

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EY (SOLVENSSI II) uudelleen tarkastelemisesta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutusyritysten ja jälleenvakuutusyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EY (SOLVENSSI II) uudelleen tarkastelemisesta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutusyritysten ja jälleenvakuutusyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä (U 64/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Tom Strandström, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava neuvonantaja Teija Korpiaho, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Jyrki Haajanen, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuyksikön päällikkö Reima Letto, Rahoitusvakausvirasto
- varatoimitusjohtaja Esko Kivisaari, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Tapaturmavakuutuskeskus TVK

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Suhteellisuusperiaatteeseen kytketyt ehdotukset

Direktiivin soveltamista koskevia raja-arvoja ehdotetaan nostettaviksi (4 artikla). Direktiiviä on sovellettava vakuutusyrityksiin, joiden vakuutusmaksutulo ei ylitä 15 miljoonaa euroa ja joiden

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

vakavaraisuuslaskennassa tarkoitettun vastuuvelan (jäljempänä vakuutusteknisten varausten) määrä ei ylitä 50 miljoonaa euroa.

Direktiiviin ehdotetaan tuotavaksi uusi käsite, matalan riskin yritys. Matalan riskin yrityksiin sovelletaan tiettyjä helpotettuja ja yksinkertaistettuja menettelyjä (29 artikla), joista annetaan tarvittaessa täsmentäviä säännöksiä komission delegoidulla asetuksella. Direktiivin 29 a-29 e artikloissa määritellään kriteerit matalan riskin yrityksille. Kriteerit liittyvät yrityksen harjoittamaan vakuutusliikkeesen ja sen sijoitustoimintaan (29 a artikla). Menettelytavat, joilla yritys voidaan luokitella matalan riskin yritykseksi määritellään 29 b artiklassa. Yrityksen on osoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, että sen liiketoiminta täyttää 29 a artiklassa määritellyt kriteerit. Toimivaltainen viranomainen voi kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta evätä yrityksen hakemuksen lukeutua matalan riskin yritykseksi. Mikäli toimivaltainen viranomainen ei reagoi, helpotukset ovat yrityksen käytettävissä. Kriteerien täyttymistä seurataan jatkuvasti osana yrityksen valvontaprosessia. Yrityksen on lähtökohtaisesti omaehtoisesti ilmoitettava, mikäli edellytykset ovat muuttuneet.

Artiklassa 29 c listataan suhteellisuusperiaatteeseen liittyvät automaattiset helpotukset, jotka seuraavat luokitukselta matalan riskin yritykseksi. Artiklassa määritellään myös periaatteet, joita on noudatettava, jos riskiprofiili muuttuu.

Artiklassa 29 d määritellään miten yritykset, joita ei voida luokitella matalan riskiprofiiliin yrityksiksi, saattavat soveltaa suhteellisuusperiaatteen mukaisia helpotettuja menettelyjä. Nämä helpotetut menettelyt liittyvät vaatimuksiin ylläpitää järjestelmiä ja rakenteita valvontatarkoitukseen tarvittavien tietojen tuottamiseksi. Helpotukset koskevat myös vahvistettujen vakuutusteknistä vastuuvelkaa koskevien vaatimusten jatkuvaa noudattamista ja riski- ja vakavaraisuusarvioiden tekemistä (45 1 b ja 45 (5) artikla).

Vakuutusteknisen vastuuvelan laskeminen silloin, kun kyse on henkivakuutussopimuksista, jotka sisältävät takuita tai optioita, voidaan vähäriskilliseksi luokitelluissa vakuutusyrityksissä suorittaa yksinkertaisemmilla 77 artiklan 7 kohdassa määritellyillä deterministisillä menetelmillä, kun muutoin tällaisten taloudellisten takuiden ja optioiden arviointiin käytetään stokastisia menetelmiä. Edellytyksenä on, että tällaisten taloudellisten takuiden ja optioiden arvo ei ole merkittävä.

Raportointivelvoitteet määritellään 29 e artiklassa. Periaate on, että helpotettuja menettelyjä voidaan toimivaltaisen viranomaisen suostumuksella soveltaa neljän vuoden aikana siitä, kun kriteerit eivät enää täyty.

Vastaavasti artiklassa 213 a, määritellään kriteerit matalan riskin vakuutusryhmittymille, samoin kuin suhteellisuusperiaatteen mukaiset menettelyt näille ryhmittymille.

Artiklaan 41 lisättäisiin uusi 2 a kohta, jonka mukaan matalan riskin vakuutusyrityksen palveluksessa olevalla henkilöllä voi olla useita avaintehtäviä, kun muutoin sama henkilö ei lähtökohtaisesti voi hoitaa useampaa avaintehtävää. Kirjalliset toimintaperiaatteet riskienhallinnasta, sisäisestä valvonnasta, sisäisestä tarkastuksesta ja ulkoistamisesta on päivitettävä kolmen vuoden välein, kun päivitysväli muutoin on vuosi.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

Vakuutuskytkösyrietykset ja jälleenvakuutuskytkösyrietykset voivat tehdä oman riski- ja vakavaraisuusarvion kahden vuoden välein, kun arvio muutoin on tehtävä vuosittain.

Uudessa 109 artiklassa mahdollistettaisiin tietyt vakavaraisuusvaatimuksen laskennassa käytetyt standardikaavan yksinkertaistukset silloin, kun tietty riskimoduuli tai riskialamoduuli ei ole olennainen yrityksen toiminnan kannalta.

Valvontamenettelyihin liittyvät muutosehdotukset

Toimivaltaisen viranomaisen kieltäytyessä toimiluvan myöntämisestä, sen on ilmoitettava kielteisestä päätöksestään EIOPA:lle. Kielteisen päätöksen perustelut on liitettävä ilmoitukseen. EIOPA ylläpitää tietokantaa kielteisistä päätöksistä. Tietokanta on toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä. Muutosehdotukset sisältyvät 25 artiklaan.

Sellaisten tilanteiden varalta, joissa toimiluvan myöntämisen edellytyksenä on toisen viranomaisen kuuleminen, esimerkiksi kun kyse on rajat ylittävästä tarjoamisesta, kielteinen päätös voidaan tehdä yhteisesti. Kahden tai useamman viranomaisen yhteistä päätöstä koskevat menettelyt tunnistetaan 26 artiklaan ehdotetuilla muutoksilla.

Artikloja 30, 36 ja 42 muutettaisiin siten, että hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden soveltuvuusarviointia selkeytetään. Ehdotuksen 42 artiklan 4 kohta antaisi toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuuden vaatia epäsovivaksi katsomansa henkilön siirtämistä pois tehtävästä.

Raportointia koskevat muutosehdotukset

Kun direktiivin tuodaan uudet matalan riskin yritystä koskevat määritelmät ja nämä vakuutusyritykset saattavat hyödyntää tiettyjä direktiivissä tunnistettuja helpotuksia, 35 ja 35 a artiklaan sisältyviä säännöksiä raportointivaatimuksista mukautetaan, jotta nämä helpotukset voidaan huomioida myös raportoinnissa. Kyse on paitsi raportoinnin sisällöstä myös raporttien toimitustiheydestä. Vastaavat vakuutusyrityksiä koskevat muutokset tehdään myös ryhmien raportointivaatimukseen artikkelissa 256 b. Uudessa 35 a artiklassa määriteltäisiin raporttien toimittamisen ajankohdat ja tunnistettaisiin mahdollisuus lykätä raporttien toimittamista, kun kyse on epätavallisista olosuhteista.

Artikloja 51 ja 256 muutettaisiin siten, että yhtiön ja ryhmittymän vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskevien selvitysten rakennetta selkeytettäisiin. Rakennetta muutettaisiin siten, että raportissa erotetaan vakuutuksenottajille ja muille sidosryhmille annettava informaatio.

Vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskeva selvitys, mukaan luettuna Solvenssi II tase, ehdotetaan saatettavan tilintarkastuksen kohteeksi muiden kuin vähäriskilliseksi luokiteltujen vakuutusyritysten ja vakuutusryhmittymien osalta. Tilintarkastusta koskevat säännökset sisältyisivät uuteen 51 a artiklaan ja ryhmien osalta 256 c artiklaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

Valvonnasta vastaavien viranomaisten on toimitettava EIOPA:lle tilastotietoa suhteellisuusperiaatteen mukaisista toimista ja yksinkertaistuksista valvomiensa markkinoiden osalta. Nämä vaatimukset sisällytettäisiin artiklaan 52.

Yritykset, jotka käyttävät sisäistä mallia vakavaraisuutensa raportointiin toimivaltaisille viranomaisille, velvoitetaan 112 artiklaan sisältyvillä muutoksilla, toimittamaan myös standardikaavan mukaisen arvion vakavaraisuusvaatimuksesta valvovalle viranomaiselle säännöllisin väliajoin.

Pitkäaikaiset takuut

Riskittömän koron korkokäyrän laskennan sääntöjä muutettaisiin. Artiklaan 77a tehdyt mukautukset edellyttävät, että ekstrapoloinnissa huomioidaan silloin, kun se on mahdollista, rahoitusmarkkinoilta saatavissa olevaa informaatiota niiltä maturiteeteilta, joilta korkokäyrän korkopisteet ekstrapoloidaan. Uuden ekstrapolointimenettelyn vaikutukset tasoitetaan lineaarisesti ajanjaksolle, joka loppuu vuoteen 2032. Vakuutusyritysten on annettava selvitys uuden ekstrapolointimenetelmän vaikutuksista tämän ylimenokauden aikana, toisin sanoen vakuutusyrityksen on annettava tiedot myös tasoittamattomina.

Kun vakuutusyritys ryhtyy käyttämään volatilititeettikorjausta, sen on saatava siihen valvovan viranomaisen hyväksyntä. Artiklaan 77 d sisältyvät muutokset edellyttävät, että 85 prosenttia riskikorjatusta hajonnasta otetaan huomioon volatilititeettikorjauksessa. Sen estämiseksi, että volatilititeettikorjauksella korjataan suurempi määrä sijoitusten tappioista kuin mihin velkakirjojen korkojen hajonnan lisääntyminen antaisi aiheutta, yrityksen on laskettava yrityskohtainen velkakirjojen hajonnan tunnusluku. Maakohtainen volatilititeettikorjauksen komponentti korvataan euroalueeseen kuuluvien maiden kuvaavalla makrovolatilititeettikomponentilla sen välttämiseksi, että maakohtaisen hajonnan vaikutus, jos maakohtainen hajonta nousee äkillisesti johtuen yksittäisistä vain tätä markkinaa koskevista tapahtumista, muodostuisi kohtuuttomaksi. Näitä muutoksia täydentävät 122 artiklaan tehdyt muutokset, jossa sisäinen malli huomioi velkakirjojen hajonnan muutokset volatilititeettikorjauksessa. Menettelyä kutsutaan dynaamiseksi volatilititeettikorjaukseksi.

Artiklan 106 3 kohtaan sisältyvät ehdotukset mahdollistavat 17 prosentin symmetrisen mukautuksen oman pääoman ehtoihin sijoituksiin, kun suurin sallittu mukautus nyt on 10 prosenttia.

Voimassa olevaa 138 artiklaa muutettaisiin sen selventämiseksi, että EIOPA on toimivaltainen viranomainen, joka konsultoi Euroopan järjestelmäriskiviranomaista ennen kuin se toteaa poikkeuksellisen epäsuotuisan tilanteen.

Duraatioon perustuva 304 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oman pääoman ehtoisten sijoitusten alamoduulin käyttämiselle ei enää voisi saada lupaa. Ne yritykset, joille lupa on myönnetty, saivat jatkaa kyseisen alamoduulin käyttämistä. Kohtaa ei ole pantu täytäntöön Suomessa.

Artiklaan 308 c sisältyvät siirtymäsäännökset liittyen riskittömiin korkoihin ja 308 d artiklaan sisältyvät siirtymäsäännökset suljettaisiin siten, että siirtymäsäännöksiä voitaisiin soveltaa vain hyvin rajoitettuihin tilanteisiin, kun kyse on uusista hakemuksista. Ne yritykset, jotka aikovat sovel-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

taa kyseisiä siirtymäsäännöksiä joutuvat perustelemaan syyt siihen, sekä laatimaan selonteon siitä, miten siirtymäsäännösten soveltamisesta voidaan luopua.

Artikloihin 77 e, 86 ja 111 sisältyviä valtuuksia antaa delegoituja asetuksia tai täytäntöönpanoasetuksia tarkistettaisiin. Artiklaan 86 ehdotetaan komissiolle uutta valtuutta antaa täytäntöönpanoasetus vastaavuuskorjaukseen liittyen.

Taloudellisen toimintaympäristön muutoksia koskeva arvio

Kun vakuutusyrittäjä tekee 45 artiklassa tarkoitetun riski- ja vakavaraisuusarvion, sen on tulevaisuudessa sisällytettävä arvioon sellaiset vaikutukset, jotka seuraavat todennäköisistä muutoksista makrotaloudellisessa toimintaympäristössä ja rahoitusmarkkinoilla. Arvion tulee sisältää epäedullisten skenaarioiden vaikutus yrityksen riskiprofiiliin, taloudelliseen päätöksentekoon, vakavaraisuuspääoman tarpeisiin ja vastavuoroisesti sen omien toimien mahdollinen vaikutus markkinoiden kehittymiseen.

Valvonnasta vastaavien viranomaisten vastuulla on toimia keskusteluosapuolena tiettyjen yritysten kanssa, erityisesti jos viranomaisten käsityksen mukaan kyseisten yritysten toiminta on altis markkinoilla todennäköisesti tapahtuville muutoksille. Toimivaltaisten viranomaisten on annettava tekemänsä arviot makrotaloudellisista riskeistä yrityksille tiedoksi ja ilmoitettava huolistaan kyseisille yrityksille.

Artiklaan 132 sisällytetään vakuutusyrityksille vaatimus ottaa huomioon mahdolliset merkittävät muutokset makrotaloudellisessa ympäristössä ja rahoitusmarkkinoilla laatiessaan sijoitussuunnitelmiaan ja arvioida missä määrin sijoitukset ovat systeemisen riskin kohteena.

Uusissa 144 a-144 d artikloissa esitettäisiin säännökset korvauksenmaksukyvyyn varmistamiseksi kaikissa olosuhteissa. Vakuutusyritysten on seurattava ja analysoitava likviditeettiriskejä. Likviditeetin hallinnan osalta on tärkeää, että riittävä osa sijoituksista on muutettavissa nopeasti rahaksi. Toimivaltaisille viranomaisille annettaisiin interventiovaltuudet (artikla 144 b), mikäli he katsovat, että vakuutusyrityksen maksuvalmius tai sijoitusten likvidiys ei ole riittävä. Toimivaltaisille viranomaisille annettaisiin mahdollisuus erityistilanteissa ja viimeisenä keinona rajoittaa yksittäisen henkivakuutusyhtiöiden asiakkaiden tai kaikkien henkivakuutusyhtiöiden asiakkaiden mahdollisuutta takaisinostaa henkivakuutus sopimuksensa.

