



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.2.2012
SWD(2012) 8 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af konsekvensanalysen

Ledsagedokument til

HVIDBOG

En dagsorden for tilstrækkelige, sikre og bæredygtige pensionssystemer

{COM(2012) 55 final}
{SWD(2012) 7 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af konsekvensanalysen

Ledsagedokument til

HVIDBOG

En dagsorden for tilstrækkelige, sikre og bæredygtige pensionssystemer

RESUMÉ

1. Proceduremæssig baggrund:

I 2009 indså Europa-Kommissionen, på baggrund af befolkningens tiltagende aldring, den økonomiske krise og et årti, hvor der var sket betydelige ændringer af pensionssystemerne i mange medlemsstater, at der var behov for at åbne en debat om, hvorledes de pensionsmæssige rammer på EU-plan bedst kunne opdateres for at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser for at sikre, at deres borgere kan nyde godt af tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensionssystemer, både nu og i fremtiden.

I sine politiske retningslinjer for den nuværende Kommission, fremsat i september 2009, sagde formand Barroso derfor: "Vi er nødt til at sikre, at pensionerne fungerer, som de skal, og giver den maksimale støtte til nuværende og kommende pensionister, herunder også til udsatte befolkningsgrupper." Senere fik kommissionsmedlem László Andor af formanden pålagt den opgave at samarbejde med andre kommissionsmedlemmer om at udarbejde forslag til sikring af Europas pensionssystemer.

Europa-Kommissionen gennemførte en række arbejder for at kortlægge og bestemme det fulde omfang af de for øjeblikket ret fragmentariske EU-"rammer" for pensioner, og finde ud af, om der var behov for at forbedre disse rammer for at kunne yde medlemsstaterne tilstrækkelig støtte. Dette førte til en offentlig høring omkring den bredt anlagte grønbog om pensioner, der blev offentliggjort den 7. juli 2010.

Grønbogen tog udgangspunkt i en integreret tilgang på tværs af økonomiske, sociale og arbejdsmarkedsmæssige politikker og politikker vedrørende finansmarkederne og anerkendte de sammenhænge og synergier, der findes mellem pensioner og den overordnede Europa 2020-strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. I grønbogen bemærkes det, at det ganske vist er medlemsstaterne, der har ansvaret for pensionssystemerne, men at de nationale pensionssystemer understøttes af en række aktiviteter på EU-niveau, der spænder fra politisk koordinering til regulering, da en række fælles temaer bør tages op på en koordineret måde. Det gælder bl.a. det indre markeds funktion, kravene i stabilitets- og vækstpagten og spørgsmålet om overensstemmelse mellem pensionsreformer og Europa 2020-strategien.

Et ledsagedokument, der blev offentliggjort samtidig med grønbogen, dækkede EU's nuværende lovgivningsmæssige rammer, andre former for regulering, og den politiske koordination, og beskrev således bl.a. resultaterne af en kortlægning af private pensioner, foretaget af de nationale regulerende organer på pensionsområdet via Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger.

I sit arbejdsprogram for 2011 bebudede Kommissionen en hvidbog om pensioner for at videreudvikle støtten på EU-niveau til medlemsstaternes håndtering af deres pensionssystemer, baseret på høringen om grønbogen.

I denne konsekvensanalyse drøftes forskellige politiske løsningsmuligheder for en sådan hvidbog, der foreslår udvikling af en helhedsorienteret ramme og strategi på EU-plan til støtte for medlemsstaternes opnåelse af tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner.

2. Problemformulering

At sørge for tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner er medlemsstaternes ansvar, og EU's rolle har således hidtil været at yde en begrænset og ret fragmentarisk støtte. Pensioner bliver imidlertid et stadig mere komplekst spørgsmål og i stadig stigende grad et anliggende af fælles EU-interesse.

Pensioner er den vigtigste indtægtskilde for en stor og voksende del af EU's borgere (ca. en fjerdedel). Pensioner er derfor af afgørende betydning for opretholdelse af pensionisters levestandard og forebyggelse af fattigdom blandt ældre. Ud over at være af afgørende betydning for de sociale forhold, er pensionssystemer også en vigtig samfundsøkonomisk faktor. Da ca. 10 % af EU's BNP (2010) går til pensioner, udgør de en væsentlig del af de offentlige udgifter. Desuden har udformningen af pensionssystemer og de incitament, som disse giver for tidligere eller senere tilbagetrækning, stor indflydelse på beskæftigelsen og dermed på den økonomiske vækst. Hvor private pensionsordninger er meget udbredte, vil pensionsfonde desuden optræde som institutionelle investorer og dermed være væsentlige aktører på de finansielle markeder.

Pensioner har stor virkning, ikke blot på de offentlige budgetter, arbejdsmarkederne og de finansielle markeder og den samlede økonomi i medlemsstaterne, men også på forholdene i EU, herunder euroens stabilitet.

