

Brüssel, 17.3.2016
COM(2016) 153 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

komisjoni määruse (EL) nr 267/2010 (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes kindlustussektoris) toimimise kohta

{SWD(2016) 62 final}
{SWD(2016) 63 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

komisjoni määruse (EL) nr 267/2010 (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes kindlustussektoris) toimimise kohta

1. SISSEJUHATUS

1. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaselt võib tunnistada siseturuga kokkusobivaks ettevõtjatevahelised kokkulepped, mis piiravad konkurentsi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 1 tähenduses, kui need aitavad edendada tehnilist või majanduslikku progressi või parandada kaupade tootmist või levitamist, võimaldades samal ajal tarbijatel saada sellest tulenevast kasust õiglase osa, tingimusel et piirangud piirduvad rangelt vajalikuga (proportsionaalsuse põhimõte) ega kõrvalda konkurentsi asjaomase tooteturu olulisel osal.
2. Määrusega (EMÜ) nr 1534/91¹ (edaspidi „volitusmäärus”) volitas nõukogu komisjoni vastu võtma määrusi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki ettevõtjatevaheliste kokkulepete, ettevõtjate ühenduste otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes kindlustussektoris. 24. märtsil 2010 võttis komisjon volitusmääruse alusel vastu määruse (EL) nr 267/2010² (edaspidi „kindlustussektori grupierandi määrus”), millega kehtestati erand kaht liiki kokkulepete suhtes kindlustussektoris.
3. Kindlustussektori grupierandi määruse kohaselt kohaldatakse teatavatel tingimustel erandit (edasi)kindlustusandjate vaheliste kokkulepete suhtes, mis käsitlevad teabe vahetamist ühiste andmekogude, tabelite ja uuringute vormis, ning teatavat liiki riskide ühise katmise suhtes nn kaas(edasi)kindlustuskoondiste kaudu. Kehtiv kindlustussektori grupierandi määrus jõustus 1. aprillil 2010 ja selle kehtivusaeg lõpeb 31. märtsil 2017. Selle eesmärk on tagada konkurentsi tõhus kaitse, tuues samal ajal kasu tarbijatele ja andes ettevõtjatele piisava õiguskindluse.
4. Volitusmääruse artikli 8 kohaselt peab komisjon hiljemalt kuus aastat pärast kindlustussektori grupierandi määruse jõustumist esitama aruande selle toimimise ja tulevikuväljavaadete kohta.
5. Kindlustussektor on üks kolmest sektorist, mille suhtes grupierandi määrust jätkuvalt kohaldatakse (ülejäanud kaks on liinilaevandus merel ja mootorsõidukite turustus). Vastavaid grupierandi määrusi on kohaldatud ka muudes sektorites (nagu mere- ja lennutransport), kuid neid ei ole uuendatud. Esimene kindlustussektori grupierandi määrus võeti vastu 1992. aastal ning seda on kahel korral (2003. ja 2010. aastal) koos muudatustega uuendatud. Eelkõige vähendas komisjon 2010. aastal neljalt praegusele kahele selliste kokkuleppeliikide arvu, mille suhtes erandeid kohaldatakse, ja võttis

¹ EÜT L 143, 7.6.1991, lk 1.

² ELT L 83, 30.3.2010, lk 1.

vastu teatise, milles antakse suuniseid kindlustussektori grupierandi määruse kohaldamise kohta (kindlustussektori grupierandi määrust käsitlev teatis)³.

6. Enne kehtiva kindlustussektori grupierandi määruse aegumist koostab komisjon täieliku mõjuhinnangu võimalike poliitikavalikute kohta: mitteeuendamine, osaline uuendamine (ainult üks erand ja/või uuendamine koos muudatustega) ja uuendamine⁴.
7. Kindlustussektori grupierandi määruse kasutamise ja toimimise ametlik läbivaatamine algas 2014. aasta veebruaris, kui küsimustiku teel konsulteeriti liikmesriikide konkurentsiasutustega,⁵ millele järgnes tegevuskava avaldamine 2014. aasta mais. 2014. aasta juunis toimus kohtumine liikmesriikide konkurentsiasutustega. 2014. aasta augustist novembrini korraldati avalik konsultatsioon ning 2014. aasta detsembris saadeti koondistele, klientidele, vahendajate liitudele / maakleritele ja vastastikustele kindlustusseltsidele täiendavad sihtotstarbelised küsimustikud. Alates 2014. aasta novembrist peeti kahepoolseid kohtumisi ja telefonikonverentse konkreetsete sidusrühmadega, täpsemalt kindlustusandjate riiklike ühenduste ja koondistega.
8. Käesoleva aruande eesmärk on tutvustada komisjoni esialgseid seisukohti praeguses etapis seoses kindlustussektori grupierandi määruse toimimise ja tulevikuväljavaadetega. See ei mõjuta mingil viisil komisjoni lõplikku otsust pärast mõjuhinnangu lõpuleviimist. Aruanne on üks samm igakülgses konsultatsiooniprotsessis, millest kutsutakse osa võtma kõiki sidusrühmi. Seda tuleks lugeda koostoimes lisatud komisjoni talituste töödokumendiga, milles on üksikasjalikumalt tutvustatud komisjoni talituste seisukohti aruandes esitatud väidete kohta.
9. Läbivaatamine jätkub 2017. aasta alguseni kuni mõjuhinnangu lõpuleviimiseni. Komisjon on tellinud kaks uuringut kindlustussektori grupierandi määruse toimimisega seotud küsimuste kohta, mille sidusrühmad konsultatsioonide käigus tõstatasid: pakkumise asendatavus kindlustuses ja turul kättesaadavate kaas(edasi)kindlustuse erinevate vormide mõju⁶. Need uuringud aitavad saada turust tervikliku ülevaate, mille põhjal komisjon teeb oma lõplikud ettepanekud kindlustussektori grupierandi määruse tuleviku kohta.

