

U 48/2008 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till
Europaparlamentets och rådets direktiv (Solvens II)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 10 juli
2007 och ändrade förslag av den 29 februari
2008 till Europaparlamentets och rådets di-

rektiv om upptagande och utövande av för-
säkrings- och återförsäkringsverksamhet
(Solvens II) samt en promemoria om försla-
get.

Helsingfors den 2 oktober 2008

Omsorgsminister *Paula Risikko*

Direktör Antero Kiviniemi

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

PROMEMORIA

KOMMISSIONENS FÖRSLAG OCH ÄNDRADE FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM UPPTAGANDE OCH UTÖVANDE AV FÖRSÄKRINGS- OCH ÅTERFÖRSÄKRINGSVERKSAMHET; KOM(2007) 361 SLUTLIG OCH KOM(2008) 119 SLUTLIG (SOLVENS II)**1. Rättslig grund och föreskrivande förfarande**

Förslaget bygger på artiklarna 47.2 och 55 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, vilka utgör den rättsliga grunden för antagande av de åtgärder som gäller upprättandet av en inre marknad för penningmarknaden. I beslutsfattandet iaktas förfarandet med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet, om vilka det bestäms i artikel 251 i EG-fördraget.

Enligt direktivet tilldelas genomförandebefogenheter Europeiska försäkrings- och tjänstepensionskommittén (EIOPC), som inrättats genom beslut 2004/9/EG. Åtgärderna följer i regel det föreskrivna förfarande för tillsyn om vilket det bestäms i artikel 5a punkterna 1—4 och artikel 7 i beslut 1999/468/EG.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med Solvens II-förslaget är att skapa nya, enhetliga solvenskrav för försäkringsbolag och återförsäkringsbolag i Europeiska unionen samt enhetliga principer för försäkringstillsynen. Reformen har synnerligen stor betydelse för den europeiska försäkringsbranschen och myndigheterna i Europa. Kommissionens förslag omfattar också en konsolidering av 13 gällande direktiv inom försäkringsbranschen utan att det huvudsakliga innehållet i direktiven ändras. Till sina nya delar bygger kommissionens förslag i huvudsak på så kallad maximiharmonisering, eftersom den syftar till att samordna både medlemsländernas solvensreglering och tillsynen över den. Genom förslaget strävar man efter att få principerna för tillsynen över försäkringsbranschen och den övriga finanssektorn att närma sig varandra. Genom kommissionens förslag ändras solvensbestämmelserna så att de bättre än nu beaktar försäkringsbolagens risker. Detta gör det även möjligt att tillämpa sådana solvenskrav som har an-

passats till företagsspecifika riskbedömningar. Det uppställs också enhetliga och höga krav på företagens riskhantering och förvaltningspraxis. De reviderade bestämmelserna förutsätter att tillsynsprocessen för de myndigheter som utövar tillsyn över försäkringsverksamheten ändras och att det internationella samarbetet med andra liknande myndigheter utvidgas.

Enligt förslaget ska tillsynsansvaret fortfarande i princip i första hand innehåas av den myndighet i hemlandet som har i uppgift att utöva tillsyn över ett försäkringsföretag (home supervisor), om företaget inte hör till en försäkringsgrupp. I fråga om filialer har också tillsynsmyndigheten i det land där en filial är belägen (host supervisor) ett visst tillsynsansvar och en viss tillsyns rätt.

Det föreslås att det tillsynsansvar som gäller tillsynen över försäkringsgrupper ska omarbetas väsentligt. När det gäller grupp-tillsynen över försäkringsgrupper föreslås ansvaret ligga hos grupp-tillsynsmyndigheten (group supervisor), med vilken man avser den myndighet som utövar tillsyn över det försäkringsbolag som är moderbolag för gruppen eller som är det största inom gruppen. I vissa fall föreslås det att befogenheterna för de myndigheter som utövar tillsyn över dotterbolagen i hemlandet (home supervisors) begränsas. Det finns också särskilda bestämmelser om solvensberäkningen i fråga om grupper.

En stor del av de nya bestämmelserna kommer att kompletteras genom genomförandeåtgärder.

