

EU-specialudvalget for den finansielle sektor



Høringssvar til Finanstilsynet vedr. PEPP

Forsikring & Pension takker for muligheden for at afgive sine første bemærkninger til Kommissionens forslag om et paneuropæisk pensionsprodukt. Vi vil også gerne takke for den åbne dialog, Finanstilsynet har inviteret til i forbindelse med offentliggørelsen af Kommissionens forslag.

Vi er klar over, at Finanstilsynet er bundet af de frister, der følger af processerne i EU. Med da det er ferietid i Danmark, har vi haft vanskeligt ved at inddrage vores medlemmer i en grundig proces før afgivelse af disse første bemærkninger. Vi forbeholder os derfor mulighed for at vende tilbage med supplerende og uddybende bemærkninger på et senere tidspunkt, som kan indgå senere i forhandlingsprocessen.

Generelle bemærkninger

Overordnet set er Forsikring & Pension positive over for formålet med Kommissionens forslag, nemlig at øge pensionsopsparingen i hele EU. Derved opnås:

- en bæredygtig forsørgelse af fremtidens ældre i EU
- øget konkurrence på det europæiske marked for pension og
- tålmodig kapital, der kan bidrage til vækstskabende investeringer i EU

Forslaget har således målsætninger og konsekvenser i forhold til:

- at den enkelte forbruger/borger får bedre muligheder for at spare op til pension. Og dermed tage et medansvar for egen aldersforsørgelse
- at markedet vil få nye udbydere, og at den danske pensionssektor dermed vil kunne opleve nye konkurrenter på det danske marked, og mulighed for selv at udbyde pension på udenlandske markeder og i forhold til,
- at samfundsøkonomien bedres gennem dels en aflastning af de offentlige pensionsudgifter, dels gennem øgede vækstskabende investeringer

Forsikring & Pension bakker fuldt op om disse målsætninger. Samtidig ser vi i forslaget en række knaster, der vil kunne forhindre, at disse målsætninger realiseres. Vi ser frem til en konstruktiv dialog såvel nationalt som internationalt, for at få hævlet disse knaster af forslaget.

20.07.2017

Forsikring & Pension
Philip Heymans Allé 1
2900 Hellerup
Tlf.: 41 91 91 91
Fax: 41 91 91 92
fp@forsikringogpension.dk
www.forsikringogpension.dk

Anne Seiersen
Underdirektør
Dir. 41919070
ase@forsikringogpension.dk

Sagsnr. GES-2015-00313
DokID 343531

Det er Forsikring & Pensions opfattelse, at de største knaster er:

- at PEPP'en ikke bliver et egentligt pensionsprodukt, men et "forklædt" investeringsprodukt. Derved vil pensionsforsørgelsesbehovet for den enkelte borger ikke blive imødekommet. Det vil være til ulempe for såvel den enkelte borger som for samfundsøkonomien
- at forskellige reguleringsregimer for forskellige lande, udbydere og produkter vil føre til en uensartet forbrugerbeskyttelse og ulige konkurrencevilkår. Det vil være til ulempe dels for forbrugerne, dels for den danske pensionssektor.
- at forslagens krav om "leveringspligt" i alle EU-lande formentligt kun vil være muligt at leve op til for de helt store - og ofte amerikanske - kapitalforvaltere

Forsikring & Pension

Sagsnr. GES-2015-00313

DokID 343531

Uddybning af vores generelle bemærkninger

I det følgende vil vi uddybe vores generelle bemærkninger. Vi peger på de dele af kommissionens forslag, hvor vi mener, at det er afgørende med ændringer, for at forslaget vil være til fordel for såvel forbrugere, konkurrencedygtighed af den danske pensionssektor og for samfundsøkonomien.

Et egentligt pensionsprodukt

Det fremgår af forslagens definition (artikel 2), at en PEPP skal levere indkomst i pensionstilværelsen. Og det fremgår af side 7 i Explanatory Memorandum (EM), at PEPP'en skal øge dækningsgraden for fremtidens pensionister. Alligevel lades det op til de enkelte medlemslande at bestemme, dels om PEPP'en først kan udbetales ved alderspensionering (artikel 51), dels om der skal være restriktioner på genkøbsmulighederne i en PEPP (også artikel 51).

Desuden lades det op til den enkelte udbyder af en PEPP at bestemme, om PEPP'en skal udbetales som en livrente, en rate eller et engangsbetrag (artikel 52). Vi finder det stærkt problematisk, hvis et pensionsprodukt, der af EU er blevet blåstempelt som en "safe and affordable pension" i praksis ikke er andet end et simpelt og kortsigtet opsparings- eller investeringsprodukt. Det undergraver forbrugernes tillid til og forståelse af rigtige pensionsprodukter. Og det reducerer det medansvar for egen alderdomsforsørgelse, der er formålet med PEPP'en. Det er hverken i den enkelte forbrugers interesse eller til gavn for samfundsøkonomien. Og det er i strid med intentionerne, som de kommer til udtryk på side 1 i "Explanatory memorandum".

Vi foreslår derfor, at den danske stat arbejder for, at før et opsparings- eller investeringsprodukt kan betegnes en PEPP, skal produktet dels først kunne komme til udbetaling ved alderspensionering (sædvanlig udbetalingsalder i det land, som opsparingen er foretaget i), dels have genkøbsrestriktioner. Desuden bør Danmark arbejde for, at en PEPP i udgangspunktet skal udbetales som en løbende ydelse - som minimum en ratepension. Alt andet vil være i modstrid med regeringen og folketingets politik i forhold til det danske pensionssystem. Og i strid med OECD's anbefalinger.

Da et af hovedformålene med PEPP-initiativet er at øge den internationale konkurrence, må det forventes, at der vil komme grænseoverskridende pensionsvirksomhed på det danske pensionsmarked. Det er i dansk interesse, at disse PEPP-pensionsprodukter indeholder de helt centrale pensionskarakteristika, vi lægger vægt på det danske pensionssystem; løbende - gerne livslang pensionsudbetalinger og tidligste udbetalingstidspunkt 3-5 år før folkepensionsalderen. Regler

som fradragsberettigede pensionsprodukter udbudt af pensionsudbydere i Danmark i dag skal leve op til.

Forsikring & Pension

Ellers ser vi en risiko for, at vi undergraver det yderst veludviklede og internationalt anerkendte danske pensionsystem. Det vil ske, hvis vi gennem en EU-blåstempling af kortsigtede investeringsprodukter signalerer til forbrugerne, at disse produkter udgør en fuldgod erstatning for de kendte danske pensionsprodukter. Kortsigtede investeringsprodukter har en helt klar berettigelse, men de må i en pensionsmæssig sammenhæng betragtes som discount produkter.

Sagsnr. GES-2015-00313

DokID 343531

Ens forbrugerbeskyttelse og lige konkurrence

Mange forbrugere finder desværre ikke pension særligt interessant. For at gøre det nemmere for den enkelte forbruger at handle i sin egen interesse, er det Kommissionens mål, at PEPP'en bliver et simpelt produkt, der er let at forstå for den enkelte forbruger.

Imidlertid ser det ud til, at den målsætning kan være truet af den samtidige målsætning om, at flest mulige udbydere (underlagt forskellige reguleringsregimer) skal kunne udbyde PEPP'en.

I praksis vil en PEPP således ikke bare være en PEPP. Der vil findes mange forskellige slag PEPP'er, der fra et forbrugerperspektiv vil være ret forskellige, bl.a. - som vi læser forslaget - i forhold til niveauet af forbrugerbeskyttelse. Det er vigtigt, at forbrugerne får en klar forståelse af konsekvenserne af at købe en PEPP hos den ene type udbyder frem for den anden. Således vil en PEPP fra et forsikringsselskab formentligt skulle indeholde et forsikringselement, mens det typisk ikke vil være tilfældet for en PEPP udbudt af en bank.

Et andet og forbundet aspekt i forhold til de mange forskellige reguleringsregimer en PEPP kan udbydes under, vurderer vi er, at der med stor sandsynlighed vil blive tale om ulige konkurrencevilkår for de forskellige udbydere.

Ulighed mellem udbydere fra forskellige lande

Uligheden kan opstå mellem udbydere fra forskellige lande, der alle udbyder PEPP på samme marked. Princippet i den finansielle EU-regulering om hjemlandstilsyn betyder, at det er udbyderens hjemland, der er afgørende for, hvilken regulering og hvilket tilsyn den enkelte udbyder er underlagt. Og selvom det er målsætningen i EU at harmonisere den finansielle regulering landene imellem, må vi erkende, at det mål endnu ikke er nået. Og endnu større er forskellene nok, når det kommer til de nationale tilsynsmyndigheders tilsynspraksis. Risikoen for tilsyns-arbitrage landene imellem synes at være yderst reel.

Ulighed mellem forskellige typer udbydere

Uligheden kan også opstå mellem forskellige typer udbydere. Et velkendt eksempel er kapitalkravene i henholdsvis Solvens II-direktivet og IORP II-direktivet. Denne forskel vil være afgørende for forbrugerbeskyttelse af forbrugere, der køber garanterede pensionsprodukter.

Ulighed mellem forskellige individuelle pensionsprodukter

Uligheden kan også opstå mellem forskellige produkter. Er en PEPP udbudt på det danske marked underlagt et andet og mere attraktivt reguleringsregime end øvrige individuelle pensionsprodukter på det danske marked, vil det give PEPP'en en konkurrencefordel. Afhængig af en række af de øvrige forhold i PEPP-reguleringer vil det i værste fald kunne føre til, at danske pensionselskaber ikke gives mulighed for at tilbyde pension til danskerne på konkurrencedygtige vilkår.

Ulighed i skattebehandling

Kommissionens forslag er ledsaget af et forslag til en anbefaling af skattebehandlingen af PEPP's. Vores overordnede bemærkning hertil er igen, at der skal sikres lige konkurrencevilkår mellem udbydere fra forskellige lande, mellem forskellige typer udbydere og mellem forskellige individuelle pensionsprodukter med samme egenskaber.

* * *

Som det fremgår af ovenstående, mener vi, at sikring af lige konkurrencevilkår er meget vigtigt for den danske holdning til Kommissionens forslag. Det er vigtigt i forhold til forholdene på det danske pensionsmarked og dermed pensionssystemet som sådan. Og det er vigtigt for at give danske udbydere mulighed for at bruge deres omfattende erfaring og ekspertise til også at tilbyde pension i andre lande.

Det fremgår af side 1 i EM, at PEPP-forlaget vil "ensure a level playing field". Det håb deler Forsikring & Pension. Risiko for ulige konkurrence vil efter vores mening tydeligt kunne illustreres, hvis man opstiller eksempler på situationer med grænseoverskridende virksomhed, mobile arbejdere og leverandørskift mellem forskellige typer leverandører. Vi vurderer, det vil være en nyttig øvelse at opstille disse eksempler og anvende reglerne i Kommissionens forslag. Derved vil konsekvenser og uafklarede spørgsmål blive meget tydelige, hvilket er første forudsætning for en afklaring.

Vi foreslår derfor, at Danmark i de videre forhandlinger af forslaget beder Kommissionen om at eksemplificere eller endnu bedre dokumentere, at der opnås en "level playing field" eventuelt gennem en række konkrete scenarier/cases. Spørgsmålet om "level playing field" er uløseligt forbundet med spørgsmålet om ensartet forbrugerbeskyttelse uanset udbyderens hjemland, og uanset om udbyderen er et forsikringselskab, en pensionsfond, en bank, en investeringsforening el. lign.

"Leveringspligt"

Det følger af forslaget artikel 13, at en PEPP-udbyder skal oprette en særlig "compartment" for hvert land, udbyderen har kunder i. Hvis en af udbyderens kunder flytter til et andet land, skal udbyderen åbne en compartment for dette land også. Oprettelsen af compartments skal sikre, at reglerne - herunder skatte-reglerne i kundens "indbetalingsland" respekteres. Det fremgår eksplicit, at en udbyder er forpligtet til at åbne en compartment, når kunden beder om det. Vi forstår, at den enkelte udbyder, når overgangsperioden på 3 år er overstået, skal kunne servicere kunder i alle EU's 27 lande. Det indebærer bl.a., at udbyderen, jf. artikel 27, er forpligtet til at give kunderne koncis og personificeret information om det enkelte lands nationale pensionssystem og om relevant "social and labour law" og om landets skattelovgivning.

Det vil være en uoverkommelig opgave for de fleste udbydere af individuelle pensioner i Danmark - og i de fleste andre europæiske lande - at leve op til denne leveringspligt. Dette meget omfattende krav har derfor som meget sandsynlig konsekvens, at alene meget få og meget store udbydere vil kunne bære omkostningerne ved at tilbyde PEPP's. Isoleret betraget giver det muligvis ikke anledning til politisk bekymring. Men kombineres dette scenarie med et scenarie, hvor der ikke sikres lige konkurrencevilkår mellem en PEPP og eksisterende pensionsprodukter i Danmark, kan den ultimative markedskonsekvens være, at danske udbydere af individuelle pensioner reguleres ud af det danske marked.

Det mener vi ikke vil være i Danmarks interesse på længere sigt. Og det vil være i strid med forslaget intention, jf. EM om, at forslaget skal give forbrugerne et større udvalg af udbydere af individuelle pensioner.

Vi foreslår derfor, at dette krav ændres, så den enkelte PEPP-udbyder selv bestemmer - og skiltes tydeligt med - hvilke lande, udbyderen tilbyder compartments for. Skal kunden flytte til et land, som selskabet ikke tilbyder en compartment for, kan forslaget til forordning ændres, så kunden får en ekstraordinær flyttemulighed til anden udbyder. Denne mulighed skal ikke være afhængig af de 5 årsfrister, der i øvrigt opereres med i forslaget for flytteret.

Specifikke bemærkninger og spørgsmål til forslagens bestemmelser

I det nedenstående knytter vi en række konkrete kommentarer og spørgsmål til de enkelte dele af Kommissionens forslag. Vi opfordrer til, at Danmark søger disse spørgsmålet afklaret i det kommende arbejde.

Side 6 i EM, 1. afsnit: Her står der, at de fleste individuelle pensioner i EU i dag ikke falder under europæisk regulering som eksempelvis IDD eller MiFID. Denne observation er ikke gældende for det danske marked, og fra et dansk perspektiv (hvor de individuelle pensioner udbydes af banker (reguleret af CRD4) og forsikringsselskaber og tværgående pensionskasser (reguleret af SII)), kan det undre, hvis observationen er rammende for de øvrige EU-lande. Har Finanstilsynet mulighed for at søge denne observation begrundet?

Side 6, sidste afsnit: Her står, at corporate clients, der driver virksomhed i flere lande, kan bruge PEPP'en som en "EU-wide personale pension for their employees". Forsikring & Pension opfordrer Finanstilsynet til at få afklaret og få tydeliggjort, om en PEPP alene kan tilbydes som en individuel og frivillig pensionsordning. Eller om intentionen også er, at en PEPP kan tilbydes af arbejdsgivere til deres ansatte som en del af aflønningspakken enten frivilligt eller obligatorisk. Det gør en betydelig forskel i vurderingen af effekten på det danske marked af PEPP-forslaget, om det alene vil få betydning for den relativt lille andel af de danske pensioner, der er individuelt tegnet. Eller om det også kan få betydning for de mange pensionsordninger, der er etableret som led i et ansættelsesforhold.

Artikel 2, nr. 9: Hvad menes der med, at PEPP-ydelser kan udbetales "by reference to ... the expectation of reaching retirement"?

Artikel 2, nr. 13: Kan drawdown payments ske i akkumuleringsperioden eller tænkes der alene på dekululeringsperioden?

Artikel 6, nr. 5: Hvad sker der med kunderne, hvis EIOPA trækker autorisationen tilbage?

Forsikring & Pension

Sagsnr. GES-2015-00313

DokID 343531

Artikel 16: Det fremgår, at kunderne skal kunne flytte deres "accumulated assets" mellem compartments. Det er uklart for os, hvad konsekvensen er af at flytte værdien af pensionsopsparingen mellem compartments. Grunden til, at der skal etableres compartments er vel, at de rettigheder og regler, herunder skatte-regler, der er i et givet land, hvor opsparingen foretages, skal administreres i den enkelte compartment? Skift mellem compartments må i givet fald kunne kræve eksempelvis skatteberigtigelse i det land, som den compartment, kunden flytter ud af, hører til. Umiddelbart er det Forsikring & Pensions vurdering, at der ikke er brug for at kunne flytte mellem compartments.

Artikel 19: Det samlede reguleringsregime for PEPP-udbydere bliver komplekst. Danske pensionselskaber skal således leve op til de eksisterende regler i såvel Solvens II-direktivet som IDD-direktivet for al deres virksomhed, og derudover leve op til PEPP-forordningen for de PEPP-produkter, de må ønske at udbyde. Det bliver vanskeligt og omkostningsfuldt for såvel selskaber som tilsynsmyndigheder m.v. at navigere i et krydsfelt af regulering bestemt dels af, hvilken type udbyder, der er tale om, dels af hvilket produkt, der er tale om.

Forsikring & Pension har desværre intet løsnings- eller forbedringsforslag i forhold til denne problemstilling. Vi finder det vigtigt med en god og tæt dialog mellem myndigheder og branche for at sikre, at udbydere ikke uforvarende farer vild i denne reguleringslabyrinth.

Efter vores foreløbige gennemlæsninger af forslaget er vi i tvivl om, om henvisningerne i artikel 19a er rigtige. De synes i hvert fald at føre til omfattende dobbeltregulering af en række forhold, idet disse allerede er reguleret i IDD.

Vi undres desuden generelt over artikel 19a. Som vi læser den, står der, at IDD-omfattede udbydere er underlagt IBIP's kapitlerne i IDD. De danske pensionselskaber er i praksis undtaget fra disse kapitler, da pensionsprodukter ikke er omfattet af PRIIP's-reglerne. Denne forordning definerer eksplicit et pensionsprodukt. Og forslaget til anbefaling om beskatning af PEPP's lægger op til, at PEPP's skal have den samme særlige fordelagtige skattebehandling som nationalt anerkendte pensionsprodukter. Dermed bør alle forudsætninger for ikke at være omfattet af PRIIP's- og IBIP's-regler være opfyldt også for PEPP's. Men dette forordningsforslag definerer de pågældende produkter ind i disse regelsæt. Det forekommer inkonsistent.

Artikel 22, nr. 1: Som i andre "product oversight and governance" regler følger det, at udbyderen har omfattende, løbende forpligtelser ift. at holde øje med enhver begivenhed, der kan påvirke den potentielle risiko på "target market". Da det er et krav, at enhver PEPP-udbyder skal tilbyde at åbne compartments for ethvert EU-land, indebærer dette krav så, at en udbyder skal holde øje med enhver risiko på ethvert marked i alle EU-landene? Det forekommer at være en meget stor opgave, der alene vil kunne løftes af meget store PEPP-udbydere.

Artikel 23: Jf. vores kommentarer til artikel 19 forekommer det inkonsistent at anvende PRIIP-KID som skabelon for en PEPP-KID, da pensionsprodukter netop er undtaget fra PRIIP-reglerne. Formentligt fordi det er vurderet, at PRIIP-KID'en ikke er særligt velegnet til pensionsprodukter.

Artikel 27: Kan enhver borger i ethvert land købe en PEPP hos en hvilken som helst udbyder? Hvem bestemmer hvilken compartment kunden skal placeres i? Er der noget til hinder for, at en svensker vælger en ungarsk udbyder og beder om at komme ind i den portugisiske compartment? Hvilket lands regler gælder da?

Artikel 27, 3, c: I forlængelse af vores betænkeligheder ved "leveringspligten" i alle EU-lande, er vi i tvivl om rækkevidden af informationskravet om, at en PEPP-udbyder skal holde en kunde informeret om lovændringer, der kan påvirke den indgåede aftale.

Artikel 28: I nr. 1 omtales indbetalinger på en PEPP fra en 3. part. Kan det eksempelvis være en arbejdsgiver?

Ifølge nr. 2 skal kommissionen i "delegated acts" fastsætte regler for de forudsætninger, der skal anvendes til beregning af pensionsprognoser ift. nominelt investeringsafkast, årlig inflationstakt og fremtidig lønudvikling. Da disse faktorer ikke udvikler sig ens i alle EU-lande, er vi af den forståelse, at "delegated acts" alene skal fastsætte en metode for nationalt fastsatte "samfundsforudsætninger". Vi foreslår, at dette søges bekræftet i de forestående drøftelser. Det bør desuden overvejes, hvordan der sikres sammenlignelighed mellem prognoser for PEPP's underlagt dette regelsæt og andre individuelle pensionsprodukter underlagt nationale prognoseregler. Det er umiddelbart Forsikring & Pensions vurdering, at det tjener forbrugerne bedst, at der anvendes samme samfundsforudsætninger for prognoser for PEPP's, som for andre nationalt udbudte individuelle pensioner.

Artikel 34: Det forekommer at være meget restriktivt, at forbrugerne kun må tilbydes 5 investeringsprofiler.

Artikel 37: Det er ikke tydeligt, om formuleringen i artiklen betyder, at der skal være en egentlig garanti i den forstand, de kendes fra traditionelle danske pensionsprodukter. Og som den danske regering har opfordret pensionsbranchen til at reducere omfanget af. Er der garantier tilknyttet et pensionsprodukt, viser de danske erfaringer, at det komplicerer skift af leverandør. På grund af spørgsmålet om værdiansættelse af garantien. Og på grund af behovet for mere omfattende rådgivning.

Forsikring & Pension mener ikke, at der skal være et krav om en sådan garanti. Det bør være muligt at udbyde PEPP's med garantier og PEPP's uden garantier. Det bør være tydeligt for forbrugerne, om der er en garanti tilknyttet PEPP'en. Og hvis der er en garanti, bør der være knyttet de samme solvenskrav til denne garanti uanset udbyder. Ellers vil der være uens forbrugerbeskyttelse og konkurrencevilkår.

Artikel 42: Forsikring & Pension støtter, at en PEPP kan have tilknyttet forsikringsdækninger. Generelt er det et krav, at der skal være et forsikringselement i de produkter, danske forsikringselskaber tilbyder. Forsikringsdækninger ved død og invaliditet er væsentlige elementer i mange landes pensionsordninger. Det vil være til fordel for såvel forbrugere eller samfundsøkonomien, såfremt PEPP'er også indeholder disse dækninger.

Artikel 45, nr. 2: Det forekommer unødigt restriktivt, at der ikke kan ske leverandørskifte hyppigere end hvert 5. år. Det bør være muligt for udbyderen at tilbyde hyppigere skift, hvis leverandøren ønsker det.

Artikel 46: Det forekommer meget detaljeret at fastlægge meget specifikke og meget korte tidsfrister for sagsbehandlingen i forbindelse med leverandørskifte. Det vil ikke altid være til kundens fordel, at udbyderen skal realisere aktiver med så kort varsel, som foreslået i direktivet.

I artikel 46, nr. 3 (a), tales om "assets that are being switch". Forsikring & Pension har svært ved at forestille sig, at PEPP-kunden skal have de underliggende aktiver med til en ny udbyder. Der må alene være tale om, at værdien af aktiverne skal overføres. Det bør præciseres.

I artikel 51, nr. 2, lades det være op til det enkelte medlemsland at beslutte, om udbetaling af en PEPP forudsætter, at kunden når pensionsalder. Det bør være obligatorisk.

* * *

Som nævnt indledningsvis vil Forsikring & Pension formentligt have flere synspunkter, når vi har haft mulighed for efter ferien at drøfte Kommissionens forslag med vores medlemmer.

Giver vores kommentarer anledning til spørgsmål uddyber vi naturligvis gerne.

Med venlig hilsen

Anne Seiersen