EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 22.9.2021
COM(2021) 580 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

ELi kindlustus- ja edasikindlustusandjate usaldatavusraamistiku läbivaatamise kohta seoses ELi majanduse pandeemiajärgse taastamisega

1. SOLVENTSUS II JA SELLE LÄBIVAATAMISE TAUST

Kindlustuslepingud on Euroopa kodanike igapäevaelu lahutamatu osa. Paljude ühiskondlike ja majanduslike tegevuste puhul on kaitseks võimalike riskide eest vaja kindlustuslepingut. Kindlustusleping võib olla ka säästutoode, mis määrab ära kindlustusvõtja pikaajalise heaolu, samal ajal kui kindlustusandjad suunavad need säästud finantsturgude kaudu reaalmajandusse. Kindlustus- ja edasikindlustusandjatel on oluline roll ka reaalmajanduses, sest nad katavad kindlustusmaksete eest üksikisikute ja ettevõtete riske. Ühendades paljude klientide kindlustusmaksed ja hajutades need paljude individuaalsete riskide vahel, pakub erakindlustus üksikisikutele ja ettevõtetele taskukohase hinnaga kaitset sündmuste eest, mis võiksid olla vastasel juhul rahaliselt laastavad, ning toetab seeläbi majanduse ja ühiskonna vastupidavust.

Kindlustusandjate investeerimisvõime on suunatud reaalmajandusele ning annab panuse majanduse taastamisse ja Euroopa ettevõtete (sealhulgas VKEde) ja taristu pikaajalisse rahastamisse, mis omakorda loob liidus töökohti ja majanduskasvu. Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) andmetel kogusid ELi kindlustusandjad 2020. aastal kindlustusmakseid üle 1 triljoni euro ja said kahjunõudeid ligikaudu 800 miljardi euro eest[1].

2020. aasta lõpuks olid ELi kindlustus- ja edasikindlustusandjad kokku näinud ette rohkem kui 7 triljoni euro eest eraldisi, et suuta maksta eeldatavate tulevaste kahjunõuete eest, ning nende varade väärtus ületas 10 triljonit eurot, mis teeb sektorist institutsionaalsete investorite seas ühe suurema. COVID-19 pandeemia ajal jäi sektor hästi kapitaliseerituks, kusjuures regulatiivse kapitali ja kapitalinõuete suhe oli 2020. aasta lõpus keskmiselt 235 %, mis on siiski 7 protsendipunkti väiksem kui 2019. aasta lõpus.

Kindlustusandjate olulist rolli arvesse võttes on nende finantsvastupidavus äärmiselt tähtis. Selle sektori usaldatavusnõuded on sätestatud direktiivis 2009/138/EÜ (Solventsus II)[2], mida on kohaldatud alates 1. jaanuarist 2016. Solventsus II põhieesmärgid on kaitsta kindlustusvõtjaid ja soodustatud isikuid ning säilitada finantsstabiilsus.

Direktiivis on komisjonile antud mitu volitust usaldatavusnõuete põhielementide toimimise läbivaatamiseks.

– Komisjon peab hindama selliste meetmete toimimist, mis puudutavad **pikaajalist garantiid** pakkuvate kindlustusandjate olukorda – need garantiid on olulised paljude elukindlustustoodete puhul. Pikaajaliste garantiimeetmete eesmärk on leevendada lühiajaliste turukõikumiste mõju kindlustusandjate solventsuse positsioonile. Stabiilsema solventsuse suhtarvuga välditakse pikaajaliste garantiide pakkumisel

[1] Kindlustusmaksete ja kahjunõuete summad on esitatud edasikindlustuse brutosummana ja summeerituna ELi 27 liikmesriigi otsekindlustuse kohta.

[2] 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).

põhinevate ärimudelite põhjendamatult ebasoodsat konkurentsiolukorda ja lõppkokkuvõttes suurendatakse finantsstabiilsust.

– Komisjon peab läbi vaatama **kapitalinõuete** arvutused. Need arvutused peaksid olema tundlikud riskide suhtes, millega kindlustus- ja edasikindlustusandjad kokku puutuvad, ning läbivaatamise eesmärk on kontrollida sellise riskitundlikkuse adekvaatsust.

– Õiguslik volitus hõlmab eeskirju, mis on seotud **kapitalijuhtimisega** kindlustus- ja edasikindlustusgruppides.

– Komisjon peab hindama, kas on vaja täiendavalt ühtlustada **kriisijuhtimist** ja **kindlustuse tagamise skeeme** käsitlevaid kindlustuseeskirju.

Lisaks õiguslike volituste kasutamisele annab läbivaatamine võimaluse mõelda üldisemalt eeskirjade jõustumise järel saadud õppetundide üle.

Võttes arvesse kindlustus- ja edasikindlustusandjate hallatavate investeeringute märkimisväärset mahtu, hinnati läbivaatamise käigus ka seda, kas sektor võiks aidata kaasa ELi poliitiliste prioriteetide – eelkõige kapitaliturgude liidu[3] ning Euroopa rohelise kokkuleppe[4] kohaste kliima- ja keskkonnaeesmärkide – saavutamisele.

