



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vseevropskem osebnem pokojninskem produktu (PEPP)

in

PRIPOROČILO KOMISIJE

**o davčni obravnavi produktov osebnega pokojninskega zavarovanja, vključno z
vseevropskim produktom osebnega pokojninskega zavarovanja**

{ COM(2017) 343 final }

{ SWD(2017) 243 final }

Povzetek
Ocena učinka predloga Komisije za Uredbo o vseevropskem osebnem pokojninskem produktu
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Osebna pokojninska zavarovanja so opredeljena kot pokojninski finančni produkti, ki se v obliki pogodbe prostovoljno sklenejo z nedržavnim subjektom. Namenjeni so izrecno upokojitvi, pri čemer zagotavljajo akumulacijo kapitala do upokojitve in služijo kot dodatni prihodek ob upokojitvi. Dopolnjujejo državne in poklicne pokojnine. Komisija je v akcijskem načrtu o oblikovanju unije kapitalskih trgov¹ pripomnila, da učinkovit enotni trg za osebna pokojninska zavarovanja tretjega stebra ne obstaja. Popoln razvoj velikega in konkurenčnega trga za osebna pokojninska zavarovanja ovira cel kup predpisov na ravni EU in nacionalni ravni. Tržna razdrobljenost ponudnikom osebnih pokojninskih zavarovanj preprečuje, da bi maksimirali ekonomije obsega, razpršitev tveganja in inovacije, kar zmanjšuje možnost izbire in povečuje stroške pokojninskih varčevalcev. Poleg tega so značilnosti nekaterih obstoječih osebnih pokojninskih produktov nezadostne. Številni anketiranci v javnem posvetovanju so menili, da je ponudba osebnih pokojninskih produktov, ki so trenutno na voljo in se prodajajo v EU, neustrezna. To mnenje je skladno z rezultati pregleda stanja razmer na trgih za male vlagatelje, ki ga je Evropska komisija opravila 2015 in ki kaže, da so osebni pokojninski produkti med tremi produkti, pri katerih so ocene zadovoljstva malih vlagateljev najnižje. Zelo omejena sta tudi čezmejna prodaja in prenosljivost obstoječih osebnih pokojninskih zavarovanj. Nezadostna nadomestila po upokojitvi in pomanjkanje naložb na kapitalskih trgih EU bi se lahko ublažila z večjim razvojem osebnih pokojninskih produktov na ravni EU.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Splošni cilj je oblikovanje enotnega trga za osebna pokojninska zavarovanja in prispevati k dokončanju unije kapitalskih trgov. Glavni cilj zajema tri posebne cilje: 1) povečati naložbe v EU in prispevati k dokončanju unije kapitalskih trgov – dolgoročno oblikovanje večjih skupin pokojninskih prihrankov, s čimer se bo dodatno financiranje preusmerilo v produktivne dolgoročne naložbe; 2) izboljšati značilnosti osebnih pokojninskih produktov – omogočiti oblikovanje preprostih, preglednih vseevropskih osebnih pokojninskih produktov; 3) povečati čezmejno zagotavljanje in prenosljivost osebnih pokojninskih produktov – omogočiti ponudnikom, da povečajo ekonomije obsega ter izboljšajo učinkovitost in inovacije, pa tudi izboljšati priložnosti za male vlagatelje, da svoja osebna pokojninska zavarovanja vzamejo s sabo, ko se preselijo v drugo državo članico.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Neusklajena prizadevanja držav članic ne morejo odpraviti trenutne množice nacionalnih predpisov o osebnih pokojninskih produktih. Ukrepanje na ravni EU bi znatno dodalo vrednost in odpravilo razdrobljenost trga ter pomagalo ponudnikom pri čezmejnem poslovanju, saj bi jim omogočilo, da določene funkcije centralizirajo na ravni EU. Za posameznike bi minimalne zahteve za produkte, določene s pravili EU, pomenile preglednost in enostavnost, za male vlagatelje pa večjo varnost, kar bi koristilo zaposlenim in samozaposlenim delavcem, ne glede na to, ali so mobilni ali ne. Samo ukrepanje EU lahko izboljša prenosljivost in obravnava potrebe vedno večjega števila mobilnih delavcev.

¹ COM(2015) 468 final.

