

NOTAT



2. september 2010

J.nr. 2010-0012198

Folketingets Europaudvalg
Kopi til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg om: Kommissionens Grøn bog: Sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa

1. Resumé

Kommissionen har den 7. juli 2010 udsendt grønbogen Sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa. Formålet med grønbogen er at få en bred offentlig debat om pensionssystemerne i Europa og deres rammebetingelser for at sikre, at de er tilstrækkelige og bæredygtige. Grønbogen fremhæver, at målene om tilstrækkelige og bæredygtige pensioner, og målene i Europa 2020-strategien gensidigt understøtter hinanden. Indretningen af pensionssystemerne i medlemslandene spiller en stadig større rolle i lyset af øget aldring. Dertil kommer, at den internationale krise har vist, at de enkelte pensionsordninger er indbyrdes afhængige, og at visse ordninger har svagheder med hensyn til sikkerhed for pensionerne. Grønbogen foreslår derfor en integreret tilgang til en strategi vedrørende bæredygtige og holdbare pensioner i EU.

Den danske regering skal senest den 15. november 2010 afgive hørings svar over grønbogen.

2. Baggrund

Befolkningens aldring, de senere års ændringer i medlemsstaternes pensionssystemer samt den finansielle og økonomiske krise har nødvendiggjort en debat om pensionssystemerne i Europa. Tilstrækkelige og bæredygtige pensioner er en af den nuværende Kommissions politiske prioriteter, og målet om tilstrækkelige og bæredygtige pensioner bør ifølge Kommissionen spille sammen med målene i Europa 2020-strategien.

Det er velkendt, at Europa står overfor en demografisk udfordring, hvor en højere levealder kombineret med lave fødselstal fører til en ændring af befolkningssammensætningen. Som følge heraf vedtog DER på mødet i Stockholm i 2001 en trestrengt strategi med henblik på at tackle de budgetmæssige konsekvenser heraf. Strategien indeholdt følgende målsætninger 1) En hurtig nedbringelse af gælden, 2) en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen og produktiviteten og 3) reformer af pensions-, sundheds- og langtidsplejesystemerne. Desuden fastlagde DER i Læken i 2001 en række fælles målsætninger for pensioner og fremhævede behovet for tilstrækkelige, bæredygtige og fleksible pensionssystemer.

Medlemsstaterne har efterfølgende gennemført ændringer i deres pensionssystemer. Disse reformer har bidraget positivt til at skabe bæredygtige pensioner men også i nogle tilfælde givet arbejdstagere øgede risici for tilstrækkelig pensioner. Hovedtendenserne har været følgende:

- 1) Tilskyndelse til at arbejde længere, hævet pensionsalder mv.
- 2) Overgang fra etsporede til flersporede systemer
- 3) Foranstaltninger til at korrigere skævheder med hensyn til tilstrækkelighed
- 4) Foranstaltninger til at korrigere for skævheder med hensyn til køn.

Den finansielle krise har ifølge kommissionen forværret den demografiske udfordring. Arbejdsløshed, lavere vækst, større gæld og ustabile finansmarkeder har gjort det vanskeligere at sikre tilstrækkelige og bæredygtige pensioner. Krisen har endvidere udstillet de risici, der er forbundet med eksisterende pensionsordninger, herunder vanskelighederne ved at leve op til pensionstilsagnene, som i sidste ende vil kunne lægge pres på de offentlige finanser.

Krisen har således tilføjet nye dimensioner til den allerede eksisterende reformdagsorden, herunder behov for at korrigere skævheder med hensyn til tilstrækkelighed og de offentlige finansers bæredygtighed, større fokus på at forhøje pensionsalderen, behov for at revidere reglerne for fondsbaserede ordninger samt behov for at sikre effektive og intelligente regler for finansmarkederne i betragtning af pensionskassernes indflydelse.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlag er ikke relevant.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Formål og indhold

Det overordnede mål med pensionsreformerne er at sikre tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer. Grønbogen tager udgangspunkt i en integreret tilgang på tværs af økonomiske, sociale og arbejdsmarkedsmæssige politikker, og der lægges vægt på, at alle tre strenge i Stockholm-strategien tages i anvendelse, jf. punkt 2, 2. afsnit.

Grønbogen indeholder 14 spørgsmål indenfor nedenfor nævnte 6 prioriteter (den angivne nummerering svarer til Grønbogens afsnit):

3.1. Tilstrækkelighed og bæredygtighed

Som eksempler nævnes, at der skal skabes tilstrækkelige muligheder for at supplerende pensionsrettigheder, fx ved fremme et mere erhvervsaktivt liv og give øget adgang til supplerende pensionsrettigheder. Hertil kommer godskrivning for perioder med arbejdsløshed, sygdom eller pleje/pasning samt dækning af udsatte grupper, herunder grupper på korttidskontrakter og atypiske arbejdstagere. For at forbedre pensionssystemernes bæredygtighed er det afgørende, at der gennemføres reformer med henblik på at forbedre EU's økonomiske vækstpotentiale, fx ved at øge arbejdskraftsudbuddet, herunder blandt ældre arbejdstagere.

