Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2009/138/EÜ seoses proportsionaalsuse, järelevalve kvaliteedi, aruandluse, pikaajaliste garantiimeetmete, makrotasandi usaldatavusjärelevalve vahendite, kestlikkusriskide ning kindlustusgrupi ja piiriülese järelevalvega“

(COM(2021) 581 final – 2021/0295 (COD))

ja teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega luuakse kindlustus- ja edasikindlustusandjate finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse raamistik ning muudetakse direktiive 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2009/138/EÜ, (EL) 2017/1132 ja määrusi (EL) nr 1094/2010 ja (EL) nr 648/2012“

(COM(2021) 582 final – 2021/0296 (COD))

(2022/C 275/08)

Raportöör: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Kaasraportöör: **Christophe LEFÈVRE**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 22.11.2021
	Euroopa Liidu Nõukogu, 26.11.2021
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 114 ja 304
Vastutav sektsioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	8.2.2022
Vastuvõtmine täiskogus	23.2.2022
Täiskogu istungjärk nr	567
Hääletuse tulemus	
(poolt/vastu/erapooletuid)	169/0/2

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee jagab Euroopa Komisjoni hinnangut, et kolmel sambal (omavahendite kvantitatiivsed nõuded; ärikorraldus ja järelevalve; aruandlus ja läbipaistvus) põhinevad Solventsus II eeskirjad on end õigustanud. Sellegipoolest nõuavad riigivõlakriisist saadud kogemused, madalate intressimäärde poliitika, kaugeltki mitte lõppenud COVID-19 pandeemia esimesed mõjud ja teadmine, et meid ootavad ees uued kriisid, õigusraamistiku kohandamist.

1.2. Komitee kiidab väga asjaolu, et Euroopa Komisjon tegeleb süsteemsete riskide küsimusega kindlustussektoris. Kindlustusandjate riskiprofiili on muutumas. Kliimakriisi silmas pidades on kindlustussektori jaoks eriti keeruline katsumus kindlustamine kliimamuutuste ja uute keskkonnariskide (nt bioloogiline mitmekesisus) mõjude vastu. Kindlustusandjatel on suuremad riskid ka investoritena. Eelkõige ei hinnata õigesti kliimamuutustega seotud materiaalseid, vastutus- ja üleminekuriske.

1.3. Komitee toetab Euroopa Komisjoni eesmärki luua õigusraamistik, milles kindlustussektoril oleks investorina (veelgi) suurem roll kestlikule majandusele ülemineku rahastamisel ning COVID-19 pandeemia ja kliimamuutuste tagajärgedega võitlemisel. Samal ajal rõhutab komitee, et kodanikuühiskonna on väga huvitatud sellest, et finantssektor oleks stabiilne, ning nõuab, et kindlustussektoris oleks tagatud piisavad omakapitalitasemed ja riskiennetus. Kindlustussektori ebastabiilsus pärsiks oluliselt jõupingutusi kliimakriisi lahendamiseks ja pandeemiast üle saamiseks.

2. **Üldised märkused**

2.1. *Komisjoni lähenemisviis*

2.1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee jagab Euroopa Komisjoni hinnangut, et kolmel sambal (omavahendite kvantitatiivsed nõuded; ärikorraldus ja järelevalve; aruandlus ja läbipaistvus) põhinevad Solventsus II eeskirjad on end õigustanud. See on juhtinud Euroopa kindlustussektori hästi läbi riigivõlakriisi vapustuste, ikka veel jätkuva madalate intressimäärade poliitika ja kaugeltki mitte lõppenud COVID-19 pandeemia esimeste tagajärgede. Komitee arvates on vajalike järelduste tegemine mõttekas ja vajalik ning seejuures tuleks võtta arvesse eeskirjade kohaldamisel saadud kogemusi. See puudutab eelkõige proportsionaalsusega seotud küsimusi ning omakapitali adekvaatsuse ja riskiennetuse eeskirju. Eelkõige viimati nimetatud punktid on otsustava tähtsusega ettevõtete kapitalivajaduste seisukohast ja seega kindlustusseltside kui toote pakkujate ja majandusse investeerijate jaoks.

