

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.4.2009
COM(2009) 203 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**за някои ключови аспекти на Директива 2003/41/ЕО относно дейностите и надзора
на институциите за професионално пенсионно осигуряване (директива относно
ИППО)**

(представена от Комисията)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

за някои ключови аспекти на Директива 2003/41/ЕО относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (директива относно ИППО)

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директивата относно ИППО (Директива 2003/41/ЕО относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване) беше публикувана в Официален вестник на 23 септември 2003 г., като държавите-членки трябваше да я приложат до 23 септември 2005 г. Към 2007 г. всички държави-членки бяха обявили мерките си за прилагане, въпреки че все още текат две процедури за нарушение поради несъответстващо прилагане.

В директивата относно ИППО недвусмислено се изисква Комисията да докладва по четири ключови аспекта. В член 15, параграф 6 се изисква представянето на редовен доклад относно правилата за изчисляване на техническите резерви най-малко веднъж на две години. В член 21, параграф 4 се изисква в рамките на четири години след влизането в сила на директивата относно ИППО, Комисията да представи еднократен доклад за приложението на правилата за вложенията (буква а)), осъществения напредък в приспособяването на националните системи за надзор (буква а)) и прибягването до трансгранични депозитари (буква б)).

Въпреки че в директивата относно ИППО се изисква Комисията да представи първия си редовен доклад за техническите резерви и еднократния доклад за останалите три аспекта през септември 2007 г., закъснялото прилагане от редица държави-членки възпрепятства Комисията да докладва за практическия опит с тези четири разпоредби в предвидения срок. В този контекст на срещата на Европейския комитет по застрахователно и професионално пенсионно осигуряване (ЕКЗППО) на 5 април 2006 г. беше постигнато споразумение с държавите-членки за отлагане на докладването за 2008 г. след като Комитетът по европейско застраховане и професионален пенсионен надзор (КЕЗППН) предварително разгледа основните въпроси по прилагането.

Освен това, въпреки значителното нарастване през последните години на броя трансгранични пенсионни споразумения, равнището на трансграничните случаи остава сравнително ниско. Според неотдавнашно проучване на КЕЗППН в края на юни 2008 г. е имало 70 случая на трансгранична дейност в Европейското икономическо пространство (ЕИП), като 21 държави са били приемащи държави-членки¹.

¹ Докладът на КЕЗППН за развитието на пазара през 2008 г. (CEIOPS 2008 Report on Market Developments) от 11 ноември 2008 г. се намира на следния адрес в Интернет:

По искане на Комисията Комитетът по професионално пенсионно осигуряване (КППН) на КЕЗППН започна широкообхватно фактическо проучване за реалното прилагане на директивата относно ИППО от държавите-членки. В този контекст е необходимо да се има предвид, че в директивата относно ИППО е предвидено минимално хармонизиране, като по този начин на държавите-членки е предоставена известна свобода на действие при прилагането ѝ в редица области. Резултатът от работата на КППН е обобщен в доклада от 31 март 2008 г., озаглавен „Първоначален преглед на ключовите аспекти от прилагането на директивата относно ИППО“² (доклад на КППН).

Докладът на КППН включва ключовите аспекти, по които Комисията е задължена да докладва, без да се ограничава до тях. В него се посочва, че въпреки многообразното тълкуване и прилагане от страна на държавите-членки на тези ключови аспекти от директивата относно ИППО, свидетелствата за възникнали значителни проблеми поради това многообразие са малко. Предвид този факт и ограниченият опит по отношение на прилагането на директивата относно ИППО, в доклада на КППН се посочва, че няма причина за изменение на директивата относно ИППО на този етап.

На 2 април 2008 г. КЕЗППН представи на Комисията доклада на КППН, който беше обсъден на заседанията на ЕКЗППО на 27 юни и 26 ноември 2008 г. От дискусията стана ясно, че държавите-членки като цяло са съгласни със заключенията на доклада на КППН, като службите на Комисията отчитат факта, че повечето държави-членки подкрепят препоръката на КЕЗППН на този етап да не се предприема законодателен преглед на директивата относно ИППО³.

