



Förordning om en europeisk privat pensionsprodukt

Finansdepartementet

2017-08-16

Dokumentbeteckning

KOM(2017) 343

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk privat pensionsprodukt (PEPP)

SWD/2017/0243

Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a pan-European Personal Pension Product (PEPP) and Commission Recommendation on the tax treatment of personal pension products, including the pan-European Personal Pension Product

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning om en europeisk privat pensionsprodukt (PEPP), nedan benämnd PEPP-förordningen. Förslaget avser att göra det möjligt för pensionssparinstitut och distributörer att tillhandahålla en inom EU standardiserad privat pensionsprodukt. Vidare avser PEPP-förordningen att skapa förutsättningar för ett ökat frivilligt privat pensionssparande, att ge sparare fler valmöjligheter samt att ge mer flexibla och konkurrenskraftiga privata pensionsprodukter på den inre marknaden. Enligt förslaget ska beteckningen PEPP utgöra en kvalitetsstämpel för privata pensionsprodukter. En PEPP-produkt ska ha samma standardegenskaper oavsett var den säljs inom EU samt ska kunna flyttas mellan och erbjudas av flera olika typer av pensionssparinstitut (t.ex. försäkringsgivare, banker, tjänstepensionsinstitut och värdepappersföretag). Vidare ska PEPP-produkter kunna distribueras av dels försäkringsförmedlare, dels finansiella företag som har fått ett särskilt godkännande av de nationella behöriga myndigheterna.

PEPP-förordningen avser att skapa ett regelverk för en ny produktkategori som utgör ett komplement till dagens statliga pensioner, arbetsgivares tjänstepensioner och nationella system för privat pensionssparande, men inte

ersätta eller harmonisera sådana system. Förslaget till förordning innehåller även bestämmelser om bl.a. klagomålshandling, administrativa sanktioner och åtgärder samt alternativ tvistlösning. Förslaget kompletteras av en rekommendation från kommissionen till medlemsstaterna om skattemässig behandling av privata pensionsprodukter.

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till ett regelverk om en frivillig standardiserad europeisk privat pensionsprodukt som ger sparare fler valmöjligheter, samtidigt som det kan leda till mer flexibla och konkurrenskraftiga produkter. Kommissionens förslag innehåller emellertid ett antal oklarheter som behöver analyseras närmare under förhandlingarna, för att innehållet i en slutligt beslutad förordning ska kunna leda till de av kommissionen uppsatta målsättningarna. Vidare innebär kommissionens förslag att Eiopa är den myndighet som ska fatta beslut när det gäller godkännande av att använda beteckningen PEPP för en privat pensionsprodukt. Detta avviker från den ordning som vanligtvis gäller avseende tillstånd på finansmarknadsområdet och enligt regeringens uppfattning bör det under förhandlingarna närmare analyseras om det finns skäl som motiverar det.

Regeringen gör i likhet med kommissionen bedömningen att förslaget i första hand kan få en positiv påverkan för spararna i medlemsstater som har ett begränsat urval och utnyttjande av privata pensionsprodukter samt där denna typ av sparande är skattemässigt gynnat. Mot bakgrund av att det i Sverige sedan länge finns en väl utvecklad och etablerad marknad för olika typer av sparandeprodukter är regeringens bedömning att förslaget torde få en mer begränsad betydelse för svenskt vidkommande.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

1.1.1 Bakgrunden till kommissionens förslag

I september 2015 angav Europeiska kommissionen i sin handlingsplan för kapitalmarknadsunionen (COM[2015] 468 slutlig), att ett frivilligt pensionssparande på EU-nivå skulle kunna utgöra en rättslig förlaga som baseras på en tillräcklig nivå av konsumentskydd och som pensionsgivare kan använda för att erbjuda produkter inom hela EU. En större europeisk marknad för privat pensionssparande inom den tredje pelaren (dvs. pensionsprogram som tecknas individuellt) bedömdes också bidra till kapitalinströmning för institutionella investerare och investeringar i den reala ekonomin. I handlingsplanen tillkännagav kommissionen samtidigt att den skulle utvärdera behovet av en politisk ram för att åstadkomma en välfungerande europeisk marknad för ett enkelt, effektivt och konkurrenskraftigt privat pensionssparande och huruvida det krävs EU-lagstiftning för en sådan marknad.

