



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 3.7.2012  
SWD(2012) 192 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV**

**kindlustustoodete müügi ja kindlustusvahendajate kohta**

{COM(2012) 360 final}

{SWD(2012) 191 final}

## 1. ÜLEVAADE ASJAOMASTEST ELI ÕIGUSAKTIDEST JA PRAEGUSTEST POLIITIKAALGATUSTEST

	Kindlustus	Investeering
<b>Asjaomased tooted</b>	Elukindlustus, liikluskindlustus, vastutuskindlustus, varakindlustus, kaubakindlustus jne, samuti investeerimiselementidega kindlustustooded nagu investeerimisfondi tootlusega seotud investeerimisriskiga elukindlustus	Aktsiad, võlakirjad (sealhulgas struktureeritud võlakirjad), investeerimisfondid, tuletisinstrumentid jne.
<b>Kapitalinõuded</b>	<b>SOLVENTSUS II</b> kindlustus- ja edasikindlustusandjate tegevuse alustamine ja jätkamine, järelevalve ning nende suhtes kohaldatav saneerimis- ja lõpetamismenetlus	<b>Neljas kapitalinõuete direktiiv</b> Krediitiasutuste ja investeerimisühingute tegevuse alustamine ja jätkamine, järelevalve ning nende suhtes kohaldatav saneerimis- ja lõpetamismenetlus
<b>Turustamine</b>	<b>Kindlustusvahenduse direktiiv</b> Registreerimise ja tegevusloa andmise eeskirjad (sealhulgas töötajate kvalifikatsioon), kõigi kindlustustoodete müügitavad, piiriülene müük, äritegevus, järelevalve jne. <u>Kindlustusvahenduse direktiiviga reguleeritakse investeerimiselementidega kindlustustoodete (nt investeerimisfondi tootlusega seotud investeerimisriskiga elukindlustus) müüki.</u>	<b>Teine finantsinstrumentide turgude direktiiv</b> Registreerimise ja tegevusloa andmise eeskirjad (sealhulgas töötajate kvalifikatsioon), kõigi investeerimistoodete müügitavad, piiriülene müük, äritegevus, järelevalve jne. Finantsinstrumentide turgude direktiiviga on kehtestatud erand investeerimiselementidega kindlustustoodete (nt investeerimisfondi tootlusega seotud investeerimisriskiga elukindlustus) suhtes.
<b>Toodet käsitleva teabe avalikustamine</b>	<b>SOLVENTSUS II</b> Kindlustustooded	<b>Kombineeritud Eurofondid</b> jaeinvesteeringustooded Investeeringustooded

Sektoriuulise kooskõla tagamiseks võetakse kindlustusvahenduse direktiivi läbivaatamisel arvesse käimasolevat finantsinstrumentide turgude direktiivi läbivaatamist ja tulevast kombineeritud jaeinvesteeringustoodete algatust. See tähendab, et investeerimiselementidega elukindlustustoodete (PRIP-kindlustustooded) müügitavade reguleerimisel tuleks kindlustusvahenduse direktiiviga näha ette vähemalt samaväärsed tarbijakaitsenõuded nagu on sätestatud finantsinstrumentide turgude läbivaadatud direktiivis. PRIP-kindlustustooded on elukindlustusega kombineeritud jaeinvesteeringustooded, nt investeerimisfondi tootlusega seotud investeerimisriskiga elukindlustus.

## 2. PROBLEEMI KIRJELDUS

Kindlustusvahenduse direktiivi kehtiva õigusraamistiku lahendamata probleemid, mida üksikasjalikumalt käsitletakse käesolevas punktis, võib jagada kahte kategooriasse: kõigi kindlustustoodete (elu- ja kahjukindlustustooded) müügiga seotud probleemid ja PRIP-kindlustustoodete müügiga seotud probleemid.