Toimivaltaisille viranomaisille ehdotetaan artiklassa 144 c interventiovaltuuksia varmistaa vakuutusyhtiöiden vakavaraisuus, kun kyse on erityisen vakavista tilanteista, jossa vaikutukset koskevat suurta määrää vakuutusyrityksiä tai vakuutusmarkkinoita kokonaisuudessa. Riskiperusteisiin kriteereihin nojautuen varojenjakoa omistajille tai huonomman etuoikeuden lainojen pääoman lyhennyksiä ja korkojen maksua voidaan rajoittaa jo ennen kuin vakavaraisuuspääomavaatimus on alittunut.

Vihreään siirtymään liittyvät ehdotukset (European Green Deal)

Vakuutusyhtiöiden on arvioitava, miten ilmastonmuutos vaikuttaa niiden toimintaan. Ilmastonmuutoksen vaikutukset saattavat vaikuttaa paitsi vakuutettavien kohteiden vahinkoalttiuteen

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

myös välillisesti sijoituskohteisiin. Ilmastomuutoksen skenaarioanalyysin laatimisvelvollisuus, josta säädettäisiin uudessa 45 a artiklassa, ei koske vähäriskillisiä vakuutusyhtiöitä.

EIOPA:lle ehdotetaan uudessa 304 artiklassa kahta mandaattia, jotka liittyvät kestävästä kehityksen riskeihin. EIOPA:n tulee vuoteen 2023 mennessä laatia ehdotus siitä, miten sellaisia riskejä, jotka liittyvät sijoituksiin tai toimenpiteisiin, joilla pyritään vaikuttamaan ilmastomuutokseen tai joilla on sosiaalisia tavoitteita, käsitellään vakavaraisuussäätelyssä. EIOPA:n on säännöllisesti arvioitava standardikaavan soveltamista ja siihen liittyvien parametrien kalibrointia luonnonilmiöiden katastrofiriskimoduulien osalta.

Ryhmävalvontaa koskevat ehdotukset

Ryhmävalvontaa koskevia säännöksiä muutettaisiin, jotta sellaiset yritykset, jotka muodostavat ryhmän, mutta jossa ryhmä ei ole tietänyttyypisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU soveltamisalan kohteena, voidaan tunnistaa selkeämmin.

Vakuutusomistusyhteisön määritelmää muutetaan artiklassa 213 siten että vakuutusomistusyhteisöt (insurance holding company) ja monialaomistusyhteisöt (mixed financial holding companies) tulisivat suoraan EU:n sääntelyn soveltamisalan piiriin. Artiklan uudessa 3 a kohdassa edellytetään tehokkaita sisäisen valvonnan järjestelmiä ja selkeää rakennetta sellaisille ryhmille, jossa emoyritys on vakuutusomistusyhteisö tai monialaomistusyhteisö sen varmistamiseksi, että ryhmää voidaan valvoa tehokkaasti. Artiklan 3 b ja 3 c kohdat sisältävät säännökset, joilla pyritään varmistamaan ryhmävalvonnan tehokas toteutuminen. Jos ryhmän rakenne estää tehokkaan valvonnan toteuttamisen, toimivaltaiset valvonnasta vastaavat viranomaiset voivat viimesijaisena keinona edellyttää ryhmän rakenteen muuttamista.

Artiklaa 214 muutettaisiin sen selkeyttämiseksi, missä tapauksissa yritys voidaan sulkea pois ryhmävalvonnan piiristä. Tapaukset liittyvät tilanteisiin, jossa ryhmävalvonta voidaan toteuttaa eri tasolla esimerkiksi välissä olevan emoyrityksen tasolla.

Artiklat 244, 245 ja 265 sisältävät säännökset sellaisista indikaattoreista, joilla ryhmävalvonnasta vastaavat viranomaiset voisivat määritellä ryhmäsisäiset liiketoimet ja riskikeskittymät ja määritellä, miten ryhmän sisäiset liiketoimet tulee raportoida. Näitä säännöksiä selkeytettäisiin. Artiklaan 258 sisällytettäisiin säännökset vähimmäistoimista, joita voidaan käyttää vakuutusomistusyhteisön ja monialaomistusyhteisön valvontaan.

Artiklaa 262 selvennettäisiin, jotta tavoitteet ja tarvittavat valtuudet valvoa ryhmiä, joiden pääliiketoiminnan emoyrityksen kotipaikka on ETA:n ulkopuolella, erityisesti silloin kun valvontaan sovelletaan muita kuin Solvenssi II direktiivissä tunnistettuja menetelmiä, olisivat selkeitä ja riittäviä. Uusi artikla 229 a mahdollistaisi sen, että yksinkertaistettuja menettelyjä voidaan toimivaltaisen viranomaisen suostumuksella käyttää ei-merkittävien sidosyritysten sisällyttämiseen ryhmän vakavaraisuuspääomalaskelmaan. Samalla määriteltäisiin kynnysarvot, joilla merkittävyys voidaan määritellä.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

Ryhmän vakavaraisuuslaskennan sääntöjä tarkistettaisiin muuttamalla artikloja 220, 222, 228, 230, 233, 234 sekä artiklan 308 b 17 kohtaa sekä lisäämällä direktiiviin uusi artikla 233 a. Nämä tarkistukset ja lisäykset selventäisivät, mitkä yritykset voidaan sisällyttää vakavaraisuuslaskelmaan artiklan 233 vähentämis- ja yhdistämismenetelmää (menetelmä 2) käyttäen. Samalla selvennettäisiin, miten ryhmän vakavaraisuuspääomavaatimukset tulisi laskea, kun käytetään useampaa menetelmää. Säännöksillä selvennettäisiin, miten muiden toimialojen yritykset, kuten luottolaitokset, sisällytettäisiin ryhmän vakavaraisuuslaskelmaan. Ehdotuksilla pyritään myös selventämään, miten ryhmän oma varallisuus (own funds), tarkennettuna oma varallisuus ilman rasitteita, lasketaan. Ehdotuksilla pyritään myös selventämään vakuutusteknisten varausten laskennassa hyödynnettävissä olevia siirtymäsäännöksiä, riskittömän koron käsitettä ja sellaisten oman varallisuuden erien käsittelyä, joita ei sellaisinaan suoraan voida käyttää vakavaraisuuspääomavaatimusten täyttämiseksi. Lisäksi selvennettäisiin, miten ryhmän vakavaraisuuspääoman vähimmäismäärä määrytyy, kun vakavaraisuuspääomavaatimuksen laskentaan käytetään artiklassa 230 tarkoitettua kirjanpidon konsolidointiin (konsernitilinpäätös) perustuvaa menetelmää (menetelmä 1) tai useamman eri menetelmän avulla.

Ryhmän konsolidoitua vähimmäispääomavaatimusta (Minimum Consolidated Group Solvency Capital Requirement) koskevaa tunnuslukua tarkistettaisiin siten, että se vastaisi vähimmäispääomavaatimusta yksittäisen yrityksen tasolla.

Ryhmän hallintoa koskevia vaatimuksia tarkennettaisiin artikloissa 246 ja 257, siten että yksittäisten yritysten hallintoa koskevia vaatimuksia sovelletaan tarpeellisin muutoksin (mutatis mutandis) myös ryhmätasolla. Nämä muutokset sisällyttävät ryhmän emoyrityksen johdon tai sisäisestä valvonnasta vastaavat toiminnot valvonnan piiriin siten, että ryhmässä tulee varmistaa se, että ryhmään kuuluvien yritysten kirjalliset ohjeet ja toimintaperiaatteet ovat keskenään johdonmukaisia ja riittävän yhtenäisiä. Lisäksi muutokset selventäisivät, että keskeisistä toiminnoista vastaavat henkilöt, jotka ovat vakuutusomistusyhteisön tai monialaomistusyhteisön palveluksessa täyttävät soveltuvuusvaatimukset.

