



Sosiaali- ja terveysministeriölle
STM/2058/2014

SOLVENSSI II-DIREKTIIVIN KANSALLINEN VOIMAANSAATTAMINEN

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on pyytänyt Finanssialan Keskusliitolta (FK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi (HE-luonnos) vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi. FK toteaa lausuntonaan seuraavan:

Yleisiä huomioita

FK pitää STM:n virkamiesvalmistelussa viimeisteltyä HE-luonnosta hyvin laadittuna. Ehdotus perustuu STM:n virallisessa Solvenssi II-työryhmässä vuonna 2012 valmistuneeseen ehdotukseen, jota on sittemmin paranneltu virkamiesvalmistelussa yksityiskohtien osalta. FK pitää täsmennyksiä pääosin kannatettavina. Vuoden 2012 HE-luonnokseen on lisätty myös tasoitusmäärää koskevat ehdotukset, joita FK kannattaa. FK puoltaa myös ehdotusta työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamiseksi edellyttäen, että muutokset tulkitaan vain teknisinä muutoksina ilman kannanottoa asiakysymyksiin.

Solvenssi II-direktiivin täysharmonisointi tarkoittaa samaa sääntelyä ja yhtenäisiä valvontaviranomaisten valvontamenettelyjä EU-alueelle – Täysharmonisointi ei mahdollista kansallisen lisäsääntelyn antamista

FK pitää kaikkia Solvenssi II-direktiivin mukaisia ehdotuksia kannatettavina. HE-luonnokseen sisältyy kuitenkin sellaisia ehdotuksia, jotka tiukentavat tarpeettomasti Solvenssi II-direktiiviin liittyviä tulkintoja. HE-luonnoksessa ei ole myöskään riittävästi huomioitu sitä, että lakitasoista sääntelyä täydennetään 1.1.2016 alkaen suoraan sovellettavilla EU-asetuksilla. HE-luonnosta tulisi vielä korjata siten, että Solvenssi II-direktiivi täysharmonisointitavoite toteutuu.

Finanssialan ylisääntelyä tulisi hillitä mahdollisuuksien mukaan kansallisin keinoin

EU-tason sääntelyllä on tärkeä roolinsa eurooppalaisten finanssimarkkinoiden vakauttamisessa ja sisämarkkinoiden kehittämisessä. Kuitenkin samalla on olemassa suuri riski ylisääntelylle. Ylisääntelyä voidaan FK:n näkemyksen mukaan hillitä kansallisesti kolmella eri tavalla: 1) EU-säännöksiä ei tulisi tulkita kansallisesti tarkoitettua tiukemmin; 2) Toimialalle ei tulisi asettaa mittavan EU-sääntelyn lisäksi kansallisia lisävaatimuksia laissa tai Finanssivalvonnan (Fiva) sitovissa määräyksissä ja 3) EU-tasolla ei-sitovia Eurooppalaisten finanssivalvojen ohjeita ei tulisi muuttaa kansallisesti sitovaksi sääntelyksi laissa tai Fivan määräyksissä. Kansalliset lisävaatimukset heikentävät vakuutusyhtiöiden kilpailumahdollisuuksia sisämarkkinoilla, ne lisäävät hallinnollista taakkaa, rajaavat vakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia tarjota palveluita asiakkaille ja nostavat viime kädessä vakuutustuotteiden hintoja.

FK katsoo, että finanssialaan kohdistuvaa sääntelyn määrää tulisi pyrkiä keventämään ja hillitsemään kaikissa niissä tilanteissa, joissa se on kansallisin keinoin mahdollista.

Kansallisia, Solvenssi II-direktiivin vaatimustason ylittäviä, lisävaatimuksia sisältyy HE-luonnoksen hallintojärjestelmää koskevaan sääntelyyn, viranomaisraportointiin ja valvontamenettelyihin, joihin liittyen Fivalle on ehdotettu myös määräyksienantovaltuutusta. Näistä asiakokonaisuuksista säädetään tarkemmin EU-asetustasolla yhtenäisen sääntelyn ja yhtenäisten valvontaviranomaisten valvontamenettelyjen varmistamiseksi. Näin ollen kansalliselle lisäsääntelylle laissa tai Fivan määräyksissä ei ole lainkaan tarvetta. Liian tiukkoja EU-sääntelyn tulkintoja liittyy puolestaan mm. komposiittiyhtiöitä koskevaan sääntelyyn.

FK pitää tärkeänä, että Suomessa toimiluvan saaneilla vakuutusyhtiöillä on samat toimintamahdollisuudet muiden jäsenvaltioiden vakuutusyhtiöihin verrattuna. Tästä syystä kansallinen ylisääntely tulisi karsia pois HE-luonnoksesta.



