

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työeläkelaitosten toiminnasta"

(2001/C 155/07)

Neuvosto päätti 27. marraskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Jan Jacob van Dijk.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 79 ääntä puolesta, 27 vastaan ja 10 pidättyi äänestyksestä.

1. Taustaa

1.1. EU:n sisällä esiintyy suuria eroja työntekijöiden eläkejärjestelmissä. Yleisesti ottaen järjestelmien voidaan kaikkialla katsoa jakautuvan kolmeen pylvääseen. Ensimmäinen pylväs koostuu viranomaisten maksamista eläke-etuuksista. Toiseen pylvääseen kuuluvat lisäeläkejärjestelmät, joihin monet työntekijät ovat liittyneet työpaikkansa kautta. Kolmas pylväs kattaa järjestelyt, joiden avulla työntekijät voivat laajentaa eläke-etuuksiaan yksilöllisesti⁽¹⁾.

1.2. Suhteet eri pylväiden välillä vaihtelevat jäsenmaittain. Käsillä oleva direktiiviehdotus koskee yksinomaan lisäeläkkeistä vastaavia eläkelaitoksia eli niin sanottua toista pylvästä. Direktiiviä ei sovelleta:

- a) sosiaaliturvajärjestelmiä hallinnoiviin laitoksiin, jotka kuuluvat neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71⁽²⁾ soveltamisalaan tai jotka luetellaan kyseisen asetuksen liitteessä II, tai neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72⁽³⁾ soveltamisalaan
- b) laitoksiin, jotka kuuluvat neuvoston direktiivin 79/267/ETY⁽⁴⁾, neuvoston direktiivin 85/611/ETY⁽⁵⁾, neuvoston direktiivin 93/22/ETY⁽⁶⁾ ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY⁽⁷⁾ soveltamisalaan
- c) laitoksiin, jotka toimivat jakoperiaatteella

d) saksalaisiin "Unterstützungskassen" ja muihin samalla tavalla toimiviin laitoksiin

e) yhtiöihin, jotka käyttävät rahastoivia järjestelmiä tarkoituksenaan maksaa eläke-etuuksia työntekijöilleen.

1.3. Euroopan komissio yritti jo 1990-luvun alussa luoda lisäeläkejärjestelmien yhtenäismarkkinat. Jo vuonna 1990 julkaistiin työasiakirja yksityisten eläkelaitosten yhtenäismarkkinoiden toteuttamisesta. Siinä komissio ilmoitti toimenpiteistä, joilla laajennettaisiin vapautta harjoittaa rajanylittävää sijoitushallintaa ja rajanylittävää sijoitustoimintaa sekä mahdollisuuksia liittyä muiden maiden eläkejärjestelmiin. Suunnitelman muuttaminen konkreettiseksi direktiiviksi törmäsi kuitenkin jäsenvaltioiden voimakkaaseen vastustukseen. Vuonna 1991 esitelty direktiivi⁽⁸⁾ peruutettiin vuonna 1994. Suurin kompastuskivi oli säännös, jonka mukaan eläkerahastojen sijoituksista vain tietyn prosenttiosuuden tuli olla oman maan valuutassa. Monet jäsenvaltiot kavahtivat tällaista velvollisuuksien väljentämistä.

1.4. 1997 ilmestyi vihreä kirja "Lisäeläkkeet yhtenäismarkkinoilla"⁽⁹⁾. Sitä seurasi vuonna 1999 julkaistu komission tiedonanto "Kohti lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoita"⁽¹⁰⁾, jossa selvitetään tulevien vuosien lainsäädäntöä. Ensimmäisenä säädösehdotuksena mainitaan eläkelaitoksia koskeva direktiivi, jossa on määrä parantaa eläkelaitosjärjestelmiin osallistuvien suojaa. Kyseinen direktiiviehdotus julkaistiin 11. lokakuuta 2000.

(1) Katso pylväsjaon osalta TSK:n lausunto CES 950/99 aiheesta "Komission tiedonanto – Kohti lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoita – Vihreää kirjaa lisäeläkkeistä yhtenäismarkkinoilla koskevan lausuntokierroksen tulokset", KOM(1999) 134 lopull., EYVL C 368/57, 20.12.1999. ILO tekee jaon neljän pylvään välillä, mutta EU:ssa noudatetaan yleensä jakoa kolmeen pylvääseen.

(2) EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2.

(3) EYVL L 74, 27.3.1972, s. 1.

(4) EYVL L 63, 13.3.1979, s. 1–18.

