

Bryssel 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

yleiseurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta (PEPP)

ja

KOMISSION SUOSITUKSEEN

**yksilöllisten eläketuotteiden, mukaan lukien yleiseurooppalaiset yksilölliset
eläketuotteet, verokohtelusta**

{ COM(2017) 343 final }

{ SWD(2017) 243 final }

Tiivistelmä
Yleiseurooppalaista eläketuotetta koskevan komission asetusehdotuksen vaikutustenarviointi
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Yksilölliset eläkkeet ovat eläkkeeseen liittyviä rahoitustuotteita, joista on tehty vapaaehtoinen sopimus muun kuin valtiollisen tahon kanssa. Niillä on nimenomainen eläketavoite, jossa kerrytetään pääomaa eläkkeelle siirtymiseen asti ja täydennetään eläketuloa. Ne täydentävät valtion eläkkeitä ja ammatillisia lisäeläkkeitä. Pääomamarkkinaunionin luomista koskevassa toimintasuunnitelmassaan¹ komissio katsoi, että kolmannen pilarin yksilöllisille eläkkeille ei ole olemassa toimivia sisämarkkinoita. Sääntöjen kirjavuus EU:ssa ja kansallisella tasolla estää laajojen ja kilpailukykyisten markkinoiden luomisen yksilöllisille eläkkeille. Markkinoiden hajanaisuus estää yksilöllisten eläkkeiden tarjoajia hyödyntämästä täysimittaisesti mittakaavaetuja, hajauttamasta riskejä ja innovoimasta, mikä taas vähentää vaihtoehtoja ja nostaa eläkesäästäjien kustannuksia. Joidenkin nykyisten yksilöllisten eläketuotteiden ominaisuudet eivät myöskään ole asianmukaisia. Useat julkiseen kuulemiseen vastanneet pitivät tällä hetkellä EU:ssa saatavilla olevia ja myytäviä yksilöllisiä eläketuotteita puutteellisina. Tämä käsitys sai tukea vuonna 2015 julkaistussa yksityissijoittajien markkinoita käsittelevässä Euroopan komission tulostaulussa, josta käy ilmi, että yksilölliset eläketuotteet ovat yksi niistä kolmesta tuotteesta, joihin yksityissijoittajat ovat vähiten tyytyväisiä. Nykyisten yksilöllisten eläkkeiden myyminen ja siirrettävyys valtioiden rajojen yli on myös hyvin vähäistä. Korvaavien tulojen riittämättömyyttä eläkeiässä ja EU:n pääomamarkkinoille tehtävien sijoitusten puutetta voidaan molempia lieventää kehittämällä parempia eläketuotteita EU:n tasolla.
Mihin aloitteella pyritään?
Yleisenä tavoitteena on luoda yksilöllisten eläkkeiden sisämarkkinat ja edistää pääomamarkkinaunionin toteuttamista. Tähän päätavoitteeseen sisältyy kolme erityistavoitetta: 1) Lisätään sijoituksia EU:ssa ja edistetään pääomamarkkinaunionin toteuttamista – Pidemmällä aikavälillä luodaan eläkesäästöjen laajempia pooleja ja kanavoidaan lisärahoitusta tuottaviin pitkäaikaissijoituksiin. 2) Parannetaan yksilöllisten eläketuotteiden ominaisuuksia – Mahdollistetaan yksinkertaisten ja avointen yleiseurooppalaisten yksilöllisten eläketuotteiden luominen. 3) Parannetaan yksilöllisten eläketuotteiden tarjoamista ja siirrettävyyttä valtioiden rajojen yli – Annetaan palveluntarjoajille mahdollisuus mittakaavaetuihin ja parempaan tehokkuuteen ja innovointiin ja parannetaan yksityissijoittajien mahdollisuuksia siirtää yksilölliset eläkkeet mukanaan, kun he muuttavat toiseen jäsenvaltioon.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Jäsenvaltioiden koordinoimattomilla toimilla ei voida korjata nykyistä yksilöllisiä eläketuotteita koskevan kansallisen sääntelyn kirjavuutta. EU:n tason toimilla saataisiin huomattavasti lisäarvoa ja voitaisiin puuttua markkinoiden pirstoutumiseen ja auttaa palveluntarjoajia toimimaan rajatylittävästi, koska ne voisivat keskittää joitakin toimintojaan EU:n tasolla. Yksityissijoittajien kannalta EU-sääntöihin sisältyvät vähimmäistason tuotevaatimukset loisivat avoimuutta ja yksinkertaisuutta sekä turvallisuutta, mistä olisi etua sekä palkatuille työntekijöille että itsenäisille ammatinharjoittajille riippumatta siitä, harjoittavatko he liikkuvuutta. Vain EU:n tason toimilla voidaan parantaa siirrettävyyttä ja vastata yhä useampien liikkuvuutta harjoittavien työntekijöiden tarpeisiin.