Uusissa artikloissa 246 a ja 246 b selvennettäisiin, miten makrotalouden huomioonottamista koskevia uusia säännöksiä sovelletaan vakuutusryhmätasolla.

Rajat ylittävän vakuutusten tarjoamisen valvontaan liittyvät ehdotukset

Kun vakuutusyritys hakee toimilupaa tai tekee hakemuksen toimiluvan laajentamisesta, sen on liitettävä hakemukseen tieto siitä, onko edellisiä hakemuksia hylätty tai onko toimilupa peruutettu jossakin EU:n jäsenvaltiossa. Nämä hakemusprosessiin liittyvät täydennykset on sisällytetty 18 artiklaan. Toimilupahakemukseen on lisäksi liitettävä tieto aiotusta rajat-ylittävästä toiminnasta, jota koskevat muutokset sisältyvät 23 artiklaan.

Kotivaltion ja isäntävaltion viranomaisten tietojenvaihdon minimitasosta ehdotetaan täydentäviä säännöksiä 33 a artiklaan. Nämä tiedot koskisivat vakuutustoiminnan harjoittamista isäntävaltiossa.

Artikloihin 149 ja 152 sisältyvät muutokset selventäisivät vakuutusyritysten velvollisuuksia ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille merkittävistä muutoksista ja mahdollisesti syntyvistä ris-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

keistä, jotka liittyvät niiden rajat-ylittävään toimintaan. Toimivaltaisten viranomaisten olisi jaettava kyseinen tieto keskenään. Jos toimivaltaiset viranomaiset eivät pääse yhteisymmärrykseen siitä, miten monimutkaisia rajat-ylittäviä vakuutustoimintoja tulee valvoa, EIOPA voi toimia näiden viranomaistoimien koordinoivana viranomaisena, josta ehdotetaan tarkentavia säännöksiä 152 b artiklaan. Artiklaan 153 ehdotettujen muutosten tarkoitus on varmistaa se, että isäntävaltiolla on ajantasainen yhteys kotivaltioviranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Artikla 159 a antaisi isäntävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle oikeuden vaatia kotivaltion toimivaltaiselta viranomaiselta tietoa yrityksen vakavaraisuusasemasta ja tilanteissa, joissa isäntävaltiolla on vakavia huolia, se voisi edellyttää yhteisiä yrityksen tiloissa tapahtuvia valvontatoimenpiteitä. EIOPA:n tehtävänä olisi myötävaikuttaa toimivaltaisen viranomaisten näkemyserojen ratkaisemiseen.

Direktiiviin 2014/51/EU sisältyvät siirtymäsäännökset

Direktiivin 2014/51/EU 94(b) artiklaan sisältyvät siirtymäsäännökset korvaavat umpeutuneen määräaikaisen siirtymäsäännöksen, joka liittyy altistumiseen valtioiden, keskushallintoviranomaisten tai keskuspankkien sitoumuksiin toisen jäsenvaltion valuutassa. Ehdotuksen mukaan tällaiset, ennen vuotta 2020 tehtyjen sitoumusten altistumiset, voidaan käsitellä samalla tavalla kuin altistumiset sitoumuksiin, jotka on sidottu niiden omaan valuuttaan. Ehdotus ei sisällä määräaikaa, vaan menettely olisi toistaiseksi voimassa.

Muut merkitykseltään vähäiset muutokset ja tarkistukset

Direktiiviin sisältyviä määritelmiä muutettaisiin useassa kohdassa siten, että ne vastaisivat muussa EU:n rahoitusmarkkinalainsäädännössä käytettyjä määritelmiä. Lisäksi direktiivin sisäisiä viittauksia ja viittauksia muihin EU oikeusnormeihin tarkistettaisiin ehdotusten johdosta. Viittaukset Yhdistyneeseen Kuningaskuntaan poistettaisiin tarpeettomina.

Delegoidut säädökset

Direktiiviehdotuksia täydentävät delegoidut säädökset käsitellään myöhemmin. Näitä ehdotuksia ei vielä ole annettu.

Direktiiviehdotus vakuutusyhtiöiden elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä

Ehdotettu direktiiviehdotus sisältäisi Solvenssi II direktiiviä täydentäviä säännöksiä niiden tilanteiden varalta, joissa vakuutusyhtiön toiminnan edellytykset vaarantuvat. Direktiivi koskisi vaurautumista kriisitilanteisiin, vakuutusyritysten taloudellista elvytystä ja viranomaisten välistä kriisinratkaisutoimenpiteiden koordinoitua. Ehdotuksen soveltamisalan tulisi vastata Solvenssi II direktiivin soveltamisalaa.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltion olisi nimettävä yksi tai useampi hallinnollinen viranomainen käyttämään kriisinratkaisua koskevia välineitä ja valtuuksia sekä suorittamaan ennakkollisia analyysejä mahdollisista kriiseistä. Se, miten jäsenvaltiot järjestävät nämä toiminnot olisi niiden omassa harkinnassa. Kriisinratkaisusta vastaavilla viranomaisilla olisi oltava tehtäviensä hoitamiseksi tarvittava asiantuntemus ja tarvittavat voimavarat. Jos viranomaisella on muitakin

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

tehtäviä, kuten valvontaan liittyviä tehtäviä, olisi ne eturistiriitojen välttämiseksi erotettava toiminnallisesti kriisinratkaisutehtävistä.

Viranomaisten olisi erotettava yritykset niiden riskillisyyden perusteella ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kohdennettava valvontatoimenpiteet riskiperusteisesti. Riski määriteltäisiin eräiden valmistelun myöhemmässä vaiheessa täsmennettävien kriteerien perusteella. Toimivaltaiset viranomaiset voisivat 4 artiklan nojalla soveltaa myös yksinkertaistettuja ja helpotettuja menetelyjä.

Ryhmien tulisi varautumissuunnitelmissaan ennakoida tulevia mahdollisia kriisejä sekä laatia elvytysuunnitelmat, miten yhtiön toimintaa tulee mukauttaa kriisitilanteissa. Nämä analyysit ja suunnitelmat olisi toimitettava kriisinratkaisusta vastaaville viranomaisille tai niitä koordinoivalle viranomaiselle. Myös ryhmiin kuulumattomien vakuutusyritysten tulisi laatia elvytysuunnitelmansa ja päivittää niitä säännöllisesti. Kunkin jäsenmaan kohdalla elvytysuunnitelmien piirin kuuluvien yritysten osuuden tulisi olla yli 80 prosenttia markkinoista, tarkoittaen ilmeisesti vakuutusmaksutuloon ja/tai korvausmenoon verrannollista osuutta. Kuitenkin lukumääräisesti 70 prosenttia yrityksistä tulisi olla viranomaisten resoluutiosuunnitelmien piirissä. Vähäriskilliset vakuutusyritykset voitaisiin, tapauskohtaisen harkinnan perusteella jättää tämän vaatimuksen ulkopuolelle. Kustannukset tulisi kattaa yrityksiltä perittävillä maksuilla (artiklat 5-16). Kriisiresoluutiosta vastaavien viranomaisten olisi 17 artiklan mukaan varmistettava sujuva yhteistyö tavoitteiden saavuttamiseksi ja pyrittävä tekemään yhteisiä päätöksiä.

Ehdotuksen 19 artiklassa määriteltäisiin yhteiset parametrit kriisinratkaisutoimien käynnistämiseksi. Viranomaiset voisivat ryhtyä toimenpiteisiin, kun vakuutusyrityksen toiminta vaarantuu tai se ei enää täytä toiminnalle edellytetyjä vaatimuksia. Samalla toimivaltaisten viranomaisten olisi varmistettava, että toimenpiteisiin ryhdytään vain keskeisten sidosryhmien, etupäässä vakuutuksenottajien, etujen varmistamiseksi ja että toimenpiteet ovat yleisen edun mukaisia.

