



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.2.2012
SWD(2012) 8 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

Följedokument till

VITBOKEN

En agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

Följedokument till

VITBOKEN

En agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner

SAMMANFATTNING

1. Ärendets gång

Med tanke på det allt snabbare demografiska åldrandet, den ekonomiska krisen och det senaste årtiondets omfattande ändringar av pensionssystemen i många medlemsstater såg sig Europeiska kommissionen 2009 föranledd att inleda en debatt om hur EU:s ram för pensioner kunde ajourföras för att på bästa sätt stödja medlemsstaternas ansträngningar att tillförsäkra pensionstagarna tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensionssystem nu och i framtiden.

Därför uttalade kommissionens ordförande José Manuel Barroso i sina politiska riktlinjer för kommissionen i september 2009 att man måste se till att pensionerna fullgör sitt syfte att ge största möjliga stöd till dagens och morgondagens pensionärer, även för utsatta grupper. Därefter gav ordföranden kommissionsledamot László Andor i uppdrag att tillsammans med de andra kommissionsledamöterna ta fram förslag för att trygga pensionssystemen i EU.

Kommissionen har vidtagit en rad åtgärder för att kartlägga och anlägga en helhetssyn på den för närvarande rätt splittrade EU-ramen för pensioner, och överväga om den behöver förbättras för att stödja medlemsstaterna. Detta utmynnade i ett offentligt samråd på grundval av en brett upplagd grönbok om pensioner, som lades fram den 7 juli 2010.

I grönboken anlades en helhetssyn på den ekonomiska politiken, socialpolitiken och finansmarknadspolitiken och på kopplingarna och samverkan mellan pensioner och den övergripande strategin Europa 2020 för smart, hållbar tillväxt för alla. I grönboken framhölls att medlemsstaterna visserligen har ansvaret för pensionssystemen, men att de nationella pensionssystemen kompletteras på EU-nivå av en rad insatser i form av bl.a. politisk samordning och reglering, eftersom en del gemensamma frågor behöver angripas på ett samordnat sätt. Det gäller bl.a. den inre marknadens funktion, kraven i stabilitets- och tillväxtpakten och kravet på att pensionssystemen ska vara förenliga med Europa 2020.

I ett följedokument till grönboken redovisades den gällande EU-lagstiftningen, annan reglering och politisk samordning, inbegripet kartläggningen av privata pensioner som genomförts med de nationella pensionsmyndigheterna inom kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner.

En vitbok om pensioner tillkännagavs i kommissionens arbetsprogram 2011 i syfte att vidareutveckla EU:s stöd till medlemsstaternas tillhandahållande av pensioner med utgångspunkt i samrådet kring grönboken.

I denna konsekvensbedömning diskuteras alternativen för en sådan vitbok med syftet att utveckla en heltäckande EU-ram och strategi för att hjälpa medlemsstaterna att tillhandahålla tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensioner.

2. Problemformulering

Att tillhandahålla tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner är medlemsstaternas ansvar, och EU:s har hittills haft en stödjande roll. Insatserna har varit

begränsade och förhållandevis splittrade. Pensionsfrågan håller dock på att bli mer komplex och i högre grad en gemensam EU-fråga.

Pension är huvudinkomstkällan för en stor och ökande del av EU:s befolkning (omkring en fjärdedel). Pension är alltså avgörande för att upprätthålla levnadsstandarden efter yrkeslivets slut och förebygga åldersfattigdom. Pensionssystemen har inte bara stor betydelse för sociala förhållanden, utan är också en viktig ekonomisk faktor. Omkring 10 % av BNP i EU (2010) går till pensioner, så de utgör en stor del av de offentliga utgifterna. Pensionssystemens utformning och de incitament (eller brist på incitament) de ger till att gå i pension tidigt eller sent får stor inverkan på arbetslösheten och därigenom på den ekonomiska tillväxten. I de länder där privata pensioner har stor omfattning är dessutom pensionsfonder i egenskap av institutionella investerare viktiga aktörer på finansmarknaderna.

