

Asia

Selvitys komission vakuutustakuuta, taloudellista elpymistä ja kriisinratkaisua koskevien Euroopan komission keskusteluasiakirjojen sisällöstä.

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu*Asian käsittely komissiossa*

Euroopan komissio on lähettänyt jäsenvaltioiden kommentoitaviksi kaksi keskusteluasiakirjaa jotka koskevat (i) vakuutustakuujärjestelmiä 202000212-EGBPI-IGS (jäljempänä myös IGS) ja (ii) vakuutusyhtiöiden taloudellista elpymistä ja kriisinratkaisua 202000212-EGBPI-IRR (jäljempänä myös IRR). Määräaika vastausten antamiseksi on **30.3.2020**. Nämä asiakirjat perustuvat aiempiin konsultaatioihin. Komissio antoi heinäkuussa 2010 valkoisen kirjan vakuutustakuujärjestelmien kehittämisestä, josta ministeriö laati E-kirjelmän (E 109/2010 vp, TaVP 136/2010 vp 5 §). Vuonna 2015 komissio julkaisi keskusteluasiakirjan ”An EU Recovery & Resolution Regime for Insurance” joka koski sekä vakuutustakuujärjestelmiä että vakuutusyhtiöiden taloudellista elpymistä ja kriisinratkaisua. Ministeriö laati keskusteluasiakirjasta E-kirjelmän, joka käsiteltiin eduskunnassa (E 4/2015 vp, TaVL 2/2015 vp).

Komissio esitteli ensin mainitut asiakirjat vakuutusalan asiantuntijatyöryhmässä (Expert Group on Banking, Payments and Insurance, Insurance formation, EGBPI) Brysselissä 19.2.2020. Asioista on käyty keskustelua mainitussa työryhmässä myös vuosina 2017–2019 ja komissio on kartoittanut eri maiden vakuutustakuujärjestelmiä. Asiakirjat liittyvät Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) ehdotuksiin, jotka koskevat pääosin Solvenssi II -direktiivin uudelleentarkasteluun valmistautumista.

Riippuen jäsenvaltioiden suhtautumisesta, komissio julkaisee asiaan liittyvät lainsäädäntöehdotuksensa aikaisintaan alkuvuonna 2021. Sen osalta annetaan U-kirjelmä siinä vaiheessa, kun komissio antaa lainsäädäntöehdotukset direktiivin ja sen nojalla annettujen delegoitujen säännösten muuttamiseksi.

Asian käsittely neuvostossa

Asiaa koskevia osakokonaisuuksia on käsitelty neuvoston kokouksissa 2016–2019.

Kriisinratkaisu- ja vakuutustakuujärjestelmiä on käsitelty talous- ja rahoituskomitean (EFC) kokouksissa 11.1.2019. Solvenssi II -tarkistuksia on käsitelty EFC-kokouksessa

7-8.6.2018. Rahoituspalvelukomitea käsitteli Solvenssi II -tarkistuksia kokouksessaan 19.2.2020. Solvenssi II on esillä 17.3 pidettävässä Ecofin-kokouksessa. Kroatia on neuvoston puheenjohtajamaana laatinut työasiakirjan WK 2332/2020 INIT, jossa jäsenvaltioita pyydetään esittämään näkemyksiään Solvenssi II - uudelleentarkastelusta tarkoituksena jäsentää keskustelua tulevassa 17.3 pidettävässä Ecofin-kokouksessa.

Suomen kanta

Neuvostossa keskusteltavina olevat Solvenssi II -seikat

Suomi pitää ensisijaisena keinona asiakkaiden suojaamiseksi toteuttamisessa Solvenssi II -direktiivillä luotua täysharmonisoitua vakavaraisuussäntelyä sekä tehokasta ja mahdollisimman yhtenäistä valvontaa (E 4/2015 vp). Järjestelmän on perusteltua suojata vakuutettujen ja korvauksensaajien etua riittävän korkein vakavaraisuuspääomavaatimuksin myös negatiivisten korkojen markkinaympäristössä. Järjestelmä on kuitenkin lainsäätäjän toimenpitein mitoitettava siten, että vakuutetut edut turvataan mutta järjestelmän kustannustehokkuus säilytetään ja että ylimitoitetut vaatimukset vakuutusyrityksille, valvojille ja taloudelle kokonaisuutena vältetään. Tehokkaan eurooppalaisen valvonnan toteuttamiseksi Suomi kannattaa kansallisten vakuutusyritysten valvojien ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon kehittämistä.

