

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 30.4.2009  
COM(2009) 203 konč.

## **POROČILO KOMISIJE**

**o nekaterih ključnih vidikih v zvezi z Direktivo 2003/41/ES o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje (Direktiva IORP)**

(predložila Komisija)

## POROČILO KOMISIJE

### o nekaterih ključnih vidikih v zvezi z Direktivo 2003/41/ES o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje (Direktiva IORP)

(Besedilo velja za EGP)

#### 1. UVOD

Direktiva IORP (Direktiva 2003/41/ES o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje) je bila objavljena v Uradnem listu dne 23. septembra 2003 in države članice so jo morale izvesti do 23. septembra 2005. Do leta 2007 so vse države članice priglasile svoje izvedbene ukrepe, čeprav sta odprta še dva postopka za ugotavljanje kršitev zaradi nepravilnega izvajanja.

Direktiva IORP izrecno določa zahteve glede poročanja za Komisijo o štirih ključnih vidikih. Člen 15(6) zahteva redno poročilo najmanj vsake dve leti o pravilih za izračunavanje zavarovalno-tehničnih rezervacij. Člen 21(4) zahteva enkratno poročilo štiri leta po začetku veljavnosti Direktive IORP o uporabi pravil glede naložb (točka (a)), napredku, doseženem pri prilagajanju nacionalnih nadzornih sistemov (točka (a)) in čezmejnem skrbništvu (točka b)).

Čeprav je Direktiva IORP zahtevala, da Komisija izda prvo redno poročilo o zavarovalno-tehničnih rezervacijah in enkratno poročilo o drugih treh vidikih septembra 2007, pa je zapoznelo izvajanje v velikem številu držav članic Komisiji otežilo poročanje o praktičnih izkušnjah s temi štirimi določbami v predvidenem roku. Zato je bilo na srečanju Evropskega odbora za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPC) dne 5. aprila 2006 z državami članicami dogovorjeno, da se zahtevano poročanje izvede v letu 2008, po tem, ko bo Odbor evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine (CEIOPS) preučil bistvena vprašanja v zvezi z izvajanjem.

Čeprav se je v zadnjih nekaj letih zelo povečalo število čezmejnih pokojninskih režimov, pa raven čezmejnih primerov še vedno ostaja relativno nizka. Nedavna raziskava, ki jo je izvedel CEIOPS, kaže, da je bilo konec junija 2008 v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) 70 primerov opravljanja čezmejnih dejavnosti z 21 državami gostiteljicami.<sup>1</sup>

Odbor za poklicne pokojnine (OPC) CEIOPS je na zahtevo Komisije izvedel obsežno odkrivanje dejstev v zvezi z dejanskim izvajanjem Direktive IORP s strani držav članic. V tej zvezi je treba upoštevati, da Direktiva IORP predvideva minimalno uskladitev in tako na številnih področjih državam članicam pušča nekaj svobode pri izvajanju Direktive. Rezultati dela OPC so povzeti v poročilu z

---

<sup>1</sup> CEIOPS "Poročilo o razvoju trga 2008" z dne 11. novembra 2008, na voljo na: [http://www.ceiops.eu/media/docman/public\\_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf](http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf)

naslovom „Začetni pregled ključnih vidikov izvajanja Direktive IORP“ (poročilo OPC) z dne 31. marca 2008.<sup>2</sup>

Poročilo OPC vključuje, vendar ni omejeno na ključne vidike, o katerih mora poročati Komisija. Poročilo OPC ugotavlja, da je kljub temu, da države članice ključne vidike Direktive IORP razlagajo in izvajajo na zelo različne načine, malo dokazov, da bi te razlike povzročale večje težave. Glede na to in glede na omejene izkušnje z uporabo Direktive IORP poročilo OPC v tej fazi ne vidi razloga za zakonodajne spremembe Direktive IORP.

CEIOPS je poročilo OPC Komisiji predložil 2. aprila 2008, poročilo pa je nato obravnaval EIOPC na svojih srečanjih dne 27. junija in 26. novembra 2008. Razprava je pokazala, da se države članice na splošno strinjajo s sklepi poročila OPC in službe Komisije so se seznanile z dejstvom, da se velika večina držav članic strinja s priporočilom CEIOPS, da se v tej fazi ne predvidi zakonodajne revizije Direktive IORP.<sup>3</sup>

Na podlagi do sedaj opravljenega dela in da bi bile izpolnjene zahteve Komisije glede poročanja, določene v Direktivi IORP, je v nadaljevanju tega poročila predstavljeno stališče Komisije o naslednjih ključnih vidikih: zavarovalno-tehnične rezervacije, pravila o naložbah, prilagajanje nacionalnih nadzornih sistemov in skrbništvo. Poročilo je omejeno na izpolnjevanje zahtev Komisije glede poročanja o vseh štirih ključnih vidikih, določenih v sami Direktivi IORP. Potrebo po možnih zakonodajnih spremembah, ki izhajajo iz drugih pomembnih vprašanj, ki vplivajo na IORP, zlasti pravil glede solventnosti<sup>4</sup>, Komisija obravnava ločeno od tega poročila.