Det som är viktigt att ha i åtanke är att pensioner starkt påverkar inte bara statsbudgetar, arbetsmarknader och finansmarknader och därigenom medlemsstaternas ekonomier överlag, utan också EU:s ekonomi och eurons stabilitet.

För medlemsstaterna har den ekonomiska krisen och utsikterna till lägre tillväxt gjort det svårare att ta itu med de utmaningar som den åldrande befolkningen medför. Det har också blivit svårare att tillhandahålla pensionerna, och man är mer beroende av väl fungerande arbetsmarknader och finansmarknader. Detta är följden av medlemsstaternas omfattande satsningar det senaste årtiondet för att anpassa pensionerna till den åldrande befolkningen genom att knyta förmånerna närmare till avgifterna under hela yrkeslivet, vilket stimulerar människor att arbeta längre och kompletterar offentligt finansierade pensioner som bygger på fördelningsprincipen med privata förfinansierade pensioner.

På EU-nivån håller riskerna med otillräckliga, ohållbara eller otrygga pensionssystem i enskilda medlemsstater på att utvecklas till ett orosmoment för hela EU. Detta är främst följden av hur befolkningens allt snabbare åldrande blir allt svårare att hantera med tanke på den ekonomiska recessionen, de försämrade statsfinanserna och statsskuldskrisen, och det påverkar euron och EU:s allmänna sociala och ekonomiska hälsa.

Därför är framgångsrika pensionsreformer i medlemsstaterna avgörande för EU:s förmåga att nå två av de fem målen för strategin Europa 2020: för det första sysselsättningsmålet (75 % av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska förvärvsarbeta), som i de flesta medlemsstaterna kräver en mycket högre andel äldre arbetstagare, och för det andra målet för fattigdomsminskning (minst 20 miljoner färre människor som lever i eller riskerar att hamna i fattigdom och socialt utanförskap) då äldre löper särskilt stor risk att hamna i fattigdom.

För att EU ska kunna ge medlemsstaterna tillräckligt med stöd till deras satsningar i denna nya, mer komplicerade pensionssituation som kännetecknas av ökande oro för pensionssystemens resultat, behöver EU överge sin hittillsvarande splittrade och uppdelade hållning och införa en heltäckande, integrerad pensionspolitik för att bistå medlemsstaterna. Detta förhållningssätt bygger på uppfattningen att pensionsbeslut, däribland beslutet att gå i pension, följer på en komplex process som styrs såväl av individens och hushållets egenskaper som av makroekonomiska och institutionella faktorer.

Genom att bättre sammankoppla de olika formerna av politisk samordning och reglering som påverkar pensionerna, och justera deras inriktning, skala och omfattning och lägga till några nya, proportionerliga initiativ kan EU avsevärt öka sina insatsers mervärde. På så sätt kan

även EU bättre ta sig an medlemsstaternas gemensamma farhågor genom att förebygga och vid behov begränsa riskerna för negativa följdverkningar av pensionsproblem i enskilda medlemsstater. Det kan uppnås genom att befintliga befogenheter för reglering och politisk samordning sammanförs och används på ett mer samordnat sätt som delar i EU:s helhetsgrepp på situationen.

Syftet med denna konsekvensbedömning är att avgöra hur befintlig verksamhet bör ändras, vilket slags nya initiativ som bör tillkomma och hur dessa kan samordnas till en integrerad strategi för att bistå medlemsstaterna. En viktig fråga är hur mycket tonvikt som ska läggas på lagstiftning och bindande reglering i detta skede av övergången till en mer samlad hållning.

De som närmast berörs av processen är bl.a. medlemsstaterna och andra berörda parter som deltar i den politiska samordningen och regleringen tillsammans med kommissionen. De som i slutändan gynnas är medborgarna, som gynnas av en politik som hjälper medlemsstaterna att tillhandahålla dagens och morgondagens pensioner på ett sätt som förenar tillräcklighet, långsiktig bärkraft och trygghet.

Konsekvensbedömningen kommer i likhet med vitboken att främst inriktas på EU-mervärdet för medlemsstaterna och centrala berörda parter. Inverkan på medborgarna kan inte bedömas precist i detta skede, eftersom den kommer att bero på i hur hög grad medlemsstaterna och de berörda parterna tar det förstärkta EU-stödet i anspråk för att förbättra politik och praxis med inverkan på pensionerna.