For medlemsstaternes vedkommende har den økonomiske krise og udsigterne til lavere vækst gjort det sværere at klare de store udfordringer, som befolkningens aldring medfører. Desuden er tilvejebringelsen af pensioner blevet mere kompleks og i højere grad afhængig af, at arbejdsmarkederne og de finansielle markeder fungerer godt. Dette er resultatet af den betydelige indsats, som medlemsstaterne i det seneste tiår har gjort for at tilpasse pensionerne bedre til den udfordring, som aldringen indebærer, ved nøje at sammenkæde pensionsrettigheder med de bidrag, der er ydet gennem hele arbejdslivet, og ved at opfordre folk til at forblive længere på arbejdsmarkedet og supplere de offentlige pensioner med private fondsbaserede pensionsordninger.

På EU-plan er risikoen for utilstrækkelige, ikke-bæredygtige eller usikre pensionssystemer i de enkelte medlemsstater ved at udvikle sig til et spørgsmål af fælles EU-interesse. Dette skyldes først og fremmest, at befolkningens accelererende aldring har vist sig sværere at tackle på grund af den økonomiske tilbagegang, forværringen af de offentlige budgetter og gældskrisen, og dette påvirker den fælles valuta og den generelle sociale og økonomiske velfærd i EU.

Tilfredsstillende pensionsreformer i medlemsstaterne vil således være afgørende for EU's evne til at nå to ud af de fem mål, der er fastsat i Europa 2020-strategien, nemlig dels målet for beskæftigelsesfrekvens (75 % af de 20-64-årige i beskæftigelse), hvilket i de fleste medlemsstater vil kræve en langt højere deltagelse af ældre arbejdstagere, dels målet for reduktion af fattigdommen (mindst 20 millioner færre fattige eller personer med risiko for fattigdom og social udstødelse), under hensyntagen til den særlige risiko for fattigdom blandt ældre.

For at sikre, at EU kan tilbyde tilstrækkelig støtte til medlemsstaternes bestræbelser i denne nye situation, hvor tilvejebringelsen af pensioner er blevet mere kompleks, og hvor der er en

voksende fælles EU-interesse i pensionsspørgsmålet, er EU nødt til at bevæge sig bort fra den hidtidige noget usammenhængende ad hoc-strategi og over imod en mere omfattende og integreret ramme for pensionspolitikker til støtte for medlemsstaterne. Denne strategi er baseret på en forståelse af, at beslutninger vedrørende pensioner, herunder beslutningen om at forlade arbejdsmarkedet, er resultatet af en kompleks proces, der er betinget af individuelle og familiemæssige forhold såvel som af makroøkonomiske og institutionelle variable.

Gennem en bedre sammenkædning af de forskellige former for politisk koordination og regulering af relevans for pensioner, samtidig med en vis justering af deres fokus, omfang og rækkevidde og tilføjelse af nogle hensigtsmæssige nye initiativer, kan EU i væsentlig grad øge de europæiske tiltags merværdi. Dette ville også give EU bedre mulighed for at tackle medlemsstaternes fælles bekymringer ved at forhindre eller eventuelt mildne risikoen for negative afsmittende virkninger af pensionsproblemer i de enkelte medlemsstater. Dette kan opnås ved i højere grad at samle eksisterende beføjelser vedrørende regulering og politisk koordination og anvende dem på en mere koordineret måde som elementer i en helhedsorienteret EU-tilgang.

Formålet med denne konsekvensanalyse er at bestemme, hvorledes eksisterende aktiviteter bør tilpasses, hvorledes supplerende initiativer bør udformes, og hvilke mekanismer der skal til for at koordinere dem til en integreret strategi til støtte for medlemsstaterne. Et centralt spørgsmål er, hvor stor vægt der - på nuværende stadium af overgangen til en mere helhedsorienteret tilgang - bør lægges på lovgivning og bindende regulering.

Blandt dem, der berøres mest af denne proces, kan nævnes medlemsstaterne og andre vigtige interessenter, der er involveret i processer vedrørende politisk koordination og regulering med Kommissionens tjenestegrene. De endelige modtagere vil være borgerne, der får fordel af politikker, der hjælper medlemsstaterne, så de bedre bliver i stand til, både nu og i fremtiden, at yde pensioner, der er både tilstrækkelige, bæredygtige og sikre.

Konsekvensanalysen vil, i overensstemmelse med hvidbogens natur, først og fremmest fokusere på den af EU tilføjede merværdi for medlemsstaterne og de vigtigste interessenter. Virkningerne for borgerne kan ikke vurderes præcist på nuværende tidspunkt, da de vil afhænge af, i hvilket omfang medlemsstater og interessenter udnytter de forbedrede EU-støtteforanstaltninger til at forbedre politikker og praksis, der har betydning for ydelsen af pensioner.

Desuden udelukker denne konsekvensanalyse ikke, at der gennemføres yderligere konsekvensanalyser af enkeltforanstaltninger i de samlede pakker, hvis dette i særlige tilfælde skulle vise sig nødvendigt til opfølgning af hvidbogen.

