



Brussel, 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP)

en

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

inzake de fiscale behandeling van persoonlijke pensioenproducten, inclusief het pan-Europees persoonlijk pensioenproduct

{ COM(2017) 343 final }
{ SWD(2017) 243 final }

Samenvatting

Effectbeoordeling van het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP)

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

Persoonlijke pensioenen worden gedefinieerd als "financiële pensioenproducten die op vrijwillige basis worden afgesloten met een niet-overheidsentiteit. Zij hebben een uitdrukkelijke pensioendoelstelling, bieden kapitaalopbouw tot de pensioendatum en dienen als aanvullend inkomen bij pensionering". Zij zijn een aanvulling op overheidspensioenen en bedrijfspensioenen.

In haar Actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie (KMU)¹ merkte de Commissie op dat er geen echte interne markt voor "derde pijler" persoonlijke pensioenen bestaat. Een lappendeken van Europese en nationale regels staat de volwaardige ontwikkeling van een grote en concurrerende markt voor individuele pensioenen in de weg.

De versnippering van de markt belet aanbieders van persoonlijke pensioenen maximaal voordeel te halen uit schaalvoordelen, risicodiversificatie en innovatie, en leidt zo tot een beperking van het aanbod en een stijging van de kosten voor pensioenspaarders. Bovendien zijn de productfuncties van bestaande persoonlijke pensioenproducten soms ontoereikend. Tijdens de publieke consultatie vonden talrijke respondenten het aanbod persoonlijke pensioenproducten dat momenteel in de EU beschikbaar is en verkocht wordt, ontoereikend. Een en ander vindt ook bevestiging in het scorebord 2015 van de Commissie voor retailbeleggersmarkten. Daaruit bleek dat persoonlijke pensioenproducten een van de drie producten waren waarover retailbeleggers het minst tevreden waren. Ten slotte zijn de grensoverschrijdende verkoop en meeneembaarheid van bestaande persoonlijke pensioenen zeer beperkt.

Onvoldoende vervanginkomen na pensioen en geringe beleggingen op EU-kapitaalmarkten zouden mede ondervangen kunnen worden door persoonlijke pensioenproducten sterker uit te bouwen op EU-niveau.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

De algemene doelstelling is tot een eengemaakte markt voor persoonlijke pensioen te komen en bij te dragen tot de voltooiing van de KMU. Deze kerndoelstelling omvat drie specifieke doelstellingen:

- 1) Meer investeringen in de EU en bijdragen tot de voltooiing van de KMU** - Op lange termijn zal door de totstandbrenging van grotere pools van pensioenbesparingen extra financiering beschikbaar komen voor productieve langetermijnbeleggingen.
- 2) De functies van persoonlijke pensioenproducten versterken** – en zo eenvoudige, transparante pan-Europese persoonlijke pensioenproducten laten ontstaan.
- 3) Versterken van het grensoverschrijdende aanbod en de meeneembaarheid van persoonlijke pensioenproducten** – zo zouden aanbieders van dit soort producten hun schaalvoordelen kunnen vergroten en efficiëntie en innovatie kunnen verbeteren. Ook zouden retailbeleggers meer kansen krijgen om hun persoonlijk pensioen mee te nemen wanneer ze naar een andere lidstaat verhuizen.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Ongecoördineerde inspanningen van lidstaten kunnen geen oplossing bieden voor het bestaande lappendeken van nationale regels voor persoonlijke pensioenproducten. Maatregelen op EU-niveau zouden een aanzienlijke meerwaarde opleveren, zouden iets doen aan de compartimentering van de markt en zouden aanbieders helpen om grensoverschrijdend actief zijn, omdat ze bepaalde functies op EU-niveau zouden kunnen centraliseren. Op

¹ COM(2015) 468 final.

individueel niveau zou dankzij EU-regels met minimale producteisen de situatie voor retailbeleggers transparanter en eenvoudiger, maar ook veiliger worden. Dat zou ten goede komen aan werknemers en zelfstandigen, ongeacht of ze nu mobiel zijn binnen de interne markt. Alleen EU-maatregelen kunnen de meeneembaarheid versterken en een antwoord bieden op de behoeften van een arbeidsmarkt met toenemende mobiliteit.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

In de effectbeoordeling worden de volgende drie opties nader onderzocht:

1. Basisscenario, waarbij geen EU-beleidsmaatregelen worden genomen.
2. Een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP), waarbij een statuut zou worden uitgewerkt voor een EU-PEPP, op basis van een stel gemeenschappelijke en flexibele functies via een vrijwillige aanvullende regeling.
3. Harmonisatie, waarbij nationale persoonlijk-pensioenregelingen worden geharmoniseerd.

