

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sol-
venssi II)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 10 päivänä heinäkuuta 2007 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neu-

voston direktiiviksi vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä marraskuuta 2007

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*

Vanhempi hallitussihteeri Mari Pekonen-Ranta

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI VAKUUTUS- JA JÄLLEENVAKUUTUSTOIMINNAN ALOITTAMISESTA JA HARJOITTAMISESTA (SOLVENSSI II); KOM(2007) 361 LOPULLINEN

Oikeusperusta ja sääntelymenettely

Ehdotus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohtaan ja 55 artiklaan, jotka muodostavat oikeusperustan rahamarkkinoiden sisämarkkinoiden muodostamiseen tähtäävien toimenpiteiden hyväksymiselle. Päätöksenteossa noudatetaan perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä määräenemmistö- ja yhteispäätösmenettelyä.

Direktiivissä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle. Täytäntöönpanovaltuuksien käyttämisessä komissiota avustaa komission päätöksellä 2004/9/EY perustettu Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitea (EIOPC). Komission hyväksymät toimenpiteet noudattavat pääasiassa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä, joista säädetään päätöksen 1999/468/EY 5a artiklan 1–4 kohdassa ja 7 artiklassa.

1. Ehdotuksen tausta ja tavoite

Solvenssi II -ehdotuksen tarkoituksena on luoda uudet, yhtenäiset vakavaraisuusvaatimukset vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksille EU:ssa sekä yhtenäiset periaatteet vakuutusvalvonalle. Uudistuksen merkitys on erittäin suuri Euroopan vakuutusosalalle ja viranomaisille. Komission ehdotus sisältää myös 13 vakuutusalan voimassa olevan direktiivin yhdistämisen niiden pääasiallista sisältöä muuttamatta. Uudelta osaltaan komission ehdotus on pääosin ns. maksimiharmonisointia, joten sillä yhtenäistetään jäsenmaiden vakavaraisuussääntelyä sekä valvontaa. Ehdotuksella pyritään lähentämään vakuutus- ja muun finanssialan valvonnan periaatteita toisiinsa.

Henki- ja vahinkovakuutusyritysten vakavaraisuusvaatimuksia koskeva EU-sääntely

on peräisin 1970-luvulta. Direktiivejä on muutettu useaan otteeseen, vakavaraisuussääntelyn osalta viimeksi ns. Solvenssi I-direktiiveillä 2002. Näihin direktiiveihin perustuvat nykyiset EU:n vakavaraisuusvaatimukset ovat hyvin kaavamaiset eikä niissä huomioida kaikkia vakuutustoimintaan liittyviä riskejä. Monilla EU-mailla onkin direktiiveistä tulevien vaatimusten ohella vakuutusyrityksille säädettyjä lisävaatimuksia. Myös valvontakäytännöissä on maakohtaisia eroja. Jälleenvakuutusyritykset on tuotu vastaavan sääntelyn piiriin vuonna 2005 annettulla direktiivillä.

Solvenssi II-uudistuksen tarkoituksena on saattaa sääntely vastaamaan rahoitus- ja vakuutusmarkkinoilla tapahtuneita viimeaikaista muutoksia neuvoston paremman sääntelyn ohje lman mukaisesti sekä yhtenäistää eri jäsenmaiden toisistaan eroavaa sääntelyä sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi. Uudistuneen vakavaraisuussääntelyn tavoitteena on vakuutettujen etujen turvan parantaminen. Tarkoitus on myös, että vakuutusyritysten taloudellisen informaation läpinäkyvyys parane. Uudistus myös kannustaa kehittyneempien riskienhallintajärjestelmien käyttöönottamiseen vakuutusyrityksissä. Tavoitteena on myös uudistaa valvontajärjestelmää, edistää vakuutusmarkkinoiden yhtenäistymistä sekä parantaa eurooppalaisen vakuutusalan kansainvälistä kilpailukykyä.

