

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

Sosiaali- ja terveysministeriö

kirjaamo.stm@stm.fi

juha.jokinen@stm.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (Solvenssi II)

Sosiaali- ja terveysministeriö on (16.5.2014, dnro STM/2058/2014) pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa muutettaisiin vakuutusyhtiölakia vastaamaan ns. Solvenssi II -direktiivin mukaisia vaatimuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö on 17.6.2014 pidentänyt Finanssivalvonnan lausuntoaikaa yhdellä viikolla.

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hankkeesta ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Lausunnon rakenne

Finanssivalvonta kiinnittää tässä lausunnossaan *huomiota* eräisiin säännösehdoituksista, yleis- ja yksityiskohtaisista perusteluista sekä direktiivin ja lakiehdotuksen vastaavuudesta esille nouseviin keskeisiin seikkoihin. Huomiot on esitetty lakiehdotuksen lukujen mukaisessa järjestyksessä. Keskeisiksi huomioisiksi kohoavat esimerkiksi tasotusmääräjärjestelmän enimmäismäärän sääntely, tilinpäätöksen merkitys vastuuvelan valvonnassa sekä turvavuusperiaatteen mahdollisen poistamisen vaikutukset.

Säännöksiin liittyvät yksityiskohtaiset huomiot annetaan erillisessä liitteessä. Säännöksiin ja perusteluihin liittyvät tekniset huomiot on puolestaan laadittu sosiaali- ja terveysministeriön lähettämän hallituksen esitysluonnoksen sähköiseen tiedostoon.

Vakuutusyhtiölaki

Pieni vakuutusyhtiö ja turvavuusperiaate (1. Luku)

Finanssivalvonta toteaa, että voimassa olevan vakuutusyhtiölain 1 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan vakuutusyhtiön toimilupa on voimassa Euroopan talousalueella ja hakijan pyynnöstä myös sen ulkopuolella. Menettely ilmentää osaltaan niin sanottua yhden toimiluvan periaatetta. Tällä pyritään helpottamaan rajat yli tapahtuvaa toimintaa ja siten yhteismarkkinoiden muodostumisesta. *Finanssivalvonta huomauttaa*, että vaikka vakuutusyhtiölaki lähtee yhden toimiluvan periaatteesta, lakiehdotuksen 1 luvun 3b §:n mukainen pieni vakuutusyhtiö ei kuitenkaan voisi harjoittaa liiketoimintaa sijoittautumisoikeuden tai palvelujen vapaan tarjonnan perusteella. Ehdotettu sääntely vaikuttaisi siten olevan ristiriitaista.

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

Lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin tapauksista, joissa pienen vakuutusyhtiön ei tulkittaisi enää olevan pieni vakuutusyhtiö. *Finanssivalvonta ehdottaa*, että mikäli pienen vakuutusyhtiön käsitteestä halutaan säädettävän laissa, ehdotuksen 1 luvun 3 §:n 3 momentti poistettaisiin. Halutessaan laajentaa toimintaansa siten, että pienen vakuutusyhtiön määritelmä ei enää soveltuisi ja/tai halutessaan harjoittaa toimintaa myös rajojen yli, pienen vakuutusyhtiön tulisi siten hakea toimiluvan laajentamista.

Voimassa olevan lain 1 luvun 16 §:ssä säädetään turvaavuusperiaatteesta. Lausunnotla olevassa lakiehdotuksessa tämä periaate esitetään korvattavaksi suhteellisuusperiaatteella. Perusteeksi esitetään, että "...vakuutetut edut pyritään turvaamaan uudella Solvenssi II mukaisella sääntelyllä".

Finanssivalvonta toteaa, että turvaavuusperiaatteella on itsenäisenä yleisperiaatteena merkitystä vakuutustoimintaa koskevien muiden yleisperiaatteiden, yksittäisten säännösten sekä vakuutustoimintaan liittyvien käsitteiden tulkinnalle sekä valvonnalle. Tämä siitä huolimatta, että Solvenssi II riskiperusteisenä sääntely- ja valvontakehiköna pyrkii paremmin heijastamaan vakuutusyritysten riskejä ja varmistamaan, että niihin on varauduttu riittävästi.

