

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 30.4.2009
KOM(2009) 203 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

**tööandjapensioni kogumisasutuste tegevust ja järelevalvet käsitleva direktiivi
2003/41/EÜ mõningate oluliste aspektide kohta**

(komisjoni esitatud)

KOMISJONI ARUANNE

tööandjapensioni kogumisasutuste tegevust ja järelevalvet käsitleva direktiivi 2003/41/EÜ mõningate oluliste aspektide kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Direktiiv 2003/41/EÜ tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse ja järelevalve kohta (*Directive 2003/41/EC on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision*, edaspidi „IORP direktiiv”) avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 23. septembril 2003. aastal ning liikmesriigid pidid selle üle võtma 23. septembriks 2005. aastaks olid kõik liikmesriigid teatanud direktiivi rakendusmeetmetest, kuigi kaks ebaõige ülevõtmisega seotud rikkumismenetlust on jätkuvalt käimas.

IORP direktiivis on selgelt sätestatud komisjoni aruandekohustus seoses nelja olulise aspektiga. Artikli 15 lõikes 6 on nõutud, et komisjon esitaks vähemalt iga kahe aasta tagant aruande kindlustustehniliste eraldiste arvutamise kohta. Artikli 21 lõikes 4 on nõutud, et komisjon esitaks neli aastat pärast direktiivi jõustumist ühekordse aruande, mis annaks ülevaate investeerimiseeskirjadest (punkt a), riiklike järelevalvesteemide kohandamisel tehtud edusammudest (punkt a) ja piiriülesest haldamisest (punkt b).

Kuigi IORP direktiiviga nähakse ette, et komisjon esitab esimese regulaarse aruande kindlustustehniliste eraldiste kohta ning ühekordse aruande kolme muu aspekti kohta 2007. aasta septembris, on komisjonil olnud raskusi nende nelja sätte praktilist elluviimist kajastava aruande õigeaegse valmimisega, sest paljudes liikmesriikides venis direktiivi rakendamine. Seetõttu lepiti Euroopa Kindlustus- ja Ametipensionikomitee (EIOPC) 5. aprilli 2006. aasta istungil liikmesriikidega kokku, et nõutud aruanne esitatakse 2008. aastal, kui Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Komitee (CEIOPS) on peamised rakendusküsimused eelnevalt läbi vaadanud.

Kuigi piiriülese pensionikorralduse juhtumite arv on viimastel aastatel märgatavalt kasvanud, on nende arv siiski suhteliselt väike. CEIOPSi viimasest uuringust nähtub, et 2008 aasta juuni lõpuks oli Euroopa Majanduspiirkonnas 70 piiriülest juhtumit ning 21 riiki olid vastuvõtvaks riigiks¹.

Komisjoni palvel korraldas CEIOPSi tööandjapensionide komitee (OPC) laiaulatusliku andmekogumiskampaania, mille eesmärgiks oli koguda teavet IORP direktiivi tegeliku rakendamise kohta liikmesriikides. Siinkohal tuleb meenutada, et

¹ CEIOPSi 11. novembril 2008 avaldatud uuring „2008 Report on Market Developments” on kättesaadav aadressil: http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf.

IORP direktiiviga nähakse ette minimaalne ühtlustamine, kuid jäetakse liikmesriikidele mõnedes valdkondades teatav vabadus direktiivi rakendamisel. OPC töö tulemused on kokku võetud 31. märtsi 2008. aasta aruandes „Initial Review of Key Aspects of the Implementation of the IORP Directive” (edaspidi „OPC aruanne”)².

OPC aruandes käsitletakse neid olulisi aspekte, mille kohta komisjon peab esitama aruande, kuid ka muid küsimusi. OPC aruandes leitakse, et kuigi liikmesriigid on IORP direktiivi olulisi aspekte tõlgendanud ja rakendanud väga erinevalt, on siiski vähe tõendeid selle kohta, et need erinevused põhjustaksid suuri probleeme. Võttes arvesse eespool öeldut ning väheseid kogemusi IORP direktiivi kohaldamisel, leitakse OPC aruandes, et käesoleval hetkel ei ole vajadust IORP direktiivi sätete muutmiseks.

