EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.9.2021
COM(2021) 580 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

vakuutuksenantajia ja jälleenvakuuttajia koskevan EU:n vakavaraisuuskehyksen tarkistamisesta EU:n elpyessä pandemian jälkeen

1. SOLVENSSI II JA SEN TARKISTAMISEN TAUSTA

Vakuutukset ovat olennainen osa Euroopan kansalaisten jokapäiväistä elämää. Monessa yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa toiminnassa vakuutuksia tarvitaan suojaamaan vakuutuksenottajaa mahdollisilta riskeiltä. Vakuutussopimus voi olla myös säästötuote, joka vaikuttaa merkittävästi vakuutuksenottajan hyvinvointiin pitkällä aikavälillä. Vakuutuksenantajat kanavoivat tällaisia säästöjä rahoitusmarkkinoiden kautta reaalitalouteen. Vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksillä on myös keskeinen rooli reaalitaloudessa, sillä ne kattavat henkilöihin ja yrityksiin kohdistuvia riskejä vakuutusmaksuja vastaan. Ne yhdistävät suurelta asiakasjoukolta kerättyjä vakuutusmaksuja ja hajauttavat riskejä hyvin moniin yksittäisiin riskeihin. Tämän ansiosta yksityiset vakuutukset tarjoavat henkilöille ja yrityksille kohtuuhintaisen suojan tapahtumilta, jotka voisivat muuten olla taloudellisesti tuhoisia, mikä edistää talouden ja yhteiskunnan häiriönsietokykyä.

Vakuutuksenantajien sijoituskapasiteetti on suuntautunut reaalitalouteen ja edistää talouden elpymistä ja eurooppalaisten yritysten, myös pk-yritysten, ja infrastruktuurin pitkäaikaista rahoitusta. Nämä puolestaan luovat työpaikkoja ja kasvua unionissa. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) tietojen mukaan EU:n vakuutuksenantajat keräsivät vuonna 2020 vakuutusmaksuja yli 1 biljoonaa euroa ja niille aiheutui korvauskuluja noin 800 miljardia euroa[1].

Vuoden 2020 lopussa EU:n vakuutuksenantajat ja jälleenvakuuttajat olivat varanneet yli 7 biljoonaa euroa odotettavissa olevien korvausten maksamiseen, ja niiden hallussa oli varoja yli 10 biljoonaa euroa. Sen vuoksi tämä ala kuuluu suurimpien yhteisösijoittajien joukkoon. Covid-19-pandemian aikana alan pääomitus säilyi hyvänä: lakisääteisen pääoman suhde pääomavaatimuksiin oli vuoden 2020 lopussa keskimäärin 235 prosenttia; joskin se oli 7 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuoden 2019 lopussa.

Vakuutuksenantajien keskeisen aseman vuoksi niiden taloudellisella häiriönsietokyvyllä on hyvin suuri merkitys. Alaa koskevat vakavaraisuussäännöt vahvistetaan direktiivissä 2009/138/EY (Solvenssi II)[2], jota on sovellettu 1. tammikuuta 2016 alkaen. Solvenssi II -direktiivin päätavoitteena on suojata vakuutuksenottajia ja edunsaajia sekä säilyttää rahoitusvakaus.

Direktiivissä annetaan komissiolle useita tehtäviä tarkastella vakavaraisuussääntöjen keskeisten osien toimivuutta:

– Komission on arvioitava sellaisten toimenpiteiden toimivuus, jotka koskevat **pitkäaikaisia takuita** tarjoavien vakuutuksenantajien erityistilannetta. Pitkäaikaisilla

[1] Vakuutusmaksuja ja korvauksia koskevat luvut esitetään ennen jälleenvakuuttajien osuuden vähentämistä ja yhteenlaskettuina ensivakuutuksen osalta EU27:ssä.
[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (EUVL L 335, 17.12.2009, s. 1).

takuilla, jotka ovat merkityksellisiä monissa henkivakuutustuotteissa, pyritään lieventämään markkinoiden lyhyen aikavälin vaihtelujen vaikutusta vakuutuksenantajien vakavaraisuusasemaan. Jos vakavaraisuussuhdeluvut pysyvät vakaampina, pitkäaikaisien takuiden tarjoamiseen perustuviin liiketoimintamalleihin ei kohdistu kohtuuttomia kilpailuhaittoja, ja viime kädessä myös rahoitusvakaus paranee.

– Komission on tarkistettava **pääomavaatimuksia** koskevia laskelmia. Näiden laskelmien oletetaan olevan herkkiä vakuutuksenantajiin ja jälleenvakuuttajiin kohdistuville riskeille, ja tarkistuksen tavoitteena on varmistaa, että niiden riskiherkkyys on asianmukainen.

– Lakisääteiseen tehtävään kuuluvat vakuutus- ja jälleenvakuutuskonsernien **pääomanhallintaa** koskevat säännöt.

– Komission on arvioitava, onko tarpeen jatkaa **kriisinhallintaa** ja **vakuutustakuujärjestelmiä** koskevien vakuutussääntöjen yhdenmukaistamista.

Lakisääteisten tehtävien lisäksi tarkistaminen tarjoaa tilaisuuden pohtia laajemmin sääntöjen voimaantulon jälkeisiä kokemuksia.

Koska vakuutuksenantajien ja jälleenvakuuttajien sijoitusmäärät ovat suuria, tarkistuksessa on arvioitu myös, voiko ala edistää EU:n ensisijaisten poliittisten tavoitteiden, erityisesti pääomamarkkinaunionin[3] sekä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ilmasto- ja ympäristötavoitteiden[4] saavuttamista.