Näiteks on ELi 2030. aasta kliimaeesmärkide saavutamiseks vaja igal aastal täiendavalt investeerida 350 miljardit eurot, et rahastada üleminekut energiasektoris. Erainvesteeringute roll on muutunud veelgi olulisemaks seoses vajadusega majanduse taastamise järele pärast COVID-19 pandeemiat. Kindlustussektor saab nende rahastamisvajaduste rahuldamisele erainvesteeringutega kaasa aidata ning lisaks võib sektoril olla oluline roll ka üksikisikute ja ettevõtete kaitsmisel kliimariskide eest. Seega võib ta aidata ühiskonnal kliimamuutustega kohaneda, nagu on rõhutatud kliimamuutustega kohanemise strateegias[5].

Läbivaatamine andis võimaluse tagada, et õigusraamistik soodustab kindlustussektori pikaajalisi investeeringuid.

Lisaks on sidusrühmad üksmeelel, et parandada saaks Solventsus IIs sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, st eeskirjade kohaldamist viisil, mis on proportsionaalne kindlustusandja tegevusega seotud riskide laadi, ulatuse ja keerukusega. Kuigi Solventsus II peetakse üldiselt õnnestunuks, kuna selles sisalduvad usaldatavusnõuded on paremini kooskõlas tänapäevaste riskijuhtimistavadega, võib see mõne ärimudeli puhul osutuda liiga keerukaks.

Lisaks ei ole Solventsus IIs erinevalt krediidiasutuste usaldatavusraamistikust praegu konkreetseid makrotasandi usaldatavusjärelevalve vahendeid süsteemsete riskide tekkimise otseseks käsitlemiseks ning seni puudub ka kindlustusandjate maksevõimetuse kriisiks

[3] Komisjoni teatis „Inimeste ja ettevõtete hüvanguks toimiv kapitaliturgude liit – uus tegevuskava“ (COM(2020) 590)

[4] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa roheline kokkulepe“ (COM(2019) 640).

[5] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kliimamuutuste suhtes vastupanuvõimelise Euroopa kujundamine – ELi uus kliimamuutustega kohanemise strateegia“ (COM(2021) 82).

valmisoleku ja kriisilahendamise ühtne raamistik, mis oleks kindlustusvõtjate ja laiema üldsuse huvides.

Seda arvesse võttes on käesoleva läbivaatamise eesmärgid:

- pakkuda kindlustusandjatele stiimuleid anda panus majanduse **pikaajalisse kestlikku rahastamisse**;
- suurendada **riskitundlikkust**;
- vähendada kindlustusandjate solventsuse positsiooni ülemäärast **lühiajalist volatiilsust**;
- parandada **proportsionaalsust**;
- parandada kõikjal ELis **kindlustusjärelevalve** kvaliteeti, järjepidevust ja koordineerimist ning tugevdada kindlustusvõtjate ja soodustatud isikute kaitset, sh kindlustusandja maksejõuetuse korral;
- käsitleda paremini **süsteemse riski** võimalikku tekkimist kindlustussektoris;
- parandada **valmisolekut äärmuslikeks stsenaariumideks**, mis võivad nõuda maksejõuetu kindlustus- või edasikindlustusandja finantsseisundi taastamist ja kriisilahendust.

Läbivaatamise käigus sai komisjon tugineda sidusrühmade seisukohtadele (mis esitati peamiselt avaliku konsultatsiooni käigus) ja EIOPA 17. detsembril 2020 avaldatud arvamusele[6].

Kestlikkuse küsimuses võttis komisjon arvesse ka EIOPA 2019. aasta septembris avaldatud arvamust[7]. Kooskõlas kõnealuse arvamusega teeb komisjon ettepaneku muuta kindlustus- ja edasikindlustusandjate riskijuhtimise nõudeid, lisades kohustuse viia läbi pikaajaline kliimaalane stsenaariumianalüüs. Hiljem võib komisjon kaaluda selle nõude laiendamist ka muudele keskkonnariskidele. See aitab saavutada Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärki, et kliimariske juhitakse ja need integreeritakse finantssüsteemi ning tulevikusuundade strateeglist analüüsi käsitlevas 2021. aasta aruandes[8] sätestatud strateegilistesse tegevusvaldkondadesse. Lisaks alustatakse tööd, et hinnata kehtivate Solventsus II kohaste kapitalinõuete sobivust roheliste varade puhul.

Pärast läbivaatamise lõppu esitab komisjon seadusandlikud ettepanekud direktiivi 2009/138/EÜ[9] muutmiseks ning kindlustus- ja edasikindlustusandjate finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse ELi raamistiku loomiseks[10]. Solventsus II läbivaatamise mõju selgitatakse järgmises jaos.

[6] EOIPA: „Opinion on the 2020 review of Solvency II“, detsember 2020 (EIOPA-BoS-20/749)
[7] EOIPA: „Opinion on Sustainability within Solvency II“, september 2019 (EIOPA-BoS-19/241)
[8] COM(2021) 750, vt 6. strateegiline tegevusvaldkond („Vastupidava ja tulevikukindla majandus- ja finantssüsteemi ülesehitamine“)
[9] COM(2021) 581
[10] COM(2021) 582

2. LÄBIVAATAMISE MÕJU SOLVENTSUS II-LE JA SEDA TÄIENDAVATELE DELEGEERITUD ÕIGUSAKTIDELE

Läbivaatamisega püütakse saavutada mitu eesmärki, keskendudes õigusraamistiku konkreetsetele elementidele.