2.2. *Kooskõla ELi muude poliitikavaldkondadega*

2.2.1. Euroopa rohelise kokkuleppe rakendamine ja COVID-19 pandeemia tagajärgedest üle saamine on absoluutselt prioriteetne poliitika, mille elluviimine nõuab suuri summasid nii avalikult sektorilt kui ka erakapitalilt. Pikaajaliste investoritena, kelle investeerimisportfell oli 2020. aastal väärt üle 10 triljoni euro, võiks Euroopa kindlustussektor anda praegusest oluliselt suurema panuse kliimaneutraalsele majandusele ülemineku ning taristuprojektide ja taskukohaste eluasemete rahastamisse. Sellekohase suutlikkuse määravad suures osas Solventsus II süsteemi omakapitali adekvaatsuse ja riskiennetuse eeskirjad.

2.2.2. Komitee toetab Euroopa Komisjoni eesmärki luua õigusraamistik, milles kindlustussektoril oleks investorina (veelgi) suurem roll kestlikule majandusele ülemineku rahastamisel ning COVID-19 pandeemia ja kliimamuutuste tagajärgedega võitlemisel. Samas rõhutab komitee vajadust mitte seada ohtu Solventsus II süsteemi kaitse-eesmärke, nimelt kindlustatute ja soodustatud isikute kaitset ning finantsstabiilsuse säilitamist. Selline oht võib aga ähvardada, kui Euroopa rohelise kokkuleppe toetuseks kaldutakse kõrvale kindlustusandjate investeeringute rangest riskihindamisest. Solventsus II süsteemi tarbijakaitse-eeskirjad peaksid hõlmama kindlustussektori investeeringuid ja tegevusi sektorites, millesse kindlustusandjad investeerivad lähtuvalt ametiasutuste või valitsuse nõudmistest. Neid investeeringuid saab siis vastavalt premeerida või karistada. Igal juhul tuleb iga Euroopa rohelise kokkuleppe või näiteks taasterahastu „NextGenerationEU“ raames tehtava investeeringu suhtes kohaldada samasugust riskihindamist nagu mis tahes muu investeeringu puhul. Kestlik kindlustusjärelevalve eeldab faktipõhist riskihindamist ja sellest lähtuvat kapitali arvutamist. Komitee toetab täielikult Euroopa Komisjoni lähenemisviisi vaadata läbi kehtivad omavahendite nõuete eeskirjad, et teha kindlaks, kus need on viinud ülemäärase (liiga madala või kõrge) omavahendite nõudeni. Euroopa Komisjoni ettepanekud näitavad, millist manööverdamisruumi ainuüksi see samm võib luua. Kui aga kapitalinõuded on liiga madalad (näiteks kliimamuutustega seotud riskide puhul), tuleb sektori stabiilsuse tagamiseks neid suurendada.

2.2.3. Komitee toetab Euroopa Komisjoni püüdlusi anda veel üks oluline panus kapitaliturgude liidu elluviimisse. Siseturu loomine muudaks lihtsamaks nii COVID-19 pandeemiast väljumise võimaluste kui ka Euroopa rohelise kokkuleppe rahastamise. Seda juba ainuüksi seetõttu, et tarbijad näeksid edasisi edusamme finantsturgude tõelise siseturu loomisel, kuigi kapitaliturgude liidu reaalse elluviimise ees on endiselt palju õiguslikke ja reaalseid takistusi.

2.2.4. Komitee toetab ideed, et kindlustussektoril peaks olema suurem roll rohelise ülemineku rahastamisel. Kindlustussektor peaks püüdlema ka selle poole, et leevendada investeeringute ja kindlustustegevusega kaasnevaid kõiki negatiivseid keskkonna- ja sotsiaalseid mõjusid. Mõttekas oleks see siduda ELi taksonoomiaga. Komitee kutsub üles arvestama süstemaatiliselt sotsiaalse kestlikkuse eesmärkidega, sest ka töö- ja inimõiguste eiramine võib tuua kaasa suurenenud riski.