Turvaavuusperiaatteella on siten vaikutuksensa esimerkiksi vakuutusten käsittämien etujen ja vakuutettujen etuja koskevien käsitteiden tulkinnalle. Mainitut käsitteet ovat vanhoja vakuutusosoikeudellisia peruskäsitteitä. Niiden sisältöä ja tarkoitusta ei lainsäädännössä ole juurikaan selostettu mutta vakiintuneen tulkinnan mukaan kyse on vakuutettujen etujen turvaamisesta turvaavuusperiaatteen tarkoittamalla tavalla. Vakuutusnottajille, edunsaajille ja vakuutetuille turvataan ne edut, joita vakuutuksella on alun perin tarkoitettukin. Turvaavuus on otettava huomioon vakuutusten laskuperusteissa, vakavaraisuuspääomavaatimuksissa, vakavaraisuusvaatimuksissa, sijoitusten turvaavuudessa sekä selvitystilanteissa. Vakuutusyhtiön vakavaraisuuspääoma, jälleenvakuutus ja muut yhtiön vakavaraisuuteen vaikuttavat seikat on järjestettävä vakuutetut edut turvaavalla tavalla ottaen huomioon tuottojen ja kulujen todennäköinen vaihtelu sekä arvioitavissa olevat muut epävarmuustekijät.

Turvaavuusperiaatteen vaikutus ulottuu useisiin keskeisiin vakuutuslainsäädännön säännöksiin. Periaate vaikuttaa muun muassa siten, että vakuutusyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan on johdettava yhtiötä ammattitaitoisesti sekä terveiden ja varovaisen liikeperiaatteiden mukaisesti. Johdon on myös huolehdittava, että yhtiöllä on riittävä sisäinen valvonta ja riittävät riskienhallintajärjestelmät. Turvaavuusperiaatteen voidaan katsoa edelleen kuuluvan myös se, että yhtiön johdon tehtävänä on huolellisesti toimien edistää vakuutusyhtiön etua. Periaate vaikuttaa välillisesti myös johdon vahingonkorvausvelvollisuuden tulkintaan.

Turvaavuusperiaate on kiinteässä yhteydessä myös toisiin keskeisiin periaatteisiin. Esimerkiksi vakuutusten laskuperusteita vahvistettaessa turvaavuusnäkökohdan vastakohtana otetaan huomioon myös maksujen kohtuullisuus ja siihen liittyvät periaatteet. Niiden mukaan vakuutuksista vaaditun vastikkeen tulee olla kohtuullisessa suhteessa vakuutusten tarjoamiin etuihin. Maksut eivät riskiin nähden saa olla kohtuuttomia. Mainitussa esimerkissä periaatteet vaikuttavat yhdessä siten, että maksujen on toisaalta oltava turvaavia, toisaalta kohtuullisia.

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

Finanssivalvonta huomauttaa, että suhteellisuusperiaatteella on täysin eri sisältö ja tarkoitus kuin turvaavuusperiaatteella, eikä suhteellisuusperiaatteella siten voida korvata turvaavuusperiaatetta. Lakiehdotusta voinee tässä mielessä luonnehtia myös perustelemattomaksi.

Finanssivalvonta huomauttaa edelleen, ettei Solvenssi II ole ristiriidassa vanhan turvaavuusperiaatteen kanssa. Turvaavuusperiaate päinvastoin täydentää Solvenssi II:n varovaisuusperiaatteita, joista ehdotetaan säädettäväksi vastuuvelan laskennan osalta lakiehdotuksen 10 luvun 3 §:n 1 momentissa ja varojen sijoittamisen osalta lakiehdotuksen 6 luvun 20 a §:ssä. *Finanssivalvonta toteaa* samalla, että varojen sijoittamista koskevan 6 luvun 20 a §:n varovaisuusperiaatteeseen sisältyvät direktiivikäännöksestä periytyvät käännösvirheet tulisi korjata. Direktiivin mukaan varoja tulee esimerkiksi sijoittaa sellaisiin rahoitusvälineisiin, joihin liittyvät riskit yhtiö voi tunnistaa. Lisäksi ilmaisulla "varmistaa rahojen saatavuus sijaintipaikastaan" lienee tulkittavissa tuottaavuudeksi ja turvaavuudeksi.

Kokoavana yhteenvetona *Finanssivalvonta katsookin*, ettei ehdotettu poisto ole perusteltu ja esittää turvaavuusperiaatteen säilyttämistä lainsäädännössä. Periaatteen poistamisen voisi arvioida johtavan arvaamattomiin vaikutuksiin muiden vakuutusosoikeudellisten periaatteiden, yksittäisten säännösten sekä käsitteiden tulkinnassa ja valvonnassa.