3. Analyse af nærhedsprincippet

Selv om pensionspolitikker hovedsagelig er medlemsstaternes ansvar, spiller EU en understøttende rolle.

I takt med den voksende indbyrdes sammenhæng, der f.eks. er trådt tydeligt frem under den nuværende gældskrise, kan en forfejlet pensionspolitik i et eller flere lande få en afsmittende virkning med negative konsekvenser for euroens stabilitet og EU's økonomiske ydeevne.

Desuden kan uhensigtsmæssige pensionspolitikker, på grund af folks større mobilitet, også få direkte konsekvenser for de sociale sikringssystemer i andre EU-lande.

Som følge heraf er pensioner i stigende grad ved at blive et anliggende af fælles EU-interesse, og dette var begrundelsen for de landespecifikke henstillinger om pensioner, som Det Europæiske Råd godkendte den 24. juni 2011 som led i Europa 2020-strategien.

Medlemsstaternes evne til at efterkomme disse henstillinger ville blive positivt påvirket af en øget støtte via EU-politikker på alle områder af relevans for pensioner. Men EU har hidtil ikke været i stand til at samle sin vifte af aktiviteter og beføjelser på pensionsområdet til en omfattende, sammenhængende og fuldt koordineret ramme med fokus på at hjælpe medlemsstaterne i deres bestræbelser på at yde deres borgere tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner. Hvis dette bliver en realitet, således som det vil blive foreslået i hvidbogen, vil det være med til i væsentlig grad at øge merværdien af EU's støtte til medlemsstaterne på pensionsområdet.

4. Målene for EU's initiativ

Denne konsekvensanalyse beskriver - baseret på analysen i grønbogen og andet vigtigt arbejde - den hidtidige udvikling af pensionspolitikker og -processer på EU-niveau som værende ret fragmentarisk, og der argumenteres for, at der nu er behov for at opbygge en omfattende, integreret politisk ramme og strategi for de fremtidige pensioner i EU. Dette mål blev støttet under grønbogs-høringen, der viste, at interessenterne i allerhøjeste grad går ind for den nye, helhedsorienterede tilgang, som kommer til udtryk i grønbogen.

Da EU i stigende grad er bekymret over vanskelighederne med på mellemlang og lang sigt at sikre tilfredsstillende pensioner, og over den potentielle risiko for, at pensionspolitikken slår fejl i nogle medlemsstater, må der på EU-plan udvikles mere effektive måder til at støtte politikken på nationalt plan.

Dette fører til det **generelle mål** for hvidbogen om pensioner, nemlig at "*Yde medlemsstaterne en mere effektiv støtte i deres bestræbelser for at gøre pensionssystemerne tilstrækkelige, sikre og bæredygtige*".

Mere specifikt skal der udvikles politiske retningslinjer på EU-plan, for så vidt angår de to mest effektive måder, hvorpå medlemsstaterne kan tackle de pensionsudfordringer, som de står over for, nemlig (1) *at opnå en bedre balance mellem antal år på arbejdsmarkedet og på pension (dvs. at hæve den faktiske pensionsalder)* og (2) *at øge private pensionsordningers bidrag til pensionerne, så disse får en tilstrækkelig størrelse*. Desuden må EU (3) *styrke sine overvågnings- og koordinationsværktøjer*, navnlig ved at udvikle et system til overvågning af pensioners tilstrækkelighed sideløbende med overvågningen af pensionssystemers finansielle bæredygtighed (se tabel 1).

Tabel 1: Mål og politikområder

Overordnet mål	Specifikke mål og politikområder
At yde medlemsstaterne en mere effektiv støtte i deres	1 Hjælpe medlemsstaterne med at opnå en bedre balance mellem antal år på arbejdsmarkedet og på pension Politikområder: <ul style="list-style-type: none">➤ Reform af pensionssystem➤ Folks mulighed for at blive længere på arbejdsmarkedet

bestræbelser for at tilvejebringe tilstrækkelige pensionsydelse, der samtidig er sikre og bæredygtige set på baggrund af befolkningens aldring og presset på de offentlige finanser.	<p>2 Hjælpe medlemsstaterne med at øge den supplerende¹ private pensionsopsparings bidrag til pensionerne, så disse får en tilstrækkelig størrelse</p> <p>Politikområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Supplerende private pensioners dækning og omkostningseffektivitet ➤ Supplerende private pensioners sikkerhed ➤ Muligheden for overførsel af supplerende pensioner² <p>3 Styrke EU's overvågnings- og koordinationsværktøjer på pensionsområdet</p> <p>Politikområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Koordineret overvågning af pensioners tilstrækkelighed, bæredygtighed og sikkerhed ➤ Udarbejdelse af sammenhængende politik på EU-niveau
--	---

Dette er de tre specifikke mål, og disse kan desuden hver især siges at relatere til de politikområder, der skal samles i en helhedsorienteret ramme på EU-plan.