Въз основа на извършената до този момент работа и с оглед изпълнението на заложените в директивата относно ИППО изисквания за докладване от страна на Комисията, в останалата част на настоящия доклад се посочва позицията на Комисията по следните ключови аспекти: технически резерви, правила за вложенията, приспособяване на националните системи за надзор и депозитарни услуги. Обхватът на доклада е ограничен до изпълнението на изисквания за докладване от страна на Комисията по четирите аспекта, посочени в директивата относно ИППО. Необходимостта от евентуални законодателни изменения поради други важни въпроси, касаещи ИППО, като правилата за платежоспособност⁴, се разглежда от Комисията отделно от настоящия доклад.

http://www.ceiops.eu/media/docman/public_files/publications/reports/OPC-Report-Market-Developments2008.pdf

² Пълният му текст се намира на сайта на КЕЗППН:

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

³ Документите на ЕКЗППО се намират на сайта на Комисията на адрес: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/committee_en.htm

⁴ За повече информация за извършеното в тази насока вж.

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2008/occupational_retirement_provision_en.htm

2. ТЕХНИЧЕСКИ РЕЗЕРВИ

В член 15, параграф 6 от директивата относно ИППО е установено изискване Комисията да докладва за изчисляването на техническите резерви на ИППО в трансграничен контекст⁵.

Прегледът на начина, по който се изчисляват техническите резерви на ИППО, започна от КППН и впоследствие беше продължен и задълбочен от подкомитета по платежоспособността (ПКП) на КЕЗППН. Работата на ПКП е обобщена в проучването от 31 март 2008 г. на напълно финансираните технически резерви и схеми за социално осигуряване в европейския сектор на професионално пенсионно осигуряване (проучване на ПКП)⁶. В това проучване е направен подробен и задълбочен преглед на хипотезите при оценяването и на механизмите за гарантиране на сигурността на професионално пенсионно-осигурителните фондове в държавите-членки. По отношение на техническите резерви в него се посочва, че ИППО в различните държави-членки използват различни методи и хипотези за определянето им. Резултатът е наличие на значителни различия сред държавите-членки в размера на техническите резерви за съпоставими задължения при определена доходност. Сред основните фактори, влияещи на равнището на техническите резерви в държавите-членки, са използваните при оценяването хипотези (по-специално хипотезите за лихвените проценти и смъртността), както и индексацията на пенсионните обезщетения в зависимост от инфлацията и заплатите.

КЕЗППН предостави проучването на КП на Комисията на 7 април 2008 г. Комисията приветства заключенията в доклада. Той послужи като полезна отправна точка при общественото допитване относно хармонизирането на правилата за платежоспособност за ИППО, обхванати в член 17 от директивата относно ИППО, както и за ИППО с трансгранична дейност, започнато от Комисията в началото на септември 2008 г. Потенциалната по-нататъшна хармонизация на правилата за изчисляване на техническите резерви при трансгранична перспектива е една от изрично поставените в това допитване теми. Сроктът на допитването изтече в края на ноември 2008 г. За да представи първите изводи от общественото допитване, Комисията насрочи открито изслушване на 27 май 2009 г. в Брюксел.

Резултатите от допитването и откритото изслушване ще помогнат Комисията да реши дали да представи предложение за допълнително хармонизиране на правилата за изчисляване на техническите резерви в контекста на трансгранична дейност. Както е обичайната практика, всяко предложение от

⁵ В член 15, параграф 6 се изисква „с оглед на бъдеща по-оправдана хармонизация на правилата относно изчисляването на техническите резерви, по-специално за размера на лихвите и за други хипотези, които влияят на нивото на техническите резерви, Комисията публикува, на всеки две години или по искане на една държава-членка, доклад за състоянието на развитието на трансграничните дейности.“ Освен това, „Комисията предлага всички необходими мерки, за да предотврати евентуални нарушения, предизвикани от различните нива на лихвените проценти и за защита на интересите на бенефициентите и членовете по всички системи.“

⁶

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

Комисията следва да подлежи на стриктна оценка на въздействието в съответствие с подхода за по-добро регулиране.