Vakuutusyhtiön perustaminen ja toimiluvan myöntämisen edellytykset (2. luku)

Lakiehdotuksen 2 luvun mukaan toimilupaa hakevan yhtiön on toiminnan alkaessa täytettävä tietyt pääomavaatimukset. Ehdotuksen 2 luvun 6 §:n mukaan toimilupa on annettava, mikäli vakuutusyhtiö täyttää muiden edellytysten lisäksi vähimmäispääomavaatimuksen ja annetun selvityksen perusteella sen voidaan arvioida täyttävän vakavaraisuus- ja vähimmäispääomavaatimukset toiminnan alkaessa. Voimassa olevan, sosiaali- ja terveystieteiden vakuutusyhtiön toimintasuunnitelmaa koskevan asetuksen (621/2008) mukaan vakuutusyhtiön edellytetään liittävänsä toimintasuunnitelmaan tietoja kolmelta ensimmäiseltä tilikaudelta. Tiedot sisältävät esimerkiksi arvioinnin toimintapääomaan käytettävissä olevista varoista.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan Finanssivalvonnan tulisi myöntää toimilupa, mikäli muut asetetut edellytykset sekä vakavaraisuusvaatimukset toiminnan alkaessa täyttyvät. Näin olisi riippumatta siitä, millaisia selvityksiä yhtiö kykenee toimintasuunnitelmassaan esittämään. Ehdotuksen sanamuoto saattaa johtua virheellisestä direktiivin käännöksestä. Nyt implementoitavana olevassa englanninkielisessä direktiivissä on nimittäin käytetty ilmaisua "going forward" kun taas suomennetussa direktiivissä ilmaisua "tulevaisuudessa" viitattaessa vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseen.

Finanssivalvonta ehdottaa, että lakiehdotuksen sanamuotoa muutettaisiin. Säännöksessä yhtiö tulisi toimilupaa hakiessaan velvoittaa esittämään riittävät selvitykset kyvystään täyttää (vakavaraisuus)vaatimukset myös toiminnan aikana. *Finanssivalvonta esittää* käytettäväksi termiä "jatkoissa", koska tämä korostaisi jatkuvaa edellytysten täyttämistä. Yhtiön tulisi siten direktiivin 23 artiklan 2 alakohdan mukaisesti laatia ennuste kolmelta ensimmäiseltä tilikaudelta ja toimittaa käytetty laskentamenetelmä valvojan arvioitavaksi. Laskentamenetelmäkuvauksen avulla Finanssivalvonta voi arvioida en-

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

nusteen luotettavuuden. Ehdotamme lisäksi perustamissopimuksen sisällyttämistä toimilupahakemukseen.

Vastuuelka kirjanpidossa ja tasoitusmäärän enimmäismäärä (9. luku)

Finanssivalvonta toteaa, että lakiehdotuksen 9 luvun 5 a§:n mukaan yhtiö voisi laskupereusteissaan määritellä tasoitusmäärän enimmäismäärän haluamansa suuruiseksi tasoitusmäärän tavoitemäärän ja sen nelikerran/kymmenkerran välillä.

Finanssivalvonnan huomauttaa, että tasoitusmäärän enimmäismäärä on yksi keskeisimmistä tasoitusmäärän sääntelyyn liittyvistä seikoista. Lakiehdotuksen malli, jossa yhtiö voisi lähes vapaasti valita tasoitusmäärän enimmäismäärän ilman, että valvojalle annettaisiin selkeitä periaatteita arvoida enimmäismäärän tarve, on järjestelmän tarkoituksenmukaisuuden kannalta kestävä. Ehdotus ei myöskään vastaa tasoitusmääräryöryhmässä päätettyä. Edellä mainitusta johtuen lakiehdotuksen tasoitusmäärän enimmäismäärän asettamiseen liittyviä yhtiöiden vapausasteita tulisikin merkittävästi rajoittaa, ja kaikkien sallittujen vaihtoehtojen tulisi olla riskiteoreettisesti perusteltavissa.

Finanssivalvonta huomauttaa edelleen, että ehdotuksella kumottaisiin henkivakuutusyhtiöiden tasoitusmääräsäännökset 10 vuoden siirtymäajalla. *Finanssivalvonta ehdottaa*, että henkivakuutusyhtiöiden vakuutuskantaa luovutettaessa tasoitusmäärää ei tulisi siirtää vastaanottavalle yhtiölle, vaan yhtiön tulisi käsitellä siirtyvää vakuutuskantaa uutena liiketoimintana. Mikäli tasoitusmäärä haluttaisiin siirtää osana kannansiirtoa tulisi tasoitusmäärä jakaa ennen kannansiirtoa vakuutusille, jolloin näin jaetut osuudet muodostuisivat osaksi joko vakuutus- tai korvausvastuuta. Muussa tapauksessa vastuuelan muutos tulisi tulouttaa yhtiön tulokseen.

