

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 30.4.2009
KOM(2009) 203 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

**o některých klíčových aspektech týkajících se směrnice 2003/41/ES o činnostech institucí
zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (směrnice o IZPP)**

(předložená Komisi)

ZPRÁVA KOMISE

o některých klíčových aspektech týkajících se směrnice 2003/41/ES o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (směrnice o IZPP)

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

Směrnice o IZPP (směrnice 2003/41/ES o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi) byla zveřejněna v Úředním věstníku dne 23. září 2003 a členské státy ji měly provést do 23. září 2005. V roce 2007 oznámily všechny členské státy svá prováděcí opatření, i když stále probíhají dvě řízení pro nesplnění povinnosti v souvislosti s nesprávným provedením.

Směrnice o IZPP výslovně stanoví požadavky na podávání zpráv týkajících se čtyř klíčových aspektů. Článek 15 odst. 6 vyžaduje, aby Komise pravidelně alespoň každé dva roky vydala zprávu o pravidlech pro výpočet technických rezerv. Článek 21 odst. 4 vyžaduje čtyři roky po vstupu směrnice o IZPP v platnost jednorázovou zprávu o uplatňování investičních pravidel (písmeno a)), pokroku dosaženém při úpravě vnitrostátních systémů dohledu (písmeno a)) a přeshraniční úschově (písmeno b)).

Ačkoli směrnice o IZPP požadovala, aby Komise vydala první pravidelnou zprávu o technických rezervách a jednorázovou zprávu o dalších třech aspektech v září 2007, bylo pro Komisi vzhledem k pozdnímu provedení směrnice ze strany řady členských států obtížné vydat zprávu o praktických zkušenostech s těmito čtyřmi ustanoveními v předpokládané lhůtě. Proto bylo s členskými státy na zasedání Evropského výboru pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPC) dne 5. dubna 2006 dohodnuto, že požadované zprávy budou vydány v roce 2008 poté, co Výbor evropských orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním (CEIOPS) přezkoumal hlavní otázky související s prováděním.

Kromě toho je stále poměrně málo případů přeshraničních činností, a to i navzdory skutečnosti, že v posledních letech došlo k výraznému zvýšení počtu přeshraničních režimů penzijního pojištění. Z nedávného průzkumu provedeného výborem CEIOPS vyplývá, že na konci června 2008 bylo v Evropském hospodářském prostoru (EHP) 70 případů přeshraniční činnosti, v nichž v úloze hostitelského státu figurovalo 21 zemí.¹

Na žádost Komise provedl výbor pro zaměstnanecké penzijní pojištění (OPC) při výboru CEIOPS rozsáhlé zjišťování aktuálního stavu provádění směrnice o IZPP členskými státy. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že směrnice o IZPP stanoví

¹ Zprávu CEIOPS „2008 Report on Market Developments“ (Zpráva o vývoji na trhu v roce 2008) ze dne 11. listopadu 2008 lze nalézt na adrese: http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf

minimální harmonizaci a ponechává členským státům při jejím provádění v řadě oblastí určitou volnost. Výsledek práce OPC je shrnut ve zprávě nazvané „*Initial Review of Key Aspects of the Implementation of the IORP Directive*“ (Počáteční přezkum klíčových aspektů provádění směrnice o IZPP) (dále jen „zpráva OPC“) ze dne 31. března 2008.²

Zpráva OPC zahrnuje mimo jiné i klíčové aspekty, o nichž má Komise vydat zprávu. Zpráva OPC konstatuje, že navzdory podstatným rozdílům ve způsobu, jakým byly tyto klíčové aspekty směrnice o IZPP členskými státy vyloženy a provedeny, nasvědčuje jen málo důkazů existenci závažných problémů pramenících z těchto rozdílů. Vzhledem k této skutečnosti a vzhledem k omezeným zkušenostem s uplatňováním směrnice o IZPP neshledává zpráva OPC v této fázi žádný důvod k legislativním změnám směrnice o IZPP.

