



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.4.2009
KOM(2009) 203 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**om centrale elementer i direktiv 2003/41/EF om arbejdsmarkedsrelaterede
pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed**

(forelagt af Kommissionen)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om centrale elementer i direktiv 2003/41/EF om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Direktiv 2003/41/EF om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed (pensionskassedirektivet) blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende den 23. september 2003 og skulle gennemføres af medlemsstaterne inden den 23. september 2005. Frem til 2007 havde alle medlemsstater indgivet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger, selv om to overtrædelsesprocedurer vedrørende mangelfuld gennemførelse endnu ikke er afsluttet.

Det er udtrykkeligt angivet i pensionskassedirektivet, at Kommissionen skal udarbejde rapporter om fire centrale elementer. I henhold til artikel 15, stk. 6, skal der mindst hvert andet år aflægges rapport om reglerne for beregning af de tekniske hensættelser. I henhold til artikel 21, stk. 4, skal der fire år efter direktivets ikrafttrædelse udarbejdes en enkeltstående rapport om anvendelsen af investeringsreglerne (litra a)), de fremskridt, der er gjort med hensyn til at tilpasse de nationale tilsynsordninger (litra a)), og grænseoverskridende deponering (litra b)).

Selv om Kommissionen ifølge pensionskassedirektivet skulle udarbejde den første regelmæssige rapport om tekniske hensættelser og den enkeltstående rapport om de tre øvrige elementer i september 2007, var det vanskeligt for Kommissionen at rapportere om den praktiske erfaring med disse fire bestemmelser inden for den fastsatte tidsfrist, da mange medlemsstater havde gennemført direktivet for sent. På mødet i Det Europæiske Udvalg for Forsikring og Arbejdsmarkedsorienterede Pensioner (EIOPC) den 5. april 2006 blev der derfor indgået aftale med medlemsstaterne om, at den krævede rapportering skulle foretages i 2008 efter behandlingen af hovedpunkterne i gennemførelsen i Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (CEIOPS).

Dertil kommer, at omfanget af grænseoverskridende pensionsordninger stadig er relativt lavt, selv om der inden for de seneste år har været en mærkbar stigning i disse aktiviteter. Ifølge en undersøgelse, som CEIOPS for nylig har foretaget, var der ved udgangen af juni 2008 70 tilfælde af grænseoverskridende aktiviteter inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), og 21 lande fungerede som værtslande¹.

¹ Jf. CEIOPS "2008 Report on Market Developments" af 11. november 2008, der findes på følgende websted: http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf.

På anmodning af Kommissionen indledte Udvalget for Arbejdsmarkedsorienterede Pensioner (OPC) under CEIOPS en omfattende undersøgelse af medlemsstaternes faktiske gennemførelse af pensionskassedirektivet. Der bør i denne forbindelse mindes om, at direktivet kun foreskriver en minimumsharmonisering, således at medlemsstaterne inden for en række områder har et vist spillerum ved gennemførelsen. Resultatet af udvalgets arbejde er sammenfattet i rapporten: "Initial Review of Key Aspects of the Implementation of the IORP Directive" (første gennemgang af centrale elementer i gennemførelsen af pensionskassedirektivet) (OPC-rapporten) af 31. marts 2008².

I OPC-rapporten behandles bl.a. de centrale elementer, hvorom Kommissionen skal aflægge rapport. Ifølge OPC-rapporten er der stor forskel på, hvordan medlemsstaterne har fortolket og gennemført disse centrale elementer i pensionskassedirektivet, men der er dog ikke meget, der tyder på, at disse forskelle vil give anledning til alvorlige problemer. På baggrund af denne konklusion og den begrænsede erfaring med anvendelsen af direktivet er der ifølge OPC-rapporten ingen grund til på nuværende tidspunkt at foretage lovgivningsmæssige ændringer i direktivet.

CEIOPS forelagde OPC-rapporten for Kommissionen den 2. april 2008, og den blev efterfølgende drøftet på EIOPC's møder henholdsvis den 27. juni og 26. november 2008. Det fremgik af drøftelserne, at der var bred enighed blandt medlemsstaterne om konklusionerne i OPC-rapporten, og Kommissionens tjenestegrene tog til efterretning, at hovedparten af medlemsstaterne kunne tilslutte sig CEIOPS's anbefaling om ikke at foretage en lovgivningsmæssig revision af direktivet på nuværende tidspunkt³.

