Talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 64/2021 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutusyritysten ja jälleenvakuutusyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä

Rahoitusvakausvirasto (RVV) kiittää mahdollisuudesta kommentoida kirjelmää. RVV toimii Suomen kansallisena luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta sekä talletussuojasta vastaavana viranomaisena.

RVV kommentoi tässä lausunnossa yksinomaan kirjelmässä käsiteltyä direktiiviehdotusta vakuutusyhtiöiden elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä ja toteaa seuraavan.

Yleisiä näkökohtia

Vakuutusyhtiöitä koskevan harmonisoidun elvytys- ja kriisinratkaisukehikon tavoitteista ja sisällöstä on keskusteltu jo pitkään useissa globaaleissa ja EU:n viranomaiselimissä. Samanaikaisesti eräissä EU:n jäsenmaissa (kuten Ranskassa ja Hollannissa) on saatettu kansallisesti voimaan vakuutusyhtiöiden kriisinratkaisulainsäädäntö tai sitä ollaan viimeistelemässä (Irlanti).

Myös vakuutussektorin toimintaympäristössä tapahtuva kehitys osaltaan puoltaa harmonisoidun kriisinratkaisukehikon säätämistä. Alhaiseen korkotasoon ja talouskehitykseen liittyvät epävarmuustekijät voivat vaikuttaa kielteisesti vakuutussektorin pitkän aikavälin kannattavuuteen, ja ilmastonmuutoksen vaikutukset altistavat vakuutussektoria uusille riskeille. Rajat yli tapahtunut konsolidointikehitys on kasvanut myös vakuutussektorilla ja joissain EU-maissa ulkomaiset vakuutusyhtiöt edustavat jopa puolta koko vakuutussektorin laajuudesta.

Elvytystä- ja kriisinratkaisua koskeva pankkien ja eräiden sijoituspalveluyritysten sääntely tuli voimaan jo vuonna 2015 (BRRD-direktiivi) finanssikriisin jälkeen. EU:ssa on sen jälkeen harmonisoitu keskusvastapuolten (CCP:t) elvytys- ja kriisinratkaisusääntelyä, jota koskeva EU-asetus tuli vastikään voimaan ja jonka käytännön soveltaminen käynnistyy ensi vuoden aikana. Suomessa kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena toimivalle Rahoitusvakausvirastolle on säädetty kriisinratkaisusuunnittelua koskeva tehtävä myös arvopaperikeskusten osalta.

Edellä mainitun kehityksen valossa on RVV:n näkemyksen mukaan perusteltua, että vakuutusyhtiöiden elvytys- ja kriisinratkaisukehikkoa ehdotetaan nyt minimiharmonisoitavaksi EU:n direktiivillä. RVV:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että viranomaisilla on yhteistyössä vakuutusyhtiöiden kanssa kyvykkyys varautua ennakkoon, toimia nopeasti ja estää vakuutusyritysten hallitsemattomat kaatumiset ja kyky suojata vakuutuksenottajia vakavissa ongelmatilanteissa.

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan useassa kohdin esille varaumia direktiiviehdotuksen tarpeellisuudesta vakuutusalalle. RVV yhtyy näkemyksiin siltä osin kuin on kyse sääntelyn laajamittaisen ulottamisen tarpeellisuudesta suureen

osaan suomalaisia vakuutusyrityksiä. Siten Suomen kannassa on tärkeää painottaa kehikon oikeasuhteista kohdentumista systeemisesti merkittäviin toimijoihin ja suhteellisuusperiaatteen toteuttamista.

Edellä mainituilla reunaehdoilla direktiiviehdotuksen mukaisen kansallisen lainsäädännön säätämisestä aiheutuvat kustannukset jäsenmaille olisivat vähäisiä saavutettaviin vakaushyötyihin nähden. Uusi kehikko tarjoaisi kriisinratkaisuviranomaisille harmonisoidut välineet ratkaista etenkin suurten vakuutusyhtiöiden vakavia kriisejä ja suojella vakuutuksenottajien ja vakuutettujen etujen jatkuvuutta niissä tilanteissa, joihin Solvenssi II -kehikon mukaiset vakuutusvalvojien käytettävissä olevat keinot eivät riitä. Koko kehikon olemassaololla suojeltaisiin osaltaan myös veronmaksajien varojen käyttämistä vakuutusyhtiöiden kriisitilanteiden rahoitukseen.

RVV toteaa lisäksi, että annettu direktiiviehdotus ei miltään osin harmonisoi vakuutusyhtiöitä koskevan tavallisen maksukyvyttömyysmenettelyn (Suomessa myös selvitystilamenettely) puitteissa toteutettavia mahdollisesti toimivaksi osoittautuneita kansallisia välineitä. Niiden soveltaminen olisi jatkossakin mahdollista laitoksille, joiden kohdalla asettaminen kriisihallintoon ei ole yleisen edun mukaista ja joiden kohdalla konkurssiprosessi voidaan hoitaa hallitusti. Vakuutuksenottajien näkökulmasta tärkeintä olisi, että näihinkin tilanteisiin olisi ennakkoon laadittuja suunnitelmia ja uskottava toimintakyky.