- Riskitundlikkuse suurendamine ja põhjendamatu volatiilsuse vähendamine saavutatakse **pikaajaliste garantiimeetmete** muutmisega, nagu on selgitatud ka 4. jaos, eelkõige kindlustuskohustiste hindamisel kasutatavate riskivabade intressimäärade ja volatiilsusega korrigeerimise ekstrapoleerimisega.
- Usaldatavusnõuded saab **proportsionaalsemaks** muuta, kui lubada teha Solventsus II eeskirjadest erand rohkematele väikestele kindlustusandjatele ja luua sobivam raamistik kindlustusandjatele, kes on määratletud madala riskiprofiiliga kindlustusandjana.
- **Läbipaistvuseeskirjade** täpsustamine saavutatakse kindlustusandjatelt nõutava teabe parema kohandamisega teabe saajate vajadustele, eristades kindlustusvõtjatele ja analüütikutele esitatavat teavet.
- **Järelevalve** kvaliteedi parandamine ja võrdsete võimaluste tagamine saavutatakse mitme muudatusega, mis puudutavad eelkõige usaldatavusnõuete jätkuvat järgimist, piiriülest kindlustust ja kindlustusgruppe.
- **Kliima- ja süsteemsete riskide** parema juhtimise ja järelevalve tagamiseks kehtestatakse uued nõuded pikaajalise kliimaalase stsenaariumianalüüsi kohta.

Võttes arvesse tihedat seost Solventsus II ja delegeeritud määruse (EL) 2015/35 vahel, on vaja läbivaatamise kõigi eesmärkide saavutamiseks muuta mõlemat õigusakti.

Solventsus II direktiiviga on komisjonile antud volitus võtta delegeeritud õigusaktidega vastu teatavaid eeskirju. Komisjon teeb ettepaneku seda volitust mitmes valdkonnas kohandada, et paremini saavutada käesoleva läbivaatamise eesmärgid. Selles küsimuses peab komisjon enne delegeeritud määrusesse vajalike muudatuste tegemist[11] ootama ära seadusandliku menetluse lõpuleviimise. Et tagada Solventsus II raamistiku läbivaatamise järjepidevus ja arvestades eri teemade tihedat koostoimet, ei tee komisjon praegu delegeeritud määrusesse muudatusi.

Delegeeritud määruse muutmist nõudvate teemade tähtsust arvestades on komisjon võtnud kohustuse pidada liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja muude sidusrühmadega nõu, et alustada viivitamata arutelusid nende muudatuste võimaliku sisu üle. Sellised arutelud toimuvad samal ajal Solventsus II muutmise seadusandliku menetlusega. Komisjon kutsub kokku panganduse, maksete, kindlustuse ja kriisilahenduse eksperdirühma koosolekud.

[11] Näited 4. jaos loetletud valdkondadest, kus on vaja Solventsus II direktiivi ja delegeeritud määruse muudatused kooskõlastada: volatiilsusega korrigeerimine, kattuvuse kohandus ja ekstrapoleerimine.

3. FINANTSSEISUNDI TAASTAMINE JA KRIISILAHENDUS

Finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse ettepaneku eesmärk on tagada, et (edasi)kindlustusandjad ja asjaomased ametiasutused on paremini valmis lahendama sektoris märkimisväärseid finantsprobleeme ja leevendama nende tagajärgi. Samuti annab see riikide ametiasutustele vajalikud vahendid, et aidata nõuetekohase kriisilahendusprotsessi kohaldamise kaudu maksejõuetute kindlustusandjate suhtes säilitada kindlustusvõtjate kindlustuskatte ning kaitsta reaalmajandust, finantsstabiilsust ja maksumaksjaid.

Vaatamata Solventsus II-ga loodud tugevale usaldatavusraamistikule ei saa finantsprobleeme täielikult välistada. (Edasi)kindlustusandjate kontrollimatu maksejõuetus võib oluliselt mõjutada kindlustusvõtjaid, soodustatud isikuid, kahju kannatanud pooli või mõjutatud ettevõtteid, seda eriti juhul, kui kriitilise tähtsusega kindlustusteenuseid ei ole võimalik mõistliku aja jooksul ja mõistlike kuludega asendada. Rahanduslikku ebastabiilsust võib põhjustada või võimendada ka teatavate (edasi)kindlustusandjate, eelkõige suurte piiriüleste kindlustusgruppide maksejõuetus või maksejõuetuse lähedane olukord või mitme (edasi)kindlustusandja samaaegne maksejõuetus.

Ettepanek on koostatud täielikus kooskõlas Solventsus II raamistikuga ja vastab (edasi)kindlustustegevuse eripärale. See täiendab läbivaadatud Solventsus II raamistikku ja suurendab usaldust ELi kindlustussektori vastu, et sektor saaks täielikult täita oma rolli majanduse taastamisel pärast COVID-19 kriisi kooskõlas kapitaliturgude liidu ja Euroopa rohelise kokkuleppe poliitiliste eesmärkidega.

4. KAVANDATAVAD DELEGEERITUD ÕIGUSAKTID

Delegeeritud määruse tulevased muudatused aitavad märkimisväärselt kaasa Solventsus II läbivaatamise eesmärkide saavutamisele. Käesolevas jaos käsitlemata küsimustes kavatseb komisjon delegeeritud määrust muuta üldiselt kooskõlas EIOPA arvamusega.