FK:N YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT

EU-sääntelyn lisäksi annettavat kansalliset vaatimukset on poistettava HE-luonnoksesta täysharmonisointitavoitteen toteutumiseksi

1. Hallintojärjestelmään liittyvät määräksenantovaltuudet on poistettava

Eduskunnan talousvaliokunta totesi mietinnössään 28/2013, että vakuutusyhtiölain 6 luvun määräksenantovaltuuksia on tarkasteltava uudelleen siinä yhteydessä, kun Solvenssi II -direktiivi pannaan kaikilta osin täytäntöön ja jäsenmaita sitova EU-sääntely on kokonaisuudessaan tiedossa. FK pitää tärkeänä, että talousvaliokunnan mietinnössä esitetty otetaan huomioon HE-luonnoksen valmistelussa.

Vakuutusyhtiölakiin (VYL) lisättiin 1.1.2014 alkaen etukäteen Solvenssi II-direktiivin hallintojärjestelmää koskevat vaatimukset. Samalla eduskunnassa päätettiin, että laissa säilytetään väliaikaisena ratkaisuna hallintojärjestelmään liittyvät kansalliset määräksenantovaltuudet. Ehdotusta perusteltiin sillä, että nk. välivaiheen aikana ei ollut vielä voimassa lakitasoa täydentävää suoraan sovellettavaa EU-asetustason sääntelyä.

FK toteaa, että 1.1.2016 alkaen lakia täydennetään mittavalla määrällä suoraan sovellettavia EU-asetuksia. Sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on toteuttaa täysharmonisointi siten, että kaikissa jäsenvaltioissa vakuutusyhtiöitä koskevat samat säännöt ja valvonta suoritetaan samalla tavalla. Täysharmonisointitavoitteen toteuttamiseksi laista tulisi poistaa kaikki ylimääräiset, kansalliseen sääntelyyn perustuvat määräksenantovaltuudet. EU-sääntelyn tarkoituksena ei ole, että EU-sääntelyn lisäksi annettaisiin kansallisia lisävaatimuksia hallintojärjestelmään liittyen.

Fivan voimassa olevan lain nojalla annettavat hallintojärjestelmää koskevat määräykset ja ohjeet (MOK-kokoelma) ovat olleet touko-kesäkuussa 2014 lausunnoilla. MOK- luonnos sisältää useita kohtia, joissa direktiivin vaatimustaso ylittyisi joko muuttamalla EIOPA:n ei-sitovia ohjeita kansallisesti sitoviksi määräyksiksi tai antamalla muuten Solvenssi II-sääntelyyn liittyviä tiukempia kansallisia määräyksiä. FK ei pidä perusteltuna, että tällaisia vaatimuksia voitaisiin pitää voimassa 1.1.2016 alkaen. Asiantila voitaisiin korjata poistamalla HE-luonnoksesta määräksenantovaltuudet sellaisista asiakokonaisuuksista, joista säädetään Solvenssi II-direktiivissä ja sitä täydentävissä EU-asetuksissa.

Vähintään lain yleisperusteluissa tulisi todeta, että 1.1.2016 alkaen myös kansallisten määräysten ja ohjeiden on noudatettava Solvenssi II-direktiivin täysharmonisointiperiaatetta. Yleisperiaatteena HE:ssä olisi myös tärkeää todeta se, että EIOPA:n Solvenssi II-sääntelyyn liittyviä ohjeita ei voida muuttaa kansallisesti sitoviksi määräyksiksi. Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen artiklan 288.5 mukaan EIOPA:n ohjeet eivät voi olla juridiselta luonteeltaan sitovia. Jos EIOPA:n ohjeet muutettaisiin kansallisesti määräyksiksi (kuten nyt on ehdotettu lausunnoilla olevassa MOK-luonnoksessa), niiden juridinen luonne muuttuisi olennaisesti. Määräysten noudattamatta jättäminen voi johtaa sanktioiden käyttämiseen, mikä ei ole EIOPA:n ohjeiden tarkoitus. Ohjeiden muuttaminen määräyksiksi rikkoisi myös Solvenssi II-direktiivin täysharmonisointitavoitetta.

FK kiinnittää huomioita myös siihen, että vakuutusalan sääntely on kokonaisuudessaan täysharmonisoitua. Pankkialan EU-sääntelyssä vain vakavaraisuussääntely on täysharmonisoitua. Sen sijaan pankkialan hallintojärjestelmään liittyvät säännökset ovat minimiharmonisoituja, mikä mahdollistaa kansallisen lisäsääntelyn antamisen. Näin ei ole kuitenkaan vakuutusosalalla. Pankki- ja vakuutusalan hallintosääntelyn erot liittyvät siten EU-tason sääntelyn eroihin. Vakuutusalan kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi myös Suomessa tulisi kunnioittaa Solvenssi II-direktiivin täysharmonisointitavoitetta.