## 2. ZAVAROVALNO-TEHNIČNE REZERVACIJE

Člen 15(6) Direktive uvaja zahtevo glede poročanja za Komisijo v zvezi z izračunavanjem zavarovalno-tehničnih rezervacij IORP v čezmejnem okviru.<sup>5</sup>

Izračunavanje zavarovalno-tehničnih rezervacij IORP je začel pregledovati OPC, bolj podroben pregled pa je nato opravil pododbor CEIOPS (SSC) za solventnost. Delo SSC je bilo povzeto v „Raziskavi o celotnem financiranju zavarovalno-tehničnih rezervacij in varnostnih mehanizmih v sektorju evropskih poklicnih

---

<sup>2</sup> Celo poročilo je na spletni strani CEIOPS:

[http://www.ceiops.eu/media/docman/public\\_files/publications/submissionstotheec/ReportIORPdirective.pdf](http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportIORPdirective.pdf)

<sup>3</sup> Dokumenti EIOPC so dostopni na spletni strani Komisije: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/committee\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/committee_en.htm)

<sup>4</sup> Več informacij o tem delu je na voljo na [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2008/occupational\\_retirement\\_provision\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2008/occupational_retirement_provision_en.htm)

<sup>5</sup> Člen 15(6) zahteva, da „[z]aradi nadaljnje opravičljive uskladitve predpisov o izračunavanju zavarovalno-tehničnih rezervacij - zlasti obrestnih mer in drugih predpostavk, ki vplivajo na raven zavarovalno-tehničnih rezervacij - izda Komisija vsaki dve leti ali na zahtevo države članice poročilo o stanju razvoja opravljanja dejavnosti na tujih trgih.“ Poleg tega „[K]omisija predlaga vse potrebne ukrepe za preprečitev morebitnih izkrivljanj zaradi različnih stopenj obrestnih mer in za zaščito interesov upravičencev in članov katerega koli načrta.“

pokojnin“ (raziskava SSC) z dne 31. marca 2008.<sup>6</sup> Ta raziskava je podroben in izčrpen pregled predpostavk vrednotenja in varnostnih mehanizmov za poklicne pokojninske sklade, ki obstajajo v državah članicah. Glede zavarovalno-tehničnih rezervacij poudarja, da IORP v različnih državah članicah za določanje svojih zavarovalno-tehničnih rezervacij uporabljajo različne metode in predpostavke. To povzroča velike razlike v velikosti zavarovalno-tehničnih rezervacij v državah za primerljive opredeljene pokojninske zaveze. Pomembni dejavniki, ki vplivajo na raven zavarovalno-tehničnih rezervacij v različnih državah članicah, vključujejo temeljne predpostavke vrednotenja, zlasti predpostavke za obrestno mero in umrljivost, ter naravo inflacije in indeksacije pokojnin.

CEIOPS je raziskavo SSC Komisiji predložil 7. aprila 2008. Komisija pozdravlja ugotovitev poročila SSC. Je dobra podlaga za javna posvetovanja o usklajevanju pravil glede solventnosti za IORP, za katere velja člen 17 Direktive IORP, ter za IORP, ki opravljajo čezmejne dejavnosti, ki jih je Komisija začela v začetku septembra 2008. Možno nadaljnje usklajevanje pravil glede izračunavanja zavarovalno-tehničnih rezervacij s čezmejnega vidika je eno od področij, ki se pri tem posvetovanju izrecno obravnava. Posvetovalno obdobje se je končalo konec novembra 2008. Komisija zato, da bi pridobila prva spoznanja iz tega javnega posvetovanja, 27. maja 2009 organizira javno obravnavo v Bruslju.

Rezultat posvetovanja in javne obravnave bo Komisiji v pomoč pri odločitvi, ali naj predlaga nadaljnje usklajevanje pravil izračunavanja zavarovalno-tehničnih rezervacij v okviru opravljanja čezmejnih dejavnosti. Kot običajno, bo v skladu s pristopom za boljše predpise vsak predlog Komisije predmet stroge ocene učinka.