Výbor CEIOPS předložil Komisi zprávu OPC dne 2. dubna 2008 a zpráva byla následně projednána výborem EIOPC na zasedáních ve dnech 27. června a 26. listopadu 2008. Diskuse ukázala, že členské státy v zásadě souhlasí se závěry zprávy OPC, a útvary Komise zaznamenaly, že převážná většina členských států souhlasí s doporučením CEIOPS neuvažovat v této fázi o legislativní změně směrnice o IZPP.³

V návaznosti na dosavadní práci a s cílem vyhovět požadavkům na podávání zpráv Komisí dle směrnice o IZPP objasňuje zbytek této zprávy stanovisko Komise k těmto klíčovým aspektům: technickým rezervám, investičním pravidlům, úpravě vnitrostátních systémů dohledu a úschově. Tato zpráva se omezuje na splnění povinnosti vydat zprávu o čtyřech aspektech směrnice o IZPP, kterou Komisi ukládá samotná směrnice. Potřebu případných legislativních změn plynoucích z jiných závažných problémů majících vliv na instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohled nad nimi, zejména pravidel solventnosti⁴, zkoumá Komise samostatně.

2. TECHNICKÉ REZERVY

Ustanovení čl. 15 odst. 6 směrnice zavádí povinnost Komise vydat zprávu o výpočtu technických rezerv institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění v souvislosti s přeshraničními činnostmi.⁵

² Celé znění zprávy naleznete na internetové stránce CEIOPS:
http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportIORPdirective.pdf

³ Dokumenty EIOPC lze nalézt na internetové stránce Komise:
http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/committee_en.htm

⁴ Další informace o této práci lze nalézt na adrese
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2008/occupational_retirement_provision_en.htm

⁵ Ustanovení čl. 15 odst. 6 stanoví: „Za účelem další harmonizace pravidel výpočtu technických rezerv, která může být odůvodněná zejména u úrokových sazeb a dalších předpokladů ovlivňujících úroveň technických rezerv, vydá Komise každé dva roky nebo na žádost členského státu zprávu o situaci ohledně vývoje přeshraničních činností.“ A dále „Komise navrhne veškerá nezbytná opatření k zabránění možných narušení způsobených různými úrovněmi úrokových sazeb a k ochraně příjemců a účastníků každého penzijního plánu.“

Přezkum výpočtu technických rezerv institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění byl zahájen výborem OPC a následně rozpracován podrobněji podvýborem CEIOPS pro solventnost (SSC). Práce SSC byla shrnuta v dokumentu nazvaném „*Survey on fully funded, technical provisions and security mechanisms in the European occupational pension sector*“ (Studie plně financovaných technických rezerv a bezpečnostních mechanismů v evropském odvětví zaměstnaneckého penzijního pojištění) (dále jen „průzkum SSC“) ze dne 31. března 2008.⁶ Tento průzkum přináší podrobný a ucelený přehled o předpokladech pro hodnocení a bezpečnostních mechanismech pro fondy zaměstnaneckého penzijního pojištění, které existují v členských státech. Pokud jde o technické rezervy, průzkum zdůrazňuje, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění v různých členských státech používají rozdílné metody a předpoklady ke stanovení svých technických rezerv. To vede k výrazným rozdílům v objemu technických rezerv mezi zeměmi při stanovení srovnatelné výše závazků v souvislosti s dávkami. Mezi důležité činitele, které mají vliv na úroveň technických rezerv v jednotlivých členských státech, se řadí výchozí předpoklady pro hodnocení, zejména předpoklady týkající se úrokových sazeb a úmrtnosti, a rovněž charakter valorizace důchodových dávek s ohledem na vývoj inflace a mezd.

Výbor CEIOPS předložil Komisi studii SSC dne 7. dubna 2008. Komise vítá zjištění uvedená ve zprávě SSC. Zpráva posloužila jako dobrý základ pro veřejnou konzultaci o harmonizaci pravidel solventnosti pro instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění podléhající článku 17 směrnice o IZPP a instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění fungující na přeshraničním základě, kterou Komise zahájila počátkem září 2008. Jednou z oblastí, na které se tato konzultace výslovně zaměřila, byla případná další harmonizace pravidel týkajících se výpočtu technických rezerv v přeshraničních souvislostech. Období konzultace skončilo na konci listopadu 2008. Za účelem využití poznatků z této veřejné konzultace naplánovala Komise na 27. května 2009 veřejné slyšení v Bruselu.

Výsledek konzultace a veřejného slyšení pomůže Komisi rozhodnout o tom, zda navrhnout další harmonizaci pravidel pro výpočet technických rezerv v souvislosti s přeshraničními činnostmi. Případný návrh Komise by byl jako vždy, v souladu se snahou o zlepšování právní úpravy, podroben pečlivému posouzení dopadů.