CEIOPS saatis OPC aruande komisjonile 2. aprillil 2008 ning seejärel käsitleti seda aruannet EIOPCi koosolekul 27. juunil ja 26. novembril 2008. Arutelud näitasid, et liikmesriigid on OPC aruande tulemustega üldiselt nõus, ning komisjoni talitused täheldasid, et valdav enamik liikmesriike toetas CEIOPSi soovitus IORP direktiivi õiguslikku läbivaatamist praegu mitte alustada³.

Arvestades senitehtud tööd ning IORP direktiivis sätestatud komisjoni aruandekohustuse täitmise eesmärki, käsitletakse aruande ülejäänud osas komisjoni seisukohta järgmistes olulistes aspektides: kindlustustehnilised eraldised, investeerimiseeskirjad, riiklike järelevalvesüsteemide kohandamine ning haldamine. Aruandes käsitletakse neid nelja aspekti, mille kohta on IORP direktiivis sätestatud komisjoni aruandekohustus. Vajadust muude seadusandlike muudatuste järele, mis tulenevad tööandjapensioni kogumisasutusi mõjutavatest muudest olulistest küsimustest, peamiselt maksejõulisusealastest eeskirjadest,⁴ käsitleb komisjon käesolevast aruandest eraldi.

2. KINDLUSTUSTEHNILISED ERALDISED

Direktiivi artikli 15 lõikes 6 on sätestatud komisjoni aruandekohustus seoses kindlustustehniliste eraldiste arvutamist käsitlevate eeskirjadega piiriülestes olukordades⁵.

² Täielik aruanne on kättesaadav CEIOPSi veebisaidil:
http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportIORPdirective.pdf.

³ EIOPCi dokumendid on kättesaadavad komisjoni veebisaidil:
http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/committee_en.htm.

⁴ Täiendav teave selle valdkonna kohta:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2008/occupational_retirement_provision_en.htm.

⁵ Artikli 15 lõikes 6 on sätestatud: „Kindlustustehniliste eraldiste arvutamist käsitlevate eeskirjade edasiseks harmoneerimiseks niivõrd, kui see on põhjendatud – võttes arvesse eelkõige intressimäära ja muid kindlustustehniliste eraldiste taset mõjutavaid eeldusi – esitab komisjon iga kahe aasta tagant või liikmesriigi soovil aruande piiriülese tegevuse arenguga seotud olukorra kohta.” Lisaks veel: „Komisjon teeb ettepaneku vajalike meetmete kohta intressimäärade erinevatest tasemetest põhjustatud võimalike moonutuste vältimiseks ja pensioniskeemide hüvitisesaajate või pensioniskeemiga hõlmatud isikute huvide kaitsmiseks.”

Tööandjapensioni kogumisasutuste kindlustustehniliste eraldiste arvutamise uurimist alustas OPC ning seda jätkas üksikasjalikumalt CEIOPSi maksejõulisust käsitlev alakomitee (SSC). SSC töö on kokku võetud 31. märtsi 2008. aasta uuringus „Survey on fully funded, technical provisions and security mechanisms in the European occupational pension sector” (edaspidi „SSC uuring”)⁶. Uuringus antakse üksikasjalik ja täielik ülevaade liikmesriikides tegutsevate tööandjapensionifondide hindamis põhimõtetest ja turvamehhanismidest. Kindlustustehniliste eraldiste küsimuses on uuringus rõhutatud, et liikmesriikide tööandjapensioni kogumisasutused kasutavad erinevaid meetodeid ja hinnanguid kindlustustehniliste eraldiste arvutamisel. Seetõttu erinevad riikide kindlustustehnilised eraldised märgatavalt võrreldavate ja eelnevalt määratletud hüvitiste osas. Oluliste tegurite hulgas, mis mõjutavad kindlustustehniliste eraldiste taset liikmesriikides, on hinnangud, eelkõige intressimäärade ja suremuse kohta, ning pensionihüvitiste indekseerimine inflatsiooni ja palkade suhtes.