Denna konsekvensbedömning hindrar inte heller att andra konsekvensbedömningar görs för enskilda åtgärder inom den överordnade strategin, om det skulle visa sig befogat i något enskilt fall som uppföljning av vitboken.

3. Subsidiaritetsanalys

Pensionspolitiken är först och främst medlemsstaternas ansvar, men EU kan lämna sitt stöd på området.

I och med att det ömsesidiga beroendet ökar, vilket den nuvarande skuldkrisen visar, kan en misslyckad pensionspolitik i ett eller flera länder få följdverkningar som drabbar eurons stabilitet och EU:s ekonomiska resultat. Med tanke på människornas ökade rörlighet kan otillräckliga pensionssystem också få direkta återverkningar på de sociala trygghetssystemen i andra EU-länder.

Därför blir pensionerna alltmer en gemensam fråga i EU, och det var anledningen till att Europeiska rådet den 24 juni 2011 ställde sig bakom länderspecifika rekommendationer om pensioner inom ramen för Europa 2020.

Medlemsstaternas förmåga att hörsamma dessa rekommendationer skulle gynnas av ökat stöd av EU:s insatser inom alla områden av betydelse för pensionerna. Men EU har hittills inte kunnat samla sin arsenal av pensionsinsatser och befogenheter till en heltäckande, enhetlig och helt samordnad strategi för att bistå medlemsstaterna i deras ansträngningar att ge sina medborgare tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner. Om vitbokens förslag genomförs skulle det avsevärt öka mervärdet av EU:s stöd till medlemsstaternas pensionspolitik.

4. Syftet med EU:s initiativ

Med utgångspunkt i bl.a. analysen i grönboken beskrivs i denna konsekvensbedömning den hittills tämligen splittrade pensionspolitiken på EU-nivå, och det argumenteras för att det nu bör byggas upp en heltäckande, integrerad politik för framtidens pensioner i EU. Detta mål understöddes under samrådet kring grönboken, då det framkom att de berörda parterna starkt stödjer grönbokens nyskapande helhetsgrepp.

Eftersom EU alltmer uppmärksammar pensionsproblemen på medellång och lång sikt och riskerna för att pensionspolitiken havererar i vissa medlemsstater måste EU ta fram effektivare sätt att understödja den nationella politiken.

Därför är pensionsvitbokens **allmänna mål** att ”ge effektivare stöd till medlemsstaternas ansträngningar att tillhandahålla tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner”.

Närmare bestämt behöver EU:s politiska styrning utvecklas inom de två politikområden som har störst inverkan på medlemsstaternas pensionsproblem, nämligen 1) *skapa bättre balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär* (dvs. höja den faktiska pensionsåldern) och 2) *öka det privata pensionssparandets bidrag till tillräckliga pensioner*. Som komplement måste EU dessutom 3) *stärka sin övervakning och samordning*, bl.a. genom att utveckla övervakningen av pensionernas tillräcklighet tillsammans med övervakningen av pensionssystemens finansiella bärkraft (se tabell 1).

Tabell 1: Mål och politikområden

Allmänt mål	Särskilda mål och politikområden
Ge effektivare stöd till medlemsstaternas ansträngningar att tillhandahålla tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner mot bakgrund av en åldrande befolkning och ansträngda offentliga finanser.	1 Hjälpa medlemsstaterna att nå en bättre avvägning mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär Politikområden: ➤ Reform av pensionssystemen ➤ Människors förmåga att stanna kvar längre på arbetsmarknaden 2 Hjälpa medlemsstaterna att öka det kompletterande privata¹ pensionssparandets bidrag till pensionernas tillräcklighet Politikområden: ➤ De kompletterande privata pensionernas täckning och kostnadseffektivitet ➤ De kompletterande privata pensionernas trygghet ➤ De kompletterande² pensionernas överförbarhet 3 Stärka EU:s övervakning och samordning på pensionsområdet Politikområden: ➤ Samordnad övervakning av pensionernas tillräcklighet, långsiktiga bärkraft och trygghet ➤ Enhetligt beslutsfattande på EU-nivå

Dessa tre särskilda mål berör de politikområden som måste samordnas inom en helhetssyn på pensionspolitiken på EU-nivå.