(5) EYVL L 375, 31.12.1985, s. 3–18.

(6) EYVL L 141, 11.6.1993, s. 27.

(7) EYVL L 126, 26.5.2000, s. 1.

(8) Ehdotus direktiiviksi eläkelaitosten rahoitusvarojen hallintaa koskevasta vapaudesta, COM(91) 301 final, EYVL C 312, 3.12.1991, s. 3; TSK:n lausunto EYVL C 169, 6.7.1992, s. 2.

(9) KOM(97) 283 lopull., 10.6.1997; TSK:n lausunto 1403/1997, EYVL C 73, 9.3.1998, s. 114.

(10) KOM(1999) 134 lopull., 11.5.1999; TSK:n lausunto 950/1999, EYVL C 368, 20.12.1999, s. 57.

2. Direktiivin sisältö

2.1. Käsillä olevalla direktiiviehdotuksella pyritään seuraaviin tavoitteisiin:

- korkean suojelutason takaaminen edunsaajille
- omaisuudenhoitajien vapaa valinta
- lisäeläkkeitä tarjoavien tasapuolinen kilpailu
- esteiden poistaminen rajanylittävältä toiminnalta
- turvallinen ja tehokas sijoitustoiminta
- rahoituspalvelujen ja lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoiden luominen.

2.2. Direktiiviehdotuksessa annetaan työeläkelaitoksen määritelmä. Tällaisen laitoksen tulee täyttää seuraavat kriteerit:

- Laitoksen toiminta liittyy työeläkkeisiin.
- Se toimii rahastointiperiaatteella, ja sen ainoana tarkoituksena on huolehtia edunsaajien eläke-etuuksista.
- Se toimii erillään toimeksiantavasta yrityksestä.

2.3. Ehdotetun direktiivin 2 artiklassa mainitaan laitokset, joihin direktiiviä ei sovelleta. Periaatteessa tällaisia ovat eläke-markkinoiden ensimmäiseen tai kolmanteen pylvääseen kuuluvia eläke-etuuksia hallinnoivat laitokset. Niitä koskevat muut direktiivit ja asetukset.

2.4. Ehdotetun direktiivin 8 artiklassa säädetään, että sponsorin eli työntekijöidensä eläkemaksut työeläkelaitokselle maksavan yrityksen ja kyseisen työeläkelaitoksen on oltava erotettu oikeudellisesti toisistaan. Säännös on tärkeä eläkejärjestelmään osallistuvien työntekijöiden suojelun kannalta, sillä mikäli yritys joutuu lopettamaan toimintansa, lopettaminen ei tällöin vaikuta edunsaajien eläke-etuuksiin.

2.5. 9 artiklassa luetellaan joukko eläkelaitoksia koskevia laatuvaatimuksia, kuten vaatimukset johtajien pätevydestä, eläkejärjestelmää koskevista säännöistä ja vakuutusmatemaattikon todelliselta pohjalta tekemästä velvollisuuksien arvioinnista.

2.6. Edunsaajille annettavia tietoja koskevista velvoitteista säädetään 10 ja 11 artiklassa. Järjestelmän jäsenten ja edunsaajien tulee pyynnöstä saada tilinpäätös ja toimintakertomus. Heidän tulee niin ikään saada kohtuullisen ajan kuluessa eläkejärjestelmän sääntöihin tehtäviä muutoksia koskevat olennaiset tiedot.

2.6.1. Lisäksi järjestelmän jäsenet saavat – pyynnöstä – tietoa kertyneen eläke-etuuden määrästä sekä kertyneistä eläke-oikeuksista, mikäli eläkkeelle siirtyminen tapahtuu varhennustusti, kertyneen eläkevastuun rahoittamisesta sekä kaiken mahdollisen tiedon sijoituksista tapauksissa, joissa on kyse jäsenen vastuulla olevista sijoitusriskeistä.

2.6.2. Edunsaajan tulee saada kaikki tieto eläke-etuuksista sekä niitä vastaavista maksuvaihtoehtoista.

2.7. Lisäksi valvontaviranomaisille tulee antaa selvitys laitoksen sijoituspolitiikan periaatteista sekä riskinhallintamenetelmistä (12 artikla).

2.8. Eläkelaitosten valvonnan järjestämiseksi 13 ja 14 artiklassa luetellaan joukko säännöksiä valvontaelimen toiminnasta.