2. PEAMISED JÄRELDUSED JA HINDAMINE

10. Et hinnata kindlustussektori grupierandi määruse toimimist ja teha seejärel kindlaks, kas ja mil määral tuleks määrust uuendada, püüdis komisjon leida vastuse kahele olulisele ja omavahel seotud küsimusele.

³ Komisjoni teatis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse suhtes kindlustussektoris (ELT C 82, 30.3.2010, lk 2).

⁴ Selle protsessi üksikasjad on täpsustatud vastaval esialgse mõjuhinnangu vormil: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_comp_001_review_iber_en.pdf.

⁵ 28 ELi liikmesriigi konkurentsiasutused ja EFTA järelevalveamet.

⁶ http://ec.europa.eu/competition/calls/tenders_open.html.

1. küsimus: kas kindlustussektorit iseloomustavad jätkuvalt selged tunnused, mis tingivad suurenenud vajaduse teha koostööd nendes valdkondades, mille suhtes kohaldatakse kindlustussektori grupierandi määruse kohaseid allesjäänud erandeid?

2. küsimus: kui jah, siis kas kõnealuse suurema koostöövajaduse kaitsmiseks on jätkuvalt vaja sellist erandlikku õigusakti nagu grupierandi määrus?

11. 2014. aastal toimunud avalik konsultatsioon ja sellele järgnenud tõendite kogumine struktureeriti ja viidi ellu sellisel viisil, et vastata kõnealusele kahele küsimusele ja toetada eelseisvat mõjuhinnaangut kindlustussektori grupierandi määruse tulevikuga seotud poliitikavariantide kohta.

12. 2015. aasta mais võttis Euroopa Komisjon vastu uue paremat õigusloomet käsitleva lähenemisviisi, mille eesmärk on tagada süsteemsem ja läbipaistvam konsulteerimine sidusrühmadega, tõhusamad mõjuhinnaangud ning varasemate kogemuste arvessevõtmine. Kuna töö kindlustussektori grupierandi määruse läbivaatamisega algas juba 2014. aasta alguses, ei läbitud selles protsessis kõiki uutes parema õigusloome suunistes sätestatud samme. Läbivaatamine on aga toimunud avatult ja läbipaistvalt ning järgitud on tagasiulatuva hindamise peamisi elemente. Seega võimaldas suurema koostöövajaduse analüüsimine komisjonil uurida sellise lähenemisviisi asjakohasust, samal ajal kui grupierandi määruse vajalikkuse analüüsimisel võeti arvesse kõnealuse lähenemisviisi sidusust, tõhusust ja tulemuslikkust.

13. Allpool on esitatud peamised järeldused läbivaatamisprotsessi praeguses etapis ja neid hinnatud.

(a) Suurem koostöövajadus

Teabevahetus: andmekogud, tabelid ja uuringud

14. Kindlustussektori grupierandi määruse artikli 2 punkti a kohaselt kohaldatakse teatavatel tingimustel erandit kindlustussektori ettevõtjate vahel sõlmitud kokkulepete suhtes, mis käsitlevad järgmist: „*selliste andmete ühine kogumine ja levitamine, mis on vajalikud järgmistel eesmärkidel: i) minevikus teatava riski katmisest tekkinud keskmise kulu arvutamiseks (edaspidi „andmekogud”); ii) kapitaliseeritava kindlustusega seotud suremustabelite või haigestumiste, õnnetusjuhtumite või invaliidistumise esinemissageduse tabelite [...] koostamiseks*”. Artikli 2 punkti b kohaselt kohaldatakse samuti teatavatel tingimustel erandit järgmise suhtes: „*ühiselt tehtavad uuringud, mis käsitlevad väliste üldiste asjaolude võimalikku mõju huvitatud ettevõtjatele kas seoses tulevaste nõuete sageduse või ulatusega teatava riski või riskiliigi puhul või eri liiki investeeringute tasuvust [...], ning selliste uuringute tulemuste levitamine*”.

15. Riskide hinnastamiseks püüavad kindlustusandjad üldiselt vähendada erinevusi ühelt poolt nõuete tegeliku väärtuse ja teiselt poolt kindlustatute makstavate kindlustusmaksete vahel. Kindlustus katab tulevase riske, mille kulud ei ole kindlustuslepingu sõlmimise ajal teada. Sellest tulenevalt on riskiklasside tegelikke

kulusid käsitleva piisava ja täpse varasema statistilise teabe kättesaadavus kindlustustegevuse mitmesugustes segmentides toimuvate toimingute seisukohalt äärmiselt oluline. Peale selle tundub, et ühelgi individuaalsel kindlustusandjal ei ole piisavalt statistilisi riskiandmeid selliste arvutuste täpseks tegemiseks.