3. ПРАВИЛА ЗА ВЛОЖЕНИЯТА

В член 21, параграф 4, буква а) се изисква Комисията да „представи доклад за приложението на член 18 [...]“, в който да се съдържат правила за вложенията за ИППО в количествено и качествено изражение. При осъществения преглед се откриха редица въпроси.

На първо място, в доклада на КППН се посочва, че въвеждането на съдържащия се в член 18, параграф 1 принцип на разумността се е отразило на регулаторната правна рамка в редица държави-членки, както и че, въпреки продължаващото значение на количествените ограничения за вложенията, вече повече внимание се отделя на качествения аспект на правилата за тях.

На второ място в доклада на КППН се посочва и липсата на общовъзприет възглед за обхвата на правилото за диверсификация, с което се цели да се избегне прекомерна зависимост по отношение на един актив, на един емитент или на отделна група предприятия (член 18, параграф 1, буква д))⁷. Освен това, насърчаването на хармонизирането на правилата за диверсификацията е особено полезно в трансграничен контекст, тъй като в член 18, параграф 7, буква б) от директивата относно ИППО се съдържа, с известни количествени и качествени ограничения, изрично освобождаване от правилата за вложенията в държавата-членка на установяване, които приемащата държава-членка може да наложи на чуждестранните ИППО. По отношение на качествените ограничения беше потвърдено, че приемащата държава-членка може да наложи такива на чуждестранните ИППО само, ако по отношение на институциите, установени в приемащата държава-членка, се прилагат същите или по-строги разпоредби. Поради това при тези условия не беше възможно да се приложат ограничения, надвишаващи изрично посочените в директивата относно ИППО. По отношение на качествените ограничения, т.е. категориите активи, обхванати в член 18, параграф 7, буква б) от директивата относно ИППО, би било от полза да се прибегне до други законодателни актове на ЕС като директивата за пазарите на финансови инструменти⁸, в която се съдържат определения на „финансови инструменти“, „прехвърлими ценни книжа“ и „инструменти на паричния пазар“⁹.

На трето място съществува липса на общовъзприет възглед по отношение на термина „пазари на рискови капитали“, употребен в член 18, параграф 5, буква в), в който се забранява на държавите-членки да възпрепятстват инвестициите

⁷ В член 18, параграф 1, буква д) се посочва, че „активите следва да бъдат правилно разнообразени, за да се избегне прекомерна зависимост по отношение на един актив, на един емитент или на една отделна група предприятия, както и концентриране на рискове в целия портфейл. Вложенията в активи, издадени от един и същи емитент или от емитенти от една и съща група, не следва да излагат институцията на прекомерна концентрация на рисковете.“

⁸ Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно пазарите за финансови инструменти (ОВ L 145, 30.4.2004 г.).

⁹ Вж. член 4, параграф 1, алинеи 17, 18 и 19 от директивата за пазарите на финансови инструменти.

на разположените на тяхна територия ИППО в такива пазари. В съответствие с препоръките в доклада на КППН и допринесеното от Комисията бяха предприети допълнителни опити за изясняване с оглед евентуална „насока 3-то ниво“ от страна на КЕЗППН по този въпрос. Тази допълнителна работа показва, че различните определения сред държавите-членки зависят от целта и контекста на прилагане на понятието „рисков капитал“ (правила за защита на конкуренцията или в областта на вътрешния пазар, затворени или отворени определения които включват или не хибридни финансови инструменти), както и че на практика въпросът все още не е от значение за трансграничната практика. Редовният преглед на тази материя е за предпочитане пред публикуването на абстрактна насока.

На четвърто място, шест държави-членки използват предоставената в член 18, параграф 7 от директивата относно ИППО възможност приемащата държава-членка да наложи допълнителни инвестиционни ограничения¹⁰.

Според заключенията на КППН правилата за вложенията, въпреки някои разлики в прилагането им, изглежда не възпрепятстват процесът на хармонизиране на вътрешния пазар и трансграничната дейност на ИППО. Комисията подкрепя този извод и насърчава КЕЗППН да продължи анализа си по отношение на пазарите на рискови капитали и правилото за диверсификация. Като частен случай на последното правило вероятно ще се наложи допълнителна работа във връзка с правилата за самостоятелно инвестиране, с които се ограничават вложенията в предприятие осигурител (член 18, параграф 1, буква е))¹¹.