Omakapitaliinvesteeringud

Kavatsust parandada Solventsus II läbivaatamise raames majanduse pikaajalist rahastamist on nimetatud uues kapitaliturgude liidu tegevuskavas, mis võeti vastu 24. septembril 2020[12].

Täpsemalt kavatseb komisjon hinnata Solventsus II eeskirjade asjakohasust seoses pikaajaliste omakapitaliinvesteeringute kriteeriumidega, riskimarginaali arvutamisega ja kindlustusandjate kohustiste hindamisega, et vältida põhjendamatut protsüklilist tegevust ja peegeldada paremini kindlustustegevuse pikaajalist iseloomu[13].

[12] Komisjoni teatis „Inimeste ja ettevõtete hüvanguks toimiv kapitaliturgude liit – uus tegevuskava“ (COM(2020) 590)

[13] Solventsus II läbivaatamise eesmärgid, mis on sätestatud uues kapitaliturgude liidu tegevuskavas, on hõlmatud kahe eesmärgiga: „anda kindlustusandjatele stiimuleid majanduse pikaajaliseks kestlikuks rahastamiseks“ ja „vähendada kindlustusandjate solventsuse positsiooni ülemäärast lühiajalist volatiilsust“, mida on nimetatud käesoleva teatise 2. jaos.

Komisjon kaalub delegeeritud määrusega (EL) 2019/931[14] (millega muudeti algset Solventsus II delegeeritud määrust) kehtestatud pikaajalise omakapitali varaklassi kõlblikkuskriteeriumide läbivaatamist.

Eelkõige kaalub komisjon nende tingimuste lihtsustamist, mille alusel käsitatakse pikaajalisena omakapitaliinvesteeringuid, sealhulgas taristufondide kaudu tehtavaid investeeringuid. See laiendaks selliste omakapitaliinstrumentide ulatust, mille suhtes võib kohaldada soodsamat 22 % riskitegurit (börsil noteeritud aktsiate puhul on see 39 % ja börsil noteerimata aktsiate puhul 49 %).

Praegu on keeruline hinnata selliste omakapitaliinvesteeringute mahtu, mis võiksid saada kasu pikaajaliste investeeringute sooduskohtlemisest läbivaadatud kriteeriumide alusel. Ettevaatliku stsenaariumi korral, kus eeldatakse, et ainult 15 % täiendavast omakapitalist kvalifitseerub pikaajaliseks, väheneksid aktsiariskiga seotud kapitalinõuded ligikaudu 10,5 miljardi euro võrra (üle 6 % vähem võrreldes kindlustusandjate praeguse tasemega standardvalemi kasutamise korral). Seda raha saab majandusse edasi investeerida.

Hõlbustades pikaajaliste omakapitaliinvesteeringute sooduskohtlemist, aitaks pikaajalise omakapitali varaklassi kõlblikkuskriteeriumide läbivaatamine kindlustusandjatel suurendada oma panust majanduse taastamisse ning Euroopa ettevõtete (sealhulgas VKEde) ja taristu pikaajalisse rahastamisse.

Samal ajal leiab komisjon, et pikaajaliste omakapitaliinvesteeringute raamistik peaks jääma usaldusväärseks, et läbivaatamine ei kahjustaks kindlustusvõtjate kaitset ja finantsstabiilsust ning oleks kooskõlas kapitaliturgude liidu uue tegevuskavaga.

Riskimarginaal

Riskimarginaal on osa kindlustuskohustiste väärtusest. Selle eesmärk on tagada, et nende väärtus vastaks sellele, mida muu osapool nõuaks nende kohustiste aktsepteerimise eest turutingimustel toimuva ülekandmise korral. Riskimarginaali arvutamiseks kasutatav valem kipub pikaajalise kindlustustegevuse puhul andma volatiilsemaid ja kõrgemaid väärtusi, kui võiks eeldada turutingimustel tehtud tehingute puhul. EIOPA tegi ettepaneku täiendada riskimarginaali valemit kahe parameetriga. Esiteks pakkus EIOPA välja ajast sõltuva „lambda“ parameetri, mis iseenesest vähendaks riskimarginaali väärtust ja volatiilsust pikaajalise äritegevuse puhul. Vähendamine oleks eriti oluline just väga pikaajalise äritegevuse puhul. Teiseks nägi EIOPA ette alamparameetri, mis tagaks, et riskimarginaal ei lange praeguse arvutusega võrreldes allapoole teatavat taset – eelkõige väga pikaajalise tegevuse puhul.

Komisjon kaalub tuginemist EIOPA soovitatud lambda-lähenemisviisile ilma alamparameetrita, et võimaldada volatiilsuse tõhusamat vähendamist kui EIOPA ettepanekus.

[14] Komisjoni 8. märtsi 2019. aasta delegeeritud määrus (EL) 2019/981, millega muudetakse delegeeritud määrust (EL) 2015/35, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (ELT L 161, 18.6.2019, lk 1).

Samuti kaalub komisjon riskimarginaali arvutamisel kasutatava kapitalikulu määra vähendamist 6 %-lt 5 %-le kooskõlas kindlustus- ja edasikindlustusandjate kapitalikulude vähenemisega viimastel aastatel.

