

U 22/2014 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi amma-
tillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja
valvonnasta (IORP II)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 27 päivänä maaliskuuta 2014 tekemä uudelleenlaadittu ehdotus Euroopan

parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2014

Sosiaali- ja terveysministeri *Paula Risikko*

Neuvotteleva virkamies Riitta Kokko-Herrala

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2014/0860**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI AMMATILLISIA LISÄELÄKKEITÄ TARJOAVIEN LAITOSTEN TOIMINNASTA JA VALVONNASTA (UUELLEENLAADITTU) COM(2014) 167****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Euroopan komissio antoi 27.3.2014 uudeleenlaaditun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta KOM (2014) 167 lopullinen (niin sanottu IORP II). Ehdotus ei koske lakisääteisiä eläkkeitä hoitavia laitoksia.

Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavasta laitoksesta käytetään kansallisella lainsäädännössämme termiä lisäeläkelaitos, joka voi olla yksinomaan vapaaehtoisia lisäeläkkeitä myöntävä eläkesäätiö tai vakuutuskassa tai eläkesäätiön ja vakuutuskassan osasto, joka myöntää yksinomaan vapaaehtoisia lisäeläkkeitä. Vapaaehtoisilla lisäeläkkeillä tarkoitetaan vapaaehtoista kollektiivista lisäeläkevakuuttamista, joka voi olla etuus- tai maksuperusteista. Vapaaehtoisia lisäeläkejärjestelmiä voivat hoitaa eläkesäätiöt ja vakuutuskassat sekä ryhmäeläkevakuutuksen muodossa myös henkivakuutusyhtiöt. Etuusperusteisissa lisäeläkkeissä työnantaja vastaa vakuusmaksuista täysin tai osittain ja eläkesäätiössä tai vakuutuskassassa järjestetyn etuuden osalta kantaa viimekädessä vastuu luvatusista lisäeläkkeistä. Maksuperusteisissa lisäeläkkeissä työnantaja ei lupaa tiettyä lisäeläkkeen tasoa, vaan eläke määräytyy suoritettujen vakuutusmaksujen ja sijoitustuottojen perusteella

vähennettynä hoitokuluilla. Maksuperusteisissa järjestelmissä vakuutusmaksuja voivat maksaa sekä työnantaja että työntekijä sääntöjen mukaan.

Direktiiviehdotus perustuu voimassa olevaan ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettuun direktiiviin 2003/41/EY, niin sanottu lisäeläkedirektiivi, sekä vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettuun direktiiviin 2009/138/EY (Solvenssi II), Euroopan valvontaviranomaisesta (Euroopan pankkiviranomainen, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) annettuun direktiiviin 2010/78/EU ja liialliseen luottoluokitukseen tukeutumisesta annettuun direktiiviin 2013/14/EU. Lisäeläkedirektiivi 2003/41/EY kumottaisiin ehdotetulla direktiivillä.

Voimassa oleva direktiivi 2003/41/EY yhtenäisti lisäeläketoimintaa harjoittavien laitosten sääntelyä Euroopan unionin jäsenmaissa sekä vapautti lisäeläketoimintaa koskevaa tarjontaa Euroopan talousalueella. Direktiivi loi perustan ammatillisten lisäeläkkeiden sisämarkkinoille sillä aikaisemmin lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten osalta ei ollut yhtenäistä yhteisön lainsäädäntöä tai rajat ylittävää toimintaa koskevaa sääntelyä. Jäsenvaltioiden laitoksille annettiin mahdolli-

suus hallinnoida lisäeläkejärjestelmiä toisessa jäsenvaltiossa ja yrityksille annettiin oikeus hankkia lisäeläketurvan järjestämiseen liittyvät palvelut toisessa jäsenmaassa sijaitsevalta lisäeläkelaitokselta siten, että tämä ei vaikuta kansallisen työ- ja sosiaalilainsäädännön soveltamiseen. Rajat ylittävä toiminta perustuu kansallisten vakavaraisuusjärjestelmien vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Suomessa voimassa oleva lisäeläkedirektiivi on pantu täytäntöön muuttamalla eläkesäätiölakia (1774/1995), vakuutuskassalakia (1164/1992) ja lakia ulkomaisen vakuutusyhtiön toiminnasta Suomessa (398/1995). Suomessa rekisteröidyistä ammatillisista lisäeläkelaitoksista rajat ylittävää toimintaa voivat nykyisin harjoittaa niin sanotut ETA-lisäeläkesäätiöt ja -lisäeläkekassat hoitamalla toisessa ETA-valtiossa sijaitsevan yrityksen vapaaehtoisia lisäeläkkeitä ja muita etuuksia sekä Suomessa rekisteröidyt henkivakuutusyhtiöt myöntämällä ryhmäeläkevakuutuksia ulkomaisille yrityksille. Suomeen ammatillisia lisäeläkkeitä voi tarjota ulkomainen ETA-lisäeläkelaitos ja henki-vakuutusta harjoittava ulkomainen ETA- vakuutusyhtiö.

Ehdotuksen taustalla on Euroopan väestön ikääntyminen ja tarve varmistaa riittävät, turvatut ja kestävät eläkkeet. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten hallintoa ja avoimuutta sekä lisätä niiden rajat ylittävää toimintaa. Rajat ylittävää toimintaa harjoittavia lisäeläkelaitoksia on tällä hetkellä vähän. Koska yhä useammin ammatilliset lisäeläkkeet ovat maksuperusteisia, tulevan eläkkeen määrä voi alentua, jos riskienhallinta on riittämätöntä ja järjestelmää hallinnoidaan huonosti. Toiseksi tavoitteena on vähentää sääntelyn eroavuuksia, päällekkäisiä vaatimuksia ja rajat ylittävää toimintaa kohtuuttomasti hankaloittavia menettelyitä.

Komission mukaan jäsenojen toimittamisessa eläkejärjestelmien jäsenille on esiintynyt huomattavia puutteita. Jäsenet eivät ole olleet tietoisia siitä, että maksuilla on merkittävä vaikutus eläkeoikeuksiin tai siitä, että eläkeoikeuksien tasoa ei ole taattu. Lisäksi ehdotuksella vahvistetaan ammattieläkelaitosten roolia Euroopan unionin reaalitalouteen sijoittavina institutionaalisina sijoittajina sekä parannetaan Euroopan talouden valmiuksia

ohjata pitkän aikavälin säästöjä kasvua lisääviin investointeihin.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Ehdotuksen kohde, soveltamisala ja määritelmät (1—6 artikla)

Ehdotuksessa säädetään ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavalla laitoksella tarkoitetaan oikeudellisesta muodosta riippumatta laitosta, joka toimii rahastointiperiaatteella, joka on perustettu erillään rahoittavista yrityksistä tai toimialoista ja jonka tehtävänä on tarjota työhön perustuvia eläke-etuuksia sopimuksen tai sitoumuksen perusteella. Sopimus tai sitoumus voi olla tehty yksilöllisesti työnantajan ja työntekijän tai keskitetysti työnantajien ja työntekijöiden tai näiden edustajien välillä. Sopimus tai sitoumus voi olla tehty myös ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavan laitoksen ja itsenäisten ammatin-harjoittajien välillä kotijäsenvaltioiden ja vastaanottavien jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala ja sitä koskevat rajoitukset vastaavat voimassa olevaa lisäeläke-direktiiviä ottaen kuitenkin huomioon myös lisäeläkedirektiivin säätämisen jälkeen annetun rahoituspalveluihin sovellettavan yhdenmukaistetun sääntelyn. Suomen lakisäateinen työeläkejärjestelmä on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluvana direktiiviehdotuksen nimenomaisen soveltamissäännöksen mukaan soveltamisalan ulkopuolella kuten nykyisessäkin lisäeläkedirektiivissä. Jos ammatillisia lisäeläkkeitä hoitava laitos hoitaa myös lakisääteisiä työeläkkeitä, laitos kuuluu lisäeläkedirektiivin soveltamisalaan ammatillisia lisäeläkkeitä koskevan toiminnan osalta edellyttäen, että lakisäateistä toimintaa ja vapaaehtoista toimintaa koskevat varat ja vastuut pidetään erillään eikä näiden järjestelmien välillä saa siirtää varoja tai vastuuta.

