

U 64/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG (SOLVENS II) samt om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkringsföretag och återförsäkringsföretag

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 22 september 2021 till översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG (Solvens II) och kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkringsföretag och återförsäkringsföretag.

Helsingfors den 4 november 2021

Social- och hälsovårdsminister Hanna Sarkkinen

Specialsakkunnig Tom Strandström

SOCIAL- OCH HÄLSOVÄRDSMI-
NISTERIET

PROMEMORIA

25.10.2021

EU/2021/1044 OCH
EU/2021/1049

FÖRSLAG TILL STATSRAÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL ÖVERSYN AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2009/138/EG (SOLVENS II) OCH OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM INRÄTTANDE AV EN RAM FÖR ÅTERHÄMTNING OCH RESOLUTION AV FÖRSÄKRINGSFÖRETAG OCH ÅTERFÖRSÄKRINGSFÖRETAG

1 Bakgrund

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) har det fastställts bestämmelser avseende rätten att starta och bedriva självständig direkt försäkrings- och återförsäkringsverksamhet, tillsyn över försäkrings- och återförsäkringsgrupper och rekonstruktion och likvidation av direktförsäkringsföretag. Direktivet har ändrats och kompletterats sedan det antogs.

Direktivet kompletteras av kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet (Solvens II). Dessutom kompletteras direktivet av de genomförandestandarder som beretts av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionskommittén (nedan Eio-pa).

Direktivet, den förordning som kompletterar direktivet och de tekniska standarderna utgör ett regelverk. Ändringen av direktivet kräver även en ändring av författningar på lägre nivå. Dessa förslag till ändring har en koppling till de slutliga ändringarna av direktivet, och det detaljerade innehållet i förslagen är ännu inte känt. Ändringen av de normer på lägre nivå som kompletterar direktivet, såsom den nämnda delegerade förordningen, kan inte slutgiltigt behandlas förrän ändringarna av direktivet har gjorts.

Till de mål för bättre lagstiftning som kommissionen tillägnat sig hör att direktiv och andra rättsnormer ses över med jämna mellanrum. Vissa artiklar i Solvens II innefattar de uttryckliga klausulerna om översyn. Kommissionen har rätt att se över de relevanta bestämmelserna i direktivet, framför allt de riskbaserade solvenskapitalkraven och värderingsprinciperna för långfristiga förbindelser fem år efter den dag som direktivet genomfördes i medlemsstaterna. Kommissionen anser att bestämmelserna i direktivet bör ses över med tanke på proportionalitetsprincipen. Solvens II-regelverket har visat sig vara tungt för små försäkringsföretag som bedriver begränsad försäkringsverksamhet med låg risk.

Enligt kommissionen kan försäkringsverksamheten vara förknippad med systemiska risker och det behövs nya tillsynsverktyg för att hantera sådana risker.

Kommissionen anser att ändringarna av direktivet ska stödja Europeiska unionens centrala mål. Bland dessa mål har det uttryckligen angetts återhämtning efter covid-pandemin, stärkande av kapitalmarknadsunionen och bekämpning av klimatförändringarna.

Den 22 september 2021 lade Europeiska kommissionen fram lagstiftningsförslag till ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet (Solvens II), COM(2021) 581 final¹.

Samtidigt lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av försäkrings- och återförsäkringsföretag, COM(2021) 582 final².

Det första förslaget till direktiv gäller reglering av försäkringsföretag i situationer där kraven på verksamheten, i första hand solvenskapitalkraven, är uppfyllda. Det andra direktivet gäller situationer där försäkringsföretag inte längre uppfyller kraven på verksamheten och blir föremål för behöriga myndigheters resolutionsåtgärder.

2 Förslagets syfte

Syftet med förslagen är i) att skapa incitament för försäkringsföretag att investera sina tillgångar i objekt som främjar en hållbar finansiering av ekonomi, ii) att förbättra riskhanteringen i försäkringsföretag, iii) att ändra bestämmelserna så att långsiktigheten i försäkringsföretagens verksamhet blir bättre beaktad vid regleringen, iv) att förbättra kvaliteten och enhetligheten i försäkringstillsynen samt samordnandet inom EU av tillsynsåtgärder mellan de behöriga myndigheter som ansvarar för tillsynen och att på så sätt säkerställa de försäkrade förmånerna, inbegripet situationer där försäkringsföretag inte längre uppfyller solvenskapitalkraven, och v) att förbättra identifieringen och hanteringen av systemiska risker i försäkringsverksamheten.

Avsikten med direktivet om ekonomisk återhämtning och resolution är att harmonisera nationella lagar i syfte att säkerställa att myndigheten i varje land ska ha tillgång till tillräckliga verktyg för att lösa kriser i försäkringsföretag och grupper av försäkringsföretag. Till skillnad från Solvens II är syftet med direktivförslaget minimiharmonisering. Syftet med direktivet är inte enbart att säkerställa de försäkrade förmånerna utan även att bevara den finansiella stabiliteten och att främja en välfungerande inre marknad. Direktivet syftar till att förutse situationer där ett företag eller en företagsgrupp som har gränsöverskridande verksamhet och dotterföretag i flera medlemsstater är föremål för resolutionsåtgärder. Nationella lagar och administrativa bestämmelser bör harmoniseras så att alla stater har tillräckligt enhetliga bestämmelser för lösning av gränsöverskridande kriser.

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

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Förslag som är kopplade till proportionalitetsprincipen

Enligt förslaget ska gränsvärdena för tillämpning av direktivet höjas (artikel 4). Direktivet ska tillämpas på försäkringsföretag vilkas premieinkomster inte överstiger 15 miljoner euro och vilkas försäkringstekniska avsättningar inte överstiger 50 miljoner euro.

I direktivet föreslås ett nytt begrepp för lågriskföretag. På lågriskföretag tillämpas vissa lättare och förenklade förfaranden (artikel 29), och vid behov antas närmare bestämmelser om förfarandena genom en delegerad förordning av kommissionen. I artiklarna 29 a–e i direktivet fastställs kriterier för lågriskföretag. Kriterierna handlar om den försäkringsrörelse som ett företag driver och företagets placeringar (artikel 29 a). I artikel 29 b fastställs förfaranden för att kategorisera ett företag som lågriskföretag. Ett företag ska visa för den behöriga myndigheten att företagets affärsverksamhet uppfyller kriterierna i artikel 29 a. Inom en månad efter att tagit emot anmälan kan den behöriga myndigheten avslå företagets ansökan om kategorisering av företaget som lågriskföretag. Om den behöriga myndigheten inte vidtar några åtgärder, är lättnaderna tillgängliga för företaget. Uppfylldandet av kriterierna följs upp kontinuerligt som en del av processen för tillsyn över företaget. I princip ska företaget frivilligt meddela om förutsättningarna har förändrats.