2. **Valvontaraportointiin liittyvät kansalliset lisävaatimukset ja kansalliset määräyksenantovaltuudet on poistettava**

Vakuutusyhtiöiden uudet viranomaisraportointia koskevat velvoitteet ovat keskeinen osa yhtenäistä valvontaa EU-alueella. Viranomaisraportoinnin yhdenmukaisuuden varmistamiseksi raportoinnin sisällöstä, aikataulusta ja muodosta annetaan tarkemmat määräykset EU-asetuksin. VYL 25 lukuun ehdotetaan lisättäväksi Solvenssi II-direktiivin täysharmonisointiin perustuvat Finanssivalvontaa koskevat valvontasäännökset, joita FK kannattaa.

FK pitää tärkeänä, että Suomessa noudatetaan Solvenssi II-direktiivin täysharmonisoitua valvontasääntöjä ja -menettelyjä. Tästä syystä FK ei kannata HE-luonnokseen sisältyviä kansallisia määräyksenantovaltuuksia, joiden nojalla Fiva voisi antaa kansallisia lisävaatimuksia EU-tasolla harmonisoituihin viranomaisraportointiin. Solvenssi II-sääntelykokonaisuuteen liittyvistä osa-alueista ei ole tarkoitus antaa kansallisesti lisäsääntelyä. Kansalliset lisävaatimukset aiheuttaisivat vakuutusyhtiöille ylimääräistä hallinnollista taakkaa jo ennestään erittäin yksityiskohtaisten raportointivaatimusten lisäksi. Kansallista lisäsääntelyä voidaan antaa vain Solvenssi II-sääntelyyn kuulumattomista osa-alueista, joita ovat VYL 25 luvun 3 §:n 3-5 momentissa tarkoitetut tiedot.

FK esittää, että määräyksenantovaltuuksia on siis korjattava seuraavasti:

- o VYL 6:21 §:n 3-kohdassa: *8 §:n 4 momentissa tarkoitetun jatkuvuus suunnitelman sisällöstä sekä 10 §:ssä tarkoitetun riskienhallinnan ja 14 §:ssä tarkoitetun sisäisen valvonnan järjestämisestä;*
- VYL 25:24 §:n 1 kohdassa: *Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä 3 §:n 3-5 momentissa tarkoitetuista tiedoista, jotka on toimitettava Finanssivalvonnalle”.*

3. **Vastaavuuskorjauksen käyttämisen ehdoista eikä volatiliteettikorjauksen laskennasta voi säätää kansallisesti (VYL 10:15 §)**

Ehdotuksen mukaan vastaavuuskorjauksen ja volatiliteettikorjauksen käyttämisen edellytyksistä ja laskemisesta säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa. FK toteaa, että Omnibus II-direktiivissä annetaan vastaavuuskorjauksen ehdot ja laskenta sekä hyväksymisprosesseista on valmisteilla suoraan sovellettava EU-asetus. FK kyseenalaistaa sen, miksi asiassa annettaisiin STM:lle asetuksenantovaltuutus.

Direktiivin tarkoituksena on, että volatiliteettikorjausta voidaan käyttää ilman hakemusta Finanssivalvonnalle. Myös VYL 10:8 §:n perusteluissa todetaan, että volatiliteettikorjauksen käyttäminen ei edellyttäisi suostumusta Finanssivalvonnalta. FK esittää, että laista poistetaan STM:n asetuksenantovaltuutus volatiliteettikorjauksen käyttämisen edellytyksiin ja laskemiseen liittyen. Omnibus II-direktiivin mukaan volatiliteettikorjaus annetaan suoraan EIOP:asta eikä siihen liity sellaisia piirteitä, jotka edellyttävät kansallista lisäsääntelyä.

4. **ORSA:n tulosten toimittamisaikataulua ei tule ohjata kansallisesti (VYL 25:3.2 §)**

HE-luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusyhtiön on toimitettava Finanssivalvonnalle viimeisin valmistunut riski- ja vakavaraisuusarvio tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteydessä. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutusyhtiön on toimitettava Finanssivalvonnalle hallituksen hyväksymä riski- ja vakavaraisuusarvio kahden viikon kuluessa sen valmistumisesta sen mukaan kuin Finanssivalvonta erikseen määrää. FK toteaa, että Solvenssi II-direktiivi ei edellytä, että vakuutusyhtiöiden tulisi toimittaa ORSA:n tulokset Fivalle tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteydessä. Direktiivin tarkoituksena on, että ORSA on yhtiön oma vakavaraisuus- ja riskiarvio ja se on laadittava vähintään kerran vuodessa. Lisäksi todetaan, että tulokset on toimitettava valvovalle viranomaiselle kahden viikon kuluessa niiden valmistumisesta.