Протичащата хармонизация на прилагането на правилата за вложенията допринася за сигурността, качеството, ликвидността и възвръщаемостта на портфейлите на ИППО като цяло, като по този начин се усъвършенства професионалното пенсионно осигуряване в рамките на ЕС както в количествен, така и в качествен аспект.

КЕЗППН и Комисията ще продължат да наблюдават действието на правилата за вложенията и в контекста на евентуалните изводи, които биха могли да бъдат извлечени от финансова криза.

4. ПРИСПОСОБЯВАНЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ СИСТЕМИ ЗА НАДЗОР

В член 21, параграф 4, буква а) от директивата относно ИППО от Комисията също се изисква да „представи доклад за [...] осъществения напредък в приспособяването на националните системи за надзор“. При тези условия разпоредбите на член 21, параграфи от 1 до 3 от директивата относно ИППО също са приложими, тъй като предвиждат тясно сътрудничество между

¹⁰ В член 18, параграф 7 на приемащата държава-членка се позволява да налагат допълнителни инвестиционни ограничения на чуждестранните ИППО с дейност на тяхна територия. Според директивата такива ограничения са приемливи само, ако същите или по-строги разпоредби се прилагат по отношение на институциите, установени в собствената им държава-членка.

¹¹ Това правило е задължително за държавите-членки, освен ако не е приложена предвидената в член 22, параграф 4 от директивата възможност.

националните надзорни органи и Европейската комисия с оглед осигуряването на еднообразно прилагане на директивата относно ИППО и улесняване на надзора върху дейността на ИППО.

За улесняване на сътрудничеството, през февруари 2004 г. КЕЗППН създаде КППН. Резултат от работата на този комитет, в който Комисията участва като наблюдател, беше приемането през февруари 2006 г. на Протокола от Будапеща.¹² С този протокол се регулират споразуменията за надзор и обмен на информация между надзорните органи на държавата-членка на установяване и приемащата държава-членка на трансграничните ИППО. В Протокола от Будапеща се включват и надзорни органи от държави-членки на ЕС, които официално не са членове на КЕЗППН, като по този начин се предоставя широка основа за бъдещо развитие на трансграничния надзор по отношение на професионалните пенсии.

Комисията приветства и подкрепя продължаващата работа не само в рамките на Протокола от Будапеща, но и по него. Понастоящем Протоколът се преразглежда от КППН с оглед започването от КЕЗППН през първата година на 2009 г. на обществено допитване по негова преработена версия.

5. ДЕПОЗИТАРНИ УСЛУГИ

В член 21, параграф 4, буква б) от директивата относно ИППО от Комисията се изисква да докладва за приложението на член 19, параграф 2, втора алинея. В тази разпоредба се предвижда държавите членки на установяване да задължат дадена ИППО да посочи депозитар. Ако използват тази възможност обаче, те трябва да не ограничават ИППО да прибегват до надлежно одобрен депозитар или до такъв, установен в друга държава-членка, както се посочва в член 19, параграф 2, първа алинея.

В доклада на КППН се отбелязва, че подходите се различават при посочването на депозитар и типа орган, натоварен с тази задача, включително функциите, които упражнява. Различия съществуват и във връзка с ролята на компетентните органи, някои от които се намесват по време на процеса на посочване на депозитар. КППН не счита обаче тези разлики за проблематични. Понастоящем е твърде рано да се заключи дали разпоредбите по отношение на съхранението на активите в директивата относно ИППО са източник на проблеми за упражняването на надзор, макар че КППН отбелязва някои въпроси, които в бъдеще може и да изискват допълнително внимание¹³.

¹² Протоколът относно сътрудничеството на съответните компетентни органи на държавите-членки на Европейския съюз, в частност при прилагането на Директива 2003/41/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 юни 2003 година относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО), упражняващи трансгранична дейност (на английски език: 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) се намира на следния адрес в Интернет: <http://www.ceiops.eu/content/view/19/23/>

¹³ В допълнение към това в момента Комисията прави преглед на начина, по който държавите-членки са приложили принципите на Директива 85/611/ЕИО (директива относно ПКИПЦК) относно отговорността и задълженията на депозитара – като отговор например на случая Мадоф.