I september 2016 meddelade kommissionen (COM[2016] 601 slutlig) att den, i ljuset av det starka stöd som Europaparlamentet, rådet och berörda parter gett uttryck för, övervägde att lägga fram ett förslag om en enkel, effektiv och konkurrenskraftig europeisk privat pensionsprodukt. Därefter meddelade kommissionen i början av juni 2017 vid halvtidsöversynen av handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen (COM[2017] 292 slutlig), att den före utgången av månaden avsåg lägga fram ett sådant förslag.

Den 29 juni 2017 lämnade kommissionen det nu aktuella förslaget till PEPP-förordning.

1.1.2 EU:s inre marknad för privata pensionsprodukter

Enligt kommissionens bedömning är de nationella marknaderna inom EU:s inre marknad för privata pensionsprodukter ojämnt utvecklade och tillgången på sådana produkter skiftande. Samtidigt bedöms det föreligga ett behov av att långsiktigt säkerställa tillräckliga pensionsinkomster för medborgarna genom en kombination av statliga, tjänsterelaterade och privata pensioner. Enligt kommissionen innebär fragmenteringen på denna del av den inre marknaden att de som tillhandahåller privata pensionsprodukter hindras från att uppnå bl.a. maximal riskdiversifiering och stordriftsfördelar. Detta minskar i sin tur kundernas valmöjligheter och leder till ökade kostnader. Det bidrar också till en brist på kapitaltillströmning till kapitalmarknaden, jämfört med andra jurisdiktioner såsom USA, där pensionsfonder spelar en större roll som institutionella investerare. Vissa befintliga privata pensionsprodukter uppvisar dessutom otillfredsställande produkttegenskaper och deras tillgänglighet och flyttbarhet är begränsad, med knappt någon gränsöverskridande verksamhet hos pensionsgivare eller sparare. Detta kan bl.a. hindra enskilda sparare från att byta hemvist genom att ta anställning eller pensionera sig i en annan medlemsstat.

Enligt kommissionen kan ett EU-initiativ när det gäller privat pensionssparande komplettera de nuvarande diversifierade reglerna på gemenskapsnivå och nationell nivå. Genom att fastställa ett regelverk för pensionssparande på EU-nivå erbjuds därmed ett ytterligare alternativ för enskilda som sparar inför sin pensionering. Förslaget ramverk avser således inte att ersätta eller harmonisera befintliga nationella privata pensionsplaner. Det avser i stället att erbjuda enskilda ett nytt frivilligt ramverk för sparande genom att säkerställa ett tillräckligt konsumentskydd med hänsyn till produktens grundläggande egenskaper. Samtidigt avser detta ramverk vara tillräckligt flexibelt för att möjliggöra för olika finansiella marknadsaktörer att skraddarsy produkter som passar deras affärsmodell. Det avser även att uppmuntra till långsiktiga hållbara investeringar i den reala ekonomin, särskilt i infrastrukturprojekt och företag.

Sammantaget avser förslaget att skapa en kvalitetsstämpel för en europeisk privat pensionsprodukt, med ett ökat förtroende bland konsumenterna som följd. Detta kommer enligt kommissionen att leda till att konsumenterna får

ett större utbud av leverantörer att välja mellan, samtidigt som det säkerställer att det råder lika spelregler. Förslaget kan också bidra till att skapa en inre marknad för privata pensionsprodukter och uppmuntra konkurrensen mellan olika pensionsgivare, vilket gynnar konsumenterna.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Inledning

Att förslaget har formen av en förordning innebär i huvudsak att dess bestämmelser blir direkt tillämpliga i medlemsstaterna och medför skyldigheter respektive rättigheter för enskilda parter. Förordningen förutsätter vidare liksom flera andra EU-förordningar på finansmarknadsområdet att medlemsstaterna vidtar vissa nationella lagstiftningsåtgärder, i synnerhet när det gäller att utse behörig myndighet samt fastställa bestämmelser om lämpliga administrativa sanktioner och åtgärder. Kommissionen föreslås vidare få befogenhet att anta s.k. delegerade akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget.

1.2.2 Produkter som omfattas av förordningen

Med en PEPP-produkt avses en privat pensionsprodukt för långsiktigt sparande som erbjuds av ett reglerat finansiellt företag enligt en PEPP-plan (ett s.k. PEPP-sparinstitut), och som tecknas frivilligt av en enskild PEPP-sparare inför pensionering, utan eller med mycket begränsade möjligheter till inlösen.