Jos kriteerit resoluutiotoinenpiteiden käynnistämiseksi täyttyvät, toimivaltaisilla viranomaisilla tulisi olla käytettävissään seuraavat välineet (artiklat 26-52):

- Yrityksen oman tai vieraan pääoman ehtoisten sitoumusten alaskirjaukset tai niiden konvertoiminen. Direktiivillä luodaan hierarkia eri oman ja vieraan pääoman ehtoisten instrumenttien ja saamisten etuoikeusasemasta. Tämä hierarkia täydentäisi, ja eräissä tapauksissa sivuttaisi, kansallisen insolvenssilainsäädännön. Periaate on, että osakkeenomistajat kantavat vastuun ennen kuin huonomman etuoikeuden lainan haltijoiden saamia leikataan

- Vakuutusyritystä voidaan kieltää myöntämästä uusia vakuutuksia, vakuutuksia voidaan pyrkiä irtisanomaan ja voimassa olevia jälleenvakuutussopimuksia voidaan pyrkiä kommutoimaan

- Liiketoiminnan osia voidaan myydä vallitsevin kaupallisin ehdoin, sivuuttaen tiettyjä muotovaatimuksia, joita muuten olisi noudatettava

- Osa vakuutuskannasta voidaan siirtää siltayhtiöön, joka on viranomaisten johtama. Siltayhtiölle on väliaikaisesti myönnettävä Solvenssi II direktiivin mukainen toimilupa. Siltayhtiön on pyrittävä myymään hallinnoimansa liiketoiminta mahdollisimman nopeasti.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

- Epäkurantteja varoja tai velkoja voidaan siirtää ja hallinnoida erillään muista varoista ja veloista osana muita tervehdyttämistoimenpiteitä, kun se on perusteltua.

Kriisiresoluutiota täydentävistä toimenpiteistä on tarkempia säännöksiä artikloissa 23-25 ja 53-66. Sen varmistamiseksi, että resoluutiopäätökset tehdään omaisuudensuojaa koskevia periaatteita noudattaen ja ovat yhtiöoikeuden ja arvopaperimarkkinaoikeuden mukaisia, direktiivi sisältää keskeiset säännökset menettelytavoista, joita toimivaltaisten viranomaisten olisi noudatettava, ennen kuin ne tekevät resoluutiopäätöksiä. Nämä koskevat muun muassa i) varojen ja velkojen asianmukaista arvostamista, ii) vakuutuksenottajien aseman arvioimista suhteessa siihen, että noudatettaisiin vain kansallista lakia, iii) päätöksenteon koordinoimista eri viranomaisten kesken ja iv) kommunikointia resoluution kohteena olevan vakuutusyhtiön johdon kanssa. Rahoitusvakauden varmistamiseksi korvauksenmaksut voitaisiin resoluutiomenettelyssä keskeyttää väliaikaisesti.

Rajat ylittävien ryhmien kriisintarkkailua varten (artiklat 67-71) toimivaltaisten resoluutiosta vastaavien viranomaisten olisi muodostettava valvontakollegio, johon EIOPA osallistuu. EIOPA:n olisi myötävaikutettava valvontakollegion jäsenten erimielisyyksien ratkaisuun. Valvontakollegion olisi pyrittävä ratkaisuun, joka on optimaalinen Euroopan tasolla, toisin sanoen on ymmärrettävissä, että eräiden kansallisten etujen tulisi väistyä.

Vakuutusyrittäjillä voi olla tytäryrityksiä tai sivuliikkeitä kolmansissa maissa. Vastaavasti kolmansien maiden vakuutusyrittäjillä voi olla tytäryrityksiä Unionin alueella. Artikloissa 72-77 vahvistetaan ne periaatteet, joita noudatettaisiin, kun kriisintarkkailutoimenpiteiden kohteena olisi kolmannen maan vakuutusyrittäjä ja niistä vastaisi osaltaan kolmannen maan toimivaltainen viranomainen. Euroopan unionissa kriisintarkkailusta vastaavien viranomaisten olisi EIOPA:n myötävaikutuksella pyrittävä tekemään sellaisia yhteistyösopimuksia, joilla varmistetaan tarkoituksenmukaiset resoluutiotoimenpiteet. Myöskään kahdenväliset sopimukset eivät olisi poissuljettuja. Keskeistä resoluutiomenettelyissä olisi sopia millä edellytyksillä varoja ja velkoja voidaan siirtää korvausten maksamiseksi.

Jotta vakuutusyrittäjät ja vakuutusyrittäjäryhmän täyttäisivät direktiivissä säädetyt velvoitteensa, toimivaltaisilla viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus asettaa erialaisia hallinnollisia sanktioita, mikäli osoittautuu, että säännöksiä ei noudateta (artiklat 78-82).

EIOPA perustaisi 90 artiklaan sisältyvien ehdotusten nojalla pysyvän resoluutiokomitean. Sen olisi tehtävä yhteistyötä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) ja Euroopan pankkivalvontaviranomaisen (EBA) kanssa, kyseisten viranomaisten yhteistyötä varten perustetun yhteiskomitean puitteissa joka perustuu asetuksen (EU) No 1093/2010, asetuksen (EU) No 1094/2010 ja asetuksen (EU) No 1095/2010 54 artiklaan.

Mikäli direktiivi hyväksyttäisiin, se edellyttäisi myös Solvenssi II direktiivin 141 artiklan muuttamista sen varmistamiseksi, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet riittävän aikaisessa vaiheessa panna täytäntöön toimenpiteitä tilanteissa, joissa vakuutusyrittäjien taloudellinen tilanne heikkenee nopeasti tai vakuutustoiminnan harjoittamista koskevat edellytykset eivät enää täyty. Toimenpiteiden tavoite on vaikeuksien eskaloitumisen estäminen. Tehokkaan resoluutiotuloksen saavuttaminen edellyttää, että vakuutusyrittäjien selvitystila- ja toimintojen

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

uudelleenjärjestelystä säännöksiä voidaan soveltaa rinnakkain muiden resoluutiotöiden kanssa.

EU:n yritysoikeusdirektiivin tietyt säännökset, joiden tarkoituksena on suojata osakkeenomistajien ja velkojien oikeuksia, saattavat olla esteenä resoluutioviranomaisten katsomille tarpeellisille toimille. Sen johdosta komissio esittää muutoksia yritysoikeusdirektiivin ja asetukseen EIO-PA:n toiminnasta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä, että vakavaraisuusvaatimukset ja sääntely perustuvat riskiperusteisuuteen. Nyt annetussa komission esityksen perusteluosioissa painotetaan EU:n yleisiä tavoitteita, kuten covid-pandemiasta toipumista, pääomamarkkinoiden syventämistä ja vakuutusyhtiöiden sijoitusten kohdentamista kohteisiin, joilla on vaikutusta ilmastonmuutoksen torjuntaan. Näiden tavoitteiden vaikutukset eivät selkeästi tule ilmi nyt käsiteltävinä olevissa Solvenssi II direktiivin muutosehdotuksissa ja sen vuoksi sääntelykokonaisuuden jatkokäsittelyssä on tärkeää huolehtia siitä, että delegoiduilla säännöksillä ei muuteta direktiivin peruslähtökohtia riskiperusteisuudesta.