16. Ühiste andmekogude, tabelite ja uuringute vormis teavet vahetades saavad kindlustusandjad võrrelda usaldusväärsemaid statistilisi andmeid ning kujundada välja parema arusaamise kindlustusega kaetud riskidest. Selline arusaam võimaldab neil riske usaldusväärsemalt hinnata ning vähendada selle tulemusel juurdehindlust ja lõppkokkuvõttes tarbijate makstavaid hindu. Seega soodustab varasemate statistiliste andmete vahetamine kindlustussektori tõhusat toimimist. Lisaks suurendab selliste uuringute ühine korraldamine kindlustusandjate teadlikkust kõnealuste riskide tõenäolisest edasisest arengust. Seda arutluskäiku ei saa kasutada eri liiki investeeringute kasumlikkust käsitlevate uuringute ühise läbiviimise puhul. Esiteks ei ole see kategooria hõlmatud 1991. aasta volitusmäärusega. Peale selle ei ole investeeringute kasumlikkus seotud kindlustusega kaetud riski tundmise või riskipreemiate kujundamisega. Tegelikult ei ole alternatiivsete investeerimisotsuste analüüsimine eriomane kindlustussektorile, vaid seda teevad kõik ettevõtjad, olenemata sektorist.
17. Kindlustust ja edasikindlustust käsitlevas Solventsus II direktiivis,⁷ mis jõustus 1. jaanuaril 2016, on sätestatud rangemad nõuded seoses riskikapitaliga ning kohustatud (edasi)kindlustusandjaid arvutama parimal hinnangul põhinevaid kohustusi, mis võib seega tekitada kindlustusandjatele suurema vajaduse säilitada riskide kohta üksikasjalikumad ja täpsemad teavet, et arvutada oma bilansis piisavad reservid.

Teatavat liiki riskide ühine katmine (koondised)

18. Kindlustussektori grupierandi määruse artiklis 5 on kehtestatud erand kokkulepete suhtes, mis käsitlevad selliste kindlustusandjate koondiste (kaaskindlustuskoondiste) või kindlustus- ja edasikindlustusandjate koondiste (kaasedasikindlustuskoondiste) asutamist ja tegevust, mille eesmärk on riskide ühine katmine, kui on täidetud teatavad tingimused; eelkõige ei tohi nende turuosa ületada teatavat künnist (20 % esimeste ja 25 % viimaste puhul). Peale selle on artiklis 6 kehtestatud erand uusi riske katvate kaas(edasi)kindlustuskoondiste suhtes, mida kohaldatakse kolme aasta jooksul alates koondise asutamise kuupäevast.
19. Praeguses etapis osutavad läbivaatamise käigus kogutud tõendid, et kindlustusandjad peavad sageli tegema koostööd teatavate oluliste mittekonventsionaalsete riskide katmiseks, mis on seotud eelkõige terrorismi, tuumaenergia tootmise ja keskkonnakaitsega ning mida on nende ulatuse ja jaotumise tõttu keerulisem või võimatu individuaalselt kindlustada, vastupidiselt väiksematele ja konventsionaalsematele riskiklassidele, nagu elu- ja mootorsõiduki kindlustus, mille puhul kindlustusandjad katavad riske tavaliselt sõltumatult. Kui riski laadist tulenevalt ei ole ühelgi individuaalsel kindlustusandjal selle katmiseks vajalikku suutlikkust,

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (ELT L 335, 17.12.2009, lk 1).

võimaldab kaas(edasi)kindlustus kindlustusandjatel katta piisava arvu riske, et riskiprofiil või portfell vastaks asjaomase riskiliigi kogumahule.

20. Praegused andmed osutavad, et viimasel kümnendil on kindlustusturul kujunenud välja konkurentsivõimelisemad riskide kaas(edasi)kindlustamise viisid, nagu maakleri juhitud kaas(edasi)kindlustus või maakleri ja kindlustusandjate vahel teatavate riskiliikide kohta sõlmitavad lepingud (*line-slips*). Need on toimivad alternatiivid institutsioonilistele kaas(edasi)kindlustuskoostöödele, mille suhtes on kindlustussektori grupierandi määruuses erand kehtestatud. Peale selle ei ole kindlustus ainus sektor, kus ettevõtjad konkreetsetes suurprojektides asjaomaste kulude ja riskide jaotamiseks koostööd teevad (see toimub ka näiteks suurte ehitusprojektide puhul).
21. Kokkuvõttes ei pruugi see järeldus aga täielikult välistada kindlustussektoris üldisemat suuremat vajadust teha koostööd oluliste mittekonventsionaalsete riskiliikide katmiseks.

Kokkuvõtte

22. Sellest tulenevalt on komisjon praeguses etapis seisukohal, et kindlustussektori grupierandi määruusega hõlmatud kaks koostöövormi (välja arvatud eri liiki investeringute kasumlikkust käsitlevad uuringud) tunduvad olevat kindlustussektorile eriomased. Seepärast sõltub asjaolu, kas on objektiivseid põhjuseid kindlustussektori grupierandi määruuse II või III peatükis sätestatud eeskirjade säilitamiseks, lõppkokkuvõttes sellest, kas kõnealustes peatükkides käsitletud kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse kumbagi liiki tuleks kaitsta sellise erandliku õigusaktiga nagu grupierandi määruus või piisaks asjakohastest juhistest.