För att bättre avväga tiden i arbetslivet och tiden som pensionär är det viktigt med både pensionsreformer och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att stärka människors förmåga att

¹ Med *kompletterande privat pensionssparande* avses pensioner inom de andra och tredje pelarna, dvs. både tjänstepensioner och individuella kontrakt om pensionssparande.

² Med kompletterande pensioner menas samma sak som tjänstepension.

arbeta längre. För att öka det kompletterande privata pensionssparandets bidrag till pensionernas tillräcklighet behöver det privata pensionssparandets täckning, kostnadseffektivitet, trygghet och överförbarhet uppmärksammas. För att stärka EU:s övervakning och samordning på pensionsområdet är det viktigt att inrätta en samordnad övervakning av pensionernas tillräcklighet, trygghet och långsiktiga bärkraft och se till att beslutsfattandet på EU-nivå är enhetligt.

5. Alternativ

I denna konsekvensbedömning jämförs tre alternativ, med hänsyn tagen till samrådet kring grönboken och inriktningen på pensioner i de landsspecifika rekommendationerna 2011 inom Europa 2020.

Det **första alternativet** (nollalternativet) är att fortsätta som tidigare, m.a.o. att EU hanterar pensionspolitiska frågor med ett smalt perspektiv från fall till fall. Det finns ingen gemensam vision om hur tillräckliga pensioner för EU som helhet ska garanteras.

EU:s politik skulle ändras gradvis, men utanför styrningen enligt Europa 2020 skulle få om några ytterligare ansträngningar göras för att integrera de olika aktuella politikområdena eller anpassa politiken till medlemsstaternas nya behov på grund av förändrade pensionssystem. Visserligen skulle en del sysselsättningsaspekter och en liten del av tillräcklighetsaspekterna på pensionerna inkluderas i Europa 2020 tillsammans med statsfinansiella frågor, men de skulle inte nödvändigtvis behandlas på ett integrerat sätt. Inte heller skulle de privata pensionernas trygghet och kostnadseffektivitet knytas till frågorna kring tillräcklighet och bärkraft, trots att deras betydelse ökar som andel av de totala pensionerna. Vid samordningen av den ekonomiska politiken skulle pensioner betraktas främst ur ett statsfinansiellt perspektiv, främst inriktat på direkta utgifter för offentliga pensioner, medan de indirekta kostnaderna för skattelättnader på privata pensioner skulle uppmärksammas mindre. Bara i den politiska samordningen av den sociala tryggheten skulle man ta fullständig hänsyn till alla följder för tillräckligheten och försöka beakta alla pensionstypers bidrag till den totala pensionsmassan. De skulle dock inte integreras med frågor som rör bärkraft eller trygghet.

Det **andra alternativet** (integrerad, heltäckande modell) består av två delalternativ som bägge utgör heltäckande politiska paket: IIa och IIb. Det måste framhållas att bägge paketen bygger på ett helhetsgrepp på pensionspolitiken, dvs. att alla politikområden tas upp på ett samlat sätt, synergien tas till vara och kompromisser uppmärksammas och uppvägs. Bägge delalternativen omfattar ett brett spektrum av befintliga och nya politiska initiativ i ett strategiskt politiskt dokument (en vitbok) i syfte att skissera en gemensam vision för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner och i syfte att bygga upp den nya EU-politiken som ska garantera att detta viktiga mål uppfylls.

Delalternativen är upplagda parallellt. De omfattar reglering, politisk samordning och finansieringsinitiativ och är tänkta att genomföras 2012–2014.