2.9. Edunsaajien oikeuksien takaamiseksi säädetään 15–17 artiklassa, että laitoksilla on oltava jatkuvasti katettuna kaikki vastuut. Laitosten voidaan sallia poikkeavan säännöksistä rajatun ajan sillä edellytyksellä, että tilapäisen katevajeen poistamiseksi on olemassa suunnitelma.

2.10. Sijoittamista koskevat säännöt selvitetään 18 artiklassa. Yleissäännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi velvoittaa eläkelaitoksia sijoittamaan tiettyntyyppisiin varoihin. Periaatteessa sovelletaan täydellistä sijoittamisvapautta. Joistakin poikkeuksista kuitenkin säädetään:

- Omaan yritykseen saa sijoittaa enintään 5 %.
- Jäsenvaltiot voivat asettaa direktiiviä yksityiskohtaisempia sääntöjä. Ne eivät kuitenkaan voi velvoittaa eläkelaitoksia sijoittamaan yli 70:tä prosenttia sijoituksiin tasapainotetussa valuutassa tai yli 30:tä prosenttia varallisuudesta muihin sijoitusmuotoihin kuin osakkeisiin.

2.11. Ehdotetun direktiivin 20 artiklassa säädetään mahdollisuudesta rahoittaa eläkelaitoksia ja vastaanottaa toimeksiantoja rajanylittävästi. Artiklaan sisältyy myös joitakin valvontaelintä koskevia säännöksiä.

3. Yleistä

3.1. Talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä tähän ensimmäiseen direktiiviin ja kannattaa siinä asetettuja tavoitteita. Komitea pitää edunsaajien suojelua ensisijaisen tärkeänä. Käsillä oleva direktiivi on seuraava askel kohti asianmukaista edunsaajien suojelua.

3.2. Komitea kannattaa myös tavoitetta luoda eläkelaitosten yhtenäismarkkinat. Siten eläkelaitokset voivat hyödyntää yhtenäismarkkinoiden tarjoamia laajoja mahdollisuuksia samalla, kun asetetaan riittävät vaatimukset edunsaajien suojelemiseksi⁽¹⁾.

3.3. Komitea katsoo komission valinneen järkevän strategian jättäessään käsillä olevassa direktiivissä työeläkelaitosten verotusseikat tarkastelun ulkopuolelle. Näin direktiivi voidaan hyväksyä määräenemmistöllä, kun taas verotusasioista voidaan päättää vain yksimielisesti.

3.3.1. Komitea toivoo kuitenkin, että eläkkeiden verotusta koskeva direktiivi esitellään ennen heinäkuun 1. päivää 2001. Tässä mielessä komitea pitää valitettavana, että komissio on aikeissa esitellä huhtikuussa 2001 aiheesta pelkän tiedonannon eikä minkäänlaista lainsäädäntöehdotusta kuten direktiiviä. Tiedonannon laadinnassa tulee ottaa huomioon myös jäsenvaltioiden sosiaalijärjestelmät ja niiden erilaiset rahoitusmuodot. Sitä ei pidä laatia pelkästään sisämarkkinoiden vaatimusten perusteella.

3.3.2. Lisäksi komitea muistuttaa eläkefoorumista, jossa käydään parhaillaan keskustelua mm. mahdollisuudesta luoda eläkeoikeuksien rajanylittävä siirtojärjestelmä.

3.4. Komitea katsoo kuitenkin, että direktiivin soveltamisen laajuudesta voidaan tehdä joitakin huomautuksia. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan eläkelaitoksiin, jotka

- toimivat erillään toimeksiantavasta yrityksestä
- eivät toimi lakisääteisen sosiaaliturvan alalla

- toimivat rahastointiperiaatteella.

3.4.1. Muiden eläkelaitosten ei tarvitse täyttää käsillä olevan direktiivin säännöksiä. Käytännössä direktiivillä on siten vaikutusta kaikissa jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan ns. pay-as-you-go-jakojärjestelmän tai tasevarausten ohella myös rahastoivia eläketurvavälineitä. Näiden välineiden osuus on erityisen suuri Alankomaiden, Ison-Britannian ja Irlannin järjestelmissä.

4. Erityistä

4.1. Komiteaa askarruttavat eräät eläkelaitosten sijoittamissääntöjä koskevat poikkeukset. Se epäilee, onko jäsenvaltioilla enää tarvetta velvoittaa eläkerahastoja sijoittamaan vähintään 70 % varoista omassa valuutassa. Tulevaa euron käyttöönottoa ajatellen velvoite ei vaikuta kovinkaan mielekkäältä. Euroalueeseen kuulumattomat jäsenvaltiot näyttäisivät silloin hyötyvän tilanteesta euron käyttöön ottavien jäsenvaltioiden kustannuksella, koska euro rinnastetaan omaan valuuttaan.