### 3. PRAVILA O NALOŽBAH

Člen 21(4)(a) Direktive IORP zahteva, da Komisija „izda poročilo s pregledom uporabe člena 18 [...]“, ki vsebuje kakovostna in količinska pravila o naložbah za IORP. Pregled je odkril številna vprašanja.

Prvič, poročilo OPC ugotavlja, da uvedba pravila „preudarne osebe“ iz člena 18(1) vpliva na ureditveni okvir v številnih državah članicah, in čeprav imajo količinske naložbene omejitve še vedno pomembno vlogo, se sedaj več pozornosti namenja kakovostnim vidikom pravil o naložbah.

Drugič, poročilo OPC poudarja tudi, da ni enotnega razumevanja področja uporabe pravila enega izdajatelja, katerega cilj je preprečiti pretirano zanašanje na določeno imetje, izdajatelja ali skupino (člen 18(1)(e)).<sup>7</sup> Poleg tega je spodbujanje konvergence pravil enega izdajatelja zlasti pomembno v čezmejnem okviru, z upoštevanjem izrecnega izvzetja iz pravil matične države o naložbah, ki ga države

---

6

[http://www.ceiops.eu/media/docman/public\\_files/publications/submissionstotheec/ReportonFundSecMech.pdf](http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportonFundSecMech.pdf)

7

Člen 18(1)(e) določa, da „naložbe morajo biti primerno razpršene na način, ki preprečuje pretirano zanašanje na določeno imetje, izdajatelja ali skupino podjetij in kopičenje tveganj v portfelju kot celoti. Naložbe v premoženje, ki ga izda isti izdajatelj ali izdajatelji, ki pripadajo isti skupini, ne smejo izpostaviti institucije pretirani koncentraciji tveganj.“

gostiteljice lahko uvedejo za „gostujoče IORP“ z nekaterimi količinskimi in kakovostnimi omejitvami (člen 18(7)(b) Direktive IORP). Glede količinskih omejitev je bilo potrjeno, da jih države gostiteljice za gostujoče IORP lahko uporabljajo le, če so pravila, ki se uporabljajo za IORP na ozemlju države gostiteljice enako stroga ali celo strožja. Zato v tej zvezi ni bilo mogoče uporabiti omejitev, višjih od omejitev, določenih v Direktivi. Glede kakovostnih omejitev, tj. kategorije premoženja, zajete v členu 18(7)(b) Direktive IORP, bi se bilo mogoče koristno sklicevati na druge dele zakonodaje EU, kot je Direktiva MiFID<sup>8</sup>, ki opredeljuje pojme „finančni instrumenti“, „prenosljivi vrednostni papirji“ in „instrumenti denarnega trga“.<sup>9</sup>

Tretjič, ni enotnega razumevanja izraza „tvegani kapitalski trgi“, pomembnega za člen 18(5)(c), ki državam članicam prepoveduje, da bi IORP, ki so na njihovem ozemlju, preprečevale vlaganja v take trge. V skladu s priporočili poročila OPC in po prispevku Komisije, CEIOPS poskuša z nadaljnjim pojasnjevanjem glede tega vprašanja doseči možne „smernice na ravni 3“. To nadaljnje delo je dokazalo, da so različne opredelitve pojmov v Evropi odvisne od namena in okvira, v katerem se uporablja koncept tveganega kapitala (pravila o konkurenci ali notranjem trgu, odprte ali zaprte opredelitve pojmov, ki vključujejo ali izključujejo instrumente nepravega lastniškega kapitala) in da vprašanje v praksi še nima čezmejnega pomena. Zadevo je treba spremljati in ne izdati abstraktne smernice.

Četrto, šest držav članic uporablja možnost, ki jo daje člen 18(7) Direktive IORP, da kot države gostiteljice naložijo dodatne naložbene omejitve<sup>10</sup>.

Ugotovitve OPC kažejo, da kljub temu, da obstaja nekaj razlik pri uporabi pravil o naložbah, se zdi, da to ne ovira konvergenčnega procesa v smeri notranjega trga in opravljanja čezmejnih dejavnosti IORP. Komisija podpira ta zaključek in spodbuja CEIOPS, naj nadaljuje svojo analizo v zvezi s trgi tveganega kapitala in pravilom enega izdajatelja. Glede posebnega primera slednjega bo morebiti potrebno nadaljnje delo za pravila o samonaložbah, ki omejujejo naložbe v ustanoviteljsko podjetje (člen 18(1)(f))<sup>11</sup>.

