

Særberetning

## Udvikling af supplerende pensioner i EU

EU's tiltag har ikke været effektive med hensyn til at styrke arbejdsmarkedspensionerne og indføre et paneuropæisk personligt pensionsprodukt



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

# Indhold

|                                                                                                                                              | Punkt  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Resumé</b>                                                                                                                                | I-VIII |
| <b>Indledning</b>                                                                                                                            | 01-24  |
| <b>Pensionssystemerne i EU's medlemsstater</b>                                                                                               | 01-09  |
| Tre søjler: statslige pensioner, arbejdsmarkedspensioner og andre personlige pensioner                                                       | 01-04  |
| Pensionsordningerne spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre social beskyttelse og styrke EU's kapitalmarkeder                        | 05-09  |
| <b>Den reguleringsmæssige ramme for arbejdsmarkedspensioner og paneuropæiske personlige pensioner i EU</b>                                   | 10-19  |
| Arbejdsmarkedspensioner                                                                                                                      | 10-17  |
| Paneuropæiske personlige pensionsprodukter                                                                                                   | 18-19  |
| <b>Roller og ansvarsområder vedrørende arbejdsmarkedspensioner og private pensioner i EU</b>                                                 | 20-24  |
| <b>Revisionens omfang og revisionsmetoden</b>                                                                                                | 25-30  |
| <b>Bemærkninger</b>                                                                                                                          | 31-108 |
| <b>EU-retsakterne førte ikke til øget grænseoverskridende IORP-virksomhed eller til skabelse af et marked for pensioner med portabilitet</b> | 31-51  |
| IORP-sektoren er koncentreret i nogle få lande                                                                                               | 32-33  |
| Hverken IORP II-direktivet eller PEPP-forordningen har givet håndgribelige resultater                                                        | 34-37  |
| EU's reguleringsmæssige tiltag alene kan ikke skabe lige vilkår for grænseoverskridende IORP'er og PEPP-produkter                            | 38-44  |
| Kommissionen påviste ikke i tilstrækkelig grad, at dens lovgivningsinitiativer ville få den ønskede virkning                                 | 45-51  |
| <b>Tilsynet med IORP'erne og vurderingen af deres specifikke og systemiske risici er delvis effektivt</b>                                    | 52-87  |
| Tilsynsstandarderne varierer i EU                                                                                                            | 53-68  |

|                                                                                                                                                                                                      |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| EIOPA's indsats for at øge den tilsynsmæssige konvergens i EU hæmmes af, at EIOPA kun gør begrænset brug af sine værktøjer, og at de kompetente nationale myndigheder træffer de endelige afgørelser | 69-78   |
| EIOPA har forbedret sin vurdering af systemiske risici vedrørende IORP'er, men der er stadig mangler                                                                                                 | 79-87   |
| <b>De EU-tiltag, der skulle øge gennemslagskraften vedrørende pensioner og fremme finansiell holdbarhed, har kun haft begrænset virkning</b>                                                         | 88-108  |
| Pensionsoversigtens potentiale til at sikre bedre adgang til oplysninger er ikke blevet udnyttet fuldt ud                                                                                            | 89-92   |
| EIOPA's værktøjer har ikke sikret gennemslagskraftige oplysninger til IORP'ernes medlemmer og pensionsmodtagere om omkostninger og afkast                                                            | 93-96   |
| Kommissionens forsøg på at sikre bedre pensionsoverblik har ikke givet de ønskede resultater                                                                                                         | 97-104  |
| De andre EU-tiltag, der skulle forbedre pensionssystemernes og de individuelle pensionsopsparingers holdbarhed, var beskedne                                                                         | 105-108 |
| <b>Konklusioner og anbefalinger</b>                                                                                                                                                                  | 109-119 |

