FIN-FSA
FINANSSIVALVONTA

Vakuutusvalvonta, Teija Korpiaho

19.11.2021 FIVA 46/01.01.01/2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Talousvaliokunta

Lausunto: U 64/2021 vp, Solvenssi II -direktiivin uudelleentarkastelu ja ehdotus direktiiviksi elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnan asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle koskien Solvenssi II direktiivin uudelleen tarkastelua ja ehdotusta direktiiviksi elvytys- ja kriisinratkaisukehikosta.

Finanssivalvonta toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Finanssivalvonta yhtyy pääosin U-kirjelmässä esitettyyn ja valtioneuvoston kannassa esiin nostettuihin näkökohtiin.

Solvenssi II -direktiivin ja sen perusteella annettu alemman asteinen sääntely on ollut voimassa vuodesta 2016 alkaen. Sen toimivuudessa havaittujen korjaustarpeiden ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta päivittäminen on tarpeen. Myös elvytys- ja kriisinratkaisukehyksen vähimmäisvaatimuksista sopiminen on tarpeen ottaen huomioon vakuutusyhtiöiden merkittävä asema erityisesti sijoittajina mutta myös joidenkin keskeisten yhteiskunnan toimintojen varmistajana.

Finanssivalvonta korostaa sitä, että vakavaraisuusvaatimusten ml. vastuuvelan laskenta, sääntelyn ja valvonnan tulee kaikilta osin perustua suhteellisuusperiaatteeseen ja riskiperusteisuuteen. Sääntelyn ja valvonnan lähtökohtana tulee olla vakuutettujen etujen turva. Mahdollisten muiden tavoitteiden tulee olla tälle alisteisia.

Solvenssi II direktiiviin ehdotetut muutokset

Vastuuvelan laskenta

Komission esitys perustuu suurelta osin sen Euroopan vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomaiselta, EIOPAlta, saamaan tekniseen neuvonantoon. EIOPAn ehdotus perustuisi ajatukseen siitä, että kokonaisuutena pääomavaatimukset säilyisivät ennallaan.

Komission ehdottamat muutokset vastuuvelan laskentaan näyttäisivät menevän vähemmän turvaavaan suuntaan. Nämä muutokset koskevat vastuuvelan laskennassa käytettyyn diskonttauskorkoon sisältyvän volatiliteettikorjauksen sekä riskimarginaalin laskentaa. Samoin komissio on muuttanut korkoriskin pääomavaatimuksen kalibrointia lievemmäksi. Huolet näiden muutosten negatiivisista vaikutuksista vakuutettujen etujen turvaan on tunnistettu laajasti EIOPAn piirissä käydyssä keskusteluissa.

Komission esityksen mukaan ehdotus vapauttaisi pääomia unionin tasolla lyhyellä aikavälillä 90 miljardia euroa ja pidemmällä aikavälillä noin 30 miljardia euroa. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan nämä arviot voivat osoittautua liian pieniksi.

Finanssivalvonnan kannan mukaan direktiivin jatkoneuvotteluissa ja delegoidun asetuksen ja muun alemman asteisen sääntelyn valmistelussa tulisi pyrkiä tasapainotettuun pakettiin, siten että kokonaisuutena pääomavaatimukset eivät kevenisi.

Vähäriskillinen yritys

Sääntelyyn ehdotetaan uutta vähäriskillisen yrityksen määritelmää. Sääntelyn kriteerien täyttyessä vakuutusyritys voisi tehdä Finanssivalvonnalle asiasta ilmoituksen ja saada sen perusteella joitain helpotuksia sääntelyn vaatimuksista. Direktiivissä mainittujen helpotusten lisäksi delegoidussa asetuksessa voidaan antaa lisävapautuksia.

Valvoja voi haastaa yhtiön lukeutumisen vähäriskilliseksi, jos yritys ei täytä annettuja kriteerejä. Muutoin vähäriskillisen yrityksen status voitaisiin evätä vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Etenkin vähäriskilliselle yhtiölle sallitun kiinteistöomistuksen laskenta on kuitenkin osin määrittelemättä.

Kun tällä hetkellä ei ole tiedossa raja-arvojen tarkka laskenta eikä myöskään millaisia vapautuksia annettaisiin, suhtautuu Finanssivalvonta asiaan varauksella. Finanssivalvonta ei ole vielä kaikilta osin pystynyt analysoimaan käytettäviä kriteereitä ja niiden vaikutuksia Suomen markkinoilla. Riippuen em. analyysin tuloksista ja delegoidussa asetuksessa annetuista lisävapautuksista, saattaa syntyä tilanne, joka ei ole valvonnan kannalta optimaalinen. Asia voitaisiin ratkaista lisäämällä valvojan harkintavaltaa joiltain osiin.

U-kirjeessä käytetään ilmoituksesta termiä hakemus. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ehdotuksessa ei ole kyseessä hakemus vaan ilmoitus (notification) eli siihen ei anneta päätöstä.

Henkivakuutuksen takaisinostojen ja voitonjaon kieltäminen

Direktiiviluonnoksessa ehdotetaan valvojalle lisävaltuuksia puuttua yrityksen toimintaan kieltämällä henkivakuutusten takaisinostot ja voitonjaon eräissä erittäin vakavissa tilanteissa jo ennen kuin vakavaraisuusvaatimukset on alitettu.

