

07.10.2009

Solvenssi II -direktiivin kansallinen voimaan saattaminen; työryhmän asettaminen

Asettaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on tänään asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä tarvittavat lainsäädäntöehdotukset Solvenssi II -direktiivin voimaan saattamiseksi Suomessa. Lisäksi työryhmän tehtävänä on käsitellä ja ratkaista eräitä sellaisia jäljempänä mainittuja kysymyksiä, jotka nykyisessä vakuutusyhteisölainsäädännössä on koettu ongelmallisiksi tai jotka muuten ovat jääneet aikaisemmin ratkaisematta.

Toimikausi

15.10.2009 - 31.12.2011

Tausta

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välillä saavutettiin keväällä 2009 yhteisymmärrys komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutus- ja jälleenvakuutus toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II -direktiivi).

Direktiivin tavoitteena on edistää vakuutusalan parempaa sääntelyä ja eurooppalaisten vakuutusmarkkinoiden yhdentymiskehitystä, parantaa vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojaa sekä lisätä eurooppalaisen vakuutusalan kansainvälistä kilpailukykyä. Direktiivi asettaa uudet riskiperusteiset vakavaraisuusvaatimukset vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksille, määrittelee vakuutusvalvonnan yhtenäiset eurooppalaiset menettelytavat sekä säätää vakuutusyhtiöiden tiedonantovelvollisuudesta vakuutetuille ja valvontaviranomaiselle kuten myös tietojen yleisistä julkistamisvelvoitteista. Samalla direktiivi yhdistää 14 vakuutusalan voimassa olevaa direktiiviä niiden pääasiallista sisältöä muuttamatta. Direktiivillä pyritään lähentämään vakuutusalan ja muun finanssialan valvonnan periaatteita. Direktiivi on pääosin niin sanottua maksimiharmonisointia.

Uudistuksen tarkoituksena on toteuttaa vakuutusosalalla vastaavatyypinen sääntely, joka on aiemmin toteutettu muulla finanssialalla sekä yhtenäistää eri jäsenmaiden toisistaan eroavaa sääntelyä sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Uudistuneen vakavaraisuussääntelyn tarkoituksena on aikaisempaa tehokkaammin turvata vakuutuksenottajien edut ja ottaa vakuutusyhtiöiden erilaiset tosiasialliset riskit entistä asianmukaisemmin huomioon yhtiöille asetettavia velvoitteita määritettäessä. Uudistus kannustaa kehittyneempien ja asianmukaisten riskienhallintajärjestelmien käyttöönottamiseen vakuutusyrityksissä. Riskienhallintajärjestelmät voivat perustua joko EU-tasolla määrittyvään standardimalliin tai yhtiökohtaiseen sisäiseen malliin, joka vastaa yhtiön riskiprofiilia standardimallia asianmukaisemmin.

Direktiivi on puitedirektiivi. Direktiivin hallinnollisoikeudellisena kehyksenä on niin sanottu Lamfalussy-mallin mukainen nelitasoinen rakenne. Tämä tarkoittaa, että direktiiviin liittyvä sääntely valmistellaan ja hyväksytään sen luonteen mukaisesti oikeushierarkkisesti 1) neuvoston ja parlamentin tasolla, 2) kansallisten sääntelyviranomaisten komiteassa

(EIOPC) tai 3) valvojien komiteassa (CEIOPS) ja lisäksi 4) komissio valvoo säännösten noudattamista. Direktiivi sisältää sääntelyä koskevat 1-tason periaatteet, joita täydennetään mallin mukaisesti annettavilla 2- ja 3-tason täytäntöönpanosäännöksillä. Täytäntöönpanosäännöksillä määritellään muun muassa vakuutusyhtiöille asetettavien vakavaraisuusvaatimusten taso sekä huomattava määrä yksityiskohtaisia teknisiä laskentasääntöjä.

Direktiivi asettaa vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimukselle kaksi määrällistä tasoa, 1) vähimmäispääomavaatimuksen (MCR) ja 2) vakavaraisuuspääomavaatimuksen (SCR). Vakavaraisuuspääomavaatimus heijastaa sitä pääomamäärää, joka vakuutusyhtiöillä on oltava, jotta se kestäisi merkittäviä ennakoimattomia tappiota ja kykene olemaan riittävän luotettava vakuutusosittajien kannalta. Vähimmäispääomavaatimus osoittaa tason, jonka alittaminen vaarantaa huomattavasti vakuutusosittajien etuja. Tämän tason alittaminen laukaisee tiukat valvontatoimet. Nämä tasot määritellään 2-tason täytäntöönpanosäännöksillä.