Kokkuvõttes vähendaksid kavandatavad muudatused riskimarginaali ELi kindlustussektoris rohkem kui 50 miljardi euro võrra ja suurendaksid sektori suutlikkust investeerida ELi ettevõtetesse.

Volatiilsusega korrigeerimine

Paljud kindlustusandjad on valmis hoidma märkimisväärset osa oma varast pika aja jooksul. Siiski kajastub nende varade väärtuse lühiajaline kõikumine solventsuse positsiooni arvutamisel. Seda hoolimata asjaolust, et kindlustusandja võib neid varasid hoida pikka aega ega pruugi seetõttu vahepeal kahjumit realiseerida. Volatiilsusega korrigeerimise eesmärk on vähendada kindlustusandja maksevõime lühiajalist volatiilsust, võttes arvesse pikaajalist perspektiivi. See vähendab krediidiriski marginaalide lühiajaliste muutuste mõju kindlustuskohustiste hindamisele, muutes seega kapitaliressursid vähem volatiilseks.

Kavandatava direktiiviga suurendatakse volatiilsusega korrigeerimise aluseks oleva riskiga korrigeeritud krediidiriski marginaali protsenti. Kavandatud muudatusest tulenev suurem volatiilsusega korrigeerimine võib kindlustuskohustiste hindamisel paremini kompenseerida varade hinnakõikumisi.

Samal ajal on kogemused näidanud, et volatiilsusega korrigeerimise mõju kohustiste väärtusele võib olla suurem kui varade hindade muutumine. Volatiilsusega korrigeerimise selline ülemäärane mõju vähendab kunstlikult kindlustusandjate tehnilisi eraldisi, mistõttu sisaldab kavandatav direktiiv selles küsimuses kaitsemeedet.

Kaitsemeede on volatiilsusega korrigeerimise ettevõtjapõhine element, mida tuleks täpsustada delegeeritud õigusaktides. Selle elemendi arvutamisel võtab komisjon arvesse EIOPA nõuandeid ja võib-olla muudab delegeeritud määrust, et käsitleda varade krediidiriski marginaali tundlikkuse ja kohustiste intressimääratundlikkuse erinevusest tingitud ülemäärast mõju.

Kattuvuse kohandus

Komisjon kaalub ka delegeeritud määruse võimalikku muutmist kooskõlas EIOPA nõuandega eeskirjade kohta, mis käsitlevad kattuvuse kohanduse puhul hajutamisest saadavat kasu ja varade kõlblikkust.

Kui kindlustusandjad hoiavad võlakirju või muid sarnaste omadustega varasid lunastustähtpäevani, ei realiseeru nende varade riskimarginaali muutused kahjumina. Kattuvuse kohanduse eesmärk on võtta arvesse asjaolu, et kindlustusandjatel on suurema tõenäosusega võimalik hoida varasid kuni lunastustähtpäevani, kui nad määravad kindlaks kattuvate rahavoogudega varade ja kohustiste portfellid („kattuvuse kohanduse portfell“) ja haldavad selliseid portfelle muust äritegevusest eraldi. Täpsemalt kompenseerib kattuvuse kohandus osa kattuvuse kohanduse portfellide riskimarginaali muutusega seotud varade väärtuse muutustest muutustega nende portfellide kohustiste väärtuses. Sel eesmärgil võivad

kindlustusandjad saada heakskiidu kattuvuse kohanduse lisamiseks asjakohasesse riskivabasse intressikõverasse, et hinnata kindlustuskohustisi kattuvuse kohanduse portfellis.

Arvestamaks väikest tõenäosust, et kõik riskid realiseeruvad samaaegselt, ning asjaolu, et mõnes valdkonnas saadav kasu võib kompenseerida teistes valdkondades tekkivat kahjumit, võetakse eri riskide vahelisest hajutamisest saadavat kasu praegu Solventsus II kohastes kapitalinõuetes üldiselt arvesse. Kuna kattuvuse kohanduse portfelli hallatakse ettevõtte ülejäänud tegevusest eraldi, keelavad eeskirjad praegu nendevahelisest hajutamisest saadava kasu arvesse võtmise kapitalinõuete arvutamise standardvalemis. EIOPA leidis siiski, et eraldi haldamine ei takista iseenesest tegelikku hajutamist ning et üldine keeld arvestada hajutamisest saadavat kasu standardvalemi kohases arvutuses võis kaasa tuua tarbetult kõrged kapitalinõuded äriühingutele, kes kasutavad kattuvuse kohandamist. Seepärast kaalub komisjon kattuvuse kohanduse portfellide puhul kõnealusest üldisest keelust loobumist vastavalt EIOPA soovitusele. Sellest tulenev täiendav hajutamisest saadav kasu vähendaks nende äriühingute kapitalinõudeid, kes kasutavad kattuvuse kohandust ja arvutavad kapitalinõudeid standardvalemi alusel.

Lisaks võiks kehtestada kaitsemeetmed, et vältida ülemäärast nõuete vähendamist kattuvuse kohanduse puhul, kui vastav portfell sisaldab restruktureeritud varasid, mis sõltuvad alusvara tootlusest.