(b) Grupierandi määruuse vajalikkus

Teabevahetus: andmekogud, tabelid ja uuringud

23. Kindlustussektori grupierandi määruuse kohase erandi võimaliku mitteuuendamise mõju hoolikaks hindamiseks palus komisjon avaliku konsultatsiooni käigus sidusrühmadel esitada üksikasjalik ülevaade võimalikest konkreetsetest muutustest nende äritegevuses ning kvantifitseerida (või vähemalt järjestada) lisakulud, mida nad selle tagajärjel kannaksid, ja lõplik mõju kindlustusmaksetele. Valdav osa sidusrühmi jättis aga mitteuuendamise eeldatava mõju kvantifitseerimata, piirdudes üldiste tähelepanekutega koostöö vähenemise võimaliku mõju kohta.
24. Need sidusrühmad (täpsemalt kindlustusseltsid ja kindlustusandjate ühendused), kes ühiseid andmekogusid, tabeleid ja uuringuid käsitleva erandi edasise kohaldamise suhtes seisukoha võtsid, pooldasid selle säilitamist, kuid esitasid selle arvamuse toetuseks vaid üldisi argumente. Näiteks väitis mitu neist, et mitteuuendamine tekitaks õiguskindlusetust seoses koostöö lubatavusega ning et kehtivates komisjoni horisontaalsetes suunistes⁸ ei ole esitatud asjakohaseid juhiseid enesehindamiseks (sest neis ei võeta piisavalt arvesse kindlustussektori eripärasid).

⁸ Suunised Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 kohaldatavuse kohta horisontaalkoostöö kokkulepete suhtes; komisjoni teatis 2011/C 11/01 (ELT C 11, 14.1.2011, lk 1).

25. Vastanute väitel oleks sellisel tajutaval õiguskindlusetusel mitu kahjulikku tagajärge, sealhulgas suuremad nõuetele vastavuse kulud ja koostöö võimalik vähenemine. Samuti osutavad kõnealused sidusrühmad, et suuremad turgu valitsevad ettevõtjad, kes ei pruugi riskide täpseks hindamiseks täiendavaid statistilisi andmeid vajada, võivad kaotada huvi jagada seda teavet väiksemate kindlusandjate ja võimalike uute turuletulijatega, kellel on riskide hindamisel suuremaid raskusi, sest nende tegevus turul on piiratud või puudub. See võib vähendada konkurentsi ja kahjustada tarbijate huve. Nende arvates tagab kindlustussektori grupierandi määruse nõue, mille kohaselt tuleb anonüümseks muudetud ja üldistatud statistiline teave riskide kohta mõistlikel, taskukohastel ja mittediskrimineerivatel tingimustel kättesaadavaks teha, väiksematele ja suurematele kindlustusandjatele võrdsed võimalused ning hõlbustab turule sisenemist.
26. Ühtlasi väidavad need sidusrühmad, et kui riskide kohta on kätte saada vähem teavet, võib see kahandada usaldust parimal hinnangul põhinevate kohustuste arvutuste vastu, mida kindlustusandjad on kohustatud tegema, ning nõuda suuremaid eraldi ebakindlate olukordade ja tingimuslike kohustuste jaoks piisavate reserve moodustamiseks.
27. Komisjon leiab aga, et olemas on asjakohased juhised teabevahetusega kaasneva kasu tagamiseks.
28. Komisjoni horisontaalsed suunised, mis võeti vastu pärast kindlustussektori grupierandi määruse jõustumist, sisaldavad eraldi peatükki teabevahetust käsitlevate kokkulepete kohta. Selles on sätestatud kindlustussektori suhtes täielikult kohaldatavad põhimõtted, mis annavad hea aluse, mille põhjal andmekogude, tabelite ja uuringute ühise koostamise ja levitamise lubatavust ise hinnata.
29. Suunistes on sõnaselgelt tunnistatud, et „[t]äielikult üldistatud andmete, st selliste andmete vahetamine, mille puhul on piisavalt keeruline tuvastada üksiku äriühingu tasandi teavet, piirab konkurentsi tõenäoliselt oluliselt vähem kui äriühingute tasandil andmete vahetamine”⁹. Peale selle võib „[ü]ldistatud turuandmete kogumine ja avaldamine (näiteks müügiandmed, suutlikkus, sisendite ja komponentide kulud) kaubandusorganisatsioonide ja turuuuringute ettevõtete poolt [...] tuua kasu nii varustajatele kui ka tarbijatele, andes neile selgema ülevaate sektori majandusolukorrast. Selline turuandmete kogumine ja avaldamine võib turuosalistel võimaldada teha paremini informeeritud individuaalseid otsuseid kohandamaks oma strateegiat turutingimustele. Enamasti üldistatud andmete vahetamine konkurentsi ei piira, välja arvatud juhul kui see toimub tugeva oligopoli puhul”¹⁰.
30. Lisaks on suunistes tunnistatud, et „[t]õhusust võib suurendada ka ettevõtjatevaheline tarbijaandmete vahetamine turgudel, kus tarbijaid käsitlev teave on ebäühtlane. Näiteks motiveerib klientide varasema käitumise jälgimine seoses õnnetuste või krediidiriskiga tarbijaid oma riske vähendama. Samuti võimaldab see välja selgitada, milliste klientide puhul on risk väiksem ja kellele tuleks seega pakkuda madalamaid

⁹ Punkt 89.

¹⁰ Punkt 89.

hindu. Sellega seoses võib teabevahetus vähendada ka tarbijate kinnistamist, soosides seega jõulisemat konkurentsi. Selle põhjus on asjaolu, et teave käsitleb tavaliselt kindlat suhet ning vastasel korral kaotaksid tarbijad teise äriühingu poole pöördumisel asjaomase teabe põhjal saadava eelise. Kõnealusest tõhususe suurenemisest võib näiteid tuua pangandus- ja kindlustussektorist, mida iseloomustab tarbijate kohustuste täitmata jätmist ja riskinäitajaid käsitleva teabe sage vahetamine”¹¹.