- För det särskilda målet 1, att hjälpa medlemsstaterna nå en bättre avvägning mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär, på politikområdet reform av pensionssystemen, är de bägge inriktade på jämställdhet och pensioner, minskning av antalet förtida pensioneringar, bedömning av medlemsstaternas specifika reformbehov och främjande av pensionsreformer i enlighet med pensionsrekommendationerna inom Europa 2020 från 2011. På politikområdet

öka människors förmåga att stanna kvar längre på arbetsmarknaden, som måste kombineras med reform av pensionssystemen, föreslås i bägge delalternativen avskaffande av obligatorisk pensionsålder, främjande av ett hälsosamt åldrande i arbetslivet, EU-medel för att hjälpa äldre arbetstagare att arbeta längre, anpassning av arbetsplatser och arbetsmarknader till längre arbetsliv samt nya möjligheter till förlängda arbetsliv bl.a. genom jobb i slutet av karriären.

- För det särskilda målet 2, att hjälpa medlemsstaterna att öka det kompletterande privata pensionssparandets bidrag till pensionernas tillräcklighet inom politikområdet de kompletterande privata pensionernas täckning och kostnadseffektivitet, omfattar bägge delalternativen initiativ för att främja kostnadseffektiva system för tilläggpensioner och optimera skattemedlens effekt till stöd för privat pensionssparande. Förslag på politikområdet de kompletterande privata pensionernas trygghet går ut på att öka tjänstepensionssystemens trygghet, stärka skyddet för de fall där den uppdragsgivande arbetsgivaren blir insolvent, förbättra pensionerna inom den tredje pelaren, stärka konsumentskyddet och förbättra de fonderade tjänstepensionssystemens utformning och resultat. Förslag på politikområdet de kompletterande pensionernas överförbarhet har som mål att minska hindren för gränsöverskridande rörlighet på grund av kompletterande pensionsrättigheter inom den privata och offentliga sektorn, stärka människors förmåga att hålla reda på sina olika pensionsrättigheter, undanröja skattehinder för gränsöverskridande rörlighet och pensionsfonders och livförsäkringsföretags investeringar samt stärka tjänstepensionernas gränsöverskridande trygghet för forskare som utnyttjar sin rörlighet.

- För det särskilda målet 3, att stärka EU:s övervakning och samordning på pensionsområdet på politikområdet samordnad övervakning av pensionernas tillräcklighet, långsiktiga bärkraft och trygghet, omfattar bägge delalternativen initiativ för samordning av övervakningen av pensionernas tillräcklighet, långsiktiga bärkraft och trygghet och för ökad kvalitet inom tillräcklighetsövervakningen. Åtgärder som föreslås på politikområdet enhetligt beslutsfattande på EU-nivå går ut på att stärka enhetligheten och integrationen i de EU-politiska insatser som påverkar pensionerna, se till att kommissionens pensionspolitik är helt samordnad och integrerad samt ta ett helhetsgrepp på övervakningen av framstegen på det pensionspolitiska området i EU.

De två delalternativen skiljer sig åt när det gäller hur mycket de enskilda **åtgärderna** ska utnyttja lagstiftningskompetensen och hur mycket åtgärderna bygger på de berörda parternas reaktioner på grönboken. **Delalternativ IIa** bygger mer på samrådet, medan **delalternativ IIb** bygger mer på rättsligt bindande instrument i syfte att stärka stödet för 2011 års landsspecifika rekommendationer. Bägge delalternativen är tänkta att samla de nuvarande EU-insatserna till en helhet och tillföra några nya åtgärder till stöd för de landsspecifika rekommendationernas inriktning på höjning av pensionsåldern och koppling av den till den ökade medellivslängden.

Flera åtgärder är identiska i bägge delalternativen, men skillnaderna mellan dem anges i nedanstående tabell.