3. Behandlingen av förslaget i Finland och i EU

Statsrådet informerade genom en skrivelse (U 36/2007 rd) riksdagen om förslaget till direktiv i oktober 2007. Statsrådets ståndpunkt var att Finland på ett allmänt plan förhåller sig positivt till kommissionens förslag. Stats-

rådet understödde de viktigaste målen i reformen, dvs. att de höga solvenskraven för försäkringsföretag skulle förenhetligas och ändras så att de bättre än tidigare beaktade riskerna inom försäkringsverksamheten.

I synnerhet i fråga om bestämmelserna om grupp tillsyn ställde sig statsrådet positivt till att tillsynen över försäkringsgrupper effektiviseras. Det ansågs dock att man borde försäkra sig om att de myndigheter som utövar tillsyn över försäkringsgruppers dotterbolag har tillräckliga befogenheter och deltaganderätt för att kunna utöva tillsyn. Statsrådet ansåg att det i tillräckligt hög grad borde säkerställas att försäkringsföretag som hör till en försäkringsgrupp har självständig solvens. Genom förslaget borde man säkerställa att alla försäkringskunder behandlas likvärdigt.

Statsrådet ansåg att vissa bestämmelser i direktivet borde preciseras till den del de gällde obegränsad prövningsrätt för tillsynsmyndigheter. Statsrådet ansåg också att bestämmelserna om myndigheternas normgivningsmakt borde omfatta krav som gäller medlemsstaterna, och inte myndigheterna eller tillsynsmyndigheternas kommitté CEIOPS. Ingen formell behörighet borde tilldelas tillsynsmyndigheternas kommitté.

Social- och hälsovårdsministeriet informerade riksdagen om kommissionens nya förslag KOM(2008) 119 final av den 29 februari 2008 genom E-skrivelse STM2008-00112.

Kommissionens förslag har dessutom behandlats flera gånger i beredningssektion EU 16 (försäkringsstjänster).

Riksdagens ekonomiutskott konstaterade i sitt utlåtande av den 23 november 2007 (EkUU 19/2007 rd) att målen i förslaget kan understödjas. Utskottet fäste dock särskild uppmärksamhet vid förslagets bestämmelser om tillsynen över försäkringsgrupper. I fråga om dessa bestämmelser innehåller förslaget betydande revideringar som när det gäller regleringen är mera långtgående än motsvarande bestämmelser om kreditbolag. Det föreslås vara möjligt att även använda gruppstöd inom försäkringsgrupper, vilket innebär att moderbolaget för en grupp kan ge löfte om kapital för att solvenskravet för enskilda bolag inom gruppen ska uppfyllas. Förslaget till direktiv innehåller dock inte några exakta bestämmelser om hur det så kallade gruppstö-

det ska ges. När en huvudsaklig tillsynsmyndighet, en så kallad tillsynsmyndighet för försäkringsgrupper, utses för varje grupp effektiviserar det enligt utskottets bedömning å ena sidan tillsynen över de totala riskerna för gruppen, men kan det å andra sidan försvaga möjligheterna till tillsyn över solvenskraven för dotterbolagen. Utskottet ansåg också att det i anslutning till de föreslagna bestämmelserna, i synnerhet vad gäller gruppstödet, finns obesvarade juridiska och skattemässiga frågor som beror på betydande principiella skillnader mellan medlemsländernas nationella lagstiftning.

Utskottet ansåg i sitt utlåtande att det är nödvändigt att bestämmelserna preciseras så att även de som utövar tillsyn över dotterbolag har reella möjligheter att utöva tillsyn över solvensen hos företagen inom deras område och att i tid vidta nödvändiga åtgärder för att säkra försäkringstagarnas och förmånstagarnas rättigheter. Detta kräver en precisering av bestämmelserna om såväl tillsynsmyndigheternas rättigheter som gruppstödet.