For at opnå en bedre balance mellem antal år på arbejdsmarkedet og på pension, vil det være afgørende med en kombination af pensionsreformer og arbejdsmarkedsforanstaltninger, der forøger folks mulighed for at blive længere på arbejdsmarkedet. For at øge den supplerende private pensionsopsparings bidrag til pensionernes tilstrækkelighed, vil det være vigtigt at overvåge sådanne private pensioners dækning og omkostningseffektivitet samt deres sikkerhed og flytbarhed. For at styrke EU's overvågnings- og koordinationsværktøjer vil det være vigtigt at etablere en koordineret overvågning af pensioners tilstrækkelighed, sikkerhed og bæredygtighed og desuden at sikre udarbejdelsen af en sammenhængende politik på EU-plan.

5. Politiske løsningsmodeller

I denne konsekvensanalyse sammenlignes tre løsningsmodeller, idet der fuldt ud tages hensyn til resultaterne af høringen om grønbogen og det fokus på pensioner, der kommer til udtryk i de landespecifikke henstillinger for 2011, udarbejdet inden for rammerne af Europa 2020-strategien.

Den **første model** ("status quo") ville være at fortsætte som hidtil, hvor EU tager sig af pensionsrelaterede spørgsmål på en ret snæver måde, sag for sag. Der ville ikke være en fælles vision af, hvorledes man sikrer tilstrækkelige pensioner for EU som helhed.

EU-rammerne ville ændres gradvis, men bortset fra styringsrammen i Europa 2020-strategien, ville der kun blive gjort en ringe indsats, om overhovedet nogen, for at integrere de forskellige relevante politikområder eller for at tilpasse styringsrammen til medlemsstaternes behov, der løbende udvikler sig, efterhånden som pensionssystemerne ændres. Så selv om visse beskæftigelsesaspekter og spørgsmål vedrørende pensioners mindstestørrelse ville være indbefattet i Europa 2020, sammen med spørgsmål vedrørende offentlige finanser, så ville de ikke nødvendigvis blive behandlet på en integreret måde. Desuden ville overvejelser om

¹ Udtrykket "supplerende privat pensionsopsparing" dækker både søjle 2 og søjle 3-pensioner, dvs. både arbejdsmarkedsrelaterede ordninger og supplerende individuelle pensionsordninger.

² Supplerende pensioner er den etablerede EU-term for arbejdsmarkedspensioner.

private pensioners sikkerhed og omkostningseffektivitet, som i takt med deres voksende andel af den samlede pensionsindkomst får stadig større betydning, fortsat være adskilt fra overvejelser om tilstrækkelighed og bæredygtighed. Koordinatorerne af den økonomiske politik ville først og fremmest se på pensioner ud fra de offentlige finansers synspunkt og hovedsagelig fokusere på de direkte udgifter til offentlige pensioner, mens de indirekte udgifter til skattefritagelse for private pensioner ville få mindre opmærksomhed. Kun den politiske koordination på socialsikringsområdet ville fuldt ud fokusere på alle konsekvenser for pensioners tilstrækkelighed og forsøge at tage højde for alle pensionstypers bidrag til den samlede pensionspakke. Der ville imidlertid ikke ske nogen integration med de tilsvarende betragtninger vedrørende bæredygtighed og sikkerhed.

Den **anden model** ("helhedsorienteret eller integreret, bred tilgang") består af to delmodeller, der hver især repræsenterer omfattende pakker af politiske foranstaltninger: IIa og IIb. Det er vigtigt at understrege, at begge disse pakker er opbygget omkring en helhedsorienteret tilgang til pensioner, hvilket betyder, at der tages fat på alle politikområder samtidig, med fuld udnyttelse af synergier og kortlægning og afbalancering af fordele og ulemper. Begge disse delmodeller samler en bred vifte af eksisterende og nye politiske initiativer i et centralt politikdokument (en hvidbog), med det formål at skitsere en fælles vision for tilstrækkelige, sikre og bæredygtige pensioner og opbygge den nye EU-ramme for at sikre opfyldelsen af dette vigtige politiske mål i løbet af de kommende år.

Disse delmodeller er opbygget parallelt. De kombinerer instrumenter vedrørende regulering, politisk koordination og finansielle initiativer i deres respektive foranstaltningspakker, og disse påregnes iværksat i løbet af perioden 2012-2014.

