

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä syyskuuta 2021 tekemä ehdotus 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.

Helsingissä 4.11.2021

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

Erityisasiantuntija Tom Strandström

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

MUISTIO

25.10.2021

EU/2021/1044 JA
EU/2021/1049

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄKSI EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN 2009/138/EY (SOLVENSSI II) UUELLEEN TARKASTELEMISESTA SEKÄ KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI VAKUUTUSYRITYSTEN JA JÄLLEENVAKUUTUSYRITYSTEN ELVYTYS- JA KRIISINRATKAISUKEHYKSESTÄ

1 Tausta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/138/EY vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II) on vahvistettu säännöt, jotka koskevat ensivakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamista ja harjoittamista, vakuutus- tai jälleenvakuutusyritysrhymien valvontaa ja ensivakuutusyritysten uudelleenjärjestelyä ja likvidaatiota. Direktiiviä on sen antamisen jälkeen muutettu ja täydennetty.

Direktiiviä täydentää komission delegoitu asetus (EU) 2015/35 vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EU (Solvenssi II) täydentämisestä. Lisäksi direktiiviä täydentävät Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitean (jäljempänä EIOPA) valmistelemat täytäntöönpanostandardit.

Direktiivi, sitä täydentävä asetus ja tekniset standardit muodostavat sääntelykokonaisuuden. Direktiivin muutos edellyttää myös alemman asteisten säädösten muuttamista. Nämä muutosehdotukset kytkeytyvät direktiivin lopullisiin muutoksiin ja niiden tarkka sisältö ei siksi ole vielä tiedossa. Direktiiviä täydentävien alemman asteisten normien, kuten mainitun delegoidun asetuksen muuttaminen voidaan lopullisesti käsitellä vasta siinä vaiheessa, kun direktiivimuutokset on tehty.

Komission omaksumiin paremman sääntelyn tavoitteisiin kuuluu, että direktiivejä ja muita oikeusnormeja tarkastellaan säännöllisin väliajoin. Solvenssi II direktiivin tietyissä artikloissa on nimenomaiset uudelleentarkastelulausekkeet. Komissiolla on oikeus tarkastella uudelleen direktiivin keskeisiä säännöksiä, erityisesti sen riskiperusteisia vakavaraisuusvaatimuksia ja pitkäaikaisten vastuiden arvostusperiaatteita viiden vuoden kuluttua direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa. Komissio katsoo, että direktiivin säännöksiä on syytä tarkastella uudelleen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Solvenssi II sääntely on osoittautunut raskaaksi pienille vakuutusyrityksille, joiden vakuutustoiminta on vähäriskillistä ja rajoitettua.

Vakuutustoimintaan saattaa komission mukaan liittyä systeemisiä riskejä, joiden hallitsemiseen tarvitaan uusia valvonnallisia työkaluja.

Komissio katsoo, että direktiivin muutoksilla tulee tukea Euroopan unionin keskeisiä tavoitteita, joista nimenomaisesti on mainittu covid-pandemiasta toipuminen, pääomamarkkinaunionin vahvistaminen ja ilmastomuutosten torjuminen.

Euroopan komissio on antanut 22 päivänä syyskuuta 2021 lainsäädäntöehdotukset vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EY muuttamiseksi COM(2021) 581 final¹.

Komissio on samanaikaisesti antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten taloudellisen tilan tervehtyttämisen ja kriisienratkaisumenettelyjä COM(2021) 582 final².

Ensimmäinen direktiiviehdotus koskee vakuutusyritysten sääntelyä tilanteissa, joissa toiminnalle asetetut vaatimukset, ensisijaisesti vakavaraisuusvaatimukset, täyttyvät ja toinen direktiivi tilanteita, jossa vakuutusyritys ei enää täytä toiminnalle asetettuja vaatimuksia ja on toimivaltaisten viranomaisten kriisienratkaisutoimenpiteiden kohteena.