Laissa eikä Fivan määräyksissä voida esittää tarkempia vaatimuksia ORSA:n toimittamisajankohdalle. Jos ORSA:n tulokset on toimitettu Fivalle jo ennen tilinpäätösraportointia, FK ei näe perusteita sille, että tulokset tulisi toimittaa uudestaan Fivalle tilinpäätöksen yhteydessä. Tilinpäätöksen yhteydessä annetaan Solvenssi II-direktiivin mukaan julkinen raportti yhtiön tilasta. FK:n näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto ja määräyksenantovaltuutus mahdollistavat kansallisen ylisääntelyn, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

5. Solvenssi II-sääntelyn ja tilinpäätössääntelyn yhteensovittaminen

FK toteaa, että tilintarkastajien tehtäviä ei tulisi muuttaa tai laajentaa Solvenssi II-sääntelyn yhteydessä. HE-luonnoksessa Fivan ja tilintarkastajien tehtävänjako on huomioitu pääsääntöisesti hyvin. Ehdotuksen mukaan Solvenssi II-sääntelyn noudattamisen valvonta kuuluu Fivalle. Rajanvedon täsmentäminen edellyttää kuitenkin vielä mm. vakuutusyhtiöitä koskevan tilinpäätösasetuksen muuttamista siten, että Solvenssi II-direktiivissä tarkoitettu tehtävänjako Fivan ja tilintarkastajien välillä on selvä. HE-luonnos ei sisällä ehdotusta asetuksen muuttamiseksi. Aikataulullisesti FK pitää kuitenkin perusteltuna, että tämä muutos toteutetaan tilinpäätösdirektiivin muutosta koskevien kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä.

Myös IFRS-tilinpäätökseen liittyvässä tilintarkastuksessa tulee noudattaa samoja säännöksiä kuin kansallisessa tilinpäätöksen tilintarkastuksessa. Tämä edellyttää 8 luvun 29 §:n 5 kohdan korjaamista seuraavasti:

5) tarvittaessa 9 luvussa tarkoitettua vastuuvielan ilmoittamisesta 24 §:ssä tarkoitettua erillistilinpäätöksessä tai toimintakertomuksessa sekä 12 luvussa säädetyn oman varallisuuden ilmoittamisesta 24 §:ssä tarkoitettua erillistilinpäätöksen tai toimintakertomuksen yhteydessä;

Direktiivin asiasisällön liittyvät liian tiukat kansalliset tulkintalinjaukset on muutettava direktiivin mukaiseksi

1. **Komposiittiyhtiöitä koskeva sääntely eli henki- ja vahinkovakuutustoiminnan harjoittaminen samassa vakuutusyhtiössä (VYL 1: 15 §)**

Vakuutusyhtiölakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi komposiittiyhtiöitä koskeva käsite. Komposiittiyhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, joka tarjoaa sekä henkivakuutus tuotteita että vahinkovakuutus tuotteita samasta yhtiöstä. Komposiittiyhtiöitä koskevaa sääntelyä ei ole käsitelty STM:n työryhmässä eikä asiasta ole käyty yhteistä keskustelua eri sidosryhmien kesken. Tämä heijastuu siihen, että sääntelykokonaisuutta ei ole vielä HE-luonnoksessaan pohdittu riittävästi ja ehdotus on hyvin tulkinnanvarainen.

FK viittaa komposiittiyhtiöitä koskevan ehdotuksen osalta kannanotoissaan STM:lle 20.6.2012 annettuun lausuntoon. FK katsoo, että HE-luonnoksessa on kuvattu riittävän selkeästi se, mitä komposiittiyhtiöllä tarkoitetaan. HE-luonnoksessa ei ole kuitenkaan huomioitu Fivan valvottavatapaamisessa syksyllä 2013 ilmoitettuja kantoja siitä, miten sääntelyä käytännössä tulkitaan ja miten sääntely vaikuttaa yhtiöiden nykyisiin käytäntöihin. Tulkintalinjojen selkiyttäminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta henkivakuutusyhtiöt voivat varautua voimassa olevien vakiintuneiden tulkintalinjojen mahdollisiin muutoksiin.

FK katsoo, että keskeisin selvennettävä asia on olennaisuusperiaatteen soveltaminen komposiittiyhtiöitä koskeviin vaatimuksiin. Sen soveltaminen helpottaisi nykyiseen tapaan merkittävästi komposiittiyhtiöiksi luettavien henkivakuutusyhtiöiden hallinnollista taakkaa mm. raportoinnin osalta. Olennaisuudenperiaate huomioidaan IFRS-tilinpäätössääntelyssä ja se huomioidaan Solvenssi II-direktiiviä täydentävissä EU-asetuksissa yleisenä periaatteena. Sitä ei ole kuitenkaan mainittu HE-luonnoksessa.