- Under det specifikke mål 1 om at hjælpe medlemsstaterne med at opnå en bedre balance mellem antal år på arbejdsmarkedet og på pension, og på politikområdet reform af pensionssystemer, forsøger begge delmodeller at tage fat på spørgsmålet om ligestilling mellem kvinder og mænd på pensionsområdet, at reducere hyppigheden af tidlig pensionering, at vurdere medlemsstaters specifikke reformbehov og at fremme pensionsreformer i overensstemmelse med Europa-2020-pensionshenstillingerne fra 2011. På politikområdet vedrørende initiativer, der skal *øge folks evne til at forblive længere på arbejdsmarkedet*, og som skal kombineres med reformer af pensionssystemerne, foreslår begge delmodeller tiltag i retning af at afskaffe den lovbestemte pensionsalder, fremme ældres sundhed på arbejdspladsen, anvende EU-midler til at give arbejdstagere mulighed for at forblive længere på arbejdsmarkedet, tilpasse arbejdspladser og arbejdsmarked til et længere arbejdsliv og udvikle muligheder for at blive længere på arbejdsmarkedet, bl.a. i deltidsjob i slutningen af karrieren.

- Under det specifikke mål 2 om at hjælpe medlemsstaterne med at øge supplerende privat pensionsopsparings bidrag til at sikre tilstrækkelige pensioner, og på politikområdet supplerende private pensioners dækning og omkostningseffektivitet, foreslår begge delmodeller initiativer, der skal fremme omkostningseffektive supplerende pensionsordninger og optimere effekten af skattefinansieret støtte til privat pensionsopsparing. De foreslåede initiativer på politikområdet supplerende private pensioners sikkerhed forsøger at øge sikkerheden for arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordninger, forbedre beskyttelsen i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, øge kvaliteten af søjle 3-pensioner og forbrugerbeskyttelsen og forbedre fondsbaserede arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordningers udformning og afkast. De foreslåede foranstaltninger på politikområdet supplerende pensioners flytbarhed tager sigte på at reducere hindringerne for flytning på tværs af grænserne af supplerende

pensionsrettigheder i den private og offentlige sektor, øge folks muligheder for at holde styr på deres forskellige pensionsrettigheder, fjerne skattemæssige hindringer for pensionsfondes og livsforsikringselskabers mobilitet og investeringer på tværs af grænserne, og øge sikkerheden for arbejdsmarkedsrelaterede pensionsrettigheder for migrerende forskere.

- Under det specifikke mål 3 om at styrke EU's overvågnings- og koordinationsværktøjer på pensionsområdet, og på politikområdet koordineret overvågning af pensioners tilstrækkelighed, bæredygtighed og sikkerhed foreslår begge delmodeller initiativer med henblik på koordinering af overvågningen af pensioners tilstrækkelighed, bæredygtighed og sikkerhed og med henblik på at forbedre kvaliteten af overvågningen af pensioners tilstrækkelighed. De foranstaltninger, der foreslås på politikområdet udarbejdelse af sammenhængende politik på EU-plan, tager sigte på at skabe en bedre sammenhæng og integration mellem de EU- politikker, der har betydning for pensioner, sikre fuld koordination og integration af Kommissionens pensionspolitiske tiltag og sikre en helhedsorienteret overvågning af de fremskridt, der gøres med hensyn til pensionsydelse i EU.

De to delmodeller adskiller sig fra hinanden ved, i hvilket omfang de specifikke **foranstaltninger** forsøger at gøre brug af eventuelle lovgivningsbeføjelser, og i hvilket omfang foranstaltningerne bygger på interessenternes svar under høringen om grønbogen. **Delmodel IIa** er i højere grad baseret på høringen om grønbogen. **Delmodel IIb** lægger større vægt på retligt bindende instrumenter med det formål at give øget opbakning til de landespecifikke henstillinger fra 2011. Begge delmodeller ville samle EU's nuværende politiske tiltag i en helhedsramme og samtidig tilføje nogle nye foranstaltninger, der ligesom de landespecifikke henstillinger fra 2011 understreger betydningen af at hæve pensionsalderen og tilpasse den til den længere levetid.

Nogle af foranstaltningerne i de to delmodeller er identiske, og forskellene mellem dem er vist i nedenstående tabel.