Spørgsmålene relaterer sig primært til, hvordan EU kan understøtte medlemslandene i at skabe tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer, herunder om EU skal fastlægge en bedre definition af, hvad en tilstrækkelig pensionsindkomst er.

3.2 Balance mellem tiden som erhvervsaktiv og som pensionist

Som eksempler på tiltag, nævner Grønbogen, at der gives ældre arbejdstagere mulighed for at blive længere på arbejdsmarkedet.

Kommissionen planlægger et europæisk år for aktiv aldring i 2012 under dansk og cypriotisk EU formandskab. Formålet med året er at tilskynde medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og andre aktører til at skabe bedre muligheder og arbejdsforhold for at bevare ældre arbejdstageres tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette kunne bl.a. omfatte tilpasning af de sociale og økonomiske incitamentter til at arbejde, herunder gennemgang af den rolle, som skattesystemerne spiller i medlemsstaterne. Af andre eksempler nævnes seniorpolitikker, arbejdsordninger, holdninger til arbejdsmarkedet, vilkårene for selvstændige og sundhedspolitikker.

Spørgsmålene relaterer sig primært til, hvordan man bedst opnår, at arbejdstagerne trækker sig senere tilbage (dvs. opnå en højere faktisk pensionsalder), i hvilket omfang det hjælper at hæve pensionsalderen, og hvilken rolle EU og 2020-strategien kan bidrage til i den sammenhæng.

3.3 Fjerne hindringer for mobilitet i EU

Med henblik på fremme af den fri bevægelighed og styrkelse af det indre marked for pensioner foreslås en revision af direktiv 41/EF/2003 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed. Direktivet omfatter i dag kun fondsbaserede, arbejdsmarkedsrelaterede ordninger. Endvidere er der ikke tale om et rammedirektiv, hvilket gør det vanskeligt at tilpasse lovgivningen til ændringer på markedet. Revisionen bør ifølge Kommissionen omfatte en større harmonisering af tilsynet og mere gennemsigtighed vedrørende nationale forskelle. Der er endvidere behov for egnede og sammenlignelige regnskabsstandarder for at sikre gennemsigtighed vedrørende pensionsforpligtelser.

Kommissionens spørgsmål lægger op til en drøftelse af, hvordan direktivet om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet kan ændres for at skabe bedre forhold for grænseoverskridende aktiviteter, og hvilke ordninger der skal omfattes af EU's foranstaltninger for at fjerne hindringer for mobilitet. Kommissionen spørger endvidere om, hvorvidt EU igen skal undersøge spørgsmålet om overførsler eller om mindsteforskrifter om optjening og bevarelse af rettigheder samt et sporingssystem for alle typer pensionsrettigheder er en bedre løsning (portabilitet).

3.4 Sikre og mere gennemsigtige pensioner. Sikre pensioner er afgørende for pensionernes tilstrækkelighed

Grønbogen gennemgår de forskellige finansieringstyper af pensionsordninger i EU og påpeger svagheder og fordele ved de nuværende ordninger, herunder manglende og utilstrækkelig EU-regulering og koordinering.

Grønbogen stiller spørgsmål om, hvorvidt EU-lovgivningen skal revideres for at sikre ensartet regulering og tilsyn med fondsbaseret pensionsordninger og produkter. Grønbogen stiller endvidere spørgsmål om, om der er behov for europæiske regler eller adfærdskodeks til at hjælpe medlemsstaterne med at skabe en bedre balance for pensionsopsparer og pensionselskaber med hensyn til risiko, sikkerhed og pris.

Grønbogen berører EU-solvensreglerne for livsforsikringsselskaber, og rejser spørgsmål om, hvorvidt der tilsvarende skal udformes solvensregler for pensionskasser.

Beskyttelse af lønmodtageres pensionsordninger i tilfælde af arbejdsgiverens konkurs behandles endvidere, og der stilles spørgsmål om, hvorvidt EU-lovgivningen skal forbedres på dette område.

Endelig fokuserer Kommissionen på behovet for bedre gennemsækelighed på pensionsområdet for den enkelte i takt med, at bidragsfinansierede ordninger vinder frem.

Kommissionen stiller således spørgsmål om, hvorvidt der er behov for at modernisere de nuværende minimumsbestemmelser om oplysningspligt for pensionsprodukter (f.eks. med hensyn til sammenlignelighed, standardisering og klarhed), og om EU skal udforme en fælles strategi for standardoptioner ved valg af medlemskab og investeringer.

4. Bedre EU statistikker om pensioner

Oplysninger og statistiske metoder om pensionssystemer fra de forskellige kilder i medlemsstaterne og på EU-plan bør udvikles og strømlines og derved gøres mere sammenlignelige og fremme muligheden for at overvåge den fælles politik og de reguleringsmæssige udfordringer. Dette bør ske med udgangspunkt i eksisterende arbejde på internationalt plan (f.eks. OECD) og på EU-plan. Der er ingen spørgsmål knyttet til prioriteten.