## 2.1. Kõigi kindlustustoodete müügiga seotud probleemid

Direktiivi reguleerimisala ei hõlma otseseid väljaandjaid ja mõnda muud kindlustustoodete müügikanalit (nt reisibürood ja autorendiettevõtted). Sellest on tingitud laialt levinud probleem, et tarbijakaitse tase on erinev ja oleneb sellest, kus (millise müügikanali kaudu) tarbija kindlustustoote ostab. Lisaks tarbijakaitse nõrgendamisele kaasnevad sellega ka eri müügikanalite puhul ebavõrdsed regulatiivsete nõuete täitmise kulud. Praegu jäävad kindlustusvahenduse direktiivi reguleerimisalast välja ka mõned müügijärgse turu osalised (kahjukäsitlejad ja kahjuhindajad). Kõnealused kutsealad kuuluvad kindlustustoodete müügi protsessi ja nende puhul võib tekkida huvide konflikt.

Teine oluline probleem on seotud kindlustustoodete müüja ja tarbija vahelise huvide konfliktiga, mis tuleneb müüjate tasustamisskeemidest. Tasustamisskeemidest tulenev huvide konflikt võib kahjustada tarbijat kahel pisut erineval viisil: sidudes vahendajad ainuõiguslike kokkulepete kaudu üheainsa kindlustustooteid väljaandva kindlustusandjaga (vahendaja poole pöörduvatel tarbijatel ei ole seega piisavalt valikut oma vajaduste rahuldamiseks) või soovitades tarbijale tooteid, mille eest müüjat paremini tasustatakse, kuid mis ei pruugi kõige paremini rahuldada tarbija vajadusi (sellist olukorda käsitletakse järgnevalt koos muude nõustamisalaste probleemidega).

Kolmas oluline probleemide kategooria on seotud nõuannetega, mille puhul võime eristada kahte eri probleemi:

- *Erapoolik nõuanne* võidakse anda tarbijale tingituna eespool kirjeldatud huvide konfliktist, mis tuleneb müüja suhtes kohaldatavast tasustamiskorrast.
- *Madalakvaliteediline nõuanne* antakse juhul, kui müügitöötajate suhtes kohaldatavad kutsekvalifikatsiooni nõuded ei ole piisavad. Praegu kohaldatakse eri liikmesriikides ja müügikanalites väga erinevaid kutsekvalifikatsiooni nõudeid, mistõttu saavad paljud tarbijad madalakvaliteedilist nõu.

Juurdepääs piiriülestele turgudele on kindlustustoodete müüjatele raskendatud ja praegu tegutsetakse Euroopa turul piiriüleselt väga piiratud mahu. Esimeses kindlustusvahenduse direktiivis ei ole kutsekvalifikatsioonide vastastikust tunnustamist ega teenuste osutamise vabadust ja asutamisvabadust käsitlevaid sätteid. Puudub konkreetne register, kust tarbijad saaksid teavet kindlustustoodete müüjate kohta kõigis ELi liikmesriikides.

Sanktsioonide kehtestamise korra ühtluse puudumine on probleem, mis on tuvastatud peaaegu kõigi läbivaadatavate finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide puhul. See on tingitud sanktsioonide hoiatava mõju puudumisest mõnes liikmesriigis ja suurtest erinevustest pädevate asutuste õiguses sanktsioone kehtestada.

## 2.2. PRIP-kindlustustoodete müügiga seotud probleemid

PRIP-kindlustustoodete müügiga seotud tarbijakaitse nõuded ei ole ELi tasandil piisavad, kuna esimeses kindlustusvahenduse direktiivis ei ole sätestatud konkreetseid keerulise investeerimiselementidega elukindlustustoote müügi eeskirju.