2 Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotusten tavoitteina on i) luoda kannusteita vakuutusyrityksille sijoittaa varansa kohteisiin, jotka edistävät talouden kestävä rahoitusta, ii) parantaa vakuutusyritysten riskienhallintaa, iii) muuttaa säännöksiä siten, että vakuutusyhtiöiden toiminnan pitkäjänteisyys paremmin huomioidaan sääntelyssä, iv) parantaa vakuutusvalvonnan laatua, yhdenmukaisuutta ja valvonnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten välistä valvontatoimien koordinoitua EU:ssa ja näin edistää vakuutettujen etujen turvaamista, mukaan lukien tilanteet, joissa vakuutusyhtiö ei enää täytä vakavaraisuusvaatimuksia sekä v) parantaa systeemisten riskien tunnistamista ja hallitsemista vakuutustoiminnassa.

Taloudellista elpymistä ja kriisienratkaisua koskevalla direktiivillä pyritään harmonisoimaan kansallisia lakeja sen varmistamiseksi, että kunkin maan viranomaisella olisi käytettävissään riittävät välineet vakuutusyritysten ja vakuutusyritysrhmittymien kriisien ratkaisemiseksi. Toisin kuin Solvenssi II direktiivin osalta, direktiiviehdotuksen tavoite on minimiharmonisointi. Direktiivin tavoitteet liittyvät paitsi vakuutettujen etujen turvaamiseen myös rahoitusvakauden säilyttämiseen ja sisämarkkinoiden toimivuuden edistämiseen. Direktiivillä pyritään ennakoimaan tilanteita, jossa kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena on rajat ylittävää toimintaa harjoittava yritys tai yritysryhmä, jolla on tytäryrityksiä useassa jäsenvaltiossa. Kansallisia lakeja ja hallinnollisia säännöksiä tulisi harmonisoida siten, että kaikissa valtioissa on riittävät ja tarpeeksi yhdenmukaiset säännökset rajat-ylittävien kriisien ratkaisemiseksi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 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

¹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2009/138/EC as regards proportionality, quality of supervision, reporting, long-term guarantee measures, macro-prudential tools, sustainability risks, group and cross-border supervision, COM(2021) 581 final, 22.9.2021

² Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings and amending Directives 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2009/138/EC, (EU) 2017/1132 and Regulations (EU) No 1094/2010 and (EU) No 648/2012, COM(2021) 582 final, 22.9.2021

vakavaraisuuslaskennassa tarkoitetun 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 vakuutusliikkeeseen 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 riskiprofiilin yrityksiä, saattavat soveltaa suhteellisuusperiaatteen mukaisia helpotettuja menettelyjä. Nämä helpotetut menettelyt liittyvät vaatimuksiin ylläpitää järjestelmiä ja rakenteita valvontatarkoitukseen tarvittavien tietojen tuottamiseksi. Helpotukset koskevat myös vahvistettujen vakuutusteknistä vastuuvulkaa koskevien vaatimusten jatkuvaa noudattamista ja riski- ja vakavaraisuusarvioiden tekemistä (45 1 b ja 45 (5) artikla).

Vakuutusteknisen vastuuvulan laskeminen silloin, kun kyse on henkivakuutus sopimuksista, 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.

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

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

3.2 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 epäsovittavaksi katsomansa henkilön siirtämistä pois tehtävästä.

3.3 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 toimistutiheydestä. Vastaavat vakuutusyrityksiä koskevat muutokset tehdään myös ryhmien raportointivaatimuksiin artiklassa 256 b. Uudessa 35 a artiklassa määriteltäisiin raporttien toimittamisen ajankohdat ja tunnistettaisiin mahdollisuus lykätä raporttien toimittamista, kun kyse on epätavanomaisista 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.

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.