¹ COM(2015) 468 final.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Vaikutusten arvioinnissa analysoidaan seuraavia kolmea vaihtoehtoa: 1. Perusskenaario, jossa ei toteuteta EU:n toimia. 2. Yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote (PEPP), jossa vahvistetaan EU:n laajuista PEPP-tuotetta koskeva säännöt, jotka perustuvat yhteisiin ja joustaviin ominaisuuksiin vapaaehtoisesta ja täydentävän järjestelyn kautta. 3. Yhdenmukaistaminen, jossa kansalliset yksilölliset eläkejärjestelmät yhdenmukaistetaan. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehto 2. Tässä vaihtoehdossa tuotteen keskeisten ominaisuuksien standardoinnin lisääminen antaisi palveluntarjoajille mahdollisuuden saada mittakaavaetuja. Samalla säilytettäisiin joustavuus keskeisissä ominaisuuksissa niin, että palveluntarjoajat voivat hyötyä mahdollisimman paljon kansallisista verokannustimista. Edellyttäen että PEPP-tuotteisiin sovellettaisiin samoja verokannustimia kuin kansallisiin tuotteisiin, näin voitaisiin kasvattaa vähintään kymmenen vuoden aikavälillä yksilöllisten eläkkeiden käyttöönottoa, lisätä palveluntarjoajien sijoituksia pääomamarkkinaunionin puitteissa ja helpottaa rajatylittävää kehitystä. Kuluttajat hyötyisivät suuremmasta valinnanvarasta ja asianmukaisesta suojasta säästäessään eläkettä varten. Tällaiset säännöt olisivat kustannustehokkaita ja poliittisesti toteutettavissa, koska ne eivät edellytä nykyisten yksilöllisten eläketuotteiden mukauttamista uuden sääntely-ympäristön mukaiseksi eivätkä vaikuta voimassa oleviin järjestelmiin.
Mitkä toimijat kannattavat mitään vaihtoehtoa?
Kuluttajat ja kuluttajajärjestöt kannattavat yksinkertaisen ja avoimen yksilöllisen eläketuotteen luomista (vaihtoehto 2). Palveluntarjoajat (vakuutusentajat, eläkerahastot, omaisuudenhoitajat) tukivat eniten vaihtoehtoa 2, koska sillä on potentiaalia käsitellä markkinoiden puutteita. Myös Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) tuki PEPP-tuotteen luomista. Palveluntarjoajat pitivät vähiten tehokkaana kansallisten järjestelmien yhdenmukaistamista. Julkisessa kuulemisessa myös jäsenvaltiot vastustivat voimakkaasti kansallisten järjestelmien yhdenmukaistamista (vaihtoehto 3).
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Parhaaksi valitussa vaihtoehdossa EU:n alakohtaisten järjestelmien mukaisesti hyväksytyt palveluntarjoajat (mukaan luettuna vakuutusentajat, eläkerahastot, sijoituspalveluyritykset, pankit ja omaisuudenhoitajat) voisivat suunnitella yleiseurooppalaisia yksilöllisiä eläketuotteita (PEPP), joiden perustana on joukko yhteisiä ominaisuuksia. Yksityissijoittajille PEPP tarjoaisi lisävaihtoehdon täydentävää eläkesäästämistä varten. Liikkuvat työntekijät saisivat etua siirrettävyyden paranemisesta. Erään tutkimuksen mukaan yksilöllisten eläketuotteiden markkinoiden odotetaan kasvavan nykytasolta eli arviolta 0,7 biljoonasta eurosta joko 1,4 biljoonaan euroon (perusskenaario) tai 2,1 biljoonaan euroon (lisäsumma tulisi PEPP-tuotteista olettaen, että ne saavat veroetuuudet). PEPP-tuotteiden osuus olisi siis noin puolet koko markkinoiden potentiaalisesta kasvusta, ja toinen puoli tulisi dynaamisesta kasvusta, myös tällä hetkellä myydyistä kansallisista tuotteista. Pidemmällä aikavälillä lisääntynyt käyttöönotto edistäisi pääomamarkkinaunionin tavoitteen toteutumista. Aloitteella olisi myös positiivinen sosiaalinen vaikutus, koska yksilöllisten eläkkeiden käyttöönoton lisääntyminen lisäisi niiden ihmisten määrää, joiden eläketulo on riittävä. Se antaisi etenkin itsenäisille ammatinharjoittajille ja liikkuville työntekijöille uuden tavan säästää eläkettä varten.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Koska parhaaksi arvioitu vaihtoehto on kansallisia sääntöjä täydentävä järjestelmä, negatiivisia taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristöön liittyviä vaikutuksia ei odoteta.
Mitkä ovat vaikutukset suuriin yrityksiin sekä pk- ja mikroyrityksiin?