Suomi korostaa, että Solvenssi II -lainsäädäntö on perustunut järjestelmän riskiperusteisuuteen. Tästä lähtökohdasta on perusteltua pitää kiinni jatkossakin. On aloitteita, joiden mukaan pääomamarkkinoita ja vihreän kehityksen investointeja tuettaisiin alennetuin vakavaraisuuspääomavaatimuksin. Ilmastonmuutoksen torjuminen on sinänsä kannatettava asia, mutta tätä ei voida toteuttaa vakuutusyritysten vakavaraisuusvaatimusten kautta vaarantamatta vakavaraisuusvaatimusten riskiperusteisuutta. Konkreettisten toimenpide-ehdotusten, markkinatietojen ja vaikutusarviointien puuttuessa on vaikea arvioida tässä vaiheessa sitä, millaisia toimenpiteitä olisi tarkoitus tehdä pääomamarkkinaunionin tai Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tukemiseksi. Jos näitä poliittisluonteisia ohjelmia katsotaan tarpeelliseksi tukea ilman, että Solvenssi II -lainsäädännön riskiperusteisuuden vaatimusten voidaan osoittaa täyttyvän, päätöksiä tehtäessä on syytä noudattaa avoimuutta.

Elpyminen ja kriisinratkaisu sekä vakuutustakuujärjestelmät

Suomi ei ole katsonut aiheelliseksi uudelleenarvioida merkittävästi aiempia kantojaan. Vakuutustakuujärjestelmät ja vakuutusyhtiöiden taloudellista elpymistä ja kriisinratkaisua koskevat ehdotukset laajentavat Solvenssi II -direktiivin sääntelykehikkoa. Ennen kuin sääntelykehikon laajentamisessa voidaan edetä, on tärkeää, että päätöksenteon tueksi komissio laatii perusteellisemmän selvityksen lisäsääntelyn tarpeesta ja sitä tukevat vaikutusarviointit lisäsääntelyn vaikutuksista.

Vireillä trilogineuvotteluvaiheessa olevan liikennevakuutusdirektiivin muutosehdotuksen mukaan korvaukset tulisi turvata vakuutusyhtiön maksukyvyttömyystilanteessa.

Suomessa on kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat vakuutustakuujärjestelmät, jotka koskevat liikennevakuutusta, lakisääteistä tapaturmavakuutusta ja potilasvakuutusta ja jotka varmistavat korvauksen täysimääräisesti myös vakuutusyhtiön maksukyvyttömyystilanteessa Kaikkien Suomessa näitä vakuutuslajeja harjoittavien yhtiöiden on osallistuttava näiden lajien vakuutustakuujärjestelmien rahoittamiseen.

Myös Suomen työeläkejärjestelmässä on yhteistakuu. Suomen työeläkejärjestelmä ei kuulu Solvenssi II -direktiivin soveltamisalaan, eikä tämän lajin yhteistakuu siksi ole EU:n tarkastelun kohteena.