Esimerkiksi vuoteen 2030 ulottuvat EU:n ilmastotavoitteet edellyttävät 350 miljardin euron vuotuisia lisäinvestointeja pelkästään energia-alan siirtymän rahoittamiseksi. Lisäksi yksityisten sijoitusten merkitys on korostunut entisestään, kun taloutta on elvytettävä covid-19-pandemian jälkeen. Vaikka vakuutusala voi vastata näihin rahoitustarpeisiin yksityisten sijoitusten avulla, sillä voi olla tärkeä rooli myös yksilöiden ja yritysten suojaamisessa ilmastoriskeiltä. Näin se voi auttaa yhteiskuntaa sopeutumaan ilmastonmuutokseen, kuten ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevassa strategiassa painotetaan[5].

Tarkistus on tarjonnut tilaisuuden varmistaa, että sääntelykehys edistää vakuutusalan pitkäaikaista sijoitustoimintaa.

Lisäksi sidosryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että Solvenssi II -kehyksessä vahvistettua suhteellisuusperiaatetta eli sääntöjen soveltamista tavalla, joka on oikeassa suhteessa vakuutuksenantajien liiketoimintaan liittyvien riskien luonteeseen, laajuuteen ja monimutkaisuuteen nähden, voitaisiin parantaa. Vaikka Solvenssi II -kehystä pidetään yleisesti onnistuneena, koska sillä on yhdenmukaistettu vakavaraisuussääntöjä uusimpien

[3] Komission tiedonanto: Pääomamarkkinaunioni ihmisille ja yrityksille – uusi toimintasuunnitelma (COM(2020) 590).
[4] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (COM(2019) 640).
[5] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Ilmastokestävä Eurooppa – Uusi EU:n strategia ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi (COM(2021) 82).

riskienhallintakäytäntöjen kanssa, tämä on saattanut johtaa kohtuuttomaan monimutkaisuuteen joidenkin liiketoimintamallien osalta.

Solvenssi II -kehyksessä, toisin kuin luottolaitoksiin sovellettavassa vakavaraisuuskehyksessä, ei ole tällä hetkellä erityisiä makrovakausvälineitä, joilla voitaisiin puuttua nimenomaan järjestelmäriskien muodostumiseen. Toistaiseksi ei ole myöskään olemassa erityistä yhteistä kehystä vakavissa vaikeuksissa olevien vakuutuksenantajien kriisivalmiutta ja kriisinratkaisua varten, vaikka se olisi vakuutuksenottajien ja suuren yleisön etujen mukaista.

Tätä taustaa vasten tämän tarkistuksen tavoitteena on

- tarjota vakuutuksenantajille kannustimia osallistua talouden **pitkäaikaiseen kestävään rahoittamiseen**;
- parantaa **riskiherkkyyttä**;
- lieventää vakuutuksenantajien vakavaraisuusaseman liiallista **lyhyen aikavälin volatiliteettia**;
- parantaa **oikeasuhteisuutta**;
- parantaa **vakuutusvalvonnan** laatua, johdonmukaisuutta ja koordinointia koko EU:ssa sekä parantaa vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojaa myös silloin, kun vakuutuksenantaja ei pysty täyttämään velvoitteitaan;
- käsitellä paremmin mahdollista **järjestelmäriskin** muodostumista vakuutusalalla;
- parantaa **varautumista äärimmäisiin skenaarioihin**, joiden vuoksi vakavissa vaikeuksissa olevan vakuutuksenantajan tai jälleenvakuuttajan elvyttäminen tai kriisinratkaisu voi olla tarpeen.

Tarkistukseen liittyvässä työssään komissio on tukeutunut sidosryhmiltä (lähinnä julkisen kuulemisen aikana) saatuihin kannanottoihin ja 17. joulukuuta 2020 julkaistuun EIOPAn lausuntoon[6].

Kestävyyden osalta komissio on ottanut huomioon myös syyskuussa 2019 julkaistun erillisen EIOPAn lausunnon[7]. Lausunnon mukaisesti komissio ehdottaa, että vakuutuksenantajia ja jälleenvakuuttajia koskevia riskienhallintavaatimuksia muutetaan lisäämällä niihin velvoite tehdä pitkän aikavälin ilmastoskenaarioanalyysejä. Myöhemmässä vaiheessa komissio voi harkita tämän vaatimuksen ulottamista koskemaan myös muita ympäristöriskejä. Tämä edistää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitetta hallita ilmastoriskejä ja integroida ne rahoitusjärjestelmään ja vuoden 2021 strategisessa ennakointiraportissa[8] vahvistettuihin strategisiin toiminta-aloihin. Lisäksi käynnistetään lisätoimia, joilla arvioidaan nykyisten Solvenssi II -pääomavaatimusten asianmukaisuutta vihreiden omaisuuserien osalta.

[6] EIOPA: ”Opinion on the 2020 review of Solvency II”, joulukuu 2020 (EIOPA-BoS-20/749).
[7] EIOPA: ”Opinion on Sustainability within Solvency II”, syyskuu 2019 (EIOPA-BoS-19/241).
[8] COM(2021) 750, ks. strateginen toiminta-alue 6 (”Selviytymiskykyisten ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavien talous- ja rahoitusjärjestelmien rakentaminen”).

Saatuaan tarkastelunsa päätökseen komissio antaa säädösehdotukset, jotka koskevat direktiivin 2009/138/EY muuttamista[9] ja EU:n kehyksen luomista vakuutuksenantajien ja jälleenvakuuttajien elvytystä ja kriisinratkaisua varten[10]. Solvenssi II -direktiivin tarkistamista käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa.

2. TARKISTAMISEN VAIKUTUKSET SOLVENSSI II -DIREKTIIVIIN JA SITÄ TÄYDENTÄVIIN DELEGOITUIHIN SÄÄDÖKSIIN

Tarkistamisella on useita tavoitteita, jotka pyritään saavuttamaan muuttamalla sääntelykehyksen joitakin osia.

