



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om et paneuropæisk personligt pensionsprodukt (PEPP-produkt)

og

KOMMISSIONENS HENSTILLING

**om den skattemæssige behandling af personlige pensionsprodukter, herunder det
paneuropæiske personlige pensionsprodukt (PEPP)**

{ COM(2017) 343 final }

{ SWD(2017) 243 final }

Resumé
Konsekvensanalyse vedrørende Kommissionens forslag til forordning om et paneuropæisk personligt pensionsprodukt
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Personlige pensioner defineres som <i>"finansielle pensionsprodukter baseret på en frivillig aftale med en ikkestatslig enhed. De har et udtrykkeligt pensionsformål, tilvejebringer opsparing af kapital indtil pensionering og en supplerende indkomst efter pensionering"</i>. De supplerer statslige og arbejdsmarkedsrelaterede pensioner. Kommissionen konstaterede i sin handlingsplan for etablering af en kapitalmarkedsunion¹, at der ikke eksisterer noget effektivt indre marked for personlige pensioner under "tredje søjle". Et virvar af regler på EU- og nationalt plan står i vejen for den uhindrede udvikling af et stort og konkurrencedygtigt marked for personlige pensionsordninger. Markedsfragmenteringen betyder, at udbydere af personlige pensionsordninger ikke kan maksimere stordriftsfordelene, risikospredningen og innovationen, hvorved valgmulighederne bliver færre og omkostningerne øges for pensionsopsparene. Desuden er eksisterende personlige pensionsprodukter i nogle tilfælde kendetegnet ved utilstrækkelige produktgenskaber. Mange respondenter i den offentlige høring anser det nuværende tilgængelige og solgte udbud af personlige pensionsprodukter i EU for utilstrækkeligt. Dette understøttes af Europa-Kommissionens resultattavle fra 2015 om detailinvestormarkeder, som viser, at personlige pensionsprodukter er blandt de tre produkter med den laveste tilfredshedsgrad hos detailinvestorer. Endelig er det grænseoverskridende salg og den grænseoverskridende portabilitet for nuværende pensionsprodukter meget begrænset. Såvel den utilstrækkelige indkomstdækning gennem pensionen som manglen på investeringer på EU's kapitalmarkeder kan afhjælpes ved i højere grad at udvikle personlige pensionsprodukter på EU-plan.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
Det generelle mål er at skabe et indre marked for personlige pensioner og bidrage til gennemførelsen af kapitalmarkedsunionen. Denne hovedmålsætning omfatter tre specifikke mål: 1) forøge investeringerne i EU og bidrage til gennemførelsen af kapitalmarkedsunionen — på lang sigt, skabe større puljer af pensionsopsparinger, som kanalisere yderligere finansiering til produktive langsigtede investeringer 2) forbedre personlige pensionsprodukters egenskaber — give mulighed for udvikling af enkle og gennemsigtige paneuropæiske personlige pensionsprodukter 3) forbedre det grænseoverskridende udbud og den grænseoverskridende portabilitet for personlige pensionsprodukter — give mulighed for, at udbydere kan øge stordriftsfordelene og forbedre effektiviteten og innovationen, samt for, at detailinvestorer i højere grad kan tage deres personlige pension med sig ved flytning til en anden medlemsstat.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
Medlemsstaternes ukoordinerede bestræbelser kan ikke fjerne det nuværende virvar af nationale regler for personlige pensionsprodukter. Handling på EU-plan vil skabe en betydelig merværdi, afbøde markedsfragmenteringen og gøre det nemmere for udbydere at operere grænseoverskridende, eftersom det vil give dem mulighed for at centralisere visse funktioner på EU-plan. For enkeltpersoner vil mindstekrav til produktet fastsat som led i EU's regulering skabe gennemsigtighed og enkelthed samt sikkerhed for

¹ COM(2015) 468 final.

detailinvestorer til gavn for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, hvad enten de er mobile eller ikke. Kun handling på EU-plan kan forbedre portabiliteten og afhjælpe behovene hos et stigende antal mobile beskæftigede.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

I konsekvensanalysen analyseres følgende tre løsninger:

1. et basisscenarie, hvor der ikke iværksættes EU-politiktiltag
2. et paneuropæisk personligt pensionsprodukt (PEPP-produkt), hvorved der fastsættes et regelsæt for et PEPP-produkt i EU baseret på et sæt fælles og fleksible egenskaber inden for rammerne af en frivillig supplerende ordning
3. harmonisering, hvorved nationale personlige pensionsordninger ville blive harmoniseret.

Løsning 2 er den foretrukne løsning. Rent faktisk vil den øgede standardisering af produktets væsentligste egenskaber, som denne løsning indebærer, give udbydere mulighed for at udnytte stordriftsfordele, samtidig med at der bevares en vis fleksibilitet for så vidt angår de væsentligste egenskaber, således at udbyderne i så høj grad som muligt kan få fordel af nationale skatteincitamenter. Over en periode på ti år eller mere vil dette — forudsat at PEPP-produktet omfattes af de samme skatteincitamenter som nationale produkter — medføre en øget udnyttelse af personlige pensioner, øgede investeringer fra udbydernes side inden for rammerne af kapitalmarkedsunionen samt bedre muligheder for grænseoverskridende initiativer. Forbrugerne vil få fordel af et større udvalg samt en passende beskyttelse, når de sparer op til pensionen. Et sådant regelsæt vil være omkostningseffektivt og politisk gennemførligt, eftersom det ikke indebærer, at nuværende personlige produkter skal tilpasses til nye reguleringsmæssige rammer og ikke påvirker nuværende ordninger.

