

FOLKETINGET



Europaudvalget og Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget

Det Internationale Sekretariat

Offentlig

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 28. september 2017

Kontaktperson:

Morten Knudsen (3695)

EU-Kommissionen foreslår nyt fælleseuropæisk pensionsprodukt (PEPP)

Sammenfatning

Ifølge et nyt forslag fra EU-Kommissionen skal finansielle virksomheder fremover kunne udbyde et særligt fælleseuropæisk pensionsprodukt, som pensionskunder let kan tage med sig til andre lande i EU. Kommissionen begrundes bl.a. sit forslag med behovet for at udvikle et stort konkurrencedygtigt marked for individuelle pensionsopsparinger på EU-plan. Forslaget er på Europaudvalgets liste over prioriterede EU-forslag i 2017, som skal gennemgå et nærhedstjek. Folketinget kan påtale eventuelle krænkelser af nærhedsprincippet i forslaget, over for Kommissionen indtil den 27. oktober 2017.

Ifølge et nyt forslag fra EU-Kommissionen skal finansielle virksomheder fremover kunne udbyde et særligt fælleseuropæisk pensionsprodukt, som pensionskunder let kan tage med sig til andre lande i EU¹. Det nye pensionsprodukt, der lanceres under det fængende navn PEPP², er en frivillig individuel

¹ Kommissionens forslag til forordning om PEPP blev offentliggjort den 29. juni 2017 i Kom(2017)0343. Det forelå dog først i en dansk sprogudgave den 1. august 2017, hvilket pga. EU-institutionernes sommerferie betyder, at 8-ugersfristen for gennemførelsen af et nærhedstjek af forslag først begynder den 1. september.

² PEPP står for paneuropæisk personligt pensionsprodukt.

pensionsopsparing, som finansielle virksomheder skal kunne markedsføre i alle EU-lande på en gang. PEPP-produkter skal kunne udbydes af en bred vifte af virksomheder såsom banker, forsikringselskaber, arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser, investeringsvirksomheder og formueforvaltere³. PEPP-produkter er ifølge Kommissionen alene tænkt som et supplement til borgernes eksisterende statslige eller arbejdsmarkedsbaserede pensioner og ikke som en erstatning. Men i hvilket omfang en vækst i de europæiske pensionskunders brug af PEPP'er kan ske, uden at det går ud over nationalt baserede individuelle pensionsordninger, siger Kommissionen ikke noget om i hverken forslaget eller i sin konsekvensanalyse. Kommissionen mangler ifølge Kommissionens eget udvalg for forskriftskontrol⁴ også at forklare, hvorfor PEPP vil være en mere attraktiv investering end individuelle nationale pensionsopsparinger⁵.

Kommissionen begrundet bl.a. sit forslag med behovet for at udvikle et stort konkurrencedygtigt marked for individuelle pensionsopsparinger på EU-plan. Ifølge Kommissionen er markedet for individuelle pensionsprodukter i dag stort set nationalt baseret, hvilket betyder, at konkurrencen er begrænset til nationale udbydere. Der er samtidig store nationale forskelle på lovgivningen, og på, hvor veludviklet udbuddet af individuelle pensionsprodukter er i de enkelte EU-lande⁶. Kommissionens forslag lægger dog ikke op til at harmonisere EU-landenes regler for eksisterende nationale produkter. De nye EU-regler skal alene gøre det muligt for virksomheder at udvikle og sælge de nye fælles europæiske produkter i alle EU-lande. Finansielle virksomheder skal kunne samle deres aktiver mere effektivt for at skærpe konkurrencen på det europæiske marked og dermed opnå stordriftsfordele, som gør det muligt for dem at reducere deres omkostninger og udbyde pensionsprodukter til lavere priser.

³ For at blive udbyder af PEPP skal en finansiell virksomhed have en autorisation i overensstemmelse med eksisterende EU-regler. Det vil for forsikringselskaber sige Solvens II og UCITS for investeringsvirksomheder.