3.4 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 volatiliteettikorjausta, sen on saatava siihen valvojan viranomaisen hyväksyntä. Artiklaan 77 d sisältyvät muutokset edellyttävät, että 85 prosenttia riskikorjauksesta hajonnasta otetaan huomioon volatiliteettikorjauksessa. Sen estämiseksi, että volatiliteettikorjauksella korjataan suurempi määrä sijoitusten tappioista kuin mihin velkakirjojen korkojen hajonnan lisääntyminen antaisi aiheutta, yrityksen on laskettava yritysکوhtainen velkakirjojen hajonnan tunnusluku. Maakohtainen volatiliteettikorjauksen komponentti korvataan euroalueeseen kuuluvien maiden kuvaavalla makrovolatiliteettikomponentilla sen välttämiseksi, että maakohtaisen hajonnan vaikutus, jos maakohtainen hajonta nousee äkillisesti johdun yksittäisistä vain tätä markkinaa koskevista tapahtumista, muodostuisi kohtuuttomaksi. Näitä muutoksia täydentävät 122 artiklaan tehdyt muutokset, jossa sisäinen malli huomioi velkakirjojen hajonnan muutokset volatiliteettikorjauksessa. Menettelyä kutsutaan dynaamiseksi volatiliteettikorjaukseksi.

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 soveltaa 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.

3.5 Taloudellisen toimintaympäristön muutoksia koskeva arvio

Kun vakuutusyritys 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 henkivakuutussopimuksensa.

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.

3.6 Vihreään siirtymään liittyvät ehdotukset (European Green Deal)

Vakuutusyhtiöiden on arvioitava, miten ilmastonmuutos vaikuttaa niiden toimintaan. Ilmastonmuutoksen vaikutukset saattavat vaikuttaa paitsi vakuutettavien kohteiden vahinkoalttiuteen myös välillisesti sijoituskohteisiin. Ilmastonmuutoksen skenaarioanalyysin laatimisvelvollisuus, josta säädettäisiin uudessa 45 a artiklassa, ei koske vähäriskillisiä vakuutusyhtiöitä.

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

3.7 Ryhmävalvontaa koskevat ehdotukset

Ryhmävalvontaa koskevia säännöksiä muutettaisiin, jotta sellaiset yritykset, jotka muodostavat ryhmän, mutta jossa ryhmä ei ole tietyntyyppisten 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 viime-sijaisena 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 ryhmävalvon-nasta vastaavat viranomaiset voisivat määritellä ryhmänsisäiset liiketoimet ja riskikeskittymät ja määritellä, miten ryhmän sisäiset liiketoimet tulee raportoida. Näitä säännöksiä selkeytettäisiin. Artiklaan 258 sisällytettäisiin säännökset vähimmäistoimista, joita voidaan käyttää vakuu-tusomistusyhteisön ja monialaomistusyhteisön valvontaan.

Artiklaa 262 selvennettäisiin, jotta tavoitteet ja tarvittavat valtuudet valvoa ryhmiä, joiden pääl-limmäisen 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 toi-mivaltaisen viranomaisen suostumuksella käyttää ei-merkittävien sidosyritysten sisällyttämi-seen ryhmän vakavaraisuuspääomalaskelmaan. Samalla määriteltäisiin kynnysarvot, joilla mer-kittävyys voidaan määritellä.

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 sel-vennettäisiin, miten ryhmän vakavaraisuuspääomavaatimukset tulisi laskea, kun käytetään use-ampaa 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 las-kennassa hyödynnettävissä olevia siirtymäsäännöksiä, riskittömän koron käsitettä ja sellaisten oman varallisuuden erien käsittelyä, joita ei sellaisinaan suoraan voida käyttää vakavaraisuus-pääomavaatimusten täyttämiseksi. Lisäksi selvennettäisiin, miten ryhmän vakavaraisuuspää-oman vähimmäismäärä määräytyy, kun vakavaraisuuspääomavaatimuksen laskentaan käyte-tään artiklassa 230 tarkoitettua kirjanpidon konsolidointiin (konsernitilinpäätös) perustuvaa me-netelmää (menetelmä 1) tai useamman eri menetelmän avulla.