4.2. Sama koskee sijoituksia muihin kohteisiin kuin osakeisiin. Direktiivin muissa osissa on jo luotu asian suhteen riittävät takeet.

4.3. Komitea kannattaa kuitenkin ajatusta, että eläkerahastot eivät saa sijoittaa yli viittä prosenttia varoistaan omaan yritykseen.

4.4. Komitean mielestä 20 artiklan 1 kohta on muotoiltava siten, että se ei ole ristiriidassa eri jäsenvaltioissa voimassa olevien, työeläkelaitosten toimeksiantojen ja rahoitusta koskevien velvoitteiden kanssa. Albany-tapauksessa annettua tuomiossa⁽²⁾ selvitettiin tältä osin riittävän selkeästi (toimialakoh- taiseen) työeläkekassaan osallistumista koskevan velvoitteen lainmukaisuus.

4.4.1. Epäselvyyksien välttämiseksi komitea ehdottaa, että 20 artiklan 1 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on sallittava alueelleen sijoittautuneiden yritysten ja yksityishenkilöiden rahoittaa muissa jäsenvaltioissa sijaitsevia työeläkelaitoksia, paitsi jos työntekijöiden ja työnantajien välillä solmitun – mahdollisesti yleisesti sitovaksi julistetun – työehtosopimuksen perusteella kyseisen sopimuksen piiriin kuuluvat työntekijät ja yritykset ovat velvollisia osallistumaan johonkin työeläkejärjestelmään.”

⁽¹⁾ Lisäksi Lamfalussyn korkean tason työryhmän laatimassa, EU:n arvopaperimarkkinoiden sääntelyä koskevassa raportissa pidettiin eläkerahastojen vanhentuneiden sijoitussääntöjen uudistamista yhtenäisten eurooppalaisten rahoitusmarkkinoiden edellytyksenä.

⁽²⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21. päivänä syyskuuta 1999: Albany International BV vastaan Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, asia C-67/96, oikeustapauskokoelma 1999 sivut I-5751.

4.5. Toisen pylvään eläkejärjestelmän maksujen tulisi mieluiten perustua työmarkkinaneuvotteluissa tehtyihin työehtosopimuksiin. Näissä sopimuksissa tulisi myös käydä selväksi, että jokainen työntekijä, joka on tällaisen työehtosopimuksen piiriin kuuluvan yrityksen palveluksessa, osallistuu kyseiseen eläkejärjestelmään. Siten käy lisäksi selvästi ilmi, ketkä ovat eläkejärjestelmän rahoittajia. Työeläkelaitoksen hallitus koostuu luonnollisesti neuvotteluosapuolien eli työntekijöiden ja työnantajien edustajista.

4.6. Komitea kannattaa 16 artiklan säännöksiä, joissa edellytetään, että eläkelaitoksella tulee aina olla riittävästi varoja vastuuvelan kattamiseksi, mutta joissa sallitaan periaatteesta poikkeaminen käytännön syistä rajoitetun ajan edellyttäen, että tilapäisen katevajeen poistamiseksi on olemassa suunnitelma. Komitea katsoo, että yhtenäismarkkinoilla tulisi vastaavia säännöksiä soveltaa laitoksiin, jotka harjoittavat rajanylittävää toimintaa, ja että 16 artiklan 3 kohta tulisi siksi poistaa.

4.7. Komitea tekee joitakin huomautuksia valvontaa koskeviin artikloihin:

4.7.1. 13 artiklan c luetelmakohdan iii alakohtaa voidaan jonkin verran lieventää muuttamalla se kuulumaan seuraavasti:

”iii) sijoituspolitiikan kehittämisessä käytettävät selvitykset varoista ja vastuista”

4.7.2. Kyseisen 13 artiklan säännöksiä ei sovelleta vielä juuri missään jäsenvaltiossa. Siksi komitea pitää toivottavana, että jäsenvaltioille, joissa säännökset eivät vielä ole voimassa, sallitaan siirtymäkausi.

4.7.3. Direktiiviehdotuksen 18 artiklan 7 kohdassa tulisi täsmentää, millä edellytyksellä valvontaelin saa siirtyä yksittäisissä tapauksissa soveltamaan varovaisuuteen perustuvaa valvontaa. Edellytykset tulisi määritellä jäsenvaltiossa.