1.2.3 Förordningens struktur, indelning och innehåll

Den föreslagna förordningen har elva kapitel. Bortsett från det första kapitlet (allmänna bestämmelser) och sista kapitlet (slutbestämmelser), följer strukturen i förordningen PEPP-produktens tänkta livscykel.

I det första kapitlet anges tillämpningsområdet. Vidare definieras viktiga begrepp. Därutöver regleras samspelet mellan förordningen, medlemsstaternas nationella lagstiftning och avtalsbestämmelser.

I det andra kapitlet introduceras principen om att endast finansiella företag som redan har auktoriserats av de behöriga myndigheterna i respektive hemmedlemsstat, enligt den tillämpliga sektorsvisa regleringen, ska kunna ansöka om tillstånd att tillhandahålla en PEPP-produkt (dvs. att utveckla och distribuera produkten). Godkännandet att bedriva verksamhet som PEPP-sparinstitut, dvs. att använda benämningen PEPP för en privat pensionsprodukt som institutet utvecklat, föreslås kunna ges av en enda myndighet, nämligen Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa). Dessutom föreskrivs det i det andra kapitlet bestämmelser för att en PEPP-produkt också ska kunna distribueras

av finansiella företag som inte själva utvecklat den (s.k. PEPP-distributörer). Detta kan göras av dels försäkringsförmedlare, dels finansiella företag som har fått ett särskilt godkännande för sådan distribution av de nationella behöriga myndigheterna.

Förordningens tredje kapitel fastställer fördelningen av befogenheter mellan de behöriga myndigheterna i hem- och värdmedlemsstater vid PEPP-sparinstitutens och PEPP-distributörernas utövande av friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet. Kapitlet innehåller också bestämmelser om PEPP-sparares förutsättningar att flytta en PEPP-produkt. Detta ska göra det möjligt för en PEPP-sparare som byter hemvist till en annan medlemsstat att fortsätta betala till samma PEPP-produkt som spararen redan tecknat. Mekanismen bakom denna portabilitetstjänst bygger på olika delkonton inom PEPP-produktens PEPP-konto.

Bestämmelserna i det fjärde kapitlet reglerar krav när det gäller distribution och information avseende PEPP-produkter. Reglerna syftar bl.a. till att uppnå en transparens för potentiella PEPP-sparare om produktens egenskaper. Sammanfattningsvis anges att försäkringsdistributörer och värdepappersföretag ska följa den nationella lagstiftning som genomför den sektorsvisa EU-regleringen för försäkringar respektive finansiella instrument (dvs. IDD¹ och MIFID II²), medan övriga aktörer ska följa samtliga av kapitlets bestämmelser. Reglerna klargör vidare att alla dokument och den information som ska ges till potentiella sparare ska överföras elektroniskt. På begäran ska dessa dokument och information även kostnadsfritt överlämnas på ett s.k. varaktigt medium. När det gäller att betala eller ta emot ersättningar från någon annan än kunden ska den nationella lagstiftning som genomför MIFID II tillämpas.³ Vid förekomst av rådgivning ska även ett lämplighetstest utföras i förhållande till potentiella sparare. Det föreslås emellertid att sparare ska kunna välja att avstå från detta om de är föremål för PEPP-produktens ickevalsalternativ.

När det gäller förköpsinformation ska den tillhandahållas genom ett särskilt PEPP-produktfaktablad. Bestämmelserna i denna del följer i huvudsak reglerna för faktablad i Priip-förordningen.⁴ Faktabladets form, innehåll och villkor för tillhandahållande regleras i detalj i PEPP-förordningen. Under

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

³ Se prop. 2016/17:162 s. 421–436, avseende regeringens förslag avseende genomförande i svensk rätt av MiFID II när det gäller tredjepartsersättningar. Reglerna föreslås träda ikraft den 3 januari 2018.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2014 av den 26 november 2014 om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (Priip-produkter).

produktens löptid måste pensionssparinstitutet dessutom ta fram ett PEPP-pensionsbesked med information om bl.a. ackumulerat kapital och garantier.