Tabell 2 Delalternativ IIa jämfört med delalternativ IIb

Särskilt mål 1: Hjälpa medlemsstaterna att nå en bättre avvägning mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär		
Reform av pensionssystemen	Jämställdhet och pensioner	
	Utfärda en kommissionsrekommendation om jämställdhet i fråga om pensionsålder och ta itu med skillnaden mellan könen när det gäller pensionernas tillräcklighet.	Föreslå ändring av direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 så att kvinnor får samma pensionsrättigheter vid samma ålder som män.
Människors förmåga att stanna kvar längre på arbetsmarknaden	Avskaffa obligatoriska pensionsåldrar	
	Utfärda en kommissionsrekommendation om avskaffande av obligatoriska pensionsåldrar och ta itu med andra hinder för att arbeta längre.	Föreslå ändring av direktiv 2000/78/EG och förbjuda diskriminering vid anställning så att användningen av obligatoriska pensionsåldrar begränsas.
	Göra det möjligt för äldre arbetstagare att stanna kvar längre på arbetsmarknaden	
	Uppmuntra medlemsstaterna att använda medel från Europeiska socialfonden (ESF) för att stödja åtgärder för att låta äldre stanna kvar längre på arbetsmarknaden.	Skärpta villkor för ESF om medlemsstaterna inte följer landsspecifika rekommendationer om åtgärder för att låta äldre arbetstagare arbeta längre och använda ESF för det.
Särskilt mål 2: Hjälpa medlemsstaterna att öka det kompletterande privata pensionssparandets bidrag till pensionernas tillräcklighet		
De kompletterande privata pensionernas trygghet	Bättre skydd vid den uppdragsgivande arbetsgivarens insolvens	
	Se till att artikel 8 i insolvensdirektivet tillämpas effektivare .	Föreslå ändring av artikel 8 i insolvensdirektivet för att stärka skyddet.
	Förbättra pensioner inom den tredje pelaren och stärka konsumentskyddet	
	Öka kvaliteten och konsumentskyddet med frivilliga etiska regler , ev. med EU-certifiering av produkter i den tredje pelaren.	Öka kvaliteten och konsumentskyddet med bindande krav och EU-certifiering av produkter i den tredje pelaren .
De kompletterande pensionernas överförbarhet	Bättre gränsöverskridande rörlighet för kompletterande pensionsrättigheter	
	Föreslå ett direktiv om överförbarhet för pensioner med minimikrav på intjänande och bevarande av pensionsrättigheter.	Föreslå ett direktiv om överförbarhet för pensioner med minimikrav på överförbarhet förutom intjänande och bevarande.
	Stärka människors förmåga att hålla reda på sina olika pensionsrättigheter	
	Främja grund för pensionsspårning på EU-nivå genom utveckling av nationella pensionsspårningstjänster.	Ta fram en europeisk tjänst för pensionsspårning genom offentlig upphandling och lagstiftning .
Särskilt mål 3: Stärka EU:s övervakning och samordning på pensionsområdet		
Samordnad övervakning av pensionernas tillräcklighet, långsiktiga bärkraft och trygghet	Bättre övervakning av pensionernas tillräcklighet	
	Använda befintliga processer och indikatorer för att öka kvaliteten och omfattningen på övervakningen av pensionernas tillräcklighet och annan pensionsövervakning.	Ta fram gemensamma standarder för tillräcklighet och andra aspekter av pensioner som ska användas för att sätta upp nationella mål och EU-mål.
Enhetligt beslutsfattande på EU-nivå	Stärka enhetligheten och integrationen i de EU-politiska insatser som påverkar pensionerna	
	Stärka pensionsforumets roll för en enhetlig pensionspolitik i EU.	Ersätta pensionsforumet med en ny europeisk pensionsplattform som omfattar allt slags tillhandahållande av pensioner.
	Ta ett helhetsgrepp på övervakningen av framstegen på det pensionspolitiska området i	

	EU	
	Offentliggöra en rapport om framstegen mot tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner 2014.	Offentliggöra regelbundna rapporter om framstegen mot tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner.

Ett **tredje alternativ**, att generellt harmonisera den nationella pensionspolitiken, har inte granskats särskilt ingående eftersom det inte uppfyller kraven på subsidiaritet. Delalternativ IIb innehåller dock några byggstenar som liknar en slags harmonisering på de områden där det redan finns EU-lagstiftning.

6. Konsekvensbedömning

I denna konsekvensbedömning bedöms inte de enskilda åtgärdernas konsekvenser, utan istället granskas de föreslagna alternativens totala inverkan för att ge en allmän bedömning av sannolika ekonomiska och sociala konsekvenser av de olika alternativen för EU:s pensionspolitik. Eventuell lagstiftning kommer att granskas individuellt i separata konsekvensbedömningar.