B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
V oceni učinka so analizirane naslednje tri možnosti: 1. Osnovni scenarij, tj. brez ukrepov politike EU. 2. Vseevropski osebni pokojninski produkt (PEPP), tj. uvedba predpisov za prostovoljni dopolnilni režim za PEPP na ravni EU, ki bi temeljili na skupnih in prožnih značilnostih. 3. Uskladitev, tj. uskladitev nacionalnih ureditev za osebna pokojninska zavarovanja. Najprimernejša možnost je možnost 2. Pri tej možnosti bi imeli ponudniki zaradi povečane standardizacije ključnih značilnosti produktov dejansko možnosti, da zgradijo ekonomije obsega, hkrati pa bi nekatere ključne značilnosti ostale prožne, da bi ponudniki lahko čim boljše izkoristili nacionalne davčne spodbude. To bi v daljšem obdobju desetih let ali več in ob predpostavki, da bi za PEPP veljale enake davčne spodbude kot za nacionalne produkte, privedlo do povečane uporabe osebnih pokojninskih zavarovanj in večjih naložb ponudnikov v okviru unije kapitalskih trgov ter spodbudilo čezmejni razvoj. Potrošniki bi lahko izkoristili večjo izbiro in ustrezno zaščito pri varčevanju za upokožitev. Taka pravila bi bila stroškovno učinkovita in politično izvedljiva, saj ne zahtevajo prilagoditve obstoječih osebnih pokojninskih produktov novemu regulativnemu okolju in ne vplivajo na obstoječe ureditve.
Kdo podpira katero možnost?
Potrošniki in potrošniška združenja podpirajo oblikovanje preprostega, preglednega osebnega pokojninskega produkta (možnost 2). Ponudniki (zavarovalci, pokojninski skladi, upravitelji premoženja) so izkazali največjo podporo možnosti 2 zaradi njenega potenciala za odpravo pomanjkljivosti na trgu. Tudi Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) je v svojem tehničnem nasvetu podprl oblikovanje PEPP. Ponudniki menijo, da bi bila najmanj učinkovita možnost uskladitev nacionalnih ureditev. Tudi države članice so v javnem posvetovanju ostro nasprotovale uskladitvi nacionalnih ureditev (možnost 3).
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Pri prednostni možnosti bi imeli ponudniki (vključno z zavarovalci, pokojninskimi skladi, investicijskimi podjetji, bankami in upravitelji premoženja) z dovoljenjem v skladu s sektorskimi ureditvami EU možnost, da oblikujejo vseevropske osebne pokojninske produkte (PEPP) na podlagi sklopa skupnih značilnosti. PEPP bi malim vlagateljem zagotovil dodatno izbiro za dodatne pokojninske prihranke. Mobilni delavci bi imeli koristi od izboljšane prenosljivosti. Glede na ocene študije bo trg za osebne pokojninske produkte po pričakovanjih s trenutne ravni, ocenjene na okrog 0,7 bilijona EUR, narasel na 1,4 bilijona EUR (kar ustreza osnovnemu scenariju) ali 2,1 bilijona EUR (pri čemer dodatni znesek izhaja iz PEPP ob hipotezi, da bodo za PEPP veljale davčne ugodnosti). PEPP bi tako predstavljal približno polovico potencialnega povečanja celotnega trga, druga polovica pa bi izhajala iz dinamike rasti, ki vključuje trenutno prodajane nacionalne produkte. Povečana uporaba bi dolgoročno prispevala k izpolnitvi cilja v zvezi z unijo kapitalskih trgov. Ta pobuda bi imela tudi pozitiven družbeni vpliv, saj bi povečana uporaba osebnih pokojninskih zavarovanj povečala število ljudi z ustreznim prihodkom po upokožitvi. Predvsem samozaposlenim in mobilnim delavcem bi zagotovila nova sredstva za varčevanje za pokojnino.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Ker je prednostna možnost dopolnilna ureditev, vzporedno z nacionalnimi pravili, ni pričakovati negativnih gospodarskih, družbenih ali okoljskih učinkov.
Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?
Zaradi pobude se bo po pričakovanjih razširila paleta ponudnikov: z zavarovalci tudi na upravitelje premoženja in specializirane pokojninske sklade. Ker so ponudniki, kot so upravitelji premoženja, pogosto MSP,

bi lahko to pozitivno vplivalo nanje, saj bodo ustvarjene nove poslovne priložnosti.

Poleg tega bi ta pobuda lahko pozitivno vplivala na MSP, saj bi izkoristila dodatne zasebne prihranke in sredstva usmerila v gospodarstvo ter ustvarjanje dodatnih virov financiranja, ki koristijo MSP. Pobuda bi tudi pomagala samozaposlenim osebam povečati njihove možnosti za varčevanje za upokožitev.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

PEPP bi predstavljal novo kategorijo produktov, ki jo ponuja široka paleta ponudnikov, ki so pod regulativnim nadzorom nacionalnih pristojnih organov na podlagi obstoječih regulativnih okvirov. Spremljanje čezmejne distribucije PEPP bi lahko povzročilo nekatere dodatne naloge za nacionalne pristojne organe. Izdaja dovoljenj za posamezne PEPP bi se dodelila Evropskemu organu za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA), zaradi česar bodo potrebni dodatni viri. Glede na trenutno ureditev sofinanciranja bo financiranje vključeno v proračun EU in ne bo preseglo tistega, kar je predvideno v trenutnem večletnem finančnem okviru, ki traja do leta 2020. Poleg tega odločitev o odobritvi ugodnih davčnih spodbud za PEPP ostaja na nacionalni ravni in vsak vpliv bi bil odvisen od uporabe na nacionalni ravni.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Drugi pomembnejši učinki se ne pričakujejo.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Predlagani statut bi vključeval pregled po treh letih uporabe. Pregled bi moral oceniti uporabo osebnih pokojninskih produktov, prispevek k uniji kapitalskih trgov ter povečanje čezmejnega zagotavljanja in prenosljivosti za male vlagatelje.