Varojen ja velkojen arvostaminen ja vastuuelka vakavaraisuuslaskennassa sekä perusteltu odotus ja korkokäyrä (10. luku)

Finanssivalvonta toteaa, että lakiehdotuksen 10 luvun 2 §:n perusteluissa on käytetty käsitettä ”vakuutuksenottajille, vakuutetuille ja edunsaajille syntynyt perusteltu odotus”, mikä muistuttaa Englannissa käytössä olevaa termiä ”policyholder reasonable expectations”. Käsitettä on käytetty myös muualla perusteluissa.

Lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä käsiteltiin omassa työryhmässään voimassa olevan vakuutusyhtiölain 13 luvun 2 §:n mukaisen kohtuusperiaatteen soveltamista Solvenssi II –ympäristössä. Tuossa yhteydessä työryhmän enemmistö totesi, ettei suomalainen järjestelmä vastaa common law –järjestelmien mukaista järjestelmää, jossa tarkastellaan vakuutusyhtiön myöntämiä etuuksia ja vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia.

Finanssivalvonta ehdottaa, että edellä todetun johdosta ehdotuksessa tulisi pitäytyä voimassa olevan lain 13 luvun 2 §:ään, jossa lisäetujen määrää arvioidaan vakuutusyhtiöiden kohtuusperiaatetavoitteiden perustalta. Vakuutuksenottajien odotuksiin sekä vakuutusyhtiön aiempaan käytäntöön liittyvä viitatus tulisi siten poistaa.

Lakiehdotuksen 10 luvun 7 §:ssä säädetään korkokäyrästä. Yhtiön tulee käyttää EIOPA:n julkaisemaa ja komission vahvistamaa korkokäyrää. Vakuutusyhtiön tulee

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

tällöin itse määritellä osa käytettävästä korkokäyrästä. Jos EIOPA:n julkaisemaa ja komission vahvistamaa korkokäyrää ei ole, yhtiön tulee määritellä koko korkokäyrä itse.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota vastaavuus- ja volatilitteettikorjausten säädösten tasoon. Lakiehdotukseen tulisi sisältyä mainittuja eriä koskevat yleiset määritelmät. Näistä tulisi selvittää se, mitä asioita tulisi ottaa huomioon harkittaessa korjauksen käytön soveltuvuutta, sekä vakuutusyhtiön oikeudet ja velvollisuudet. Erien tarkemmasta sisällöstä voisi sen sijaan säätää asetustasoisesti. Lisäksi lakiehdotuksen 10 luvun 8 §:n 2 momentin muotoilu vaikuttaa erikoiselta. *Finanssivalvonta huomauttaa*, että koska volatilitteettikorjausta voi käyttää vain EIOPAn laskemille ja komission määrittelemille valuutoille tulisi ehdotettu säännös tarpeettomana poistaa.

Pääomavaatimukset ja vakavaraisuuspääomavaatimuksen määritelmä (11. luku)

Finanssivalvonta toteaa, että lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:n sanamuodon mukaan vakavaraisuusvaatimuksissa on otettava huomioon olemassa olevan liiketoiminnan odottamattomat tappiot ja seuraavien 12 kuukauden aikana odotettavissa olevan uuden liiketoiminnan tappiot.

Finanssivalvonta huomauttaa, että vakavaraisuuspääoman määritelmä poikkeaa olennaisesti direktiivissä esitetystä, jonka johdosta määritelmä tulisi saattaa direktiivin mukaiseksi.

Henki- ja vahinkovakuutustoiminnan harjoittaminen samassa vakuutusyhtiössä (13 a luku)

Finanssivalvonta toteaa, että lakiehdotuksen perusteluosassa komposiittiyhtiö esitetään vakuutusyhtiönä, joka harjoittaa henkivakuutustoimintaa sekä vain vahinkovakuutusluokkiin 1 ja 2 kuuluvaa toimintaa. *Finanssivalvonta huomauttaa*, että komposiittiyhtiön määritelmä tulisi täsmentää lakiin. Lisäksi perusteluosassa tulisi käsitellä vakuutusten myöntämistä ja vanhojen vastuiden jatkumista. Lisäksi komposiittiyhtiöiden toimilupakysymyksiin liittyviä menettelyjä tulisi tarkentaa. Lain voimaantulosäännöksissä olisi syytä myös täsmentää komposiittiyhtiömääritelmän tulkintaa tapauksissa, joissa vahinkovakuutuksia on myönnetty ennen Solvenssi II sääntelyn voimaantuloa.