CEIOPS saatis SSC uuringu komisjonile 7. aprillil 2008. Komisjon tervitab SSC uuringu järeldusi. Need löid hea aluse 2008. aasta septembri alguses komisjoni poolt algatatud avalikule arutelule, mis käsitleb tööandjapensioni kogumisasutuste maksejõulisuse eeskirjade ühtlustamist vastavalt IORP direktiivi artiklile 17 ja tööandjapensioni kogumisasutuste piiriülest tegutsemist. Kõnealuse arutelu käigus pöörati muu hulgas erilist tähelepanu kindlustustehniliste eraldiste arvutamise eeskirjade täiendavale ühtlustamisele piiriüleste olukordade jaoks. Arutelu lõppes 2008. aasta novembri lõpus. Komisjon korraldab 27. mail 2009 Brüsselis avaliku arutelu, et teha toimunud aruteludest esimesed kokkuvõtted.

Nende arutelude tulemused aitavad komisjonil jõuda järeldusele, kas kindlustustehniliste eraldiste arvutamise eeskirjade täiendava ühtlustamise ettepanek piiriüleste olukordade jaoks on vajalik või mitte. Kooskõlas parema õigusloome lähenemisviisiga läbib iga komisjoni ettepanek nagu tavaliselt range mõjuhindamise.

3. INVESTEERIMISEESKIRJAD

IORP direktiivi artikli 21 lõike 4 punktis a on sätestatud, et komisjon „esitab aruande artikli 18 rakendamise kohta [...]”, mis sisaldab tööandjapensioni kogumisasutuste kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid investeerimiseeskirju. Tehtud uuringu käigus kerkis esile mitmeid küsimusi.

Esiteks on OPC aruandes leitud, et artikli 18 lõikes 1 sätestatud ettevaatuspõhimõte on mõjutanud mitmete liikmesriikide õigusraamistikku ning kuigi kvantitatiivsed investeerimispiirangud on jätkuvalt olulised, pööratakse järjest rohkem tähelepanu investeerimiseeskirjade kvalitatiivsetele aspektidele.

Teiseks tuuakse OPC aruandes välja, et puudub ühtne arusaam sama emitendi reegli reguleerimisalast, millega soovitakse vältida liigset sõltumist konkreetsest varaliigist,

⁶

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

emitendist või kontsernist (artikli 18 lõike 1 punkt e)⁷. Sama emitendi reegli ühtlustamine on eriti asjakohane piiriülestes olukordades, sest vastuvõttev riik võib „külaliseks” olevale töandjapensioni kogumisasutusele määrata vabastuse teatavatest koduliikmesriigi kvantitatiivsetest ja kvalitatiivsetest investeerimiseeskirjadest (IORP direktiivi artikli 18 lõike 7 punkt b). Seoses kvantitatiivsete piirangutega leidis kinnitust, et vastuvõttev riik võib neid „külaliseks” oleva töandjapensioni kogumisasutuse suhtes kohaldada vaid juhul, kui vastuvõtvas liikmesriigis asuvate töandjapensioni kogumisasutuste suhtes kohaldatakse samu või isegi rangemaid sätteid. Seetõttu ei ole sellises olukorras võimalik kohaldada kõrgemaid piiranguid, kui IORP direktiivis on selgelt sätestatud. Mis puutub kvalitatiivsetesse piirangutesse, s.t IORP direktiivi artikli 18 lõike 7 punktiga b hõlmatud varaliikidesse, siis võib olla kasulik viidata teistele ELi õigusaktidele, näiteks MiFID direktiivile,⁸ milles on sätestatud finantsinstrumendi, siirdväärtpaberi ja rahaturuinstrumendi mõisted⁹.