Ehdotusta ei sovelleta henkivakuutusyhtiöiden harjoittamaan ryhmäeläkevakuuttamiseen, jota koskevat säännökset on jo yhden-

mukaistettu vakuutusyhtiöiden toimintaa sääntelevällä niin sanotulla Solvenssi II -direktiivillä 2009/138/EY. Jäsenvaltio voi kuitenkin päättää soveltaa henkivakuutusyhtiöiden harjoittamaan ammatillisia lisäeläkkeitä koskevaan toimintaan pääosin lisäeläkedirektiivin säännöksiä Solvenssi II -direktiivin sijaan.

Jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta lisäeläkedirektiiviä tai osia siitä sijoitusten hoitoa ja säilytysyhteisöä koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta pieniin eläkelaitoksiin. Edellyttäen, että nämä laitokset hallinnoivat eläkejärjestelmiä, joissa on alle 100 vakuutettua, jotka eivät vielä nauti eläke-etuuksia. Pienille laitoksille on kuitenkin annettava oikeus soveltaa direktiiviä vapaaehtoisesti. Jos ehdotettua direktiiviä ei sovelleta kaikilta osin pieniin laitoksiin, pienet laitokset eivät voi harjoittaa jäsenvaltioiden rajat ylittävää toimintaa. Jäsenvaltio voi päättää soveltaa rajat ylittävää toimintaa, sijoittamista sekä sijoitusten hoitoa ja säilyttämistä koskevaa lisäeläkedirektiivin sääntelyä laitoksiin, jotka tarjoavat ammatillisia lisäeläkkeitä yhtiöjärjestyksen mukaisesti, lain nojalla ja viranomaisen takaamina.

Määritelmiä on muotoiltu uudelleen ja ajantasaistettu verrattuna voimassa olevaan lisäeläkedirektiiviin. Ehdotuksessa on uudelleen muotoiltu rahoittavan yrityksen, kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion määritelmiä. Rahoittavalla yrityksellä tarkoitetaan yritystä tai muuta elintä, joka tarjoaa ammatillisia lisäeläkkeitä koskevan järjestelmän. Toisin kuin nykyisin määritelmässä ei edellytetä, että rahoittava yritys maksaa maksuosuuksia laitokselle. Kotijäsenvaltion määritelmässä täsmennetään, että keskushallinnon sijaintipaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa laitoksen päätöksentekoaikojen tärkeimmät strategiset päätökset tehdään. Vastaanottavan jäsenvaltion määritelmään on lisätty edunsaaja jäsenen rinnalle eli vastaanottavalla jäsenvaltiolla tarkoitetaan jäsenvaltiota, jonka ammatillisten lisäeläkkeiden järjestelmiä koskevaa sosiaali- ja työolainsäädäntöä sovelletaan rahoittavan yrityksen ja jäsenten tai edunsaajien väliseen suhteeseen.

Uusia määritelmiä ovat siirtävän laitoksen ja vastaanottavan laitoksen määritelmät sekä hallintojärjestelmään kuuluvan keskeisen

toiminnon määritelmä. Lisäksi määritelmiin on sisällytetty säänneltyjen markkinoiden, monenkeskisen kaupankäyntijärjestelmän ja organisoidun kaupankäyntijärjestelmän määritelmät viittaamalla niitä sääntelevään MIFIR- asetusehdotukseen. Ehdotuksessa huomioidaan myös sähköinen asiointi määritelmällä pysyvä väline. Muilta osin määritelmät vastaavat voimassa olevaa lisäeläkedirektiiviä.

2.2 Yleiset säännökset (7—11 artikla)

Yleiset säännökset vastaavat voimassa olevan lisäeläkedirektiivin säännöksiä. Kuten nykyisin ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoava laitos saa harjoittaa vain toimintaa, joka liittyy eläke-etuuksiin sekä tästä toiminnasta johtuvia toimintoja. Jos jäsenvaltio on päättänyt soveltaa henkivakuutusyhtiön lisäeläke-toimintaan lisäeläkedirektiivin säännöksiä Solvenssi II -direktiivin sijaan ja hallinnoin ammatillisia lisäeläkkeitä erillään muusta yhtiön toiminnasta pitäen erillään tähän toimintoon liittyvät varat ja vastuut ilman siirtomahdollisuutta, kyseiset varat ja vastuut rajoitetaan eläke-etuuksiin ja suoraan tästä toiminnasta johtuviin toimintoihin. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahoittava yritys ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoava laitos on erotettu oikeudellisesti toisistaan, jotta rahoittavan yrityksen mahdollisessa konkursissa laitoksen varat on suojattu.

Jäsenvaltioiden on varmistettava kaikkien sen alueella sijaitsevien laitosten osalta, että toimivaltainen viranomainen on rekisteröinyt tai hyväksynyt sen. Jos laitos harjoittaa rajat ylittävää toimintaa, rekisterissä on ilmoitettava ne jäsenvaltiot, joissa laitos toimii ja ilmoitettava nämä tiedot Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaiselle. Eläkejärjestelmien toimintaa varten tulee olla asianmukaisesti asetetut säännöt. Jos rahoittava yritys takaa eläke-etuuksien maksamisen, sen tulee sitoutua säännölliseen rahoitukseen. Jäsenvaltiot voivat säätää, että jäsenille tarjotaan mahdollisuutta eliniänodotukseen ja työkyvyttömyyteen liittyvien riskien ja perhe-eläkkeen kattamiseen sekä takuita maksettujen osuuksien

palauttamista varten, jos työnantajat ja työntekijät tai heidän edustajansa niin sopivat.

2.3 Rajat ylittävä toiminta ja rajat ylittävät menettelyt, eläkejärjestelmien rajat ylittävät siirrot (12 ja 13 artikla)

Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavat laitokset voivat jo nykyisin harjoittaa rajat ylittävää toimintaa hallinnoimalla toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten eläkejärjestelmiä tämän rajoittamatta eläkejärjestelmiä koskevan kansallisen sosiaali- ja työlainsäädännön soveltamista. Rajat ylittävä toiminta nojaa laitosten vakauden valvontaa koskevien säännösten ja toimivaltaisten valvontaviranomaisten välisen ilmoittamis- ja yhteistyöjärjestelmän yhdenmukaistamiseen sekä kansallisten valvontajärjestelmien vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Kuten nykyisin laitos, joka aikoo harjoittaa rajat ylittävää toimintaa, tulee tehdä tästä ilmoitus kotijäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle, jolta se tarvitsee ennen toiminnan aloittamista hyväksymisen. Ilmoituksen yhteydessä toimivaltaiselle viranomaiselle on annettava tieto vastaanottavasta jäsenvaltiosta, rahoittavasta yrityksestä ja hallinnoitavan eläkejärjestelmän pääpiirteistä. Ennen rajat ylittävän toiminnan aloittamista vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle toimintaa sovellettavasta sosiaali- ja työlainsäädännöstä. Kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava nämä tiedot laitokselle. Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen valvoo vastaanottavan jäsenvaltion sosiaali- ja työlainsäädännön noudattamista rajat ylittävää toimintaa harjoittavassa laitoksessa.