Kõnealuste toodete müügi korral kohaldatakse kindlustustoodete müügi üldeeskirju, kuigi asjaomaste toodete olemus erineb oluliselt ja nendega kaasneb mittekutselistele ostjatele suurem risk. Väga palju on esitatud kaebusi seoses investeerimisriskiga elukindlustustoodete müügi paljudes liikmesriikides. Samuti osutavad tõendid, et kasutatakse regulatiivset arbitraaži, mis on tingitud eri müügikanalite kaudu toimuva PRIP-toodete müügi erinevast reguleerimisest. Kahju, mida tarbijad võivad saada ebasobivate investeerimisriskiga elukindlustustoodete müügi tõttu, võib EL liikmesriikides hinnanguliselt ulatuda kuni 1,1 triljoni euroni. Väljumiskulude ja kõrgemate tootekulude tõttu võivad kindlustusturul antavad ebasobivad nõuanded viia olukorrani, kus investorid peavad maksma suuremat tasu ja ei saa toodetest väljuda, kuna väljumisel kohaldatakse sanktsioone, mida nad investeeringu tegemisel piisavalt ei mõistnud. Loomulikult kahjustavad tarbijat paljud tegurid ja ebasobiv nõustamine on ainult üks neist. Samas osutavad tõendid, et nõustamine on esmatähtis just finantstoodete jaeturul. Seepärast näib, et nõustamine on põhitegur. Võttes arvesse kõnealuse turu mahtu, võib ebasobivate toodete müük oluliselt kahjustada tarbijate heaolu. ELi eeskirjade puudumisel on reguleerivad asutused võtnud meetmeid kulude läbipaistvuse suurendamiseks või näinud keeruliste toodete üldmeetmete puhul ette suunised lepingueelse teabe avalikustamiseks või kehtestanud selliste toodete müügi suhtes moratoriumi.

### 3. SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE ANALÜÜS

Liikmesriigid ei suuda riiklikul tasandil iseseisvalt lahendada ebatõhususega seotud probleeme, mis on tingitud ELis otseste väljaandjate ja vahendajate suhtes kohaldatavatest erinevatest eeskirjadest, nõustamist ja tarbijakaitset käsitlevatest ebaühtsetest nõuetest ning kvalifikatsiooninõuete erinevusest. Kehtiva direktiivi läbivaatamise eesmärk on parandada tarbijate liikuvust, hõlbustada piiriülest kaubandust ja tagada võrdsed tingimused kõigile turuosalistele, ühtlustades erinevates finantsteenuste sektorites kohaldatavad regulatiivsed standardid (st ühtlustades investeerimiselementidega kindlustuslepingute müüki käsitlevad kindlustusvahenduse direktiivi eeskirjad finantsinstrumentide turgude direktiivi asjaomaste eeskirjadega).

Ligikaudu 95 % ELis registreeritud kindlustusvahendajatest on mikroettevõtted ja VKEd (määratletud muudes ELi direktiivides). Seepärast tuleb kindlustusvahenduse direktiivi ühtlustamisel finantsinstrumentide turgude direktiiviga tagada proportsionaalne lähenemisviis.

1. Lihtsate kindlustustoodete müüjate suhtes, kes müüvad kindlustustooteid kõrvaltegevusena (nt autorendiettevõtted ja reisibürood), ja müügijärgsete teenuste osutajate (nt kahjukäsitlejad ja kahjuhindajad) suhtes hakatakse kohaldama lihtsustatud teavitamismenetlust, ilma et neid oleks vaja registreerida pädevate asutuste juures.

2. Kuna direktiiv on minimaalse ühtlustamise vahend, kohaldatakse kõigi sätete suhtes proportsionaalsuse üldreeglit, mille kohaselt peaksid liikmesriigid kehtestama nõuded proportsionaalselt, võttes arvesse müüdavate toodete keerukust. Seda kohaldatakse ka juhul, kui Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve

(EIOPA) töötab välja teise tasandi meetmeid, mis käsitlevad kutsekvalifikatsiooni nõudeid.

3. Finantsinstrumentide turgude direktiivi investorikaitsealased sätted (nt keeld võtta tasu sõltumatu nõustamise eest, huvide konfliktide leevendamine ning sobivuse ja asjakohasuse kontroll) võetakse üle teise kindlustusvahenduse direktiivi, et tagada võrdsed tingimused kõigi PRIP-toodete müügitavade puhul investeerimis- ja kindlustusvaldkonnas. Teises kindlustusvahenduse direktiivis ja solventsus II raamistikus on sätestatud organisatsioonilised eeskirjad (registreerimine, teavitamine, siseauditi ja riskijuhtimise eeskirjad jne – samalaadsed finantsinstrumentide turgude direktiivi sätetega), mida kohaldatakse kindlustusvahendajate ja otseste väljaandjate suhtes ning millega tagatakse selles osas sama ranged või isegi rangemad nõuded kui on sätestatud finantsinstrumentide turgude direktiivis. Kuna kõnealustes eeskirjades võetakse arvesse kindlustusvahenduse ja kindlustuse organisatsioonilist eripära, on halduskoormus märkimisväärselt väiksem kui finantsinstrumentide turgude direktiivi täielike eeskirjade puhul, mida kohaldatakse kogu investeerimissektori suhtes. Finantsinstrumentide turgude direktiivi täielikke eeskirju kasutavad riigid (Madalmaad, Itaalia, Ühendkuningriik) kohaldavad tegelikult proportsionaalset lähenemisviisi, et kohandada kõnealuseid eeskirju nii, et need sobiksid kindlustusvahendajatele.