- Riskiherkkyyttä parannetaan ja tarpeetonta volatiliteettia lievennetään muuttamalla pitkäaikaisia takuita koskevia toimenpiteitä, kuten jaksossa 4 selitetään, erityisesti riskittömien korkojen ekstrapolointia ja volatiliteettikorjausta, joita käytetään vakuutusvelkojen arvostamisessa.
- Vakavaraisuussääntöjä voidaan **suhteuttaa** paremmin sallimalla, että nykyistä useammat pienet vakuutuksenantajat vapautetaan Solvenssi II -sääntöjen soveltamisesta, ja luomalla tarkoituksenmukaisempi kehys vakuutuksenantajille, joilla katsotaan oleva matala riskiprofiili.
- **Avoimuutta** koskevia sääntöjä tarkennetaan siten, että vakuutuksenantajilta vaaditut tiedot ja vastaanottajien tarvitsemat tiedot saadaan paremmin vastaamaan toisiaan ja tehdään ero vakuutuksenottajille ja analyytikoille annettavien tietojen välillä.
- **Valvonnan** laatua parannetaan ja toimintaedellytyksiä tasapuolistetaan useilla muutoksilla, jotka koskevat erityisesti vakavaraisuussääntöjen jatkuvaa noudattamista, rajat ylittävää vakuutustoimintaa ja vakuutuskonserneja.
- **Ilmasto- ja järjestelmäriskien** hallintaa ja valvontaa parannetaan ottamalla käyttöön uusia vaatimuksia, jotka liittyvät ilmastonmuutosta koskeviin pitkän aikavälin skenaarioanalyyseihin.

Koska Solvenssi II -direktiivi ja siihen perustuva delegoitu asetus (EU) 2015/35 liittyvät läheisesti toisiinsa, molempiin säädöksiin on tehtävä muutoksia, jotta tarkistuksen kaikki tavoitteet voidaan saavuttaa.

Solvenssi II -direktiivissä siirretään komissiolle valta antaa tiettyjä sääntöjä delegoiduilla säädöksillä. Komissio ehdottaa useissa asioissa muutoksia näihin valtuutuksiin voidakseen saavuttaa paremmin tarkistuksen tavoitteet. Kyseisissä tapauksissa komission on odotettava lainsäädäntöprosessin päättymistä ennen kuin se voi tehdä tarvittavat muutokset delegoituun

[9] COM(2021) 581.
[10] COM(2021) 582.

asetukseen[11]. Jotta Solvenssi II -kehyksen tarkistaminen olisi johdonmukaista ja eri aiheiden väliset läheiset kytkökset voitaisiin ottaa huomioon, komissio ei tässä vaiheessa aio muuttaa delegoitua asetusta.

Koska aiheet, jotka edellyttävät delegoidun asetuksen muuttamista, ovat tärkeitä, komissio sitoutuu tekemään yhteistyötä jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja muiden sidosryhmien kanssa, jotta neuvottelut muutosten mahdollisesta sisällöstä voidaan aloittaa viipymättä. Neuvotteluja käydään rinnakkain Solvenssi II -direktiiviä muuttavan lainsäädäntöprosessin kanssa. Komissio kutsuu pankki-, maksu-, vakuutus- ja kriisinratkaisuasioita käsittelevän asiantuntijaryhmän koolle osallistumaan kokouksiin.

3. ELVYTYS JA KRIISINRATKAISU

Elvytys- ja kriisinratkaisuehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että vakuutuksenantajilla, jälleenvakuuttajilla ja viranomaisilla on paremmat valmiudet puuttua tapauksiin, joissa joudutaan vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, jotta niiden seurauksia voidaan lieventää. Lisäksi kansalliset viranomaiset saavat tarvittavat välineet, joiden avulla ne voivat ylläpitää vakuutuksenottajien vakuutusturvaa ja suojata reaalitaloutta, rahoitusvakautta ja veronmaksajia. Tämä toteutetaan ottamalla käyttöön hallittu kriisinratkaisuprosessi sellaisia vakuutuksenantajia varten, jotka eivät kykene jatkamaan toimintaansa.

Solvenssi II:lla luodusta vankasta vakavaraisuuskehyksestä huolimatta taloudellisia vaikeuksia ei voida sulkea kokonaan pois. Vakuutuksenantajien ja jälleenvakuuttajien hallitsemattomalla kaatumisella voi olla merkittäviä vaikutuksia vakuutuksenottajiin, edunsaajiin, vahingon kärsineisiin tai asianomaisiin yrityksiin erityisesti silloin, kun kriittisiä vakuutuspalveluja ei voida korvata kohtuullisen ajan kuluessa ja kohtuullisin kustannuksin. Tiettyjen vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten, erityisesti rajojen yli toimivien suurten konsernien, uhkaava tai tosiasiallinen kaatuminen tai useiden yritysten samanaikainen kaatuminen voi johtaa myös finanssimarkkinoiden epävakauteen tai pahentaa sitä.

Ehdotus on täysin johdonmukainen Solvenssi II -kehyksen kanssa, ja se on suhteutettu vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan erityispiirteisiin. Se täydentää tarkistettua Solvenssi II -kehystä ja vahvistaa luottamusta EU:n vakuutusalaan, jotta se voisi täyttää tehtävänsä covid-19-kriisin jälkeisessä talouden elvyttämisessä pääomamarkkinaunionin ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman poliittisten tavoitteiden mukaisesti.

4. TULEVAT DELEGOIDUT SÄÄDÖKSET

Delegoidun asetuksen tulevat muutokset edistävät merkittävästi Solvenssi II -tarkistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Niiden tarkistettavien aiheiden osalta, joita ei käsitellä tässä jaksossa, komissio aikoo muuttaa delegoitua asetusta pääasiassa EIOPAn lausunnon mukaisesti.

Oman pääoman ehtoiset sijoitukset

[11] Esimerkkejä jaksossa 4 mainituista asioista, jotka edellyttävät Solvenssi II -direktiiviin ja delegoituun asetukseen tehtävien muutosten koordinointia: volatiliteettikorjaus, vastaavuuskorjaus ja ekstrapolointi.