Tabel 2 Delmodel IIa sammenlignet med delmodel IIb

Specifikt mål nr. 1: Hjælpe medlemsstaterne med at opnå en bedre balance mellem antal år på arbejdsmarkedet og på pension		
Reform af pensionssystemet	Ligestilling mellem kvinder og mænd på pensionsområdet:	
	<i>Kommissionen</i> skal udstede en <i>henstilling</i> om ligestilling mellem kvinder og mænd med hensyn til pensionsalder, og tage fat på de kønsbestemte forskelle i pensioners tilstrækkelighed	Foreslå <i>ændring af direktiv 79/7/EEC</i> af 19. december 1978 for at sikre, at der gælder samme pensionsalder for kvinder som for mænd.
Folks muligheder for at forblive længere på arbejdsmarkedet	Afskaffelse af lovbestemt pensionsalder:	
	<i>Kommissionen</i> skal udstede en <i>henstilling</i> om afskaffelse af lovbestemt pensionsalder og tage fat på andre hindringer for at forblive længere på arbejdsmarkedet.	Foreslå <i>ændring af direktiv 2000/78/EC</i> , om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, med henblik på at begrænse anvendelsen af lovbestemt pensionsalder
	Give ældre arbejdstagere mulighed for at forblive længere på arbejdsmarkedet.	
	<i>Opfordre</i> medlemsstaterne til at anvende midler fra Den Europæiske Socialfond til at yde større støtte til foranstaltninger, der giver ældre arbejdstagere mulighed for at forblive længere på arbejdsmarkedet	<i>Indføre strengere betingelser</i> , som ESF skal anvende, hvis medlemsstater ikke følger de landespecifikke henstillinger om foranstaltninger, der giver ældre arbejdstagere mulighed for at forblive længere på arbejdsmarkedet, og anvende ESF til dette formål
Specifikt mål nr. 2: Hjælpe medlemsstaterne med at øge den supplerende private pensionsopparings bidrag til at gøre pensionerne tilstrækkelige		
Supplerende private pensioners sikkerhed	Forbedret beskyttelse i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens:	
	Sikre mere <i>effektiv håndhævelse</i> af artikel 8 i direktivet om insolvens	Foreslå <i>ændring af artikel 8</i> i direktivet om insolvens for at øge beskyttelsen
	Øge kvaliteten af søjle 3-pensioner og forbedre forbrugerbeskyttelsen:	
Øge kvaliteten og forbrugerbeskyttelsen ved hjælp af <i>frivillige normer</i> , der eventuelt kan omfatte en form for EU-certificering af søjle 3-produkter.	Øge kvaliteten og forbrugerbeskyttelsen ved hjælp af <i>bindende standarder</i> og EU-certificering af søjle 3-produkter.	
Supplerende pensioners flytbarhed	Forbedre mulighederne for flytning af supplerende pensionsrettigheder til udlandet:	
	Forelægge forslag til direktiv om flytbarhed af pensioner, med minimumsstandarder for optjening og bevarelse af pensionsrettigheder	Forelægge forslag til direktiv om flytbarhed af pensioner, med minimumsstandarder for <i>flytbarhed</i> såvel som optjening og bevarelse af pensionsrettigheder
	Forbedre folks muligheder for at holde styr på deres forskellige pensionsrettigheder:	
	<i>Skabe</i> grundlag for pensionsoplysningstjenester på EU-plan gennem udvikling af de <i>nationale</i> pensionsoplysningstjenester	Udvikle en EU-pensionsoplysningstjeneste ved hjælp af <i>offentligt udbud og regulering</i> .
Specifikt mål nr. 3: Styrke EU's overvågnings- og koordinationsværktøjer på pensionsområdet		
Koordineret samordning af overvågningen af pensioners tilstrækkelighed, bæredygtighed og sikkerhed	Sikre en bedre overvågning af pensioners tilstrækkelighed:	
	Anvende <i>eksisterende processer og indikatorer</i> til at skabe en bedre og mere omfattende overvågning af pensionssystemers tilstrækkelighed og andre aspekter af deres ydeevne	<i>Udvikle fælles standarder</i> for pensionssystemers tilstrækkelighed og andre aspekter af deres ydeevne, til brug ved opstilling af mål på nationalt plan og EU-plan

Udarbejdelse af sammenhængende politik på EU-plan	<i>Skabe bedre sammenhæng og integration mellem de EU- politikker, der har betydning for pensioner:</i>	
	<i>Styrke</i> den rolle, som <i>Pensionsforummet</i> spiller for en sammenhængende EU-pensionspolitik.	<i>Erstatte</i> Pensionsforummet med <i>en ny europæisk platform for pensioner</i> , der skal dække alle typer af pensionsydelse.
	<i>Sikre en helhedsorienteret overvågning af de fremskridt, der gøres med hensyn til pensionsydelse i EU:</i>	
	Offentliggøre <i>en rapport</i> om fremskridt hen imod tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner i 2014.	Offentliggøre <i>periodiske rapporter om fremskridt</i> hen imod tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner.

En **tredje model**, gående ud på en generel harmonisering af de nationale pensionspolitikker, er ikke blevet grundigt undersøgt, da denne løsning ikke ville kunne bestå testen af nærhedsprincippet. Delmodel IIb indeholder imidlertid nogle elementer, der nærmer sig en form for harmonisering på områder, hvor der i forvejen findes EU-lovgivning.

6. Konsekvensanalyse

Konsekvensanalysen vurderer ikke virkningerne af de enkelte foranstaltninger. Den undersøger i stedet virkningerne af hver enkelt af de foreslåede løsningsmodeller, betragtet som en helhed, for således at give en generel vurdering af de mulige økonomiske og sociale virkninger af forskellige strategier for pensionspolitik på EU-plan. Eventuelle retsakter vil, hvor det måtte være relevant, hver især blive undersøgt i en særskilt konsekvensanalyse.