Hvem støtter hvilken løsning?

Forbrugere og forbrugerorganisationer støtter udviklingen af enkle og gennemsigtige personlige pensionsprodukter (løsning 2). Udbydere (forsikringsselskaber, pensionsfonde, formueforvaltere) tilkendegav mest støtte til løsning 2 i lyset af de muligheder for at afhjælpe markedssvigt, som denne indebærer. Også i forbindelse med den tekniske rådgivning, som blev ydet af Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA), udtryktes der støtte til udviklingen af et PEPP-produkt. Udbyderne anser harmoniseringen af de nationale ordninger for at være mindst effektiv. I en offentlig høring tog også medlemsstaterne skarpt afstand fra en harmonisering af de nationale ordninger (løsning 3).

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsning indebærer, at udbydere (herunder forsikringsselskaber, pensionsfonde, investeringsselskaber, banker og formueforvaltere), som er meddelt tilladelse i henhold til EU's sektorspecifikke ordninger, kan udforme paneuropæiske personlige pensionsprodukter (PEPP-produkter) baseret på et sæt fælles egenskaber. For detailinvestorer udgør PEPP-produktet en yderligere valgmulighed i henseende til supplerende pensionsopsparing. Den mobile del af arbejdskraften vil drage fordel af den forbedrede portabilitet. Markedet for personlige pensionsprodukter — hvis nuværende niveau skønnes at være på omkring 0,7 billion EUR — forventes ifølge en undersøgelse at stige til 1,4 billioner EUR (skønnet udvikling ifølge basisscenariet) henholdsvis 2,1 billioner EUR (hvor det ekstra beløb er det skønnede bidrag fra PEPP-produktet under antagelse af, at dette omfattes af skattefordele). Omtrent halvdelen af den potentielle stigning i det samlede marked vil således komme fra PEPP-produktet, mens den anden halvdel skyldes den vækstdynamik, der bl.a. udgår fra de nationale produkter, der sælges på nuværende tidspunkt. Den stigende udnyttelse vil på længere sigt bidrage til at nå målet om en kapitalmarkedsunion.

Dette initiativ vil have en positiv social virkning, eftersom en stigende udnyttelse af personlige pensioner vil betyde, at flere mennesker opnår en tilstrækkelig pensionsindkomst. Det vil navnlig give selvstændige og mobile beskæftigede en ny måde, hvorpå de kan spare op til pensionstilværelsen.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Da den foretrukne løsning er en supplerende ordning, som føjer sig til de nationale regler, forventes der ingen negative økonomiske, sociale eller miljømæssige virkninger.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
Initiativet forventes at udvide viften af udbydere fra fortrinsvis forsikringsselskaber til også at omfatte formueforvaltere og særlige pensionsfonde. Da udbydere som formueforvaltere ofte tilhører gruppen af SMV'er, kan denne gruppe blive påvirket positivt, eftersom der vil opstå nye forretningsmuligheder. Initiativet kan ligeledes få en positiv indvirkning på SMV'er i kraft af en øget privat opsparing, kanaliseringen af midler til økonomien og skabelsen af yderligere finansieringskilder, som kommer SMV'er til gode. Initiativet vil også gøre det nemmere for selvstændige at øge mulighederne for opsparing til pensionstilværelsen.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
PEPP-produktet vil udgøre en ny produktkategori, som vil blive udbudt af et bredt spektrum af udbydere underlagt nationale kompetente myndigheders reguleringsmæssige tilsyn i henhold til den gældende lovramme. Overvågningen af den grænseoverskridende distribution af PEPP-produktet kan skabe nogle ekstra opgaver for de nationale kompetente myndigheder. Godkendelsen af de enkelte PEPP-produkter overlades til Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) og vil kræve flere ressourcer. I henhold til de gældende samfinansieringsordninger vil midlerne indgå i EU-budgettet og som sådan ikke overskride, hvad der er forudsat i den nuværende flerårige finansielle ramme, som løber frem til 2020. Desuden ligger beslutningen om at lade PEPP-produktet være omfattet af gunstige skatteincitamenter fortsat på nationalt plan, og eventuelle virkninger vil afhænge af udnyttelsen på nationalt plan.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Der forventes ingen andre væsentlige virkninger.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Det foreslåede regelsæt bør omfatte bestemmelser om en revision efter tre års anvendelse. Revisionen bør omfatte en vurdering af udnyttelsen af personlige pensionsprodukter, af bidraget til kapitalmarkedsunionen og af stigningen i det grænseoverskridende udbud og den grænseoverskridende portabilitet for detailinvestorer.