Artikel 29 c innehåller en förteckning över automatiska lättnader som har samband med proportionalitetsprincipen och som följer på kategoriseringen som lågriskföretag. I artikeln fastställs även de principer som ska följas om riskprofilen har förändrats.

I artikel 29 d fastställs på vilket sätt företag som inte kan kategoriseras som företag med låg riskprofil eventuellt kan tillämpa de förenklade förfarandena enligt proportionalitetsprincipen. De förenklade förfarandena omfattas av kraven på att underhålla system och strukturer för att tillhandahålla de data som ska lämnas till tillsynsmyndigheterna. Lättnaderna gäller även ett kontinuerligt iakttagande av de fastställda kraven på försäkringstekniska avsättningar samt risk- och solvensbedömningar (artiklarna 45.1 b och 45.5).

I fråga om livförsäkringsavtal som omfattar garantier eller optioner kan de försäkringstekniska avsättningarna i försäkringsföretag som kategoriserats som lågriskföretag beräknas med enklare deterministiska metoder som fastställs i artikel 77.7. I övriga situationer görs beräkningen av sådana finansiella garantier och optioner med stokastiska metoder. Förutsättningen är att värdet på sådana finansiella garantier och optioner inte är betydande.

Rapporteringsskyldigheterna fastställs i artikel 29 e. Principen är att de förenklade förfarandena kan tillämpas med samtycke av den behöriga myndigheten i fyra år efter att kriterierna inte längre är uppfyllda.

Artikel 213 a fastställer i sin tur kriterier för försäkringsgrupper med låg riskprofil samt förfaranden enligt proportionalitetsprincipen för sådana försäkringsgrupper.

En ny punkt 2 a ska läggas till i artikel 41. Enligt punkten kan en anställd i ett försäkringsföretag med låg riskprofil ha flera nyckeluppgifter, då den anställda utgångsmässigt inte annars kan sköta flera nyckeluppgifter. De skriftliga riktlinjerna för riskhantering, intern kontroll, intern revision och utkontraktering ska uppdateras vart tredje år, medan uppdateringen annars ska göras varje år.

Captivebolag för försäkring och captivebolag för återförsäkring kan göra en egen risk- och solvensbedömning vart annat år, medan bedömningen annars ska göras varje år.

En ny artikel 109 ska möjliggöra vissa förenklingar av standardformeln vid beräkningen av solvenskapitalkravet, när en viss riskmodul eller riskundermodul inte är relevant för företagets verksamhet.

3.2 Förslag till ändring av tillsynsförfarandena

Om den behöriga myndigheten vägrar bevilja auktorisation, ska myndigheten underrätta Eiopa om det negativa beslutet. Motivering till beslutet ska anges i underrättelsen. Eiopa driver en databas om negativa beslut. Databasen är tillgänglig för behöriga myndigheter. Förslagen till ändring ingår i artikel 25.

Ett negativt beslut kan fattas gemensamt i situationer där ett villkor för auktorisation är samråd med en annan myndighet, till exempel i fråga om gränsöverskridande tjänster. Förfarandena för ett gemensamt beslut av två eller flera myndigheter identifieras genom de ändringar som föreslås i artikel 26.

Artiklarna 30, 36 och 42 ska ändras så att lämplighetsbedömningen i fråga om personer i administrationen, ledningen eller kontrollorgan och ansvariga personer för nyckelfunktioner förtydligas. Artikel 42.4 i förslaget ger den behöriga myndigheten möjlighet att kräva förflyttning av en person som myndigheten har ansett vara olämplig.

3.3 Förslag till ändring av rapporteringen

När de nya definitionerna avseende lågriskföretag införs i direktivet och sådana försäkringsföretag eventuellt kan utnyttja vissa lättnader som har identifierats i direktivet, anpassas bestämmelserna om rapporteringskrav i artiklarna 35 och 35 a så att lättnaderna även kan beaktas vid rapporteringen. Det är fråga om både innehållet i rapporterna och den frekvens i vilken rapporterna ska lämnas in. Motsvarande ändringar som gäller försäkringsföretag görs även i rapporteringskraven på gruppnivå i artikel 256 b. En ny artikel 35 a fastställer tidpunkter för inlämnande av rapporter och identifierar möjligheten att skjuta upp inlämnandet av rapporter, när det är fråga om exceptionella omständigheter.

Artiklarna 51 och 256 ska ändras så att strukturen i rapporterna om solvens och finansiell ställning i ett företag och i en grupp blir tydligare. Strukturen ändras så att informationen till försäkringstagare i rapporten ska presenteras åtskild från informationen till andra intressenter.

När det gäller andra försäkringsföretag och återförsäkringsföretag än försäkringsföretag och försäkringsgrupper med låg riskprofil föreslås det att rapporten om solvens och finansiell ställning, inklusive Solvens II-balansräkningen, ska bli föremål för revision. Bestämmelserna om revision ska ingå i en ny artikel 51 a samt i artikel 256 c när det gäller grupper.

Tillsynsmyndigheterna ska ge Eiopa statistik över åtgärder och förenklingar enligt proportionalitetsprincipen på deras marknader. Dessa krav ska ingå i artikel 52.

Genom ändringar i artikel 112 åläggs företag som använder en intern modell för rapportering om solvensen till de behöriga myndigheterna även att regelbundet lämna en beräkning enligt standardformeln av solvenskapitalkravet till tillsynsmyndigheten.

3.4 Långfristiga garantier

Reglerna för beräkning av riskfria räntesatser ska ändras. Justeringarna i artikel 77 a kräver att extrapoleringen om möjligt ska beakta den information som finansmarknaderna tillhandahåller om de löptider som räntesatserna extrapoleras för. Inverkan av den nya extrapoleringsmetoden ska jämnas ut linjärt för en period som går ut vid utgången av 2032. Under övergångsperioden ska försäkringsföretagen rapportera inverkan av den nya extrapoleringsmetoden, dvs. också rapportera icke utjämnad information.

När ett försäkringsföretag börjar använda en volatilitetsjustering, ska det godkännas av tillsynsmyndigheten. Ändringarna i artikel 77 d kräver att 85 procent av den riskjusterade spridningen ska beaktas vid volatilitetsjusteringen. För att undvika att volatilitetsjusteringen korrigerar ett högre belopp av investeringsförlusterna än vad en ökning i spridningen av skuldebrevsräntan skulle ge upphov till, ska företaget beräkna ett företagsspecifikt nyckeltal för spridningen av skuldebreven. En landspecifik volatilitetsjusteringskomponent ska ersättas med en makrovolatilitetskomponent för de länder som ingår i euroområdet, i syfte att undvika att inverkan av den landspecifika spridningen blir orimlig, om den landspecifika spridningen plötsligt ökar på grund av enskilda händelser som endast berör denna marknad. Dessa ändringar kompletteras med ändringarna i artikel 122, där den interna modellen beaktar förändringar i volatilitetsjusteringen av spridningen av skuldebreven. Förfarandet kallas dynamisk volatilitetsjustering.