RVV:n näkemyksen mukaan kirjelmässä ja Suomen tulevassa kannassa tulisi esitettyä tasapainoisemmin korostaa sellaisia tekijöitä, jotka varmistavat vakuutussektorille säädettävän elvytystä ja kriisinratkaisua koskevan sääntelykehikon toimivuutta. Kirjelmässä on tarpeettoman paljon kiinnitetty huomiota esitetyn sääntelyn haittoihin. RVV:n näkemyksen mukaan ensisijaista olisi huolehtia muun muassa kriisinratkaisuviranomaisille varten säädettävien valtuuksien riittävästä tehokkuudesta ja käytännön toimivuudesta. Viranomaisten kyky ratkaista ongelmatilanteet veronmaksajien varoja suojellen oli yksi valmistelun kantava periaate pankkisektorin sääntelykehikon valmistelussa. Vakuutussektorille tulevan sääntelykehikon toimivuus ja uskottavuus on keskeistä myös hallinnollisen tehokkuuden näkökulmasta.

Käytettävä käsitteistö

Vakuutusyhtiöiden elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin rakenne, sisältö ja käsitteistö vastaavat pitkälle pankkeja koskevan BRRD-kehikon sisältöä, vaikka komission ehdotus onkin räätälöity vakuutussektorin erityispiirteisiin sopivaksi. Epäselvyyksien ja virheellisten tulkintojen välttämiseksi muutoinkin vaikeaselkoisessa sääntelykehikossa olisi tärkeää, että samoista termeistä ja käsitteistä käytetään samoja ilmaisuja. Kirjelmässä käytetään esimerkiksi käsitteitä elpyminen ja resoluutiopäätös, joita ei ole BRRD-kehikon nojalla implementoidussa lainsäädännössä. Myös vakuutuslaitoksen itsensä vastuulla olevan elvytyssuunnitelman ja kriisinratkaisuviranomaisen valmisteleman kriisinratkaisusuunnitelman erillisyys tulisi tuoda selkeämmin esille.

Toissijaisuusperiaate Solvenssi II -vakavaraisuussääntelyyn ja jatkuvan valvonnan kehikkoon

Kirjelmän mukaan direktiivin tavoitteet voidaan pitkälti saavuttaa jo nykyisen Solvenssi II -direktiivin puitteissa.

RVV ei yhdy tähän kantaan vaan toteaa, että vakavaraisuuskehikon toimivuus ja jatkuvan valvonnan työkalut eivät tee kriisinratkaisukehikkoa tarpeettomaksi, sillä kriisinratkaisukehikon valtuudet tulevat kyseeseen tilanteessa, jolloin valvontaviranomaisen Solvenssi II -kehikon mukaiset valtuudet tai laitoksen itsensä toteuttamat toimenpiteet eivät ole olleet sen ongelmien ratkaisemiseksi riittäviä tai niihin ei olla ryhdytty riittävän nopeasti. Ehdotettu kehikko tarjoaa välineitä ongelmiin ajautuneen laitoksen toiminnan jatkamiseksi ja vakuutettujen etujen turvaamiseksi tilanteessa, jossa laitosta ei voida direktiivin 18 (2) artiklan tavoitteita vaarantamatta asettaa normaaliin maksukyvyttömyysmenettelyyn.

Solvenssi II -kehikon ja kriisinratkaisukehikon erilaisen tavoitteiden osalta RVV kiinnittää huomiota esimerkiksi Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) raportteihin ("Failures and near misses in insurance") vuosilta 2018 ja 2021. Niiden mukaan Solvenssi II -kehikkoa ei ole luotu estämään eikä kehikolla tavoitella vakuutusyhtiöiden kaatumisten täydellistä estämistä.

Suhteellisuusperiaatteen toteutuminen ehdotetussa kriisinratkaisukehikossa

Kirjelmän mukaan ehdotukset vakuutusyhtiöiden talouden tilan tervehdyttämisestä ja kriisienratkaisusta eivät kaikilta osin välttämättä ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia, koska Solvenssi II -direktiivi on voimassa olonsa aikana osoittautunut toimivaksi.

RVV:n näkemyksen mukaan suhteellisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja liiallisen hallinnollisen taakan estämiseksi on tärkeää, että pienten tai vakauden kannalta vähämerkityksellisten vakuutusyhtiöiden kohdalla on mahdollista laatia elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat kevennetyllä sisällöllä ja harvennetulla päivitystiheydellä. RVV:n näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksessa oleva säännös suunnitelmien kevennetystä sisällöstä ja menettelystä sekä vähäriskisten yhtiöiden jättämisestä kokonaan suunnitelmien ulkopuolelle täyttävät osaltaan tämän tavoitteen.