Direktiivi yhtenäistää jäsenvaltioiden valvontakäytäntöjä. Se sisältää määräyksiä valvontaviranomaisten toimivaltuuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista. Direktiivin mukaan valvontaviranomaiselle tulee antaa varsin laaja päätäntävalta useiden kysymysten osalta. Direktiivi sisältää myös nykyistä täsmällisemmät ja laajemmat yhtiön sisäisestä hallintoa sekä raportointi- ja tiedonjulkistamisvelvoitteita koskevat säännökset. Lisäksi direktiivissä on säännökset vakuutusyhtiöryhmien valvonnan uudistamisesta. Direktiivi parantaa huomattavasti ryhmien kokonaisriskien valvontaa. Direktiivi ratkaisee rajat yli toimivien ryhmien valvontaan pitkään liittyneet epäselvyydet koskien eri maiden valvojien toimivaltojen jakoa. Rajat yli toimivien ryhmien valvonnassa otetaan käyttöön otetaan niin sanotut valvontakollegiot.

Kansainvälisen rahoituskriisin johdosta EU:ssa on ryhdytty Solvenssi II –direktiivin neuvotteluprosessin rinnalla kehittämään direktiiviäkin nykyaikaisempaa uutta valvontamallia koko finanssialaa varten. Tämä on tapahtunut niin sanotun de Larosièren –prosessin puitteissa. Osana prosessia komissio julkaisi 27.5.2009 tiedonannon, jonka ECOFIN-neuvosto on ottanut myönteisesti vastaan. Komissio antoi asiaa koskevat asetusehdotukset 23.9.2009 ja ne on tarkoitus hyväksyä nopealla aikataululla. Uusi valvontamalli perustuu uuden makrovakauseroajan (ESRB) perustamiseen Euroopan keskuspankin yhteyteen sekä CEIOPS:n ja muiden finanssisektorien 3-tason valvojakomiteoiden muuttamiseen eurooppalaisiksi valvontaviranomaisiksi. Käytännössä kyseinen prosessi johtaa Solvenssi II –direktiivin valvontaa koskevien säännösten muuttamiseen direktiivin kansallisen toimeenpanovaiheen aikana.

Direktiivi ja täytäntöönpanosäännöt, kuten de Larosièren –prosessikin, edellyttävät muutoksia kansalliseen vakuutustoimintaa koskevaan lainsäädäntöön, erityisesti vakuutusyhtiölakiin, vakuutusyhdistyslakiin ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettuun lakiin. Lisäksi Finanssivalvonnan määräyksiä ja ohjeita on muutettava. Täytäntöönpanosääntöjen vaikutus vakuutusalan lainsäädäntöön, määräyksiin ja ohjeisiin ei ole kuitenkaan vielä yksityiskohtaisesti arvioitavissa, koska niiden valmistelu on yhä kesken. Direktiivin todelliset vaikutukset eurooppalaiselle vakuutuslalle selvitetään vasta direktiivin toimeenpanovaiheen aikana.

Tavoitteet

Solvenssi II –direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan 31.10.2012 mennessä. Direktiivin implementointia varten sosiaali- ja terveysministeriö asettaa laajapohjaisen työryhmän. Lisäksi nykyisessä vakuutusyhteisölainsäädännössä on tiettyjä avoimia kysymyksiä, jotka tulee ratkaista samassa yhteydessä. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa henkivakuutusyhtiöiden kohtuusperiaate, yhteistakuuerä, tasoitusmäärä sekä vakuutusyhtiölain ja vakuutusyhdistyslain yhdistäminen. Tavoitteena on myös muuttaa vakuutusyhtiölain rakennetta oikeusministeriön kanssa tehtyjen linjausten mukaisesti siten, että vakuutusyhtiölaissa

mahdollisimman yksiselitteisesti ja johdonmukaisesti todetaan vakuutusyhtiöihin sovellettavat osakeyhtiölain säännökset. Tämä voidaan toteuttaa siten, että vakuutusyhtiölain alussa säädetään, että osakeyhtiölakia sovelletaan vain sikäli kuin vakuutusyhtiölaissa erikseen säädetään ja sen jälkeen yksilöidään asianomaisissa yhteyksissä sovellettavat osakeyhtiölain säännökset. Tasoitusmäärää koskevia kysymyksiä käsiteltäessä työryhmän tulee ottaa huomioon Tasoitusmäärätyöryhmän (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2008:35) tekemät selvitykset.