Ehdotuksessa rajat ylittävän toiminnan ja rajat ylittävien menettelyjen sääntelyä on muutettu tai täsmennetty voimassa olevaan lisäeläkedirektiiviin verrattuna kolmella tavalla. Artiklassa 12 täsmennetään, että laitos harjoittaa rajat ylittävää toimintaa silloin, kun se hallinnoi eläkejärjestelmää, johon sovelletaan toisen jäsenvaltion sosiaali- ja työlainsäädäntöä, myös silloin, kun laitos ja rahoittava yritys sijaitsevat samassa jäsenvaltiossa. Toiseksi säädetään, että kotijäsenvaltion toi-

mivaltaisen viranomaisen on annettava perusteltu päätös, jos se kieltää rajat ylittävän toiminnan. Lisäksi jos kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen kieltäytyy toimittamasta asiaa koskevia tietoja vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, sen on perusteltava kieltäytymisensä. Kolmanneksi vastaanottava jäsenvaltio ei saa enää asettaa rajat ylittävää toimintaa harjoittaville laitoksille tietojen toimittamiseen liittyviä lisävaatimuksia. Tämä johtuu siitä, että ehdotukseen liittyy vakiomuotoinen eläkeetuusote (ks. 40—54 artikla).

Eläkejärjestelmän rajat ylittäviä siirtoja koskeva 13 artikla on kokonaan uusi. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoava laitos voi siirtää koko eläkejärjestelmän tai sen osan muussa jäsenvaltiossa hyväksyttyyn tai rekisteröityyn laitokseen. Siirto edellyttää vastaanottavan laitoksen kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen ennakolta antamaa hyväksyntää. Siirron hyväksymistä koskeva päätös on toimitettava kolmen kuukauden kuluessa tiedoksi vastaanottavalle laitokselle ja siirtävän laitoksen kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka ilmoittaa päätöksestä siirtävälle laitokselle. Ennen hyväksymistä koskevaa päätöstä vastaanottavan laitoksen kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen arvioi, onko vastaanottavan laitoksen hallinnollinen rakenne, taloudellinen tila sekä johtajien maine, pätevyys ja kokemus vastaanottavan laitoksen kotijäsenvaltiossa aiotulle toiminnolle asetettujen vaatimusten mukainen.

Jollei eläkejärjestelmien järjestämistä koskevassa kansallisessa sosiaali- ja työlainsäädännössä toisin säädetä, siirtäminen ja sen ehdot edellyttävät asianomaisten jäsenten ja edunsaajien tai niiden edustajien ennakolta antamaa suostumusta. Artiklaan sisältyvät myös säännöt tietojenvaihdosta, joka koskee sovellettavaa sosiaali- ja työlainsäädäntöä, jonka mukaisesti eläkejärjestelmää on hallinnoitava. Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen valvoo vastaanottavan jäsenvaltion sosiaali- ja työlainsäädännön noudattamista rajat ylittävää toimintaa harjoittavassa laitoksessa. Laitos hallinnoi eläkejärjestelmää vastaanottavan jäsenvaltion sosiaali- ja työlainsäädännön mukaisesti siten, ettei se muuta sellaisten jäsenten ja edunsaajien suojan tasoa, jota siirto koskee.

2.4 Vakuutustekninen vastuuelka ja vastuuelan rahastointi (14 ja 15 artikla)

Direktiiviehdotuksen säännökset vakuutusteknisen vastuuelan muodostamisesta ja vastuuelan rahastoinnista vastaavat voimassa olevan lisäeläkedirektiivin säännöksiä. Kuten nykyisin vakuutustekninen vastuuelka on laskettava vuosittain tai tietyin edellytyksin kolmen vuoden välein. Vastuuelan on oltava riittävä edunsaajille jo maksettavien eläkkeiden ja etuuskien maksamiseksi vastakin ja vastattava jäsenille kertyneistä eläkeoikeuksista syntyvistä sitoumuksista. Vakuutusteknisen vastuuelan arviointiperusteiden on yleensä oltava samat tilikaudesta toiseen. Kotijäsenvaltio voi asettaa vastuuelan laskemiseksi täydentäviä vaatimuksia jäsenten ja edunsaajien etujen suojaamiseksi.

Kotijäsenvaltion on edellytettävä, että lisäeläkelaitoksella on riittävästi varoja kaikkien sen hallinnoimien eläkejärjestelmien vastuuelan kattamiseksi. Varat voivat olla rajoitetun ajan riittämättömät kattamaan vastuuelka. Tällöin toimivaltaisen viranomaisen on edellytettävä, että laitos tekee tervehdytmissuunnitelman vastuuelan täysimääräiseksi kattamiseksi. Eläkejärjestelmän lakauttamisesta on ilmoitettava kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Laitoksen on myös toimitettava kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle suunnitelma siitä, miten se aikoo siirtää varansa ja vastuunsa toiselle rahoituslaitokselle tai vastaavalle elimelle. Suunnitelman pääsisältö on myös toimitettava jäsenten ja heidän edustajiensa saataville.

Rajat ylittävässä toiminnassa vakuutustekninen vastuuelka on katettava jatkuvasti. Jos vastuuelka ei ole täysin katettu, kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on puututtava toimintaan sille direktiiviehdotuksen 62 artiklassa annettujen valtuuksien mukaisesti.

2.5 Lakisääteiset omat varat, käytettävissä oleva ja vaadittu solvenssimarginaali (16—19 artikla)

Ehdotuksessa lakisääteisten omien varojen ja solvenssimarginaalin sääntely vastaa voi-

massa olevan lisäeläkedirektiivin sääntelyä, jota on muutettu solvenssi II -direktiivillä 2009/138/EY. Solvenssi II -direktiivin 303 artiklassa säädetään lisäeläkelaitoksille asetettavista vaatimuksista. Tämä sääntely vastaa aikaisemmin ennen Solvenssi II -direktiivin antamista voimassa ollutta Solvenssi I -direktiivin mukaista henkivakuutusyhtiöiden omien varojen sääntelyä. Jos laitos itse takaa biometrisen riskin, sijoitustoiminnan tuoton tai etuuskien tietyn tason, ehdotuksen 16 artiklan mukaan laitoksella on oltava jatkuvasti puskurina toimivia ylimääräisiä varoja, jotka ylittävät vakuutusteknisen vastuuelan. Tämän lisäksi jäsenvaltio voi vaatia alueellaan sijaitsevilta laitoksilta lakisääteisiä omia varoja tai säätää yksityiskohtaisempia sääntöjä lakisääteisistä omista varoista.

Jos laitos itse takaa biometrisen riskin 16 artiklassa tarkoitetulla tavalla, laitoksella on oltava vähintään direktiiviehdotuksen vaatimuksia vastaava solvenssimarginaali. Ehdotuksen 17 artiklan 2 kohdassa säädetään varoista, jotka luetaan mukaan solvenssimarginaaliin. Ehdotuksen 17 artiklan 3 kohdassa säädetään varoista, joiden osalta jäsenvaltio voi säätää niiden lukemisesta mukaan solvenssimarginaaliin. Ehdotuksen 17 artiklan 4 kohdassa säädetään varoista, jotka voidaan lukea solvenssimarginaaliin, jos kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut tähän suostumuksensa laitoksen hakemuksen johdosta. Ehdotuksen 18 artiklassa säädetään solvenssimarginaalin laskentaperusteista.