Förslagen i artikel 106.3 gör det möjligt att göra en symmetrisk justering på 17 procent för investeringar i form av eget kapital, medan den största tillåtna justeringen nu är 10 procent.

Den gällande artikeln 138 ska ändras för att förtydliga att Eiopa är en behörig myndighet som konsulterar Europeiska systemrisknämnden innan den fastställer en exceptionellt ogynnsam situation.

Det kommer inte längre att vara möjligt att få tillstånd att använda den undergrupp för investeringar i form av eget kapital som avses i artikel 304.2. Företag som beviljats tillstånd får fortsätta att använda undergruppen. Punkten har inte verkställts i Finland.

Övergångsbestämmelserna i artikel 308 c om riskfria räntor och övergångsbestämmelserna i artikel 308 d ska stängas så att övergångsbestämmelserna endast kan tillämpas i mycket begränsade situationer när det gäller nya ansökningar. Företag som avser att tillämpa ovannämnda övergångsbestämmelser ska bli tvungna att motivera detta och utarbeta en redogörelse för hur de kan avstå från att tillämpa övergångsbestämmelserna.

Befogenheterna i artiklarna 77 e, 86 och 111 att anta delegerade förordningar eller genomförandeförordningar ska ses över. I artikel 86 föreslås en ny befogenhet för kommissionen att anta en genomförandeförordning avseende matchningsjustering.

3.5 Bedömning av förändringar i den ekonomiska miljön

När ett försäkringsföretag gör den risk- och solvensbedömning som avses i artikel 45, ska företaget i framtiden i bedömningen inkludera effekterna av sannolika förändringar i den makroekonomiska miljön och på finansmarknaderna. Bedömningen ska omfatta de ogynnsamma scenariernas inverkan på företagets riskprofil, ekonomiska beslut och solvenskapitalbehov samt på motsvarande sätt konsekvenser av företagets åtgärder för marknadsutvecklingen.

Det är tillsynsmyndigheternas ansvar att fungera som samtalspartner med vissa företag, särskilt om myndigheterna anser att företagens verksamhet sannolikt kommer att påverkas av förändringar på marknaden. De behöriga myndigheterna ska underrätta företagen om sina bedömningar av de makroekonomiska riskerna och om orosmoment.

Artikel 132 ska innefatta krav på försäkringsföretag att ta hänsyn till eventuella betydande förändringar i den makroekonomiska miljön och på finansmarknaderna, när företagen gör upp investeringsplaner, och att bedöma i vilken utsträckning investeringarna är föremål för en systemisk risk.

De nya artiklarna 144 a–144 d ska innehålla bestämmelser för att garantera förmågan att betala ersättning under alla omständigheter. Försäkringsföretagen ska följa upp och analysera likviditetsrisker. När det gäller likviditetshantering är det viktigt att en tillräcklig del av investeringarna kan realiserats snabbt. De behöriga myndigheterna ska ges befogenheter att ingripa (artikel 144 b), om de anser att ett försäkringsföretags betalningsberedskap eller investeringarnas likviditet inte är tillräcklig. De behöriga myndigheterna ska ges möjlighet att i exceptionella situationer och som en sista åtgärd begränsa möjligheten för enskilda livförsäkringsföretags kunder eller alla livförsäkringsföretags kunder att återköpa sina livförsäkringsavtal.

I artikel 144 c föreslås befogenheter för behöriga myndigheter att ingripa för att kunna säkerställa försäkringsföretagens solvens, när det gäller särskilt allvarliga situationer som berör ett stort antal försäkringsföretag eller hela försäkringsmarknaden. Med stöd av riskbaserade kriterier kan utdelning av medel till ägare eller amortering och räntebetalning av efterställda lån begränsas redan innan solvenskapitalkravet har understigits.

3.6 Förslag som rör den gröna omställningen (European Green Deal)

Försäkringsföretagen ska bedöma hur klimatförändringarna påverkar deras verksamhet. Konsekvenserna av klimatförändringarna kan eventuellt påverka både skaderisken för de försäkrade objekten och indirekt investeringsobjekten. Skyldigheten att göra en scenarioanalys av klimatförändringarna, som ska fastställas i en ny artikel 45 a, gäller inte försäkringsföretag med låg riskprofil.

I en ny artikel 304 föreslås två mandat för Eiopa när det gäller risker för den hållbara utvecklingen. Senast 2023 ska Eiopa lägga fram ett förslag till hur de risker som är förknippade med investeringar eller åtgärder som syftar till att påverka klimatförändringarna eller som har sociala mål ska behandlas i tillsynskraven. Eiopa ska regelbundet utvärdera tillämpningen av standardformeln och kalibreringen av tillhörande parametrar för grupperna katastrofrisk för naturfenomen.

3.7 Förslag som rör grupp tillsyn

Bestämmelserna om grupp tillsyn ska ändras så att företag som utgör en grupp, men som inte omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, kan identifieras på ett tydligare sätt.

Definitionen av försäkringsholdingsammanslutning ändras i artikel 213 så att försäkringsholdingsammanslutningar (insurance holding company) och mångbranschholdingföretag (mixed financial holding companies) direkt omfattas av EU-lagstiftningen. I en ny punkt 3 a i artikeln krävs effektiva system för intern kontroll och en tydlig struktur för grupper där moderföretaget är en försäkringsholdingsammanslutning eller ett mångbranschholdingföretag, i syfte att säkerställa en effektiv tillsyn över gruppen. Punkterna 3 b och 3 c innehåller bestämmelser som syftar

till att säkerställa ett effektivt utövande av grupp tillsynen. Om en grupp s struktur utgör ett hinder för utövande av en effektiv tillsyn, får de behöriga tillsynsmyndigheterna som sista åtgärd kräva att gruppens struktur ändras.

Artikel 214 ska ändras för att förtydliga i vilka situationer ett företag kan uteslutas från grupp tillsynen. Det är fråga om situationer där grupp tillsyn kan utövas på en annan nivå, till exempel på det mellanliggande moderföretagets nivå.

Artiklarna 244, 245 och 265 innehåller bestämmelser om indikatorer som gör det möjligt för tillsynsmyndigheter att identifiera transaktioner inom en grupp och riskkoncentrationer och att fastställa hur transaktioner inom en grupp ska rapporteras. Dessa bestämmelser förtydligas. I artikel 258 inkluderas bestämmelser om en minimiuppsättning åtgärder som kan vidtas för att utöva tillsyn över försäkringsholdingsammanslutningar och mångbranschholdingföretag.