⁴ Udvalget for Forskriftskontrol er et uafhængigt organ under Kommissionen, som rådgiver Kommissionen. Det fører en central kvalitetskontrol og giver støtte i forbindelse med Kommissionens konsekvensanalyser og evalueringer. Udvalget gennemgår og afgiver udtalelser og fremsætter henstillinger om alle Kommissionens udkast til konsekvensanalyser og omfattende evalueringer og kvalitetskontroller af gældende lovgivning.

⁵ I to udtalelser fra den 2. maj og den 16. maj 2017 udtrykte Kommissionens eget Udvalg for Forskriftskontrol forbehold over for Kommissionens konsekvensanalyse af PEPP. Bl.a. mangler Kommissionen at forklare, hvorfor PEPP vil være en mere attraktiv investering end nationale PPP'er. Udvalget sagde også, at Kommissionen overvurderer størrelsen af den ekstra pensionsopsparing, PEPP vil føre til, og dermed også PEPPs bidrag til udviklingen af kapitalmarkedsunionen.

⁶ Det kan f.eks. give problemer for borgere, som ønsker at tage deres pension med til et andet EU-land.

Forslaget er samtidig et vigtigt led i skabelsen af EU's såkaldte kapitalmarkedsunion, som Junckerkommissionen lancerede i februar 2015 med henblik på at skaffe europæiske små og mellemstore virksomheder bedre adgang til risikovillig kapital fra kapitalmarkederne. Kommissionen håber, at PEPP kan

Underudviklede kapitalmarkeder i EU

Ifølge Kommissionen er kapitalmarkederne i EU underudviklede og opsplittede i nationale kapitalmarkeder i forhold til bl.a. USA. I USA modtager mellemstore virksomheder, som i mange lande er drivkræfterne bag vækst, fem gange så mange penge fra kapitalmarkederne, som de gør i EU. I USA spiller bl.a. pensionsfonde en stor rolle som institutionelle investorer. Ifølge Kommissionens plan skal kapitalmarkedsunionen i EU være fuldt gennemført i 2019.

være med til at få flere europæere til at spare op til alderdommen og bidrage til opbygningen af store puljer af kapital i paneuropæiske finansielle virksomheder, som kan kanaliseres over i langsigtede investeringer i SMV'er, infrastruktur eller andre bæredygtige projekter, som har behov for kapital for at ekspandere. Kommissionens udvalg for forskriftskontrol stiller dog spørgsmålstegn ved dette.⁷ Udvalget påpeger, at Kommissionen i sin konsekvensanalyse ikke har dokumenteret, at PEPP for alvor kan gøre noget ved den lave opsparring i individuelle pensionsprodukter i EU.

Et andet vigtigt formål med Kommissionens udspil er at få flere europæere til at spare op til alderdommen, i takt med at befolkningerne bliver ældre end tidligere. Ifølge Kommissionen har kun 27 pct. af europæerne i alderen 25-59 år i dag en frivillig individuel pensionsordning. Hertil kommer selvfølgelig borgernes eksisterende statslige og arbejdsmarkedsbaserede pensionsopsparinger. EU-landene står over for betydelige demografiske udfordringer. Ifølge Kommissionen går fire personer i dag på arbejde for hver person på pension, mens der om 50 år kun vil være to arbejdende personer for hver person på pension.

EIOPA godkender PEPP

⁷ Udvalget for Forskriftskontrol vedtog en negativ udtalelse om Kommissionens konsekvensanalyse af PEPP den 2. maj 2017. Den 16. maj vedtog udvalget dog en positiv udtalelse om konsekvensanalysen efter, at Kommissionen havde foretaget visse justeringer. Men udvalget havde fortsat betydelige forbehold. Bl.a. mangler Kommissionen fortsat at forklare, hvorfor PEPP vil være en mere attraktiv investering end nationale individuelle pensionsopsparinger. Udvalget sagde også, at Kommissionen overvurderer størrelsen af den ekstra pensionsopsparing, PEPP vil føre til, og dermed også PEPPs bidrag til udviklingen af kapitalmarkedsunionen.