Finanssivalvonta huomauttaa edelleen, että lakiehdotuksessa Solvenssi II -direktiivin komposiittiyhtiöitä koskevia säännöksiä lienee tulkittu osin virheellisesti. Ehdotuksen mukaan komposiittiyhtiön tulee täyttää vakavaraisuuspääomavaatimus erikseen henki- ja vahinkovakuutustoimintojen osalta. Tällaista velvoitetta ei direktiivissä Finanssivalvonnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole. Lisäksi direktiivissä ei edellytetä ehdotuksessa säädettyä koko perusvarallisuuden jakamista toimintojen kesken. Sen sijaan komposiittiyhtiön on hoidettava kirjanpitonsa siten, että se osoittaa erikseen henki- ja vahinkovakuutustoiminnan tuloksen lähteet, mitä seikkaa lakiehdotuksessa ei käsitellä lainkaan.

Ryhmävalvonta (26. luku)

Finanssivalvonta huomauttaa, että ehdotuksen 26 luvun 1 §:n 1 momentin 3) -kohtaan sisältyvä omistusyhteyden määritelmä ei vastaa direktiivin sanamuotoa. Nyt ehdotetussa muodossaan määritelmä on direktiivin omistusyhteyden käsitettä laajempi.

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

Finanssivalvonta huomauttaa edelleen, että soveltamisalaa koskevan 3 §:n alkuosa ei myöskään ole direktiivin mukainen. Lakiehdotuksen 26 luvun 3 §:n 1 momentin 2) ja 3) kohdan määritelmä voisi koskea samaa ryhmää.

Liitelait

Laki vakuutusyhtiölain muuttamisen voimaantulosta (Kohta 1.2.)

Finanssivalvonta huomauttaa, että Omnibus II-direktiivissä säädetään valvojan valtuuksien voimaantulopäivistä. Sen mukaan valvojalla tulee olla tietyt valtuudet käytössään jo 1.4.2015 lukien. Edellytys tulisi ottaa huomioon ehdotuksen voimaantulosäännöksissä. Lisäksi voimaantulolain 10 ja 11 §:n mukaiset siirtymäsäännösten päättymispäivät tulisi tarkistaa, samoin ehdotuksen 11 §:n 5 momentin vastuuvέλkaviittaus.

Finanssivalvonta huomauttaa edelleen, että voimaantuloa koskevassa lakiehdotuksessa on vakuutusyhtiön tietojen toimittamisen osalta tyydytty viittaamaan direktiiviin ja komission asetukseen joten vaikuttaa siltä, että kohta jäisi implementoimatta.

Laki vakuutusyhdistyslain muuttamisesta (Kohta 1.4.)

Finanssivalvonta toteaa, että lakiehdotuksessa on poistettu vakuutusyhtyrhythmymän lisävalvontaa koskevat säännökset sen vuoksi, että ko. ryhmitymän direktiivin mukaiset lisävalvonnan rajat eivät voisi jatkossa vakuutusyhdistysten osalta täytyä.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan on kuitenkin mahdollista, että vakuutusyhdistys voisi jatkossa olla sellaisen vakuutusryhmän jäsen, joka on vakuutusyhtiölain mukainen vakuutusryhmä ja, että siihen siten voitaisiin soveltaa vakuutusyhtiölain mukaista ryhmävalvontaa. Vakuutusyhtiölaissa ei ole rajoitusta ryhmän koolle. Ryhmävalvontaa koskeva sääntely olisi edellä todetun vuoksi soveltuvin osin saatettava koskemaan myös vakuutusyhdistyksiä.

Laki vakuutuskassalain muuttamisesta (Kohta 1.5.) ja laki eläkesäätiölain muuttamisesta (Kohta 1.6.)

Finanssivalvonta toteaa, että eläkesäätiö- ja vakuutuskassalakiin ehdotetaan siirrettäväksi vakuutusyhtiölaista niin sanotun Solvenssi I:n mukaiset vakavaraisuusvaatimukset. Nämä vaatimukset koskevat sellaisia eläkesäätiöitä ja -kassoja, jotka itse takaavat biometriset riskit. Voimassa olevissa eläkesäätiö- ja vakuutuskassalaeissa vastaava sääntely on toteutettu viittaustekniikalla. Ehdotuksessa on kyseisiin lakeihin on lisätty voimassaolevan vakuutusyhtiölain säännökset sellaisinaan.