2.2.5. Ettepanekutega nähakse eri punktides ette keeruka Solventsus II süsteemi lihtsustamist. See on tervitatav. Arusaamatu ja vastuvõetamatu on, et nüüd peavad ka sisemudelite kasutajad esitama aruandeid, nagu kasutaksid nad standardvalemit. Topeltaruandlust tuleb vältida.

2.3. *Delegeeritud õigusaktid*

2.3.1. Komitee on teadlik sellest, et Euroopa Komisjonil on õigus kehtestada delegeeritud õigusaktidega teatud, peamiselt tehnilisi eeskirju. Komisjon teatas mitmetest ettepanekutest, mida soovitakse rakendada delegeeritud õigusaktidega. Need ettepanekud omavad suurt kaalu ja majanduslikku tähtsust. Mainida tuleb volatiilsusega korrigeerimist, kattuvuse kohandust ja ekstrapoleerimist ning sügavalt poliitilist otsust, mil määral ja milliste piirangutega tuleks investeeringute riskianalüüsis soodustada rohelise kokkuleppe rahastamist. Komitee pooldab siinkohal, nagu ka mujal, seda et, olulised majanduspoliitilised küsimused võetaks vastu seadusandliku tavamenetlusega, millesse on kaasatud Euroopa Parlament ja mille raames konsulteeritakse kodanikuühiskonnaga ning et seda ei tehtaks delegeeritud õigusaktidega. Enne Solventsus II paketi vastuvõtmist peaks Euroopa Parlamendil, Euroopa Komisjonil ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel olema selge ülevaade delegeeritud õigusaktide sisust ja mõjust.

2.4. *Ümberkujundamise hindamine – mõjuhinnangud: konkurentsivõime*

2.4.1. Komitee teeb ettepaneku, et lähiaastatel viidaks läbi Solventsus II raamistiku loogika täielik hindamine. Raamtingimused on vahepeal mitmeti muutunud ja need muutuvad edasi, mis muudab hindamise vältimatuks. Sellega seoses võib olla kasulik konkurentsikontroll, et teha kindlaks muudetud eeskirjade mõju Euroopa kindlustussektori konkurentsivõimele maailmaturul.

3. **Konkreetsed märkused**

3.1. *Proportsionaalsus ja künnised*

3.1.1. Komitee kiidab heaks Euroopa Komisjoni lähenemisviisi, millega soovitakse tugevdada proportsionaalsuse põhimõtet. Väga keeruka ja aeganõudva reeglistiku lihtsustamine on eriti oluline väiksemate ja vähema riskiga kindlustusandjate jaoks, kes on piirkondliku mitmekesisuse oluline osa. On õige, et Solventsus II nõuded riskijuhtimisele ja aruandlusele tuleks läbi vaadata ning neid tuleks reeglite alusel kohandada. Kahetsusväärne on aga see, et endiselt võetakse arvesse vaid ettevõtte suurust, mitte ei võrrelda regulatiivsete usaldusnõuete ulatust kindlustusandja tegelike riskidega tema ärimudelis.

3.1.2. Euroopa kindlustusturu üks olulisi tugevusi on suurte ja väikeste kindlustusandjate mitmekesisus. Osad neist tegutsevad rahvusvahelisel tasandil ja teised on tugevad piirkondlikult. Mitmekesine on ka õiguslike vormide skaala, on nii aktsiaseltse või ühistuid. Seda mitmekesisust ei tohi ohustada kindlustusandjate koormamine liigse bürokraatiaga.