Hvis en virksomhed ønsker at udbyde en fælleseuropæisk individuel pensionsopsparing, skal den søge om tilladelse hos Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA)⁸. Tilladelser gives på baggrund af et fælles regelsæt. Bl.a. skal EIOPA undersøge, om virksomheden overholder reglerne i PEPP-forordningen, og om det foreslåede PEPP-produkt bygger på en investeringsstrategi, som giver mulighed for den pensionsindkomst, som fremgår af de kontraktmæssige bestemmelser. EIOPA's tilladelse giver finansielle virksomheder ret til at udbyde et PEPP-produkt i alle EU-lande. Pensionsproduktet må godt distribueres af en anden virksomhed end den, som har udviklet det, men også det kræver tilladelse fra EIOPA. EIOPA opretter et centralt offentligt tilgængeligt register over alle godkendte PEPP'er.

Betegnelserne PEPP-produkt og paneuropæisk personligt pensionsprodukt må kun anvendes af en finansiell virksomhed efter tilladelse fra EIOPA.

Nationale myndigheder overvåger PEPP

Hvor EIOPA har ansvaret for godkendelsen af PEPP'er, er det de nationale tilsynsmyndigheder, som står for det løbende tilsyn med PEPP-udbydere og med, om de overholder forpligtelserne i PEPP-forordningen. I Danmark vil det være Finanstilsynet, som står for tilsynet med danske virksomheder – også selv om de udbyder produkter i andre EU-lande. EIOPA sørger dog for en vis tilsynsmæssig ensartethed ved at holde øje med markedet og de nationale myndigheders årlige tilsynsplaner.

Hvis en virksomhed ikke overholder de krav, der gælder for PEPP-produkter, kan EIOPA beslutte at tilbagetrække tilladelsen.

Hvad er fidusen ved PEPP?

PEPP-produktet giver ifølge Kommissionen flere fordele for pensionsopsparerne. Bl.a. kan et PEPP-produkt indeholde op til fem forskellige investeringsmuligheder for deres pensionsindbetalinger. En af investeringsmulighederne skal være en standardløsning, der er så tilpas sikker, at opsparerne som minimum får deres investerede kapital tilbage. Pensionsopsparerne vil desuden have ret til omkostningsfrit at vælge en anden investeringsmulighed én gang hvert 5. år.

⁸ EIOPA, som er en del af Det Europæiske Finanstilsyn, er et uafhængigt organ, som rådgiver Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.

Pensionsopsparerne får også mulighed for at skifte til en anden pensionsudbyder i EU. Det kan også højst ske én gang hvert 5. år, men mod betaling af et gebyr, som ikke må overstige 1,5 pct. af den positive saldo på forbrugers PEPP-konto.

Endelig gælder der fuld portabilitet i hele EU for PEPP-produkter. Det betyder bl.a., at en pensionsopsparer kan tage sin opsparede pension med uden at skifte udbyder, hvis han flytter til et andet EU-land, og samtidig beholde de fordele og incitamenter, som var forbundet med aftalen. Alle virksomheder, som ønsker at udbyde PEPP-produkter, vil efter en 3-årig indfasningsperiode være forpligtede til at levere PEPP-produkter gennem særskilte afdelinger i alle EU-lande.

Investering af PEPP-midler

Udbydere af PEPP'er bør, ifølge Kommissionen, have frihed til at investere pensionsmidler fra PEPP'er. Men de skal også bestræbe sig på at varetage deres kunders investeringer på ansvarlig vis.

Investeringerne skal derfor foretages i overensstemmelse med det såkaldte prudent person-princip, som i dag allerede bruges i de eksisterende regler på pensions- og forsikringsområdet⁹. Pensionsmidler skal bl.a. investeres, så det er i forbrugernes langsigtede interesse som helhed, ligesom investeringerne overvejende skal ske på regulerede markeder. For så vidt angår investeringer i aktiver, som ikke er optaget til handel på et reguleret marked, skal udbyderen udvise forsigtighed. Investeringer i derivater skal være muligt, men kun hvis det bidrager til at reducere investeringsrisici eller letter en effektiv porteføljeforvaltning.

Kommissionen lægger desuden op til at tilskynde udbydere til at investere bæredygtigt i infrastrukturprojekter og selskaber. Det sker ved at stille krav om, at virksomhederne i deres produktinformation skal oplyse om tilgængelige oplysninger vedrørende investeringspolitikens resultater for så vidt angår miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige forhold.