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

Ryhmän hallintoa koskevia vaatimuksia tarkennettaisiin artikloissa 246 ja 257, siten että yksit-täisten yritysten hallintoa koskevia vaatimuksia sovelletaan tarpeellisin muutoksin (mutatis mu-tandis) myös ryhmätasolla. Nämä muutokset sisällyttävät ryhmän emoyrityksen johdon tai si-säisestä valvonnasta vastaavat toiminnot valvonnan piiriin siten, että ryhmässä tulee varmistaa se, että ryhmään kuuluvien yritysten kirjalliset ohjeet ja toimintaperiaatteet ovat keskenään joh-donmukaisia ja riittävän yhtenäisiä. Lisäksi muutokset selventäisivät, että keskeisistä toimin-noista vastaavat henkilöt, jotka ovat vakuutusomistusyhteisön tai monialaomistusyhteisön pal-veluksessa täyttävät soveltuvuusvaatimukset.

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

3.8 Rajat ylittävän vakuutusten tarjoamisen valvontaan liittyvät ehdotukset

Kun vakuutusyrittäjä 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 vakuutusyrittäjien velvollisuuksia ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille merkittävistä muutoksista ja mahdollisesti syntyvistä riskeistä, 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 toimivaltaisten viranomaisten näkemuserojen ratkaisemiseen.

3.9 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.

3.10 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.

3.11 Delegoidut säädökset

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

3.12 Direktiiviehdotus vakuutusyhtiöiden elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä

Ehdotettu direktiiviehdotus sisältäisi Solvenssi II direktiiviä täydentäviä säännöksiä niiden tilanteiden varalta, joissa vakuutusyhtiön toiminnan edellytykset vaarantuvat. Direktiivi koskisi varautumista 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 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 menettelyjä.

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 piiriin 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 resoluutiotoimenpiteiden 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 jälleenvakuutus sopimuksia 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.

- 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 kriisinratkaisua 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.

Vakuutusyrityksillä voi olla tytäryrityksiä tai sivuliikkeitä kolmansissa maissa. Vastaavasti kolmansien maiden vakuutusyrityksillä voi olla tytäryrityksiä Unionin alueella. Artikloissa 72–77 vahvistetaan ne periaatteet, joita noudatettaisiin, kun kriisienratkaisutoimenpiteiden kohteena olisi kolmannen maan vakuutusyritys ja niistä vastaisi osaltaan kolmannen maan toimivaltainen viranomainen. Euroopan unionissa kriisienratkaisusta 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 vakuutusyritykset ja vakuutusyrityksryhmän 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 vakuutusyrityksen taloudellinen tilanne heikkenee nopeasti tai vakuutustoiminnan harjoittamista koskevat edellytykset eivät enää täyty. Toimenpiteiden tavoite on vaikeuksien eskaloitumisen estäminen. Tehokkaan

resoluutiotuloksen saavuttaminen edellyttää, että vakuutusyriyten selvitystila- ja toimintojen uudelleenjärjestelysäännöksiä voidaan soveltaa rinnakkain muiden resoluutiotoimenpiteiden kanssa.

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

4 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotukset perustuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 53 artiklan 1 kohtaan sekä 62 ja 114 artiklaan, jotka muodostavat oikeusperustan vakuutustoiminnan aloittamiselle ja harjoittamiselle EU:ssa.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotusten oikeusperusta on asianmukainen.

Ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvostossa nämä päätökset tehdään määränemmistöllä.