Aloitteen odotetaan laajentavan palveluntarjoajien valikoimaa pääasiassa vakuutuksenantajista myös omaisuudenhoitajiin ja erikoistuneisiin eläkerahastoihin. Koska omaisuudenhoitajien kaltaiset palveluntarjoajat ovat usein pk-yrityksiä, aloitteella voisi olla niihin positiivista vaikutusta, koska se synnyttäisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Aloitteella voisi olla positiivisia vaikutuksia pk-yrityksiin myös siten, että otettaisiin enemmän käyttöön yksityisiä varoja, kanavoitaisiin varat talouteen ja luotaisiin uusia rahoituslähteitä, jotka hyödyttävät pk-yrityksiä. Aloitteella voitaisiin myös tuoda itsenäisille ammatinharjoittajille lisää eläkesäästämiseen liittyviä vaihtoehtoja.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

PEPP-tuote on uusi tuoteluokka, jota tarjoaisivat monenlaiset palveluntarjoajat, jotka ovat jo toimivaltaisten viranomaisten harjoittaman valvonnan kohteena voimassa olevien sääntelypuitteiden nojalla. PEPP-tuotteen rajatylittävän jakelun seurannasta voisi aiheutua lisätehtäviä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. Yksittäisiä PEPP-tuotteita koskevan hyväksynnän antaisi Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA), mikä edellyttäisi lisäresursseja. Tämänhetkisten yhteisrahoitusjärjestelyjen mukaisesti rahoitus sisältyy EU:n talousarvioon eikä se ylitä määrää, joka on vahvistettu nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä, joka on voimassa vuoteen 2020. Lisäksi päätös siitä, myönnetäänkö PEPP-tuotteelle verokannustimia, tehdään edelleen kansallisella tasolla, ja mahdolliset vaikutukset riippuvat tuotteen käyttöönotosta kussakin jäsenvaltiossa.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Muita merkittäviä vaikutuksia ei odoteta.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Ehdotettuihin sääntöihin pitäisi sisällyttää uudelleentarkastelu kolmen vuoden soveltamisen jälkeen. Uudelleentarkastelussa olisi arvioitava yksilöllisten eläketuotteiden käyttöönottoa, pääomamarkkinaunionin edistämistä sekä rajatylittävän tarjonnan ja siirrettävyyden lisääntymistä yksityissijoittajien kannalta.