#### 4. POLIITIKAVALIKUTE VÕRDLUS

**Reguleerimisala.** Eelistatud poliitikavalik on määratleda täpsemalt tegevused, mis kuuluvad kindlustusvahenduse direktiivi reguleerimisalasse. Seega tagatakse liikmesriikidele jätkuvalt paindlikkus kehtestada võimalikult laiaulatuslik reguleerimisala, kuid lubatakse teha teatavaid erandeid, et tagada proportsionaalne kohtlemine (erand, mida kohaldatakse kindlustustoodete müügi suhtes, millega tegeletakse lisaks muude toodete müügile; erand äritegevuse eeskirjade täitmisest suurte riskidega seotud kindlustuse ja kutseliste ostjate puhul). See hõlmab ka lihtsustatud teavitamisnõuete kehtestamist kindlustuse lisaväärtusahelas osalejate suhtes (need, kes müüvad kindlustustooteid kõrvaltegevusena (nt autorendiettevõtted ja reisibürood), ning müügijärgsete teenuste osutajad, nt kahjuhindajad ja kahjukäsitlejad). See toob kasu tarbijatele, samas kui kindlustustooteid kõrvaltegevusena müüvatele turuosalistele oleks mõju kulude seisukohast väike. See valikuvõimalus vähendab märkimisväärselt negatiivset mõju otsestele väljaandjatele ja vahendajatele konkurentsi seisukohast, olles samas tõhus seatud eesmärkide saavutamiseks.

**Huvide konflikt.** Eelistatakse kahte valikuvõimalust: näha ette ühtne teabevorm (nn Euroopa kutsekaart) kindlustustoodete müüjate puhul ja sama ajal kehtestada finantsinstrumentide turgude direktiivi laadne kord (teise finantsinstrumentide turgude direktiivi artiklite 23–25 kohased äritegevuse eeskirjad) investeerimiselementidega elukindlustusoodete müüjate suhtes. Kõnealused võimalused tagavad ennetamise teel parema tarbijakaitse (Euroopa kutsekaart ja tasustamise avalikustamine) ning võivad aidata juhtida ja vähendada huvide konfliktide (finantsinstrumentide turgude direktiivi laadsed lahendused). Samas on need valikuvõimalused kulutõhusad, kuna võimaldavad proportsionaalset lähenemisviisi vastavalt müüdavate toodete keerukusele ja kuludele.

**Nõuanne.** Seoses nõuannetega on kaks eelistatud valikuvõimalust. Vähekulukas oleks sätestada direktiivis nõuande määratlus. See võimaldaks tarbijal toote ostmisel teha kindlaks, kas tegemist on individuaalse nõuandega või mitte. Teine eelistatud valikuvõimalus on näha ette samalaadne sobivuse kontroll, nagu on kehtestatud finantsinstrumentide turgude direktiivis, ja keelata tasu võtmine kõige keerukamate toodete müügi sõltumatu nõustamise eest. See peaks ära hoidma kahju, mida tarbija võib saada kõnealuste toodete asjakohatu müügi korral.

Eelistatud valikuvõimalus madalakvaliteedilise nõuande vältimiseks on tagada, et kindlustustoodete müüja kutsekvalifikatsioon vastab pakutavate toodete keerukusele, näiteks tuleks keerukate elukindlustustoodete müüjatele teha erikoolitus pakutavate toodete omaduste kohta. Tulenevalt turustruktuurist ja liikmesriikide pädevusest kutsekvalifikatsiooni nõuete valdkonnas, tuleks selleks kasutada mittesiduvat õigusakti.