## Bilag

|                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bilag I - Oversigt over søjle I- og søjle II-pensioner i de seks udvalgte medlemsstater (2023)</b>                                          |
| <b>Bilag II - Risiko for fattigdom efter alder (2023)</b>                                                                                      |
| <b>Bilag III - Oversigt over instrumenter anvendt af EIOPA for at øge den tilsynsmæssige konvergens vedrørende IORP'er</b>                     |
| <b>Bilag IV - Eksempler på kommentarer fra medlemsstaterne om udfordringer vedrørende EIOPA's arbejde med tilsynsmæssig konvergens</b>         |
| <b>Bilag V - EIOPA's stresstest - scenarier og resultater</b>                                                                                  |
| <b>Bilag VI - Mangler i bestemmelserne om pensionsoversigten og EIOPA's tiltag</b>                                                             |
| <b>Bilag VII - Landespecifikke henstillinger 2019-2024 og pensionsrelaterede foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten</b> |
| <b>Bilag VIII - Pensionsrelaterede EU-tiltag vedrørende finansiell forståelse og automatisk tilmelding</b>                                     |

**Forkortelser**

**Glossar**

**Kommissionens svar**

**EIOPA's svar**

**Tidslinje**

**Revisionsholdet**

# Resumé

I EU er medlemsstaterne ansvarlige for pensionssystemerne. EU spiller kun en rolle med hensyn til grænseoverskridende mobilitet, forbrugerbeskyttelse og det indre marked. På dette grundlag har EU fastsat minimumskrav vedrørende arbejdsmarkedsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ers) aktiviteter og fastlagt en særlig retlig ramme for et paneuropæisk personligt pensionsprodukt. EU gennemfører også tiltag for at sikre borgerne mere gennemsigtige oplysninger om pensionsrettigheder og om, hvordan udviklinger på pensionsområdet påvirker de offentlige finanser. Endvidere behandles spørgsmålet om pensioners finansielle holdbarhed i forbindelse med samordningen af de makroøkonomiske politikker i EU.

II Formålet med vores revision var at vurdere, om Kommissionen og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) har været effektive med hensyn til at sikre IORP'er en stærkere rolle og udvikle et paneuropæisk personligt pensionsprodukt. Vi valgte dette revisionsemne, fordi arbejdsmarkedspensionsordninger er relevante som bidrag til at sikre EU-borgerne en tilstrækkelig pensionsindkomst i fremtiden. Revisionen dækkede perioden fra 2016 til 2024. Det betyder, at vi kan drage konklusioner vedrørende hele denne periode og fremsætte relevante anbefalinger til Kommissionen om den reguleringsmæssige ramme og til EIOPA om passende tilsynsforanstaltninger. Vores beretning bidrager også til den aktuelle debat om ændring af rammerne for både IORP'er og det paneuropæiske personlige pensionsprodukt.

III I lyset af Kommissionens og EIOPA's ansvarsbeføjelser konkluderer vi samlet set, at deres tiltag indtil videre ikke har været effektive med hensyn til at sikre arbejdsmarkedspensioner fra IORP'er en stærkere rolle og udvikle et paneuropæisk personligt pensionsprodukt.

IV Kommissionens tiltag skabte forudsætningerne for et indre marked for IORP'er, men opfyldte ikke målet om at uddybe dette marked og øge den grænseoverskridende virksomhed. Denne virksomhed er fortsat minimal og koncentreret i nogle få medlemsstater med tradition for arbejdsmarkedspensioner. Dette skyldes hovedsagelig faktorer, som ikke hører under EU's kompetenceområde, og som på nuværende tidspunkt ikke kan påvirkes med EU-lovgivningsinitiativer. Det er dog også en ulempe for grænseoverskridende IORP'er, at EU's reguleringsmæssige ramme underlægger dem strengere krav end IORP'er, der kun opererer nationalt. Samtidig har det paneuropæiske personlige pensionsprodukt ikke vist sig som en holdbar pensionsopsparingsmulighed for EU-borgerne sammenlignet med andre produkter.