Förordningens femte kapitel handlar om intjänandefasen för PEPP, inklusive investeringsregler för PEPP-sparinstitut och PEPP-sparare. Bestämmelserna som gäller för pensionssparinstitut består av den s.k. aktsamhetsprincipen, vilken anses ge ett säkert ramverk för investeringspolicys. När det gäller PEPP-sparare ska de kunna erbjudas upp till fem olika investeringsalternativ, varav ett ska vara ett ickevalsalternativ som säkerställer att spararen återfår åtminstone det investerade kapitalet. Alla investeringsalternativ måste utformas av pensionssparinstitutet på grundval av beprövade riskreducerande tekniker som säkerställer ett tillräckligt skydd för PEPP-spararen. Efter att ha ingått PEPP-avtalet ska spararen välja ett investeringsalternativ och har därefter rätt att ändra detta val kostnadsfritt en gång vart femte intjänandeår. Det överlämnas dock till respektive medlemsstat att fastställa eventuella andra villkor som gäller under intjänandefasen. Sådana regler kan t.ex. innefatta åldersgränser, minimilängder för innehav, antal betalningar och kontinuitet, samt villkor för förtida uttag före pensionsåldern vid förekomst av särskilda svårigheter.

Det sjätte kapitlet i förordningen fastställer bl.a. mekanismen för att utse ett förvaringsinstitut vid PEPP-planer där PEPP-spararen bär hela investeringsrisken. Bestämmelserna gäller förvaringen av tillgångar, förvaringsinstitutets tillsynsförpliktelser och dess ansvar.

Förordningens sjunde kapitel reglerar byte av PEPP-sparinstitut. På begäran av en PEPP-sparare ska eventuell behållning från en PEPP-produkts konto kunna överföras till ett annat pensionssparinstitut i samma eller en annan medlemsstat. Avgifter och kostnader vid ett byte ska vara skäliga och motsvara faktiska kostnader. Vidare föreligger ett tak för de totala flyttavgifterna om högst 1,5 procent av den behållning som ska överföras.

Det åttonde kapitlet avser bestämmelser om utbetalningsfasen och lämnar de flesta av villkoren till medlemsstaterna att bestämma – i synnerhet pensionsålder, koppling mellan pensionsålder och utbetalningsfas, samt minimiperiod och maximiperiod för att ansluta sig till en PEPP-plan. När det gäller utbetalningsformer (t.ex. livränta, engångsbelopp och inkomstavdrag) gäller enligt förordningen avtalsfrihet mellan PEPP-sparinstitutet och PEPP-spararen, vilket kan få konsekvenser för tillgängligheten till nationella skatteincitament i vissa medlemsstater.

Det nionde kapitlet delar upp tillsynsansvaret mellan Eiopa och de nationella behöriga myndigheterna. Bland annat åläggs Eiopa att övervaka pensionsprodukter inom EU:s territorium för att verifiera att beteckningen PEPP bara används för de produkter som har godkänts enligt förordningen.

Förordningens tionde kapitel beskriver vilka överträdelse av bestämmelserna i förordningen som ska kunna leda till påföljder, hur nationella behöriga myndigheter ska besluta om dessa påföljder samt hur överträdelse och påföljder ska rapporteras.

Kapitel elva ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter inom områdena intressekonflikter, incitament, försäljning med och utan rådgivning, produkttillsyn och styrning, tillhandahållande av information under avtalstiden, rapportering till behöriga myndigheter samt investeringsalternativ. Kommissionen föreslås också få anta tekniska standarder avseende innehållet och tillhandahållandet av PEPP-faktablad och PEPP-pensionsbesked. Kommissionen föreslås utvärdera förordningen fem år efter det att den har börjat tillämpas.

1.2.4 Kortfattat om förväntade fördelar för konsumenter

En PEPP-produkt kommer enligt kommissionen att ge konsumenter möjlighet att frivilligt komplettera sitt sparande inför pensionen och samtidigt omfattas av ett starkt konsumentskydd:

- De som överväger att spara i en PEPP-produkt får fler produkter att välja mellan från många olika pensionssparinstitut och konkurrensen mellan marknadsaktörer ökar.
- Strikta informationskrav och regler för distributionen ska gälla.
- Pensionssparinstitut behöver godkännande från Eiopa för att få erbjuda en PEPP-produkt till sparare.
- PEPP-produkter ska ha ett enkelt och säkert ickevalsalternativ och får därutöver ha alternativa val med olika risk- och avkastningsprofiler.
- PEPP-sparare ska ha rätt att byta pensionssparinstitut – både nationellt och över gränserna – till en begränsad kostnad vart femte år.
- En PEPP-produkt ska vara flyttbar mellan medlemsstater, dvs. sparare ska kunna fortsätta att spara i samma PEPP-produkt även om de flyttar till en annan medlemsstat.