4.7.4. Komitea huomauttaa, että tarvitaan erityisiä yhteisön sääntöjä, joissa vaaditaan asianmukaista tiedonvaihtoa jäsenvaltioita edustavien valvojien välillä.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausutoon

Seuraavat muutosehdotukset hylättiin, vaikka ne saivat äänestyksessä yli neljäsosan annetuista äänistä:

Kohta 3.1

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä tähän ensimmäiseen direktiiviin ja kannattaa siinä asetettuja tavoitteita, kuten edunsaajien suojelua, jota se pitää ensisijaisen tärkeänä. Vielä ei kuitenkaan ole havaittavissa tuleeko tämä nyt ehdotettu direktiivi nämä tavoitteet täyttämään."

Perustelu

Näin vapaisiin sijoitussääntöihin liittyy huomattava riski, kuten nykyinen pörssikehitys selkeästi osoittaa. Kollektiivisesta eläkejärjestelmästä tulevaisuudessa saatavien eläke-etuuksien taso on pystyttävä arvioimaan etukäteen. Mikäli eläkerahaston vakuusrahasto koostuu suurimmaksi osaksi arvoltaan hyvin herkästi muuttuvista arvopapereista, vaatimus ei täyty.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 44, ei-ääniä: 49, tyhjiä: 8.

Kohta 4.2

Korvataan seuraavalla:

"Komitea on kuitenkin huolissaan erittäin vapaista sijoitussäännöistä. Pörssien kurssikehityksen vaihtelevuus sekä varojen yleensä pitkät sijoitusajat huomioon ottaen näillä säännöillä aiheutetaan kohtuuttoman suuri riski tuleville eläkkeen saajille."

Perustelu

Näin vapaisiin sijoitussääntöihin liittyy huomattava riski, kuten nykyinen pörssikehitys selkeästi osoittaa. Kollektiivisesta eläkejärjestelmästä tulevaisuudessa saatavien eläke-etuuksien taso on pystyttävä arvioimaan etukäteen. Mikäli eläkerahaston vakuusrahasto koostuu suurimmaksi osaksi arvoltaan hyvin herkästi muuttuvista arvopapereista, vaatimus ei täyty.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 44, ei-ääniä: 52, tyhjiä: 7.

Kohta 4.4.1

Muutetaan toinen kappale kuulumaan seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on sallittava alueelleen sijoittautuneiden yritysten ja yksityishenkilöiden rahoittaa muissa jäsenvaltioissa sijaitsevia työeläkelaitoksia, paitsi jos työntekijöiden ja työnantajien välillä solmitun – mahdollisesti yleisesti sitovaksi julistetun – työehtosopimuksen perusteella kyseisen sopimuksen piiriin kuuluvat työntekijät ja yritykset ovat velvollisia osallistumaan johonkin tiettyyn työeläkejärjestelmään, on jäsenvaltioiden varmistettava, että kyseiset työntekijät ja työnantajat vapautetaan tästä velvollisuudesta, jos he liittyvät jossain toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyn työeläkelaitoksen vähintään samanveroiseen eläkejärjestelmään."

Perustelu

Ilmaus "yksityishenkilö" tulee poistaa, sillä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "yrityksellä" tarkoitetaan kaikenlaisia yrityksiä osakeyhtiöistä yhden työntekijän yrityksiin.

Direktiivin päämääränä on kaikkien palveluntarjoajien yhtäläisen kohtelun ohella luoda rahoituspalvelujen sekä lisäeläkejärjestelmien sisämarkkinat. Tämä tavoite vesittyisi, jos työehtosopimuksilla voitaisiin sulkea ulkomaiset tarjoajat jäsenvaltioiden tiettyjen alojen, ääritapauksissa jopa koko jäsenvaltion ulkopuolelle, jolloin jäsenvaltion työmarkkinaosapuolet sopisivat tiettyjä kansallisia eläkerahastoja koskevasta monopolista. Tästä syystä esittelijän ehdotukseen tulee sisällyttää vähintään vapautusmahdollisuus, jos järjestelmät ovat samanveroiset.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 36, ei-ääniä: 71, tyhjiä: 6.

Kohta 4.6

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Komitean mielestä eläkelaitoksella tulee aina olla riittävästi varoja vastuuvelan kattamiseksi. Tilapäisen katevajeen syntyessä tämän poistamiseksi on laadittava suunnitelma."

Perustelu

Ei avoimia valtuuksia katevajeeseen.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 45, ei-ääniä: 59, tyhjiä: 5.