Kolmandaks puudub ühtne arusaam terminist „riskikapitaliturud”, mis on oluline artikli 18 lõike 5 punkti c seisukohast, sest selle kohaselt ei tohi liikmesriigid takistada oma territooriumil asuvaid töandjapensioni kogumisasutusi sellistele turgudele investeerimast. Lähtuvalt OPC aruande soovitudest ja komisjonipoolsest panusest on tehtud täiendavat tööd, et küsimust selgitada ja saada CEIOPSilt selle teema kohta „3. tasandi juhtnöore”. Täiendav töö on näidanud, et mõiste „riskikapital” erinevad definitsioonid üle Euroopa tulenevad mõiste eesmärgist ja kasutuskontekstist (konkurents või siseturu reeglid, avatud või suletud definitsioon, kvaasikapitaliinstrumentide hõlmamine või väljajätmine) ning et praktikas ei ole see teema olnud piiriülesest seisukohast oluline. Abstraktsete juhtnöore andmise asemel tasub hoida teema luubi all.

Neljandaks, kuus liikmesriiki on kasutanud IORP direktiivi artikli 18 lõikes 7 sätestatud võimalust kohaldada vastuvõtva liikmesriigina täiendavaid investeerimispiiranguid¹⁰.

OPC järeldustest võib välja lugeda, et kuigi investeerimiseeskirju kohaldatakse mõnevõrra erinevalt, ei tundu see siiski takistavat ühisturu lähenemisprotsessi ega töandjapensioni kogumisasutuste piiriülest tegevust. Komisjon toetab seda järeldust ning innustab CEIOPSi jätkama oma analüüsi riskikapitaliturgude ja sama emitendi reegli kohta. Viimatinimetatu erijuhuna tuleks täiendavalt uurida omainvesteeringute

⁷ Artikli 18 lõike 1 punktis e on sätestatud, et „varad on piisavalt diversifitseeritud, et vältida liigset sõltuvust mingist konkreetsest varaliigist, emitendist või kontsernist ja portfelli riskide kumuleerumisest tervikuna. Investeeringud sama emitendi või samasse kontserni kuuluvate emitentide varadesse ei tohi põhjustada riskide liigset kontsentreerumist.”

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/39/EÜ finantsinstrumentide turgude kohta (ELT L 145, 30.4.2004).

⁹ Vaata MiFID direktiivi artikli 4 lõike 1 punkte 17, 18 ja 19.

¹⁰ Artikli 18 lõikega 7 lubatakse liikmesriikidel kohaldada täiendavaid investeerimispiiranguid nende territooriumil „külalisena” tegutsevatele töandjapensioni kogumisasutuste suhtes. Direktiivi kohaselt võib selliseid piiranguid kohaldada ainult siis, kui ka vastuvõtvas liikmesriigis asuvate asutuste suhtes kohaldatakse samu või rangemaid sätteid.

eeskirju, mis piiravad investeringuid sponsorettvõtjasse (artikli 18 lõike 1 punkt f)¹¹.

Investeermiseeskirjade kohaldamise jätkuv lähenemine peaks aitama kaasa tööandjapensioni kogumisasutuste portfelli turvalisuse, kvaliteedi, likviidsuse ja kasumlikkuse parandamisele tervikuna ning sellega tõhustama nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt tööandjapensionide maksmist kogu ELis.

CEIOPS ja komisjon jälgivad edaspidigi investeermiseeskirjade toimimist ning seda ka finantskriisist saadavate kogemuste valguses.