**V** Det er således endnu ikke lykkedes at uddybe IORP-markedet og sikre grænseoverskridende aktivitet i det forventede omfang, men dette marked betjener ikke desto mindre 47 millioner medlemmer og pensionsmodtagere og skal overvåges effektivt. EIOPA's tiltag har dog kun haft begrænset virkning med hensyn til at fremme konvergerende tilsynspraksis vedrørende IORP'er på tværs af EU for at sikre beskyttelse af IORP-medlemmer og mere gennemsigtige oplysninger om IORP'er. EIOPA's initiativer har kun vundet ringe tilslutning blandt de nationale myndigheder, fordi rammen vedrørende IORP'er kun fastsætter nogle få bindende krav, og dette har begrænset indsatsen for at fremme tilsynsmæssig konvergens. EIOPA's vurdering af IORP'ernes specifikke og systemiske risici er blevet forbedret i tidens løb, men er stadig ufuldstændig.

**VI** I EU mangler der fortsat værktøjer, som kan give et pensionsoverblik – både for enkeltpersoner og for de offentlige finanser. EIOPA har iværksat en række foranstaltninger, som har forbedret adgangen til oplysninger om IORP'er, men medlemmer og pensionsmodtagere er stadig ikke sikret fuldt gennemsigtige oplysninger om deres pensionsfondes afkast. Endelig har både Kommissionen og EIOPA taget indledende skridt til at forbedre borgernes finansielle forståelse vedrørende pensioner og fremme pensionsopsparinger og finansiell holdbarhed, men virkningen af disse initiativer er forblevet begrænset.

**VII** Vi anbefaler, at Kommissionen:

- fremrykker sin vurdering af årsagerne til den manglende udbredelse af det paneuropæiske personlige pensionsprodukt og træffer passende foranstaltninger
- styrker den tilsynsmæssige ramme vedrørende IORP'er og
- sikrer mere gennemsigtige pensionsdata ved at gøre fremskridt med pensionssporingssystemer og pensionsdashboards.

**VIII** Med hensyn til IORP'er anbefaler vi, at EIOPA:

- vurderer sine værktøjers effektivitet og prioriterer dem, der har størst effekt med hensyn til at øge den tilsynsmæssige konvergens
- forbedrer sin vurdering af systemiske risici's effekt og
- forbedrer gennemsigtigheden vedrørende omkostninger og afkast.

# Indledning

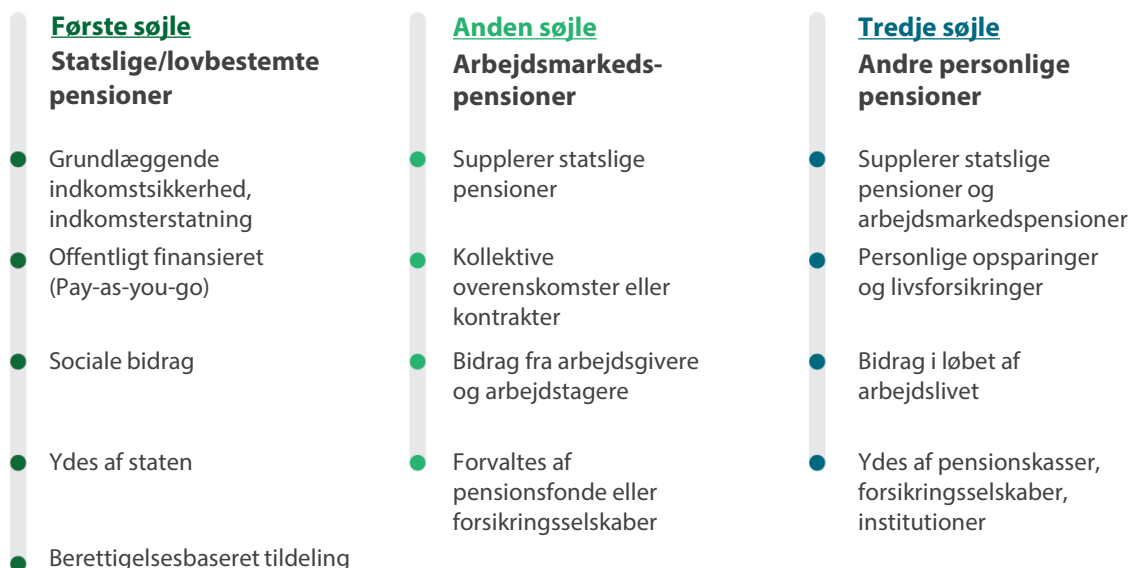
## Pensionssystemerne i EU's medlemsstater

