavuses Euroopa kindlustusjärelvalve põhimõtetega: ELis litsentseeritud kindlustusettevõtjate kõigi tegevuste järelevalve toimub Solvensus II direktiivi kohaselt nende päritoluliikmesriigis. See kehtib ka äritegevusele, mis asutamisevabadusest lähtuvalt toimub mitteeesesivate filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabadusest lähtuvalt piiriüleste teenuste kaudu.

3.4 Kindlustuse liigid (valge raamatu punkt 3.4)

3.4.1 Lähtuvalt elu- ja kahjukindlustuse erinevustest on mõttekas luua nende valdkondade jaoks eraldi tagatismehhanismid. Kindlustuse liikide siseselt on risk peaaegu ühesugune. Vastastikune tagamine on siin veel aktsepteeritav. Seevastu on raske põhjendada, miks peaksid nt koduvarakindlustuse võtjad osalema sellise tagatisskeemi osamaksetes, millest eraldatakse vahendeid elukindlustuse andja päästmiseks. Kuna see võib sõltuda riiklikest eripäradest, näiteks sellest, kas vastaval turul on kohustus luua kindlustuse eri liikide jaoks õiguslikult lahutatud ettevõtted (nn kindlustuse liikide lahutamise põhimõte), peaks Euroopa seadusandja jätma siinkohal liikmesriikidele vabad käed.

3.4.2 Liikluskindlustusega seoses ja kooskõlas Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee (CEIOPS) koostatud arvamusega leiab komitee, et kõnealune teema tuleks selguse, konkurentsitasakaalu ja tarbijatele lihtsama mõistetavuse eesmärgil lisada tagatisskeeme käsitlevasse tulevasse direktiivi.

3.4.3 Komisjoni ettepanekud ei hõlma tööandjapensionide kaitset. Pensionikindlustused klassikalises tähenduses kuuluvad aga kindlasti tagatisskeemi alla. Komitee näeb siiski ka muude tööandjapensionide puhul tegutsemisvajadust ning pooldab selle küsimuse käsitlemist pensionide roheline raamatu järelemeetmete raames.

3.4.4 Kindlustusvõtja asja- ja jõukohane osalemine on mõjus motiiv teabe hankimiseks kindlustusandja usaldusväärse kohta, niivõrd kui see tarbijal võimalik on.

3.4.5 Mõistlik oleks kehtestada tagatisskeemi kohustustele ülapiirid või muud laadi piirangud, nt miinimumkahju piirmäärad või omaosalus, nagu ka Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee (CEIOPS) oma arvamuses välja pakub. Sealjuures ei tohi kindlustusvõtjaid piirangute kuhjumisega üle koormata. Sellega kergendatakse märgatavalt tagatisskeemide koormatust, mis kajastuks ka kuludes. Sellest võidaksid ka tarbijad, kelle kanda on lõpuks kulud.

3.5 Soodustatud isikud (valge raamatu punkt 3.5)

3.5.1 Komisjon märgib õigustatult, et kõigi turuosaliste kindlustamine toob kaasa ebaproportsionaalselt kõrged kulud. Valge raamatu esimeses lauses esitletakse tagatissüsteeme tarbijakaitse meetmetena. Sellest tulenevalt tuleks. See ei tähenda siiski, et kaitstud isikute ringi tuleks piirata tarbijatega. Pigem peaksid kaetud olema ka need, kellel on mitmete riikide õiguse järgi tarbijatega ühesugune kaitsetase, olgu siis tegu kindlustusvõtjate, kindlustatute või soodustatud isikutega.

3.5.2 Liikmesriikidele peaks jääma vabadus jätta tagatisskeemidest algusest peale välja puhtärilistele eesmärkidele suunatud kindlustused, nt seoses tegevuse katkemise või transpordiga. Samuti peaks jääma liikmesriikide otsustada, kas näib mõttekas hõlmata väikeettevõtjad direktiivi kohaldamisalasse.

3.6 Õigusakti algatamise korral peaks komisjon erilist tähelepanu pöörama küsimusele, mis hetkel saab tagatissüsteemi rakendada ja kes selle üle otsustab. Komisjon kaalub tagatisskeemi rakendamist mitte alles pankroti korral, vaid juba pankroti ärahoidmiseks. Komitee leiab, et tõhususe põhjustel ning skeemi laadi ja selle loomise eesmärgi kajastamiseks peaks Solvensus II direktiivist tulenevatest miinimumkapitalinõuetest allapoole jäämine olema piisav tagatisskeemi aktiveerimiseks.

3.7 Rahastamismehhanism (valge raamatu punkt 3.6)

3.7.1 Rahakogumise aeg (valge raamatu punkt 3.6.1)

3.7.1.1 Küsimus, kas valida järel- või eelrahastamine või nende kombinatsioon, põhjustab lahkarvamusi. Kõigil skeemidel on omad eelised ja puudused.

3.7.1.2 Järelerahastamine ei vähenda likviidsust nii palju, mis omakorda vähendab madalamate kulude tõttu ka kindlustusvõtjate preemiade suurust. Sellega välditakse kogutud vahendite vahehoiustamise probleemi. Järelerahastamise korral ei kulutata osa vahenditest halduskuludeks juba enne pankrotijuhtumi tekkimist.

3.7.1.3 Järelerahastamine muudab seevastu raskeks moraali-riski probleemi käsitlemise. Et finantseerimise hetkeks on turult pankroti tõttu välja langenud just mitteusaldusväärsed turuosaliised, ei saa neid enam kulude kandmise kaasata.

3.7.1.4 Eelrahastamise eelis on eelkõige see, et pankrotiriski panuseid saab hinnata. Riskantsete ärimaneeridega turuosalistelt nõutakse suuremat panust. Eelrahastamise korral on võrreldes järelerahastamisega võimalik paremini vältida ka protsiiklilisi mõjusid.