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaan Euroopan unioni voi ryhtyä toimenpiteisiin, jos asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden kansallisilla toimenpiteillä. Sijoittautumisvapaus ja vakuutuspalvelujen vapaa tarjonta edellyttävät yhtenäistä sääntelyä ja ehdotukset ovat siten toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Ehdotukset vakuutusyhtiöiden talouden tilan tervehdyttämisestä ja kriisienratkaisusta ei kaikilta osin välttämättä ole toissijaisuusperiaatteen mukaisia, koska jäsenvaltiot voivat jo nykyisen SII lainsäädännön puitteissa saavuttaa pitkälti samat tavoitteet.

Suhteellisuusperiaate

Ehdotuksien, jotka koskevat pääomavaatimusten täsmentämistä, vakuutusteknisten varausten ja velkojen määrittelyä ja rajat-ylittävän vakuutustarjonnan valvontaa voidaan katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia Solvenssi II direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotukset vakuutusyhtiöiden talouden tilan tervehdyttämisestä ja kriisienratkaisusta ei kaikilta osin välttämättä ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia, koska Solvenssi II direktiivi on voimassa olonsa aikana osoittautunut toimivaksi. Vaikutusanalyysistä ei selkeästi ilmene, miten vahinko-vakuutustoiminta voisi vaarantaa rahoitusvakauden Euroopan unionissa.

5 Suhde perustuslakiin

Solvenssi II direktiiviä on arvioitu suhteessa perustuslakiin ja ihmisoikeuksiin Solvenssi II direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä HE 344/2014 vp. ja HE 97/2015 vp. Näiltä osin ehdotukset eivät, lukuunottamatta ulkomaisen viranomaisen mahdollista oikeutta suorittaa tarkastustoimenpiteitä Suomessa, anna aiheita uudelleenarviointiin.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotukset, jotka liittyvät Solvenssi II direktiivin uudelleentarkasteluun edellyttävät muutoksia vakuutusyhtiölakiin ja mahdollisesti vakuutusyhdistyslakiin. Ehdotukset, jotka liittyvät taloudellista elpymistä ja kriisienratkaisua koskevan direktiivin täytäntöönpanoon edellyttävät muutoksia paitsi vakuutusyhtiölakiin myös muuhun rahoitusmarkkinalainsäädäntöön ja osakeyhtiölakiin.

6.2 Taloudelliset vaikutukset

Solvenssi II direktiivin soveltamista koskevien raja-arvojen nostaminen, mahdollistaisi jäsenvaltioille yksinkertaisemman pieniä vakuutusyrityksiä koskevan sääntelyn luomisen nykyistä laajemmin. Komission arvion mukaan Solvenssi II sääntelyn vaikutus hallintokuluihin on luokkaa kaksi prosenttia. Pienessä yrityksessä vaikutus on oletettavasti suurempi. Pääomavaatimusten kustannus riippuu siitä, mille tasolle ne asetetaan. Euroopan unionin tasolla 186 yritystä putoaisivat uusien soveltamisrajojen alapuolelle, lisäksi 249 yritystä voisi hyödyntää uusia ehdotettuja helpotuksia.

Ehdotusten vaikutukset vakavaraisuusvaatimuksiin unionin tasolla olisivat lyhyellä aikavälillä 30 miljardia euroa ja pidemmällä aikavälillä noin 90 miljardia euroa. Vakavaraisuusvaatimusten keventäminen porrastettaisiin.

Vähäriskillisiä yrityksiä koskevat suhteellisuusperiaatteeseen liitetyt ehdotukset, jotka vähentävät hallinnollista taakkaa, vähentäisivät vähäriskillisten yritysten hallintokuluja ja samalla valvovan viranomaisen työmäärää. Yksinkertaistukset ja helpotukset vaikuttaisivat myös komission vaikutusarviointien perusteella vakavaraisuuspääomavaatimuksiin.