Med udgangspunkt i det hidtidige arbejde og med henblik på at opfylde Kommissionens rapporteringsforpligtelser i henhold til pensionskassedirektivet vil der i det følgende blive gjort rede for Kommissionens stillingtagen til følgende centrale elementer: tekniske hensættelser, investeringsregler, tilpasning af de nationale tilsynsordninger og deponering. Rapporten er begrænset til opfyldelse af Kommissionens rapporteringsforpligtelser vedrørende de fire centrale elementer, som er omhandlet i direktivet. Uafhængigt af denne rapport er Kommissionen ved at undersøge mulige lovgivningsmæssige ændringer foranlediget af andre vigtige spørgsmål vedrørende arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser, især solvensregler⁴.

² Den fuldstændige rapport findes på CEIOPS's websted:
http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/submissionstotheec/ReportIORPdirective.pdf.

³ EIOPC's dokumenter findes på Kommissionens websted:
http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/committee_en.htm.

⁴ Yderligere oplysninger herom findes på følgende websted:
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2008/occupational_retirement_provision_en.htm

2. TEKNISKE HENSÆTTELSER

I henhold til direktivets artikel 15, stk. 6, skal Kommissionen aflægge rapport om beregningen af arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers tekniske hensættelser i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter⁵.

Undersøgelsen af beregningen af de arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers tekniske hensættelser blev påbegyndt af OPC og efterfølgende mere indgående behandlet i CEIOPS's solvensunderudvalg. Solvensunderudvalgets arbejde er sammenfattet i "Survey on fully funded, technical provisions and security mechanisms in the European occupational pension sector" (undersøgelse af fuldt afdækkede tekniske hensættelser og sikkerhedsmekanismer hos arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser) af 31. marts 2008⁶. Undersøgelsen omfatter en detaljeret og omfattende gennemgang af værdiansættelsesantagelserne og sikkerhedsmekanismerne i medlemsstaternes arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser. Hvad angår de tekniske hensættelser understreges det, at de arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser i de forskellige medlemsstater anvender forskellige metoder og antagelser til opgørelse af deres tekniske hensættelser. Derved opstår der markante forskelle i størrelsen af de enkelte landes tekniske hensættelser til nogenlunde samme ydelsesforpligtelser. Blandt de vigtigste faktorer, som har indflydelse på størrelsen af de tekniske hensættelser i de forskellige medlemsstater, kan nævnes de underliggende værdiansættelsesantagelser, især antagelserne vedrørende rentesatser og dødelighed, samt inflationen og lønindekseringen af pensionsydelseerne.

CEIOPS forelagde solvensunderudvalgets undersøgelse for Kommissionen den 7. april 2008. Kommissionen bifalder konklusionerne i solvensunderudvalgets rapport. Den har været et godt grundlag for den offentlige høring, som Kommissionen indledte i begyndelsen af september 2008 om harmoniseringen af solvensreglerne for de arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser, der er omfattet af direktivets artikel 17, og de arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser, som har grænseoverskridende aktiviteter. En eventuel yderligere harmonisering af reglerne om beregning af de tekniske hensættelser i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter er et af de områder, der eksplicit blev fokuseret på ved denne høring. Høringsperioden sluttede ved udgangen af november 2008. For at kunne drage de første konklusioner af denne høring afholder Kommissionen en ny offentlig høring i Bruxelles den 27. maj 2009.

Resultaterne af de to offentlige høringer vil Kommissionen kunne anvende til støtte for beslutningen om, hvorvidt den vil fremsætte et forslag til yderligere harmonisering af reglerne for beregning af de tekniske hensættelser i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter. Som det normalt er tilfældet, vil alle forslag fra

⁵ Artikel 15, stk. 6, foreskriver: "Med henblik på yderligere harmonisering af reglerne for beregning af tekniske hensættelser, der måtte være berettiget - navnlig rentesatser og andre antagelser, der har betydning for størrelsen af de tekniske hensættelser - aflægger Kommissionen hvert andet år eller på anmodning fra en medlemsstat rapport om udviklingen i de grænseoverskridende aktiviteter." Det hedder videre: "Kommissionen foreslår i givet fald nødvendige foranstaltninger for at undgå eventuelle fordrejninger som følge af renteforskelle og for at beskytte pensionsmodtagernes og medlemmernes interesser."

⁶

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

Kommissionen blive underkastet en omfattende konsekvensanalyse i overensstemmelse med princippet om bedre lovgivning.