Av bedömningen av alternativen framgår att det är svårt att säga exakt vilka de ekonomiska och sociala konsekvenserna kommer att bli, eftersom det beror på hur medlemsstaterna reagerar på den nya EU-politiken.

Sannolikt torde alternativ II ge mer ekonomisk och social nytta än nollalternativet (alternativ I). Bland annat kan det i ekonomiskt hänseende innebära effektivare resursanvändning på EU-nivå, bättre gränsöverskridande rörlighet för arbetstagare och ökad konkurrenskraft för EU. Dessutom torde alternativ II gynna näringslivet, inklusive de små och medelstora företagen, även om vissa tillfälliga omställningskostnader kan förväntas. Lägre eller bättre använda offentliga utgifter kan uppstå genom arbetet för kostnadseffektiva skatteutgifter för privata pensioner.

I socialt hänseende torde en starkare fokusering på tillräcklighet och jämställdhet i kombination med övervakning på EU-nivå och åtgärder för längre yrkesliv och bättre kompletterande privata pensioner enligt alternativ II bidra till ökad tillräcklighet i pensionerna och lägre andelar av befolkningen som löper risk att hamna i fattigdom.

Om lagförslagen enligt delalternativ IIb genomförs, kommer delalternativ IIb sannolikt att få större positiva ekonomiska och sociala konsekvenser än delalternativ IIa. Utarbetandet och genomförandet av förslagen inom delalternativ IIb kan dock förutsättas bli en långdragen och svår process som kräver mycket mer resurser från EU och medlemsstaterna, och kan försvaga de berörda parternas (och medlemsstaternas) stöd för EU-åtgärderna.

Alternativen förväntas inte få några avsevärda direkta miljökonsekvenser eller konsekvenser för länder utanför EU.

Tabell 3 Sociala och ekonomiska konsekvenser

Alternativ		Sociala konsekvenser	Ekonomiska konsekvenser
<u>Alt. I</u>		För lite uppmärksamhet kring tillräcklighet och fattigdom i hög ålder. Fokus på att höja pensionsåldern utan åtgärder till stöd för längre arbetsliv kan få negativa sociala konsekvenser (fler äldre arbetstagare går över till socialhjälp). Fortsatt för lite uppmärksamhet kring jämställdhetsproblem. Långsamma framsteg mot att ta fram nya indikatorer kan hindra EU:s förmåga till heltäckande övervakning av pensionssystemens resultat.	EU använder inte tillgängliga resurser på bästa sätt (dubbelarbete, dålig samordning mellan olika strukturer). Avsaknaden av samordning kan leda till suboptimal, splittrad politik som inte tar vara på ekonomisk nytta på bästa sätt eller inte motverkar negativa ekonomiska effekter. Små framsteg mot att undanröja hinder för arbetstagarnas rörlighet. EU får låg förmåga att snabbt reagera på och anpassa sig till framtida socioekonomiska problem.
<u>Alternativ II</u>	<u>Del-alt. IIa</u>	Åtgärder för att höja faktisk pensionsålder får positiva effekter på sysselsättningen. Det kan öka äldres pensionsinkomster och motverka social isolering och utestängning. Mer uppmärksamhet kring jämställdhetsfrågor. Bättre övervakning av pensionernas tillräcklighet. Gynnar grundläggande rättigheter.	Att undanröja hindren för arbetstagarnas rörlighet bidrar till effektivare arbetsmarknader, särskilt med tanke på att vissa yrken spås bli bristyrken. Åtgärder för att höja den faktiska pensionsåldern kan gynna de offentliga finanserna (större intäkter, lägre utgifter för socialt bistånd), EU:s konkurrenskraft (ökad tillgång till arbetskraft) och BNP-tillväxten. Bättre resursanvändning på EU-nivå. Vissa positiva konsekvenser för finanssektorn. Små övergångskostnader för företagen, särskilt de små och medelstora, för anpassning till ny lagstiftning. De kompletterande privata pensionernas trygghet ökar. Optimera skatteutgifternas genomslag till stöd för privat pensionssparande.
	<u>Del-alt. IIb</u>	Om medlemsstaternas negativa hållning till ett mer interventionistiskt EU undviks, kan de totala sociala konsekvenserna bli mer positiva än under delalternativ IIa. Möjlighet att överföra tjänstepensionsrättigheter till nya pensionssystem kan få ytterligare positiva sociala konsekvenser. Gynnar grundläggande rättigheter mer än delalternativ IIa.	Större ekonomisk nytta än delalternativ IIa om förslagen verkligen genomförs utan försening. Risken finns dock att medlemsstaterna motsätter sig förslagen, vilket minskar paketets totala genomslag och ekonomiska nytta. Ökat skydd enligt insolvensförfarandet och pensionsrättigheternas överförbarhet kan skapa avsevärda kostnader för företagen, särskilt de små och medelstora.