Asiantila voitaisiin korjata toteamalla HE-luonnoksessa, että komposiittiyhtiöitä koskevaan sääntelyyn sovelletaan olennaisuudenperiaatetta, josta säädetään EU-asetustasolla. Mikäli harjoitettu vahinkovakuutustoiminta on kokonaisuutena arvioiden epäolennaista, vahinkovakuutuksesta ei tulisi raportoida erikseen vahinkovakuutusta koskevin säännöin Fivalle. Toisenlainen tulkinta lisäisi siinä määrin henkivakuutusyhtiöiden hallinnollista taakkaa, että henkivakuutusyhtiöiden olisi todennäköisesti muutettava tuotevalikoimaansa. Nyt ehdotettu HE-luonnos johtaa myös siihen, että komposiittiyhtiöitä koskevaa EU-sääntelyä voidaan tulkita Suomessa muita jäsenvaltioita tiukemmin, mitä FK ei pidä perusteltuna. FK:n tiedossa ei ole, että vastaavia tulkintoja olisi otettu muissa jäsenvaltioissa.

Edellä mainitun lisäksi katsomme, että komposiittiyhtiöitä koskevan sääntelyn ei tulisi koskea lainkaan run off-yhtiötä eikä run off-kantoja. Nämä seikat tulisi huomioida lain perusteluissa. FK pitää myös ehdottoman tärkeänä, että lakiin lisätään siirtymäsäännökset komposiittiyhtiösääntelyyn liittyen.

Lisäksi FK toistaa aikaisemmin esitetyn kantansa, jonka mukaan esitämme, että ehdotetun 13 a luvun perusteluiden johdanto-osassa ja pykäläkohtaisissa perusteluissa täsmennettäisiin vähimmäispääomasääntelyn luonnetta komposiittiyhtiöiden osalta. Perusteluissa tulisi todeta, että komposiittiyhtiöllä on vain yksi vähimmäispääomavaatimus, josta on säädetty 11 luvun 4 §:ssä. Yhtiön vähimmäispääomavaatimuksen ja henki- ja vahinkovakuutustoimintojen 13 a luvussa tarkoitettujen vähimmäispääomavaatimusten välisestä laskennallisesta yhteydestä säädettäisiin komission asetuksella.

FK huomauttaa edellä mainitun lisäksi, että asiakkaansuojaa koskeva EU-sääntely edellyttää nimenomaan sitä, että asiakas voi ostaa tuotteeseen kuuluvia eri turvalajeja myös erikseen. Tästä näkökulmasta olisi ristiriitaista, että vakavaraisuussääntely edellyttäisi henki- ja vahinkoturvalajien myymistä yhdessä. Komposiittiyhtiöitä koskevat liian kategoriset linjaukset lisäävät tarpeettomasti vakuutusyhtiöiden hallinnollista taakkaa ja heikentävät tosiasiallisesti asiakkaiden valinnan varaa.

2. Sijoitussidonnaisia vakuutuksia ei tulisi säännellä sijoitusrahastolakia tiukemmin (VYL 6:20 c §)

Solvenssi II-direktiivin mukaan sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin liittyvät rajoitukset eivät saa olla tiukempia kuin sijoitusrahastolaissa säädetyt EU-rahastosääntelyn asettamat vaatimukset. *HE-luonnoksessa ehdotetaan, että sijoitussidonnaisen vakuutuksen arvonkehityksen määrääviin sijoituskohteisiin kuuluville omaisuuserille on voitava jatkuvasti määrittää arvo ja omaisuuserät on voitava muuttaa rahaksi vakuutuksen sopimusehtojen mukaisesti.* FK ei pidä perusteltuna sitä, että pykälän 3 momentissa edellytetään omaisuuserien ”jatkovaa” arvon määrittämistä (”omaisuus erille on voitava jatkuvasti määrittää arvo”). Ehdotettu vaatimus on direktiivin sanamuotoja tiukempi. HE-luonnoksen ehdotus olisi myös rahastosääntelyä tiukempi, mitä ei voida pitää Solvenssi II-direktiivin mukaisena ehdotuksena.

3. Vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskevien tietojen julkistaminen (VYL 8 a:5 §)

HE-luonnoksesta puuttuu maininta siitä, että vakuutusyhtiöt voivat oman harkinnan mukaan jättää julkistamatta laissa tarkoitettut tiedot. Fivan osalta kyse ei ole siis hakemusmenettelystä vaan Fivan jälkikäteisestä valvontamenettelystä. FK esittää HE-luonnoksen täsmenämistä sen varmistamiseksi, ettei lakiehdotusta tulkita virheellisesti ja että menettely olisi yhdenmukainen eri jäsenvaltioissa.

**Euroopan vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomaisen (EIOPA:n) antamat ohjeet eivät ole juridiseltaan luonteeltaan sitovia**

EIOPA:lla on oikeus antaa ohjeita Solvenssi II-direktiivin ja sitä täydentävien EU-asetusten soveltamisesta. EIOPA:n ohjeet eivät ole kuitenkaan Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan (SEUT 288.5) mukaan luonteeltaan sitovia.