2.6 Sijoittamista koskevat säännöt (20 artikla)

Sijoittamista koskevia sääntöjä ehdotetaan muuttavaksi kolmella tavalla verrattuna voimassa olevaan lisäeläkedirektiiviin. Ensimmäkin vastaanottava jäsenvaltio ei saa enää asettaa rajat ylittävää toimintaa harjoittaville laitoksille sijoittamista koskevia lisäsääntöjä. Voimassa olevan lisäeläkedirektiivin mukaan jäsenvaltio on voinut asettaa tällaisia sääntöjä, jos samanlaisia tai tiukempia säännöksiä on sovellettu vastaanottavassa jäsenvaltiossa sijaitseviin laitoksiin. Tarkoituksena on helpottaa sijoitusten hoidon järjestämistä erityisesti maksuperusteisissa järjestelmissä. Toiseksi 20 artiklan 6 kohdan a alakohta saate-

taan ajan tasalle ottamalla huomioon Euroopan unionin oikeuden nykyinen rahoitusmarkkinakäsitteistö. Kolmanneksi 20 artiklan 6 kohdan c alakohdan käsite riskipääomamarkkinat täsmennetään. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa laitoksia sijoittamasta pitkäaikaisiin sijoitusvälineisiin, joilla ei käydä kauppaa säännellyillä markkinoilla, monenkeskisissä tai organisoiduissa kaupankäyntijärjestelmissä.

Ehdotukseen on kodifioitu myös direktiivin 2013/14/EU 1 artiklan säännös liiallisesta tukeutumisesta luottoluokitukseen. Toimivaltaiten viranomaisten on valvottava laitosten luottoarviointiprosessien riittävyyttä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1060/2009 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan luottoluokitukseen viittaamista sijoituspolitiikassa, jotta voidaan vähentää mekaanista tukeutumista kyseisiin luottoluokituksiin.

2.7 Hallintojärjestelmä (21—24 artikla)

Direktiiviehdotukseen sisältyy luku hallintojärjestelmästä, joka on kokonaan uutta sääntelyä. Ammattieläkelaitoksen hallinto-, johto- tai valvontaelin on 21 artiklan mukaan viime kädessä vastuussa siitä, että laitos toimii direktiivin nojalla annettujen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti. Ammattieläkelaitosten hallintotapaa koskevat säännöt eivät rajoita työmarkkinaosapuolten asemaa laitosten johtamisen ja hallinnoinnin suhteen. Laitoksilla tulee 22 artiklan mukaan olla tehokas hallintojärjestelmä, joka mahdollistaa laitosten toiminnan vakaan ja järkevän johtamisen ja hallinnoinnin. Järjestelmän on oltava oikeassa suhteessa laitoksen toiminnan luonteeseen, laajuuteen ja monitahoisuuteen nähden, jotta voidaan varmistaa, että hallintotapaa koskevista vaatimuksista ei aiheudu liiallista rasitusta esimerkiksi pienille laitoksille.

Lisäksi 23 artiklan mukaan edellytetään, että ammattieläkelaitokset varmistavat, että kaikilla laitoksen tosiasiallisesta toiminnasta vastaavilla tai siinä keskeisiä toimintoja suorittavilla henkilöillä on riittävästi ammatillista pätevyyttä, taitoja ja kokemusta laitoksen järkevään ja vakaaseen johtamiseen ja hallintointiin tai keskeisten toimintojen suorit-

tamiseen (sopivuus) ja että he ovat hyvämaineisia ja kunniallisia (luotettavuus). Laitoksilla tulee 24 artiklan mukaan olla toiminnasta vastaavia henkilöitä koskeva moitteeton palkka- ja palkkiopolitiikka, joka on oikeassa suhteessa laitoksen kokoon, sisäiseen organisaatioon sekä toiminnan luonteeseen, laajuuteen ja monitahoisuuteen. Merkitykselliset tiedot palkka- ja palkkiopolitiikasta on julkaistava säännöllisesti. Artiklassa ehdotetaan myös, että komissiolle siirretään valta antaa palkka- ja palkkiopolitiikkaa koskevia delegoituja säädöksiä.

2.8 Riskienhallintatoiminto, sisäisen tarkastuksen toiminto, aktuaaritoiminto ja eläkkeiden riskien arviointi (25—30 artikla)

Ehdotuksen mukaan lisäeläkelaitoksilla tulee olla riskienhallintatoiminto, sisäisen tarkastuksen toiminto ja tarvittaessa aktuaaritoiminto. Näillä keskeisillä toiminnoilla tulee olla 25 artiklan mukaan kyky hoitaa tehtävänsä tehokkaasti, puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja riippumattomasti. Ammattieläkelaitokset voivat sallia, että yksittäinen henkilö tai organisaatioyksikkö hoitaa useampia keskeisiä toimintoja, mutta riskienhallintatoimintoa tulee aina hoitaa eri henkilö tai organisaatioyksikkö kuin se, joka hoitaa sisäisen tarkastuksen toimintoa. Keskeistä toimintoa suorittavan henkilön tai yksikön tulee olla eri kuin rahoittavassa yrityksessä samaa toimintoa hoitava henkilö tai yksikkö. Toimivaltainen viranomais voi laitoksen pyynnöstä myöntää vaatimusta koskevan poikkeuksen ottaen huomioon laitoksen toiminnan koko, luonne, laajuus ja monitahoisuus. Keskeistä toimintoa hoitavan henkilön on ilmoitettava vastuualueellaan ilmenneistä merkittävistä ongelmista, havainnoista ja suosituksista laitoksen hallinto-, johto- ja valvontaelimille. Lisäksi keskeistä toimintoa hoitavan henkilön on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos laitoksen hallinto-, johto- tai valvontaelin ei ryhdy korjaaviin toimenpiteisiin, kun on aihetta epäillä, ettei laitos todennäköisesti noudata tai että laitos rikkoo merkittävää lakisääteistä vaatimusta. Ilmoittajien oikeussuoja tulee varmistaa.

Ehdotuksen mukaan ammattieläkelaitoksilla tulee olla tehokas riskienhallintajärjestelmä, jota tarvitaan kaikkien sellaisten riskien ja niiden keskinäisten yhteyksien jatkuvaan tunnistamiseen, seurantaan, hallintaan ja ilmoittamiseen, joita on kohdistunut tai voi kohdistua kyseisiin laitoksiin. Riskienhallintajärjestelmä kattaa myös ulkoistetut ja edelleenulkoistetut toimet. Riskienhallinnan on oltava oikeassa suhteessa laitoksen toiminnan kokoon, sisäiseen organisaatioon, luonteeseen, laajuuteen ja monitahoisuuteen. Laitoksen sisäisen tarkastuksen toiminto arvioi sisäisen valvontajärjestelmän ja laitoksen hallintojärjestelmän muiden osien, mukaan lukien ulkoistetut ja edelleenulkoistetut toimet, riittävyyden ja tehokkuuden. Sisäisen tarkastuksen toiminnon on oltava vähintään yhden riippumattoman henkilön vastuulla. Tämä henkilö voi olla laitokseen kuuluva tai laitoksen ulkopuolinen. Laitoksella tulee olla aktuaaritoiminto, jos vakuutetut eivät kanna kaikkia riskejä. Aktuaaritoiminnossa koordinoidaan ja valvotaan vakuutusteknisen vastuvelan laskentaa ja arvioidaan sellaisten menetelmien ja mallien asianmukaisuutta, joissa jäsenet ja edunsaajat eivät vastaa kaikista riskeistä.

Osana riskienhallintajärjestelmää laitosten on tehtävä eläkkeiden riskien arviointi. Eläkkeiden riskien arviointi tulee tehdä säännöllisesti ja viipymättä, jos laitoksen riskiprofiilissa on tapahtunut merkittävä muutos. Arvioinnin on sisällettävä 29 artiklan mukaiset osio. Arviointiin olisi muun muassa sisällyttävä uudet tai kehittymässä olevat riskit, jotka liittyvät ilmastonmuutokseen, luonnonvarojen käyttöön ja ympäristöön. Eläkkeiden riskien arvioinnin on oltava oikeassa suhteessa laitoksen toiminnan kokoon, sisäiseen organisaatioon, luonteeseen, laajuuteen ja monitahoisuuteen nähden. Komisiolle ehdotetaan oikeutta antaa eläkkeiden riskien arviointia koskeva delegoitu säädös.