31. Suunistega kaitstakse sellist liiki koostöö toimumist kindlustussektoris. Need põhimõtted kajastavad kindlustussektori grupierandi määruses sisalduvaid põhimõtteid ja nendega kehtestatakse erand kindlustusandjate vahelise teabevahetuse suhtes. Kindlustussektori grupierandi määruse kohaldamise lõpetamise korral oleksid seepärast juba olemas samaväärsed komisjoni suunised, mis aitavad kindlustusandjatel oma koostöö lubatavust ise hinnata. Samal põhjusel ei tohiks nõuetele vastavuse hindamine riiklike kindlustusliitude poolt, kes on praegu peamised riskiandmete koostamise ja levitamise vahendajad, tuua kaasa olulist muutust nõuetele vastavuse kuludes horisontaalsete suuniste alusel. Kindlustussektori grupierandi määruse ja määruse (EÜ) nr 1/2003¹² raamistikus on asjakohastel liitudel ja vahendajatel kohustus tagada, et riskiandmete kogumine ja levitamine andmekogude, tabelite ja uuringute vormis vastab nendele sisulistele sätetele.
32. Motivatsiooni seisukohast tundub samuti, et ühiste andmekogude, tabelite ja uuringute puhul tehtava koostöö vähenemise väidetav risk juhul, kui kindlustussektori grupierandi määruse vastavat peatükki ei uuendata, on väga väike. Kui koostöö selles valdkonnas on kindlustussektori jaoks nii hädavajalik, nagu kindlustusseltsid avalikus konsultatsioonis väitsid, siis on äärmiselt ebatõenäoline, et õiguskindluse võimalik vähenemine erandi lõpetamise tagajärjel selle väidetava olulise koostöövajaduse üles kaalub.
33. Seepärast on ühiseid andmekogusid, tabeleid ja uuringuid käsitleva grupierandi määruse jätkuva olemasolu vajadus praegu küsitav, eelkõige kui on olemas alternatiivsed juhenddokumendid (sh teatis), mida saab vajaduse korral kasutada horisontaalsete suuniste asjakohaste sätete täiendamiseks. Kokkuvõttes leiab komisjon, et vajadus konkreetse grupierandi määruse järele sektori nõuete kohase toimimise tagamiseks ja teatavat liiki teabevahetuse soodustamiseks on küsitav.

Teatavat liiki riskide ühine katmine (koondised)

34. Avaliku konsultatsiooni käigus vastanud sidusrühmad (peamiselt kindlustusseltsid ja nende ühendused) väitsid üldiselt, et kui koondisi käsitleval erandil lastakse aeguda, siis väheneks selle tulemusel õiguskindlus seoses koondiste vormis toimuva koostöö lubatavusega, mis omakorda suurendaks kindlustusandjate nõuetele vastavuse kulusid ja tekitaks liigset ettevaatlikkust teatavate koondisi käsitlevate kokkulepete sõlmimisel. Väidetavalt võib see tingida suuremate kindlustusmaksete nõudmise

¹¹ Punkt 97.

¹² Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta.

kindlustusandjate poolt ja mõnel juhul isegi olemasolevate koondiste tegevuse lõpetamise, eelkõige suurenenud ja katastroofidega seotud riskide valdkonnas, mis võib tähendada teatavate kaaskindlustustoodete pakkumise lõpetamist, kahjustades seega tarbijaid.

35. Osalenud sidusrühmad ei esitanud aga mingeid konkreetseid tõendeid, et põhjendada selliseid üldisi väiteid koondisi käsitleva erandi võimaliku mitteuuendamise väidetava kahjuliku mõju kohta. Konsultatsioonis kasutatud küsimustiku teatavates osades paluti üksikasjalikult selgitada mitteuuendamise tagajärjel äritegevuses toimuvaid muutusi ning need olid kavandatud sellisel viisil, et kvantifitseerida ja hinnata kaasnevat mõju kuludele ja hindadele; valdav osa vastanuid jättis aga neile küsimustele vastamata.
36. Enne avaliku konsultatsiooni algatamist avaldas komisjon uuringu kaas(edasi)kindlustuskoondiste ja kindlustusturul sõlmitud ühekordsete kaas(edasi)kindlustuskokkulepete kohta¹³. See tugines kogu EL 27s läbiviidud intervjuudele. Lähtudes kindlustussektori grupierandi määruses esitatud määratlusest, tehti terves ELis kindlaks vaid 46¹⁴ tegutsevat koondist. Uuringus järeldati, et „[p]aljud koondised on loodud katastroofidega seotud riskide (tuuma-, keskkonna-, terrorismirisk) katmiseks, kuid need ei ole selliste riskide puhul ainsad alternatiivid, sest mõningaid selliseid riske katavad ka kindlustusturud ja muud mehhanismid, nagu riigi tagatiseega kindlustusandjad. Selliste olulisi riske katvate koondiste kõrval on ka muid kindlustusandjate vahelisi kokkuleppeid kindlustusturul soovimatute riskide käsitlemiseks või mõne turuniši kasutamiseks, mille puhul kindlustusandjad kindlustusturul suutlikkuse tagamiseks ühinevad”¹⁵.
37. Kindlakstehtud koondiste arv oli algselt eeldatust oluliselt väiksem. 100 kokkuleppest, mis väidetavalt leiti olevat kindlustussektori grupierandi määruses esitatud määratlusega hõlmatud, jäeti pärast intervjuusid 39 lõpuks uuringu käsitusalt välja¹⁶. Ülejäänud 61 koondise puhul leiti, et need võivad määratlusele vastata, kuid tehti kindlaks, et 15 neist enam ei tegutse, st need on likvideerimisel¹⁷. Seega oli peaaegu veerand kindlustussektori grupierandi määruse kohastest koondistest otsustanud turult lahkuda, vähendades veelgi määratlusele vastavate koondiste arvu.
38. Seoses koondisi käsitleva erandi kasutamisega on uuringus osutatud ka sellele, et¹⁸ „[e]nesehindamist, asjaomast turgu ja turuosasid käsitlevatele küsimustele vastamise määrad valmistasid pettumust. Teatavad kõnealused koondised ei olnud täielikku enesehindamist teinud, sest nad leidsid, et uute riskide katmise tõttu kehtib nende suhtes erand, või olid kindlad, et nende turuosa jäi alla 20 % künnise. Üldiselt tundus