Valtioneuvosto pitää kohdassa 3.1 selostettuja suhteellisuusperiaatteeseen kytkettyjä ehdotuksia lähtökohtaisesti kannatettavina. Direktiivin soveltamista koskevia raja-arvoja ehdotetaan nostettaviksi, mutta jäsenvaltiot voivat jatkossakin soveltaa direktiiviä myös pienempiin yrityksiin. Myös ehdotukset, jotka liittyvät vähäriskillisten vakuutusyritysten hallinnollisen taakan keventämiseen ovat kannatettavia. Vastaavasti kohdassa 3.3 selostetut muutokset raportointimenettelyihin ovat linjassa hallinnollisen taakan keventämistä koskeviin tavoitteisiin ja ehdotuksiin.

Vakuutusyrityksen taloudellista tilaa ja vakavaraisuutta koskevan selvityksen saattaminen lakisääteisen tilintarkastuksen kohteeksi ei suoranaisesti lisää vakuutusyrityksen hallinnollista taakkaa, mutta se nostanee tilintarkastuksen kustannuksia ja edellyttää tilintarkastusyhteisöiltä vakuutusmatemaattista asiantuntemusta. Kun vakuutusyhtiön tilinpäätöksen mukainen vastuuvélka on jo nyt tilintarkastuksen kohteena, valtioneuvosto pitää perusteltuna, että myös SII sääntelyyn liittyvät vakuutustekniset varaukset saatetaan riippumattoman tilintarkastuksen piiriin, kun näiden riittävyys on edellytys vakuutusyhtiön korvauksenmaksukyvyille vakuutussopimuksista johtuvista velvoitteista.

Ehdotukset, jotka liittyvät kohdassa 3.2 selostettuihin valvontamenettelyihin, ovat myös lähtökohtiltaan kannatettavia. Ne parantavat valvontaviranomaisten edellytyksiä valvoa vakuutettuja etuja. Myös näissä ehdotuksissa on huomioitu suhteellisuusperiaate ja tavoitteet hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Teknisluonteiset muutosehdotukset, jotka liittyvät oman varallisuuden ja vakuutusteknisten varauksien määrittelyyn ja laskentaan on valmisteltu parhaiden käsillä olevien asiantuntijoiden myötävaikutuksella. Sekä vakuutusalan että toimivaltaisten viranomaisten näkemykset on niitä valmisteltaessa otettu huomioon näissä muutos- ja täydennysehdotuksissa. Kysymys siitä, ovatko Solvenssi II sääntelyyn sisältyvät parametrimuutokset oikein mitoitettuja, ei ole tässä vaiheessa muilla keinoin todennettavissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

Vakuutusyhtiöiden sijoitusympäristö on Solvenssi II direktiivin valmistelun jälkeen muuttunut olennaisesti. Olennainen muutos on pitkään jatkunut matala korkotaso, mikä käytännössä estää kilpailukykyisten pitkäaikaisten sijoitusten tekemisen riskittömästi ja vaikuttaa pitkäaikaisten säästötuotteiden tarjontaan. Koska vakuutusyrityksen sijoitushorisontti voi tapauskohtaisesti olla hyvinkin pitkä, toimenpiteet, joilla pyritään tasoittamaan lyhytaikaisia vaikutuksia rahoitusmarkkinoiden muutoksista vakuutusyrityksen vakavaraisuusasemaan ovat linjassa sen kanssa, että sijoitukset tehtäisiin parhaan näkemyksen mukaan, ottaen huomioon vakuutusteknisten varausten ominaispiirteet. Lyhytaikaisten rahoitusmarkkinoilla tapahtuvien muutosten täysimääräinen huomioimien ilman tasoitusmekanismeja saattaa johtaa toimenpiteisiin, jotka eivät sijoitushorisontti huomioon ottaen, ole välttämättä liiketaloudellisesti perusteltuja. Vihreään siirtymään ja kestäväan kehitykseen liittyvät sijoitukset saattavat olla hyvin pitkäaikaisia. Samalla kun vakuutusyritysten mahdollisuuksia tehdä pitkäaikaisia sijoituksia edistetään ehdotetuilla muutoksilla, korostetaan myös vastuuta maksuvalmiuden hoitamisesta. Maksuvalmiudesta huolehtiminen ei ole uusi asia vakuutusyhtiön toimivalle johdolle, eikä ehdotuksista ole nähtävissä olennaista hallinnollisen taakan lisääntymistä.

Taloudellista toimintaympäristöä koskevien muutosten ja niiden vaikutusten arviointi vakuutusyritysten toimintaan lienee jo nyt luonnollinen osa hallituksen ja muun korkeimman johdon työnkuvaa. Arvioiden kommunikointi keskeisille sidosryhmille lisää avoimuutta. Sinällään julkistamista koskevat vaatimukset eivät ole täysin uusia, sillä kirjanpitolainsäädäntö edellyttää jo toimintakertomuksessa annettavaksi tiedot olennaisista riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Ehdotukset voidaan katsoa olevan linjassa voimassa olevan tilinpäätössääntelyn ja siihen kaavailtujen, kuten kestäväan kehityksen raportointivaatimusten [Ehdotus Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiiviksi, direktiivin 2013/34/EU, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja asetuksen (EU) N:o 537/2014 muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta COM(2021) 189 final 21.4.2021], kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että Solvenssi II direktiivin uudelleentarkastelun osalta ryhmävalvonnan tehostamista koskevat ehdotukset ovat lähtökohdiltaan perusteltuja ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Direktiivin neuvostokäsittelyssä on tarpeen huolehtia siitä, että toimivaltaisten viranomaisten interventiovaltuudet ovat riittävän selkeitä ja tarkkarajaisia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan toimivaltaisten viranomaisten interventiovaltuudet tilanteissa, joissa vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät, eivät lähtökohtaisesti ole kannatettavia. Tällaiset interventiovaltuudet tulee liittää hyvin poikkeuksellisiin ja ennalta rajattuihin tilanteisiin.

Ehdotukset, jotka liittyvät Suomessa tapahtuviin ulkomaisen ja kotimaisen toimivaltaisen viranomaisen suorittamiin vakuutusyrityksen tiloissa tapahtuviin tarkastuksiin vaativat lisäselvittelyä. Yhteisten tarkastuksien osalta toimittaneen niiden vastaavien ratkaisujen pohjalta, jotka koskevat luottolaitoksissa tehtäviä yhteisiä tarkastuksia. Komission esityksestä ei riittävän selkeästi ilmene, olisiko kyseessä ainoastaan virka-avun pyytäminen vai konkreettinen ulkomaisen viranomaisen suorittama tarkastustoiminta Suomessa. Menettelytavat ennen tarkastuksen suorittamista, samoin kuin tarkastusten suorittamisen aikana olisi oltava täsmällisesti määriteltyjä.

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

Direktiiviehdotus taloudellisesta elpymisestä ja kriisienratkaisusta

Komission ehdotus perustuu tavoitteiltaan ja rakenteeltaan pankkien ja luottolaitosten taloudellista elpymistä ja kriisienratkaisua koskevaan kehikkoon. Valtioneuvosto katsoo, että vakuutus-sääntelyssä kaikki muut taloudellista elpymistä ja kriisienratkaisua koskevan direktiivin 18 artiklassa luetellut tavoitteet tulisivat olla alisteisia vakuutettujen etujen turvaamistavoitteeseen (suojata vakuutuksenottajia, korvauksensaajia ja edunsaajia).