Vakuutustakuujärjestelmien osalta Suomi katsoo, että eurooppalaisten vakuutustakuujärjestelmien luomiseen liittyy olennaisia haasteita, muun muassa siitä syystä, että vakuutusmarkkinat ja kansallinen lainsäädäntö eri maissa poikkeavat olennaisesti toisistaan. Esimerkiksi se, miten keskittyneet markkinat ovat tai mikä eri vakuutuslajien rooli on sosiaaliturvan kokonaisuudessa tai sitä täydentävässä lisäturvassa, vaihtelee maiden välillä merkittävästi. Keskitetylle markkinalle luotu vakuutustakuujärjestelmä saattaa vaikuttaa kielteisesti vakuutusten tarjontaan erityisesti henkivakuutuksessa, jossa asiakkaille on tarjolla muiden finanssialan yritysten säästämis- ja sijoitustuotteita. Jos vakuutusyritykset vakuutustakuun kautta joutuvat kantamaan riskin paitsi omista liiketaloudellisista päätöksistä, myös muiden yhtiöiden liiketaloudellisista päätöksistä, aiheuttaa tämä yksittäiselle yritykselle riskin joutua rahoittamaan muiden yritysten epäonnistumisia. Vakuutustakuun kautta liiketoiminnan odotettu tuotto on vakuutustakuujärjestelmässä mahdollisesti alhaisempi. Lähtökohtana on pidettävä, että jäsenvaltiot voivat itse tehdä arviot siitä, missä määrin vakuutustakuujärjestelmien laajentaminen nykyisestä on tarkoituksenmukaista. Vakuutusyritysten elpymistä ja kriisinratkaisua sekä vakuutustakuujärjestelmää koskevat komission kehittämisaloitteet on katsottava kokonaisuutena. Vakuutustakuujärjestelmiä koskevissa alustavissa päätelmissä lähtökohtana on ollut, että vakuutustoimiala rahoittaa itse vakuutustakuujärjestelmät. Periaatteessa on mahdollista, että vakuutustakuu joissakin tapauksissa rahoitettaisiin julkisista varoista.

Kun vakuutustakuujärjestelmien laajentamista arvioidaan, Suomi katsoo, että on arvioitava, onko Solvenssi II -sääntely riittämätön turvaamaan vakuutetut edut riittävällä tavalla. Sen lisäksi on arvioitava, mitkä seuraukset ovat, mikäli vakuutusyhtiö ajautuu vaikeuksiin. Onko kyse vakuutuksenottajien eduista vai vakuutettujen, kuten kolmansien osapuolten, eduista laajemmin. Pakollisen liikennevakuutuksen osalta EU:n sääntelyyn perustuva vakuutustakuu on perusteltu sen johdosta, että moottoriajoneuvon käyttöön liittyvän vastuun vakuuttaminen on säädetty pakolliseksi kaikissa jäsenmaissa. Vastuun minimisäältä on määritelty liikennevakuutusdirektiivissä. Siten moottoriajoneuvon vastuuvakuutuksen yleiseurooppalainen sääntely on mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä ongelmia.

Kuten liikennevakuutuksen osalta, myös lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ja potilasvakuutuksen osalta, korvauksensaaja on eri kuin vakuutuksenottaja. Viimeksi mainitut vakuutuslajit ovat kansallisia. Vakuutusmarkkinat ja sääntely eroavat eri jäsenvaltioissa ja siksi lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ja potilasvakuutuksen verrannollisia ratkaisuja ei ole muissa jäsenvaltiossa vaan työntekijän ja potilaan turva on turvattu muilla keinoin. Pakollisen liikennevakuutuksen kaltainen kotivaltion rahoitukseen perustuva järjestelmä saattaa muodostua ongelmalliseksi, jos kaikissa jäsenvaltioissa ei ole samanlaista järjestelmää.

Viitaten E 4/2015 vp -kirjelmään ja TaVL 2/2015 vp -vastauksen, Suomi ymmärtää komission yleiset tavoitteet ja sääntelyn tärkeyden vakuutustoimialan vakaudelle ja