Artikel 262 förtydligas så att målen och de befogenheter som behövs för att utöva tillsyn över grupper vilkas slutliga moderföretag har sina huvudkontor i länder utanför EES, framför allt vid tillämpning av andra metoder än de som identifierats i Solvens II, är tydliga och tillräckliga. En ny artikel 229 a ska göra det möjligt att med den behöriga myndighetens samtycke använda förenklade förfaranden för att integrera icke väsentliga anknutna företag i beräkningen av solvenskapitalkravet på grupp nivå. Samtidigt fastställs tröskelvärden som används för att definiera väsentlighet.

Reglerna för beräkning av solvensen på grupp nivå ses över genom ändring av artiklarna 220, 222, 228, 230, 233, 234 och 308 b 17 samt genom införande av en ny artikel 233 a i direktivet. Dessa justeringar och tillägg förtydligar vilka företag som kan ingå i beräkningen av solvensen med avräknings- och sammanläggningsmetoden (metod 2) i artikel 233. Samtidigt förtydligas hur solvenskapitalkravet på grupp nivå ska beräknas när flera metoder används. Dessa bestämmelser förtydligar hur företag inom andra sektorer, till exempel kreditinstitut, ska inkluderas i beräkningen av solvensen på grupp nivå. Syftet med förslagen är också att klargöra hur en grupp s kapitalbas (own funds), preciserad kapitalbas utan belastning, beräknas. Förslagen syftar även till att förtydliga de övergångsbestämmelser som kan utnyttjas vid beräkningen av försäkrings tekniska avsättningar, begreppet riskfri ränta och behandlingen av kapitalbasposter som inte direkt kan användas som sådana för att uppfylla solvenskapitalkravet. Dessutom förtydligas det sätt på vilket ett minimum av solvenskapitalkravet på grupp nivå fastställs när metoden baserad på sammanställd redovisning (koncernbokslut) (metod 1) i artikel 230 eller flera olika metoder används vid beräkning av solvenskapitalkravet.

Nyckeltalet för det minsta sammanställda solvenskapitalkravet (Minimum Consolidated Group Solvency Capital Requirement) ska justeras så att det återspeglar minimikapitalkravet på nivån för ett enskilt företag.

Kraven på företagsstyrning på grupp nivå ska specificeras i artiklarna 246 och 257 så att kraven på företagsstyrning i enskilda företag också tillämpas med vederbörliga ändringar på grupp nivå (mutatis mutandis). Genom dessa ändringar omfattas ledningen i en grupp s moderföretag eller de funktioner som ansvarar för intern kontroll, så att gruppen ska säkerställa att de skriftliga instruktionerna och policyerna för de företag som ingår i gruppen är samstämmiga och tillräckligt enhetliga. Dessutom klargör ändringarna att de personer som ansvarar för nyckelfunktionerna och som är anställda på en försäkringsholdingsammanslutning eller ett mångbranschholdingföretag uppfyller lämplighetskraven.

De nya artiklarna 246 a och 246 b förtydligar hur de nya bestämmelserna om makroekonomisk hänsyn ska tillämpas på försäkringsgrupp nivå.

3.8 Förslag till tillsyn över gränsöverskridande tillhandahållande av försäkringar

När ett försäkringsföretag ansöker om auktorisation eller utvidgning av auktorisationen, ska företaget till ansökan bifoga information om huruvida tidigare ansökningar har avslagits eller återkallats i en EU-medlemsstat. Dessa komplement till ansökningsprocessen har införlivats i artikel 18. Dessutom ska ansökan om auktorisation föras med information om den planerade gränsöverskridande verksamheten. Ändringarna gällande detta ingår i artikel 23.

Kompletterande bestämmelser om miniminivån för informationsutbytet mellan myndigheterna i hemmedlemsstaten och värdmedlemsstaten föreslås i artikel 33 a. Informationen rör försäkringsverksamhet i värdmedlemsstaten.

Ändringarna i artiklarna 149 och 152 klargör försäkringsföretagens skyldigheter att underrätta de behöriga myndigheterna om betydande förändringar och eventuella risker i företagets gränsöverskridande verksamhet. De behöriga myndigheterna bör utbyta denna information. Om de behöriga myndigheterna inte kan enas om hur komplicerad gränsöverskridande försäkringsverksamhet ska övervakas, får Eiopa fungera som samordnande myndighet för dessa myndighetsåtgärder. Närmare bestämmelser om detta föreslås i artikel 152 b. Syftet med de föreslagna ändringarna av artikel 153 är att säkerställa att värdmedlemsstaten har en aktuell åtkomst till den information som myndigheten i hemmedlemsstaten förfogar över. Artikel 159 a ger den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten rätt att av den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten kräva information om ett företags solvenssituation, och i situationer där värdmedlemsstaten är allvarligt oroad kan den kräva gemensamma tillsynsåtgärder i företagets lokaler. Eiopas roll är att bidra till att lösa meningsskiljaktigheter mellan behöriga myndigheter.

3.9 Övergångsbestämmelser i direktiv 2014/51/EU

De övergångsbestämmelser som anges i artikel 94 b i direktiv 2014/51/EU ersätter en upphörd tidsbegränsad övergångsbestämmelse om exponeringar mot staters, centralförvaltningsmyndigheters eller centralbankers åtaganden denominerade i en annan medlemsstats valuta. Enligt förslaget kan sådana exponeringar för åtaganden som ingåtts före 2020 behandlas på samma sätt som exponeringar för åtaganden som är bundna till deras egen valuta. I förslaget anges ingen tidsfrist, utan förfarandet ska gälla tills vidare.

3.10 Andra ändringar och justeringar av mindre betydelse

Flera definitioner i direktivet ändras så att de överensstämmer med definitionerna i annan EU-lagstiftning om finansmarknader. Dessutom ska hänvisningar i direktivet och hänvisningar till andra EU-rättsnormer ses över med anledning av förslagen. Hänvisningarna till Storbritannien ska strykas som onödiga.

3.11 Delegerade akter

De delegerade akter som kompletterar direktivförslagen behandlas senare. Dessa förslag har inte ännu getts.

3.12 Förslag till direktiv om en ram för återhämtning och resolution av försäkringsföretag

Det framlagda förslaget till direktiv innehåller bestämmelser som kompletterar Solvens II i händelse av att förutsättningarna för försäkringsbolags verksamhet äventyras. Direktivet handlar

om beredskap mot krissituationer, ekonomisk återhämtning av försäkringsföretag och samordning av resolutionsåtgärder mellan myndigheter. Förslagets tillämpningsområde bör överensstämma med tillämpningsområdet för Solvens II.