1.2.5 Kortfattat om förväntade möjligheter för marknadsaktörer

Det nya regelverket avses enligt kommissionen skapa möjligheter för många olika finansiella aktörer att bli aktiva på den privata pensionsmarknaden:

- PEPP-sparinstitut ska kunna ta fram en PEPP-produkt som omfattar flera medlemsstater, samla tillgångar mer effektivt och uppnå stordriftsfördelar.
- PEPP-sparinstitut och distributörer ska kunna nå ut till sparare i hela EU genom bl.a. elektroniska distributionskanaler.
- PEPP-sparinstitut och sparare ska ha möjlighet till olika utbetalningsalternativ vid slutet av produktens löptid.
- För att underlätta gränsöverskridande distribution ska ett godkännande av PEPP-produkten omfatta hela EU.

Förslaget till PEPP-förordning åtföljs av en rekommendation från kommissionen om den skattemässiga behandlingen av privata pensionsprodukter, däribland PEPP-produkter. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att beskatta PEPP-produkter på samma sätt som man i dag beskattar liknande nationella produkter, även om den inte uppfyller samtliga nationella kriterier för skattelättnad. Medlemsstaterna uppmanas också att utbyta bästa praxis i fråga om beskattningen av sina nuvarande privata pensionsprodukter, vilket avser främja konvergensen mellan skattesystemen.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa

1.3.1 Allmänt

Trots förslagens form av EU-förordning förutsätter det att medlemsstaterna vidtar vissa lagstiftningsåtgärder, i synnerhet när det gäller att utse en behörig myndighet samt fastställa bestämmelser om lämpliga administrativa sanktioner och åtgärder.

Det kan vidare noteras att PEPP-förordningen, enligt det i vart fall nu rådande svenska marknadsläget, skulle ha en relativt begränsad betydelse för svenska konsumenterna och finansiella företag. Det beror på att det för närvarande saknas privata pensionsprodukter av betydelse för sparande inom den s.k. tredje pelaren, dvs. produkter som tjänar ett verkligt pensioneringssyfte. Detta beror till stor del på liten efterfrågan hos kunderna eftersom avdragsrätten för privat pensionssparande slopades från och med 2016. Vilket i sin tur innebär att det ur beskattningshänseende inte kommer att framstå som mer gynnsamt än andra investeringsalternativ för konsumenterna att spara i en PEPP-produkt. Mot den bakgrunden föranleder således inte heller kommissionens rekommendation om skattemässig behandling av privata pensionsprodukter några omedelbara åtgärder i form av ändrad svensk skattelagstiftning.

1.3.2 Potentiella konflikter mellan den finansiella sektorsvisa regleringen och en ny produktreglering

I svensk rätt saknas det i huvudsak produktreglering på det finansiella området som motsvarar den i PEPP-förordningen. Behovet av ändringar i befintlig svensk lagstiftning förefaller således begränsat.

Förslagens karaktär av produktreglering är dock inte helt tydligt avgränsat i förhållande till de gällande regler som ska följas av nu aktuella aktörer som redan omfattas av den sektorsvisa regleringen på finansmarknaden (dvs. försäkring, värdepapper och bank). PEPP-produkter ska enligt förslaget kunna erbjudas av en lång rad olika aktörer (som försäkringsföretag, banker, tjänstepensionsinstitut, värdepappersföretag och kapitalförvaltare av olika slag) och en potentiell effekt är att den föreslagna regleringen blir svår att

tillämpa i praktiken. Det beror på att både de nationella reglerna och den sektorsvisa regleringen inom EU ser olika ut när det gäller områden som kapitalkrav, skattelagstiftning, ålder för pensionering, konsumentinformation och flytt av kapital. Det kan i det avseendet således komma bli komplicerat att tillämpa förordningen för såväl de aktörer som erbjuder PEPP-produkter som för tillsynsmyndigheterna i de länder där sparandet sker. Till detta kommer inte minst effekten i form av svårigheterna för kunden att avgöra vilka regler som den aktör som kunden får kontakt med ska följa.

Vidare indikerar de krav som ställs på en PEPP-produkt att det, åtminstone från ett svenskt perspektiv, i huvudsak handlar om en produkt som har karaktären av en försäkring. Samtidigt öppnar förslaget upp för en lång rad andra aktörer än försäkringsgivare att tillhandahålla PEPP-produkter. Det förefaller dock mot den bakgrunden i viss mån oklart hur kraven ska kunna uppfyllas. Exempelvis specificeras i förslaget relativt långtgående investeringsregler. En av dem är att tillgångarna ska placeras på ett sådant sätt att säkerhet, kvalitet, likviditet och avkastning säkras. Det är svårt att se hur alla de nu aktuella aktörerna som ska kunna godkännas som PEPP-sparinstitut, ska kunna säkerställa den typen av krav avseende sina kunders placeringar eller ge den typen av information till PEPP-kunder. Det gäller exempelvis information om pensionsutbetalningar och garantier.

Det finns vidare ett antal frågetecken när det kommer till vilket direktiv eller vilken förordning som ska gälla när det gäller exempelvis kapitalkrav, rådgivning och information avseende sparandet. Av kommissionens förslag framgår bl.a. att de aktörer som erbjuder en PEPP-produkt ska följa regleringen enligt PEPP-förordningen samtidigt som de ska följa den sektorsreglering som gäller för respektive aktör i fråga om skuldsavstättningar, investeringsregler och kapitalkrav. Det kan ifrågasättas om detta kommer att innebära konkurrens på lika villkor och inte riskera att leda till s.k. regularbitrage. Det är även förhållandevis svårt att se hur en konsument ska kunna jämföra olika PEPP-produkter när de erbjuds av aktörer som lyder under olika regelverk. Det är vidare oklart hur flytt av en PEPP-produkt ska kunna ske i praktiken mellan sådana aktörer, såsom från ett PEPP-sparinstitut som är försäkringsgivare till en bank.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Såsom anges ovan ger kommissionens konsekvensanalys vid handen att dagens europeiska marknad för privat pensionssparande är fragmenterad och ojämn. Utbudet är enligt analysen koncentrerat till ett fåtal medlemsstater och i stort sett obefintligt i andra. Att utbudet är så skiftande beror på mängden av olika regler på EU-nivå och i medlemsstaterna, vilket hindrar utvecklingen av en stor och konkurrenskraftig EU-marknad för privat pensionssparande. Enligt kommissionens undersökningar har för närvarande bara 27 procent av européerna i åldersgruppen 25–59 år tecknat sig för en privat pensionsprodukt. PEPP-förordningen avses bidra till att frigöra den stora potentialen och öka investeringarna i ekonomin.

Kommissionen har låtit genomföra en konsekvensanalys avseende förslaget (SWD/2017/0243 final). Enligt kommissionens beräkningar skulle införandet av en PEPP-produkt ha en positiv ekonomisk inverkan och leda till en tillväxt av de förvaltade tillgångarna på marknaden för privata pensionsprodukter från 700 miljarder till 2 100 miljarder euro år 2030, i jämförelse med 1 400 miljarder euro utan en PEPP-produkt, förutsatt att medlemsstaterna följer kommissionens rekommendation avseende skattemässig behandling. Det skulle också ha en positiv social påverkan eftersom fler skulle kunna komplettera andra inkomstkällor vid pensionering med en PEPP-produkt och därigenom förbättra sina pensioner. Det skulle få särskilt stor inverkan för arbetstagare i icke-standardiserad sysselsättning, egenföretagare och mobila arbetstagare som inte har tillräcklig eller i vissa fall ingen tillgång alls till statliga pensioner eller tjänstepensionssystem. Den positiva sociala effekten skulle vara högre i medlemsstater som har ett begränsat urval och ett begränsat utnyttjande av privata pensionsprodukter. Kommissionen förväntar sig ingen betydande miljöpåverkan, men förslaget uppmanar pensionsparinstitut att ta hänsyn till miljö-, samhälls- och bolagsstyrningsfaktorer i sina investeringar (i samband med informationskrav), vilket kan antas ha en positiv effekt när det gäller hållbarhet.

Kommissionen bedömer att förslaget har konsekvenser för EU:s budget. I synnerhet kommer de extra uppgifterna för de europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) att kräva en ökning av resurserna samt vissa operativa investeringar. Kostnader uppgående till 1 miljon euro har beräknats för 2019, inklusive en engångsinvestering för operativa frågor, och kommer från år 2021 att uppgå till cirka 1,2 miljoner euro per år, vilket motsvarar 0,2 miljoner kronor per år i svensk EU-avgift förutsatt att nuvarande samfinansieringssystem fortsatt gäller. Enligt de nuvarande samfinansieringssystemen för de europeiska tillsynsmyndigheterna ska 40 procent av kostnaderna ingå i EU:s budget och därmed inte överstiga vad som anges i den nuvarande fleråriga budgetram som löper fram till 2020.

Regeringen har i nuläget inget att invända mot kommissionens konsekvensanalys när det gäller de kostnader som kan uppkomma. Förslaget kan dock, utöver vad som anges i konsekvensanalysen, förväntas leda till ökade kostnader för den svenska myndighet som utses till behörig myndighet avseende tillsynsärenden och dess arbete med utarbetande av föreskrifter m.m. Regeringens utgångspunkt är att eventuella budgetära konsekvenser ska rymmas inom befintliga anslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till ett regelverk om en frivillig standardiserad europeisk privat pensionsprodukt som ger sparare fler

valmöjligheter, samtidigt som det kan leda till mer flexibla och konkurrenskraftiga privata pensionsprodukter. Därutöver framstår det som positivt att förslaget uppmuntrar pensionssparinstitut att ta hänsyn till miljö-, samhälls- och bolagsstyrningsfaktorer i sina investeringar, vilket kan antas ha en positiv effekt när det gäller hållbarhet.

Det bör dock noteras att kommissionen bedömer att förslaget i första hand kan få en positiv påverkan för spararna i de medlemsstater som har ett begränsat urval och utnyttjande av privata pensionsprodukter och andra produkter för sparande. Regeringen ställer sig positiv till ett sådant syfte. Mot bakgrund av att det i Sverige sedan länge finns en väl utvecklad och etablerad marknad för olika typer av sparandeprodukter är regeringens bedömning dock att förslaget torde få en mer begränsad betydelse för svenskt vidkommande.

Vidare innehåller kommissionens förslag ett antal oklarheter som behöver analyseras närmare under förhandlingarna för att innehållet i en slutligt beslutad förordning ska kunna leda till de av kommissionen uppsatta målsättningarna. Det är enligt regeringens uppfattning av vikt att regleringen utformas på ett ändamålsenligt sätt som inte innebär onödigt betungande regler och kostnader för aktörerna samt att ett högt konsumentskydd uppnås.

Kommissionens förslag innebär att Eiopa är den myndighet som ska fatta beslut när det gäller godkännande av att använda beteckningen PEPP för en privat pensionsprodukt, dvs. tillstånd att bedriva verksamhet som PEPP-sparinstitut. Detta avviker från den ordning som vanligtvis gäller på finansmarknadsområdet där det är den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten som fattar beslut om tillstånd att bedriva verksamhet. Enligt regeringens uppfattning bör man inte avvika från den ordningen om det inte finns starka skäl som motiverar det. Under förhandlingarna bör det analyseras närmare om det finns några sådana skäl när det gäller verksamhet som PEPP-sparinstitut.

Regeringen anser vidare att det på finansmarknadsområdet också måste tas hänsyn till EU-lagstiftning på lägre nivå, såsom delegerade akter och genomförandeakter, när tidsfristen för ramlagstiftningen sätts.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett inledande rådsarbetsgruppsmöte har hållits den 7 juli 2017. Mötet handlade i huvudsak om en presentation av förslaget från kommissionen. Vid mötet lämnade endast ett fåtal medlemsstater vissa övergripande synpunkter på förslaget. Det är därför ännu inte känt vilka närmare ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

För kommissionens vidkommande är förslaget mycket viktigt. Enligt kommissionen är förslaget en av de viktigaste åtgärderna inom ramen för

kapitalmarknadsunionen, vilket är kommissionens projekt för att skapa en inre marknad för kapital.

2016/17:FPM118

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter övriga institutioner har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen har berett berörda myndigheter och branschorganisationer tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

Finansinspektionen anser att bestämmelserna som gäller omval/modifiering av investeringsval, flytträtt och kapitalskydd för ickevalsalternativ bör få en fördjupad konsekvensanalys. Vidare anser inspektionen att kopplingen/gränsdragningen till de regelverk som gäller för de finansiella företag som får söka tillstånd för att tillhandahålla eller distribuera en PEPP-produkt bör klargöras ytterligare. Därutöver bör de nationella konsekvenserna för konsumenter och finansiella företag i Sverige av att PEPP-förordningen införs belysas.

Svensk Försäkring framhåller att frågan om framtida pensioner är mycket viktig mot bakgrund av den problematik kring pensionsgap (dvs. skillnad mellan inkomst före och efter pension) som kommer att finnas i de flesta länder inom EU framöver. Branschorganisationen välkomnar därför kommissionens arbete med att ta fram ett förslag på en PEPP-förordning. Svensk Försäkring anser emellertid att förslaget till förordning innehåller ett stort antal oklarheter på relevanta områden, vilket gör att det är svårt att överblicka och förstå konsekvenserna av förslaget. Det gäller inte minst bestämmelserna om flytträtt, kapitalkrav, investeringsregler och information samt de krav som ställs för att en produkt ska definieras som en PEPP-produkt. Vidare uppmanar branschorganisationen regeringen att snarast överväga frågan om att återinföra ett skattesubventionerat privat pensionsförsäkringssparande i Sverige.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras enligt kommissionen på artikel 114 i EUF-fördraget. Artikel 114 avser tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning i syfte att upprätta den inre marknaden eller säkerställa dess funktion (artikel 26 i EUF-fördraget). Beslut fattas i sådant fall enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Det kan noteras att det framförts synpunkter i anledning av frågan om rättslig grund och beslutsförfarande för förslaget. Enligt vissa medlemsstater bör förslaget i stället baseras på artikel 115 i EUF-fördraget. Den artikeln avser tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning som direkt inverkar på den

inre marknadens upprättande eller funktion. Beslut enligt artikeln fattas enligt det särskilda lagstiftningsförfarandet, varvid rådet beslutar med enhällighet under medverkan av Europaparlamentet.

2016/17:FPM118

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet. När det gäller subsidiaritetsprincipen kan förslagets syften enligt kommissionen inte uppnås genom lagstiftning på medlemsstatsnivå, inte minst då det bl.a. handlar om att åtgärda den legala fragmenteringen avseende produktreglering som bl.a. motverkar gränsöverskridande verksamhet. Den bristande flyttbarheten hos privata pensionsprodukter utgör vidare ett problem för personer som vill behålla samma produkt och pensionsgivare när de flyttar från en medlemsstat till en annan medlemsstat. För närvarande har sådana personer ofta inget annat val än att teckna en ny produkt som erbjuds av en pensionsgivare i den nya medlemsstaten. Medlemsstaterna kan inte enskilt avhjälpa sådana frågor om flyttbarhet.

Kommissionen anser även att åtgärder på EU-nivå är det mest effektiva, eftersom det kan bidra till att avhjälpa konsekvenserna av marknadsfragmenteringen, särskilt när det gäller kostnader. Om inga åtgärder vidtas på EU-nivå, kommer tillgångsflödena sannolikt att förbli små och begränsade till nationella gränser med uteblivna stordriftsfördelar och konkurrensen skulle förbli begränsad till inhemska pensionsgivare. Individuella sparare skulle därför inte kunna dra nytta av de lägre priserna och bättre produktsortiment som skulle bero på effektivitetsvinster och avkastning på stora tillgångsflöden. Den legala fragmenteringen är dyr även för pensionsgivare, eftersom skillnader i nationell lagstiftning innebär extra kostnader för regelefterlevnad.

När det gäller proportionalitetsprincipen kan det konstateras att innehållet och formen av EU:s åtgärder inte får överskrida vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Därvid kan noteras att det redan är möjligt att erbjuda privata pensionsprodukter i alla medlemsstater. Jämfört med marknadspotentialen bidrar dock dessa produkter enligt kommissionen inte till att rikta tillräckligt med sparande mot kapitalmarknaderna och att uppnå kapitalmarknadsunionen. Förslaget syftar till att kanalisera en större andel av hushållens sparande bort från traditionella instrument, till exempel sparkonton, och mot kapitalmarknaderna. Vidare är egenskaperna hos vissa befintliga privata pensionsprodukter otillfredsställande, vilket även gäller gränsöverskridande flyttbarhet och tillhandahållandet av personliga pensionsprodukter. Vid valet mellan alternativen att inte vidta några åtgärder alls, att harmonisera nationella privata pensionssystem eller att fastställa det nu aktuella regelverket för PEPP-produkter, så framstår det sistnämnda alternativet enligt kommissionen som lämpligt för att uppnå målen i fördraget.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen har bjudit in berörda myndigheter och branschorganisationer att delta i en referensgrupp för att under förhandlingarnas gång lämna synpunkter och kommentarer. Förhandlingar om förslaget i rådsarbetsgrupp fortsätter med ett andra möte i början av september. Tidsplanen för förhandlingarna i Europaparlamentet är ännu inte känd.