Finanssivalvonta huomauttaa, että säännökset eivät kuitenkaan kaikilta osin sovellu sellaisenaan eläkesäätiöihin ja -kassoihin. Nüden harjoittamaa toimintaa ei esimerkiksi jaeta vakuutusluokkiin. Ehdotusta tulisikin tältä osin korjata ja poistaa tarpeettomat kohdat.

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

Esityksen pääasiallinen sisältö

Tilinpäätöksen merkitys vastuuvelan valvonnassa

Esityksessä pääasiallisessa sisällössä todetaan, että "Finanssivalvonnan suorittama valvonta kohdistuisi erityisesti vakuutusyhtiön hallintojärjestelmään, markkinaehtoisesti arvostettuun taseeseen ja pääomavaatimuksen täyttämiseen, *mutta ei enää pääsääntöisesti tilinpäätöksen mukaiseen vastuuvelkaan.*" Vastaavaa säännöstä ei kuitenkaan ole lakiehdotuksessa.

Finanssivalvonta toteaa, että toteama on jossakin määrin perusteltu, koska direktiivi edellyttää valvonnan perustamista tulevaisuuteen suuntautuvaan ja riskilähtöiseen lähestymistapaan. Yhtiöoikeudellisesti, valvonnallisesti sekä lakiteknisesti vastuuvelan tilinpäätöspohjaisesta valvonnasta luopuminen sisältää kuitenkin selvittämättömiä kysymyksiä. Lisäksi muun muassa kirjanpitolaista aiheutuu tilinpäätöksen valvontavollisuus.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kirjanpidon ja sen perusteella laaditun tilinpäätöksen kohtalonyhteys yhtiöoikeuteen tiivistyy kolmeen muuttujaan. Nämä ovat hyvä hallinto, yritystoiminnan rahoitus sekä tilintarkastusvaatimukset. Hallinto- ja rahoitusjärjestelmän toimivuus korostavat tilintarkastuksen ja sitä kautta tilinpäätöksen merkitystä. Yhtiöoikeudessa tilintarkastetun tilinpäätöksen merkitys ilmeneekin koko yhtiön elinkaaren ajan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi yhtiön perustamista, mahdollisuutta toteuttaa osakeyhtiöissä osakkeenomistajien rajoitettu vastuu tai vaikkapa selvitystilaan asettamista. Tilinpäätöksen keskeinen asema on viime aikoina korostunut erityisesti sijoittajien ja arvopaperimarkkinoiden näkökulmasta. Luotettavaksi tiedetty taloudellinen informaatio kannustaa sijoittamaan varoja yhtiöihin, ja tämä puolestaan tehostaa markkinakuria. Mitä tehokkaammin ja tasapuolisemmin informaatio välittyy, sitä paremmin yhtiön osakkeen arvonkehitys ilmentää omistajien arvon todellista kehitystä ja voitonjakomahdollisuuksia, mutta samalla sitä paremmat johtopäätökset vakuutuskenottajat voivat tehdä myös yhtiön riskinkantokyvystä sekä vakuutusmaksujen ja korvaustoiminnan tulevasta kehityksestä. Lisäksi vain julkistettu informaatio mahdollistaa yhtiön johdon toiminnan tehokkaan kontrollin. Tällä on merkitystä niin sijoittajille kuin vakuutuskenottajille. Lisäksi on välttämätöntä että sekä yhtiön virallinen tilinpäätös että vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskeva kertomus antavat molemmat "oikeat ja riittävät" tiedot vakuutusyhtiön taloudellista tilaa koskevaa arviointia varten.

Vastaavasti Finanssivalvonnan suorittama valvonta ei toimi tyhjiössä, vaan sillä on merkittävä vuorovaikutteinen yhteys yhtiön sisäiseen valvontaan ja samalla erityisesti myös tilintarkastettuun tilinpäätökseen. Finanssivalvonta saa luotettavaa perusinformaatiota tilintarkastuksen näkökulmasta, ja toisaalta tilintarkastajat saavat tietoa Finanssivalvonnan jatkuvasta valvonnasta. Tämä valvontakokonaisuus mahdollistaa lisäksi markkinoille tasapuolisen informaation, jonka perusteella yhtiön toimintaa voidaan myös markkinoilla havainnoida. Kehitys, jossa Finanssivalvonnan suorittama jatkuva valvonta tosiasiallisesti eriytyisi tilintarkastetusta tilinpäätöksestä, merkitsisi periaatteellisesti merkittävää ja vaikeasti ennustettavaa muutosta. Vaikka ehdotuksen 8 a -luku sisältää kohtia julkistetun informaation parantamiseksi, ei sekään korvaisi tilintarkastetun tilinpäätöksen antamaa perusinformaatiota erilaisten toimenpiteiden perustana. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi *Finanssivalvonta oudoksuu* niin valvon-