4. RIIKLIKE JÄRELEVALVESÜSTEEMIDE KOHANDAMINE

IORP direktiivi artikli 21 lõike 4 punktis a on muu hulgas sätestatud, et komisjon esitab aruande „[...] riiklike järelevalvesüsteemide kohandamisel tehtud edusammudest”. Selles kontekstis on olulised ka IORP direktiivi artikli 21 lõiked 1–3, sest nendes sätestatakse riiklike järelevalveasutuste ja Euroopa Komisjoni tihe koostöö, et tagada IORP direktiivi ühtne kohaldamine ning lihtsustada tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse järelevalvet.

Koostöö hõlbustamiseks lõi CEIOPS 2004. aasta veebruaris OPC. Komisjon osaleb vaatljana selle komitee töös, mille tulemusena sõlmiti 2006. aasta veebruaris Budapesti protokoll¹². Nimetatud protokollis sätestatakse järelevalvemeetmed ning teabevahetus päritoluriigi ja vastuvõtva riigi järelevalveasutuste vahel piiriüleste tööandjapensioni kogumisasutuste puhul. Budapesti protokoll hõlmab ka selliseid ELi järelevalveasutusi, kes ei ole ametlikult CEIOPSi liikmed – seega pakutakse laiaulatuslikku alust tööandjapensionide kogumise piiriülese järelevalve edasiseks arendamiseks.

Komisjon tervitab ja toetab järelevalveasutuste jätkuvat tööd mitte üksnes Budapesti protokollis raames, vaid ka selle protokollis edasiarendamist. OPC on Budapesti protokollis praegu läbi vaatamas ning CEIOPS peaks korraldama 2009. aasta esimeses pooles avaliku arutelu protokollis läbivaadatud versiooni üle.

5. HALDAMINE

IORP direktiivi artikli 21 lõike 4 punktis b on sätestatud, et komisjon esitab aruande artikli 19 lõike 2 teise lõigu rakendamisest. Selles lõigus on sätestatud, et päritoluliikmesriigid võivad teha depoopanga või halduri nimetamise kohustuslikuks. Seda tehes ei tohi nad keelata asutustel nimetada investeerimisportfelli haldajaks investeerimisjuhte, kelle asukoht on teises liikmesriigis, nagu on sätestatud artikli 19 lõike 2 esimeses lõigus.

¹¹ Liikmesriigid peavad seda reeglit järgima, välja arvatud juhul, kui on kasutatud direktiivi artikli 22 lõikes 4 sätestatud võimalust.

¹² „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” on kättesaadav aadressil <http://www.ceiops.eu/content/view/19/23/>.

OPC aruandes on märgitud, et investeerimisportfelli haldaja nimetamise ning seda rolli täitva asutuse liigi ja ülesannete osas esineb erinevaid lähenemisviise. Samuti on erinevusi pädevate asutuste ülesannetes. Mõned asutused osalevad haldaja nimetamise protsessis. Siiski on OPC seisukohal, et praktikas esinevad erinevused ei põhjusta probleeme. Hetkel on veel liiga vara öelda, kas IORP direktiivi haldamist käsitlevad sätted põhjustavad järelevalve probleeme, kuigi OPC on tõstatanud rea küsimusi, mis võivad vajada täiendavat tähelepanu¹³.

Eelkõige märgib OPC seda, et kui haldur või depoopank asub tööandjapensiooni kogumisasutusest erinevas liikmesriigis, siis on kasulik tõhustada koostööd tööandjapensiooni kogumisasutuste järelevalveasutuste ja välismaiste haldurite/depoopankade järelevalveasutuste vahel (eriti kui järelevalveasutus ei ole CEIOPSi liige) peamiselt selleks, et tagada IORP direktiivi artikli 19 lõike 3 asjakohane kohaldamine varade külmutamise puhul¹⁴. Kui koostöö tõhustamine ELi kehtivas õigusraamistikus ei ole võimalik, siis on OPC seisukohal, et selle küsimuse puhul võib olla tarvis muuta õigusakte.