Stalna konvergenca pri uporabi pravil o naložbah naj bi prispevala k varnosti, kakovosti, likvidnosti in donosnosti portfeljev IORP kot celote in tako izboljšala poklicno pokojninsko zavarovanje v vsej EU tako v količinskem kot v kakovostnem smislu.

CEIOPS in Komisija bosta še naprej spremljala delovanje pravil o naložbah tudi ob upoštevanju spoznanj, ki jih prinaša finančna kriza.

---

<sup>8</sup> Direktiva 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov, Uradni list L 145, 30.4.2004.

<sup>9</sup> Glej člene 4(1)(17), 4(1)(18) in 4(1)(19) Direktive MiFID.

<sup>10</sup> Člen 18(7) državam članicam dovoljuje, da gostujočim IORP, ki delujejo na njihovem ozemlju, naložijo dodatne naložbene omejitve. V skladu z Direktivo so take omejitve sprejemljive le, če se za IORP na ozemlju njihove države uporabljajo enaka ali strožja pravila.

<sup>11</sup> Vse države članice morajo ravnati v skladu s tem pravilom, razen če ne uporabijo možnosti iz člena 22(4) Direktive.

#### 4. PRILAGAJANJE NACIONALNIH NADZORNIH SISTEMOV

Člen 21(4)(a) Direktive IORP zahteva tudi, da Komisija „izda poročilo s pregledom [...] napredka, doseženega pri prilagajanju nacionalnih nadzornih sistemov.“ V tej zvezi so pomembne tudi določbe člena 21(1) do (3) Direktive IORP, ker določajo tesno sodelovanje med nacionalnimi nadzorniki in Evropsko komisijo, da se zagotovi enotna uporaba Direktive IORP in olajša nadzor poslov IORP.

Zaradi lažjega sodelovanja je CEIOPS februarja 2004 ustanovil OPC. Delo tega odbora, v katerem Komisija sodeluje kot opazovalka, je vodilo do sporazuma „Budimpeški protokol“ februarja 2006.<sup>12</sup> Ta protokol ureja nadzorne ureditve in izmenjavo informacij med nadzorniki čezmejnih IORP matične države in države gostiteljice. Budimpeški protokol vključuje tudi nadzorne organe iz cele EU, ki formalno niso člani CEIOPS, in tako zagotavlja široko osnovo za nadaljnji razvoj čezmejnega nadzora za poklicne pokojnine.

Komisija pozdravlja in podpira delo nadzornikov, ki poteka ne samo na podlagi Budimpeškega protokola, ampak tudi v zvezi s protokolom, ki ga OPC trenutno pregleduje zaradi javnega posvetovanja CEIOPS o revidirani različici v prvi polovici leta 2009.

#### 5. SKRBNIŠTVO

Člen 21(4)(b) Direktive IORP zahteva, da Komisija poroča o uporabi drugega pododstavka člena 19(2). V skladu s to določbo lahko matične države članice predpišejo, da mora IORP obvezno imenovati depozitarja ali skrbnika. Vendar pri tem IORP ne smejo omejevati pri tem, da imenujejo pravilno pooblaščenega skrbnika ali depozitarja s sedežem v drugi državi članici, kakor je določeno v prvem pododstavku člena 19(2).

Poročilo OPC ugotavlja, da obstajajo različni pristopi v zvezi z imenovanjem skrbnika in vrsto organa, ki je imenovan za izpolnjevanje te vloge, vključno z nalogami, ki jih opravlja. Obstajajo tudi razlike v vlogi pristojnih organov, nekateri imajo vlogo v postopku imenovanja skrbnika. OPC pa meni, da te različne prakse niso težava. Trenutno je še prezgodaj za ugotavljanje, ali določbe o skrbništvu v Direktivi IORP povzročajo težave za nadzor, čeprav za prihodnje OPC določa več vprašanj, ki jim bo morebiti treba nameniti več pozornosti.<sup>13</sup>

OPC zlasti ugotavlja, da bi bilo v primerih, ko je skrbnik ali depozitar v drugi državi članici kot IORP, koristno okrepiti sodelovanje med nadzornimi organi IORP in nadzornimi organi tujega skrbnika/depozitarja (zlasti v primeru, ko nadzorni organ ni član CEIOPS), pretežno zato, da se zagotovi uporaba člena 19(3) Direktive IORP v