2.9 Tilinpäätös, sijoituspolitiikka, toimintojen ulkoistaminen ja sijoitusten hoito (31—34 artikla)

Tilinpäätöstä ja sijoituspolitiikan periaatteita koskevat artiklat vastaavat voimassa olevaa lisäeläkedirektiiviä. Ulkoistamisen osalta

ehdotetaan uutta sääntelyä. Ehdotuksen mukaan laitoksilla, jotka ulkoistavat toimintoja tulee säilyä vastuu direktiivin velvoitteista ja palveluntarjoajan toimia on seurattava jatkuvasti. Laitosten on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille aikomuksestaan ulkoistaa toimintojaan ja näihin tehtävistä merkittävistä muutoksista. Sijoitusten hoitajaksi on voitava nimetä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut asianmukaisesti hyväksytty omaisuudenhoitaja.

2.10 Säilytisyhteisö (35—37 artikla)

Uutta olisi, että laitoksen olisi nimettävä yksi säilytisyhteisö kunkin eläkejärjestelmän varojen hoitoon ja valvontaan, jos vakuutetut kantavat kokonaan sijoitusriskin. Jäsenvaltio voi edellyttää säilytisyhteisön nimeämistä myös muiden eläkejärjestelmien osalta. Uutta sääntelyä olisi myös se, että säilytisyhteisö ei saa harjoittaa toimintaa, joka voi aiheuttaa eturistiriitoja laitoksen, vakuutettujen ja säilytisyhteisön välillä, ellei tällaista toimintaa ole erotettu muusta toiminnasta ja eturistiriitoja valvotaan ja ne ilmoitetaan vakuutetuille. Jos säilytisyhteisöä ei nimetä, laitoksen on muun muassa pyrittävä estämään eturistiriidat.

2.11 Eläke-etuusote (38—58 artikla)

Ehdotuksen eläke-etuusotetta koskeva yksityiskohtainen sääntely on pääosin uutta. Voimassa olevan lisäeläkedirektiivin mukaan laitoksen on tullut tiedottaa vakuutetuille eläkejärjestelmän ehdoista, erityisesti osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä järjestelmään liittyvistä riskeistä. Laitoksen on tullut toimittaa vakuutetuille vuosittain lyhyt selvitys laitoksen tilanteesta sekä etuuksien rahoituksen tasosta. Eläkkeelle jäädessä vakuutetun on saatava tietoa etuuksista, joihin hän on oikeutettu. Vakuutetulle on lisäksi tullut antaa pyynnöstä yksityiskohtaista tietoa muun muassa eläkkeen tavoite- tasosta ja maksuperusteisissa järjestelmissä sijoitusvaihtoehtoja ja sijoitusriskeistä.

Ehdotuksen lähtökohtana on vakioida eläke-etuusotteella annettavat tiedot ja otteen muoto. Ehdotuksen mukaan lisäeläkelaitosten on laadittava kullekin vakuutetulle eläke-

etuusote, joka saatetaan ajantasalle ja lähete-tään veloitusetta sähköisesti tai paperitulos-teena vakuutetulle vähintään kahdentoista kuukauden välein. Eläke-etuusotteen pituus ja siinä annettavat tiedot yhdenmukaistetaan säätämällä otteen vakiomuodosta. Laitokselle ei synny vastuuta pelkästään otteen perus-teella ellei ote ole harhaanjohtava, epätarkka tai epä johdonmukainen merkityksellisen sei-kan osalta.

Eläke-etuusotteella varmistetaan tietojen vertailukelpoisuus muilla rahoitusaloilla laki-sääteisesti vaadittavien tietojen, kuten avoi-mien sijoitusrahastojen (UCITS-rahastojen eli yhteissijoitusyritysten) avaintietoasiakir-jan kanssa, ottaen kuitenkin huomioon am-matillisten lisäeläkkeiden alan erityispiirteet. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia vaatimuksia ja yhteen-sovitettuja järjestelmiä, jotka mahdollistavat vertailtavuuden eläkejärjestelmän eri pilareiden välillä. Eläke-etuusotteesta tulee käydä ilmi vakuutetun henkilötiedot, laitoksen tun-nistetiedot, tieto takuista, saldo, maksut ja kustannukset, eläke-ennusteet, vakuutetun kantaessa sijoitusriskin sijoitusprofiili, histo-riallinen tuoton ja arvon kehitys ja mahdolli-set lisätiedot. Komissiolle ehdotetaan oikeut-ta antaa eläke-etuusotteen tarkempaa sisältöä ja muotoa koskeva delegoitu säädös.

Lisäksi ehdotuksessa säädetään eläkejärjes-telmän mahdollisille jäsenille annettavista tiedoista, jäsenille eläkkeelle siirtymistä edel-tävässä vaiheessa annettavista tiedoista, elä-kettä nauttiville annettavista tiedoista ja pyynnöstä annettavista tiedoista.

2.12 Vakavaraisuusvalvonta, salassapito-velvollisuus ja tietojen vaihto (59—72 artikla)

Vakavaraisuusvalvonnan tärkein tavoite on vakuutettujen etujen suojaaminen eläkejär-jestelmässä. Uutta on, että ehdotuksessa mää-ritellään vakavaraisuusvalvontaan kuuluu osa-alueet. Näitä osa-alueita ovat toiminnan edellytykset, vastuuvélka ja sen rahoittami-nen, lakisääteiset omat varat ja solvenssimar-ginaali, sijoittamista koskevat säännöt ja toi-mivaltaisille viranomaisille annettavat tiedot. Toisin kuin voimassa olevassa lisäeläke-di-rektiivissä ehdotuksessa todetaan selkeästi,

että kotijäsenvaltion toimivaltainen viran-omainen on yksin vastuussa kaikkien lain-käyttöalueellaan rekisteröityjen tai hyväksyt-tyjen ammattieläkelaitosten vakavaraisuus-valvonnasta. Uutta olisi myös säätää direktii-villä siitä, että ammattieläkelaitosten valvon-nan on oltava paitsi tulevat tilanteet huo-mioivaa ja riskilähtöistä myös oikea-aikaista ja oikeasuhteista.

Ehdotus sisältää uutta sääntelyä myös val-vojan tarkastusprosessista. Uutta olisi, että valvojalla tulee olla tarkastusprosessi, jolla pyritään tunnistamaan sellaiset ammattielä-kelaitokset, joiden taloudelliset, organisatori-set tai muut ominaisuudet aiheuttavat helpos-ti korkeamman riskin profiiliin. Toimivaltai-sella viranomaisella tulee olla seurantaväli-neet, kuten stressitestit, joilla voidaan todeta laitoksen taloudellisen tilan heikkeneminen ja valvoa, kuinka heikkenemistä torjutaan.

Lisäksi valvojan toiminnan avoimuudesta, salassapitovelvollisuudesta ja tietojenvai-hdosta ehdotetaan uutta sääntelyä. Toimival-taisen viranomaisen tulee hoitaa tehtäviään avoimesti. Toimivaltaisen viranomaisen hal-linto-, johtoelinten jäsenten nimittämisenet-telyn ja tarvittaessa erottamismenettelyn tu-lee olla avoin. Kaikkia henkilöitä, jotka työ-s-kentelevät tai ovat työskennelleet toimival-taisessa viranomaisessa sekä toimivaltaisen viranomaisen puolesta toimivia tilintarkasta-jia ja asiantuntijoita koskee salassapitovel-vollisuus. Salassapitovelvollisuus ei estä tie-tojen vaihtamista toimivaltaiten viranomai-sen tai muiden ehdotuksessa nimettyjen vi-ranomaisten tai lakisääteistä tehtävää hoita-vien tahojen kesken. Jos tiedot ovat peräisin toisesta jäsenvaltiosta, tietoja saa luovuttaa vain sen viranomaisen nimenomaiselle suos-tumuksella, josta tiedot ovat peräisin ja vain niihin tarkoituksiin, joihin viranomainen on antanut suostumuksensa.