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

nallisesti kuin markkinoiden yleisen luotettavuuden kannalta tilannetta, jossa sen suorittama jatkuva valvonta lähtisi eriytymään tilintarkastetun tilinpäätöksen vastuuvelas- ta ja perustuisi yhtiön lähtökohtaisesti Finanssivalvonnalle antamiin erillisiin vakava- raisuuslaskelmiin.

*Finanssivalvonta huomauttaa lisäksi esimerkinomaisesti mahdollisesti aiheutuviesta ongel- mista. Vapaakirjatilanteissa tilinpäätöksen vastuuvelka on vähintään vapaakirja-arvo, kun taas Solvenssi II:n mukainen vastuuvelka voisi olla tätä pienempi. Tämä vaikut- taisi vakuutusentäjien etujen valvontaan. Toiseksi Finanssivalvonnan suorittama kohtuuperiaatteen valvonta vaikeutuisi, koska annettavat tiedot on kytketty tilinpää- tökseen. Myös tällä olisi kielteiset vaikutuksensa vakuutusentäjien etujen valvon- taan. Kolmanneksi periaatteen kattava noudattaminen estäisi käytännössä myös tilin- päätöksen käyttämistä referenssinä Solvenssi II:n mukaisia valvonnallisia laskelmia arvioitaessa. Neljänneksi tilinpäätöksen ja laskelmien ajallinen eroavuus saattaisi ai- heuttaa ongelmia. Edellä todetuista syistä johtuen *Finanssivalvonta pitää tärkeänä*, että valvonta jatkossakin ulottuu tilinpäätöksen mukaiseen vastuuvelkaan.*

Yleisperustelut

Keskeiset ehdotukset ja vakuutusyhtiölain muutokset, Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet sekä määräyksenantovaltuudet ehdotuksen 6 -luvussa (Kohdat 3.2. ja 3.2.1.)

Finanssivalvonta toteaa lakiehdotuksen yleisperustelujen määräyksenantovaltuuksista todetun lähtökohtaisesti perustelluksi ja yhtyy tältä osin ehdotukseen.

Finanssivalvonta huomauttaa kuitenkin, että lakiin tulisi lisätä johdannaisten käyttämistä koskeva määräystenantovaltuus. Valtuuden tulisi koskea lakiehdotuksen 6 luvun 20 a §:n mukaisen sallitun johdannaistoiminnan tarkempaa määrittelemistä. Asia on tosin mainittu asianomaisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta se ei sisälly lakiehdotuksen sanamuotoon.

Mikäli lakiehdotukseen lisäksi jää erillisiä pieniä vakuutusyhtiöitä koskevia säännök- siä, pitää Finanssivalvonta näitä yhtiöitä koskevien määräyksenantovaltuuksien sää- tämistä tärkeänä. Määräyksenantovaltuuksien tulisi koskea ainakin hallintojärjestel- mää ja julkistettavia tietoja eli alueita, joita koskevia komission asetusta ja teknisiä standardeja ei pieniin yhtiöihin ehdotuksen mukaan sovellettaisi. Tämä mahdollistaisi kansallisesti tarkoituksenmukaiseksi harkitun riittävän tasapainon suhteellisuusperi- aatteen, oikeusvarmuuden ja vakuutettujen etujen välillä.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan (Kohta 4.3.)

Finanssivalvonta toteaa, että Solvenssi II –direktiivin aiheuttamat vakuutusyhtiölain muutokset merkitsevät Finanssivalvonnan valvontatehtävän muuttumista entistä en- nakoivammaksi ja kattavammaksi. Finanssivalvonnalle tulee esitetyn lainmuutoksen seurauksena huomattava määrä uusia tehtäviä, joista suoriutuminen edellyttää vakuu- tusvalvontaan kohdennettavien resurssien lisäämistä.