FK toteaa, että lain perusteluissa on muutamassa kohdassa annettu ymmärtää, että EIOPA:n ohjeet ovat kansallisesti Finanssivalvonnan sitoviin määräyksiin rinnastettavia sääntöjä. FK toteaa, että EIOPA:n ohjeet eivät ole juridiselta luonteeltaan sitovia eikä HE-luonnoksen perusteluissa tulisi toisin myöskään antaa ymmärtää. EIOPA:n ohjeet rinnastuvat ennemminkin kansallisesti Fivan ohjeisiin, joiden noudattaminen on vakuutusyhtiöiden omassa harkinnassa. Ohjeiden noudattamatta jättämisestä ei voi seurata valvontatoimenpiteitä eikä *EU-direktiiveihin* nykyisin liittyviä tiukkoja sanktioita. FK pitää erittäin tärkeänä, että EIOPA:n ohjeiden juridinen luonne tulee selkeästi ja oikein kuvatuksi hallituksen esityksessä.

FK toteaa lisäksi, että *Solvenssi II-direktiiviin liittyvässä EU-sääntelykokonaisuudessa* EIOPA:n ohjeet on tarkoitettu luonteeltaan ei-sitoviksi ohjeiksi. Tätä lähtökohta ei tule muuttaa kansallisesti muuttamalla ei-sitovat ohjeet kansallisesti sitoviksi laintasoisiksi säännöksiksi taikka Finanssivalvonnan määräyksiksi. Kuten edellä on esitetty, HE:ssä tulisi yleisperiaatteena todeta se, että EIOPA:n Solvenssi II-sääntelyyn liittyviä ohjeita ei voida muuttaa kansallisesti sitoviksi määräyksiksi. EIOPA:n ohjeiden antaminen määräyksenä rikkoisi Solvenssi II-direktiivin täysharmonisointiperiaatetta ja se edellyttäisi Suomessa toimiluvan saaneilta vakuutusyhtiöiltä sanktioiden uhalla EIOPA:n ohjeiden noudattamista, mitä FK ei pidä perusteltuna.

FK katsoo, että esimerkiksi alla mainitut esimerkit antavat virheellisen kuvan EIOPA:n ohjeiden juridisesta luonteesta:

- Lain perustelut: Sosiaali- ja terveysministeriön asetukset ja Finanssivalvonnan määräykset – otsikon alla: ”*Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisten ohjeiden kansallinen soveltaminen saattaisi edellyttää Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksien lisäämistä.*” FK vastustaa tällaista lähtökohtaa, jonka mukaan EIOPA:n ohjeiden noudattaminen edellyttäisi kansallisesti Fivan määräyksenantovaltuuksien lisäämistä, mikä johtaisi EIOPA:n ohjeiden luonteen muuttamisen kansallisesti sitoviksi määräyksiksi.
- **VYL 6:10 § (Riskienhallinta):** ”*Voimassa olevan 10 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiöllä on oltava riskienhallintajärjestelmä, joka kattaa yhtiöön kohdistuvien yksittäisten riskien ja riskien yhteisvaikutusten jatkuvan tunnistamisen, mittaamisen, seurannan, hallinnan ja raportoinnin. Käytännössä suomalaisilla vakuutusyhtiöillä on käytössään riskienhallintamenetelmiä ja -järjestelmiä. Näiden on kuitenkin oltava jatkuvasti asianmukaisia, eli niiden on täytettävä liiketoiminnan asettamat vaatimukset sekä Finanssivalvonnan ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen antamat sovellettaviksi tulevat määräykset ja ohjeet.*” FK toteaa, että riskienhallintamenetelmien ja järjestelmien on täytettävä lain ja suoraan sovellettavien EU-asetusten asettamat vaatimukset. Ohjeet sen sijaan eivät ole sitovia vaatimuksia eikä tässä tule sen vuoksi viitata velvoittavaan sävyyn EIOPA:n ohjeiden noudattamisvelvollisuuteen. Kuten edellä on todettu, FK ei myöskään pidä perusteltuna kansallisten määräysten antamista tästä asiakokonaisuudesta varsin kattavan EU-sääntelyn lisäksi.

Omnibus II-direktiivistä johtuvat muutokset Solvenssi II-sääntelykokonaisuuteen

Omnibus II-direktiivissä säädetään mm. pitkäaikaisia vastuuta sisältävien tuotteiden käsittelystä vakavaraisuussääntelyssä (Long term guarantees). Lisäksi se sisältää siirtymäsäännökset Solvenssi II-vakavaraisuussääntelyn noudattamiseen. Omnibus II-direktiiviin sisältyvät asiakokonaisuudet sisältyvät vain pääpiirteissään HE-luonnokseen. Lisäksi STM:llä on tarkoitus antaa erikseen kansallinen valtioneuvoston asetus direktiivin kansalliseksi voimaansaattamiseksi.



Lausuntokierroksella ei ole mahdollisuutta kommentoida valtioneuvoston asetuksia, koska ne ovat vielä virkamiesvalmistelussa STM:ssä. FK kannattaa sitä, että sääntelyn yksityiskohdat annetaan valtioneuvoston asetustasolla. FK kuitenkin huomauttaa, että asiakokonaisuudesta annetaan lisäksi suoraan sovellettavia EU-asetuksia, mikä pitää huomioida valmistelussa. Pällekkäistä ja ristiriitaista sääntelyä tulee välttää. FK pitää tärkeänä, että toimialaa kuullaan ennen kansallisten asetusten antamista.