Enligt artikel 3 i förslaget bör en medlemsstat utse en eller flera administrativa myndigheter för att använda resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter och för att göra preliminära analyser av potentiella kriser. Medlemsstaterna får själva avgöra hur de organiserar dessa verksamheter. De myndigheter som ansvarar för resolution bör ha den sakkännedom och de resurser som behövs för att utföra uppgifterna. Om en myndighet också har andra uppgifter, till exempel tillsynsrelaterade uppgifter, bör uppgifterna vara funktionellt åtskilda från resolutionsuppgifterna så att det inte uppstår några intressekonflikter.

Myndigheterna ska kategorisera företag utifrån företagets risknivå och i enlighet med proportionalitetsprincipen inrikta tillsynsåtgärder baserat på risker. Riskerna ska definieras utifrån vissa kriterier som preciseras i ett senare skede av beredningen. Med stöd av artikel 4 kan de behöriga myndigheterna även tillämpa förenklade och lättare förfaranden.

I beredskapsplanerna bör grupper förutse eventuella framtida kriser och göra upp planer för hur företagets verksamhet ska anpassas i krissituationer. Dessa analyser och planer bör överlämnas till de myndigheter som ansvarar för resolutionen eller till den myndighet som samordnar dem. Försäkringsföretag som inte ingår i någon grupp bör också göra upp en krisåterhämtningsplan och uppdatera den regelbundet. I varje medlemsstat bör andelen företag som omfattas av krisåterhämtningsplaner vara mer än 80 procent av marknaden, vilket uppenbarligen innebär en andel som står i proportion till premieinkomsten och/eller ersättningsutgiften. Sjuttio procent av företagen bör emellertid vara föremål för myndigheternas resolutionsplaner. Efter prövning från fall till fall kan försäkringsföretag med låg riskprofil undantas från detta krav. Kostnaderna bör täckas med avgifter som tas ut från företag (artiklarna 5–16). Enligt artikel 17 bör de myndigheter som ansvarar för resolution säkerställa ett smidigt samarbete för att uppnå målen och försöka fatta gemensamma beslut.

I artikel 19 i förslaget fastställs gemensamma parametrar för inledande av resolutionsåtgärder. Myndigheterna kan vidta åtgärder när ett försäkringsföretags verksamhet äventyras eller inte längre uppfyller de krav som ställts på verksamheten. Samtidigt bör de behöriga myndigheterna se till att åtgärder vidtas endast för att bevaka centrala intressenters intressen, främst försäkringstagares, och att åtgärderna överensstämmer med allmänintresset.

Om kriterierna för att inleda resolutionsåtgärder uppfylls, bör de behöriga myndigheterna ha tillgång till följande verktyg (artiklarna 26–52):

- Nedskrivningar eller konvertering av företagets åtaganden i form av eget kapital eller främmande kapital. Direktivet skapar en hierarki av efterställdhet för olika instrument och fordringar i form av eget kapital och främmande kapital. Denna hierarki ska komplettera och i vissa situationer förbigå den nationella insolvenslagstiftningen. Principen är att aktieägare ska bära ansvaret innan låntagares fordringar på förlagslån skärs ned.
- Ett försäkringsföretag kan förbjudas att bevilja nya försäkringar, försäkringar kan om möjligt sägas upp och befintliga återförsäkringsavtal kan om möjligt kommuteras.
- Delar av affärsverksamheten kan säljas på rådande affärsvillkor. Det är möjligt att förbigå vissa formkrav som annars bör uppfyllas.

- En del av försäkringsbeståndet kan överföras till ett broföretag som leds av myndigheterna. Broföretaget ska tillfälligt beviljas auktorisation enligt Solvens II. Broföretaget ska försöka sälja den affärsverksamhet som företaget förvaltar så fort som möjligt.

- Inkuranta tillgångar eller skulder får överföras och förvaltas separat från andra tillgångar och skulder som en del av andra återhämtningsåtgärder när det är motiverat.

Närmare bestämmelser om åtgärder som kompletterar resolutionen finns i artiklarna 23—25 och 53—66. För att säkerställa att resolutionsbeslut fattas enligt principerna om skydd av tillgångar och i överensstämmelse med bolagsrätten och värdepappersmarknadsrätten, innehåller direktivet relevanta bestämmelser om de förfaranden som de behöriga myndigheterna bör följa innan de fattar resolutionsbeslut. Dessa gäller bland annat i) adekvat värdering av tillgångar och skulder, ii) bedömning av försäkringstagarnas ställning i förhållande till att man endast iakttar den nationella lagstiftningen, iii) samordning av beslutsfattandet mellan olika myndigheter och iv) kommunikation med ledningen i det försäkringsföretag som är föremål för resolution. För att säkerställa finansiell stabilitet kan ersättningsutbetalningen tillfälligt avbrytas under resolutionsförfarandet.

För resolution av gränsöverskridande grupper (artiklarna 67—71) bör de behöriga myndigheterna med ansvar för resolution inrätta ett tillsynskollegium, där Eiopa deltar. Eiopa bör bidra till att lösa meningsskiljaktigheter mellan medlemmarna i tillsynskollegiet. Tillsynskollegiet bör sträva efter en lösning som är optimal på europeisk nivå, dvs. det kan uppfattas som om vissa nationella intressen bör frångås.

Försäkringsföretag kan ha dotterföretag eller filialer i tredjeländer. På samma sätt kan försäkringsföretag i tredjeländer ha dotterföretag inom unionen. I artiklarna 72—77 fastställs de principer som ska följas om resolutionsåtgärder vidtas mot ett försäkringsföretag i ett tredjeland och om de vidtas av en behörig myndighet i tredjelandet. De myndigheter som ansvarar för resolution i Europeiska unionen bör med Eiopas medverkan försöka ingå samarbetsavtal för att säkerställa ändamålsenliga resolutionsåtgärder. Bilateral avtal är inte heller uteslutna. I resolutionsförfarandena är det viktigt att komma överens om de förutsättningar under vilka tillgångar och skulder kan överföras för att betala ersättning.

För att försäkringsföretag och grupper av försäkringsföretag ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet bör de behöriga myndigheterna ha möjlighet att införa olika administrativa sanktioner, om det visar sig att bestämmelserna inte iakttas (artiklarna 78—82).

Med stöd av förslagen i artikel 90 bör Eiopa inrätta en permanent resolutionskommitté. Eiopa bör samarbeta med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och Europeiska bankmyndigheten (Eba) inom ramen för den gemensamma kommitté som inrättats för samarbete mellan dessa myndigheter på grundval av artikel 54 i förordning (EU) nr 1093/2010, förordning (EU) nr 1094/2010 och förordning (EU) nr 1095/2010.