Työryhmään osallistuvat käsiteltävien asioiden luonteen mukaan Finanssivalvonnan, Finanssialan keskusliiton, Lähivakuutus OSK:n, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Työeläkevakuuttajat TELA ry:n, Kuluttajaviraston, Tapaturmavakuutuslaitosten liiton ja työmarkkinajärjestöjen edustajat.

Direktiivin implementointi sekä avoimet kansalliset erityiskysymykset kattavat suuria asiakokonaisuuksia. Tästä syystä työryhmä tarvitsee vakuutustoiminnan eri osa-alueiden asiantuntemusta omaavia jäseniä ja asiantuntijoita suoriutuakseen asianmukaisesti tehtävästään.

Kyseessä on maksimiharmonisointidirektiivi. Toisin sanoen toimeenpano jättää vain rajoitetusti mahdollisuuksia kansallisille erityisratkaisuille. Tämä vähentää direktiivin myöhempiä tulkintaongelmia sekä mahdollisia väärinymmärryksiä Suomen sekä muiden jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välillä. Näin lisätään vakuutusalan sääntelyn läpinäkyvyyttä.

Työryhmän tehokkaan toiminnan turvaamiseksi on tarkoituksenmukaista, että työryhmä jakautuu erillisiksi alatyöryhmiksi, joille kullekin määritellään oma vastuualue ja tehtävät. Koko työryhmän työtä koordinoi johtoryhmä, jolle alatyöryhmät esittelevät työnsä tulokset ja joka viimeistelee ja hyväksyy työryhmän lopulliset ehdotukset ja kannanotot.

Alatyöryhmissä tulisivat käsiteltäviksi erityisesti seuraavat asiakokonaisuudet:

- vakavaraisuus
- valvonta, hallinto ja tiedonantovelvoitteet
- tasoitusmäärä ja yhteistakuuerä
- henkivakuutuksen kohtuusperiaate

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on:

- 1) laatia tarvittavat lainsäädäntöehdotukset Solvenssi II -direktiivin voimaan saattamiseksi Suomessa, mukaan lukien de Larosière -prosessista mahdollisesti seuraavat vakuutuslainsäädäntöä koskevat muutokset. Ehdotuksessa on otettava kantaa myös siihen, miten säännellään niitä henki- ja vahinkovakuutusyrityksiä, joihin Solvenssi II -direktiiviä ei ole pakko soveltaa.
- 2) käsitellä ja ratkaista kansalliset kysymykset, jotka nykyisessä vakuutusyhteisölainsäädännössä on koettu ongelmallisiksi tai jotka muuten ovat jääneet aikaisemmin ratkaisematta. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa henkivakuutuksen kohtuusperiaate, yhteistakuuerä, tasoitusmäärä sekä vakuutusyhtiölain ja vakuutusyhdistylain yhdistäminen.
- 3) käsitellä ja ratkaista työryhmän puheenjohtajan esityksestä muut työryhmän työskennellessä esiin nousevat erityiskysymykset, jotka on perusteltua ratkaista implementoinnin yhteydessä. Tällainen erilliskysymys saattaa olla esimerkiksi vakuutusalan takuujärjestelmien kehittäminen.

Organisointi

Johtoryhmä

Puheenjohtaja:

Antero Kiviniemi, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Pääsihteeri

Juhani Turunen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

Pertti Pulkkinen, ylimatemaatikko, sosiaali- ja terveysministeriö

Pia Jokinen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Jukka Lavaste, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Jyrki Jauhiainen lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Markku Sorvari, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Hely Salomaa, johtava neuvonantaja, Finanssivalvonta

Jukka Vesala, apulaisjohtaja, Finanssivalvonta

Lea Mäntyniemi, johtaja, Finanssialan Keskusliitto

Marja-Liisa Kahola, finanssitalouspäällikkö, Finanssialan Keskusliitto

Pia Santavirta, johtava vakuutusasiantuntija, (toimii myös sihteerinä), Finanssialan Keskusliitto

Petri Heikkinen, varatoimitusjohtaja, Lähivakuutus osk

Pysyvät asiantuntijat:

Markku Paakkanen, johtaja, Finanssialan Keskusliitto (Tapiola-ryhmä)

Jukka Ruuskanen, edunvalvontajohtaja, (OP-Pohjola-ryhmä)