¹³ Uuring kaas(edasi)kindlustuskoondiste ja kindlustusturul sõlmitud ühekordsete kaas(edasi)kindlustuskokkulepete kohta, http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/KD0414707ENN.pdf.

¹⁴ EL 28 tasandil oli neid 47.

¹⁵ Vt uuringu kokkuvõte, lk ii.

¹⁶ Vt lk 13, punkt 59, ja lk 309, tabel 2.

¹⁷ Vt kokkuvõte (lk ii), lk 41, punkt 162 ja tabel 13.

¹⁸ Vt kokkuvõte, lk iii.

teadlikkus kindlustussektori grupierandi määrusest olevat erinev, kuigi need koondised, kes olid oma positsiooni alates uue grupierandi määruse väljaandmisest uuesti hinnanud, ei teatanud oma nõuetele vastavuse olukorra muutumisest”.

39. Uuring näitas, et¹⁹ „[s]eoses määratlusega esineb ebakindlust ning oht, et tegevusharu arusaamine koondistest ei vasta grupierandi määruse taotlusele, mis võib osutada vajadusele olukorda selgitada; see mõjutab nii koondiste enda kindlakstegemist kui ka määratlust nendel juhtudel, kui koondiselaadseid kokkuleppeid sõlmivad muud pooled kui kindlustusandjad, eelkõige vahendajad, mistõttu võib olla vaja viia läbi väljapoole käesoleva aruande käsitusala jääv uuring”.
40. Ühtlasi leiti uuringus, et „koondiste toimimine on erisugune ja iga koondist on vaja hinnata selle individuaalsete näitajate põhjal”.
41. Uuringu tulemusi arutati sidusrühmadega 2013. aasta märtsis korraldatud õpikojas, kus leidsid kinnitust peamised järeldused:
- kaas(edasi)kindlustusturul on juba olemas koostöövormid, mis küll erinevad koondistest, ent täidavad sarnast rolli;
 - turul paistab valitsevat selgusetus seoses sellega, millised kõnealused koostöövormid kujutavad endast kaas(edasi)kindlustuskoondisi kindlustussektori grupierandi määruse tähenduses ja mille suhtes saaks seega kohaldada koondisi käsitlevat erandit;
 - toote ja selliste turgude geograafiline määratlus, kus koondised tegutsevad, ning kindlustussektori grupierandi määruse kohane uute riskide määratlus ei pruugi kõikide turuosaliste jaoks selge olla; ja
 - kuigi turuosalisel arvavad, et koondised on teatavate riskide puhul jätkuvalt vajalikud, tunnistasid nad, et turg võiks liikuda paindlikumate ja konkurentsi rohkem soodustavate kaas(edasi)kindlustuse lahenduste suunas.
42. Kindlustussektori grupierandi määruse artiklis 5 on sätestatud, et koondisi käsitlevate kokkulepete puhul kohaldatakse erandit koondiste asutamise ja tegevuse suhtes. Komisjoni varasemates otsustes²⁰ on eristatud asutamist ja tegevust (toimimist). Komisjoni arvamuse kohaselt ei ole esimese puhul pelk asjaolu, et koondis võib olla vajalik, iseenesest piisav põhjus järeldada, et see ei moonuta konkurentsi. Seejärel vaatleb komisjon koondise toimimist, uurides, kas võimalikud lisakokkulepped, mille koondise liikmed on sõlminud, tõepoolest üksnes täiendavad selle toimimist ja on selle

¹⁹ Vt kokkuvõtte, lk iii.

²⁰ 1985. aasta otsus juhtumis P&I Clubs (juhtumid 30373 ja 37143); otsus juhtumis Assurpol; otsus juhtumis TEKO; otsus juhtumis Lloyd's/ILU; neli kinnituskirja tuumavaldkonna koondiste kohta: Svenska Atomförsäkringspoolen (juhtum COMP/37.363), Pool Italiano Rischio Atomico (juhtum COMP/34.985) ja Aseguradores Riesgos Nucleares (juhtum COMP/34.558), vt XXXI konkurentsipoliitika aruanne 2001, punkt 203, ja Deutsche Kernreaktorversicherungsgemeinschaft (DKVG) (juhtum COMP/36.053), vt XXXII konkurentsipoliitika aruanne 2002, lk 218. Vt ka kindlustussektori grupierandi määrust käsitlevale 2009. aasta aruandele lisatud komisjoni talituste töödokument (SEC(2009) 364), punkt 125.

jaoks seega vajalikud. Mitme juhtumi puhul²¹ on komisjon asunud seisukohale, et koondis ei saa üldiselt olla kokkusobiv juhul, kui selle elujõulisuse saaks tagada vähem piiravate tegevustingimustega; see on jätkuvalt kokkusobivuse norm, mida praegu kohaldatakse.