5. Bedre forvaltning af pensionspolitikken på EU-niveau

Kommissionen lægger op til en eventuel videreudvikling af rammerne for samarbejdet på området. Medlemsstaterne har ansvaret for udformningen og tilrettelæggelsen af pensionssystemerne, men visse specifikke områder hører under EU's beføjelser, herunder under rammerne af den åbne koordinationsmetode.

Kommissionen stiller spørgsmål, om hvorvidt rammerne for politisk koordinering på EU-niveau skal styrkes og i givet fald, hvilke elementer der skal styrkes med henblik på at forbedre udformningen og gennemførelsen af pensionspolitikken ved hjælp af en integreret strategi, herunder om oprettelsen af en platform til integreret overvågning af alle aspekter af pensionspolitik skal indgå i den kommende strategi.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant

7. Gældende dansk ret og forslaget konsekvenser herfor

Spørgsmålet om konsekvenser for gældende ret er ikke relevant, idet grønbogen er et debatoplæg. Spørgsmålet vil blive aktuelt, hvis grønbogen munder ud i konkrete forslag i forbindelse med opfølgning på grønbogen. Det er dog vigtigt at være bekendt med, at Danmark modsat de fleste andre EU-lande allerede nu regulerer de berørte pensioner ensartet i søjle 2 og 3.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Spørgsmålet om konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet er ikke relevant, idet grønbogen er et debatoplæg. Spørgsmålet vil blive aktuelt, hvis grønbogen munder ud i konkrete forslag i forbindelse med opfølgning på grønbogen.

9. Høring

Grønbogen er sendt i høring i EU Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold, Forsikring og Pension, LG og ATP. Høringsfristen i forhold til Kommissionen er fastsat til den 15. november 2010.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser det velkomment, at Kommissionen med grønbogen ønsker at debattere pensionssystemerne i EU og deres rammebetingelser med henblik på at sikre tilstrækkelighed og bæredygtighed.

Regeringen er enig i, at pensionsområdet må ses i en større sammenhæng og bør drøftes med henblik på muligheden for at fastlægge en fælles strategi. Dette er bl.a. begrundet i, at de offentlige pensionsudgifters indvirkning på de offentlige finanser i en medlemsstat kan have alvorlige konsekvenser i andre medlemsstater, og en politisk koordinering af pensioner på EU-plan har vist sig nyttig og nødvendig med henblik på at skabe fremskridt i medlemsstaterne.

Regeringen er endvidere enig i, at de forskellige pensionssøjler i medlemsstaterne er indbyrdes afhængige, og at pensionskasser er en integreret del af de finansielle markeder, og at deres udformning kan virke fremmende eller hæmmende for arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed. Regeringen støtter således, at drøftelsen bl.a. fokuserer på pensionsområdet i relation til kravene i stabilitets- og vækstpakten og overensstemmelse mellem pensionsreformer og Europa 2020-strategien samt det indre markeds funktion og udvekslingen af varer og tjenester over grænserne i EU til gavn for forbrugere og virksomheder.

Regeringen støtter desuden en drøftelse af, om de udbudte produkter i tilstrækkelig grad støtter de hensyn, der er anført i rapporten. Produktudbuddet skal således sikre pensionisternes behov for at bevare købekraften. De skal i sammenhæng med de øvrige pensionssøjler være tilstrækkelige til at sikre pensionstilværelsen og samtidig skal de tilskynde til øget fastholdelse på arbejdsmarkedet.

Regeringen støtter endvidere at der foretages yderligere konsekvensanalyser af, om Solvens II kan anvendes overfor pensionskasser. Udgangspunktet for regeringen er, at forbrugerne skal have ensartet beskyttelse uanset om pensionsordningerne er placeret hos livsforsikringselskaber eller pensionskasser.

Regeringen er endvidere enig i, at finanskrisen har vist, at den større udbredelse af opsparingsbaserede pensionsordninger i en række medlemslande (fx i DK), hvilket bl.a. er sket for at sikre en større finansiel bæredygtighed, samtidig indebærer nye og større risici med hensyn til at sikre tilstrækkelige pensioner. Dette skaber som anført i grønbogen behov for mere gennemsigtige pensioner med større bevidsthed og bedre information. Derimod tager regeringen forbehold overfor grønbogens mange overvejelser - med afsæt i bl.a. disse nye eller øgede risici - om at styrke reguleringen af det indre marked for pensioner, om mere mobile pensioner, om bedre solvensregler for pensionskasser etc., men regeringen er åben overfor en diskussion heraf.

Regeringen finder det afgørende, at Kommissionen understreger, at der ikke sættes spørgsmålstejn ved medlemsstaternes beføjelser med hensyn til pensioner eller ved arbejdsmarkedets parters rolle eller, at der ikke kun findes én afgørende udformning af pensionssystemer.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige landes holdninger kendes endnu ikke.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.