3. INVESTIČNÍ PRAVIDLA

Ustanovení čl. 21 odst. 4 písm. a) směrnice o IZPP požadují, aby Komise vydala „zprávu o uplatňování článku 18 [...]“, který obsahuje kvalitativní a kvantitativní investiční pravidla pro instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění. Provedené šetření odhalilo řadu problémů.

Za prvé, zpráva OPC zjišťuje, že zavedení zásady obezřetnosti stanovené v čl. 18 odst. 1 mělo dopad na regulační rámec v mnoha členských státech a že ačkoli kvantitativní investiční omezení stále hrají významnou úlohu, je v dnešní době věnováno více pozornosti kvalitativním stránkám investičních pravidel.

6

http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportonFundSecMech.pdf

Za druhé, zpráva OPC poukazuje rovněž na nejednotné chápání oblasti působnosti pravidla jediného emitenta, jehož cílem je zabránit nadměrné závislosti na jednom konkrétním aktivu, emitentovi nebo skupině (čl. 18 odst. 1 písm. e)).⁷ V přeshraničních souvislostech je prosazení sblížení pravidel jediného emitenta ještě důležitější vzhledem k výslovnému vynětí z investičních pravidel domovského státu, které mohou hostitelské státy uložit institucím působícím v hostitelském členském státě v rámci určitých kvantitativních a kvalitativních omezení (čl. 18 odst. 7 písm. b) směrnice o IZPP). Pokud jde o kvantitativní omezení, bylo potvrzeno, že hostitelské státy mohou tato pravidla uplatnit na instituce působící v hostitelském členském státě pouze tehdy, když se na instituce usazené přímo v hostitelském členském státě uplatňují stejná, nebo dokonce přísnější investiční pravidla. Z tohoto důvodu nelze v této souvislosti uplatnit přísnější omezení než ta, která jsou výslovně uvedena ve směrnici o IZPP. Pokud jde o kvalitativní limity, tj. kategorie majetku zahrnuté v čl. 18 odst. 7 písm. b) směrnice o IZPP, mohlo by být užitečné odkázat na další právní předpisy EU, například směrnici MiFID⁸, která obsahuje definice „finančních nástrojů“, „převoditelných cenných papírů“ a „nástroje peněžního trhu“.⁹

Za třetí, není jednotně chápán pojem „trhy rizikového kapitálu“, důležitý z pohledu čl. 18 odst. 5 písm. c), který zakazuje členským státům bránit institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění usazeným na jejich území investovat na takových trzích. V souladu s doporučeními zprávy OPC a na základě podnětu Komise byly podniknuty další pokusy o vyjasnění, aby mohl výbor CEIOPS vydat v této věci „pokyny na 3. úrovni“. Tato další činnost prokázala, že jednotlivé definice v Evropě se liší v závislosti na účelu a souvislostech, v nichž je pojem rizikového kapitálu používán (hospodářská soutěž nebo pravidla vnitřního trhu, uzavřené nebo otevřené definice, zahrnutí nebo vyloučení nástrojů investování do kvazivlastního kapitálu), a že tato otázka dosud nebyla v přeshraničních souvislostech v praxi relevantní. Namísto vydání nekonkrétního pokynu by měla být celá věc podrobena dalšímu přezkumu.

Za čtvrté, šest členských států využívá možnost uložit jako hostitelská země dodatečná investiční omezení, kterou jim dává čl. 18 odst. 7 směrnice o IZPP.¹⁰

Zjištění OPC naznačují, že navzdory některým rozdílům v uplatňování investičních pravidel se nezdá, že by tyto rozdíly brzdily proces sblížování směřující k vnitřnímu trhu a bránily přeshraničním činnostem institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění. Komise tento závěr podporuje a vybízí výbor CEIOPS, aby pokračoval ve své analýze týkající se trhů rizikového kapitálu a pravidla jediného emitenta. Jako

⁷ Ustanovení čl. 18 odst. 1 písm. e) stanoví: „aktiva jsou vhodně diverzifikována tak, aby se zabránilo nadměrné závislosti na jakémkoli konkrétním aktivu, emitentovi nebo skupině podniků nebo akumulaci rizika v portfoliu jako celku. Investice do aktiv stejného emitenta nebo emitentů patřících do stejné skupiny nesmí instituci vystavovat nadměrné koncentraci rizika“.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, Úř. věst. L 145, 30.4.2004.

⁹ Viz čl. 4 odst. 1 body 17, 18 a 19 směrnice MiFID.