Hajutamisest saadav kasu

Teine viis, kuidas toetada pikaajalise rahastamise pakkumist kindlustus- ja edasikindlustusandjate poolt, on parandada tururiskide eri kategooriate omavahelisest hajutamisest saadava kasu arvestamist korrelatsiooniparameetrite kaudu. Komisjon kaalub delegeeritud määruse muutmist kooskõlas EIOPA nõuandega hinnavaheriski ja intressiriski vahelise korrelatsiooniparameetri kehtestamise kohta. See annab suurema kindluse kui praegused eeskirjad, kus korrelatsiooniparameeter sõltub sellest, kas äriühingut mõjutab intressimäärade tõus või langus. See muudatus toob ka keskmiselt suuremat kasu nende kahe riski omavahelisele hajutamisele.

Ekstrapoleerimine

Intressimäärad mõjutavad oluliselt summasid, mida kindlustus- ja edasikindlustusandjad peavad tulevaste kahjunõuete ja hüvitiste jaoks kõrvale panema. Intressimäärade haldamine on seetõttu kindlustus- ja edasikindlustustegevuse jaoks otsustava tähtsusega ning usaldatavusnõuded peaksid pakkuma selleks asjakohaseid stiimuleid.

Kindlustus- ja edasikindlustusandjatel on kohustised, mis võivad tuua kaasa nõuded või hüvitiste maksmise väga kauges tulevikus. Kindlustustegevuse selle aspekti tõttu on vaja intressimäärasid ekstrapoleerida, sest neid saab finantsturgudel jälgida ainult teatavate tähtaegadeni.

Võttes arvesse, et kindlustusandjad tuginevad oma kohustiste täitmisel peamiselt võlakirjadele, laenudele või muudele sarnastele fikseeritud tulumääraga investeeringutele, on mõistlik määrata ekstrapoleerimise lähtepunkt võlakirjaturgude sügavuse alusel. Pikemaajalisi intressimäärasid käsitlevat teavet võib siiski saada muudest finantsinstrumentidest kui võlakirjad. Kindlustusvõtjatele asjakohase kaitsetaseme tagamiseks nähakse kavandatava

direktiiviga ette muudatused riskivabade intressimäärade ekstrapoleerimise põhimõtetes. Kavandatava direktiiviga antaks komisjonile õigus kehtestada ekstrapoleerimise valem, et ekstrapoleerimismeetodi puhul võetaks võimaluse korral arvesse teavet pikaajalisemate intressimäärade kohta, et vältida liigset kindlustunnet ja tagada asjakohased stiimulid.

Selleks kaalub komisjon EIOPA soovitatud valemi ja parameetrite kasutamist.

Võttes arvesse, et uuel ekstrapoleerimismeetodil on märkimisväärne mõju kindlustusandjate kapitaliressurssidele mitmel turul, nähakse kavandatava direktiiviga ette meetodi järkjärguline kasutuselevõtt kuni 2031. aasta lõpuni, mis on kooskõlas Solventsus II direktiivi kehtivate üleminekusätete kestusega. Uue ekstrapoleerimismeetodi järkjärguline kasutusele võtmine aitab vältida häireid.

Intressiriski kapitalinõude arvutamine

Hiljutised analüüsid on näidanud, et Solventsus II eeskirjad ei peegelda asjakohaselt intressimäärade muutumisega seotud riske, kui intressimäärad on madalad või koguni negatiivsed.

Seepärast tuleks standardvalemi kohane intressiriski kapitalinõue läbi vaadata, et võtta arvesse viimaste aastate madalate intressimäärade keskkonnas saadud kogemusi.

Lisaks peaks standardvalemi kohane arvutus olema kooskõlas ka riskivabade intressimäärade kindlaksmääramise metoodikaga kohustiste hindamisel, eelkõige seoses ekstrapoleerimisega.

Seepärast kaalub komisjon, kas võtta standardvalemi puhul arvesse EIOPA nõuannet intressiriski kapitalinõude arvutamise kohta, välja arvatud pikaajaliste intressimäärade ekstrapoleerimise puhul.

Selleks tuletatakse iga valuuta puhul stressiolukorra riskivabad intressimäärad kuni baasstsenaariumi ekstrapoleerimise alguspunktini EIOPA arvamuses[15] esitatud lähenemisviisi ja parameetrite alusel. Ülejäänud intressimäärasid võib ekstrapoleerida samal viisil nagu baasstsenaariumi riskivabasid määrasid, kuid stressiolukorra lõpliku forvardintressimäära suunas[16].

Sarnaselt ekstrapoleerimiseeskirjade muudatustega kaalub komisjon intressiriski arvutamise standardvalemi muudatuste järkjärgulist kasutusele võtmist viie aasta jooksul pärast EIOPA arvamuses esitatud muudatusettepanekute vastuvõtmist.

Riskimaandamismeetmete täiendav arvessevõtmine standardvalemis

Komisjon kaalub kooskõlas EIOPA arvamusega kindlustusandjate ja nende edasikindlusandjate vahelise mitteproportsionaalse kahjujagamise uuenduslike vormide

[15] Komisjonile esitatud arvamuses soovitas EIOPA vaadata läbi standardvalemi intressiriski kalibreerimise ja pakkus välja uue metoodika („suhtelise nihke meetod“), et madala intressimääraga keskkonnas intressimäära šokke paremini modelleerida.