В частност КППН отбелязва, че когато депозитарът и ИППО се намират в различни държави-членки, е полезно да се засили сътрудничеството между надзорните органи на ИППО и тези на чуждестранния депозитар (особено когато надзорният орган не е член на КЕЗППН), най-вече за да се гарантира коректното прилагане на член 19, параграф 3 от директивата относно ИППО при евентуално замразяване на активите¹⁴. Ако се окаже, че засилено сътрудничество в рамките на действащата правна рамка на ЕС не е възможно, КППН счита, че това може да представлява проблем, който би наложил законодателна промяна.

Комисията приветства оценката и поощрява бъдещото сътрудничество между надзорните органи. При необходимост тя има готовност да разгледа въпроса с КЕЗППН. Нуждата от евентуални бъдещи промени зависи и от резултатите, до които ще достигне по-общата работа във връзка с европейските споразумения в областта на надзора¹⁵.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По отношение на четирите ключови аспекта, по които Комисията е задължена да докладва в съответствие с директивата относно ИППО, Комисията счита, че законодателна промяна не е непосредствено належаща. Обхватът на доклада обаче е ограничен до изпълнението на изискванията за докладване от страна на Комисията, посочени в самата директива относно ИППО. Необходимостта от евентуални законодателни изменения поради други важни въпроси, касаещи ИППО, по-специално като правилата за платежоспособността, се разглежда от Комисията отделно от настоящия доклад.

Комисията счита, че директивата относно ИППО вече е дала първите резултати със създаването на вътрешен пазар за професионално пенсионно осигуряване, организиран на европейско равнище. За да се реализира изцяло ефектът от директивата, е необходимо още време.

Успоредно с това, от проведения от КЕЗППН преглед стана ясно, че е необходимо наблюдаването на няколко аспекта на директивата относно ИППО да продължи. Възможното бъдещо хармонизиране на правилата за изчисляване на техническите резерви може да се разглежда в рамките на продължаващата работа на Комисията по правилата за платежоспособност на ИППО. В областта на правилата за вложенията е необходимо допълнително изясняване на определението на пазари на рискови капитали и обхвата на правилото за диверсификация. КЕЗППН и Комисията ще продължат да наблюдават действието на правилата за вложенията и в контекста на финансовата криза.

В зависимост от резултатите на този преглед може да се наложи да бъдат преразгледани и съответните разпоредби от директивата относно ИППО.

¹⁴ В член 19, параграф 3 се постановява, че „всяка държава-членка въвежда необходимите мерки, които ѝ дават възможност в съответствие с националното си право, да забрани, по искане на държавата-членка по произход на институцията, и съгласно член 14, свободното разпореждане с активи, държани от едни депозитар или от едни пазител, установен на нейната територия.“

¹⁵ За повече информация вж. доклада от 25 февруари 2009 г. на групата на високо равнище, председателствана от Жак дьо Ларозиер, както и съобщението на Комисията „Движеща сила за възстановяването на Европа“ от 4 март 2009 г. (COM(2009) 114 окончателен).

Комисията подкрепя едно засилено сътрудничество между надзорните органи и приветства планираното от КЕЗППН обществено допитване по Протокола от Будапеща. По отношение на депозитарните услуги, Комисията подкрепя едно засилено сътрудничество между надзорните органи на ИППО и тези на чуждестранния депозитар и при необходимост има готовност да изготви законодателни предложения. Нуждата от евентуални бъдещи промени зависи и от резултатите, до които ще достигне по-общата работа във връзка с европейските споразумения в областта на надзора.

Комисията не отстъпва от ангажимента си постоянно да проверява доколко коректно държавите-членки прилагат директивата относно ИППО и продължава работата си в тази област. Комисията също така приканва КЕЗППН да продължи работата си по по-широките въпроси, разгледани в доклада на КППН, и да продължи да наблюдава и насърчава добрите практики на сътрудничество между надзорните органи, така че да се осигури еднообразно прилагане на директивата относно ИППО.