Liksom statsrådet fäste utskottet dessutom särskild uppmärksamhet vid de artiklar i förslaget där det föreslås att formell behörighet ska tilldelas tillsynsmyndigheternas kommitté CEIOPS. Utskottet ansåg att i synnerhet en sådan behörighet som föreslås i artikel 260.4 inte kan tilldelas ett organ som detta, som tillsatts av kommissionen som ett rådgivande organ och för vilket det inte finns några särskilda bestämmelser på gemenskapsnivå som gäller dess befogenheter och förfarande för beslutsfattande. Utskottet var i övrigt av samma åsikt som statsrådet i frågan, men ansåg att förslaget borde preciseras för att råda bot på problemen i anslutning till tillsynen och gruppstödet.

Förslaget till direktiv har behandlats i rådets arbetsgrupp för finansieringstjänster under Portugals, Sloveniens och Frankrikes ordförandeskapsperioder. Finland har i sina anföranden framfört sin oro över de frågor som statsrådet och riksdagen har konstaterat vara problematiska. Kommissionens förslag har till många delar preciserats och specificerats i enlighet med Finlands ståndpunkter.

I arbetsgruppen har kommissionens förslag fått ett motstridigt mottagande i synnerhet

när det gäller tillsynen över försäkringsgrupper. En grupp som representerar 12 medlemsstater motsätter sig förslaget och har framfört ett eget förslag om hur man ska få bestämmelserna om tillsynen över försäkringsgrupper och gruppstödet att närma sig den behörighet som getts dem som utövar tillsyn över enskilda försäkringsbolag (fristående tillsynsmyndigheter). För att få medlemsstaternas ståndpunkter att närma sig varandra har ordförandelandet Frankrike gett ett förslag till kompromiss om grupp-tillsynen.

I förslaget till kompromiss har man tagit in bestämmelser om så kallade kollegier av tillsynsmyndigheter för att balansera den starka grupp-tillsynsmyndigheten. Beslut som gäller försäkringsgrupper föreslås bli samordnade i kollegier av grupp-tillsynsmyndigheter och fristående tillsynsmyndigheter. I alla viktiga frågor som gäller tillsynen över försäkringsgrupper bör man sträva efter att uppnå samförstånd mellan de olika tillsynsmyndigheterna. Vid oenighet bör varje tillsynsmyndighet ha rätt att föra ärendet till behandling i tillsynsmyndigheternas kommitté CEIOPS, som kan ge icke juridiskt bindande råd i frågan. Om det inte heller efter detta kan uppnås enighet, föreslås det att grupp-tillsynsmyndigheten fattar beslut. Beslutet ska dock motiveras till den del det avviker från det råd som CEIOPS gav eller den fristående tillsynsmyndighetens syn på ärendet. Behörighetsrelationerna mellan grupp-tillsynsmyndigheterna och de fristående tillsynsmyndigheterna har ändrats så att tillsynsbefogenheterna tilldelas de fristående tillsynsmyndigheterna när solvensgränsen (SCR) för en försäkringsgrupp underskrids.

I ordförandens senaste förslag till kompromiss har regelverket om beräkningen av minimikapitalkravet (MCR) preciserats så att minimikapitalkravet fastställs enskilt och separat från solvenskapitalkravet (SCR). Regelverket om gruppstöd har utvecklats så att försäkringsbolag kan överlåta högst 65 procent av skillnaden mellan solvenskapitalkravet och minimikapitalkravet som gruppstöd till andra bolag inom försäkringsgruppen och 35 procent av skillnaden föreslås alltså bli kvar för att stärka bolagets egen solvens. Det föreslås dock att detta arrangemang endast ska gälla i fem år efter det att direktivet har

genomförts i medlemsländerna.

CEIOPS ställning och uppgifter har preciserats så att kommittén inte kan fatta juridiskt bindande beslut. En ändring av detta slag har gjorts i till exempel artikel 251 (artikel 260 i kommissionens ursprungliga förslag), vilken även riksdagen fäste uppmärksamhet vid i sitt tidigare utlåtande.

Förslaget till direktiv har också preciserats i fråga om informationsbestämmelserna. Det bör klargöras för försäkringstagarna hur man får tillgång till en bedömning av ett försäkringsbolags egen riskposition och kunderna bör dessutom informeras om överskottsmedel.