Uudessa pääomamarkkinaunionia koskevassa suunnitelmassa[12], joka hyväksyttiin 24. syyskuuta 2020, todetaan, että aikomuksena on parantaa talouden pitkäaikaista rahoitusta osana Solvenssi II -tarkistusta.

Kuten suunnitelmassa todetaan, komissio aikoo erityisesti arvioida niiden Solvenssi II -sääntöjen asianmukaisuutta, jotka käsittelevät pitkäaikaisia osakesijoituksia koskevia kriteerejä, riskimarginaalin laskentaa ja vakuutuksenantajien velkojen arvostusta. Tavoitteena on välttää tarpeetonta myötäsyklistä toimintaa ja ottaa paremmin huomioon vakuutustoiminnalle luonteenomainen pitkäkestoisuus[13].

Komissio harkitsee, onko aiheellista tarkistaa pitkäaikaisten oman pääoman ehtoisten omaisuuserien luokkaa koskevia hyväksyttävyyskriteerejä, jotka otettiin käyttöön delegoidulla asetuksella (EU) 2019/981[14] (jolla muutettiin alkuperäistä delegoitua Solvenssi II -asetusta).

Komissio harkitsee erityisesti niiden ehtojen yksinkertaistamista, joilla osakesijoituksia, myös infrastruktuurirahastojen välityksellä tehtyjä sijoituksia, käsitellään ”pitkäaikaisina” sijoituksina. Tällä laajennettaisiin sellaisten osakkeiden joukkoa, joihin voidaan soveltaa suotuisampaa 22 prosentin riskikerrointa (listattuihin osakkeisiin sovellettavan 39 prosentin viitekertoimen ja listaamattomiin osakkeisiin sovellettavan 49 prosentin viitekertoimen sijasta).

Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, kuinka moniin osakesijoituksiin voitaisiin soveltaa pitkäaikaisille sijoituksille tarkoitettua etuuskohtelua tarkistettujen kriteerien perusteella. Varovaisessa skenaariossa, jossa oletetaan, että pitkäaikaisiksi katsottavia osakkeita olisi vain 15 prosenttia nykyistä enemmän, osakeriskin pääomavaatimukset vähenisivät noin 10,5 miljardia euroa (yli 6 prosentin vähennys verrattuna nykyiseen tasoon standardikaavaa käyttävien vakuutuksenantajien osalta). Nämä varat voitaisiin investoida talouteen.

Jos pitkäaikaisten oman pääoman ehtoisten omaisuuserien luokkaa koskevia hyväksyttävyyskriteerejä tarkistetaan, jolloin pitkäaikaisiin osakesijoituksiin on helpompi soveltaa etuuskohtelua, vakuutuksenantajat voivat sijoittaa nykyistä enemmän talouden elpymiseen ja eurooppalaisten yritysten, myös pk-yritysten, ja infrastruktuurin pitkäaikaiseen rahoittamiseen.

Toisaalta komissio katsoo uuden pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti, että pitkäaikaisiin osakesijoituksiin sovellettavan kehyksen on pysyttävä

[12] Komission tiedonanto: Pääomamarkkinaunioni ihmisille ja yrityksille – uusi toimintasuunnitelma (COM(2020) 590).

[13] Solvenssi II -tarkistuksen tavoitteet, jotka on asetettu uudessa pääomamarkkinaunionia koskevassa suunnitelmassa, sisältyvät tämän tiedonannon jaksossa 2 mainittuihin kahteen tavoitteeseen ”tarjota vakuutuksenantajille kannustimia osallistua talouden pitkäaikaiseen kestävään rahoittamiseen” ja ”lieventää vakuutuksenantajien vakavaraisuusaseman liiallista lyhyen aikavälin volatiliteettia”.

[14] Komission delegoitu asetus (EU) 2019/981, annettu 8 päivänä maaliskuuta 2019, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EU täydentämisestä annetun delegoidun asetuksen (EU) 2015/35 (Solvenssi II) muuttamisesta (EUVL L 161, 18.6.2019, s. 1).

vakavaraisuuden kannalta vankkana, jotta sen tarkistaminen ei vahingoittaisi vakuutuksenottajien suojaa eikä rahoitusvakautta.

Riskimarginaali

Riskimarginaali sisältyy vakuutusvelkojen arvoon. Sillä pyritään varmistamaan, että vakuutusvelat arvostetaan sen mukaan, mitä toinen osapuoli vaatisi hyväksyäkseen kyseiset velat markkinaehtoisessa siirrossa. Riskimarginaalin laskennassa käytetään kaavaa, jolla on taipumusta tuottaa pitkäkestoisen vakuutustoiminnan osalta epävakaampia ja suurempia arvoja kuin toisistaan riippumattomien osapuolten välisissä liiketoimissa voidaan odottaa. EIOPA on ehdottanut, että riskimarginaalin laskentakaavaa muutetaan kahdella lisäparametrilla. Ensinnäkin se on harkinnut aikasidonnaista ”lambda”-parametria, joka sellaisenaan vähentäisi riskimarginaalin arvoa ja volatiliteettia pitkäkestoisen liiketoiminnan osalta. Vähennys olisi erityisen merkittävä pitkäkestoisemman liiketoiminnan osalta. Toiseksi EIOPA on suunnitellut vähimmäistason takaavaa parametria, jolla varmistetaan, että riskimarginaali ei laske tietyn tason alapuolelle nykyiseen laskentamenetelmään verrattuna varsinkaan, kun on kyse erityisen pitkäkestoisen liiketoiminnan riskimarginaalista.

Komissio harkitsee EIOPAn ehdottaman lambda-menetelmän kehittämistä mutta ilman vähimmäistason takaavaa parametria, jotta volatiliteettia voitaisiin lieventää tehokkaammin kuin EIOPAn ehdotuksessa.

Komissio harkitsee myös, pitäisikö riskimarginaalin laskennassa käytettävää pääomakustannuksen tasoa alentaa 6 prosentista 5 prosenttiin ottaen huomioon vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten pääomakustannusten vastaava väheneminen viime vuosina.