3.7.1.5 Tagatisskeemi tõhususe aspektist võib rahakogumise ajal olla määrav tähtsus. Ex nunc rahastamisskeemi eelised kaaluvad üles selle puudused ning on raske mõista, miks riikide konkreetsed olud ja traditsioonid tähendavad, et selle üle otsustamine tuleks jätta liikmesriikide hooleks. Skeemi tõhususe tagamiseks peaks direktiiv sisaldama ühtset ex nunc rahastamisvormi.

3.7.2 Sihttase (valge raamatu punkt 3.6.2)

3.7.2.1 Rahalisi kulutusi seoses tagatisskeemidega tuleks piirata, nagu nõuab oma arvamuses ka Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee (CEIOPS). Piiranguteta tagamise kohustus muudaks konkreetse ettevõtja finantsriskid ettearvamatuks. See tooks kaasa selle, et kõik kindlustusettevõtjad vastutavad kogu turu eest⁽⁷⁾. Üksiku ettevõtja riskihaldus ei sõltuks enam mitte tema enda otsustest, vaid põhiosas ülejäänud konkurentide ümberkäimisest riskidega.

3.7.2.2 Komisjon on esialgu kehtestanud tagatismehhanismide sihttasemeks 1,2 % sissemaksete kogusummast. Komitee sooviks eri valikuvõimaluste veelkordset kontrollimist praegu Solventsus II direktiivi kohta kättesaadavate arvude põhjal. Seejuures tuleks aga silmas pidada, et Solventsus II direktiiv ja muud sekkumismehhanismid on kasutusele võetud kindlustusvõtjate parema kaitse eesmärgil. Seda rõhutas oma arvamuses ka Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee.

3.7.2.3 Komisjon lähtub oma arvutustes sellest, et tagatisskeemi rakendamise keskmine tõenäosus on 0,1 %. Ent selle aluseks on, et solventsuskapitalinõuded on 100 % omakapitaliga kaetud. Kui liikmesriikides või kindlustusliikides ületavad omavahendid solventsuskapitalinõudeid, langeb vastavalt pankrotirisk. Seepärast tuleks direktiiviga anda võimalus hinnata riiklike tagatisskeemide kapitalinõudeid tegeliku kahjuriski alusel riikide turgudel ja kindlustusliikide puhul.

3.7.2.4 Komisjon ei käsitle valges raamatus küsimust, kas kahju tekkimisel tuleks teha uued sissemaksed tagatisskeemi. Ent vaja on selgeid reegleid ja piirmäärasid, et välistada piiramatut vastutust ja võimaldada ettevõtjatel viia end juba ette kurssi oma kohustustega ning nende eest hoolt kanda.

3.7.3 Osamaksed (valge raamatu punkt 3.6.3)

3.7.3.1 Osamaksete määramine peaks põhinema olemasolevatel andmetel, et vähendada halduskulusid. Elukindlustuses tuleks lähtuda olemasolevast kapitalimahutusest ja kahjukindlustuses kindlustustehniliste eraldiste suurusest. Üks kriteerium võiks olla ka omakapitaliga varustus võrreldes solventsuskapitalinõuetega. Euroopa seadusandja peaks kehtestama meetoodika ja võimaldama osamaksete üksikasju määrata liikmesriikidel, kes saaksid võtta arvesse riiklikke eripärasid.

3.7.3.2 Enne tagatisskeemide kasutamist tuleks maksejõulis-tele kindlustusettevõtjatele anda võimalus ohtu sattunud ettevõtteid rahalise toetuseta üle võtta, kui nad soovivad kliente üle võtta.

3.8 Kindlustusportfelli üleminek ja/või nõuete hüvitamine (valge raamatu punkt 3.7)

3.8.1 Tagatisskeemide puhul on kasutada kaks meetodit: täpne kahjuhüvitis kindlustusvõtjale või lepingu jätkamine pankrotikindlustusskeemi kaudu pärast varade üleviimist. Komitee peab kindlustusportfelli üleminekut elukindlustuse puhul kindlustusvõtjale soodsaks lahenduseks. Ent kahju- ja õnnetusjuhtumikindlustuse puhul peaks tarbijate kaitseks piisama hüvitiste maksimisest. Igal juhul ei tohiks Euroopa direktiiviga takistada tarbijatele soodsama süsteemi kasutamist.

Brüssel, 5. mai 2011

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ EÜT C 48, 15.2.2011, lk 38, punkt 2.7.3.1.

LISA

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee Arvamusele

Arutelu käigus lükati tagasi järgmine muudatusettepanek, mis kogus hääletamisel enam kui veerandi antud häältest (kodukorra artikli 54 lõige 3).

Punkt 2.10

Muuta järgmiselt:

„Kogu Euroopas tegutsevad kindlustuskontsernid kasutavad riiklikel turgudel tavaliselt vastavas riigis iseseisvalt toimivaid tütarettevõtteid, mis teevad seal sissemakseid vastavasse riiklikku tagatisskeemi. Kui mõni suur Euroopa ettevõtja satuks raskustesse, piisaks klientide kaitsmiseks reeglina riiklikest tagatisskeemidest. Komitee kutsub siiski üles valmistuma ennetavalt olukorraks, kui riiklikud kindlustussüsteemid osutuvad ebapiisavaks, ja ~~kaaluma tulevikus looma selleks~~ Euroopa tagatissüsteemi loomist piiriliselt tegutsevatele kindlustusettevõtetele.”

Motivatsioon

Praegu tundub üleeuroopaline kindlustusettevõtjate vastastikune käendamine enneaegsena.

Hääletuse tulemus:

Poolt: 68

Vastu: 78

Erapooletuid: 13