HE-luonnokseen liittyen FK toteaa seuraavat kommentit:

- VYL 10:7§ 1 mom on epäselvä sen suhteen, sisältyykö vastaavuus- ja volatiliteettikorjaukset asiaankuuluvaan riskittömään korkokäyrään vai lisätäänkö ne sen päälle. Siksi ehdotetaan selvennystä:

Korkokäyrä

Parhaan estimaatin laskennan korkokäyränä käytetään komission asetuksen ... tarkoitettua Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen julkaisemaa **valuuttakohtaista** asiaankuuluvaa riskitöntä korkokäyrää. Tämä korkokäyrää voidaan mukauttaa sisältää 8 §:n mukaisesti vastaavuuskorjauksella tai volatiliteettikorjauksella.

- VYL 10:7§ 2 mom. FK toteaa, että ekstrapoloiminen on EIOPAn velvollisuus. Pykälän perustelu on kirjoitettu tältä osin epäselvästi. Vaikka ekstrapolointi perustuukin artiklaan 77a, kuten perusteluissa on sanottu, on huomattava, että ekstrapolaatio on saman artiklan mukaan osa asianmukaista korkokäyrää ja artiklan 77e(1)(a) mukaan EIOPAn pitää tuottaa se. Ajatus on ymmärrettävä sitä vastaan, että kaikilla yhtiöillä on oltava sama korkokäyrä eikä eroja voi syntyä yhtiökohtaisista ekstrapoloinnin eroista.
- VYL 10:8§ 2 mom. Momentista saa väärän kuvan volatiliteettikorjauksen vaikutuksesta. Lukija voi ymmärtää, että ekstrapoloituun osaan ei korjauksella ole enää vaikutusta. Näin ei kuitenkaan ole, koska ekstrapolointi alkaa korjatusta käyrästä. Lakiin ei tule ottaa määräyksiä EIOPA:lle varsinkaan epätäydellisesti kirjoitettuna. Perusteluita on korjattava vastaavasti. FK esittää seuraavaa muutosta lakipykälään:
 - o Vakuutusyhtiö voi käyttää Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen julkaisemaa asiaankuuluvaa riskitöntä korkokäyrää, joka on mukautettu volatiliteettikorjauksella, laskiessaan 6 §:ssä tarkoitettua parasta estimaattia muille kuin 1 momentissa tarkoitetuille vakuutusvelvoitteille. Vakuutusyhtiön on sovellettava volatiliteettikorjausta johdonmukaisesti.

FK esittää ryhmävalvontaa koskeviin säännöksiin täsmennyksiä (VYL 26 luku)

FK esittää selvennyksiä 26 luvun 3 ja 4 §:iin sekä 26 luvun 1 §:n ryhmittymän omistusyhteisön määritelmään. Ryhmävalvontaa koskevassa luvussa tulisi selkeästi todeta, että mikäli FIVA on päättänyt soveltaa ryhmittymään Raval:in mukaista ryhmävalvontaa (ks. 9 §), lukua 26 ei sovelleta ko. ryhmittymään. FK esittää, että 26 luvun 3 ja 4 §:ää muutetaan seuraavasti:

- 3 §. Ryhmävalvontaa sovelletaan, *ellei Finanssivalvonta ole 9 §:n mukaisesti päättänyt soveltaa ryhmään rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta annetun lain säännöksiä*
 - 1) osakasyrityksenä olevaan vakuutusyritykseen 11–47 §:n mukaisesti;
- 4 §. Jos 3 §:ssä tarkoitettulla ylimmällä emoyrityksellä ei ole kotipaikkaa Suomessa, Finanssivalvonta voi päättää, että 11–47 §:ssä säädettyjä vaatimuksia sovelletaan ryhmään kuuluvan, kotipaikkaa Suomessa pitävän ja kansallisesti ylimmän



emoyrityksen *ellei Finanssivalvonta ole 9 §:n mukaisesti päättänyt soveltaa ryhmään rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta annetun lain säännöksiä tasolla.*

- 1 §. Määritelmä 9) kohta (Ryhmittymän omistusyhteisö). FK:n näkemyksen mukaan pykäläteksti ei vastaa perusteluita. Lain perusteluihin on 26 luvun 3§:n kohdalle on otettu teksti: ”Ryhmittymän omistusyhteisöön rinnastuisi 1 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisesti talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisö.” FK ehdottaa, että maininta talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöstä ryhmittymän omistusyhteisönä lisätään selvyuden vuoksi myös pykälätekstiin.