Komission ehdotus on valmisteltu ns. Lamfalussy-menetelyyn perustuen. Menettelyssä sovellettaisiin komitologiapäätöksen 1999/468/EY 5a ja 7 artiklan mukaista uutta valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä. Direktiiviehdotuksen valmistelutyö on tehty komission asiantuntijatyöryhmässä, jota Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvojen komitea (CEIOPS) on avustanut EIOPC:n sille antamien toimeksiantojen pohjalta. Komission

arvioiman aikataulun mukaan ehdotus käsiteltäisiin neuvostossa ja parlamentissa vuoden 2008 loppuun mennessä, vuoden 2010 loppupuolella hyväksyttäisiin täytäntöönpanotoimet, ja uusi järjestelmä voisi tulla voimaan jäsenmaissa vuoden 2012 aikana.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksella uudistetaan vakavaraisuusvaatimuksia niin, että ne ottavat vakuutusyrityksen riskit huomioon nykyistä paremmin. Ne myös mahdollistavat yrityskohitaiseen riskiarvioon sopeutettujen vakavaraisuusvaatimusten käytön. Myös yritysten riskienhallinnalle ja hallintokäytännölle asetetaan yhtenäiset, korkeat vaatimukset. Lisäksi on tarkoitus yhtenäistää vastuuvelan laskennan ja varojen arvostamisen käytännöt, ottaen myös huomioon kansainvälisten tilinpäätösstandardien uudistuksen (IFRS) periaatteet. Uudistuneet säännökset edellyttävät myös vakuutusvalvojien valvontaprosessien uudistamista ja yhteistyön lisäämistä muiden valvojien kanssa. Ehdotus yhtenäistää valvojien valvontavaltuuksia ja -käytäntöjä.

Ehdotuksen pääperiaatteet vastaavat monilta osin luottolaitosten uudistettua vakavaraisuussääntelyä (Basel II).

Valvontavastuuseen ehdotetaan olennaista muutosta vakuutusyritysryhmien valvonnan osalta. Lähtökohtaisesti ehdotuksessa valvontavastuu on edelleen ensisijaisesti vakuutusyrityksen kotimaan valvojalla (home supervisor), jos yritys ei kuulu vakuutusyritysryhmään. Sivukonttoreiden osalta myös sivukonttorin sijaintimaan valvojalla (host supervisor) on tietty valvontavastuu ja -oikeus. Vakuutusyritysryhmiä koskevasta ryhmävalvonnasta olisi sen sijaan vastuussa ryhmävalvoja (group supervisor).

Vakuutusryhmien valvonnan tehostamiseksi uudistuksessa keskitetään valvontaa merkittävästi ryhmävalvojalle (group supervisor) ja tietyissä tapauksissa tytäryhtiöiden kotimaisten valvojien (home supervisors) toimivaltuuksia rajataan. Ryhmien vakavaraisuuden laskennasta on myös omat erilliset säännöksensä.

Suurta osaa uusista säännöksistä tullaan täydentämään täytäntöönpanotoimenpiteillä.

Direktiivi sisältää myös 13 voimassa ole-

van vakuutusalan direktiivin yhdistämisen. Yhdistäminen on tehty siten, että voimassa olevien säännösten sisältöä on muutettu mahdollisimman vähän lukuunottamatta ryhmävalvontaa koskevia säännöksiä.

Sovellettamisala

Direktiiviä sovelletaan pääosin nykyiseen tapaan henki-, vahinko- ja jälleenvakuutusyrityksiin. Nykyisin direktiivin ulkopuolella ovat pienet keskinäiset yritykset, jotka täyttävät tietyt toiminnan edellytykset sekä alittavat maksutuloltaan 5 miljoonaa euroa. Ehdotuksen mukaan direktiivin ulkopuolelle rajataan vuotuiselta vakuutusmaksutuloltaan alle 5 miljoonan euron yritykset yhtiötyypistä riippumatta. Lisäksi eräät yksittäiset yritykset tai yhtiötyypit on pysyvästi rajattu sovellettamisalan ulkopuolelle. Direktiiviä ei nykyiseen tapaan myöskään sovellettaisi eläkerahastoihin joista säädetään direktiivissä 2003/41/EY, eli Suomen osalta eläkesäätiöihin ja -kassoihin. Direktiiviä ei sovellettaisi Suomen lakisäätöiseen työeläkejärjestelmään.