**Piiriülene kaubandus.** Eelistatud valikuvõimalus on kehtestada teenuse osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse määratlused, vastastikuse tunnustamise süsteem ning lihtsustatud teavitamiskord kindlustusvahendajate suhtes, kes soovivad müüa tooteid piiriülel, samuti luua keskne register, kust tarbijad saavad teavet kindlustustoodete müüjate kohta kõigis liikmesriikides. Kõnealused valikuvõimalused on suhteliselt kulutõhusad ja annaksid tarbijatele olulist kasu täpsema teabe ja laiema tootevaliku vormis (suurem konkurents).

**Sanktsioonid.** Eelistatud valikuvõimalus on näha ette üldine sanktsioonide kehtestamise raamistik, sätestades ühtsed miinimumeeskirjad, mis on piisavalt hoiatavad, et märkimisväärselt vähendada rikkumiste arvu. Kõnealust valikuvõimalust on peetud kõige kulutõhusamaks mitmes mõjuhinnangus, mis on koostatud samalaadsete õiguslike algatuste (nt finantsinstrumentide turgude direktiiv ja kombineeritud jaainvesteeringustoodete algatus) raames. Seda lähenemisviisi toetab ka EIOPA. Samuti tuleks märkida, et paljud võimalikud rikkujad võivad olla väga suure käibega piiriülelised ettevõtjad, kelle puhul rahatrahv 6000 eurot registreerimata kindlustusvahendajana tegutsemise eest (nt Hispaanias) ei ole hoiatava mõjuga.

## 5. ELI ALGATUSE EESMÄRGID

Esimese kindlustusvahenduse direktiivi läbivaatamise eesmärk on tõhusal viisil parandada jaekindlustusturu reguleerimist. Selle eesmärk on tagada võrdsed tingimused kõigile kindlustustoodete müügis osalejatele ja tugevdada kindlustusvõtjate kaitset.

## 6. MÕJU JA KULUDE HINDAMINE

Kõigi analüüsitud poliitikavalikutega kaasnevad liikmesriikide jaoks nõuete täitmise seotud kulud, mis tulenevad eeskirjade väljatöötamisest või nende ülevõtmisest siseriiklikusse õigusesse. Hiljuti läbi viidud uuringu kohaselt on kulud, mis tulenevad eeskirjade väljatöötamisest või nende ülevõtmisest siseriiklikusse õigusesse, väiksed või mõõdukad. Kuna kõnealuse algatuse kohaselt tuleb kohaldada uusi müügieeskirju ja mõnes liikmesriigis esitada jaeklientidele uut teavet, kaasnevad sellega kõigile turustajatele ja toodete koostajatele ühekordsed halduskulud. Samuti

kaasnevad sellega tõenäoliselt jooksevkulud. Reguleerimisala laiendamine mõjutaks otseseid väljaandjaid ja teisi turuosalisi väga vähe või üldse mitte. Seoses PRIP-kindlustustoodete turustamisega tuleks märkida, et sellist laadi algatuste esimese tasandi meetmete mõju saab hinnata ainult ligikaudselt. Tõenäoliselt saaks mõju täpsemini hinnata pärast võimalike teise tasandi meetmete analüüsi. Price Waterhouse Cooperi (PWC) uuringul ja sektori statistikal põhineval hinnangul, mida on kohandanud komisjoni talitused, on halduskulud teise kindlustusvahenduse direktiivi esimesel kohaldamisaastal ligikaudu 617 miljonit eurot, mis moodustab 0,06 % 2009. aastal kogutud kindlustusmaksete kogusummast, ning asjaomaste ettevõtjate suurt arvu (ligikaudu 1 miljon) silmas pidades tähendab see, et **keskmine kulu ettevõtja kohta** on suhteliselt mõõdukas – **ligikaudu 730 eurot**. Kõnealused kulud ei jaotu kõigi ettevõtjate vahel võrdselt, kuna PRIP-kindlustustooteid müüvaid ettevõtjaid mõjutab see rohkem kui üldiseid kindlustustooteid müüvaid ettevõtjaid.