Suuri osa vakuutetuista riskeistä ovat idiosynkraattisia. Vakuutustoiminnassa systeemistä riskiä pidetään vähäisempänä kuin luottolaitostoiminnassa. Vakuutustoiminnan ominaispiirteenä on, että vakuutusmaksut kerätään etukäteen ja korvaukset maksetaan myöhemmin. Vakuutusyhtiön maksuvalmius on siksi yleensä hyvä, vaikka vakuutustekniset varaukset olisivat riittämättömiä. Tämän vuoksi vakuutusteknisten varausten riittävyys varmistaminen on tärkeämpää. Vahinkovakuutustoiminnassa korvausmeno on yleensä ainakin Suomessa varsin hyvin ennakoitavissa. Korvausmeno voi äkillisesti kasvaa esimerkiksi myrskyn seurauksena, mutta suurvahingot ovat yleensä jälleenvakuutettuja ja nämä tapahtumat eivät toistaiseksi ole aiheuttaneet merkittäviä ongelmia maksuvalmiuden osalta. Myöskään henkivakuutustoiminnassa riskiliikkeen, kuten kuolevuuden, äkillinen muutos, joka olennaisesti vaikuttaisi vakuutusyrityksen toimintaan, ei ole todennäköistä. Sen sijaan rahoitusmarkkinoiden kehitys tai sääntelyssä tapahtuvat muutokset voivat periaatteessa aiheuttaa sen, että vakuutussäästöt nostetaan, jolloin tilanne on talletuspakoon verrannollinen. Vapaaehtoisissa eläkevakuutuksissa talletuspaon vaaraa ei ole, koska vakuutusehdot rajaavat eläkesäästöjen ennen aikaisen noston vain tiettyihin rajattuihin tilanteisiin. Eläkevakuutuksen ottajalla on oikeus vaihtaa palvelun tarjoajaa ja on mahdollista, että vakuutusyhtiön taloudellisen tilan heikkeneminen lisää siirtoliikettä. Toisaalta eläkevakuutusten uusmyynti on Suomessa käytännössä loppunut, joten tätäkään riskiä ei voi pitää merkittävänä. Periaatteessa ennen aikaisessa vakuutussäästöjen nostamisessa on kyse systeemisestä riskistä, joka ei toistaiseksi ole aiheuttanut maksuvalmiusongelmia suomalaisissa vakuutusyhtiöissä. Vahinkovakuutustoiminnassa talletuspakoon rinnastettavaa riskiä ei ole.

Suomi pitää ensisijaisena keinona asiakkaiden suojaamiseksi toteuttamisessa Solvenssi II -direktiivillä luotua täysharmonisoitua vakavaraisuussääntelyä sekä tehokasta ja mahdollisimman yhtenäistä valvontaa. Solvenssi II sääntelykehikko on toiminut hyvin ja se sisältää säännökset ensivakuutustoimintaa harjoittavien yritysten uudelleenjärjestelystä ja likvidaatiosta. Komission ehdotus taloudellisesta elpymisestä ja kriisienratkaisusta luo osittain päällekkäisen sääntelyn, jonka tavoitteet voidaan pitkälti saavuttaa jo nykyisen Solvenssi II direktiivin puitteissa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotetun sääntelyn laajamittainen ulottaminen suureen osaan vakuutusyrityksiä vaikuttaa tarpeettomalta. Riittävää on, että soveltamisalaan kuuluvat sellaiset suuret vakuutusyritykset, joiden toiminnan keskeytyminen aiheuttaisi sellaisen tartuntariskin vakuutus- tai rahoitusmarkkinoiden muille merkittäville toimijoille, jonka realisoituessa myös niiden toiminta vaarantuisi.

Direktiiviehdotus ei sisällä ehdotuksia harmonisoidusta vakuutustakuusta. Kaikissa jäsenvaltioissa ei ole vakuutustakuujärjestelmiä ja niissä valtioissa, joissa tällaisia on, ne on luotu kansallisisista lähtökohdista. Kansallisia vakuutustakuujärjestelmiä tulisi ehdotuksen mukaan hyödyntää viranomaisten kriisienratkaisussa. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että jäsenvaltioiden on voi-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

tava rajata kansallisten vakuutustakuujärjestelmien käyttö niihin tarkoituksiin, joihin ne on luotu. Suomen lakisääteisten vakuutusten vakuutustakuujärjestelmiä ei tule käyttää muihin tarkoituksiin.

Komission esitys sisältää ehdotuksia, joiden mukaan vakuutusyhtiön korvausten maksaminen voidaan tilapäisesti keskeyttää, mikäli rahoitusvakaus vaarantuu. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että riskivakuutuksista maksettavat korvaukset keskeytettäisiin rahoitusvakuuden säilyttämiseen liittyvillä perusteluilla.

On huomioitava, että ehdotetun kaltaisen kriisieratkaisukehikon kansallinen täytäntöönpano edellyttää useamman lain muutoksen ja sen täytäntöönpanoon on varattava riittävä aika. Tavanomainen 18 kuukauden aika direktiivin täytäntöönpanoon on liian lyhyt, kyse on vuosia kestävästä hankkeesta.

Alustavien poliittisten debattien perusteella on tulkittavissa, että useat muut jäsenvaltiot suhtautuvat varauksellisesti komission ehdotuksiin tuoda pankkeja ja luottolaitoksia koskeva taloudellista elpymistä ja kriisieratkaisua koskeva malli ja sen tavoitteet lähes sellaisenaan myös vakuutusyritysten sovellettavaksi.

Jos Euroopan neuvostossa käytävissä neuvotteluissa ilmenee, että selkeä määrävähemmistö vastustaa direktiiviehdotusta taloudellisesta elpymisestä ja kriisieratkaisusta, tai sen käsittelyn lykäämistä myöhempään ajankohtaan, Suomi voisi liittyä tähän määrävähemmistöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen keskeinen sisältö ja tavoitteet. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään harmonisoimaan vakuutusyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä sekä varmistamaan, että jäsenvaltioiden viranomaisilla olisi käytettävissään riittävät kriisieratkaisuvälineet.

Uuden elvytys- ja kriisieratkaisudirektiivin rakenne on pitkälti yhtäläinen vuonna 2015 voimaan tulleen pankkien ja luottolaitosten elvytystä ja kriisieratkaisua koskevan direktiivin kanssa. Kehikko tarjoaa kriisieratkaisuviranomaisille harmonisoidut välineet ratkaista etenkin suurten vakuutusyhtiöiden vakavia kriisejä ja suojella vakuutuksenottajien ja vakuutettujen etujen jatkuvuutta niissä tilanteissa, joihin Solvenssi II -kehikon mukaiset vakuutusvalvojien käytettävissä olevat keinot eivät riitä.

Kriisieratkaisukehikon luomisen lisäksi ehdotetaan päivityksiä Solvenssi II:een ja sen perusteella annetun alemman asteisen sääntelyn korjaustarpeiden ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta.

Yleisiä arvioita ehdotetusta sääntelystä. Vakuutusyhtiöt ovat merkittäviä toimijoita rahoitusmarkkinoilla, ja niillä on usein tiiviitä kytköksiä pankkeihin sekä muihin markkinatoimijoihin. Vaikka elvytys- ja kriisieratkaisukehikon mallissa voi olla tarkoituksenmukaista tavoitella symmetriaa ja synergiaetuja pankkisektorin lainsäädännön ja valvonnan kanssa, tulee vakuutusyhtiöiden lainsäädännön valmistelussa pitää riittävän vahvasti esillä näiden toimialojen — ja niiden

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

luomien rahoitus- ja makrovakausriskien — eroja. Lainsäädäntökehikoiden erot ovat perusteltu- ja pankki- ja vakuutustoimialan sääntelyillä suojattavien oikeushyvien erilaisuuden vuoksi. Pankkien kriisinratkaisujärjestely on suunniteltu toimimaan yhtenä elementtinä kokonaisuudessa, jonka olennaiset osat muodostuvat talletussuojasta ja kriisinratkaisurahastosta sekä sen viimekätisestä varautumisjärjestelystä. Vakuutustoimialalta nämä elementit osin puuttuvat, ja osin varautuminen on hoidettu toisenlaisella lähestymistavalla. Vakuutustoimialalla keskeisten lakisääteisten vakuutusten täysimääräiset korvaukset on turvattu kansallisella vakuutustakuulla.