2.13 Loppusäännökset (73—80 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi annettava direktiivin noudattamisen edellyt-tämät lait, asetukset ja hallinnolliset määrä-ykset 31 päivänä joulukuuta 2016 mennessä. Osaa säännöksistä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2017 alkaen.

3 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiivin oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 ja 62 artikla sekä 114 artiklan 1 kohta. Ehdotuksen tavoitteet ovat sisämarkkinoiden toimintaan ja kuluttajansuojaan liittyviä. Tavoitteena on sisämarkkinoiden luominen varmistamalla palvelujen tarjonnan vapaus sekä sijoittautumisvapaus silloin, kun säännellään itsenäisen ammatinharjoittajan toimintaa. Oikeusperustalla pyritään myös varmistamaan kuluttajansuojan korkea taso.

Ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Ammatillisten lisäeläkkeiden sisämarkkinoiden ja korkean kuluttajansuojan toteutumisesta myös rajat ylittävissä tarjonnassa ei voida edistää riittävällä tavalla ilman sääntelyn yhteensovittamista. Ehdotuksella ei ole vaikutusta kansalliseen päätäntävaltaan eläketurvan järjestämisestä. Ehdotukseen ei myöskään sisälly kansalliseen sosiaali-, työ-, vero- tai sopimusoikeuteen vaikuttavaa sääntelyä.

Ehdotusta voidaan pitää myös suhteellisuuseriaatteen mukaisena. Ehdotus asettaa sääntelyn vähimmäistason ja se ottaa huomioon erilaiset liiketoimintamallit. Tavoitteena on löytää tasapaino yleisen edun, eläkejärjestelmässä vakuutettujen edun sekä laitosten, rahoittajien ja valvojen kustannusten välillä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarvio

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarviointi SWD(2014) 102. Vaikutusarvioinnin mukaan ehdotuksesta hyötyisivät työntekijät ja työnantajat sekä lisäeläkelaitokset. Ehdotettu lisäeläkelaitosten parempi hallinto ja riskienhallinta on omiaan parantamaan tulevien eläkkeiden tasoa. Lisäeläkelaitosten rajat ylittävä toiminta edistää eläkejärjestelmien tehokkuutta ja alentaa kustannuksia mitta-kaavaetujen vuoksi.

Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset sekä monikansalliset yritykset hyötyisivät ehdotuksen mukaisista toimenpiteistä. Osassa jäsenmaita on vähän toimivia eläkejärjestelmiä, joihin on mahdollista liittyä. Ehdotuk-

sen mukaan erityisesti PK-yritykset hyötyisivät mahdollisuudesta liittyä eläkejärjestelmään, joka toimii yrityksen kotimaassa tai toisessa jäsenvaltiossa sen sijaan, että perustaisivat oman eläkejärjestelmän. Monikansalliset yritykset hoitavat työntekijöidensä eläketurvaa useiden lisäeläkejärjestelmien kautta, mikä tekee järjestelmästä monimutkaisen ja aiheuttaa tehottomuutta. Ehdotuksen mukaan paikalliset lisäeläkejärjestelmät olisi mahdollista yhdistää yhdeksi lisäeläkejärjestelmäksi.

Komission mukaan ehdotuksesta hyötyisivät myös lisäeläkelaitokset. Rajat ylittävään toimintaan liittyvien määritelmien ja menettelytapojen yksinkertaistamisesta hyötyisivät erityisesti pienet ja keskisuuret lisäeläkelaitokset, joilla on suuria laitoksia heikompi kykyä kantaa rajat ylittävistä toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia. Määrittelemällä vakavaraisuusvalvontaa kuuluvat osa-alueet poistetaan ammattieläkelaitoksilta oikeudellinen epävarmuus, joka johtuu vakavaraisuussääntelyn laajuuden eroista eri jäsenvaltioissa. Vastaanottava jäsenvaltio ei saa enää asettaa rajat ylittävää toimintaa harjoittaville laitoksille sijoittamista koskevia lisäsääntöjä, mikä helpottaa sijoitusten hoidon järjestämistä erityisesti maksuperusteisissa järjestelmissä.

Ehdotuksen arvioidaan kaventavan väestön ikääntymisestä johtuvia tuloeroja. Lisäeläkkeet ovat luonteeltaan rahoituspalveluita, joiden kysyntää vaikuttavat olennaisesti luottamus ja tuotto-odotukset. Koska ehdotetut toimenpiteet tekevät lisäeläkejärjestelmistä tehokkaampia ja turvallisempia, ehdotus todennäköisesti kasvattaa lisäeläkesäästämistä. Vakuutetuille annettavat aiempaa laajemmat tiedot tulevasta eläkkeestä auttavat tekemään tietoon perustuvia ratkaisuja sijoituskohteiden valinnassa sekä tulevan eläkkeen rahoittamiseksi tarvittavasta vakuutusmaksutasosta. Yhteisen mallin mukainen eläke-etuusosote helpottaa useissa jäsenmaissa työskentelevien henkilöiden asemaa ja edistää samalla rajat ylittävien työmarkkinoiden toimintaa. Vahvistamalla eläke-etuusotteelle vakiomuoto mahdollistetaan otteiden säännöllisen tuottamisen automatisointi ja toiminnon mahdollinen ulkoistaminen, millä pidetään erityisesti pienten laitosten kustannukset alhaisina.

Ehdotuksen arvioidaan aiheuttavan toimeenpanon alkuvaiheessa kertaluonteisia kustannuksia ja pitkällä aikavälillä lisäävän myös jonkin verran lisäeläkelaitosten kustannuksia. Ehdotuksen mukainen lisäeläkelaitosten valvonta edellyttää aiempaa enemmän valvontaresursseja. Tämä kasvattaa lisäeläkelaitosten valvonnan aiheuttamia kustannuksia, ellei kansallisessa valvontajärjestelmässä jo olemassa olevia resursseja voida käyttää.

4.2 Vaikutukset Suomessa

Suomessa lisäeläkkeet täydentävät lakisääteistä eläketurvaa ja ne muodostavat vähäisen osan eläke-turvasta. Kollektiiviset lisäeläkkeet yhdessä yksilöllisen eläkesäästämisen eli yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten kanssa muodostavat noin 6 prosenttia kaikista eläkkeistä. Lisäeläkedirektiivin mukaista toimintaa säännellään kansallisesti eläkesäätiölailla (1774/1995), vakuutuskassalaila (1164/1992), maksuprusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa annetulla lailla (173/2009) sekä ulkomaisen vakuutusyhtiön toiminnasta Suomessa annetulla lailla (398/1995).