sosiaalisten riskien hallinnalle, sen tarkastellessa henki- ja vahinkovakuutusyritysten sekä jälleenvakuutusyritysten taloudellista elpymistä ja kriisinratkaisumenetelmiä. Suomi ei yhdy komission arvioon siitä, että vakuutusyhtiöiden elpymistä, kriisinratkaisumekanismia ja takuujärjestelmiä koskevan lainsäädännön harmonisoimattomuus muodostaisi merkittävän esteen jäsenmaiden rajat ylittävälle vakuutusten tarjonnalle. Kun vakuutuksenottajan suojaamista ja vakuutettujen etujen turvaamista koskeva sääntely poikkeaa merkittävästi jäsenvaltiosta toiseen, saattaisivat EU:n lainsäädäntötoimenpiteet ainakin joiltain osin olla tarkoituksenmukaisia rajat ylittävien tilanteiden hoitamisen helpottamiseksi. Lisäksi Suomi katsoo, että erityisesti komission mainitsevat takuujärjestelmien tarpeeseen vaikuttavat sosiaaliset syyt vaihtelevat jäsenmaittain ja ovat siten kansallisia. Koska takuujärjestelmien tavoitteet ovat kansallisia, myös niitä koskevan sääntelyn tulisi olla kansallista. Suomi pitää lisäksi tärkeänä, että harkittaessa mahdollisia sääntelytoimenpiteitä erityistä huomiota kiinnitetään sääntelyn toimivuuteen ja järjestelmän kustannustehokkuuteen. Erityisesti vapaaehtoisten säästö- ja sijoitusvakuutusten kohdalla yhteistakuu saattaa johtaa tilanteeseen, jossa yhden merkittävän vakuutusyhtiön ajautuminen selvitystilaan tai konkurssiin vaarantaa myös muiden yhtiöiden toiminnan jatkuvuuden. Euroopan laajuinen vakuutustakuujärjestelmä saattaa aiheuttaa tartuntariskejä yli rajojen.

Solvenssi II -uudelleentarkastelua koskevat komission kysymykset perustuvat osaltaan EIOPA:n selvityksiin. Suomi katsoo, että oikeus tehdä liiketaloudellisia päätöksiä ja vastuu päätöksistä ovat lähtökohtaisesti erottamattomia. Kun valvova viranomaisen puuttuu vakuutusyhtiön toimintaan taloudellista elpymistä ja kriisinratkaisua koskevien toimivaltuuksien nojalla, yhtiön toimivan johdon ja hallituksen vastuu viranomaisen tekemistä päätöksistä tulisi väistyä. Suomen näkemyksen mukaan viranomaisten puuttumiskynnys tulisi lähtökohdiltaan pitää nykyisellä tasolla. Kun vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät, viranomaisten ei tule kuin poikkeuksellisesti ja ennalta tarkoin säädetyin edellytyksin puuttua vakuutusyhtiön päätöksentekoon. Solvenssi II –sääntelyn mukaisesti vakuutusyhtiöillä on kaksi pääomavaatimusta: vakavaraisuuspääomavaatimus ja vähimmäispääomavaatimus. Näistä ylempi, vakavaraisuuspääomavaatimus, voidaan tilapäisesti alittaa. Mitä lähempänä yhtiön oma varallisuus on vähimmäispääomavaatimusta, sitä tiukempia valvontatoimenpiteitä siihen tulee kohdistaa. Joka tapauksessa edellytetään, että lainsäätävä asettaa reunaehdot sille, missä tilanteissa valvojalla on toimivalta puuttua vakuutusyhtiöiden päätöksentekoon.

Suomi suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen siitä, että jäsenvaltiot perustaisivat erityisen vakuutusalan kriisinratkaisuviranomaisen. Suomen näkemyksen mukaan valvonnasta vastaavalla viranomaisella tulee olla toimivalta koko vakuutusyhtiön elinkaaren aikana. Kun vakuutusyhtiön kriisitilanteet ovat harvinaisia, erillisen kriisinratkaisuviranomaisen perustaminen ja ylläpitäminen, ei ole pienessä maassa kustannustehokasta. Suomi ei kuitenkaan näe estettä sille, että jäsenvaltio voisi harkintansa mukaan perustaa kriisinratkaisuviranomaisen tai lisätä myös vakuutusyhtiöiden kriisinratkaisua koskevat valtuudet pankkien kriisinratkaisusta vastaavalle viranomaiselle, jos kansallisen harkinnan jälkeen näin katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Komission vakuutustakuujärjestelmiä koskevassa konsultointiasiakirjassa pyydetään jäsenvaltioiden kantoja seuraaviin kysymyksiin:

- mitkä vakuutusluokat tai vakuutuslajit tulisi saattaa vakuutustakuujärjestelmien piiriin,