Yleisesti katsoen nämä suunnitellut muutokset pienentäisivät vakuutusalan riskimarginaaleja EU:ssa yli 50 miljardilla eurolla, minkä ansiosta vakuutusala voisi lisätä sijoituksiaan EU:n yrityksiin.

Volatiliteettikorjaus

Monet vakuutusyhtiöt ovat halukkaita pitämään merkittävän osan varoistaan hallussaan pitkään. Hallussa pidettyjen varojen arvon lyhyen aikavälin vaihtelut otetaan kuitenkin huomioon laskettaessa vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusasemaa. Näin tehdään siitä huolimatta, että vakuutusyhtiö saattaa pitää varoja hallussaan pitkään, jolloin se ei välttämättä realisoi tappioita kyseisenä aikana. Volatiliteettikorjauksella pyritään lieventämään vakuutuksenantajien vakavaraisuuden lyhyen aikavälin volatiliteettia ottamalla huomioon niiden toiminnan pitkäkestoisuus. Sillä vähennetään luottomarginaalien lyhyen aikavälin muutosten vaikutusta vakuutusvelkojen arvostamiseen ja vähennetään siten pääomavarojen volatiliteettia.

Ehdotetussa direktiivissä volatiliteettikorjauksen perustana oleva riskikorjattu luottomarginaali on prosentuaalisesti nykyistä suurempi. Tästä muutoksesta johtuva suurempi volatiliteettikorjaus voi kompensoida paremmin omaisuuserien hintojen vaihteluja vakuutusvelkojen arvostuksessa.

Toisaalta kokemus on osoittanut myös, että volatiliteettikorjauksen vaikutus velkojen arvoon voi olla suurempi kuin omaisuuserien hintojen muutokset. Tällainen liian suuri

volatiliteettikorjaus vähentää keinotekoisesti vakuutusyritysten vakuutusteknistä vastuuvelkaa, minkä vuoksi ehdotettu direktiivi sisältää suojatoimen, jolla puututaan tähän ongelmaan.

Suojatoimena käytetään volatiliteettikorjaukseen sisältyvää yrityskohtaista osatekijää, joka olisi määritettävä tarkemmin delegoiduissa säädöksissä. Komissio ottaa huomioon EIOPAn lausunnon harkitessaan, miten tällainen osatekijä olisi laskettava, ja mahdollisesti muuttaa delegoitua asetusta, jotta voidaan puuttua ylityksiin, jotka johtuvat eroista varojen luottomarginaaliherkkyydessä ja velkojen korkoherkkyydessä.

Vastaavuuskorjaus

Komissio harkitsee myös, onko delegoituun asetukseen tehtävä EIOPAn lausunnon mukaisia muutoksia, jotka liittyvät hajautusetuja ja varojen hyväksyttävyyttä koskeviin sääntöihin vastaavuuskorjauksen yhteydessä.

Jos vakuutusyhtiö pitää joukkovelkakirjalainoja tai muita ominaisuuksiltaan samantyyppisiä omaisuuseriä erääntymispäivään saakka, kyseisten omaisuuserien spreadien muutokset eivät realisoidu tappioina. Vastaavuuskorjauksella on tarkoitus ottaa huomioon, että vakuutusyhtiöt pystyvät todennäköisemmin pitämään omaisuuseriä erääntymispäivään saakka, jos ne yksilöivät sijoitus- ja velkasalkut, joilla on toisiaan vastaavat kassavirrat, jäljempänä ’vastaavuuskorjauskanta’, ja hoitavat tällaisia salkkuja muusta liiketoiminnastaan erillään. Tarkemmin sanottuna vastaavuuskorjauksella osa vastaavuuskorjauskantoihin sisältyvien omaisuuserien arvon sellaisista muutoksista, jotka liittyvät osto- ja myyntihinnan erotuksen muutoksiin, kompensoidaan kyseisiin vastaavuuskorjauskantoihin sisältyvien velkojen arvon muutoksilla. Tätä varten voidaan sallia, että vakuutusyhtiöt lisäävät vastaavuuskorjauksen asiaankuuluvaan riskittömään korkokäyrään vakuutusvelkojen arvostamiseksi vastaavuuskorjauskannassa.

Koska on hyvin epätodennäköistä, että kaikki riskit toteutuvat samanaikaisesti, ja koska joillakin aloilla syntyneitä tappioita voidaan kompensoida toisilla aloilla saaduilla voitoilla, Solvenssi II -pääomavaatimukset tarjoavat yleensä eri riskityyppien väliseen hajauttamiseen liittyviä etuja. Koska vastaavuuskorjauskantaa hoidetaan erillään muusta yrityksestä, nykyisissä säännöissä kielletään hajautusetujen ottaminen huomioon näiden kahden välillä standardikaavan mukaisessa pääomavaatimusten laskennassa. EIOPA on kuitenkin todennut, että vastaavuuskorjauskannan erillinen hoitaminen ei sinänsä estä hajauttamista käytännössä ja että yleinen kielto soveltaa hajautusetuja standardikaavan mukaisessa laskennassa on voinut johtaa siihen, että vastaavuuskorjausta käyttävien yritysten pääomavaatimukset ovat tarpeettoman suuria. Sen vuoksi komissio harkitsee tämän yleisen kiellon poistamista vastaavuuskorjauskantojen yhteydessä, kuten EIOPA suosittelee. Vastaavuuskorjausta käyttävät yritykset, jotka laskevat pääomavaatimukset standardikaavan avulla, saisivat tällä tavoin enemmän hajautusetuja, jotka vähentäisivät niiden pääomavaatimuksia.

Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön suojatoimia, jotta vastaavuuskorjaus ei antaisi liian suurta kevennystä, kun vastaava salkku sisältää uudelleenjärjesteltyjä omaisuuseriä, jotka ovat riippuvaisia kohde-etuuksien arvon kehityksestä.