Dessutom föreslår ordföranden att det tas in en option i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna kan välja om de vill att aktiekursrisken ska räknas på ett sätt som avviker från riskerna för andra placeringsslag. Det föreslås att aktiekursrisken inte ska räknas på basis av ett ettårsperspektiv såsom andra risker, utan utifrån den för aktieplaceringar typiska placeringsperioden (den s.k. durationsmodellen).

Arbetsgruppen har avslutat sitt arbete den 30 september 2008. Frågan skall behandlas i COREPER den 1 oktober 2008 och i ECOFIN-rådet den 7 oktober 2008.

4. Statsrådets ståndpunkt i fråga om ordförandens förslag

Finland förhåller sig på ett allmänt plan positivt till ordförandens nya förslag. I förslaget till kompromiss har man i många fall lyckats ta hänsyn till de olika förhandlingsparternas åsikter på ett balanserat sätt. Förslaget motsvarar till många delar riksdagens ståndpunkt och den finländska målsättningen. Finland understöder att kollegiemodellen tas i användning inom grupp-tillsynen. Den nya modellen ökar de fristående tillsynsmyndigheternas möjligheter att påverka tillsynen över försäkringsgrupper. Finland anser det viktigt att man i fråga om tillsynen över försäkringsgrupper kan hitta en lämplig balans mellan fördelningen av rättigheter och befogenheter för tillsynsmyndigheterna i hemstater och värdstater.

Finland understöder att förslaget till direktiv ändras och preciserats så att tillsynsmyndigheten

digheternas kommitté CEIOPS inte har någon formell behörighet och inte kan fatta beslut som är juridiskt bindande för medlemsstaterna och deras tillsynsmyndigheter.

I synnerhet i fråga om tillsynen över försäkringsgrupper anser Finland att det i tillräckligt hög grad bör säkerställas att försäkringsbolag som hör till en försäkringsgrupp har självständig solvens. Genom förslaget bör det säkerställas att alla försäkringskunder behandlas likvärdigt oberoende av vilken försäkringsgrupp det försäkringsbolag de är kunder hos tillhör.

Finland understöder ordförandens förslag om att minimikapitalkravet för försäkringsbolag ska räknas enskilt och separat från solvenskapitalkravet.

Förhållandet mellan de bestämmelser som föreslås om gruppstöd och de bolagsrättliga direktiven och nationell lagstiftning är fortfarande oklart. Förslaget kräver alltså preciseringar åtminstone när det gäller bestämmelserna om bolagsrätt och beskattning. Det bör vara möjligt att använda sig av gruppstöd endast om den nationella lagstiftningen om moder- och dotterbolag så tillåter, och om det sker så att användningen av gruppstöd inte kränker försäkrade förmåner och inte heller äventyrar betalningen av övriga fordringar på försäkringsbolagen.

Finland understöder att regelverket om gruppstöd utvecklas så att försäkringsbolag kan överlåta högst 65 procent av skillnaden mellan solvenskapitalkravet och minimikapitalkravet som gruppstöd till andra bolag inom försäkringsgruppen. Finland anser dock att man inte automatiskt bör kunna frångå principen om 65 procent efter fem år, såsom det nu har föreslagits. Om det finns behov av att ändra bestämmelserna kan kommissionen ge förslag på nödvändiga ändringar i regelverket, men de bör godkännas och genomföras genom normalt lagstiftningsförfarande.

Finland understöder direktivförslagets tillägg om att det bör klargöras för försäkringstagarna hur man får tillgång till en bedömning av ett försäkringsbolags egen riskposition och att kunderna dessutom bör informeras om överskottsmedel. Informationsbestämmelserna bör dock ännu utvecklas så att alla kunder hos bolag som hör till en försäkringsgrupp ska informeras om bolaget i fråga hör till en grupp, om gruppstöd används inom gruppen och om bolaget omfattas av gruppstödssystemet.

I fråga om den så kallade durationsmodell som föreslås bli tagen i bruk vid beräkningen av aktiekursrisken, kräver Finland att modellen inte leder till några solvensproblem för de försäkringsbolag som verkar i Finland.