Matti Leppälä, johtaja, Työeläkevakuuttajat TELA

Vakavaraisuus-alatyöryhmä

Puheenjohtaja:

Hely Salomaa, johtava neuvonantaja, Finanssivalvonta

Jäsenet:

Juhani Turunen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Pertti Pulkkinen, ylimatemaatikko, sosiaali- ja terveysministeriö

Pirkko Welin-Siikaluoma, matemaatikko, Finanssivalvonta

Teija Sonni-Kautto, asiantuntija, Finanssialan Keskusliitto

Pysyvät asiantuntijat:

Pasi Laaksonen, aktuaarijohtaja, Finanssialan Keskusliitto (OP-Henkivakuutus)

Heikki Ranta, aktuaarijohtaja, Finanssialan Keskusliitto (Nordea Henkivakuutus)

Vakuutusyhtiön valvontaa, hallintoa ja tiedonantovelvoitteita käsittelevä alatyöryhmä

Puheenjohtaja:

Antero Kiviniemi, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Sihteeri

Juhani Turunen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

Tom Strandström, vakuutusylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Virva Walo, hallitussihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö

Erkki Sarsa, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Pia Santavirta, johtava vakuutusasiantuntija, Finanssialan Keskusliitto

Pysyvät asiantuntijat:

Jaakko Gummerus, johtaja, Finanssialan Keskusliitto (Tapiola-ryhmä)

Jari Ostrovskij, Senior Legal Counsel, Senior Legal Counsel (If Vahinkovakuutusyhtiö)

Tasoituspäättämisen ja yhteistakuuerää käsittelevä alatyöryhmä

Puheenjohtaja:

Antero Kiviniemi, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

Juhani Turunen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö
Jaakko Hannula, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö
Pia Jokinen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö
Tom Strandström, vakuutusylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö
Pertti Pulkkinen, ylimatemaatikko, sosiaali- ja terveysministeriö
Virva Walo, hallitussihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö
Pirkko Welin-Siikaluoma, matemaatikko, Finanssivalvonta
Esko Kivisaari, varatoimitusjohtaja, Finanssialan Keskusliitto
Terhi Järvikare, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Pysyvät asiantuntijat:

Martti Pesonen, pääaktuaari, Finanssialan Keskusliitto (Pohjola Vakuutus)
Markku Miettinen, ryhmäcontroller, Finanssialan Keskusliitto (Tapiola-ryhmä)
Jarmo Jacobsson, aktuaarijohtaja, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto
Ville Kopra, ekonomisti, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Juri Aaltonen, lakimies, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
Paula Ilveskivi, lakimies, Akava ry
Vesa Rantahalvari, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto

Henkivakuutuksen kohtuusperiaate –alatyöryhmä

Puheenjohtaja:

Harri Isokorpi, matemaatikko, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

Juhani Turunen, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö
Tom Strandström, vakuutusylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö
Virva Walo, hallitussihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö
Raoul Berglund, toimistopäällikkö, Finanssivalvonta
Riikka Rosendahl, lakimies, Kuluttajavirasto
Lea Mäntyniemi, johtaja, Finanssialan Keskusliitto

Pysyvät asiantuntijat:

Jukka Kurki, aktuaaritoimen johtaja, Finanssialan Keskusliitto (Mandatum Life)
Erkki Kautto, johtaja, Finanssialan Keskusliitto (Henki-Tapiola)

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmän tavanomaiset menot maksetaan momentilta 33.01.01. Johtoryhmä ja alatyöryhmät voivat ottaa sihteereitä ja tehdä tarvitsemiaan selvityksiä ja tutkimuksia ja käyttää apunaan asiantuntijoita. Niihin liittyvistä kustannuksista sovitaan erikseen. Työryhmien työskentelystä ei makseta kokouspalkkioita.

Sosiaali- ja terveysministeri



Liisa Hyssälä

Johtaja



Anja Kairisalo

JAKELU

Päätöksessä mainitut

TIEDOKSI

Kansliapäällikkö Välimäki
Valtiosihteeri Savolainen
Erityisavustaja Tallavaara
viestintäyksikkö
hankerekisteri
kirjaamo

oikeusministeriö
valtiovarainministeriö
Finanssivalvonta
Kuluttajavirasto

Finanssialan Keskusliitto
Lähipakuutus osk
Työeläkevakuuttajat TELA
Tapaturmavakuutuslaitosten liitto
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
STTK ry
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
AKAVA