### Tre søjler: statslige pensioner, arbejdsmarkedspensioner og andre personlige pensioner

**01** I EU er de enkelte medlemsstater ansvarlige for pensionssystemerne. Det varierer derfor betydeligt, hvordan pensionssystemerne er indrettet, da dette afhænger af landenes social- og arbejdsmarkedsret (jf. [bilag I](#)). EU har beføjelser til at fremsætte henstillinger om pensionssystemer som led i den makroøkonomiske koordinering.

**02** Generelt er pensionssystemerne i EU opbygget i tre søjler. Første søjle er obligatoriske pensioner. I nogle medlemsstater omfatter denne søjle også lovbestemte finansierede pensioner. Den suppleres i varierende grad af indtægtsrelaterede arbejdsmarkedspensioner i anden søjle og andre personlige pensioner i tredje søjle (jf. [figur 1](#)). Klassificeringen af forskellige pensionsordninger og søjlestrukturens karakteristika kan variere fra medlemsstat til medlemsstat.

**Figur 1 - Pensionsordningstyperne i EU og deres hovedtræk**



Kilde: Revisionsretten.

**03** EU har reguleringsmæssige beføjelser vedrørende grænseoverskridende mobilitet, forbrugerbeskyttelse og ligestilling mellem kønnene samt vedrørende det indre marked. Disse beføjelser er relevante med hensyn til udbydere af og markedet for arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordninger samt med hensyn til at sikre stabilitet på markedet for andre personlige pensionsordninger og beskytte disse ordningers kunder.

**04** Endelig er det fastsat i den europæiske søjle for sociale rettigheder, at EU-borgere har ret til en pension, som svarer til deres bidrag og sikrer dem en passende indkomst til at leve et værdigt liv i alderdommen<sup>1</sup>. På dette grundlag kan EU gennemføre tiltag for at sikre borgerne mere gennemsigtige oplysninger om deres forventede pensionsindkomst og om, hvordan udviklinger på pensionsområdet påvirker de offentlige finanser.

### **Pensionsordningerne spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre social beskyttelse og styrke EU's kapitalmarkeder**

**05** Tilgangen med flere søjler, som Verdensbanken indførte i begyndelsen af 1990'erne<sup>2</sup>, har til formål dels at skabe et diversificeret pensionssystem, som opfylder borgernes behov og samtidig tager højde for de demografiske udfordringer, der er forbundet med en aldrende befolkning, dels at adressere systemets finansielle holdbarhed. Den skal desuden styrke EU's kapitalmarkeder.

**06** Europa-Parlamentet og Kommissionen, som nærer bekymringer vedrørende de statslige pensioners tilstrækkelighed og finanspolitiske holdbarhed, har opfordret medlemsstaterne til at indføre arbejdsmarkedspensioner i både den offentlige og den private sektor. Ved udgangen af 2021 gjaldt det fortsat for de fleste personer i EU, at deres pensionsindkomst ville være afhængig af statslige pensioner og sociale sikringsordninger.