Talousvaliokunta puoltaa elvytys- ja kriisinratkaisukehyksen minimiharmonisointia. Jatkoneuvotteluissa tulee kuitenkin varmistaa, että sääntelyyn jää riittävästi kansallista liikkumavaraa, jotta lopputuloksena on riskiperusteinen ja kustannuksiltaan perusteltavissa oleva järjestelmä, jonka ensisijaisena tavoitteena on vakuutettujen etujen turvaaminen.

Talousvaliokunta toistaa usein aiemminkin esiin tuomansa huomion, että sääntelyn kokonaisvaikutukset ovat selvillä tarkemmin vasta, kun alemman asteisten säädösten sisältö on tiedossa. Neuvotteluissa tulee siksi edellyttää, että alemman tason sääntely on pääosin valmista siihen mennessä, kun direktiivin hyväksymisestä päätetään.

Esitys sisältää ehdotuksia, joiden mukaan vakuutusyhtiön eräiden korvausten maksaminen voitaisiin tilapäisesti keskeyttää, mikäli rahoitusvakuus vaarantuu. Talousvaliokunta ei puolla sääntelyä, jonka nojalla vakuutusyhtiön perustehtävän hoitaminen voitaisiin keskeyttää ehdotuksessa kuvatulla tavalla.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan seuraavin huomautuksin.

Vaatimukset suhteessa riskillisyyteen. Ehdotuksen mukaan vähäriskillisen vakuutusyrityksen olisi mahdollista saada helpotuksia sääntelyn vaatimuksista. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan huojennusten sisältö on vielä osin avoinna. Näin ollen tällä hetkellä on vaikea ottaa lopullisesti kantaa ehdotuksen kannatettavuuteen. Valiokunta pitää kuitenkin johdonmukaisena sitä sääntelyn läpileikkaavaa periaatetta, että laitoksen valvonta ja velvoitteet korreloivat sen riskillisyyden kanssa, vaikka onkin mahdollista, että erilaiset huojennukset voivat joissakin olosuhteissa luoda valvonnan kannalta epäoptimaalisia tilanteita. Pienten tai vakauden kannalta vähämerkityksellisten vakuutusyhtiöiden voisi olla perusteltua saada laatia elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat kevennetyllä sisällöllä ja harvennetulla päivitystiheydellä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä painottaa sääntelyn oikeasuhteista kohdentumista systemaattisesti merkittäviin toimijoihin ja suhteellisuusperiaatteen toteuttamista.

Muutokset pääomavaatimuksiin. Muutokset vastuuvelan ja riskimarginaalin laskennassa näyttäisivät eräiden saatujen selvitysten mukaan menevän vähemmän turvaavaan suuntaan. Kun lisäksi korkoriskin pääomavaatimuksen kalibrointia lievennetään, talousvaliokunta pitää aiheellisena valvontaviranomaisen kantamaa huolta siitä, että jatkoneuvotteluissa tulee varmistaa, että pääomavaatimukset eivät kokonaisuutena kevenisi.

Valvonta isäntävaltiossa. Isäntävaltion valvojalla on voimassa olevan sääntelyn perusteella valtuudet ainoastaan menettelytapojen valvontaan. Nyt ehdotetussa lainsäädännössä isäntävaltion vakavaraisuusvalvonnasta vastaavalle valvojalle ehdotetaan mahdollisuutta vaatia yhteistarkas-

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

tusta valvottavan vakuutusyrittäjien tiloissa, jos isäntävaltion valvojalla on vakavia huolia minimipääomavaatimuksen täyttymisestä tai vakavaraisuuspääoman merkittävästä alittamisesta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että isäntävaltion valvojan perusteltu huoli vakuutustoiminnan luotettavasta hoitamisesta ja vakuutettujen etujen turvasta antaa mahdollisuuden yhteistarkastuksiin. Vakuutusyrittäjät toimivat usein monen EU:n jäsenmaan alueella, ja voi syntyä tilanteita, joissa vain vähäinen osa liiketoiminnasta on varsinaisessa kotivaltiossa. Rajat ylittävä konsolidointikehitys on voimistunut, ja joissain EU-maissa ulkomaiset vakuutusyhtiöt edustavat jopa puolta koko vakuutussektorin laajuudesta.

Ryhmävalvonnan soveltamisala. Valtioneuvosto katsoo, että ryhmävalvonnan tehostamista koskevat ehdotukset ovat lähtökohdiltaan perusteltuja. Ne eivät kuitenkaan riittävästi ota huomioon Suomen markkinoilla toimivien rahoitus- ja vakuutusryhmittymien asemaa. Ehdotettu sääntely voi johtaa tilanteeseen, jossa vakuutusyhtiöiden ryhmävalvonta kattaisi koko rahoitus- ja vakuutusryhmittymän mukaan lukien siihen kuuluvat luottolaitokset ja luottolaitosryhmät, joita säännellään vastaavilta osin kattavasti luottolaitosdirektiivissä.

Päällekkäinen sääntely ja valvonta tulisi pystyä kääntämään yhteistyöksi ja synergiaeduiksi vakuutus- ja luottolaitossektoreiden välillä. Uudet viranomaistehtävät tulee järjestää olemassa olevia rakenteita ja osaamista mahdollisimman pitkälle hyödyntäen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 3/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide

Perustelut

EU-komission ehdottamien muutosten myötä EU-alueelle muotoutuisi pankkiunionin tapaan eräänlainen vakuutusyhtiöunioni, jossa ongelmiin ajautuneiden vakuutusyhtiöiden kohtelu ja menettelytavat olisivat yhteneväiset koko unionin alueella.

Valtioneuvoston tulkinnan mukaan "useat muut jäsenvaltiot suhtautuvat varauksellisesti komission ehdotuksiin tuoda pankkeja ja luottolaitoksia koskeva taloudellista elpymistä ja kriisienratkaisua koskeva malli ja sen tavoitteet lähes sellaisenaan myös vakuutusyhtyritysten sovellettavaksi".

Valtioneuvosto on ilmoittanut, että "jos — — selkeä määrävähemmistö vastustaa direktiiviehdotusta taloudellisesta elpymisestä ja kriisienratkaisusta, tai sen käsittelyn lykkäämistä myöhemmän ajankohtaan, Suomi voisi liittyä tähän määrävähemmistöön".

Perussuomalaisten mielestä tämä on tarpeeton rajausta, ja Suomen tulee muodostaa asiaan kanta itsenäisesti.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valiokunnan lausuntoon TaVL 3/2022 vp lisätään uusi kohta 14 seuraavasti:

"(14) Valtioneuvosto ilmoittaa suhtautuvansa varauksellisesti hankkeeseen ja kertoo, että myös muut maat suhtautuvat varauksellisesti hankkeeseen. Mikäli valtioneuvosto pitää hanketta ei-kannatettavana, sitä tulisi vastustaa suoraan, eikä ehdollistaa Suomen kantoja siten, että vain jos muutkin maat vastustavat, mekin uskaltaisimme vastustaa. Muotoilu selkeästä määrävähemmistöstä vihjaa, että Suomi voisi vastustaa hanketta vain, jos ei olisi pelkoa, että Suomen vastustus voisi oikeasti kaataa hankkeen."

Helsingissä 3.2.2022

Veikko Vallin ps
Minna Reijonen ps