## 7. PROGNOOSITAV KASU

### 7.1. Tarbijatele ja ühiskonnale

Tõhustatud ja ühtlustatud nõustamisstandardite kehtestamise tulemusel saavad tarbijad paremini võrrelda pakkumisi, sealhulgas eri turustuskanalite kaudu tehtavaid pakkumisi. Sellest tulenevalt peaks paranema tarbijate teadmised pakutavate teenuste ja toodete kohta. Seega hakkavad tarbijad pakkumisi hoolikamalt võrdlema ning otsima tooteid ja teenuseid, mis vastavad paremini nende vajadustele. Vähenema peaksid ka tarbijate makstavad tasud.

Tarbijatel peaks olema võimalik sõlmida kindlustuslepinguid, mis vastavad tema vajadustele ja majanduslikule olukorrale. Vastasel korral võib tulemuseks olla ebasobiva lepingu enneaegse katkestamine ja tarbija rahulolematust. Kui tarbija kindlustuslepingu enneaegselt katkestab, kaotab ta kogunenud kasu ja peab maksma ligikaudu 8 % lepingu katkestamise tasu. Samuti võivad tarbijale elukindlustuslepingu katkestamise korral kaasneda teatavad ebasoodsad maksutagajärjed (nt kui maksustamisel võetakse arvesse kindlustuslepingu tagasiosuväärtust). Näiteks ühte liiki elukindlustustoodete turul osutab muutuvate maksete statistika, et ligikaudu 25 % juhtudel katkestavad tarbijad kindlustuslepingud enne tähtaega (lepinguliste kohustuste täitmatajätmise tase). See võib tuleneda eri teguritest, sealhulgas ebasobivast nõustamisest toote valikul. Kõrgete ja ühtsete nõustamisstandardite kehtestamisega kaasneb tarbijatele ja kogu ühiskonnale kasu lepingute enneaegse katkestamise vähenemise teel (lepinguliste kohustuste täitmatajätmise vähenemine).

### 7.2. Kindlustustoodete müüjatele

Peamine kasu kindlustusvahendajatele ja kindlustusandjatele tuleneb ärivõimaluste laienemisest. See on seotud madalamate kuludega piiriülesel tegevusel ning suurema tarbijate usaldusega ja seega suurema nõudlusega. See peaks suurendama ka konkurentsi müüjate vahel. Sama mõju peaks olema poliitikavalikutel, millega edendatakse kindlustusvahendajate piiriülest tegevust.

Tänu rangematele nõustamisstandarditele vähenevad turuosaliste kulud, mis tulenevad lepinguliste kohustuste täitmatajätmisest. Need hõlmavad

riskijuhtimismeetmete uuestiarvutamise ja kalibreerimisega seotud kulused kindlustusandjate puhul, kes peavad juhtima eri riske pikaajalises investeerimisperspektiivis. Lisaks peaksid turuosalised saama kasu ka suuremast stabiilsusest finantsturgudel.

### **7.3. Liikmesriikidele**

Kindlustusel on oluline sotsiaalne roll, kuna sellega kaetakse riske, mida kodanikel oleks tavaoludes keeruline või võimatu maandada. Liikmesriigid peaksid saama kasu madalamatest kuludest, kuna selliste ebasobivate kindlustustoodete vähenenud müük, millega kaasneb kindlustuslepingu katkestamine, tähendaks kulude vähenemist seoses selliste tarbijate aitamisega, kes ebasobiva kindlustuslepingu (nt elukindlustus, töötuskindlustus, eluasemekindlustus, ravikindlustus jne) sõlmimise tõttu ei suuda katta varadelt saadavat kahju ja suurenenud kulutusi.

## **8. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE**

Selleks et hinnata, kas eelistatud poliitikavalikute eesmärgid on saavutatud, kavatseb komisjon teha tihedat koostööd EIOPAga, tarbijarühmadega (nt finantsteenuste kasutajate rühm – FSUG), peamiste sidusrühmadega ja liikmesriikidega. Järelhindamine viiakse läbi viis aastat pärast läbivaadatud direktiivi vastuvõtmist.