Hajautusedut

Toinen tapa, jolla vakuutus- ja jälleenvakuutusyhtiöitä voidaan kannustaa tarjoamaan pitkäaikaista rahoitusta, on ottaa eri markkinariskiluokkien väliseen hajauttamiseen liittyvät edut paremmin huomioon korrelaatioparametrien avulla. Komissio harkitsee, onko delegoitua asetusta aiheellista muuttaa EIOPAn lausunnon mukaisesti vahvistamalla korkomarginaaliriskin ja korkoriskin välinen korrelaatioparametri. Tällainen muutos antaisi enemmän varmuutta kuin nykyiset säännöt, joissa korrelaatioparametri riippuu siitä, onko yritys alttiina korkojen nousulle vai laskulle. Muutos johtaisi myös siihen, että näiden kahden riskin välinen hajauttaminen tuottaisi keskimäärin suurempia etuja.

Ekstrapolointi

Koroilla on merkittävä vaikutus siihen, kuinka suuria määriä vakuutus- ja jälleenvakuutusyhtiöiden on varattava tulevia korvauksia ja etuuksia varten. Sen vuoksi korkojen hallinta on ratkaisevan tärkeää vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan kannalta, ja vakavaraisuussääntöjen olisi tarjottava asianmukaisia kannustimia niiden hallintaan.

Vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksillä on velvoitteita, jotka voivat johtaa korvausten tai etuuksien maksamiseen hyvin pitkälle tulevaisuuteen. Tämä vakuutustoiminnalle luonteenomainen pitkäkestoisuus edellyttää korkojen ekstrapolointia, koska korkoja voidaan tarkkailla finanssimarkkinoilla vain tiettyihin maturiteetteihin saakka.

Koska vakuutuksenantajat käyttävät pääasiassa joukkovelkakirjoja, lainoja tai vastaavia kiinteätuottoisia sijoituksia vastuidensa kattamiseen, on kohtuullista määrittää ekstrapoloinnin lähtökohta joukkolainamarkkinoiden syvyyden perusteella. Tietoja on kuitenkin saatavissa myös muiden rahoitusinstrumenttien kuin joukkovelkakirjojen pidemmistä koroista. Ehdotetussa direktiivissä esitetään muutoksia riskittömien korkojen ekstrapolointia koskeviin periaatteisiin, jotta voidaan varmistaa vakuutuksenottajien asianmukainen suoja. Ehdotuksessa siirretään komissiolle valta vahvistaa ekstrapolointikaava, jotta ekstrapolointimenetelmässä voidaan ottaa huomioon pidempiä korkoja koskevat tiedot, jos niitä on saatavilla. Näin vältytään passiivisuudelta ja varmistetaan asianmukaiset kannustimet.

Komissio harkitsee EIOPAn ehdottaman kaavan ja parametrien käyttöä tähän tarkoitukseen.

Koska uusi ekstrapolointimenetelmä vaikuttaa merkittävästi vakuutuksenantajien pääomaresursseihin useilla markkinoilla, direktiiviehdotuksessa esitetään, että menetelmä otetaan asteittainen käyttöön vuoden 2031 loppuun mennessä. Tällainen aikataulu vastaa Solvenssi II -direktiivin nykyisten siirtymäsäännösten kestoa. Asteittaisella käyttöönotolla vältetään häiriöt, kun uuden ekstrapolointimenetelmän vaikutukset ilmenevät vähitellen.

Korkoriskin pääomavaatimuksen laskenta

Viimeaikaiset analyysit ovat osoittaneet, että Solvenssi II -direktiivin säännöt eivät ilmennä riittävästi korkojen muutoksiin liittyviä riskejä, jos korot ovat alhaiset tai jopa negatiiviset.

Sen vuoksi standardikaavan mukaista korkoriskin pääomavaatimusta olisi tarkistettava, jotta voidaan ottaa huomioon viime vuosina alhaisesta korkotasosta saadut kokemukset.

Lisäksi standardikaavan mukaisen laskennan olisi oltava yhdenmukainen sen menetelmän kanssa, jolla määritetään riskittömät korot velkojen arvostamista varten, mikä koskee erityisesti ekstrapolointia.

Sen vuoksi komissio harkitsee, onko standardikaavan mukaista korkoriskin pääomavaatimuksen laskentaa muutettava EIOPAn lausunnon perusteella, lukuun ottamatta mahdollisuutta pitkien korkojen ekstrapolointiin.

Tätä varten kunkin valuutan stressatut riskittömät korot maturiteeteille peruskäyrän ekstrapoloinnin lähtökohtaan saakka johdetaan EIOPAn lausunnossaan ehdottaman menetelmän ja parametrien perusteella[15]. Jäljellä olevat korot voidaan ekstrapoloida samalla tavalla perusskenaarion riskittöminä korkoina mutta kohti stressattua korkokäyrän päätekorkoa[16].

Komissio harkitsee, onko aiheellista toimia samoin kuin ekstrapolointisääntöjä koskevissa muutoksissa ja ottaa standardikaavan mukaista korkoriskin laskentaa koskevat muutokset asteittain käyttöön viiden vuoden kuluessa muutosten hyväksymisestä, kuten EIOPA ehdottaa lausunnossaan.

Riskienvähentämistekniikoiden laajempi huomioon ottaminen standardikaavassa

Komissio harkitsee, pitäisikö innovatiiviset tavat määrittää vakuutuksenantajien ja niiden jälleenvakuuttajien välinen ei-suhteellinen tappionjako ottaa standardikaavassa laajemmin huomioon, kuten EIOPA ehdottaa lausunnossaan. Mahdollinen riskien aliarvioiminen voidaan tässä yhteydessä sulkea pois ottamalla käyttöön suojatoimia.

Valtiontukisääntöjen mukaisten takuiden tai jälleenvakuutuksen vaikutus

Komissio harkitsee myös, onko aiheellista selkeyttää, miten jäsenvaltioiden myöntämien takuiden tai jälleenvakuutuksen riskiä vähentävä vaikutus otetaan EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti huomioon vakuutus- ja markkinariskien yhteydessä.