Vielä ei ole tiedossa, kuinka suuri osuus suomalaista vakuutusyrityksistä tekisi hakemuksen saada käyttää vähäriskillisiä yrityksiä koskevia helpotuksia. Koska suuri osa sääntelystä täsmentyy komission delegoiduilla asetuksilla ja niiden tarkka sisältö ei vielä ole tiedossa myös näiden vaikutusten suuruusluokkaa suomalaisissa vakuutusyrityksissä on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Ehdotukset, joilla vakuutusyrityksiä nimenomaisesti veloitettaisiin analysoimaan vihreään siirtymään (kestävä kehitys) ja ilmastonmuutokseen liittyviä riskejä liiketoiminnalle ei sinällään olisi uusi asia vakuutusyrityksille. Sen sijaan näistä riskeistä raportointi lisäisi hallinnollista taakkaa. Vaikutukset lienevät kuitenkin marginaalisia.

Vakuutusyritysten mahdollisuuksia tehdä pitkäaikaisia sijoituksia edistettäisiin pienentämällä vakavaraisuusvaatimuksia näiden sijoitusten osalta. Vielä on epäselvää, miten kestävä kehitys edistäviä sijoituksia tulisi kohtelevan. Mikäli kestävä kehitys tai muita poliittisluonteisia tavoitteita tukevia sijoituksia edistetään alhaisemmilla vakavaraisuusvaatimuksilla eli poiketaan riskiperusteisuudesta, vaikutusten arviointi jää myöhemmin arvioitavaksi. Jos riskiperusteisuudesta poiketaan, on hyväksyttävä, että Solvenssi II direktiivin tavoitteesta estää vakuutusyrityksen epäonnistuminen seuraavan vuoden aikana 99,5 prosentin todennäköisyydellä, joudutaan tinkimään.

Taloudellista elpymistä ja kriisienratkaisua koskevien täydentävien ehdotusten vaikutuksia suomalaisten yritysten toimintaan on vaikeaa arvioida, koska sinä aikana, kun Solvenssi II direktiivi

on ollut voimassa, tällaisia toimenpiteitä ei ole käytetty. Ehdotuksista seuraisi lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Kun vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskeva selvitys tulee tilintarkastuksen kohteeksi, tämä saattaa lisätä tilintarkastuksen kustannuksia. Tilintarkastuksen kustannukset ovat kuitenkin kokonaisuudessaan marginaalisia. Toisaalta tilintarkastusyhteisöjen olisi mahdollisesti paljokattava vakuutusmatemaatikkoja suorittamaan vakuutusyritysten tilintarkastusta. Niillä tilintarkastusyhteisöillä, joilla ei ole vakuutusmatemaattista asiantuntemusta, ei olisi enää edellytyksiä suorittaa vakuutusyritysten tilintarkastusta.

6.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Matalan riskin yrityksiä koskevat ja muut suhteellisuusperiaatteeseen liitetyt helpotukset vähentävät paitsi yritysten, myös Finanssivalvonnan hallinnollista taakkaa, koska raportointivaatimukset kevenyvät ja raporttien toimittamisen tiheys pienenee. Toisaalta raportointitiheyden väljentäminen ei suoranaisesti edistä valvonnan tehokasta toimeenpanoa.

Kun vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskeva selvitys tulee tilintarkastuksen kohteeksi, Tilintarkastusvalvonta tai Finanssivalvonta saattaa joutua ottamaan kantaa siihen, onko vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskeva selvitys tilintarkastettu asianmukaisesti. On mahdollista, että selvityksen tilintarkastamista koskevista periaatteista olisi laadittava viranomaisohjeet.

Mikäli direktiivi vakuutusyrityksien taloudellisesta elpymisestä ja kriisienratkaisusta hyväksytään, tällä on vaikutuksia Finanssivalvonnan tehtäviin ja jos kansallisesti päätetään, että Rahoitusvakaussivasto toimii vakuutusyhtiöiden osalta kriisienratkaisuviranomaisena, myös sen toimintaan.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Solvenssi II -uudelleentarkastelua koskevat komission ehdotukset perustuvat osaltaan Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) selvityksiin sekä teknisiin neuvoihin komissiolle (Opinion on the 2020 review of Solvency II, (EIOPA-BoS-20/749, 17 December 2020, englanninkielinen).