Om direktivet antogs, skulle det också kräva en ändring av artikel 141 i Solvens II för att säkerställa att de behöriga myndigheterna har tillräckliga befogenheter att i ett tillräckligt tidigt skede vidta åtgärder i situationer där ett försäkringsföretags ekonomiska situation försämras snabbt eller villkoren för utövande av försäkringsverksamhet inte längre är uppfyllda. Syftet med åtgärderna är att förhindra att svårigheterna trappas upp. För att uppnå ett effektivt resolutionsresultat krävs det att bestämmelserna om likvidation och rekonstruktion av försäkringsföretag kan tillämpas parallellt med andra resolutionsåtgärder.

Vissa bestämmelser i EU:s bolagsrättsdirektiv som syftar till att skydda aktieägarnas och borgenärernas rättigheter kan utgöra ett hinder för de åtgärder som resolutionsmyndigheterna anser vara nödvändiga. Kommissionen föreslår därför ändringar i bolagsrättsdirektivet och förordningen om Eiopas verksamhet.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Förslagen bygger på artikel 53.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och i artiklarna 62 och 114 som utgör den rättsliga grunden för upptagande och utövande av försäkringsverksamhet inom EU.

Statsrådet anser att direktivförslagets rättsliga grund är adekvat.

Förslagen kan behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I rådet fattas dessa beslut med kvalificerad majoritet.

Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen kan Europeiska unionen vidta åtgärder, om uppställda mål inte kan uppnås genom medlemsstaternas nationella åtgärder. Etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla försäkringstjänster kräver en enhetlig reglering, och förslagen är därför förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Förslagen till återhämtning och resolution av försäkringsföretags ekonomiska situation är inte nödvändigtvis helt förenliga med subsidiaritetsprincipen, eftersom medlemsstaterna redan inom ramen för den nuvarande SII-lagstiftningen i stort sett kan uppnå samma mål.

Proportionalitetsprincipen

De förslag som rör precisering av kapitalkraven, fastställande av försäkringstekniska avsättningar och skulder samt tillsyn över gränsöverskridande tillhandahållande av försäkringar kan anses vara förenliga med proportionalitetsprincipen så att målen i Solvens II kan uppnås.

Förslagen till återhämtning och resolution av försäkringsföretags ekonomiska situation är inte nödvändigtvis helt förenliga med proportionalitetsprincipen, eftersom Solvens II har visat sig vara fungerande under sin giltighetstid. Av konsekvensbedömningen framgår det inte på ett tydligt sätt hur skadeförsäkringsverksamheten kan äventyra den finansiella stabiliteten i Europeiska unionen.

5 Förhållande till grundlagen

Solvens II direktivet bedömdes i förhållande till grundlagen och de mänskliga rättigheterna, när Solvens II direktivet verkställdes RP 344/2014 rd. och RP 97/2015 rd. Med undantag av en utländsk myndighets eventuella rätt att utföra granskningar i Finland, ger förslagen till dessa delar ingen anledning till översyn.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Förslagen till översyn av Solvens II kräver ändringar i försäkringsbolagslagen och eventuellt i lagen om försäkringsföreningar. De förslag som rör genomförande av direktivet om ekonomisk återhämtning och resolution kräver ändringar i såväl försäkringsbolagslagen och annan finansmarknadslagstiftning som i aktiebolagslagen.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

En höjning av gränsvärdena för tillämpning av Solvens II skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att i större utsträckning införa enklare bestämmelser för små och medelstora företag. Enligt kommissionens bedömning är inverkan av Solvens II på de administrativa kostnaderna ungefär två procent. Inverkan på små företag är antagligen större. Kostnaden för kapitalkraven beror på den nivå på vilken kraven ställs. På EU-nivå kommer 186 företag att underskrida de nya tillämpningsgränserna, och dessutom kan 249 företag dra nytta av de nya föreslagna lättnaderna.

Förslagets inverkan på solvenskraven på EU-nivå kommer att vara 30 miljarder euro på kort sikt och cirka 90 miljarder euro på lång sikt. En minskning av solvenskraven ska graderas.

De förslag gällande företag med låg riskprofil som är kopplade till proportionalitetsprincipen och som minskar den administrativa bördan minskar de administrativa kostnaderna för företag med låg riskprofil och samtidigt tillsynsmyndighetens arbetsbörda. Utifrån kommissionens konsekvensbedömningar påverkar förenklarna och lättnaderna också solvenskapitalkraven.

Det är ännu inte känt hur stor andel av de finländska försäkringsföretagen som skulle göra en ansökan om tillstånd att använda lättnader för lågriskföretag. Eftersom en stor del av bestämmelserna preciseras genom kommissionens delegerade förordningar och det detaljerade innehållet ännu inte är känt, är det i detta skede också svårt att bedöma omfattningen av dessa konsekvenser för finländska försäkringsföretag.

De förslag som uttryckligen ålägger försäkringsföretag att analysera riskerna för affärsverksamheten till följd av grön omställning (hållbar utveckling) och klimatförändringar är inte i sig något nytt för försäkringsföretag. Däremot kommer rapporteringen av dessa risker att öka den administrativa bördan. Konsekvenserna torde dock vara marginella.

Försäkringsföretagens möjligheter att göra långsiktiga investeringar främjas genom en minskning av solvenskraven för sådana investeringar. Det är fortfarande oklart hur investeringar som främjar en hållbar utveckling ska behandlas. Om investeringar som stöder en hållbar utveckling eller andra politiska mål främjas genom lägre solvenskrav, dvs. avvikelser från riskbaserade krav, innebär det att konsekvensbedömningen utvärderas senare. Vid avvikelser från riskbaserade krav ska man acceptera att man är tvungen att kompromissa med målet i Solvens II om att förhindra att försäkringsföretag under det följande året misslyckas med en sannolikhet på 99,5 procent.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av de kompletterande förslag som rör ekonomisk återhämtning och resolution för finländska företags verksamhet, eftersom sådana åtgärder inte har använts under den tid som Solvens II har varit i kraft. Förslagen ökar den administrativa bördan och kostnaderna.

När rapporten om solvens och finansiell ställning blir föremål för revision kan detta öka kostnaderna för revisionen. Kostnaderna för revisionen är dock i sin helhet marginella. Å andra sidan kan revisionssammanslutningar eventuellt behöva anställa försäkringsmatematiker för att utföra revisioner av försäkringsföretag. De revisionsammanslutningar som saknar försäkringsmatematisk expertis kommer inte längre att ha förutsättningar att utföra revision av försäkringsföretag.

6.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

De lättnader som berör lågriskföretag och andra lättnader som är kopplade till proportionalitetsprincipen minskar inte enbart företagets, utan även Finansinspektionens administrativa börda, eftersom rapporteringskraven minskar och rapporteringsfrekvensen minskar. Å andra sidan bidrar en minskning av rapporteringsfrekvensen inte direkt till ett effektivt genomförande av tillsynen.