Monet jäsenvaltiot ottivat tällaisia järjestelmiä käyttöön covid-19-kriisin aikana[17] varmistaakseen, että luottovakuutuksenantajat pystyivät edelleen tarjoamaan yrityksille suojaa poikkeuksellisista taloudellisista olosuhteista huolimatta.

Kiinnelainat

Lisäksi on jatkettava vakuutuksenantajien alulle panemiin kiinnelainoihin liittyvää riskinarviointityötä, jotta vältetään eri alojen sääntelyerojen hyväksikäytön riski. Tässä

[15] Komissiolle antamassaan lausunnossa EIOPA neuvoo tarkistamaan korkoriskin kalibrointia standardikaavassa ja ehdottaa uutta menetelmää (”suhteellisen siirtymän menetelmää”), jotta korkohäiriöt voidaan mallintaa paremmin korkotason ollessa alhainen.

[16] Ottaen huomioon yhden vuoden aikajänteen vakavaraisuuspääomavaatimuksen laskennassa sekä menetelmän, jolla korkokäyrän päätekorko määritetään ja päivitetään, komissio harkitsee korkokäyrän päätekoron stressaamista siten, että se on 15 peruspistettä alhaisempi tai tapauksen mukaan korkeampi kuin ”tavanomainen” korkokäyrän päätekorko stressiskenaariossa.

[17] Belgia (valtiontukiasia SA.57188, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksillä SA.58045, SA.59113 ja SA.60548), Tanska (SA.57112, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä SA.59637), Ranska (SA.56903, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksillä SA.59571 ja SA.63316, sekä SA.57607), Saksa (SA.56941, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä SA.60071), Italia (SA.57937, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä SA.59681), Liettua (SA.58540), Luxemburg (SA.57708, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä SA.59682), Alankomaat (SA.57095, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä SA.60287), Puola (SA.59800), Portugali (SA.58082), Romania (SA.58531), Espanja (SA.58458, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä SA.63690). Kaikki nämä maat toteuttivat toimia, joilla tuettiin luottovakuutusten antamista covid-19-kriisin aikana.

yhteydessä komissio harkitsee delegoitujen säädösten muuttamista, jotta standardikaavan mukaisen kiinnelainoihin liittyvän vastapuoliriskin kalibrointi saadaan vastaamaan paremmin pankkialan luottoriskikehystä.

5. MUU KÄYNNISSÄ OLEVA TYÖ SOLVENSSI II -TARKISTUKSEN LISÄKSI

Edellisissä jaksoissa kuvatun tarkistamisen lisäksi komissio on arvioinut mahdollisuutta yhdenmukaistaa vakuutustakuujärjestelmiä koskevia sääntöjä ja seurannut, mikä rooli vakuutuksilla on ollut pandemioiden aikana liiketoiminnan keskeytymisen yhteydessä. Komissio jatkaa tätä työtä, joka saattaa johtaa uusiin aloitteisiin.

5.1. Vakuutustakuujärjestelmät

Vakuutusala kerää maksuja vakuutustakuujärjestelmiin, jotka viime kädessä tarjoavat vakuutuksenottajille, edunsaajille ja vahingon kärsineille suojan siinä tapauksessa, että niiden vakuutuksenantajat joutuvat vakaviin vaikeuksiin eivätkä kykene täyttämään sopimusvelvoitteitaan

EU:ssa ei tällä hetkellä ole yhdenmukaistettua kehystä näille järjestelmille[18]. Useimmat jäsenvaltiot ovat perustaneet yhden tai useamman järjestelmän – usein siitä syystä, että vakuutuksenantajat ovat laiminlyöneet velvoitteitaan – mutta nämä järjestelmät eroavat toisistaan soveltamisalaltaan, ominaisuuksiltaan ja rakenteeltaan. Vuonna 2020 Solvenssi II -tarkistuksesta antamassaan lausunnossa EIOPA suositteli kansallisten takuujärjestelmien yhdenmukaistamista EU:n tasolla joidenkin vähimmäisperiaatteiden pohjalta.

Viimeisenä keinona toimivien yhdenmukaisten turvaverkkojen luominen voisi lisätä luottamusta vakuutusalan sisämarkkinoihin.

Jos Euroopassa otetaan käyttöön näitä järjestelmiä koskevat yhteiset vähimmäissäännöt, siitä voisi aiheutua merkittäviä täytäntöönpanokustannuksia vakuutuksenantajille erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa ei vielä ole tällaista järjestelmää tai joissa uusien sääntöjen noudattaminen vaatisi nykyisten järjestelmien muuttamista.

Komissio on arvioinut kaikkia näitä vaikutuksia Solvenssi II -tarkistuksen yhteydessä[19] ja katsoo, ettei tässä vaiheessa ole aiheellista yhdenmukaistaa vakuutustakuujärjestelmiä koskevia sääntöjä, kun otetaan huomioon covid-19-pandemian aiheuttama taloudellinen epävarmuus ja tarve keskittyä talouden elvyttämiseen.

Komissio on kuitenkin sitoutunut arvioimaan yhdenmukaistamisen tarvetta ja ajoitusta tulevaisuudessa uudelleen, koska tällaiset toimet parantaisivat merkittävästi vakuutuksenottajien suojaa koko EU:ssa.

[18] Lainsäädäntövallan käyttäjät sopivat kesäkuussa 2021 liikennevakuutusdirektiivin (2009/103/EY) tarkistuksesta, jossa edellytetään, että jäsenvaltiot nimeävät hallinnollisen elimen maksamaan korvauksia onnettomuuksien uhreille, joilla on maksukyvyttömän yrityksen antama vakuutus. Päätös lykätä vakuutustakuujärjestelmiin liittyvää työtä ei vaikuta tähän lainsäädäntötekstiin.
[19] SWD(2021) 260.