3.2. *Pikaajalised garantiimeetmed*

3.2.1. Komitee toetab Euroopa Komisjoni kavatsust anda kindlustussektorile võimalus osaleda suuremal määral Euroopa rohelise kokkuleppe elluviimise, kliimamuutuste vastu võitlemise ja COVID-19 pandeemia tagajärgede kõrvaldamise rahastamises asjakohasemate kapitalinõuete alusel. Kestlikule majandusele ülemineku rahastamine ei tohi saada Euroopa rohelise kokkuleppe rakendamise komistuskiviks ning kestliku arengu eesmärke ei tohi ohustada ebapiisavad kapitalinõuded, mis muudavad väga saastava tegevuse kunstlikult investeeringuna kasumlikuks. Nende probleemide lahendamise võti peitub vajalikke omakapitalitasemeid käsitlevate eeskirjade läbivaatamises. Komitee peab hädavajalikuks, et Solventsus II eeskirju tuleks muuta ainult sel määral, et see ei kahjustaks kindlustatud isikute ja soodustatud isikute kaitsmise järelevalve eesmärke ega finantsstabiilsuse eesmärki. Eesmärk peab olema õige tasakaalu leidmine, kui ühel kaalukausil on stiimulid kindlustusandjatele, et nad sooviksid investeerida sotsiaalsete ja keskkonnaalaste sihtidega tegevustesse, ning teisel usaldatavusnõuded. See pole veel tagatud.

3.2.2. Komitee toetab komisjoni ettepanekuid vähendada pikaajaliste investeeringute volatiilsust kavandatud volatiilsusega korrigeerimise abil. Samal ajal suurendab komisjon aga volatiilsust, lülitudes üle suhtelisele riskikorrektsioonile (protsentuaalne mahaarvamine hinnavahest). See avaldab vastupidist mõju. Jääb arusaamatuks, miks ei peaks säilitama praegust riskikorrektsiooni.

3.2.3. Euroopa Komisjoni ettepanekud riskimarginaali (näiteks 5 %-line kapitalikulu määr ja likviidsusteguri mittearvestamine), intressiriski ning intressivahe ja -riski korrelatsiooni muutmiseks on tõhusad ega kahjusta Solventsus II kaitse-eesmärke. Erilist tähelepanu tuleb siiski pöörata 2. tasandi tekstidele, kuna need üldise paranemiseni viivad ettepanekud võivad avaldada kahjulikku mõju ka väikeste ja keskmise suurusega kindlustusandjate investeerimisportfellidele.

3.2.4. Komitee kiidab põhimõtteliselt heaks Euroopa Komisjoni ettepanekud vaadata läbi pikaajaliste omakapitali investeeringute varaklassi kõlblikkuskriteeriumid, säilitades samaaegselt finantsstabiilsuse. See muudab kindlustusseltside jaoks lihtsamaks kasu saamise eelistatud kapitalikäsitlusest, kui nad annavad majanduse käsutusse pikaajalised kapitalivahendid – seda tingimusel, et see kapital investeeritakse kooskõlas sotsiaalsete ja keskkonnaalaste eesmärkidega. Vältida tuleb eeskirjade liigset keerukust. Ka siinkohal on lõpliku hinnangu andmine võimalik ainult juhul, kui on teada 2. tasandi ettepanekud.

3.2.5. Euroopa Komisjon annab teada kavatsusest esitada uus ekstrapoleerimismeetod. Ekstrapoleerimine on arvutusmeetod, mis võimaldab moodustada eraldisi kindlustuslepingutele, mille tähtaeg ulatub kaugemale tulevikku kui usaldusväärne kapitalituru teave riskivabade intressimäärade kohta. See meetod on peamine tegur eraldiste ja seega omavahendite vajaduse hindamisel. Ekstrapoleerimine on eriti oluline elukindlustuse puhul, kuid mitte ainult seal. Teatises COM(2021) 580 final tunnistab Euroopa Komisjon ise, et ettepanekul, mida ta konkretiseerib hilisema delegeeritud õigusaktiga, „on märkimisväärne mõju kindlustusandjate kapitaliressurssidele mitmel turul“. Võrreldes seniste prognoosidega, tähendab see märkimisväärne mõju, et kahjukindlustuse omakapitali nõue suureneb rohkem kui 10 % ja on seega vastuolus kindlustusandjate kapitali vabastamise potentsiaalse mõjuga. Komitee on seisukohal, et sellised kaugeleulatuvad sekkumised tuleb otsustada seadusandliku tavamenetlusega.