Komisjon tervitab seda hinnangut ning soodustab edasist koostööd järelevalveasutuste vahel. Komisjon on vajadusel valmis tõstatama teema koos CEIOPSiiga. Vajadus tulevaste muutuste järele sõltub ka Euroopa tasandi järelevalvekorda käsitleva üldisema töö tulemustest¹⁵.

6. KOKKUVÕTE

Komisjon on seisukohal, et hetkel ei ole vajadust õigusaktide kiireks muutmiseks nende nelja aspekti osas, mille kohta nähakse IORP direktiiviga ette komisjoni aruandekohustus. Aruandes käsitletakse siiski ainult neid nelja aspekti, mille kohta on IORP direktiivis sätestatud komisjoni aruandekohustus. Vajadust muude seadusandlike muudatuste järele, mis tulenevad tööandjapensiooni kogumisasutusi mõjutavatest muudest olulistest küsimustest, peamiselt maksejõulisuse alastest eeskirjadest, käsitleb komisjon käesolevast aruandest eraldi.

Komisjon usub, et IORP direktiiv on juba andnud esimesi tulemusi tööandjapensiooni eraldiste Euroopa tasandi siseturu tekkeks. Selleks, et direktiivi mõju oleks täielik, on vaja rohkem aega.

Samal ajal on CEIOPSi uuringud näidanud, et on vaja jätkata teatavate IORP direktiiviga seotud küsimuste jälgimist. Kindlustustehniliste eraldiste arvutamise eeskirjade võimalikku täiendavat ühtlustamist võib kaaluda, kuna komisjon jätkab tööd tööandjapensiooni kogumisasutuste maksejõulisuse eeskirjade kallal. Investeerimiseeskirjade valdkonnas on vaja täiendavalt selgitada riskikapitaliturgude

¹³ Lisaks on komisjon praegu reaktsioonina Madoffi juhtumile läbi vaatamas seda, kuidas liikmesriigid on rakendanud direktiivi 85/611/EMÜ (UCITS direktiiv) põhimõtteid seoses halduri kohustuste ja vastutusega. Selle töö tulemusena võib olla vajalik läbi vaadata ka asjaomased sätted IORP direktiivis.

¹⁴ Artikli 19 lõikes 3 on sätestatud, et „iga liikmesriik võtab vajalikud meetmed, et oleks võimalik keelata siseriiklike õigusaktide alusel vastavalt artiklile 14 tema territooriumil asuva depoopanga või halduri valduses olevate varade vaba käsutamine asutuse päritoluliikmesriigi soovil”.

¹⁵ Täiendava teabe saamiseks vaata Jacques de Larosière'i juhitud kõrgetasemelise töörühma 25. veebruari 2009. aasta aruannet ja komisjoni 4. märtsi 2009. aasta teatist „Euroopa majanduse elavdamine” (KOM(2009)114 (lõplik)).

definitsiooni ja sama emitendi reegli reguleerimisala. Komisjon ja CEIOPS jätkavad investeerimiseeskirjade toimimise jälgimist ka finantskriisi valguses. Komisjon toetab järelevalveasutuste tõhusamat koostööd ning tervitab CEIOPSi plaani korraldada avalik arutelu Budapesti protokollile. Seoses haldamisega soodustab komisjon koostööd töandjapensioni kogumisasutuste järelevalveasutuste ja välismaiste haldurite/depoopankade järelevalveasutuste vahel ning on valmis vajadusel esitama õigusaktide eelnõusid. Vajadus tulevaste muutuste järele sõltub ka Euroopa tasandi järelevalvekorda käsitleva üldisema töö tulemustest.

Komisjon on jätkuvalt pühendunud IORP direktiivi nõuetekohase rakendamise kontrollimisele liikmesriikides ning jätkab oma tööd selles valdkonnas. Komisjon julgustab CEIOPSi jätkama oma tööd OPC aruandes tõstatatud laiemates küsimustes ning jälgib jätkuvalt ja edendab järelevalveasutuste tõhustunud koostööd, et tagada IORP direktiivi ühtne kohaldamine.