Ehdotus ei sisällä muutoksia nykyisiin lainvalintasäännöksiin. Samojen säännösten selkeyttäminen ja muuttaminen on esillä yleisen sopimusten lainvalintaa koskevan ns. Rooma I-asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Tässä käsittelyssä käyty keskustelu säännösten muuttamisen ja selkeyttämisen tarpeesta saattaa nousta esille myös Solvenssi II-ehdotuksen yhteydessä.

Vakavaraisuussääntely ja valvontaprosessit

Vakavaraisuusuudistuksen keskeisimmät alueet ovat seuraavat:

1) yhtenäistetyt vakavaraisuusvaatimukset perustuvat vakuutusyrityksen todelliseen taloudelliseen asemaan ja riskiprofiiliin,

2) kaikki olennaiset riskit otetaan huomioon vakavaraisuusvaatimuksissa (vakuutusriskit, markkinariskit, luottoriskit, operatiiviset riskit),

3) vakuutusyrityksen vakavaraisuutta seurataan kahden rajan avulla: Vakavaraisuuspääomavaatimus (Solvency Capital Requirement SCR) heijastaa sitä pääomamäärää, joka vakuutusyrityksellä on oltava, jotta

se kestäisi merkittäviä ennakoimattomia tapioita ja kykene olemaan riittävän luotettava vakuutuksenottajien kannalta. Vähimmäispääomavaatimus (Minimum Capital Requirement MCR) osoittaa tason, jonka alittaminen vaarantaa huomattavasti vakuutuksenottajien etuja. Tämän tason alittaminen laukaisee tiukat valvontatoimet,

4) vakuutusyritykset voivat valita, käyttävätkö ne vakavaraisuuspääomavaatimuksen laskemisessa standardimenetelmää vai valvojan hyväksymää sisäistä mallia. Pienten vakuutusyritysten aseman helpottamiseksi ehdotus sisältää mahdollisuuden käyttää standardimenetelmää yksinkertaistettuna. Vakavaraisuusvaatimuksen standardikaavan rakenne on määritelty direktiivissä, mutta tarkempi vaatimustason ja parametrien valinta toteutetaan pääosin täytäntöönpanotoimenpiteillä, direktiivissä esitettyjen raamien puitteissa,

5) sisäinen malli voi korvata koko standardikaavan tai osan siitä. Käytettävän sisäisen mallin hyväksymiselle on säädetty tiukat ehdot: sen käyttö on perusteltava, se on dokumentoitava ja validoitava ja sen on taattava sama turvaavuustaso kuin standardimenetelmän,

6) vähimmäispääomavaatimuksella on lisäksi absoluuttinen alaraja, joksi ehdotetaan vahinko- ja jälleenvakuutusyrityksissä 1 000 000 euroa ja henkivakuutusyrityksissä 2 000 000 euroa,

7) jos vakuutusyrityksen riskiprofiili poikkeaa merkittävästi standardikaavan perusoletuksista, valvoja voi myös esittää vaatimuksen, että yritys kehittäisi sisäisen mallin. Tällöin valvoja voi asettaa yritykselle lisäpääomavaatimuksen siihen asti, kun sisäinen malli on kehitetty. Vastaavasti voidaan menetellä, jos vakuutusyrityksen sisäisen mallin perusoletuksia eivät enää vastaa yrityksen tilannetta tai jos yrityksen hallintojärjestelmä ei vastaa direktiivin vaatimuksia. Ehdotuksen säännökset antavat valvojalle laajan harkintavallan lisäpääoman vaatimista koskevissa tilanteissa, tosin täytäntöönpanotoimenpiteillä on tarkoitus säätää tarkemmin lisäpääomavaatimuksen käytöstä ja vaatimuksen laskemisesta,