De voorkeuroptie is optie 2. Onder die optie zou de toegenomen standaardisering van de cruciale productfuncties aanbieders namelijk kansen bieden om schaalvoordelen tot stand te brengen, terwijl bij de cruciale functies enige flexibiliteit wordt gelaten zodat aanbieders zo veel als mogelijk van nationale fiscale prikkels kunnen profiteren. Hiermee zouden persoonlijke pensioenen over een langere periode van tien jaar of meer, en in de aanname dat het PEPP dezelfde fiscale prikkels zou krijgen als nationale producten, beter ingeburgerd geraken, zouden aanbieders meer beleggen in het kader van de KMU en zou grensoverschrijdende ontwikkeling worden bevorderd. Consumenten zouden een ruimere keuze kunnen krijgen en afdoende bescherming genieten wanneer ze voor hun pensioen sparen. Dit soort statuut zou kostenefficiënt zijn en politiek haalbaar omdat bestaande persoonlijke producten niet hoeven te worden aangepast aan een nieuw regelgevingskader en bestaande regelingen ongemoeid worden gelaten.

Wie steunt welke optie?

Consumenten en consumentenorganisaties steunden de creatie van een eenvoudig, transparant persoonlijk pensioenproduct (optie 2). Aanbieders (verzekeraars, pensioenfondsen, asset managers) toonden zich het meest uitgesproken voorstander van optie 2 vanwege het potentieel ervan om marktfalen aan te pakken. Ook in het technische advies van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) ging de steun naar de creatie van een PEPP. Aanbieders vinden harmonisatie van nationale regelingen het minst doeltreffend. Tijdens een publieke consultatie verzetten lidstaten zich ook sterk tegen een harmonisatie van nationale regelingen (optie 3).

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

In de voorkeursoptie zouden aanbieders (zoals verzekeraars, pensioenfondsen, beleggingsondernemingen, banken en asset managers), die over een vergunning beschikken op grond van sectorale EU-regelingen, pan-Europese persoonlijke pensioenproducten (PEPP's) kunnen ontwerpen op basis van een stel gemeenschappelijke functies. Retailbeleggers zouden met het PEPP een extra keuze krijgen voor aanvullende pensioenbesparingen. Mobiele werknemers zouden baat vinden bij een betere meeneembaarheid. Een studie schatte dat de markt voor persoonlijke pensioenproducten zich zou ontwikkelen van het huidige niveau (geraamd op rond 0,7 biljoen EUR) tot ofwel 1,4 biljoen EUR (in het basisscenario) of 2,1 biljoen EUR (met het extrabedrag afkomstig van het PEPP, in de hypothese van fiscale voordelen voor het PEPP). Het PEPP zou dan goed zijn voor rond de helft van de potentiële toename van de totale markt, terwijl de andere helft zou komen van groeidynamiek aangejaagd door de thans verkochte nationale producten. Naarmate dit product beter ingeburgerd geraakt, zou het - op langere termijn - helpen de KMU-doelstelling te verwezenlijken.

Dit initiatief zou een positieve maatschappelijke impact hebben, omdat een ruimere verspreiding van persoonlijke pensioen het aantal mensen met afdoende inkomen bij pensionering zou doen toenemen. Met name zou het zelfstandigen en mobiele werknemers een nieuw middel ter hand stellen om te sparen voor hun pensioen.

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

Omdat de voorkeursoptie een aanvullende regeling is - naast de nationale regels - vallen geen negatieve economische, sociale of milieueffecten te verwachten.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Met het initiatief zal de groep aanbieders naar verwachting uitbreiden: van in hoofdzaak verzekeraars tot nu ook asset managers en gespecialiseerde pensioenfondsen. Omdat aanbieders zoals asset managers vaak mkb-bedrijven zijn zouden ze een positief effect kunnen voelen, omdat nieuwe zakelijke kansen worden gecreëerd.

Voorts zou dit initiatief positieve effecten kunnen hebben voor mkb-bedrijven omdat bijkomend particulier spaargeld wordt aangetrokken en gekanaliseerd naar de economie en zo nieuwe financieringsbronnen ontstaan waarvan het mkb kan profiteren. Dit initiatief kan ook zelfstandigen helpen hun mogelijkheden voor pensioensparen te verruimen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Het PEPP zou een nieuwe productcategorie zijn die wordt aangeboden door een brede groep aanbieders die in het kader van bestaande regelgevingskaders onder het reguleringstoezicht van nationale bevoegde autoriteiten vallen. De monitoring van grensoverschrijdende PEPP-distributie zou een aantal extra taken voor nationale bevoegde autoriteiten met zich kunnen meebrengen. De vergunningverlening voor individuele PEPP's zou worden toevertrouwd aan de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA). Dit zou extra middelen vergen. Volgens de huidige medefinancieringsregelingen zal deze financiering in de EU-begroting worden opgenomen en zal deze de financiering die is vastgelegd in het huidige meerjarige financiële kader, dat loopt tot 2020, niet overschrijden. Voorts blijft de besluitvorming over het al dan niet toekennen van voordelige fiscale prikkels aan het PEPP op het nationale niveau berusten en zou de impact ervan afhankelijk zijn van het succes van PEPP's op het nationale niveau.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Geen andere significante gevolgen worden verwacht.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Het voorgestelde statuut dient een evaluatie drie jaar na toepassing te omvatten. Bij die evaluatie moet worden gekeken naar de verspreiding van persoonlijke pensioenproducten, de bijdrage aan de KMU, de toename van grensoverschrijdende aanbieding en de meeneembaarheid voor retailbeleggers.