3. INVESTERINGSREGLER

I henhold til artikel 21, stk. 4, i pensionskassedirektivet "aflægges Kommissionen rapport om anvendelsen af artikel 18 [...]", som indeholder kvalitative og kvantitative investeringsregler for arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser. Ved undersøgelsen blev der afdækket en række spørgsmål.

For det første fastslår OPC-rapporten, at indførelsen af forsigtighedsprincippet, jf. artikel 18, stk. 1, har haft indflydelse på lovgivningen i mange medlemsstater, og at der nu lægges mere vægt på de kvalitative aspekter af investeringsreglerne, selv om de kvantitative investeringsgrænser stadig har stor betydning.

For det andet peges der i OPC-rapporten på, at medlemsstaterne ikke har samme fortolkning af omfanget af reglen om en bestemt emittent, som sigter mod at undgå urimelig stor afhængighed af et bestemt aktiv eller en bestemt emittent eller gruppe (artikel 18, stk. 1, litra e)⁷. Desuden er fremme af en ensartet anvendelse af reglerne om en bestemt emittent særlig relevant ved grænseoverskridende aktiviteter som følge af den udtrykkelige undtagelse fra hjemlandets investeringsregler, som værtslandet kan pålægge "gæstepensionskasser" inden for visse kvantitative og kvalitative grænser (artikel 18, stk. 7, litra b), i pensionskassedirektivet). Hvad angår de kvantitative grænser blev det bekræftet, at værtslandet kun kan anvende disse regler på gæstepensionskasser, hvis de samme eller strengere investeringsregler også finder anvendelse på pensionskasser, der har hjemsted i værtslandet. Det var derfor ikke muligt i denne forbindelse at anvende højere grænser end dem, der udtrykkeligt er nævnt i direktivet. Hvad angår de kvalitative grænser, dvs. de kategorier af aktiver, som er omfattet af artikel 18, stk. 7, litra b), i direktivet, kan det være hensigtsmæssigt at henvise til andre EU-retsakter som f.eks. MiFID-direktivet⁸, som indeholder definitioner af "finansielle instrumenter", "omsættelige værdipapirer" og "pengemarkedsinstrumenter"⁹.

For det tredje er der ikke samme fortolkning af begrebet "markeder for risikovillig kapital", der er relevant for artikel 18, stk. 5, litra c), hvorefter medlemsstaterne ikke kan forhindre pensionskasser med hjemsted på deres område i at investere på sådanne markeder. I overensstemmelse med anbefalingerne i OPC-rapporten og bidrag fra Kommissionen er der blevet taget yderligere initiativer til afklaring med henblik på "niveau 3-retningslinjer" fra CEIOPS om spørgsmålet. Det er fremgået heraf, at de forskellige definitioner anvendt i hele Europa afhænger af formålet og den kontekst, hvori begrebet risikovillig kapital anvendes (konkurrenceregler eller regler om det indre marked, lukkede eller åbne definitioner, inkl. eller ekskl.

⁷ Det hedder i artikel 18, stk. 1, litra e): "Aktiverne skal spredes på en sådan måde, at urimelig stor afhængighed af et bestemt aktiv eller en bestemt emittent eller gruppe af firmaer samt risikooophobning i den samlede portefølje undgås. Investeringer i aktiver udstedt af samme emittent eller af emittenter, der tilhører samme gruppe, må ikke udsætte pensionskassen for en urimelig stor risikokoncentration."

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter (EUT L 145 af 30.4.2004, s. 1).

⁹ Jf. artikel 4, stk. 1, nr. 17), artikel 4, stk. 1, nr. 18), og artikel 4, stk. 1, nr. 19), i MiFID-direktivet.

kvasiegenkapitalinstrumenter), og at spørgsmålet endnu ikke har haft grænseoverskridende relevans i praksis. Frem for at fastsætte abstrakte retningslinjer bør sagen holdes under observation.

For det fjerde udnytter seks medlemsstater muligheden i direktivets artikel 18, stk. 7, for i egenskab af værtsland at indføre yderligere investeringsgrænser¹⁰.