3.3. *Kliimastsenaariumide analüüsid ja EIOPA* ([1]) *volitused seoses kestlikkusriskidega*

3.3.1. Komitee toetab täielikult seda, et kindlustusandjad peavad kindlaks tegema kõik neid mõjutavad kliimamuutustega seotud riskid ning hindama keskpikas ja pikas perspektiivis nende äritegevusele avalduvat mõju. Komitee soovitab laiendada seda stsenaariumianalüüsi kõigile keskkonnariskidele ja kohaldada nende suhtes nõuete kahe olulisuse mõistet. Kindlustusandjatel peaks olema ka kohustus hinnata ja vajaduse korral leevendada oma tegevuse mõju kliimamuutustele ja keskkonnale laiemalt.

3.3.2. Komitee toetab Euroopa Komisjoni ettepanekut teha EIOPA-le ülesandeks esitada pärast Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga konsulteerimist 28. juuniks 2023 aruanne ettepanekutega kapitalinõuete kohandamiseks seoses kestlikkusriskidega. Selliseid laiaulatuslikke küsimusi oleks õige arutada empiirilisel alusel. Komitee leiab aga, et aruande esitamise tähtaeg peaks olema lühem. Kliimamuutuste mõjude leevendamine nõuab kiiret tegutsemist. Komitee soovib juba nüüd viidata sellele, et nendest ettepanekutest tehtavad järeldused avaldavad mõju Euroopa rohelise kokkuleppe rahastamisega seotud põhiküsimustele. Seetõttu ei ole need mitte tehnilist, vaid poliitilist laadi ja komitee arvates tuleb neid käsitleda seadusandliku tavamenetluse raames Euroopa Parlamendi osalusel.

3.4. *Kindlustusgrupi järelevalve*

3.4.1. Järelevalve käigus on paljastunud regulatiivsed nõrkused kindlustusgruppide järelevalves. Komitee toetab Euroopa Komisjoni ettepanekuid hõlmata kindlustusvaldusettevõtjad ja segafinantsvaldusettevõtjad ELi otseselt usaldatavusraamistikuga. Tarbija seisukohast on oluline tagada, et kindlustusgrupi väliskuvand oleks tema vastutuste osas läbipaistev.

3.5. *Kindlustuse roll pandeemiate ja muude ulatuslikke majandushäireid põhjustavate sündmuste ajal*

3.5.1. Komitee jagab Euroopa Komisjoni hinnangut, et pandeemia on näidanud, et eelkõige seoses äritegevuse katkemise ja reisikindlustusega on vaja selgemat ja lihtsamat teavet kindlustuskaitse tingimuste ja tarbijate tagatiste kohta ning et tuleb pidevalt tagada, et kindlustustooted vastaksid jätkuvalt tarbijate vajadustele. Sama oluline on, et tarbijad saaksid oma nõuded täitmisele pöörata. Ilmselgelt ei ole senine kindlustustoodete järelevalve piisavalt toiminud. Komitee kutsub komisjoni üles paluma EIOPA-l esitada konkreetsed ettepanekud selle kohta, kuidas eelnevalt kirjeldatud ja ammu tuntud probleemi saaks paremini lahendada.

3.5.2. Pandeemia, kliimamuutuste mõju, mida kogetakse Euroopas metsatulekahjude, põua, metsasurmade, paduvihmade ja üleujutuste näol, ning uued suured riskid, nagu küberriskid, tõstatavad küsimuse, kas kindlustuskaitse on kättesaadav ka selliste sündmuste puhul, mis ei jää kindlasti ühekordseteks. Komitee toetab kindlalt Euroopa Komisjoni kava algatada 2022. aastaks kliimamuutustele vastupanuvõime dialoog, mis peaks tooma kokku kindlustusandjad, edasikindlustusandjad, riigiasutused ja muud asjaomased sidusrühmad. Komitee teeb ettepaneku kaasata sellesse dialoogi algusest peale kodanikuühiskonna esindajad.