När rapporten om solvens och finansiell ställning blir föremål för revision, kan revisionstillsynen eller Finansinspektionen behöva ta ställning till om rapporten har granskats på behörigt sätt. Det är möjligt att en myndighetsanvisning om principerna för revision av rapporten behöver utarbetas.

Om direktivet om ekonomisk återhämtning och resolution av försäkringsföretag antas, kommer det att påverka Finansinspektionens uppgifter. Om det fattas ett nationellt beslut om att Verket för finansiell stabilitet ska fungera som resolutionsmyndighet för försäkringsföretag, påverkar direktivet även dess verksamhet.

7 Ålands behörighet

Ärendet omfattas inte av landskapet Ålands behörighet.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Kommissionens förslag till översyn av Solvens II bygger delvis på Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten Eiopas rapporter och tekniska råd till kommissionen (Opinion on the 2020 review of Solvency II, EIOPA-BoS-20/749, 17 December 2020, på engelska).

Från och med 2015 har förslagen till översyn av Solvens II tidvis tagits upp i kommissionens expertgrupp för banktjänster, betalningar och försäkringar (Expert Group on Banking, Payments and Insurance, EGBPI) samt i rådets Ekonomiska och finansiella kommitté (EFC) och Kommitté för finansiella tjänster (FSC). Direktivförslagen behandlades vid Ekofinrådets möte den 5 oktober 2021.

Finlands tidigare synpunkter på översynen av Solvens II har behandlats i skrivelserna E 13/2020 rd, E 4/2015 rd och E 109/2010 rd till riksdagen.

Förslaget behandlades i sektion 16 (försäkringstjänster) mellan den 5 och den 12 oktober.

Behandlingen av direktivförslagen påbörjades den 14 och 15 oktober 2021. För behandlingen ska Finland bilda sig en ståndpunkt på kommissionens lagstiftningsförslag.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet har ansett det vara viktigt att solvenskraven och regleringen är riskbaserade. I motiveringsavsnittet i kommissionens nuvarande förslag understryks EU:s allmänna mål, såsom återhämtning efter covid-pandemin, fördjupning av kapitalmarknaderna och inriktning av försäkringsföretags investeringar på objekt som bidrar till att bekämpa klimatförändringarna. Konsekvenserna av dessa mål framgår inte på ett tydligt sätt av de förslag till ändringar av Solvens II som nu behandlas. Därför är det viktigt att se till att de delegerade akterna inte ska ändra de grundläggande utgångspunkterna om riskbaserade krav i direktivet.

Statsrådet anser att de förslag som är kopplade till proportionalitetsprincipen och som beskrivs i punkt 3.1 utgångsmässigt kan stödjas. Det föreslås att gränsvärdena för tillämpning av direktivet ska höjas, men medlemsstaterna kan fortsätta att tillämpa direktivet även på mindre företag. Förslagen till minskning av den administrativa bördan för försäkringsföretag med låg riskprofil kan också stödjas. På motsvarande sätt är ändringarna i rapporteringsförfarandena i punkt 3.3 förenliga med målen och förslagen till minskning av den administrativa bördan.

När rapporten om solvens och finansiell ställning blir föremål för en lagstadgad revision, ökar det inte direkt den administrativa bördan för försäkringsföretag. Det torde dock öka revisionskostnaderna och kräver att revisionssammanslutningar ska ha försäkringsmatematisk expertis. Eftersom ansvarsskulden i försäkringsföretagets bokslut redan nu är föremål för revision, anser statsrådet att det är motiverat att de försäkringstekniska avsättningar som avses i SII blir föremål för en oberoende revision med anledning av att tillräckliga försäkringstekniska avsättningar är en förutsättning för försäkringsföretagets förmåga att betala ersättning till följd av förpliktelserna enligt försäkringsavtalen.

Utgångspunkterna för förslagen till de tillsynsförfaranden som beskrivs i punkt 3.2 kan också stödjas. Förslagen förbättrar tillsynsmyndigheternas möjligheter att övervaka de försäkrade förmånerna. Även i dessa förslag har hänsyn tagits till proportionalitetsprincipen och målen för att minska den administrativa bördan.

De förslag till ändringar av teknisk natur som rör fastställande och beräkning av kapitalbas och försäkringstekniska avsättningar har beretts med medverkan av de bästa tillgängliga sakkunniga. Vid beredningen av dem har både försäkringsbranschens och de behöriga myndigheternas synpunkter beaktats i förslagen till ändring och komplettering. I detta skede är det inte möjligt att genom andra metoder svara på frågan om huruvida de parametrar som ingår i Solvens II är rätt dimensionerade.

Försäkringsföretagens investeringsmiljö har förändrats väsentligt sedan Solvens II bereddes. En väsentlig förändring är den låga räntenivån som rått under en lång tid. I praktiken utgör den ett hinder för att riskfritt göra långsiktiga konkurrenskraftiga investeringar och påverkar utbudet av långsiktiga sparprodukter. Eftersom ett försäkringsföretags investeringshorisont från fall till fall kan vara mycket lång, är åtgärderna för att jämna ut kortsiktiga effekter av förändringar på finansmarknaderna på försäkringsföretagets solvens förenliga med den faktorn att investeringarna görs efter bästa förmåga med beaktande av de försäkringstekniska avsättningarnas särdrag. Ett fullständigt beaktande av kortvariga förändringar på finansmarknaderna utan utjämningsmekanismer kan leda till åtgärder som med hänsyn till investeringshorisonten inte nödvändigtvis är företagsekonomiskt motiverade. Investeringar i grön omställning och hållbar utveckling kan vara mycket långsiktiga. Samtidigt som försäkringsföretagens möjligheter att göra långsiktiga investeringar främjas genom de föreslagna ändringarna understryks också ansvaret för likviditetshanteringen. Likviditetshanteringen är inget nytt för den operativa ledningen i försäkringsföretag, och av förslagen framgår ingen nämnvärd ökning av den administrativa bördan.

Bedömning av förändringar i den ekonomiska miljön och av konsekvenser av förändringarna på försäkringsföretagets verksamhet är förmodligen redan nu en naturlig del av styrelsens och den övriga högsta ledningens arbetsbeskrivning. Informationen om bedömningarna till de centrala intressenterna bidrar till en ökad öppenhet. Kraven på offentliggörande är inte i sig helt nya, eftersom bokföringslagstiftningen redan kräver att information om väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer ska lämnas i verksamhetsberättelsen. Förslagen kan anses vara förenliga med gällande bokslutslagstiftning och de rapporteringskrav som har planerats för lagstiftningen, till exempel kraven på hållbar utveckling³.

I fråga om översynen av Solvens II anser statsrådet att utgångspunkterna för förslagen till effektivisering av grupp tillsynen är motiverade och förenliga med proportionalitetsprincipen.