5.2. Vakuutusten merkitys pandemioiden ja muiden laajamittaisten häiriötapahtumien aikana

Covid-19-**pandemia** on tuonut esiin joitakin kysymyksiä, jotka liittyvät vakuutuksenantajien ja jälleenvakuuttajien tehtävään suojata vakuutuksenottajia koko järjestelmään vaikuttavien ja taloutta häiritsevien tapahtumien seurauksilta erityisesti silloin, kun hallitukset päättävät sulkea julkista toimintaa ja yksityistä liiketoimintaa.

On syytä ottaa oppia näistä kokemuksista ja määritellä keinoja, joilla yhteiskunta voi valmistautua paremmin tuleviin laajamittaisiin häiriöihin.

Pandemia on osoittanut tarpeelliseksi antaa selkeämpää ja yksinkertaisempaa tietoa vakuutusturvan ehdoista ja kuluttajille tarjottavista takuista etenkin, kun on kyse liiketoiminnan keskeytymisestä ja matkavakuutuksista. Lisäksi on varmistettava jatkuvasti, että vakuutustuotteet vastaavat edelleen kuluttajien tarpeita. Tästä syystä komissio aikoo tehdä tiivistä yhteistyötä EIOPAn kanssa tehostaakseen vakuutustuotteiden valvontaa ja analysoidakseen kuluttajien tarpeita ja odotuksia pandemian jälkeisessä ympäristössä.

Pidemmällä aikavälillä komissio pohtii, onko mahdollista toteuttaa toimia, joilla voidaan varautua pandemioihin ja vastaaviin tapahtumiin ja selviytyä niistä paremmin, esimerkiksi käyttämällä ennakointivalmiuksia. Tätä varten se käy kaikkien sidosryhmien kanssa keskusteluja, joissa tarkastellaan mekanismeja ja kannustimia, joiden avulla voidaan lisätä tietoisuutta pandemioihin liittyvistä riskeistä ja parantaa vakuutusturvaa niiden osalta, mukaan lukien ”muusta kuin vahingosta johtuvaan liiketoiminnan keskeytymiseen liittyvät riskit”, sekä parantaa talouden kykyä selviytyä erilaisista laajamittaisista tapahtumista.

Tämä monitahoinen keskustelu edellyttää erityyppisten järjestelmäriskien vakuutuskelpoisuuden arviointia. Siinä on myös otettava huomioon useita haasteita, joista yksi on käytettävissä olevien taloudellisten resurssien arvioiminen pandemian jälkeisessä tilanteessa, sekä elpymisvaiheen yleinen tilanne, jotta voidaan parantaa kykyä selviytyä tulevista epävarmoista tapahtumista.

Tässä yhteydessä on arvioitava myös, kykeneekö vakuutusala tarjoamaan tehostettua vakuutusturvaa pandemioihin liittyvien riskien varalta, ja luotava ennakointivalmiuksien pohjalta tarkka käsitys siitä, millaisia vakuutustuotteita erikokoiset yritykset tarvitsevat pandemian jälkeisessä tilanteessa.

EIOPA on hankkinut tämän alan asiantuntemusta ja aloittanut jo selvitystyön arvioidakseen vaihtoehtoja ja toimenpiteitä, jotka koskevan pandemiaan liittyvien tappioiden vakuutuskelpoisuutta. Niihin kuuluvat myös pandemiariskien ehkäisymekanismit ja erilaiset vakuutusturvan muodot, joilla suojaudutaan liiketoiminnan keskeytymisriskeiltä pandemioiden aikana.

Komissio jatkaa EIOPAn ja kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa tiivistä yhteistyötä, jossa käsitellään joitakin sellaisten edellä mainittujen vakuutusten osatekijöitä, jotka antavat turvan liiketoiminnan keskeytymisen varalta pandemioiden aikana.

Covid-19-pandemian aikana saatujen kokemusten lisäksi tulvat ja tulipalot, joita esiintyi Euroopassa vuoden 2021 kesäkuukausina, muistuttivat jälleen kerran ilmastokriisin

voimistuvista vaikutuksista sekä siitä, kuinka tärkeää on lisätä tietoisuutta **ilmastoriskeihin liittyvän vakuutusturvan** eduista. Vaikka vakuutuksenantajat maksoivat suuria korvauksia, kiinteistöjen omistajille koituneet kokonaisvahingot olivat huomattavasti suurempia, eikä monia kiinteistöjä ollut vakuutettu kärsityn vahingon varalta lainkaan.

Ilmastoriskeihin liittyvä vakuutusturva on erilainen eri jäsenvaltioissa, ja ilmastoriskeistä aiheutuneiden menetysten keskimääräinen vakuutuskorvaus on joissakin osissa Eurooppaa ollut niinkin alhainen kuin 5 prosenttia tai jopa vähemmän. Ilmastonmuutos voi pahentaa tätä ongelmaa aiheuttamalla lisävaaroja, kuten vakavaa kausittaista vesipulaa.

Analysoidakseen ongelmia ja tehostaakseen ilmastonsuojeluvajetta lieventäviä toimia komissio käynnistää viimeistään vuonna 2022 ilmastokestävyyttä koskevan vuoropuhelun, joka tuo yhteen vakuutuksenantajia, jälleenvakuuttajia, viranomaisia ja muita asiaankuuluvia sidosryhmiä.

6. PÄÄTELMÄT

Yhteenvetona voidaan todeta, että vakuutus- ja jälleenvakuutusalalla on keskeinen rooli useiden EU:n ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Solvenssi II -tarkistuksella on tässä yhteydessä suuri merkitys, koska se parantaa alan häiriönsietokykyä ja tehokkuutta ja sen sijoituskapasiteettia.

Sen vuoksi komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa etenemään nopeasti toimielinten välisissä neuvotteluissa, joissa käsitellään direktiivin 2009/138/EY muutoksia ja vakuutuksenantajien kriisinratkaisukehyksen luomista.