Lisäksi ehdotetut 70 %:n / 80%:n kattavuusrajat takaavat osaltaan kehikon oikeasuhtaisen soveltamisen direktiivin tavoitteen kannalta keskeisiin systeemisesti merkittäviin vakuutuslaitoksiin. Ehdotettujen prosentuaalisten kriteerien soveltaminen edellyttää kuitenkin vielä selvennyksiä esimerkiksi rajat ylittävien konsernien tai finanssikonglomeraattien kohdalla.

Finanssiryhmittymien huomioon ottaminen

EU:n alueella ja myös Suomessa toimii useita rahoitus- ja vakuutustoimintaa harjoittavia merkittäviä finanssiryhmittymiä, jotka omistus- ja ryhmärakenteesta riippuen ovat jo nykyisin osin pankkeja koskevan kriisinratkaisukehikon (BRRD) piirissä. Käytännössä pankkivetoisten finanssiryhmittymien kohdalla kriisinratkaisusuunnitelmat laaditaan konsernien tasolla ja suunnitelmissa on eräiltä osin otettu huomioon ja arvioitu myös konsernin vakuutustoimintaa.

Kriisinratkaisuviranomaisen kriisinratkaisuvaltuudet ja -välineet eivät kuitenkaan BRRD:n nojalla kohdistu finanssiryhmittymien vakuutusyhtiöihin. Tehokkuuden varmistamiseksi ja päällekkäisistä viranomaisvaltuuksista mahdollisesti aiheutuvien epäselvyyksien välttämiseksi RVV pitää tärkeänä, että ehdotetussa direktiivissä (ja vastaavasti pankkeja koskevassa BRRD:ssa) viranomaisille annetaan optio laatia finanssiryhmittymien kohdalla kriisinratkaisusuunnitelma koko ryhmittymän tasolla.

Direktiiviehdotuksen valtuuksien oikeasuhteisuus

Kirjelmässä todetaan valtioneuvoston varauksellisena kantana se, että riskivakuutuksista maksettavat korvaukset keskeytettäisiin rahoitusvakauden säilyttämiseen liittyvillä perusteluilla. RVV ei yhdy valtioneuvoston kantaan, sillä mainitun keskeytyksen enimmäiskesto olisi direktiiviehdotuksen mukaan enintään kaksi työpäivää.

Yhteiset rahoitusjärjestelyt

Direktiiviehdotus ei sisällä ehdotuksia kriisinratkaisutilanteiden rahoitusta varten perustettavista rahastoista eikä harmonisoidusta vakuutustakuusta. Tämä ei RVV:n näkemyksen mukaan poissulje tarvetta kehittää direktiiviä tai kansallista lisäsääntelyä sen rinnalla niin, että kriisinratkaisun lisärahoitus ja vakuutuslaitoksen pääomitus voidaan turvata taikka että vakuutettujen etujen suojaa parannetaan suojajärjestelmillä.

Koska direktiiviehdotus ei pidä sisällään ehdotusta erillisestä kriisinratkaisurahaston perustamisesta eikä myöskään ehdotusta vakuutuslaitoksille asetettavasta omien varojen ja alas kirjattavien velkojen vähimmäismäärästä (ns. MREL-vaade pankkisektorilla) ja koska toisaalta kansallisien rahastojen ja yhteisvastuumekanismien käyttöä ei valtioneuvoston kannan mukaan haluta laajentaa, näkee RVV riskejä siitä, että vakuutuslaitoksen uudelleenpääomitus ja kriisinratkaisun rahoitus ei kriisitilanteessa onnistu ja uhkaa jäädä osin valtion maksettavaksi. Tämän ratkaisemiseksi jatkovalmistelussa tulisi RVV:n näkemyksen mukaan selvittää eri vaihtoehtoja, kuten kansallisen rahaston perustamista tai toimialan jälkikäteistä yhteisvastuuvelvoitetta.

Myös velkojen alaskirjausvelvollisuuden laajentamista koskemaan vastuuvelkaa tulisi arvioida. Vaikka sen toteuttamiseen voi liittyä eräitä haasteita, malli olisi RVV:n näkemyksen mukaan oikeudellisesti ratkaistavissa. Esimerkiksi pankkisektoria koskevassa kriisinratkaisukehikossa on kehitetty ratkaisuja, miten ehdollista velkaa kirjataan alas ja muunnetaan.

Direktiiviehdotuksen artikloissa 53 - 55 määritellään periaate, jonka mukaan omistajalle tai velkojalle joka on saanut pienemmän korvauksen kuin mitä tämä olisi saanut laitoksen selvitystilassa tai konkurssissa, on korvattava puuttuva määrä kansallisella rahoitusjärjestelyllä. RVV pitää lähestymistapaa kannatettavana, mutta samalla on löydettävä ratkaisu, mistä tämä korvaus maksettaisiin ja olisiko tämä lähde sama kuin mistä mahdollinen kriisinratkaisun rahoitus hoidettaisiin.

Tuija Taos
ylijohtaja

Reima Letto
yksikön päällikkö