Det fremgår af OPC's undersøgelsesresultater, at den uensartede anvendelse af investeringsreglerne ikke ser ud til at hindre harmoniseringsprocessen hen imod et indre marked og grænseoverskridende aktiviteter for pensionskasser. Kommissionen kan tilsluttet sig denne konklusion og opfordrer CEIOPS til at fortsætte analysen vedrørende markeder for risikovillig kapital og reglen om en bestemt emittent. I forbindelse med sidstnævnte regel kan det også blive nødvendigt at med yderligere arbejde vedrørende selvinvesteringsregler, som begrænser investeringer i det pensionstegnende firma (artikel 18, stk. 1, litra f))¹¹.

De aktuelle bestræbelser for en ensartet anvendelse af investeringsreglerne skulle bidrage til sikkerheden, kvaliteten, likviditeten og rentabiliteten for pensionskassernes porteføljer som helhed og dermed både kvalitativt og kvantitativt forbedre det arbejdsmarkedsrelaterede pensionssystem i hele EU.

CEIOPS og Kommissionen vil fortsat følge anvendelsen af investeringsreglerne og også i lyset af eventuelle erfaringer fra finanskrisen.

4. TILPASNING AF DE NATIONALE TILSYNSORDNINGER

I henhold til artikel 21, stk. 4, litra a), i pensionskassedirektivet "aflægger Kommissionen rapport om [...] de fremskridt, der er gjort med hen syn til at tilpasse de nationale tilsynsordninger". I denne forbindelse er bestemmelserne i direktivets artikel 21, stk. 1-3, også relevante, da de forskriver et tæt samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen for at sikre en ensartet anvendelse af direktivet og lette tilsynet med pensionskassernes aktiviteter.

For at lette dette samarbejde nedsatte CEIOPS OPC i februar 2004. Arbejdet i dette udvalg, hvori Kommissionen deltager som observatør, mundede ud i vedtagelsen af "Budapestprotokollen" i februar 2006¹². Denne protokol indeholder bestemmelser om tilsynsordninger og udveksling af oplysninger mellem hjemlandets og værtslandets tilsynsmyndigheder om grænseoverskridende pensionskasser. Protokollen omfatter også tilsynsmyndigheder fra hele EU, som ikke formelt er medlem af CEIOPS,

¹⁰ Artikel 18, stk. 7, giver medlemsstaterne mulighed for at indføre yderligere investeringsgrænser for gæstepensionskasser, der driver virksomhed på deres område. Ifølge direktivet kan sådanne grænser kun finde anvendelse, hvis de samme eller strengere regler gælder for pensionskasser med hjemsted i deres eget land.

¹¹ Denne regel skal medlemsstaterne overholde, medmindre de har benyttet sig af muligheden i artikel 22, stk. 4, i direktivet.

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" findes på følgende websted: <http://www.ceiops.eu/content/view/19/23/>.

således at der er bredt grundlag for yderligere udbygning af det grænseoverskridende tilsyn med arbejdsmarkedsrelaterede pensioner.

Kommissionen bifalder og støtter tilsynsmyndighedernes arbejde både i henhold til og angående Budapestprotokollen, som OPC i øjeblikket har taget op til revision. Det forventes, at CEIOPS sender den reviderede udgave i offentlig høring i første halvdel af 2009.

5. DEPONERING

I henhold til artikel 21, stk. 4, litra b), i pensionskassedirektivet skal Kommissionen aflægge rapport om anvendelsen af artikel 19, stk. 2, andet afsnit. Bestemmelsen giver hjemlandet mulighed for at gøre en pensionskasses valg af en depositar obligatorisk. Medlemsstaterne kan dog ikke begrænse pensionskassers mulighed for at vælge depositarer, der er etableret og har tilladelse til at drive sådan virksomhed i en anden medlemsstat, jf. artikel 19, stk. 2, første afsnit.

Det nævnes i OPC-rapporten, at der anvendes forskellige fremgangsmåder ved valg af en depositar og den type organ, der vælges hertil, herunder også de funktioner, der varetages. Der er også forskel på, hvilken rolle de kompetente myndigheder spiller, idet nogle deltager i valget af depositarer. OPC finder dog ikke, at disse forskelle er et problem. På nuværende tidspunkt er det for tidligt at tage endelig stilling til, om direktivets bestemmelser om deponering skaber problemer for tilsynet, selv om OPC med blikket rettet mod fremtiden har indkredset en række punkter, som det eventuelt vil blive nødvendigt at se nærmere på¹³.