---

<sup>12</sup> „Protokol o sodelovanju ustreznih pristojnih organov držav članic Evropske unije zlasti pri uporabi Direktive 2003/41/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. junija 2003 o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje (IORP), ki opravljajo čezmejne dejavnosti“ je na voljo na <http://www.ceiops.eu/content/view/19/23/>

<sup>13</sup> Poleg tega Komisija trenutno pregleduje način, kako države članice izvajajo sedanja načela Direktive 85/611/EGS (Direktiva UCITS) glede odgovornosti depozitarja, kot odziv na primer Madoff. Od rezultatov tega dela bo odvisno, ali bo treba pregledati tudi ustrezne določbe Direktive IORP.

primeru zamrznitve premoženja.<sup>14</sup> Če okrepljeno sodelovanje znotraj obstoječega pravnega okvira EU ni mogoče, OPC meni, da bi bilo to lahko vprašanje, ki bi zahtevalo zakonodajno spremembo.

Komisija pozdravlja to oceno in spodbuja nadaljnje sodelovanje med nadzornimi organi. Pripravljena je ukrepati zoper CEIOPS, če bo potrebno. Potreba po možnih prihodnjih spremembah bo odvisna tudi od rezultata bolj splošnega dela v zvezi z evropskimi nadzornimi ureditvami.<sup>15</sup>

## 6. SKLEPNA UGOTOVITEV

Glede štirih ključnih vidikov, za katere Direktiva IORP zahteva poročanje Komisije, Komisija meni, da ni takojšnje potrebe po zakonodajni spremembi. To poročilo je sicer omejeno na izpolnjevanje zahtev Komisije glede poročanja, določenih v sami Direktivi IORP. Potrebo po možnih zakonodajnih spremembah, ki izhajajo iz drugih pomembnih vprašanj, ki vplivajo na IORP, zlasti pravil glede solventnosti, Komisija obravnava ločeno od tega poročila.

Komisija meni, da je Direktiva IORP že dala prve rezultate pri vzpostavljanju notranjega trga za poklicno pokojninsko zavarovanje, organizirano na evropski ravni. Popolni učinki Direktive pa se bodo pokazali čez nekaj časa.

Hkrati je pregled, ki ga je opravil CEIOPS, pokazal, da je še naprej treba spremljati več vidikov Direktive IORP. Možno nadaljnje usklajevanje pravil o izračunavanju zavarovalno-tehničnih rezervacij se lahko preuči v okviru dela Komisije, ki poteka na področju pravil glede solventnosti IORP. Na področju pravil o naložbah je treba bolj razjasniti opredelitev trgov tveganega kapitala in področja uporabe pravila enega izdajatelja. CEIOPS in Komisija bosta še naprej spremljala delovanje pravil o naložbah tudi ob upoštevanju spoznanj na podlagi finančne krize. Komisija podpira okrepljeno sodelovanje med nadzorniki in pozdravlja načrtovano javno posvetovanje CEIOPS o Budimpeškem protokolu. Glede skrbništva Komisija spodbuja okrepljeno sodelovanje med nadzornimi organi IORP in nadzornimi organi tujega skrbnika/depozitarja in je pripravljena, da po potrebi pripravi zakonodajne predloge. Potreba po možnih prihodnjih spremembah bo odvisna od rezultata bolj splošnega dela v zvezi z evropskimi nadzornimi ureditvami.

Komisija ostaja zavezana stalnemu preverjanju, ali države članice pravilno izvajajo Direktivo IORP in nadaljuje svoje delo na tem področju. Komisija tudi spodbuja CEIOPS, da nadaljuje svoje delo na področju širših vprašanj, ki jih je sprožilo poročilo OPC, in bo še naprej spremljala in spodbujala izboljšano sodelovanje med nadzorniki, da se zagotovi enotna uporaba Direktive IORP.

---

<sup>14</sup> Člen 19(3) zahteva, da „[v]saka država članica sprejme potrebne ukrepe, ki ji omogočajo, da v skladu z nacionalnim pravom po členu 14 na zahtevo matične države članice institucije prepove prosto razpolaganje s premoženjem, ki ga hranita depozitar ali skrbnik, ki se nahajata na njenem ozemlju.“

<sup>15</sup> Več informacij je v poročilu skupine na visoki ravni pod predsedstvom Jacques-a de Larosière z dne 25. februarja 2009 in v Sporočilu Komisije „Spodbujanje okrevanja evropskega gospodarstva“ z dne 4. marca 2009 (COM(2009) 114 konč.