43. Läbivaatamise käigus kogutud turusuundumuste andmed osutavad, et praegu on (edasi)kindlustusandjate vaheline koostöö riskide kaas(edasi)kindlustamisel väga erisugune ega sõltu mingilgi määral institutsioonilistest koondistest, mille suhtes on kindlustussektori grupierandi määrusega erand kehtestatud. Läbivaatamine näitab olulist ja kasvavat turusuundumust kindlustusandjate omal algatusel moodustatud institutsioonilistest koondistest konkurentsile rohkem soodustavate (edasi)kindlustusandjate vaheliste koostöövormide suunas.
44. Selliseid alternatiivseid kaas(edasi)kindlustuskokkuleppeid sõlmivad sageli vahendajad/maaklerid, kes koostavad omal algatusel või klientide või kindlustusandjate taotlusel kindlustusteenuseid või kindlustuspakette konkreetsete vajaduste täitmiseks, kasutades selleks tihti pakkumusi. Erinevalt tavapärastest institutsioonilistest koondistest ei ole sellised konkurentsile rohkem soodustavad kaas(edasi)kindlustuse vormid kindlustussektori grupierandi määrusega hõlmatud, kuigi nende eripärade tõttu võib väita, et need võimaldavad suurema tõenäosusega ühiselt tõhusust tagada. Sellised alternatiivsed kaas(edasi)kindlustuskokkulepped panevad kindlustusandjad üksteisega erineval määral konkureerima, sõltuvalt kindlustusandjate vahelise koordineerimise tasemest, mida vahendaja/maakler või klient läbirääkimiste käigus lubab. Kuna koondistel, mille suhtes on kindlustussektori grupierandi määrusega erand kehtestatud, ei puudu seega alternatiivid ning vähem piiravad ja rohkem konkurentsile soodustavad kaas(edasi)kindlustuse võimalused on ilmselt kättesaadavad, tundub kaheldav, kas kehtiv kindlustussektori grupierandi määrus kaitseb tõhusat konkurentsi selles valdkonnas piisavalt, tuues samal ajal kasu tarbijatele.
45. Läbivaatamise käigus anti konkurentsiolekorra kohta mitmesugust tagasisidet. Enamik kindlustusandjaid ja ühendusi väidab, et konkurents turgudel toimib. Ainus klient, kes avaliku konsultatsiooni käigus vastuseid esitas, oli aga arvamisel, et koondiste olemasolu tõttu puudub tuumavaldkonna riskide kindlustamise turul konkurents. Seda arvamust jagasid pärast avalikku konsultatsiooni energiaspektori klientidele saadetud sihtotstarbelisele küsimustikule vastanud, kes kõik olid seisukohal, et kindlustussektori grupierandi määrus avaldab kindlustusmakseid käsitlevatele läbirääkimistele kahjulikku mõju.
46. Pärast läbivaatamise käigus kogutud teabe põhjalikku hindamist leiab komisjon seega praeguses etapis, et koondisi käsitlev üldine erand ei pruugi olla kooskõlas rangete tingimustega, mille alusel võib kehtestada sellise erandliku õigusakti nagu grupierandi määrus. Teatavat kokkulepete liiki käsitlev grupierandi määrus on põhjendatud üksnes juhul, kui piisavalt kindlalt saab eeldada, et asjaomane kokkulepete liik annab tõepoolest kasu, mida tarbijatega õiglaselt jagatakse. Samuti peavad piirangud, mille suhtes erandit kohaldatakse, olema hädavajalikud, st et koostöö eesmärgid ei oleks

²¹ Näiteks otsused juhtumites Assurpol (EÜT L 37, 14.2.1992, lk 16) ja P&I Clubs (EÜT L 125, 19.5.1999, lk 12).

võimalik saavutada konkurentsi vähem piiraval viisil. Selline proportsionaalsuse hindamine nõuab ettevaatlikku lähenemist ning seda on võimalik teha vaid koondise toimimise ja selle mõju individuaalse enesehindamise teel.