8) pääomavaatimusten katteeksi kelpaavat varat ryhmitellään kolmeen luokkaan, luokit-

teluperusteina mm. pysyvyys, tappion kanto-kyky ja varoihin liittyvät kustannukset. Vähimmäispääomavaatimuksen kattamiseen kelpaavilla varoilla on tiukemmat kriteerit kuin vakavaraisuuspääomavaatimuksen katteella vastuuvelan laskentaan ja varojen arvostamiseen sovelletaan markkina-arvoista (fair value) lähestymistapaa. Vastuuvetka lasketaan pääsääntöisesti todennäköisimpiin olettamuksiin perustuvan arvion (best estimate) ja riskimarginaalin summana,

9) yhteisössä sijaitseviin riskitilanteisiin liittyvän vastuuvelan kattamiseen tarkoitettujen varojen on sijaittava yhteisössä,

10) uudistaa vakuutusyritysryhmien valvontaa. Säännöksissä painotetaan vakuutusyrityksen johdon vastuuta yrityksen hallinnoinnin ja riskinhallinnan järjestämisestä ennakoivalla, tehokkaalla ja läpinäkyvällä tavalla,

11) säännökset kannustavat vakuutusyrityksiä kehittämään riskienhallintaa mm. sisäisten mallien kehittämisen kautta,

12) yhtenäistää yritysten valvontaraportointia ja tietojen julkistamisvelvoitteita.

Valvojan toimivaltuudet ja vakuutusyrityksen tiedonantovelvollisuus

Ehdotuksen tavoitteena on yhtenäistää valvontakäytäntöjä. Ehdotus sisältää määräyksiä valvontaviranomaisten valvontavaltuuksille asetettavista vaatimuksista. Ehdotuksen mukaan valvontaviranomaiselle tulisi antaa varsin laaja harkintavaltuus mm. lisäpääomavaatimuksen asettamisen ja valittavan vakavaraisuuden laskentamenetelmän hyväksymisen suhteen. Direktiivissä laajennetaan myös vakuutusyrityksen raportointivelvollisuutta vakuutusvalvojalle ja yrityksen velvollisuutta raportoida julkisesti taloudellisesta tilanteestaan. Näin on tarkoitus edistää läpinäkyvyyttä.

Ryhmävalvonta

Ehdotus poikkeaa voimassa olevasta vakuutusyritysryhmien valvontaa koskevasta sääntelystä, jossa yhtiötasolla kaikkien yhtiöiden valvonta on samanlaista ja ryhmään kohdistuu vain lisävalvontaa (ns. solo plus valvontamenettely). Uudistuksen mukaan

vakuutusyhtymäryhmän ryhmätason vakavaraisuusvalvonta tapahtuisi ryhmätasolla koordinoivan valvojan toimesta ja tietyissä tapauksissa tämä ryhmätason valvonta saat- taisi osin myös syrjäyttää tytäryhtiöiden omien vakavaraisuusvaatimusten valvomisen. Ehdotusta perustellaan tavoitteella parantaa vakuutusyhtymäryhmien kokonaisriskien val- vontaa. Ehdotuksen lähtökohdat ovat peräisin luottolaitosten vakavaraisuusdirektiivistä, mutta ehdotus menee tätä pidemmälle.

Ryhmävalvoja vastaisi ensisijaisesti kaikis- ta ryhmävalvonnan pääalueista (ryhmän va- kavaruus, ryhmäsisäiset tapahtumat, ris- kikeskittymät, riskihallinta ja sisäiset tarkas- tukset) yhteistyössä paikallisten valvojen kanssa. Ryhmävalvoja olisi kuitenkin usein toimivaltainen päättämään asioista itsenäises- ti. Ryhmävalvoja hyväksyisi mm. ryhmän si- säiset mallit. Kansalliset valvojat olisivat velvollisia toimittamaan tarvittavat tiedot ryhmävalvojalle.

Tilanteissa, joissa valvojan määräytymises- tä ei pystytty sopimaan, määräytyy ryhmäval- voja ehdotuksen säännöksiin, jotka ovat tois- taiseksi hyvin väljästi määriteltyjä eivätkä ne kattane kaikkia tilanteita.

Osassa sovellettavista ryhmän vakavarai- suuslaskentamenetelmistä ryhmä voisi hyö- dyntää ryhmän sisäistä riskien hajautusetua. Ryhmä voisi myös hakea lupaa käyttää ryh- mäkohtaista sisäistä mallia, mitä käytettäisiin ryhmän ja myös mukana olevien yritysten omien vakavaraisuuspääomavaatimusten las- kennassa.

Merkittävä uusi ehdotus on ryhmätuki eli ns. group-support -sääntely, jolla tarkoitetaan sitä, että ryhmään kuuluvan erillisen yrityk- sen vakavaraisuusvaatimuksen täyttämiseen voidaan osittain käyttää ryhmittymän emoyrityksen antamaa pääomalupausta (ryhmä- tuki). Ehdotuksen perusteluna on, että ryh- mällä on mahdollisuus hallinnoida pääomia tehokkaasti ja keskitetysti ryhmän tasolla.

Osittain ongelmallisena voidaan pitää eh- dotusta, jonka mukaan toisen jäsenmaan vi- ranomaisen päätöksellä, joka on tehty tämän jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä sovel- taen (joskin direktiivin asettamissa tiukoissa rajoissa ja säädetyn yhteisen neuvottelupro- sessin jälkeen, mutta myös valvojan harkin- ta-oikeutta käyttäen), voidaan asettaa toisen

valtion yrityksiä koskevia vaatimuksia. Tä- män yhteensopivuutta tukea antavan yhtiön varojen luovutukseen sovellettavan kansalli- sen ja muun EU:n yhtiöoikeudellisen ja vero- tusta koskevan sääntelyn kanssa ei ole selvi- tetty ehdotuksessa.

Ehdotuksen mukainen ryhmätuki vakava- raisuusvaatimusten täyttämiseksi mahdollis- taa ryhmittymän joustavan varojen käytön. Samalla se kuitenkin saattaa merkitä sitä, että osa ryhmittymän vakuutusyrityksistä ei pys- tyisi itsenäisesti täyttämään vakavaraisuus- vaatimuksiaan. Tilanteessa, jossa vähim- mäispääomavaatimukset eivät täyty, ryhmit- tymän muiden jäsenten tulisi ryhmätukena siirtää riittävät varat tarvitsevan yrityksen käyttöön. Ehdotus edellyttää tältäkin osin vä- hintään yhtiö- ja verotusoikeudellisten rajoi- tusten selvittämistä. Mikäli koko ryhmitty- män varat ovat riittämättömiä, siirtyy ehdo- tuksen mukaan vastuu konkurssimenettelystä kunkin yrityksen kansallisen valvojan vas- tuulle. Tällaisessa tilanteessa voi myös syn- tyä ongelma valvojen välisestä vastuunjaos- ta.

Vaikutusarviointi

Direktiiviehdotuksen lisäksi komissio on laatinut laajan vaikutusarvioinnin (Impact Assessment, SEC(2007) 871) ehdotuksesta. Arviointi kattaa ehdotuksen vaikutuksia mm. vakuutusyritysten toimintaan ja talouteen, vakuutusvalvojen organisaatioon, käytäntöi- hin ja resursseihin, kuluttajiin, kansantalou- teen ja rahoitusmarkkinoihin sekä talouden vakauteen. Vaikutusarvioinnin mukaan uudet vakavaraisuusvaatimukset sekä vaatimukset riskinhallinnasta ja raportoinnista lisäävät vakuutusyritysten kustannuksia lyhyellä ai- kavälillä. Kun uudistukset on toteutettu va- kuutusyrityksissä, uudistuksen hyödyt tulevat tasoitamaan kustannuksia.

Direktiiviehdotukseen liittyen CEIOPS on toteuttanut useita kvantitatiivisia vaikutusar- viointeja (Quantitative Impact Studies), joi- hin eurooppalaiset vakuutusyritykset ovat osallistuneet yrityskohtaisia laskelmia laati- malla. Nämä vaikutusarvioinnit jatkuvat edelleen. Näitä laskelmia käytetään apuna vaatimusten tasoa kalibroitaessa ja arvioita-

essa ehdotuksen vaikutuksia eri vakuutusyrityksiin.

3. Vaikutukset Suomessa

Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiivi ja täytäntöönpanosäännöt edellyttävät uudistuneiden vakavaraisuussäännösten vuoksi muutoksia kansalliseen vakuutus toimintaa koskevaan lainsäädäntöön, kuten vakuutusyhtiölakiin, vakuutusyhdistyslakiin ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettuun lakiin.

Puitedirektiiviä ja täytäntöönpanotoimenpiteitä täsmennetään CEIOPS:n antamilla yksityiskohtaisemmillä suosituksilla ja määräyksillä. Myös nämä edellyttävät muutoksia lakeihin, asetuksiin sekä Vakuutusvalvontaviraston määräyksiin ja ohjeisiin. Täytäntöönpanosääntöjen sekä CEIOPS:n suositusten ja ohjeiden vaikutus vakuutusalan lainsäädäntöön, määräyksiin ja ohjeisiin ei ole tällä hetkellä yksityiskohtaisesti arvioitavissa, koska niitä valmistellaan direktiiviehdotuksen neuvostokäsittelyn aikana, ja hyväksytään vasta neuvostokäsittelyn päätyttyä.

EU-tason vakavaraisuussääntelyn kehittämisen ja harmonisoinnin tason lisääntymisen myötä kansallisen sääntelyn tarve ja kansallisten optioiden käyttämisen mahdollisuus lainsäädännössä pienenee olennaisesti.

Ehdotuksessa on sijoituksia koskeva säännös (artikla 131), jonka mukaan yhteisössä sijaitseviin riskitilanteisiin liittyvä vastuuvaikeus on katettava yhteisössä sijaitsevilla varoilla. Nykyiset vahinko- ja henkivakuutusdirektiivit sisältävät saman pääsäännön, mutta lisäksi jäsenvaltiot voivat direktiivien mukaan myöntää lievennyksiä varojen sijaintia koskeviin sääntöihin. Tämän nojalla on säädetty vakuutusyhtiölain 10 luvun 3 d:ssä, että vakuutusyhtiöiden ETA-valtioissa sijaitsevia riskejä voidaan kattaa myös ETA-valtioiden ulkopuolisissa OECD-jäsenmaissa sijaitsevalla omaisuudella enintään kymmenen prosenttia vastuuvaikeuden bruttomäärästä. Komission ehdotus ei tässä muodossaan sisällä mahdollisuutta myöntää lievennyksiä varojen sijoittamista koskevasta pääsäännöstä.

Ehdotuksen ryhmävalvontaa koskevat säännökset tulisivat ehdotetussa muodossaan

muuttamaan vakuutusyhtyrühmien lisävalvontaa koskevan vakuutusyhtiölain valvontajärjestelmän periaatteita ja tämä vähentäisi merkittävästi kansallisen valvontaviranomaisen valvontamahdollisuuksia. Eri jäsenmaiden viranomaisten toimivallan siirtämistä koskevilla säännöksillä ja yritysyhtyrühmätukisäännöksillä saattaa lisäksi olla yhtiö- ja verotusoikeudellisia vaikutuksia. Vakuutusyhtyrühmien tiedonantovelvoitteita koskevien säännösten vaikutus vakuutusoppimislain tiedonantosäännöksiin on selvitettävä.

Valvontaviranomaisen laaja harkintavaltuus valvonnassa sekä norminantovallan lisääntyminen edellyttävät, että tällaiselle toiminnalle asetetaan kansallisessa lainsäädännössä selkeät ja tarkkarajaiset edellytykset. Perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaan (PeVL 43/2004) viranomaistoimivallan käytön edellytyksille ja viranomaisen harkintavallan ohjaamiselle on asetettava myös direktiivitasolla riittävän täsmällisen säännökset. Direktiiviehdotus sisältää kuitenkin tältä osin varsin laajoja valvontaviranomaiselle toimivaltuuksia antavia säännöksiä. Säännökset, jotka koskevat toimivaltuuksien delegointia valvontaviranomaisten komitealle (CEIOPS), luovat ehdotetussa muodossaan uutta toimivaltuutta tälle komitealle ja poikkeavat tältä osin nykyisestä sisämarkkinalainsäädännöstä. Direktiivitasolla voidaan asettaa tämäntyyppiselle komitealle ainoastaan rajattuja, tarkoin määriteltäviä tehtäviä.

Vaikutukset talouteen

Yhtenäinen vakavaraisuusvalvonta vakauttaa vakuutusyhtyrühmien toimintaa ja siten rahamarkkinoita Euroopassa ja lisää eurooppalaisen vakuutusalan kilpailukykyä. Ehdotuksen ei nykytiedon perusteella arvioida vaikuttavan olennaisesti suomalaisten vakuutusyhtyrühmien talouteen.

Vaikutukset vakuutusyhtyrühmille

Ehdotuksen katsotaan tuovan vakuutusyhtyrühmille etuja ottamalla yrityksen taloudellisen kokonaistilanteen paremmin huomioon sekä edellyttämällä ja suosimalla parempaa riskienhallintaa. Kilpailun tehostuminen vaikuttaa siihen, että tuotekehittely parantuu ja

tuotteiden hinnat saattavat alentua. Ehdotuksen edellyttämän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykyistä huomattavasti korkeampi taso aiheuttaa yrityksille kustannuksia, joiden suuruus voi vaihdella yrityksen koosta ja hallintorakenteesta riippuen. Vakuutusalan eurooppalainen järjestö CEA on kuitenkin arvioinut, että ottaen huomioon uudistuksen tuomat hyödyt, hallinnolliset kustannukset pysyvät vakuutusyrityksille kohtuullisina. Suomalaiset vakuutusyritykset ovat jo aloittaneet uudistukseen varautumisen. Vakuutusala ei tähän mennessä ole tuonut esiin, että olisi tiedossa uusien vaatimusten aiheuttavan ongelmia suomalaisille vakuutusyrityksille.

CEIOPS:n toteuttamien vaikutuslaskelmien jälkeen voidaan arvioida muuttuvatko suomalaisten vakuutusyritysten vakavaraisuusvaatimukset nykyisistä. Suomessa on tällä hetkellä säädetty kansallisesti direktiivejä korkeammista vakavaraisuusrajoista. Ryhmävalvontaa koskeva ehdotus vaikuttaisi myös suomalaisiin vakuutusyrityksiin. Ehdotuksen voidaan arvioida suosivan vakuutusryhmittymiä ja voi siten lisätä alan ryhmittymistä erityisesti rajojen yli. Tytäryhtiöiden osalta ehdotus alentaisi todennäköisesti vakavaraisuuden kattamiseen sidottua pääomaa.

Vaikutukset kuluttajille

Ehdotuksen tavoitteena on vakuutusyritysten vakavaraisuusaseman paraneminen mikä on eduksi myös kuluttajille. Ehdotus merkitsee vakuutettujen turvan paranemista. Yhtiöiden toiminnan tehostuminen voi alenevien hintojen ja paremman tuotekehittelyn osalta olla kuluttajille hyödyllistä. Ehdotuksella tavoitellaan yhteneväisempää säännöstöä, mikä parantaa kuluttajien mahdollisuutta vertailla vakuutusyritysten tilaa.

Toisaalta ehdotus voi lisätä vakuutusryhmittymien syntyä. Ryhmävalvontarakenteesta saattaa seurata, että valvontaa siirtyy kuluttajista kauemmaksi ja näin myös yksittäisen vakuutusyrityksen tilan arviointi vaikeutuu.

Vaikutukset vakuutusvalvonnalle

Vakuutusvalvonnalta ehdotus edellyttää vakavaraisuusvalvonnan prosessien perus-

teellista läpikäyntiä ja uudistamista monilta osin. Lisäksi ehdotus lisää entistä tiiviimpää yhteistyötä muiden vakuutusvalvojien kanssa, sekä yli rajojen toimivien vakuutusryhmittymien valvontayhteistyössä että valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi. Riittävien, asiantuntevien henkilöstöresurssien varmistamiseksi voidaan arvioida, että henkilöstön koulutuksen lisäksi tarvitaan jonkin verran lisähenkilöstöä.

Ehdotus on tytäryritysten sijaintivaltioiden valvonnan kannalta ongelmallinen. Valvontavastuu siirtyisi normaalioloissa vakavaraisuuden osalta osittain ryhmävalvojalle. Mikäli suomalainen vakuutuskenttä muodostuisi tytäryhtiövaltaiseksi, kansallinen valvonta vähenisi merkittävästi. Tämä olisi erityisen ongelmallista lakisääteisten vakuutusten (liikenne- ja tapaturmavakuutus) osalta. Ehdotuksessa ei ole määritelty kansalliselle valvojalle valtuuksia lukuun ottamatta tiedonsaantioikeutta. Sisäisten mallien valinnan ja ryhmätuen osalta lopullinen päätösvalta on ryhmävalvojalla. Menettelytapoja koskevaa säännöstöä tulisi vähintään täsmentää siten, että myös asianomaisen laitoksen valvonnasta vastaavalle kansalliselle valvojalle turvaan kaikissa oloissa riittävä osallistumis oikeus päätöksentekoon ja myös riittävä toimivaltaoikeus vakuutuksenottajien ja vakuutettujen etujen turvaamiseksi.

4. Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen jäljempänä esitettävin varaumin. Suomi kannattaa uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita, joiden mukaan vakuutusyritysten korkean tason vakavaraisuusvaatimukset yhtenäistetään ja uudistetaan siten, että ne ottavat aiempaa paremmin huomioon vakuutus toiminnan erilaiset riskit. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan vakavaraisuusuudistus tähtää vakuutuksenottajien ja edunsaajien etujen turvan paranemiseen. Suomi suhtautuu myönteisesti ehdotuksen vakuutusvalvontaa harmonisoiviin säännöksiin.

Koska ehdotus on puitedirektiivi, tavoitteiden oikeansuuntainen täyttyminen on varmistettava myös myöhemmin annettavissa täytäntöönpanotoimissa. Suomi kannattaa kodi-

fiointia koskevien osien hyväksymistä sillä edellytyksin, että yhdistämisessä tehtävät muutokset eivät olennaisesti vaikuta säännösten nykyiseen sisältöön.

Valtioneuvosto katsoo, että yhteisössä sijaitseviin riskitilanteisiin liittyvän vastuuvelan kattamiseen tarkoitettuja varoja koskevan säännön (artikla 131) tulisi olla samansisältöinen kuin nyt voimassa olevissa direktiiveissä. Jäsenvaltioilla tulisi olla mahdollisuus myöntää lievennyksiä pääsäännöstä, jonka mukaan vastuuvelan kattamiseen tarkoitettujen varojen on sijaittava yhteisön alueella.

Ryhmävalvontaa koskevien säännösten osalta Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että ryhmittymien valvontaa tehostetaan. Ehdotuksessa on kuitenkin turvattava ryhmittymän tytäryhtiöiden valvojille riittävä toimivalta- ja osallistumisoikeus. Samalla Suomi katsoo, että ryhmittymään kuuluvien va-

kuutusyritysten itsenäinen vakavaraisuus on riittävästi turvattava. Ehdotuksen tulisi varmistaa, että kaikkia vakuutusasiakkaita kohdellaan tasa-arvoisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että joitakin direktiivin säännöksiä olisi täsmennettävä siltä osin kuin on kyse valvontaviranomaisen rajoittamattomasta harkintavallasta. Valtioneuvosto myös katsoo, että viranomaisen norminantovaltaa koskevissa säännöksissä tulee asettaa vaatimukset jäsenvaltioille, eikä viranomaiselle tai valvontaviranomaisten komitealle CEIOPSille. Suomi ei kannata ehdotettuja artikloita 51.3 ja 260.4, joilla siirretäisiin valvontaviranomaisten komitealle muodollista toimivaltaa. Suomi katsoo, että ehdotus on tältä osin ongelmallinen. Säännöksiä olisi tältä osin täsmennettävä esimerkiksi siten, että komissiolla on oikeus pyytää komitealta tiettyjä toimia.