Vid behandlingen av direktivet i rådet är det nödvändigt att se till att de behöriga myndigheternas befogenheter att ingripa är tillräckligt tydliga och avgränsade. Enligt statsrådet kan de behöriga myndigheternas befogenheter att ingripa i situationer där solvenskraven uppfylls i princip inte stödjas. Dessa befogenheter bör knytas till mycket exceptionella situationer som har avgränsats på förhand.

Det behövs ytterligare utredningar när det gäller de förslag som rör en behörig utländsk respektive en finländsk myndighets granskningar i försäkringsföretags lokaler i Finland. Gemensamma granskningar torde genomföras utifrån likadana lösningar som de som används vid gemensamma granskningar i kreditinstitut. Av kommissionens förslag framgår det inte på ett tillräckligt tydligt sätt huruvida det endast är fråga om en begäran om handräckning eller en konkret granskningsverksamhet som utförs av en utländsk myndighet i Finland. Förfarandena före granskningen, likaså under granskningen, bör vara noggrant definierade.

Förslag till direktiv om ekonomisk återhämtning och resolution

När det gäller mål och struktur bygger kommissionens förslag på en ram för ekonomisk återhämtning och resolution av banker och kreditinstitut. Statsrådet anser att man i regleringen av försäkringsverksamhet ska underställa alla andra mål som uppräknas i artikel 18 till målet att säkerställa de försäkrade förmånerna (skydda försäkringstagare, ersättningsberättigade och förmånstagare).

En stor del av de försäkrade riskerna är idiosynkratiska. Den systemiska risken i försäkringsverksamhet anses mindre än i kreditinstitutverksamhet. Särdraget i försäkringsverksamheten är att försäkringspremierna tas ut i förväg och ersättningarna betalas senare. Därför är försäkringsföretagens likviditet vanligen god även om de tekniska avsättningarna är otillräckliga. Därför är det viktigare att säkerställa att de försäkringstekniska avsättningarna är tillräckliga. I skadeförsäkringsverksamheten är ersättningsutgiften i regel tämligen förutsägbar, åtminstone i Finland. Ersättningsutgiften kan plötsligt öka, till exempel till följd av en storm, men stora skador är vanligen återförsäkrade och sådana händelser har än så länge inte orsakat några större problem med likviditeten. Inte heller i livförsäkringsverksamheten är det sannolikt med en plötslig förändring av en riskrörelse, såsom dödlighet, som påverkar försäkringsföretagets verksamhet väsentligt. Däremot kan utvecklingen på finansmarknaderna eller ändringarna i regleringen i princip leda till uttag av försäkringsbesparingar, vilket innebär en situation som kan jämföras med

³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/34/EU, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och förordning (EU) nr 537/2014 vad gäller företagens hållbarhetsrapportering COM(2021) 189 final 21.4.2021

insättningsflykt. När det gäller frivilliga pensionsförsäkringar finns det ingen risk för insättningsflykt, eftersom försäkringsvillkoren begränsar det förtida uttaget av pensionsbesparingar endast till vissa begränsade situationer. Pensionsförsäkringstagaren har rätt att byta tjänsteleverantör och det är möjligt att överföringen ökar om ett försäkringsföretags ekonomiska ställning försämras. Å andra sidan har nyförsäljningen av pensionsförsäkringar praktiskt taget upphört i Finland, varför den risken inte heller kan anses vara stor. I uttaget av försäkringsbesparingar i förtid är det i princip fråga om en systemisk risk som hittills inte har orsakat några likviditetsproblem i finländska försäkringsföretag. I skadeförsäkringsverksamhet finns inte en till insättningsflykt jämfällbar risk.

Finland anser att de fullharmoniserade tillsynskrav som har införts genom Solvens II och en effektiv och så enhetlig tillsyn som möjligt är de primära metoderna för att skydda kunderna. Solvens II-regelramen har fungerat väl och innehåller bestämmelser om rekonstruktion och likvidation av företag som bedriver direktförsäkringsverksamhet. Kommissionens förslag till ekonomisk återhämtning och resolution skapar delvis överlappande bestämmelser, vars mål i stort sett kan uppnås redan inom ramen för den nuvarande Solvens II.

Enligt statsrådet verkar det onödigt att i stor skala utvidga det föreslagna förfarandet till en stor del av försäkringsföretagen. Det räcker med att sådana stora försäkringsföretag omfattas av tillämpningsområdet, där avbrott i deras verksamhet skulle medföra en sådan konflageringsrisk till andra betydande aktörer på försäkrings- eller finansmarknaden, att risken då den realiserar, även skulle äventyra verksamheten i dem.

Direktivförslaget innehåller inga förslag om harmoniserade försäkringsgarantiordningar. Försäkringsgarantiordningar finns inte i varje medlemsstat och i de medlemsstater som har sådana är de utvecklade utifrån nationella utgångspunkter. Nationella garantiordningar ska enligt förslaget kunna utnyttjas vid myndigheters resolutionsförfaranden. Statsrådet anser det motiverat att medlemsstaterna ska kunna begränsa användningen av garantiordningar till de ändamål för vilka de skapats. De garantiordningar som gäller finska lagstadgade försäkringar ska inte användas för andra ändamål.

Kommissionens förslag innefattar förslag enligt vilka utbetalningen av ersättningar från ett försäkringsföretag tillfälligt kan avbrytas, om den finansiella stabiliteten äventyras. Statsrådet ställer sig kritiskt till att ersättningar som betalas utifrån riskförsäkringar avbryts med motiveringen att den finansiella stabiliteten ska bevaras.

Det bör noteras att ett nationellt genomförande av en resolutionsram som liknar den föreslagna ramen kräver ändringar i flera lagar och att en tillräcklig tid ska reserveras för att genomföra ändringarna. Den normala tiden på 18 månader för att genomföra ett direktiv är för kort, det är fråga om ett projekt som pågår i årtal.

Utifrån preliminära politiska debatter kan det tolkas att flera andra medlemsstater ställer sig kritiska till kommissionens förslag om att införa modellen för ekonomisk återhämtning och resolution av banker och kreditinstitut samt dess mål nästan som sådan även för försäkringsföretag.

Om det under förhandlingarna i Europarådet framkommer att en tydlig blockerande minoritet motsätter sig förslaget till direktiv om ekonomisk återhämtning och resolution eller anser att behandlingen skjuts upp till en senare tidpunkt, kan Finland ansluta sig till den blockerande minoriteten.

Kontaktuppgifter till upprättaren och övriga handläggare

Specialsakkunnig Tom Strandström (SHM) tom.strandstrom@gov.fi, telefon +358 295 163430
Övermatematiker Pertti Pulkkinen (SHM) pertti.pulkkinen@gov.fi, telefon +358 295 163427