7. Jämförelse av alternativen

I denna konsekvensbedömning jämförs först alternativ I med alternativ II, varvid det konstateras att alternativ II är att föredra.

Alternativ I uppfyller inte målet att verkningsfullt hjälpa medlemsstaterna att tillhandahålla tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner. Det uppfyller inte heller behovet av att anlägga en helhetssyn på pensionspolitiken, vilket har efterlysts i kommittén för ekonomisk politik och kommittén för socialt skydds gemensamma rapport om pensioner och i rådets slutsatser. Bland annat skulle alternativ I inte uppfylla det behov som rådet betonat, nämligen att beakta de många kopplingarna mellan arbetsmarknaderna, de sociala trygghetssystemen och finansmarknadspolitiken i bedömningarna av framstegen med reformerna, krisens verkningar och de tilltagande problemen. Alternativet skulle inte heller tillgodose de berörda parternas önskemål, eftersom de starkt stödde ett helhetsgrepp på pensionspolitiken i sina svar på grönboken.

Det tredje alternativet förefaller för närvarande inte realistiskt.

Det konstateras vidare att inom alternativ II är delalternativ IIa att föredra. Det är sannolikare att åtgärderna i delalternativ IIa får avsedd totalverkan och får ett brett stöd från de berörda parterna än åtgärderna i delalternativ IIb. Eftersom många av åtgärderna bygger på de berörda parternas samarbete, är denna aspekt viktig för genomförandet av politiken.

Även om några av åtgärderna i delalternativ IIb kan förefalla mer verkningskraftiga eftersom de bygger mer på lagstiftning, är i själva verket så fallet endast om lagstiftningen kan antas och genomföras inom rimlig tid. Med tanke på de mycket olika villkoren i olika länder och med tanke på att EU bara har lagstiftningskompetens på några få av de nödvändiga områdena, finns det uppenbarligen gränser för nyttan med den ytterligare EU-omfattande lagstiftningen enligt delalternativ IIb. För att få resultat utan förseningar och bättre anpassa åtgärderna till nationella förhållanden kan det vara att föredra att låta medlemsstaterna hantera frågorna om reglering av pensionsålder för män och kvinnor och obligatoriska pensionsåldrar, medan de får så mycket vägledning och stöd som möjligt genom icke-bindande åtgärder.

Till skillnad från det hanterar delalternativ IIa problemen med en välavvägd blandning av EU-politiska instrument, bl.a. lagstiftning och icke-bindande åtgärder, och bidrar till framväxten av ett starkt partnerskap mellan EU, medlemsstaterna och de andra berörda parterna genom att främja reformer med vägledning och stöd till tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner.

8. Övervakning och utvärdering

I denna konsekvensbedömning presenteras formerna för övervakning av genomförandet av det paket som rekommenderas. Detta omfattar både strikt, regelbunden övervakning av de nationella pensionssystemens resultat fr.o.m. 2012 med utgångspunkt i instrumenten för den öppna samordningsmetoden (gemensamma indikatorer och etablerade rapportstrukturer) samt regelbunden övervakning av att EU-metoden är heltäckande, genomförd av kommissionärsgruppen för pensioner och den tjänstegrensövergripande pensionsgruppen. Slutligen kommer genomförandet av vitboken att bedömas i en rapport om framstegen mot tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner som kommer att offentliggöras 2014.