Finanssivalvonta kannattaa tehtyä ehdotusta mutta yhtyy valtioneuvoston kantaan siinä, että interventiovaltuuksien tulisi olla tarkkarajaisesti määriteltyjä ja erittäin poikkeuksellisia.

Valvojien yhteistarkastukset

Lähtökohtaisesti vakavaraisuusvalvonta on vakuutusyrityksen kotivaltion, eli sen valtion, jossa yritys on rekisteröitynyt, valvojan vastuulla. Vakuutusyritys voi kuitenkin toimia saman toimiluvan perusteella useassa maassa. Isäntävaltion, eli sen valtion, jossa vakuutusyritys toimii kotivaltion lisäksi, valvojalla on valtuudet valvoa vain ns. menettelytapoja. Tässä

menettelytavoilla tarkoitetaan mm. myyntiä, markkinointia ja korvauspalveluja.

Tästä periaatteesta poiketen ehdotetaan isäntävaltion vakavaraisuusvalvonnasta vastaavalle valvojalle mahdollisuutta vaatia ns. yhteistarkastusta vakuutusyrityksen tiloissa. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että isäntävaltion valvojalla on vakavia huolia minimipääomavaatimuksen täyttymisestä tai vakavaraisuuspääoman merkittävästä alittamisesta. Tällaiset tarkastukset tehtäisiin aina yhteistyössä kotivaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa. EIOPA:n tehtävänä olisi myötävaikuttaa toimivaltaisen viranomaisten mahdollisten näkemyserojen ratkaisemiseen.

Valtioneuvoston kannasta poiketen Finanssivalvonta pitää mahdollisuutta yhteistarkastuksen vaatimisesta tärkeänä. Vakuutusyritykset toimivat entistä useammin monen EU:n jäsenmaan alueella, ja vain vähäinen osa liiketoiminnasta saattaa olla kotivaltiossa. Lisäksi vakuutustuotteilla on usein kansallisia erityispiirteitä ja toimintaympäristö vaihtelee. Siten on tärkeää, että isäntävaltion valvojan perusteltu huoli vakuutustoiminnan luotettavasta hoitamisesta ja vakuutettujen etujen turvasta antaa mahdollisuuden yhteistarkastuksiin. Mahdolliset erimielisyydet ratkaistaan EIOPAsta annetun sääntelyn mukaisesti.

Jo tällä hetkellä valvojat tekevät yhteistarkastuksia, lähinnä vakuutusyritysryhmiin. Tarkastuksen yhteydessä sovitaan menettelyt ja vastuut mutta yksittäisen valvontaviranomaisen vastuu ei tarkastuksen johdosta muutu.

Direktiivi elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä

Finanssivalvonta suhtautuu periaatteessa myönteisesti komission ehdotukseen minimiharmonisointiin perustuvasta elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä. Finanssivalvonta katsoo kuitenkin, että kansallisesti tulisi jättää riittävästi liikkumatilaan, jotta voidaan varmistua siitä, että tuloksena on toimiva, riskiperusteinen ja kustannuksiltaan perusteltavissa ole järjestelmä, jonka ensisijaisena tavoitteena on vakuutettujen etujen turvaaminen.

Komission esitys sisältää ehdotuksia, joiden mukaan vakuutusyhtiön korvausten maksaminen voidaan tilapäisesti keskeyttää, mikäli rahoitusvakaus vaarantuu. Finanssivalvonta yhtyy valtioneuvoston varauksselliseen kantaan siinä, että riskivakuutuksista maksettavat korvaukset keskeytettäisiin rahoitusvakauden säilyttämiseen liittyvillä perusteluilla.

Vakuutusyhtiö on olemassa tarjotakseen turvaa vakuutuksenottajille ja edunsaajille. Finanssivalvonta suhtautuu varauksella siihen, että tämän perustehtävän hoitaminen keskeytettäisiin kriisinkään olosuhteissa. Mikäli siitä säätäminen kuitenkin katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, tulisi sitä koskeva sääntely olla tarkkarajaista ja rajoittua vain erittäin poikkeuksellisiin tapauksiin, jossa pyritään estämään muiden vakuutuksenottajien etujen vaarantuminen.

Vaikutukset valvojan tehtäviin ja tarvittaviin resursseihin

Ehdotus Solvenssi II direktiivin muutosdirektiiviksi sisältää uusia tehtäviä ja velvollisuuksia valvojalle. Näitä ovat mm. volatiliteettikorjauksen käyttöön liittyvä lupamenettely, ryhmävalvonnan lisääntyneet vaatimukset ja makrovakauteen liittyvät uudet tehtävät.

Matalan riskin yritysten ilmoitusten käsittely ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia helpotuksia koskevien hakemusten käsittely lisää Finanssivalvonnan tehtäviä. Joitain osin tehtävät saattavat vähentyä pitkällä aikavälillä raportointivaatimusten keventymisestä. Ehdotus sisältää kuitenkin myös uusia tai laajennettuja raportointivelvoitteita, mm ilmastonmuutokseen liittyen.

Elpymis- ja kriisienratkaisukehystä koskeva direktiiviehdotus toisi merkittäviä uusia tehtäviä Finanssivalvonnalle.

Sähköisesti allekirjoitettu

FINANSSIVALVONTA

Forsström Kaisa
912372857

Kaisa Forsström
osastopäällikkö

Korpiaho Teija
912372868

Teija Korpiaho
johtava neuvonantaja