Analysen af de foreslåede løsningsmodeller viser, at det er vanskeligt at nå til endegyldige konklusioner vedrørende de nøjagtige økonomiske og sociale virkninger, da disse vil afhænge af, hvorledes medlemsstaterne reagerer på de nye rammer for EU-politikken.

Generelt vil model II formodentlig give flere økonomiske og sociale fordele, end hvis man bevarer status quo (model I). Nogle af de vigtigste økonomiske virkninger kunne være: mere effektiv udnyttelse af ressourcer på EU-plan, bedre grænseoverskridende mobilitet for arbejdstagere og forbedring af EU's konkurrenceevne. Desuden vil model II formodentlig have en positiv virkning for virksomhederne, herunder små og mellemstore virksomheder (SMV'er), skønt der må forventes nogle midlertidige overgangsomkostninger. En indsats for at øge omkostningseffektiviteten af skattefinansierede udgifter til private pensioner kunne resultere i et mindre træk på offentlige midler eller bedre udnyttelse heraf.

Hvad angår sociale virkninger, skulle et kraftigere fokus på pensioners tilstrækkelighed og ligestillingsproblemer, kombineret med bedre overvågning på EU-plan, og foranstaltninger til fremme af et længere arbejdsliv og bedre supplerende private pensionsordninger, således som påtænkt under model II, kunne bidrage til at forbedre pensioners tilstrækkelighed og reducere andelen af fattigdomstruede personer.

Hvis de lovgivningsmæssige foranstaltninger inkluderet i delmodel IIb gennemføres med held, vil delmodel IIb formodentlig have større positive økonomiske og sociale virkninger end delmodel IIa. Men forberedelse og gennemførelse af de lovgivningsmæssige forslag, der nævnes i forbindelse med delmodel IIb, vil formodentlig blive en langsommelig og vanskelig

proces, der vil kræve langt større ressourcer på EU-plan og nationalt plan, og dette vil kunne mindske forskellige interessenters (herunder medlemsstaters) støtte til EU-foranstaltninger.

De undersøgte løsningsmodeller forventes ikke at have væsentlige, direkte miljøvirkninger eller virkninger for tredjelande.

Tabel 3 Resumé af de vigtigste sociale og økonomiske virkninger

Politisk løsningsmodel	Sociale virkninger	Økonomiske virkninger
<u>Model I</u>	<p>For lidt opmærksomhed omkring tilstrækkelighed og spørgsmålet om fattigdom blandt ældre</p> <p>At fokusere på at hæve pensionsalderen uden samtidig at indføre foranstaltninger til støtte for et længere arbejdsliv kunne få negative sociale virkninger (flere ældre arbejdstagere ville overgå til sociale ydelser)</p> <p>Kønsspecifikke problemer vil fortsat få for lidt opmærksomhed</p> <p>Langsomme fremskridt i udviklingen af nye indikatorer kunne hæmme EU's evne til effektivt at overvåge pensionssystemers ydeevne</p>	<p>EU vil ikke udnytte eksisterende ressourcer bedst muligt (dobbeltarbejde, ringe koordination mellem forskellige strukturer)</p> <p>Mangelen på en koordineret tilgang kan føre til ikke-optimale og fragmentariske politikker, som muligvis ikke formår at maksimere positive økonomiske virkninger og reducere negative økonomiske virkninger</p> <p>Ringt fremskridt i fjernelsen af hindringer for arbejdstageres bevægelighed</p> <p>Foringelse af EU's evne til hurtigt at reagere på og tilpasse sig socio-økonomiske og finansielle udfordringer, der måtte opstå i fremtiden</p>
<u>Model II</u>	<p>Foranstaltninger til forhøjelse af den faktiske pensionsalder vil have positive beskæftigelsesvirkninger. Dette kan forøge ældres pensionsindkomster og modvirke fænomenerne social isolation og udstødelse.</p> <p>Der vil være mere opmærksomhed omkring ligestillings spørgsmål</p> <p>Bedre overvågning af pensioners tilstrækkelighed</p> <p>Positive virkninger for grundlæggende rettigheder</p> <p><u>Delmodel IIa:</u></p> <p>Hvis man kan undgå negative reaktioner fra medlemsstaternes side mod EU's mere interventionistiske tilgang, vil de samlede sociale virkninger kunne være mere positive end for delmodel IIa</p> <p>Muligheden for at overføre arbejdsmarkedsrelaterede pensionsrettigheder til en ny pensionsordning kan have yderligere</p>	<p>At fjerne hindringer for arbejdstageres bevægelighed ville bidrage til mere effektive arbejdsmarkeder, især i betragtning af de forventede flaskehalse på arbejdsmarkedet inden for visse erhverv.</p> <p>Foranstaltninger med henblik på at hæve den faktiske pensionsalder kan have positive virkninger på de offentlige finanser (højere indtægter og lavere udgifter til sociale ydelser), EU's konkurrenceevne (forøget udbud af arbejdskraft) og væksten i BNP.</p> <p>Bedre udnyttelse af ressourcer på EU-plan</p> <p>Nogle positive virkninger på den finansielle sektor</p> <p>Beskedne overgangsomkostninger for erhvervslivet, herunder SMV'er, ved at skulle tilpasse sig ny lovgivning</p> <p>Større sikkerhed i forbindelse med supplerende private pensioner</p> <p>Optimering af virkningen af skattefinansieret støtte til privat pensionsopsparing</p> <p>Større positive økonomiske virkninger end delmodel IIa, hvis de foreslåede foranstaltninger gennemføres i rette tid og med held</p> <p>Der er imidlertid en risiko for, at medlemsstater vil gøre modstand mod de foreslåede løsninger, hvilket vil svække pakkens samlede effektivitet og de positive økonomiske virkninger.</p> <p>Forøget beskyttelse i henhold til insolvensdirektivet og muligheden for at overføre</p>