[16] Kooskõlas solventsuskapitalinõude arvutamise üheaastase perioodiga ning lõpliku forvardintressimäära kindlaksmääramise ja ajakohastamise metoodikaga kaalub komisjon sellise lõpliku forvardintressimäära stressiolukorra loomist, kus intressimäär oleks 15 baaspunkti madalam või vajaduse korral kõrgem kui „tavaline“ lõplik forvardintressimäär stressistsenaariumi korral.

arvestamise laiendamist standardvalemis. Sellega seoses aitaks konkreetsete kaitsemeetmete kehtestamine välistada olukordi, kus riske alahinnatakse.

Riigiabiga kokkusobivate garantiide ja edasikindlustuse mõju

Komisjon kaalub ka liikmesriikide poolt kooskõlas ELi riigiabi eeskirjadega antavate garantiide või edasikindlustuse riski maandava mõju arvestamise täpsustamist seoses kindlustuslepingute sõlmimise ja tururiskidega.

Näiteks pakkus mitu liikmesriiki COVID-19 kriisi ajal selliseid skeeme[17] tagamaks, et krediidikindlustusandjad suudavad erakorralistest majandusoludest hoolimata jätkuvalt ettevõtetele kaitset pakkuda.

Hüpoteeklaenud

Täiendavat tööd on vaja teha ka kindlustusandjate antavate hüpoteeklaenudega seotud riskihindamisega, et vältida sektoriülese õigusliku arbitraaži ohtu. Seepärast kaalub komisjon delegeeritud õigusaktide muutmist, et viia standardvalemi vastaspoole maksejõuetuse riski kalibreerimine hüpoteeklaenude puhul paremini kooskõlla pangandussektori krediidiriski raamistikuga.

5. PÄRAST SOLVENTSUS II LÄBIVAATAMIST JÄTKUV TÖÖ

Lisaks eelmistes jagudes kirjeldatud läbivaatamisele on komisjon hinnanud kindlustuse tagamise skeeme käsitlevate eeskirjade võimaliku ühtlustamise vajadust ning on jälginud kindlustuse rolli pandeemia ajal katkenud äritegevuse kontekstis. Komisjon jätkab seda tööd, pidades silmas võimalikke tulevasi algatusi.

5.1. Kindlustuse tagamise skeemid

Kindlustuse tagamise skeemid kasutavad kindlustussektori kogutud makseid, et pakkuda kindlustusvõtjatele, soodustatud isikutele ja kahju kannatanud pooltele viimase abinõuna kaitset, kui nende kindlustusandja ei suuda maksejõuetuse korral täita oma lepingulisi kohustusi.

Praegu puudub ELis nende skeemide jaoks ühtlustatud raamistik[18]. Enamik liikmesriike on loonud ühe või mitu skeemi, sageli vastusena varasematele kindlustusandjate maksejõuetuse juhtumitele, kuid need erinevad oma ulatuse, omaduste ja ülesehituse poolest. Oma arvamuses

[17] Belgia (riigiabi juhtum SA.57188, muudetud juhtumitega SA.58045, SA.59113 ja SA.60548), Taani (SA.57112, muudetud juhtumiga SA.59637), Prantsusmaa (SA.56903, muudetud juhtumitega SA.59571, SA.63316 ja SA.57607), Saksamaa (SA.56941, muudetud juhtumiga SA.60071), Itaalia (SA.57937, muudetud juhtumiga SA.59681), Leedu (SA.58540), Luksemburg (SA.57708, muudetud juhtumiga SA.59682), Madalmaad (SA.57095, muudetud juhtumiga SA.60287), Poola (SA.59800), Portugal (SA.58082), Rumeenia (SA.58531) ja Hispaania (SA.58458, muudetud juhtumiga SA.63690) võtsid kõik COVID-19 kriisi ajal meetmeid, et toetada krediidikindlustuse pakkumist.

[18] 2021. aasta juunis leppisid kaasseadusandjad kokku liikluskindlustuse direktiivi (2009/103/EÜ) muudatuses, mille kohaselt peavad liikmesriigid määrama haldusorgani, kes hüvitab õnnetuses kannatanule kahju, kui kannatanu kindlustanud ettevõtja on maksejõuetu. Seda õigusakti kindlustuse tagamise skeemidega seotud töö edasilükkamise otsus ei mõjuta.

Solventsus II 2020. aasta läbivaatamise kohta soovitas EIOPA viia riiklikud tagatisskeemid ELi tasandil kooskõlla, lähtudes teatavatest miinimumpõhimõtetest.

Viimase abinõuna kasutatavate ühtsete turvavõrkude loomine võib suurendada usaldust kindlustuse ühtse turu vastu.

Samas võib nende skeemide jaoks Euroopas ühise miinimumraamistiku kehtestamine tuua kindlustusandjatele kaasa olulisi rakenduskulusid, eelkõige liikmesriikides, kus sellist skeemi praegu ei ole või kus tuleks olemasolevaid skeeme muuta, et need vastaksid uuele raamistikule.

Komisjon hindas kõiki neid tegureid Solventsus II läbivaatamisel[19] ja on seisukohal, et võttes arvesse COVID-19 pandeemiast tingitud majanduslikku ebakindlust ja vajadust keskenduda majanduse taastamisele, ei ole praegu õige aeg võtta meetmeid kindlustuse tagamise skeeme käsitlevate eeskirjade ühtlustamiseks.