Solvenssi II uudelleentarkasteluun liittyvät ehdotukset ovat olleet aika ajoin esillä vuodesta 2015 alkaen komission vakuutusalan asiantuntijatyöryhmässä (Expert Group on Banking, Payments and Insurance (Insurance formation), EGBPI) sekä neuvoston talous- ja rahoituskomitean (EFC) ja rahoituspalvelukomitean (FSC) kokouksissa. Direktiiviehdotuksia käsiteltiin Ecofin kokouksessa 5.10.2021.

Suomen aiempia näkemyksiä Solvenssi II -direktiivin uudelleentarkastelusta on käsitelty eduskunnalle toimitetuissa kirjelmissä E 13/2020 vp., E 4/2015 vp. ja E 109/2010 vp.

Ehdotus on ollut jaosto 16 (vakuutuspalvelut) käsiteltävänä 5–12.10.

Ensimmäiset neuvoston työryhmäkokoukset pidettiin 14 ja 15.10.2021. Käsittelyä varten Suomen on muodostettava kantansa komission lainsäädäntöehdotuksiin.

9 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 ilmastomuutoksen torjumiseen. 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 peruslähdekohtia 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 vastuovelka 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 lähtökohdiltaan 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 varausten määrittämiseen 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.

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 vakuutusyriytysten 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 vakuutusyriytysten 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 kestävän kehityksen raportointivaatimusten³, 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 vakuutusyriytysten 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.

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 ominaispiirteinä on, että vakuutusmaksut kerätään etukäteen ja korvaukset maksetaan myöhemmin. Vakuutusyhtiön maksuvalmius on siksi yleensä hyvä, vaikka vakuutustekniset varaukset olisivat riittämättömiä. Tämän vuoksi vakuutusteknisten varausten riittävyyden varmistaminen on tärkeämpää. Vahinkovakuutustoiminnassa korvausmeno on yleensä ainakin Suomessa varsin hyvin ennakoitavissa. Korvausmeno voi äkillisesti kasvaa esimerkiksi myrskyn seurauksena, mutta suurvahin-

³ 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 yriytysten kestävyysraportoinnin osalta COM(2021) 189 final 21.4.2021

got ovat yleensä jälleenvakuutettuja ja nämä tapahtumat eivät toistaiseksi ole aiheuttaneet merkittäviä ongelmia maksuvalmiuden osalta. Myöskään henkivakuutustoiminnassa riskiliikkeen, kuten kuolevuuden, äkillinen muutos, joka olennaisesti vaikuttaisi vakuutusyhtiön 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 ennakaisen 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 ennenaikaisessa 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 vakuutusyhtiöistä vaikuttaa tarpeettomalta. Riittävää on, että soveltamisalaan kuuluvat sellaiset suuret vakuutusyhtiöt, joiden toiminnan keskeytyminen aiheuttaisi sellaisen tartuntariskin vakuutus- tai rahoitusmarkkinoiden muille merkittävälle 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 kansallisista lähtökohdista. Kansallisia vakuutustakuujärjestelmiä tulisi ehdotuksen mukaan hyödyntää viranomaisten kriisienratkaisussa. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että jäsenvaltioiden on voitava 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 rahoitusvakauden säilyttämiseen liittyvillä perusteluilla.

On huomiotava, että ehdotetun kaltaisen kriisienratkaisukehikon 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 kriisienratkaisua koskeva malli ja sen tavoitteet lähes sellaisenaan myös vakuutusyritysten sovellettavaksi.

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

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Tom Strandström (STM) tom.strandstrom@gov.fi, puh. +358 295 163430
Ylimatemaatikko Pertti Pulkkinen (STM) pertti.pulkkinen@gov.fi, puh. +358 295 163427