Aikaisemmin esitettyihin arvioihin verraten uutta on lakiehdotuksen valmistelun lop- puvaiheessa Solvenssi II -kehikkoon tulleiden uusien elementtien - eli pitkäaikaisia takuita sisältävien tuotteiden käsittely, vastuuvelan ja vakavaraisuusvaatimusten las- kenta sekä pitkät siirtymäsäännöt - vaikutukset. Ehdotetut muutokset aiheuttavat

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

paitsi lisäraportointia Finanssivalvonnalle, myös uusia tehtäviä, kuten erilaisia lupakäsittelyjä ja näiden uusien elementtien vaikutusten seuranta ja tarvittaessa käytön kieltämistä.

Laadullisen ja määrällisen vakuutustoiminnan osaamistarpeen kasvun osalta *Finanssivalvonta on arvioinut*, että suurin resurssitarpeen kasvu kohdistuu markkinariskien (esim. korko-, osake- kiinteistöriskit) asiantuntijoihin ja vastuuvelan laskennan ml. vakuutus sopimusten arvostaminen, asiantuntijoihin. Vaikeasti ennakoitava mutta osaamisprofiililtaan erittäin vaativa osa-alue tulee olemaan vakavaraisuuslaskennan sisäisiä malleja koskevien resurssien määrä.

Lakiehdotuksen ja direktiivin vastaavuus. Solvenssi II -direktiivissä tarkoitettujen oman varallisuuden luokkia koskevat määrälliset rajoitukset sekä "poikkeukselliset olot"

Finanssivalvonta toteaa, että lakiehdotuksessa ei ole implementoitu direktiivin 98 artiklan oman varallisuuden eri luokkiin liittyviä määrällisiä rajoituksia. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tämä ei ole tarpeen, koska oman varallisuuden luokista on tarkoitus säätää komission asetuksella.

Finanssivalvonta huomauttaa, että asetuksen voimaantulo ennen vakuutusyhtiölain antamista on epävarmaa. Lisäksi on olemassa tilanteita, joissa direktiivin rajoitteet tulevat sovellettaviksi nyt esitetystä asetuksesta huolimatta. Edellä todetusta syystä *Finanssivalvonta ehdottaa*, että direktiivin säännös oman varallisuuden luokista ja niihin liittyvistä rajoitteista implementoitaisiin sellaisenaan vakuutusyhtiölakiin.

Finanssivalvonta toteaa edelleen, että direktiivin 138 artiklan mukaan EIOPA voi tietyin ehdoin ja ESRB:tä kuultuaan todeta, että markkinoilla vallitsee niin sanotut ”poikkeukselliset olot”. Tästä seuraa, että valvoja voi direktiivin mukaan myöntää vakuutusyhtiöille lisäaikaa niin sanotun tervehdyttämissuunnitelman toteuttamiselle ja siten vakavaraisuusvaatimuksen täyttämiseksi. Saman artiklan mukaan yksittäinen valvontaviranomainen voi pyytää EIOPAA toteamaan kyseisen poikkeuksellisen epäsuotuisan tilanteen olemassaolo.

Finanssivalvonta huomauttaa, että kyseistä artiklan kohtaa ei ole ehdotettu implementoitavaksi kansalliseen lainsäädäntöön. *Finanssivalvonnan käsityksen mukaan* kyse on kuitenkin merkittävästä valvojalle annetusta tehtävästä, josta tulisi säätää lailla. Lisäksi saattaisi olla tarpeen harkita kansallisia, esimerkiksi lausuntopyyntömenettelyjä, joita tässä yhteydessä voitaisiin soveltaa.

Muuta. Lakiehdotuksen viimeistely

Finanssivalvonta toteaa, että nyt lausunnolla olevaan lakiehdotukseen sisältyy runsaasti sellaisia muotoiluja ja kielellisiä ilmaisuja, jotka vaikeuttavat tekstin lukemista sekä ymmärtämistä ja jotka siten edellyttävät kielellisiä korjauksia.

Eräissä tapauksissa lakitekstissä on käytetty käännöksiä direktiivistä. Mahdollisesti virheelliset käännökset tulee korjata lakiehdotukseen. Finanssivalvonta liittyy lausuntoon huomionsa erilaisista korjaamista vaativista kohteista. Näissä huomioissa on kuvattu myös nyt havaitut väärät laki-, direktiivi- ja asetusviittaukset.

4.7.2014

FIVA 11/01.01.00/2014

Julkinen

FINANSSIVALVONTA

Sonja Lohse
Johdon sihteeristön päällikkö

Erkki Rajaniemi
Johdon neuvonantaja