	positive sociale virkninger Større positive virkninger for de grundlæggende rettigheder end delmodel IIa	pensionsrettigheder kan medføre betydelige meromkostninger for erhvervslivet, herunder SMV'er
--	---	---

7. Sammenligning af de forskellige løsningsmodeller

I konsekvensanalysen, hvor model I først sammenlignes med model II, konkluderes det, at sidstnævnte må foretrækkes.

Den første løsningsmodel opfylder ikke i tilstrækkelig grad målet om at yde en mere effektiv støtte til medlemsstaterne i deres bestræbelser for at yde tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner. Model I ville ikke opfylde det behov for anlæggelse af et helhedsperspektiv på pensionspolitikker, som blev identificeret i den fælles rapport om pensioner udarbejdet af Udvalget for Økonomisk Politik og Udvalget for Social Beskyttelse, og som Rådet har efterlyst i sine konklusioner. Det ville specielt ikke opfylde det af Rådet understregede behov for at tage hensyn til de mange indbyrdes forbindelser mellem arbejdsmarkeder, sociale sikringssystemer og finansmarkedspolitikker, analyser af fremskridt med reformarbejdet, konsekvenserne af krisen og de større udfordringer. En sådan model ville heller ikke opfylde forventningerne hos interessenterne, der i deres svar som led i høringen om grønbogen udtrykte stærk støtte til en helhedsorienteret tilgang til pensioner.

Den tredje løsningsmodel forekommer ikke realistisk på nuværende tidspunkt.

I konsekvensanalysen konkluderes det endvidere, at det inden for model II er delmodel IIa, der er den foretrukne. Der er større chancer for, at foranstaltningerne i delmodel IIa får den ønskede generelle virkning og opnår bred støtte fra interessenterne, end det ville være tilfældet med foranstaltningerne i delmodel IIb. Da mange af foranstaltningerne er afhængige af et engageret samarbejde fra interessenternes side, er denne faktor af betydning for gennemførelsen af denne politik.

Mens nogle af foranstaltningerne i delmodel IIb kunne opfattes som værende mere effektive, da de i højere grad er baseret på lovgivning, vil dette kun faktisk være tilfældet, hvis en sådan lovgivning kan vedtages og gennemføres inden for en rimelig tidsfrist. Da forholdene på nationalt plan er meget forskellige, og da EU kun kan lovgive på nogle få af de nødvendige områder, vil værdien af den yderligere EU-lovgivning, som delmodel IIb foreslår, desuden være klart begrænset. For at opnå en tidsmæssigt mere tilfredsstillende løsning og en bedre tilpasning til nationale omstændigheder, kunne det derfor være at foretrække at overlade reguleringen af pensionsalderen for mænd og kvinder og af den lovbestemte pensionsalder til de nationale reformbestræbelser, samtidig med at disse så vidt muligt orienteres og støttes gennem mindre indgribende foranstaltninger.

I modsætning hertil forsøger delmodel IIa at løse problemerne med en passende blanding af EU's politiske instrumenter, herunder lovgivning og mindre indgribende foranstaltninger, og ville medvirke til at skabe et stærkt partnerskab mellem EU, medlemsstaterne og andre interessenter med henblik på at fremme reformer gennem vejledning og støtte til tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner.

8. Overvågning og evaluering

I konsekvensanalysen præsenteres en række mekanismer til overvågning af gennemførelsen af den foretrukne pakke. Disse mekanismer omfatter både streng og regelmæssig overvågning af nationale pensionssystemers ydeevne, begyndende i 2012, idet der bygges videre på de instrumenter, der blev udviklet i forbindelse med den åbne koordinationsmetode (baseret på fælles indikatorer og faste indberetningsstrukturer), og regelmæssig overvågning af EU-tilgangens helhedspræg, foretaget af kommissærgruppen om pensioner og den tværgående gruppe for pensioner. Endelig vil gennemførelsen af hvidbogen blive evalueret i en rapport om de fremskridt, der er opnået hen imod tilstrækkelige, bæredygtige og sikre pensioner, en rapport, som vil blive offentliggjort i 2014.