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta direktiiviä tai osia siitä sijoitusten hoitoa tai säilytysyhteisöä koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta pieniin lisäeläkelaitoksiin, joissa on alle 100 vakuutettua, jotka eivät vielä nauti eläke-etuuksia. Suomessa suuri osa lisäeläke-toimintaa harjoittavista eläkesäätiöstä ja vakuutuskassoista tai näiden lisäeläketoimintaa harjoittavista osastoista on direktiiviehdotuksessa tarkoitettuja pieniä eläkelaitoksia. Voimassa olevassa eläkesäätiölaissa edellytetään, että lisäeläkesäätiön toimintapiiriin tulee kuulua vähintään 30 henkilöä ja lisäeläke-toimintaa harjoittavan vakuutuskassan toimintapiiriin tulee vakuutuskassalain mukaan kuulua vähintään 100 vakuutettua henkilöä, joilla on äänioikeus kassankokouksessa. Ennen vakuutuskassalain voimaantuloa rekisteröidyssä kassassa voi kuitenkin olla myös alle 100 vakuutettua. Pienille lisäeläketoimintaa harjoittaville säätiölle ja vakuutuskassoille direktiiviehdotuksen mukainen sääntely olisi raskas suhteessa toiminnan luonteeseen

ja laajuuteen. Ehdotettu sääntely saattaisi lisätä hallinnollista taakkaa ja kustannuksia merkittävästi suhteessa vakuutettujen määrään. Lähes kaikki Suomessa lisäeläketoimintaa harjoittavat säätiöt ja vakuutuskassat ovat suljettuja eivätkä ota uusia vakuutettuja. Ehdotetun sääntelyn toimeenpanon laitoksilta edellyttämät muutokset, saattaisivat myötävaikuttaa toiminnan lakkauttamiseen ja vakuutuskassan siirtoon henkivakuutusyhtiöön tai toiseen eläkesäätiöön tai vakuutuskassaan.

Ehdotukseen sisältyy kokonaan uutta sääntelyä, joka mahdollistaa eläkejärjestelmien tai niiden osan siirtämisen toisessa jäsenvaltiossa hyväksyttyyn tai rekisteröityyn laitokseen. Suomessa vapaaehtoista lisäeläkevakuuttamista hoitavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen määrä on pitkään laskenut. Uusia lisäeläkejärjestelyjä on mahdollista tehdä vain yhdessä eläkesäätiössä ja yhdessä vakuutuskassassa. Muut hoitavat aiemmin sovittuihin sitoumuksiin perustuvia lisäeläkevastuita. Tämän vuoksi ehdotuksen ei arvioida lisäävän vapaaehtoista eläkesäästämistä jo olemassa olevissa eläkesäätiöissä ja vakuutuskassoissa. Ehdotuksen mukaan direktiivin sääntelyä sovellettaisiin kuitenkin myös suljettuihin lisäeläkejärjestelmiin ilman erityisiä rajoituksia. Etukäteen on vaikea arvioida, lisääisivätkö ehdotetut muutokset Suomessa mahdollisesti rekisteröitävien uusien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen määrää. On myös mahdollista, että lisäeläkejärjestelmien siirron mahdollistaminen vähentäisi jonkin verran Suomessa toimivien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen määrää. Erityisesti jos monikansalliset yritykset siirtävät järjestelmiä, yhdistääkseen ne muissa jäsenmaissa oleviin järjestelmiin.

Direktiiviehdotuksella ei ole olennaista vaikutusta kansallisiin eläkesäätiö- tai vakuutuskassalain vastuuvelkaan sovellettaviin säännöksiin tai lisäeläketoimintaa säänteleviin vakavaraisuussäännöksiin, joita sovelletaan laitokseen, joka takaa itse biometrisen riskin. Direktiiviehdotuksen vakavaraisuussäännökset vastaavat jo aiemmin Solvenssi II -direktiivillä muutettuja säännöksiä. Solvenssi II -direktiivin mukaan lisäeläketoimintaan sovelletaan edelleen Solvenssi I -direktiivin mukaisia säännöksiä. Säännökset vastaavat nykyisin henkivakuutusyhtiöihin ennen Sol-

venssi II -direktiivin täytäntöönpanoa sovellettavia säännöksiä. Menevää jälleenvakuutusta ei kuitenkaan ole enää mahdollista ottaa huomioon täysimääräisesti omia varoja laskettaessa. Tämä muutos tulee saattaa kansallisesti voimaan Solvenssi II -direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Direktiiviehdotuksella ei ole olennaista vaikutusta eläkesäätiö- tai vakuutuskassalain sijoittamista koskeviin säännöksiin, jotka vastaavat pääosin voimassa olevan lisäeläke-direktiivin säännöksiä. Kansallisessa lainsäädännössämme on osittain direktiiviä yksityiskohtaisempia säännöksiä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat edelleen asettaa alueellaan sijaitseville laitoksille yksityiskoh- taisempia säännöksiä, jotka ovat perusteltuja varovaisuussyistä laitosten hallinnoimien eri- laisten eläkejärjestelmien vuoksi. Ulkomai- sen ETA-lisäeläkelaitoksen Suomessa harjoittamaan toimintaan ei ole sovellettu nyt kumottavaksi ehdotettavaa mahdollisuutta asettaa sijoittamista koskevia lisävaatimuksia silloin, kun vastaavat vaatimukset koskevat Suomessa sijaitsevia lisäeläkelaitoksia.

Ehdotuksen hallintojärjestelmää koskevat säännökset hallinto-, johto- ja valvontaeli- mistä ovat yksityiskohtaisemmat kuin Suo- messa voimassa oleva pääosin Finanssival- vonnan määräyksiin perustuva sääntely. Ehdotetut säännökset laitosten keskeisistä toi- minnoista eli riskienhallinnalle, sisäiselle tarkastukselle ja aktuaaritoiminnolle sekä eläkkeiden riskien arvioinnille asetettavista vaatimuksista edellyttävät runsaasti uutta kansallista sääntelyä ja jo olemassa olevan sääntelyn täsmentämistä. Kansallisesti voi- massa oleva sääntely on tällä hetkellä pää- osin annettu Finanssivalvonnan määräyksillä, jotka direktiiviehdotuksen toteuduttua tulisi säätää lain tasolla. Samalla ehdotus lisäisi merkittävästi valvojan tehtäviä ja työtaakkaa. Ehdotettua lisäeläkelaitoksen johdon palkit- semispolitiikkaa koskevaa sääntelyä ei ole kansallisessa eläkesäätiöiden ja vakuutus- kassojen sääntelyssä. Vastaavaa sääntelyä on jo voimassa vakuutusyhtiölaissa ja työeläke- laitosten hallintosääntelyn uudistaminen joh- don palkitseminen mukaan lukien on valmis- teilla. Lisäksi ehdotuksessa rajoitus siitä, että laitoksen keskeistä toimintaa saa vain valvo- jan luvalla hoitaa sama taho kuin rahoittavas-

sa yrityksessä, merkitsee muutosta Suomessa vallitsevaan käytäntöön.

Ehdotuksen mukainen eläke-etuusote lisää tietoja, joita lisäeläkejärjestelmässä vakuute- tuille tulee antaa verrattuna voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Uutta olisi myös eläke-etuusotteen muodon vakioiminen. Elä- ke-etuusote aiheuttaa aiempaa laajempaa myös laitoksille lisää kustannuksia. Eläke- etuusotteen sääntelyn tarkoituksena on paran- taa vakuutetun asemaa antamalla aiempaa enemmän ja selkeällä tavalla tietoja tulevasta eläketurvasta. Eläke-etuusote rinnastuu sijoit- usrahastolain (48/1999) avaintietoesitteeseen ja Euroopan parlamentin ja neuvoston ase- tusehdotukseen sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista COM(2012) 352, jota ei sovelleta ammatillisiin lisäeläkejärjestel- miin.

Eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen har- joittama lisäeläketoiminta kilpailee osittain henkivakuutus-yhtiöiden harjoittaman ryh- mäläkevakuuttamisen kanssa, jota säännel- lään vakuutusyhtiölailla (521/2008). Mo- lemmissa vakuutus voi olla sijoitus- tai etuusperusteinen ja vakuutetun tulee olla tie- tyn ennakoon määritellyn ryhmän jäsen. Pääasiallisena erona on kuitenkin se, että etuusperusteisessa eläkesäätiön tai vakuutus- kassan hoitamassa järjestelmässä työnantajal- la on lisämaksuvelvollisuus. Henkivakuutus- yhtiössä ei työnantajalla ole tällaista lisämak- suvelvollisuutta. Erona on myös se, että elä- kesäätiössä ja vakuutuskassassa voidaan va- kuuttaa vain toimintapiiriin kuuluva henkilö. Lisäksi eläkesäästäminen kilpailee markki- noilla muiden säästämis- ja sijoitustuotteiden kuten sijoitusrahastojen kanssa. Keskenään kilpailevien tuotteiden sääntelyn eroavuuksil- la, kuten vakavaraisuus- ja tiedonantosaän- nöksillä, voi olla vaikutusta kilpailuneutrali- teettiin, elleivät ne ole toiminnan luonteen vuoksi perusteltuja.

Direktiiviehdotus koskee eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen lisäeläketoimintaa. Elä- kesäätiöt ja vakuutuskassat ovat yksityisoi- keudellisia yhteisöjä. Ahvenanmaan itsehal- lintolain (1144/1991) 27 §:n 8 kohdan mu- kaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asi- oissa, jotka koskevat yhdistyksiä ja säätiöitä, yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhtei- söjä.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-jaostossa 16 (vakuutuspalvelut), jossa ovat edustettuina työ-markkinaosapuolet, Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry, työeläkevakuuttajat TELA, Finanssialan Keskusliitto (FK), Finanssivalvonta sekä muut keskeiset viranomaiset ja vakuutus- ja rahoitusneuvonta. Lopullinen ehdotus kirjelmäksi on lisäksi käsitelty kirjallisessa menettelyssä lähettämällä se kommentoitavaksi jaoston jäsenille.

Ehdotuksen työryhmäkäsittely EU:ssa alkaa 21.5.2014.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen yleistä tavoitetta varmistaa riittävät, turvatut ja kestävät eläkkeet Euroopan unionissa tärkeänä. Ammatillisiin lisäeläkelaitoksiin sovellettavan direktiiviehdotuksen vaikutus Suomen kansalliseen eläkejärjestelmään on kuitenkin vähäinen. Suomessa eläketurva perustuu lakisääteisiin eläkkeisiin, joita voidaan täydentää lisäeläkkeillä. Direktiiviehdotusta ei sovelleta lakisääteistä eläketurvaa hoitaviin laitoksiin. Jos samassa laitoksessa hoidetaan sekä lakisääteistä että vapaaehtoista eläketurvaa, ehdotusta ei sovelleta lakisääteiseen toimintaan edellyttäen, että lakisääteisten ja vapaaehtoisten järjestelmien vastuut ja vastaavat varat pidetään erillään ja järjestelmien välillä voidaan tehdä vain ylikatteen siirtoja. Valtioneuvosto katsoo, että on huolehdittava siitä, ettei Suomen lakisääteisen työeläkejärjestelmän erityisasema vaarannu direktiiviehdotuksen vuoksi.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla säilyy edelleen pääosin oikeus päättää kansallisesti, sovelletaanko lisäeläkedirektiiviä pieniin eläkelaitoksiin. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä lähtökohtana, että lisäeläkejärjestelmiä ja muita säästämisen ja sijoitustuotteita koskevaa sääntelyä kehitettäessä otetaan kilpailunäkökohdat huomioon.

Direktiiviehdotus on osa toimenpiteitä, joilla vahvistetaan rahoitusalaan kasvun tukemiseksi Euroopassa. Valtioneuvosto pitää lisäeläkelaitosten roolin vahvistamista Euroopan unionin reaalityökaluteen sijoittavina insti-

tutionaalisina sijoittajina lähtökohtaisesti perusteltuna pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä lisäävänä toimenpiteenä. Vakuutettujen etujen turvaaminen riittävällä riskien hallinnalla on kuitenkin ensisijaisen tärkeää.

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitetta edistää lisäeläkelaitosten rajat ylittävää toimintaa poistamalla sovellettavan sääntelyn eroavuuksia, päällekkäisiä vaatimuksia ja rajat ylittävää toimintaa kohtuuttomasti hankaloittavia menettelyitä kannatettavana. Rajat ylittävän toiminnan edistäminen helpottaa sekä työntekijän siirtymistä työskentelemään toiseen jäsenvaltioon saman eläkelaitoksen jäsenenä että useissa jäsenmaissa toimivien yritysten tai toimialojen lisäeläketurvan järjestämistä. Rajat ylittävän toiminnan esteiden vähentäminen luo myös kilpailua lisäeläkelaitosten kesken.

Jos lisäeläkelaitos itse eikä rahoittava yritys takaa biometrisen riskin, laitoksella tulee olla ylimääräisiä varoja, jotka ylittävät vakuutusteknisen vastuuvelan eli niin sanottu solvenssimarginaali. Solvenssimarginaalin sääntely säilyisi voimassa olevan sääntelyn mukaisena, joten se poikkeaisi jatkossa henkivakuutusyhtiöihin Solvenssi II -direktiivin toimeenpanon jälkeen sovellettavista säännöksistä. Valtioneuvosto katsoo, että solvenssimarginaalin sääntelyn ensisijaisena tavoitteena tulee olla vakuutettujen etujen turvaaminen. Sääntelyn tulee olla oikeassa suhteassa lisäeläkelaitosten toiminnan luonteeseen, jotta toiminnan edellytyksiä ei heikennetä.

Direktiiviehdotukseen sisältyy uutta lisäeläkelaitosten hallintojärjestelmää koskevaa sääntelyä. Erityisesti riskienhallintajärjestelmää ja eläkkeiden riskien arvioinnin sääntely on uutta. Valtioneuvosto katsoo, että lisäeläkelaitosten riskienhallinnan kehittäminen ja hallintojärjestelmiin sovellettavan sääntelyn yhdenmukaistaminen edistää rajat ylittävää toimintaa ja lisää luottamusta laitoksiin. Yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeellisuutta on kuitenkin harkittava, jotta voidaan ehkäistä hallinnollisen taakan kasvamista.

Valtioneuvosto katsoo, että riittävien ja oikeiden tietojen toimittaminen eläkejärjestelmässä vakuutetuille on tarpeellista, jotta vakuutetut voivat suunnitella tulevaa eläkeiän talouttaan. Vakionuotoinen eläke-etuusote

edistää lisäeläkelaitosten ja työmarkkinoiden rajat ylittävää toimintaa sekä helpottaa lisäeläkkeen vertaamista sijoitus- ja säästämistuotteisiin. Eläke-etuusotteen laatiminen ei saisi aiheuttaa lisäeläkelaitoksille kohtuuttomia kustannuksia tai tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Ehdotukseen sisältyy useita artikloja, joilla annettaisiin komissiolle oikeus antaa delegoituja säännöksiä. Delegoidut säännökset täsmentäisivät lisäeläkedirektiivin sääntelyä ja olisivat luonteeltaan teknisiä. Valtioneuvosto katsoo, että delegoitujen säännösten antami-

selle on olemassa lisäeläketoininnan luonne huomioon ottaen perusteltua tarvetta siltä osin kuin kyse on teknisestä sääntelystä. Tällaisten delegoitujen säännösten avulla voidaan saada enemmän hyötyä säännösten yhdenmukaistamisesta kustannusten alentumisena ja rajat ylittävän toiminnan helpottumisena. Myös tältä osin on kuitenkin harkittava viranomaisen norminantovaltuuksiin perustuvan sitovuudeltaan ja vaikutuksiltaan lakia vastaavan sääntelyn tarpeellisuutta, jotta voidaan ehkäistä hallinnollisen taakan kasvamista.