¹⁰ Ustanovení čl. 18 odst. 7 umožňují členským státům uložit zahraničním institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění působícím na jejich území další investiční omezení. Podle směrnice jsou taková omezení přípustná pouze tehdy, když se stejná nebo přísnější pravidla uplatňují také na instituce usazené v jejich vlastní zemi.

zvláštní úkol ukládá výboru další práci na pravidlech samoinvestic, která omezují investice do přispívajícího podniku (čl. 18 odst. 1 písm. f)).¹¹

Pokračující sbližování v uplatňování investičních pravidel by mělo přispět k bezpečnosti, kvalitě, likviditě a ziskovosti portfolií institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění jako celku a k následnému zlepšení zaměstnaneckého penzijního pojištění v EU po kvalitativní i kvantitativní stránce.

CEIOPS a Komise budou nadále monitorovat fungování investičních pravidel, mimo jiné také s ohledem na případná poučení z finanční krize.

4. ÚPRAVA VNITROSTÁTNÍCH SYSTÉMŮ DOHLEDU

Ustanovení čl. 21 odst. 4 písm. a) směrnice o IZPP dále vyžadují, aby Komise vydala „zprávu o [...] pokroku dosaženém při úpravě vnitrostátních systémů dohledu“. V této souvislosti jsou důležitá také ustanovení čl. 21 odst. 1 až 3 směrnice o IZPP, protože upravují úzkou spolupráci mezi vnitrostátními orgány dohledu a Evropskou komisí, aby se zajistilo jednotné uplatňování směrnice o IZPP a usnadnil dohled nad všemi činnostmi institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění.

Ve snaze usnadnit spolupráci zřídil výbor CEIOPS v únoru 2004 výbor OPC. Práce tohoto výboru, které se účastní Komise v roli pozorovatele, vedla ke schválení tzv. „budapešťského protokolu“, k němuž došlo v únoru 2006.¹² Tento protokol upravuje režimy dohledu a výměny informací mezi orgány dohledu v domovském a hostitelském státě institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění pracujících na přeshraničním základě. Budapešťský protokol zahrnuje i orgány dohledu z celé EU, které nejsou oficiálními členy CEIOPS, čímž poskytuje širokou základnu pro další rozvoj přeshraničního dohledu nad zaměstnaneckým penzijním pojištěním.

Komise vítá a podporuje probíhající práci orgánů dohledu podle budapešťského protokolu i jejich práci na tomto protokolu, který je v současné době přezkoumáván výborem OPC a jehož upravenou verzi zamýšlí CEIOPS předložit v první polovině roku 2009 k veřejné konzultaci.

5. ÚSCHOVA

Ustanovení čl. 21 odst. 4 písm. b) směrnice o IZPP vyžaduje, aby Komise vydala zprávu o uplatňování čl. 19 odst. 2 druhého pododstavce. Podle tohoto pododstavce smějí členské státy stanovit, že jmenování depozitáře nebo uschovatele je povinné.

¹¹ Členské státy musí toto pravidlo respektovat, nevyužijí-li možnosti, kterou jim poskytuje čl. 22 odst. 4 směrnice.

¹² Dokument „*Protocol relating to the Collaboration of the Relevant Competent Authorities of the Member States of the European Union in Particular in the Application of the Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the Activities and Supervision of Institutions for Occupational Retirement Provision (IORPs) Operating Cross-Border*“ (Protokol o spolupráci příslušných orgánů členských států Evropské unie zejména při uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi v souvislosti s přeshraničními činnostmi) je k dispozici na adrese <http://www.ceiops.eu/content/view/19/23/>

Současně však nesmějí bránit institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění jmenovat uschovatele nebo depozitáře majícího náležité povolení usazeného v jiném členské státě, jak stanoví čl. 19 odst. 2.