- mitkä olisivat ne kriteerit, joiden perusteella ratkaistaisiin, mitkä vakuutus sopimukset olisivat IGS kautta turvattuja laajemmin kuin Solvenssi II –direktiivin nyky sääntelystä johtuu,
- tulisiko IGS kattavuus sitoa vakuutuslajin merkitykseen kansallisella vakuutusmarkkinalla
- mikä on IGS järjestelmien tarkoitus ja funktio, vakuutuskorvausten varmistaminen vai vakuutusturvan jatkuvuuden varmistaminen
- ottaen huomioon eri maiden vakuutusmarkkinoiden erot, miten minimiharmonisointitavoitteet olisi tarkoituksenmukaista määritellä.
- mitkä olisi tavoitteet vakuutuksenottajien ja edunsaajien minimikorvaustasolle, ja
- miten eri vakuutuslajien asema ja niiden tärkeys jäsenvaltioissa otetaan huomioon määriteltäessä korvaustaso.

Komission elpymistä ja kriisinratkaisua koskeva konsultointiasiakirja kattaa myös vakuutustakuujärjestelmät osana taloudellista elpymis- ja kriisinratkaisusääntelyä. Konsultointiasiakirja perustuu EIOPA:n ehdotuksiin uusista valtuuksista puuttua vakavaraisuutta uhkaaviin tilanteisiin aikaisessa vaiheessa, eli jo ennen kuin vakavaraisuuspääomavaatimus (SCR) on alitettu. EIOPA:n näkemyksen mukaan, valvonnasta vastaavilla viranomaisilla tulisi olla nykyistä laajempi harkintavalta päättää toimista tilanteissa, joissa yhtiön vakavaraisuus voisi vaarantua. Jäsenvaltioilta pyydetään näkemystä siihen, olisiko varhaisen puuttumisen valtuuksia lisättävä Solvenssi II -direktiivin tarkastelun yhteydessä. Kun Solvenssi II -direktiivi lähtökohdiltaan on täysharmonisointia, komissio pyytää vahvistusta tälle lähestymistavalle myös, kun kyse on varhaisesta puuttumisesta. Komission lähtökohtana on, että puuttuminen on mahdollista vasta, kun vakavaraisuuspääomavaatimus on alitettu.

Komissio harkitsee EIOPA:n ehdotusta, että yhtiöiden velvollisuutta luoda suunnitelmat tilanteille, jossa vakavaraisuus voi olla uhattu täsmennetään. Yhtiöillä tulisi olla valmiit suunnitelmat myös tilanteissa, joissa pääomavaatimukset edelleen muodollisesti täyttyvät. Komissio pyytää jäsenvaltioiden kantaa vakuutusyhtiöiden velvollisuudelle luoda ennakoivat taloudellista elpymistä koskevat suunnitelmat sekä kriisinratkaisusuunnitelmat. Samassa yhteydessä komissio tiedustelee jäsenvaltioiden kantaa suhteellisuusperiaatteen soveltamiselle kyseisten suunnitelmien osalta ja siitä, tulisiko nämä velvoitteet alistaa jonkin tai joidenkin tunnuslukujen arvoille.

Komissio harkitsee myös EIOPA:n ehdotusta, valvojille annetaan uusia toimivaltuuksia kriisinratkaisusääntelyyn. Komissio pyytää jäsenvaltioiden näkemyksiä EIOPA:n ehdotuksiin, joita ovat muun muassa valvonnasta vastaavan viranomaisen oikeus:

- leikata johdon bonuspalkkioita tai myöhentää niiden maksamista
- kieltää yhtiötä merkitsemästä uutta vakuutusliikettä, ja kieltää yhtiötä uusimasta nykyisiä vakuutus sopimuksia vakuutuskauden umpeuduttua (asettaa nykyinen vakuutustoiminta run-off tilaan)
- myydä yhtiön osakkeita kolmannelle osapuolelle
- myydä yhtiön sijoituksia (varoja) tai velkoja kolmannelle osapuolelle
- sivuuttaa laissa olevat säännökset osakkeenomistajien tai vakuutuksenottajien suostumuksesta siirtää varoja tai velkoja
- kieltää vakuutuksenottajilta vakuutusten takaisinosto-oikeus
- kieltää jälleenvakuutusyhtiötä irtisanomasta jälleenvakuutus sopimuksia, kun luovuttava yhtiö on asetettu kriisinratkaisusääntelyn kohteeksi
- jäädyttää johdannaisten ja arvopaperilainaus sopimusten aikainen sulkeminen
- kieltää velkojaa hakemasta saataviaan kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevalta yritykseltä

- varmistaa IT-sovellusten toiminnallisuus, edellyttämällä ryhmittymän toisilta yhtiöiltä niiden ylläpitämistä
- asettaa selvitysmies johtamaan vakuutusyrittäystä, tai ottamaan se omaan johtoonsa
- oikeus leikata velkoja ja vakuutusvelkoja tai järjestää niitä uudelleen

Komissio harkitsee EIOPA:n ehdotusta, että jäsenvaltiot perustaisivat itsenäisen resoluutioviranomaisen, joka tarvittaessa voisi ottaa kriisiyhtiön hallintaansa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Koska kyse ei vielä ole lainsäädäntöasiasta, oikeusperustaa ei ole määritelty.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asia ei ole tässä vaiheessa käsiteltävänä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

EU-valmistelujaosto Vakuutuspalvelut (EU16), kirjallinen ja suullinen menettely, helmi- ja maaliskuu 2020. Lausunnon antoivat valtiovarainministeriö, Finanssivalvonta, Finanssiala FA ry., Rahoitusvakausvirasto ja Tapaturmavakuutuskeskus TVK. Valtiovarainministeriö ja Rahoitusvakausvirasto suhtautuivat lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että myös vakuutuslalle perustettaisiin kriisienratkaisuviranomainen tai että tehtävät osoitettaisiin pankkien kriisienratkaisusta vastaavalle viranomaiselle. Finanssivalvonta katsoi eräin reunaehdoin, että asiakkaansuojan parantaminen vakuutustakuujärjestelmien ja vakuutusyhtiöiden taloudellista elpymistä ja kriisienratkaisua koskevien toimenpiteiden avulla on kannatettavaa. FA ja TVK eivät esittäneet huomautuksia.

Eduskuntakäsittely

Asia toimitetaan E-kirjeenä eduskunnalle.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio ei vielä ole laatinut vaikutusarviota. On kuitenkin selvää, että vakuutusyrityksille aiheutuisi lisäkustannuksia Solvenssi II -sääntelykehikon lisäksi asetettavista vaatimuksista. Täsmällisempiä taloudellisia vaikutuksia ei ole mahdollista ennakoita tässä vaiheessa

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Vakuutustakuujärjestelmien osalta aloitteen taustalla on komission vuonna 2010 julkaisema valkoinen kirja vakuutustakuujärjestelmistä ja siinä esitettyihin ehdotuksiin annetut jäsenvaltioiden vastaukset (E-kirje E 109/2010 vp). Suomi antoi komissiolle 15.12.2010 päivätyn vastauksen. Komissio teki asiasta uuden muistion vuonna 2015 “An EU Recovery & Resolution Regime for Insurance, Note for Discussion” josta annettiin E-kirjelmä 29.4.2015 (E4/2015 vp, TaVL 2/2015 vp)

Asiakirjat

Survey on Insurance Guarantee Schemes 19 February 2020 (EGBPI)
Survey on Insurance Recovery and Resolution 19 February 2020 (EGBPI)
Neuvoston työasiakirja WK 2332/2020 INIT 28.2.2020

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tom Strandström (STM) tom.strandstrom@stm.fi puh. 02951 63430
Pertti Pulkkinen (STM) pertti.pulkkinen@stm.fi, puh 02951 63427
Juha Jokinen (STM) juha.jokinen@stm.fi puh 02951 63594
Hannu Ijäs (STM) hannu.ijas@stm.fi, puh 02951 163165

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