47. Sellest tulenevalt leiab komisjon käesolevas etapis, et praeguses turuolukorras ning võttes arvesse kättesaadavat teavet kindlustussektori grupierandi määruse kasutamise ja toimimise kohta ei saa enam eeldada, et koondisi käsitlevad piiravad kokkulepped, mida määrus hõlmab, vastavad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõikes 3 sätestatud neljale kokkusobivuse tingimusele²².
48. Peale selle tundub, et koondisi käsitleva kehtiva erandi kasutamine on kaas(edasi)kindlustuse valdkonnas vähetähtis. Läbivaatamisel saadud teave osutab, et igal juhul kohaldatakse erandit vaid kaas(edasi)kindlustusturu piiratud osa suhtes, mille moodustavad peamiselt katastroofidega seotud või suurenenud riskid. Kaas(edasi)kindlustuskoondisi käsitlevas komisjoni uuringus tehti kindlaks suhteliselt väike arv (ainult 46) institutsioonilisi koondisi, mille suhtes kindlustussektori grupierandi määruuses sätestatud erandit võib kohaldada. Peale selle osutab läbivaatamine praeguses etapis sellele, et kehtivat erandit kasutatakse vähe, sest oluline osa võimalikke kasusaajaid teatas, et nad leiavad end jäävat väljapoole kindlustussektori grupierandi määruse kohaldamisala. Elukõige väitsid kaks neljast koondisest, kes esitasid vastuseid avaliku konsultatsiooni käigus, ja 20 koondist (st kaks kolmandikku) järgnevalt laiemale koondiste ringile saadetud küsimustikule vastanutest, et nad ei vaja kindlustussektori grupierandi määruuses sätestatud erandit, sest nende koostöö ei piira konkurentsi ka ilma selleta.
49. Lisaks osutab läbivaatamine ka tõsistele kahtlustele seoses grupierandi määruse tõhususega kindlustussektori koondiste jaoks. Tulenevalt kindlustusturul äärmiselt erisuguste ja keerukate süsteemide tekkimisest riskide kaas(edasi)kindlustamiseks koos asjaomaste turgude määratlemise ja sektoris turuosade arvutamisega kaasnevate raskustega on väga keeruline kindlaks teha, kas piiravad ja selged õiguslikud kriteeriumid grupierandi määruse kehtestamiseks on täidetud. Teatavate sidusrühmade tähelepanekud näitavad, et „koondise” määratlus ei ole üheselt mõistetav ega täpne või et ei ole selge, kuidas määratleda kindlustusvaldkonnas asjaomaseid turge. Kui erandit on keeruline kasutada, sest kaks selle kohaldamise seisukohast otsustava tähtsusega elementi on ebakindlad, tuleb tõsiselt kahelda, kas see on sobilik või üldse põhjendatud.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

50. Eespool toodud põhjustel leiab komisjon, et kuigi kindlustussektoris on märke suuremast koostöövajadusest seoses ühiste arvutuste, tabelite ja uuringute koostamise ja levitamisega ning kindlat liiki riskide kaas(edasi)kindlustamisega, ei tundu ranged tingimused valdkondliku grupierandi määruse kehtestamiseks nende kokkuleppeliikide puhul enam täidetud olevat.
51. Ühiste arvutuste, tabelite ja uuringute koostamise ja levitamise vaatepunktist on spetsiaalse grupierandi lisaväärtus küsitav. Praeguses etapis on komisjon seisukohal, et

²² Vt punkt 1.

kindlustussektori grupierandi määrus ei tundu enam kindlustussektori toimimiseks vajalik olevat. Horisontaalsetes suunistes juba on juhiseid selleks, et seda liiki koostöö lubatavust ise hinnata. Samuti saab komisjon vajaduse korral anda erijuhiseid, mille puhul on tegemist alternatiivse ja palju paindlikuma vahendiga, mida on muutuvate asjaoludega lihtsam kohandada.

52. Seoses kaas(edasi)kindlustuskoondistega on komisjon praeguses etapis esialgsel seisukohal, et kindlustussektori grupierandi määruse uuendamine ei ole selle piiratud kasutamise ja asjakohasuse ning konkreetsete ebaõige kohaldamise riskide tõttu põhjendatud. Sellise konkurentsieeskirjadest tehtava erandi kehtestamiseks peab komisjonil olema võimalik piisava kindlusega eeldada, et erandiga hõlmatud koostööliik vastab kõikidele tingimustele, mis on vajalikud järeldamaks, et see on siseturuga kokkusobiv, eelkõige tõhususe ja tulemuslikkuse seisukohast, arvestades et praegu pakub kindlustusturg riskide kaas(edasi)kindlustamiseks koondistele erisuguseid ja vähem piiravaid alternatiive, mis võivad suurema konkurentsi tingimustes toimida.
53. Tuleb märkida, et koondisi käsitleva erandi aegumine ei tähendaks nende keelamist, vaid seda, et neid hinnatakse samade konkurentsieeskirjade alusel kui muid sektoreid.
54. Seega leiab komisjon praeguses etapis, et horisontaalsetel suunistel põhinev enesehindamine iga juhtumi puhul eraldi tagab kokkuvõttes soodsa mõju tarbijatele ja konkurentsile Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 tähenduses.
55. Tuleb märkida, et kõik käesolevas aruandes esitatud tulemused ja järeldused on esialgsed ning sõltuvad käimasolevast komisjonipoolsest hindamisest ja sidusrühmadega peetavatest aruteludest. See protsess tipneb mõjuhinnangu aruande esitlemisega 2017. aasta alguses.
56. Kui kindlustussektori grupierandi määruse kohaseid erandeid ei uuendata, võib komisjon otsustada vastu võtta täiendavad juhised (kindlustussektori grupierandi määrust käsitleva kehtiva teatise asemel, mis kehtiva määruse aegumisel oma asjakohasuse minetab) enesehindamise põhimõtete kohta selliste kokkulepete puhul, mille suhtes grupierandi määrust enam ei kohaldata.
57. Pärast käesoleva aruande avaldamist kavatseb komisjon korraldada mõju hindamise protsessi osana sidusrühmade arutelu oma esialgsete järelduste kohta.
58. Samuti kavatseb komisjon avaldada kindlustussektori grupierandi määruse toimimisega seotud küsimusi käsitleva kahe käimasoleva uuringu järeldused ja neid vajaduse korral sidusrühmadega arutada.