OPC gør navnlig opmærksom på, at i de tilfælde, hvor en depositar er etableret i en anden medlemsstat end pensionskassen, er det hensigtsmæssigt at forbedre samarbejdet mellem de myndigheder, som fører tilsyn med pensionskasser, og de udenlandske myndigheder, som fører tilsyn med depositarer (især hvis tilsynsmyndigheden ikke er medlem af CEIOPS). Formålet er hovedsagelig at sikre korrekt anvendelse af pensionskassedirektivets artikel 19, stk. 3, ved indefrysning af aktiverne¹⁴. Hvis ikke det med de gældende EU-regler er muligt at forbedre samarbejdet, finder OPC at der således er grundlag for at overveje en ændring af lovgivningen.

Kommissionen ser positivt på denne vurdering og opfordrer til øget samarbejde mellem tilsynsmyndighederne. Kommissionen vil om nødvendigt være parat til at tage sagen op med CEIOPS. Nødvendigheden af eventuelle fremtidige ændringer vil

¹³ Desuden er Kommissionen som reaktion på Madoff-sagen ved at undersøge, hvordan medlemsstaterne har gennemført principperne i direktiv 85/611/EØF (UCITS-direktivet) vedrørende depositarens ansvar. Afhængigt af resultatet af dette arbejde kan det også blive nødvendigt at se nærmere på de relevante bestemmelser i pensionskassedirektivet.

¹⁴ Artikel 19, stk. 3, foreskriver således: "Hver medlemsstat indfører de nødvendige foranstaltninger, således at den efter anmodning fra pensionskassens hjemland, i overensstemmelse med den nationale lovgivning og artikel 14, kan forbyde en depositar med hjemsted på dens område frit at råde over deponerede aktiver."

også afhænge af det mere generelle arbejde vedrørende de europæiske tilsynsordninger¹⁵.

6. KONKLUSION

Kommissionen finder ikke, at der umiddelbart er behov for nogen ændring i lovgivningen for så vidt de fire centrale elementer, hvorom Kommissionen i henhold til pensionskassedirektivet skal aflægge rapport. Nærværende rapport er dog begrænset til at opfylde Kommissionens rapporteringsforpligtelser i henhold til pensionskassedirektivet. Uafhængigt af denne rapport er Kommissionen ved at undersøge mulige ændringer i lovgivningen foranlediget af andre vigtige spørgsmål vedrørende direktivet, især solvensreglerne.

Kommissionen er af den opfattelse, at pensionskassedirektivet allerede har leveret de første resultater i forbindelse med oprettelsen af et indre marked for arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordninger på europæisk plan. Samtlige virkninger af direktivet har endnu ikke manifesteret sig.

Samtidigt har CEIOPS's undersøgelse vist, at det er nødvendigt at fortsætte kontrollen med flere elementer i direktivet. Den eventuelle yderligere harmonisering af reglerne om beregningen af de tekniske hensættelser kan overvejes i forbindelse med Kommissionens igangværende arbejde med solvensreglerne for pensionskasserne. Inden for investeringsreglerne er der behov for yderligere præcisering af definitionen af markeder for risikovillig kapital og omfanget af reglen om en bestemt emittent. Kommissionen og CEIOPS vil fortsat følge anvendelsen af investeringsreglerne og også i lyset af finanskrisen. Kommissionen støtter et øget samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og bifalder CEIOPS's planlagte offentlige høring om Budapestprotokollen. Angående deponering opfordrer Kommissionen til bedre samarbejde mellem myndigheder, som fører tilsyn med pensionskasserne, og de udenlandske myndigheder, som fører tilsyn med depositarer, og er parat til om nødvendigt at fremsætte forslag til lovgivningsændringer. Nødvendigheden af eventuelle fremtidige ændringer vil også afhænge af det mere generelle arbejde vedrørende de europæiske tilsynsordninger.

Kommissionen er indstillet på at fortsætte kontrollen med, at medlemsstaterne gennemfører pensionskassedirektivet korrekt og fortsætter arbejdet på dette område. Kommissionen opfordrer også CEIOPS til at fortsætte arbejdet med de mere generelle emner, der er indkredset i OPC-rapporten, og fremme det styrkede samarbejde mellem tilsynsmyndighederne for at sikre en ensartet anvendelse af direktivet.

¹⁵ Angående yderligere oplysninger henvises til rapporten fra gruppen på højt niveau under forsæde af Jacques de Larosière af 25. februar 2009 og Kommissionens meddelelse om "Fremdrift i den europæiske genopretning" af 4. marts 2009 (KOM(2009) 114 endelig).