Klager og sanktioner

Hvis en finansiel virksomhed handler i strid med reglerne for PEPP kan en pensionsopsparer klage, og virksomheden kan pålægges sanktioner.

⁹ Det såkaldte Prudent person"-princip er bl.a. beskrevet i EU's forordning 2009/138 (Solvens II) i artikel 132.

I første omgang kan pensionsopspareren klage til udbyderen eller distributøren af PEPP¹⁰. Normalt skal udbyderen og distributøren svare senest 15 arbejdsdage efter klagens modtagelse. Men hvis der foreligger usædvanlige forhold, hvor svaret ikke kan gives inden for de 15 dage, sendes et foreløbigt svar. Fristen for at modtage det endelige svar må under ingen omstændigheder overskride 35 dage.

Hvis pensionskunden ikke er tilfreds med svaret, skal sagen kunne behandles af en tvistbilæggesinstans nedsat af medlemsstaten. Denne tvistbilæggesinstans skal være uafhængig, upartisk, gennemsigtig og effektiv.

Hvis det viser sig, at en finansiel virksomhed har overtrådt reglerne, kan de kompetente myndigheder pålægge den administrative sanktioner eller såkaldte afhjælpende foranstaltninger, som er effektive, forholdsmæssige, og som har afskrækkende virkning. Eksempelvis kan virksomheden pålægges administrative bøder på mindst 5 mio. euro eller bøder på mindst det dobbelte af den fortjeneste, der er opnået ved overtrædelsen.

Henstilling om skattefradrag til PEPP

En vigtig forudsætning for at gøre PEPP attraktiv for de europæiske pensionsopsparere er, at de får samme skattelettelse, som hvis de laver en national pensionsopsparing. Selv om EU-landene har vidt forskellige regler for brugen af skatteincitamenter til at fremme individuelle pensionsordninger, lægger Kommissionen ikke op til en harmonisering af landenes skatteregler¹¹. I stedet har Kommissionen vedtaget en henstilling til EU-landene om¹², at de giver PEPP de samme skattemæssige fradrag, som de giver tilsvarende nationale pensionsprodukter i den nationale lovgivning – det sker også selvom PEPP ikke opfylder alle nationale kriterier, som det pågældende EU-land kræver overholdt for at få en skattefordel i forbindelse med den nationale skatteordning. Hvis et EU-land har mere end en type individuel pensionsordning, henstiller Kommissionen, at PEPP'en indrømmes den mest favorable skattebehandling.

Kommissionen forsøger også at sætte skub i et fælles marked for frivillige individuelle pensioner ved at opfordre EU-landene til at udveksle bedste praksis

¹⁰ Det kan ske på et af de officielle sprog i det pågældende EU-land.

¹¹ I nogle lande er det de indbetalte bidrag til individuelle pensionsopsparinger, som berettiger til en form for skattelettelse. I andre lande er det investeringsafkastet, som er fritaget fra skat, ligesom der kan være skatteincitamenter i udbetalingsfasen.

¹² Se Kommissionens henstilling i C(2017)4393 af 29/6 2017.

for beskattningen af individuelle pensionsprodukter. Hensigten er bl.a. at få afstemt EU-landenes forskellige nationale kriterier for indrømmelse af skatteincitamentet mest muligt.

Regeringens holdning til PEPP

Regeringen oversendte sit grund- og nærhedsnotat om PEPP-forslaget til Folketinget den 27. september 2017¹³. Ifølge dette notat støtter regeringen generelt formålet med forslaget. Regeringen understreger dog samtidig, at det er vigtigt, at forslaget ikke resulterer i mindre attraktive pensioner på markeder som f.eks. det danske, hvor systemet allerede i dag virker godt. Regeringen ser samtidigt ansvaret for at opbygge passende og effektive pensionssystemer som et rent nationalt anliggende.

For så vidt angår den skattemæssige behandling af PEPP-produkter vil regeringen fastholde de eksisterende danske skatteregler på området, idet en lempe af godkendelsesreglerne vil sætte Danmarks skatteindtægter fra pensionsordninger under pres.