Kuna aga selline tegevus parandaks oluliselt kindlustusvõtjate kaitset kõikjal ELis, on komisjon võtnud kohustuse ühtlustamise asjakohasust ja ajastust edaspidi uuesti hinnata.

5.2. Kindlustuse roll pandeemiate ja muude suuremate vapustuste ajal

COVID-19 **pandeemia** on toonud esile mõned küsimused seoses rolliga, mida kindlustus- ja edasikindlustusandjad saavad täita, et pakkuda kaitset majandust häirivate süsteemsete sündmuste tagajärgede eest, eriti olukorras, kus valitsused otsustavad avaliku ja erasektori tegevuse lõpetada.

See kogemus peaks võimaldama teha järeldusi ja leida viise, kuidas ühiskonda tulevasteks vapustusteks paremini ette valmistada.

Pandeemia on toonud esile vajaduse selgema ja lihtsama teabe järele kindlustuskaitse tingimuste ja tarbijale pakutavate tagatiste kohta, eelkõige seoses äritegevuse katkemise ja reisikindlustusega, ning vajaduse pidevalt kontrollida, kas kindlustustooted vastavad jätkuvalt tarbija vajadustele. Seetõttu kavatseb komisjon teha tihedat koostööd EIOPAga, et tõhustada kindlustustoodete järelevalvet ning analüüsida tarbijate vajadusi ja ootusi pandeemiajärgses keskkonnas.

Pikemas perspektiivis kaalub komisjon võimalike viise, kuidas suurendada nii meie valmisolekut pandeemiateks ja muudeks sarnasteks sündmusteks kui ka vastupanuvõimet neile, muu hulgas prognoosivõime kasutamise abil. Selleks peab komisjon kõikide sidusrühmadega arutelusid, et uurida mehhanisme ja stiimuleid, millega suurendada teadlikkust pandeemiaga seotud riskidest kindlustuslepingutes, sealhulgas „varalise kahjuta äritegevuse katkemise“ riskidest, ja kaitset selliste riskide eest, ning suurendada majanduse vastupanuvõimet mitmesugustele vapustustele.

See on keeruline arutelu, mis nõuab eri liiki süsteemsete riskide kindlustatavuse hindamist. Samuti tuleb komisjonil kaaluda mitmeid probleeme, muu hulgas hinnata rahaliste vahendite

[19] SWD(2021) 260

kättesaadavust pandeemiajärgses keskkonnas ja taastamisetapi üldises kontekstis, et parandada vastupanuvõimet tulevastele ebakindlatele sündmustele.

Selleks tuleb hinnata ka kindlustussektori suutlikkust pakkuda tõhusamat kindlustuskaitset pandeemiaga seotud riskide vastu ning kujundada – ka prognoosimisvõimele tuginedes – hea arusaam (eri suurusega) ettevõtete vajadustest kindlustustoodete järele pandeemiajärgses keskkonnas.

EIOPA on kogunud selles valdkonnas asjakohaseid eksperditeadmisi ning on juba alustanud uurimistööd, et hinnata pandeemiakahjude kindlustatavusega seotud valikuid ja meetmeid, muu hulgas pandeemiariski ennetamise mehhanisme ja pandeemia ajal äritegevuse katkemise riskide kindlustamise viise.

Komisjon jätkab tihedat koostööd EIOPA ja kõigi asjaomaste sidusrühmadega mõnede eespool nimetatud pandeemia ajal äritegevuse katkemise kindlustust käsitlevate elementide osas.

Lisaks COVID-19 pandeemia ajal saadud kogemustele näitasid 2021. aasta suvekuudel Euroopas toimunud üleujutused ja tulekahjud taas kliimakriisi süvenevat mõju ning seda, kui oluline on suurendada teadlikkust **kliimariskide kindlustuskatte** kasulikkusest. Kuigi kindlustusandjad maksid märkimisväärseid kahjuhüvitisi, oli kogukahju kinnisvaraomanikele palju suurem, kuna paljud kinnisvaraobjektid ei olnud tekkinud kahju vastu kindlustatud.

Kliimariskide kindlustuskate on liikmesriigiti erinev ja keskmine kindlustushüvitis kliimariskidest tulenevate kahjude eest on mõnes Euroopa osas olnud kõigest 5 % või väiksem. Kliimamuutused võivad probleemi süvendada täiendavate ohtude, näiteks suure hooajalise veepuuduse tõttu.

Et neid probleeme analüüsida ning suurendada jõupingutusi, et kõrvaldada puudusi kliimariskide vastu kindlustamises, algatab komisjon 2022. aastaks kliimakindluse dialoogi, mis toob kokku kindlustusandjad, edasikindlustusandjad, riigiasutused ja muud asjaomased sidusrühmad.

6. JÄRELDUSED

Kindlustus- ja edasikindlustussektoril on oluline roll ELi mitme olulise eesmärgi saavutamisel. Solventsus II läbivaatamine on siinkohal tähtis samm, sest see muudab kindlustussektori vastupidavamaks ja tõhusamaks ning suurendab selle investeerimissuutlikkust.

Seepärast palub komisjon Euroopa Parlamendil ja nõukogul pidada kiiresti institutsioonidevahelisi läbirääkimisi direktiivi 2009/138/EÜ muutmise üle ja luua kindlustusandjate jaoks kriisilahendusraamistik.