([1]) Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA).

3.6. *Kindlustuse tagamise skeemid, finantsseisundi taastamine ja kriisilahendus ning uued järelevalvemeetmed*

3.6.1. Euroopa Komisjon ei esita ettepanekut kindlustuse tagamise skeemide suure mitmekesisuse ühtlustamiseks Euroopas. Ta hoidub sellest, kuigi kindlustuse tagamise skeemid pakuvad kindlustatutele ja soodustatud isikutele viimase võimalusena olulist kaitset. Üleeuroopaline kindlustuse tagamise skeemide süsteem, milles võetakse arvesse nii tootetüüpe ja seega ka seda, kas tarbijad väärivad kaitset, suurendaks oluliselt usaldust Euroopa sisekindlustusturu vastu. Komitee – nagu ka EIOPA soovitab – leiab, et on ilmtingimata tuleb ühtlustada vähemalt kindlustuse tagamise skeemide mitu miinimumpõhimõtet. Teisest küljest näeb komitee ka – nagu märkis Euroopa Komisjon –, et see tooks kaasa märkimisväärse koormuse mõne liikmesriigi kindlustusturgudele, kus kindlustuse tagamise skeemid veel puuduvad, ning see ei tundu mõistlik ajal, mil nad toibuvad COVID-19 kriisist. Esimese sammuna kutsub komitee Euroopa Komisjoni üles esitama kiiresti ettepaneku kindlustuse tagamise skeemide miinimumraamistiku kohta, mis lahendaks selle probleemi asjakohase üleminekuperioodiga, ilma seejuures turge üle koormamata.

3.6.2. Finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse ettepanekuga ([2]) laiendab Euroopa Komisjon järelevalvevahendeid, mille eesmärk on võimaldada järelevalveasutustel kiiremini ja tõhusamalt sekkuda ettevõtluskriisi ja ennekõike tekkiva kriisi korral. Need vahendid hõlmavad ka selliseid meetmeid nagu ennetav finantsseisundi taastamine ja kriisilahenduskava, millesse kaasatakse igal juhul kindlustusgrupi tasand. Määratletakse kriisilahenduse jaoks vajalikud vahendid ja volitused. Seejuures ei ole selget piiri olemasolevate Solventsus II järelevalvemeetmetega. Üldiselt seatakse mitmel pool kahtluse alla end suhteliselt hästi tõestanud järkjärgulise sekkumise süsteem, kuna uued sekkumisvolitused peaksid jõustuma juba enne solventsuskapitalinõuete rikkumist. Komitee arvates on äärmiselt oluline, et kavandatavad meetmed viidaks kooskõlla järkjärgulise sekkumise süsteemiga. Kriisilahenduseeskirjad peaksid lihtsustama ühtlustatud lähenemisviisi kindlustusgrupi tasandil, eelkõige segafinantskontsernide puhul.

3.6.3. Ettepanekute suhtes esitatakse vastuväited, nagu oleks COVID-19 pandeemia ja eelkõige madalate intressimäärade poliitika näidanud, et Solventsus II vahendite komplekt on piisav keeruliste olukordadega toimetulemiseks. Kuigi see vastas suures osas tõele, ei toeta komitee seda argumenti. Varasemate finantskriiside kogemust silmas pidades leiab komitee, et järkjärguliste kriisisekkumismeetmetega tuleb ettevõtte tasandil alustada isegi juba enne miinimumkapitalinõuete täitmata jäämist, kui on selgeid märke olukorra halvenemisest. Komitee soovib juhtida tähelepanu sellele, et eeskirjade konkreetse väljatöötamise ja rakendamise puhul on väga oluline selgelt määratleda ja piiritleda EIOPA ja riiklike järelevalveasutuste ülesanded.

Brüssel, 23. veebruar 2022

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Christa SCHWENG

([2]) COM(2021) 582 final.