Allerede i oktober 2016 udtalte regeringen sig om ideen om, at EU skulle vedtage lovgivning, som kan fremme udviklingen af individuelle pensionsprodukter på EU-plan¹⁴. Det skete i et høringssvar til Kommissionen i forbindelse med en konsultation, som Kommissionen afholdt i perioden 27. juli til 31. oktober i 2016¹⁵.

Overholder forslaget nærhedsprincippet?

Ifølge EU's nærhedsprincip skal EU kun handle, hvis og i det omfang de enkelte EU-lande ikke i tilstrækkelig grad kan opfylde de med lovgivningsforslaget påtænkte mål¹⁶.

Det centrale spørgsmål, som Folketinget skal undersøge i forbindelse med PEPP-forslaget, er derfor, om forslagets mål om at gennemføre et indre marked for individuelle pensionsprodukter og få flere europæere til at spare op til

¹³ For en fuldstændig gengivelse af regeringens holdning til PEPP-forslaget henvises til grund- og nærhedsnotatet, som blev oversendt til Folketinget den 27. september 2017.

¹⁴ Høringssvaret fra daværende erhvervsminister, Troels Lund Poulsen, blev sendt til Kommissionen den 24. oktober 2016.

¹⁵ Se høringen her: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2016/personal-pension-framework/docs/consultation-document_en.pdf

¹⁶ Se TEU artikel 5, stk. 1.

alderdommen ”i tilstrækkelig grad” kan opnås gennem national lovgivning i stedet for at vedtage EU-lovgivning?

Ifølge Kommissionen er dette ikke tilfældet. EU-landene kan ikke selv fjerne den eksisterende fragmentering af markedet for individuelle pensionsprodukter. Opsplitningen i nationale markeder fører ifølge Kommissionen til meromkostninger for pensionsudbydere og modvirker handel med individuelle pensionsprodukter på tværs af EU's landegrænser. Ifølge Kommissionen gør de nuværende nationale regler det samtidig vanskeligt for personer, som flytter til et andet EU-land at beholde deres pensionsprodukter og udbydere.

Fælles EU-regler om PEPP skal være med til at afhjælpe følgerne af denne markedsfragmentering. Bl.a. kan de ifølge Kommissionen reducere virksomhedernes omkostninger som følge af stordriftsfordele, særlig i forhold til investering og administration. En EU-ramme vil gøre det nemmere for udbydere at operere på tværs af EU's landegrænser og centralisere visse funktioner på EU-plan. PEPP vil også føre til et større udbud af individuelle pensionsprodukter i EU og lavere priser for kunderne. Endelig forudsiger Kommissionen, at PEPP kan være med til at øge opsparingen i individuelle pensioner som et supplement til pensionsopsparernes statslige og arbejdsmarkedsrelaterede pensioner, hvilket kan bidrage til at sikre tilstrækkelige dækningsgrader i fremtiden.

Kommissionens såkaldte udvalg for forskriftskontrol stiller dog spørgsmålstegn ved et af forslaget formål, nemlig om PEPP, for alvor kan gøre noget ved den lave opsparing i individuelle pensionsprodukter i EU¹⁷. Ifølge udvalget overvurderer Kommissionen størrelsen af den ekstra pensionsopsparing, PEPP vil føre til, og dermed også PEPPs bidrag til udviklingen af kapitalmarkedsunionen. Kommissionen mangler også i den forbindelse at forklare, hvorfor PEPP skulle være en mere attraktiv investering end nationale pensionsopsparinger, og i hvilket omfang investeringer i PEPP kommer til at ske på bekostning af opsparingen i nationale pensionsprodukter.

Regeringen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen vurderer, at det vil være et væsentligt bidrag til øget pensionsopsparing på tværs af EU, herunder at forbedre udbuddet af tilgængelige, robuste pensionsprodukter på det europæiske marked. Det formål opnås bedst ved EU-regulering.

¹⁷ Se udvalgets udtalelser fra den 2. maj og den 16. maj 2017, som også nævnes ovenfor i fodnote 5.

Fristen for gennemførelsen af et nærhedstjek af Kommissionens forslag er den 27. oktober 2017. Folketinget kan senest her påtale eventuelle krænkelse af nærhedsprincippet, hvilket skal ske gennem vedtagelsen af en begrundet udtalelse til Kommissionen.