FK esittää lisäksi, että ryhmittymän raportoinnin osalta 26 luvun 9 §:n perustelutekstiin kirjoitetaan auki että, mikäli Fiva on päättänyt soveltaa ryhmittymään Raval:in mukaista ryhmävalvontaa (ks. 9 §), sekä pankki- tai vakuutuspainotteisessa Raval-ryhmittymässä ryhmittymän raportoinniksi riittää yksittäisten yhtiöiden erillisraportit (solo-taso) ja Ravalin mukainen raportointi.

Tasoisuusmäärä ja komposiittiyhtiöt (VYL 9 luku)

FK esittää VYL 9 lukuun lisättäväksi komposiittiyhtiöitä koskevaan luvun uuden pykälän, jonka mukaan komposiittiyhtiöihin ei sovelletaisi tasoisuusmäärää koskevia vaatimuksia.

Ehdotuksen tarkoituksena on, että komposiittiyhtiöksi tulkitun henkivakuutusyhtiön ei tulisi muodostaa tasoisuusmäärää vahinkovakuutustoiminnalle. FK:n näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että henkivakuutusyhtiön harjoittamaa vahinkovakuutustoimintaa varten muodostettaisiin tasoisuusmäärää. Tasoisuusmäärää ei tulisi muodostaa edes silloin, jos henkivakuutusyhtiön harjoittama vahinkovakuutustoiminta olisi olennaista. Tasoisuusmäärää koskeva sääntely on kansallista, joten myös tasoisuusmäärän muodostamista kysymys voidaan ratkaista kansallisesti. Ehdotus vastaa tasoisuusmäärää koskevan työryhmän ehdotusta, jota ei ole huomioitu lopullisessa HE-luonnoksessa.

Ehdotus uudeksi 5 e §:ksi:

Mitä tässä luvussa säädetään tasoisuusmäärästä, sitä ei sovelleta tämän lain 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettuun komposiittiyhtiöön.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain tarkistaminen

Vakuutusyhtiölain muuttaminen edellyttää työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (TVYL) tarkistamista. STM esittää, että TVYL:iin tehtäisiin vain ne tekniset muutokset, jotka johtuvat vakuutusyhtiölain muuttamisesta. **FK toteaa, että muutosehdotukset onkin tulkittava vain teknisiksi muutoksiksi eikä nyt lausunnoilla olevassa HE-luonnoksessa tule siten ottaa kantaa TVYL:n asiasisältöön.** TVYL:n muutostarpeita pohditaan parhaillaan STM:n työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuussääntelyä selvittävässä työryhmässä. Lisäksi työmarkkinaosapuolet pohtivat työeläkevakuutusyhtiöitä koskevia hallintosäännöksiä. FK:n näkemyksen mukaan TVYL:n asialliset muutokset on harkittava perusteellisesti näissä erillisissä ryhmissä. FK kannattaa ehdotusta tässä mainittujen reunaehtojen täytyessä.

FK kannattaa HE-luonnoksessa ehdotettua, että vakuutusyhtiölain ryhmävalvontaa koskevia säännöksiä ei sovelleta työeläkevakuutusyhtiöihin. Asia ilmenee VYL 26 luvun 1 §:n 7 momentissa, jossa vakuutusyrityksen määritelmä ei koske työeläkevakuutusyhtiöitä. FK esittää, että myös pykälän perustelut korjataan vastaamaan ehdotettua pykälämuotoilua.

Jotta TVYL:iin ei tehtäisi asiamuutoksia, TVYL 9 g §:ää on korjattava. Ehdotetun pykälän viimeinen lause perustuu vakuutusyhtiölain sääntelyyn, joka on uutta sääntelyä myös vakuutusyhtiölaissa. Jotta ehdotus vastaisi voimassa olevaa sääntelyä, TVYL 9 g §:ää on korjattava seuraavasti:

9 g §



Ilmoitusvelvollisuus hallituksen jäsenten muutoksista Finanssivalvonnalle

Työeläkevakuutusyhtiön on ilmoitettava hallituksen jäsenten muutoksista viipymättä Finanssivalvonnalle. Ilmoituksessa on esitettävä selvitys siitä, että hallituksen jäsenet täyttävät 9 e §:n mukaiset vaatimukset. ~~Jos hallituksen jäsen on vaihdettu siitä syystä, että hän ei enää täytä 9 e §:n mukaisia vaatimuksia, on syytä ilmoitettava Finanssivalvonnalle.~~

Teknisluontoiset kommentit

FK ehdottaa lisäksi täsmennyksiä HE-luonnoksessa käytettyyn terminologiaan. FK pitää tärkeänä, että HE-luonnoksessa ei oteta käyttöön sellaisia uusia termejä, jotka poikkeavat vakiintuneesta kielenkäytöstä.

Lisäksi FK:lla on teknisiä muutosehdotuksia HE-luonnoksen sanavalintojen muuttamiseksi. Kommenttien tavoitteena on selkiyttää ehdotusta.

Tekniset kommentit on koottu FK:n lausunnon liitteeksi 1.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO