

U 48/2008 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*solvessi II*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin nojalla eduskunnalle lähetetään Euroopan komission 10 päivänä heinäkuuta 2007 tekemää ehdotusta ja 29 päivänä helmikuuta 2008 tekemää muutettua ehdotusta Euroopan parlamentin ja

neuvoston direktiiviksi vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta koskeva muistio.

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 2008

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*

Johtaja Antero Kiviniemi

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ**MUISTIO****KOMISSION EHDOTUS JA MUUTETTU EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI VAKUUTUS- JA JÄLLEENVAKUUTUSTOIMINNAN ALOITTAMISESTA JA HARJOITTAMISESTA; KOM(2007) 361 LOPULLINEN JA KOM (2008) 119 LOPULLINEN (SOLVENSSI II);****1. 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 päätöksellä 2004/9/EY perustettu Euroopan vakuutus- ja työeläkekomitea (EIOPC). Toimenpiteet noudattavat pääasiassa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä, joista säädetään päätöksen 1999/468/EY 5a artiklan 1—4 kohdassa ja 7 artiklassa.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Solvenssi II -ehdotuksen tarkoituksena on luoda uudet, yhtenäiset vakavaraisuusvaatimukset vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksille sekä yhtenäiset periaatteet vakuutusvalvonnan Euroopan unionissa. 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 niin sanottua maksimiharmonisointia, joten sillä yhtenäistetään jäsenmaiden vakavaraisuussääntelyä sekä valvontaa. Ehdotuksella pyritään lähentämään vakuutus- ja muun finanssialan valvonnan periaatteita toisiinsa. Komission ehdotuksella uudistetaan vakavaraisuusvaatimuksia niin, että ne ottavat vakuutusyrityksen riskit huomioon nykyistä paremmin. Ne myös mahdollistavat yrityskohtaiseen riskiarvioon sopeutettujen vakavaraisuusvaatimusten käytön. Myös yritysten riskienhallin-

nalle ja hallintokäytännölle asetetaan yhtenäiset, korkeat vaatimukset. Uudistuneet säännökset edellyttävät vakuutusvalvojien valvontaprosessien uudistamista ja kansainvälisen yhteistyön lisäämistä muiden valvojien kanssa.

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.

Valvontavastuuseen ehdotetaan olennaista muutosta vakuutusyritysryhmien valvonnan osalta. Vakuutusyritysryhmiä koskevasta ryhmävalvonnasta olisi vastuussa ryhmävalvoja (group supervisor), jolla tarkoitetaan ryhmän emoyrityksenä olevan vakuutusyhtiön tai ryhmään kuuluvan suurimman vakuutusyhtiön valvojaja. Tietyissä tapauksissa tytäryhtiöiden kotimaisten valvojien (home supervisors) toimivaltuuksia rajataan. Ryhmien vakavaraisuuden laskennasta on myös omat erilliset säännöksensä.

Suurta osaa uusista säännöksistä tullaan täydentämään täytäntöönpanotoimenpiteillä.

3. Ehdotuksen kansallinen käsitteily ja käsittely EU:ssa

Valtioneuvosto on informoinut Eduskuntaa direktiiviehdotuksesta lokakuussa 2007 kirjelmällään (U 36/2007 vp). Valtioneuvosto esitti kantanaan, että Suomi suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti komission ehdotukseen. Valtioneuvosto kannatti uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita, joiden mukaan vakuutusyritysten korkean tason vakavaraisuusvaatimukset yhtenäistetään ja uudistetaan siten, että ne ottavat aiempaa paremmin huomioon vakuutustoiminnan riskit.

Erityisesti ryhmävalvontaa koskevien säännösten osalta valtioneuvosto suhtautui

myönteisesti siihen, että ryhmittymien valvontaa tehostetaan. Ryhmittymän tytäryhtiöiden valvojille tulisi kuitenkin varmistaa riittävä toimivalta ja osallistumisoikeus valvontaan. Valtioneuvosto katsoi, että ryhmittymään kuuluvien vakuutusyritysten itsenäinen vakavaraisuus on riittävästi turvattava. Ehdotuksen tulisi varmistaa, että kaikkia vakuutusasiakkaita kohdellaan tasa-arvoisesti.

Valtioneuvosto katsoi, että joitakin direktiivin säännöksiä olisi täsmennettävä siltä osin kuin on kyse valvontaviranomaisen rajoittamattomasta harkintavallasta. Valtioneuvosto myös katsoi, että viranomaisen norminantovaltaa koskevissa säännöksissä tulee asettaa vaatimukset jäsenvaltioille, eikä viranomaiselle tai valvontaviranomaisten komitealle CEIOPS:lle. Valvontaviranomaisten komitealle ei tulisi siirtää muodollista toimivaltaa.

Komission 29 päivänä helmikuuta 2008 annetusta uudistetusta ehdotuksesta [KOM(2008) 119 final] sosiaali- ja terveysministeriö on informoinut Eduskuntaa E-kirjelmällä STM2008-00112.

Komission ehdotuksia on lisäksi käsitelty useita kertoja EU-valmistelujaostossa 16 (vakuutuspalvelut)

Eduskunnan talousvaliokunta totesi 23 päivänä marraskuuta 2007 päivätyssä lausunnossaan (TaVL 19/2007 vp), että ehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Valiokunta kuitenkin kiinnitti erityistä huomiota ehdotuksen yritysryhmien valvontaa koskevaan sääntelyyn. Ehdotus sisältää niiden osalta merkittäviä uudistusesityksiä, jotka menevät sääntelyssä pidemmälle kuin vastaavat luottolaitoksia koskevat säännökset. Ryhmän sisällä olisi mahdollista käyttää myös ryhmätukea, jolla tarkoitetaan ryhmittymän emoyrityksen antamaa pääomalupausta ryhmään kuuluvan erillisen yrityksen vakavaraisuusvaatimuksen täyttämiseksi. Direktiiviehdotus ei kuitenkaan sisällä tarkkaa sääntelyä niin sanotun ryhmätuen antamisen tavoista. Se, että ryhmälle määrätään yksi päävalvoja eli niin sanottu ryhmävalvoja, valiokunnan arvion mukaan tehostaa ryhmän kokonaisriskien valvontaa, mutta toisaalta se saattaa heikentää tytäryhtiöiden vakavaraisuusvaatimusten valvontamahdollisuuksia. Valiokunta katsoi myös, että ehdotettuun sääntelyyn liittyy eri-

tyisesti ryhmätuen osalta ratkaisemattomia oikeudellisia ja verotuksellisia kysymyksiä, jotka liittyvät jäsenmaiden kansallisen lainsäädännön merkittäviin periaatteellisiin eroihin.

Valiokunta katsoi lausunnossaan, että sääntelyä tulee ehdottomasti tämentää siten, että myös tytäryhtiöiden valvojilla on todelliset mahdollisuudet valvoa alueellaan olevien yritysten vakavaraisuutta ja ryhtyä ajoissa tarvittaviin toimenpiteisiin vakuutuksenottajien ja edunsaajien oikeuksien turvaamiseksi. Tämä edellyttäisi sekä valvojien oikeuksien että ryhmätukea koskevan sääntelyn täsmen-

tämistä. Valtioneuvoston tapaan valiokunta kiinnitti lisäksi erityistä huomiota ehdotuksen niihin artikloihin, joissa esitetään annettavaksi muodollista toimivaltaa valvontaviranomaisten komitealle CEIOPS:lle. Valiokunta katsoi, ettei erityisesti artiklassa 260.4 esitettyä toimivaltaa voida luovuttaa tämänkaltaiselle komission asettamalle neuvoa-antavalle elimelle, jonka toimivaltuuksia ja päätöksentekotapoja ei ole erikseen yhteisötasolla säännelty. Valiokunta yhtyi muutoin asiassa valtioneuvoston kantaan mutta katsoi, että ehdotusta tulee tämentää valvontaan ja ryhmätukeen liittyvien ongelmien poistamiseksi.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston rahoituspalvelut –työryhmässä Portugalin, Slovenian ja Ranskan puheenjohtajakausiona. Suomi on esittänyt puheenvuoroissaan huolensa niistä kysymyksistä, jotka valtioneuvosto ja Eduskunta on todennut ongelmallisiksi. Komission ehdotusta on monilta osin tarkennettu ja täsmennetty Suomen kantojen mukaiseksi.

Komission ehdotus on saanut työryhmässä erityisesti ryhmävalvontaa koskevilta osin ristiriitaisen vastaanoton. Ehdotusta on nousut vastustamaan 12 jäsenvaltion ryhmä, joka on esittänyt oman ehdotuksensa ryhmien valvontaa ja ryhmätukea koskevien säännösten lähentämiseksi yksittäisen vakuutusyhtiön valvojan (solo-valvoja) valtuuksien mukaisiksi. Jäsenvaltioiden kantojen lähentämiseksi puheenjohtajamaa Ranska on tehnyt ryhmävalvonnasta kompromissiehdotuksen.

Kompromissiehdotuksessa vahvaa ryhmävalvojaa tasapainottamaan on otettu säännökset niin sanotuista valvontakollegioista.

Ryhmää koskevat päätökset olisi koordinoitava ryhmävalvojan ja solo-valvojen muodostamassa kollegiossa. Kaikissa ryhmittymän valvontaa koskevissa merkittävissä asioissa olisi pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys valvojen kesken. Erimielisyyksien varalta millä tahansa valvojalla olisi oikeus viedä asia valvojen komitean CEIOPS:n käsiteltäväksi, joka antaisi oikeudellisesti sitomattoman neuvon asiassa. Jos tämänkään jälkeen yksimielisyyttä ei synny, ryhmävalvoja tekisi päätöksen, mutta päätös olisi perusteltava niiltä osin, kun se poikkeaa CEIOPS:n antamasta neuvosta tai solo-valvojan näkemyksestä. Ryhmävalvojan ja solo-valvojan toimivaltasuhteita on muutettu siten, että valvontavaltuudet siirtyvät solo-valvojalle siinä vaiheessa, kun ryhmittymän vakavaraisuusraja (SCR) alittuu.

Puheenjohtajan uusimmassa kompromissiehdotuksessa vähimmäispääomavaatimuksen (MCR) laskentaa koskevaa säännöstöä on täsmennetty siten, että vähimmäispääomavaatimus määräytyy itsenäisesti ja erillään vakavaraisuuspääomavaatimuksesta (SCR). Ryhmätukisäännöstöä on kehitetty siten, että vakuutusyhtiö voisi luovuttaa ryhmätukena muille ryhmään kuuluville yrityksille enintään 65 % vakavaraisuuspääomavaatimuksen ja vähimmäispääomavaatimuksen välisestä erosta ja 35 %:n osuuden olisi siis jätävä vahvistamaan yhtiön omaa vakavaraisuutta. Tämä järjestely olisi kuitenkin voimassa vain viiden vuoden ajan siitä, kun direktiivi on saatettu kansallisesti voimaan.

CEIOPS:n asemaa ja tehtäviä on täsmennetty siten, että CEIOPS ei voi tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Tällainen muutos on tehty esimerkiksi artiklaan 251 (komission alkuperäisessä ehdotuksessa artikla 260), johon Eduskuntakin kiinnitti huomiota edellisessä lausunnossaan.

Direktiiviehdotusta on täsmennetty tiedonantösäännösten osalta. Vakuutuksenottajille olisi selvitettävä, miten vakuutusyrityksen omaa riskiasemaa koskeva arvio on saatavilla ja toisaalta ylijäämävaroista on tiedotettava asiakkaille.

Lisäksi puheenjohtaja ehdottaa direktiiviin optiota, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat valita, että osakeriski laskettaisiin muista sijoituslajien riskeistä poikkeavalla tavalla.

Osakeriskiä ei laskettaisi muiden riskien tapaan yhden vuoden aikahorisontin nojalla, vaan osakesijoituksille tyypillisen sijoitusajanjakson perusteella (ns. duraatiomalli).

Työryhmä on lopettanut työnsä 30 päivänä syyskuuta 2008. Asiaa on käsitelty COREPER:ssä 1 päivänä lokakuuta 2008 ja ECOFIN-neuvostossa 7 päivänä lokakuuta 2008.

4. Valtioneuvoston kanta puheenjohtajan ehdotuksiin

Suomi suhtautuu puheenjohtajan uusiin ehdotuksiin yleisellä tasolla myönteisesti. Kompromissiehdotuksessa on eri neuvotteluasapuolten näkemykset onnistuttu monilta osin ottamaan tasapainoisesti huomioon. Ehdotus vastaa monilta osin Eduskunnan ilmaisemaa kantaa ja Suomen tavoitteita. Suomi kannattaa kollegio –mallin käyttöönottoa ryhmävalvonnassa. Uusi malli lisää solo-valvojen vaikutusmahdollisuuksia ryhmän valvonnassa. Suomi pitää tärkeänä, että vakuutusryhmien valvonnan osalta voidaan löytää riittävä tasapaino koti- ja isäntävaltion valvojen oikeuksien ja toimivallan jaon välillä.

Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen muuttamista ja täsmentämistä siten, että valvojen komitealla CEIOPS:lla ei ole muodollista toimivaltaa, eikä se voisi tehdä jäsenvaltioita ja niiden vakuutusvalvojia oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Erityisesti ryhmävalvonnan osalta Suomi katsoo, että ryhmittymään kuuluvien vakuutusyritysten itsenäinen vakavaraisuus on riittävästi turvattava. Ehdotuksen tulisi varmistaa, että kaikkia vakuutusasiakkaita kohdellaan tasa-arvoisesti siitä riippumatta, minkä ryhmittymään kuuluvan vakuutusyrityksen asiakkaita nämä ovat.

Suomi kannattaa puheenjohtajan ehdotusta, jonka mukaan vakuutusyhtiön vähimmäispääomavaatimus lasketaan itsenäisesti ja erillään vakavaraisuuspääomavaatimuksesta.

Ehdotuksen ryhmätukisääntelyn suhde yhtiöoikeudellisiin direktiiveihin ja kansallisiin lainsäädäntöihin on edelleenkin epäselvä. Ehdotus edellyttääkin tarkennuksia vähintään yhtiöoikeutta ja verotusta koskevaan sääntelyyn. Ryhmätuen käyttö tulisi olla mahdollis-

ta vain emo- ja tytäryhtiöitä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen niin salliessa ja siten, että ryhmätuen käyttö ei loukkaa vakuutettuja etuja eikä vaaranna muidenkaan vakuutusyhtiöön kohdistuvien saatavien suoritamista.

Suomi kannattaa ryhmätukisäännösten kehittämistä siten, että vakuutusyhtiö voisi luovuttaa ryhmätukena muille ryhmään kuuluville yrityksille enintään 65 % vakavaraisuuspääomavaatimuksen ja vähimmäispääomavaatimuksen välisestä erosta. Suomi kuitenkin katsoo, että 65 %:n periaatteesta ei tulisi voida luopua automaattisesti viiden vuoden jälkeen, kuten nyt on ehdotettu. Mikäli säännöksiä on tarve muuttaa, komissio voi tehdä tarvittavat lainsäädäntömuutosehdotukset, mutta ne olisi hyväksyttävä ja saatettava

voimaan normaalissa lainsäädäntöprosessissa.

Suomi kannattaa direktiiviehdotukseen tehtyä lisäystä, jonka mukaan vakuutuksenottajalle on selvitettävä, miten vakuutusyrityksen omaa riskiasemaa koskeva arvio on saatavilla ja toisaalta ylijäämävaroista on tiedotettava asiakkaille. Tiedonantosäännöstöä olisi kuitenkin edelleen kehitettävä siten, että kaikille vakuutusyritysryhmän yritysten asiakkaalle pitäisi tiedottaa, kuuluko yhtiö ryhmään, käytetäänkö ryhmässä tyhmätukea ja onko kyseinen yritys ryhmätukijärjestelyn piirissä.

Osakeriskin laskennassa käyttöön otettavaksi ehdotetulta ns. duraatiomallilta Suomi edellyttää, että malli ei aiheuta vakavaraisuusongelmia Suomessa toimiville vakuutusyhtiöille.