Zpráva OPC konstatuje, že existují rozdílné přístupy ke jmenování uschovatele a k tomu, jaký druh subjektu je pro výkon této funkce jmenován, včetně úkolů, které plní. Různě jsou pojaty rovněž úlohy příslušných orgánů, z nichž některé hrají určitou roli v procesu jmenování uschovatele. Podle OPC však tyto rozdíly nepředstavují praktický problém. V současné chvíli je příliš brzy činit závěry ohledně toho, zda ustanovení o úschově ve směrnici o IZPP představují těžkosti z hlediska dohledu, ačkoli OPC upozorňuje na několik otázek, které mohou výhledově vyžadovat další pozornost.¹³

OPC zejména konstatuje, že pokud je uschovatel nebo depozitář usazen v jiném členském státě než instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, je vhodné rozšířit spolupráci mezi orgány dohledu země, v níž je usazena instituce, a orgány dohledu země, v níž je usazen uschovatel/depozitář (zvláště v případě, kdy orgán dohledu není členem výboru CEIOPS), zejména proto, aby bylo možno zaručit odpovídající uplatnění čl. 19 odst. 3 směrnice o IZPP v případě zmrazení aktiv.¹⁴ Není-li rozšíření spolupráce podle platného právního rámce EU možné, je OPC toho názoru, že to může být problém, který by mohl vyžadovat legislativní změnu.

Komise vítá toto hodnocení a vybízí k další spolupráci mezi orgány dohledu. Je připravena ujmout se celé věci společně s výborem CEIOPS, bude-li to zapotřebí. Potřeba případných změn v budoucnu bude záviset rovněž na výsledku obecnější práce týkající se evropských režimů dohledu.¹⁵

6. ZÁVĚR

Pokud jde o čtyři klíčové aspekty, o nichž je Komise podle směrnice o IZPP povinna vydat zprávy, Komise soudí, že není bezprostředně zapotřebí provést legislativní změnu. Tato zpráva se však omezuje na splnění povinnosti vydat zprávy, kterou Komisi ukládá samotná směrnice o IZPP. Potřebu případných legislativních změn plynoucích z jiných závažných problémů majících vliv na instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, zejména pravidel solventnosti, zkoumá Komise samostatně.

Komise je přesvědčena, že směrnice o IZPP již přinesla první výsledky směřující k vytvoření vnitřního trhu pro zaměstnanecké penzijní pojištění v evropském měřítku. Plné účinky směrnice se projeví teprve časem.

¹³ Komise navíc v reakci na kauzu Madoff v současné době přezkoumává způsob provedení platných zásad směrnice 85/611/EHS (směrnice o SKIPCP) členskými státy, pokud jde o povinnosti a odpovědnost uschovatele. Je možné, že v závislosti na výsledku této práce bude třeba přezkoumat i platná ustanovení směrnice o IZPP.

¹⁴ Ustanovení čl. 19 odst. 3 stanoví: „Každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby podle svých vnitrostátních právních předpisů umožnil zakázat v souladu s článkem 14 volné nakládání s aktivy drženými depozitářem nebo uschovatelem usazeným na jeho území na žádost domovského členského státu instituce.“

¹⁵ Další informace viz zpráva skupiny na vysoké úrovni vedené Jacquesem de Larosièrem ze dne 25. února 2009 a sdělení Komise Urychlit oživení evropské ekonomiky ze dne 4. března 2009 (KOM(2009) 114 v konečném znění).

Šetření provedené výborem CEIOPS současně naznačilo, že je zapotřebí pokračovat v monitorování několika aspektů směrnice o IZPP. Na základě probíhající práce Komise v otázce pravidel solventnosti pro instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění bude možno uvážit případnou další harmonizaci pravidel týkajících se výpočtu technických rezerv. Pokud jde o investiční pravidla, je zapotřebí dále vyjasnit definici trhů rizikového kapitálu a oblasti působnosti pravidla jediného emitenta. Komise a CEIOPS budou rovněž nadále monitorovat fungování investičních pravidel, mimo jiné také s ohledem na finanční krizi. Komise je nakloněna rozšířené spolupráci mezi orgány dohledu a vítá plán výboru CEIOPS provést veřejnou konzultaci k budapeštskému protokolu. Pokud jde o úschovu, Komise podporuje rozšířenou spolupráci mezi orgány dohledu země, v níž je usazena instituce, a orgány dohledu země, v níž je usazen uschovatel/depozitář, a je připravena předložit v případě potřeby legislativní návrhy. Potřeba případných změn v budoucnu bude záviset rovněž na výsledku obecnější práce týkající se evropských režimů dohledu.

Komise je odhodlána i nadále kontrolovat správnost provádění směrnice o IZPP členskými státy a pokračuje ve své práci v této oblasti. Komise rovněž doporučuje výboru CEIOPS, aby pokračoval ve své práci týkající se obecnějších otázek vznesených ve zprávě OPC, a bude dále sledovat a prosazovat rozšířenou spolupráci mezi orgány dohledu s cílem zajistit jednotné uplatňování směrnice o IZPP.