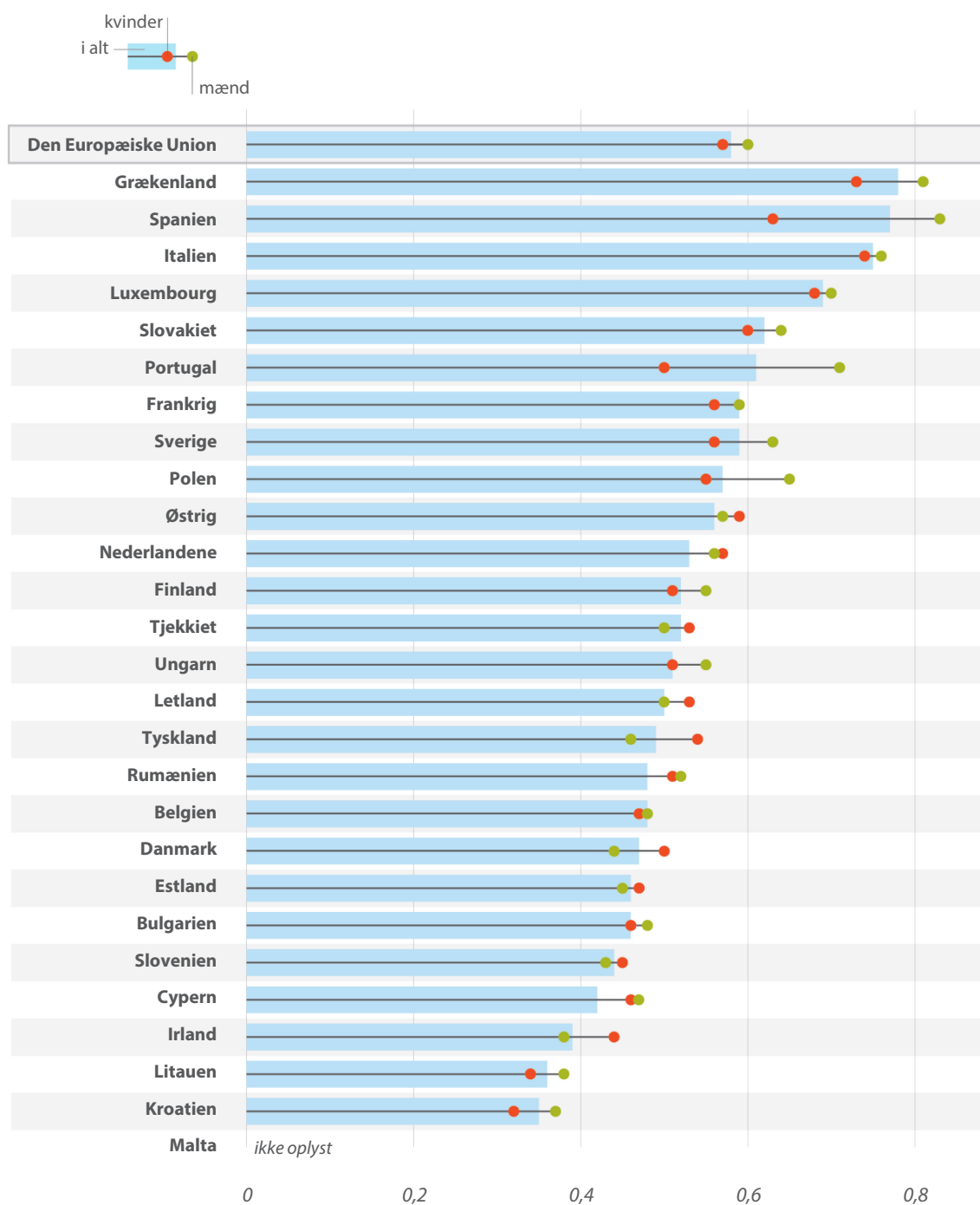
---

<sup>1</sup> Princip 15 i [den europæiske søjle for sociale rettigheder](#) fra 2017: Både arbejdstagere og selvstændige har ret til en pension, som sikrer dem en passende indkomst til at leve et værdigt liv i alderdommen.

<sup>2</sup> Verdensbanken, "[Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#)", juni 2008.

**07** I mange medlemsstater er der udfordringer med hensyn til at sikre de statslige pensionssystemers langsigtede finansielle holdbarhed og opretholde pensionernes tilstrækkelighed. Gennemsnitsindkomsten for ældre i EU lå i 2023 gennemsnitligt under 60 % af indkomsten for personer i den erhvervsaktive alder med betydelige forskelle mellem landene og højere indkomst for mænd end for kvinder. *Figur 2* viser de to køns "samlede kompensationsgrad" (dvs. den gennemsnitlige indledende pensionsindkomst i forhold til arbejdsindkomsten før pensionering) i EU som helhed og i de enkelte medlemsstater.

**Figur 2 - Samlet kompensationsgrad fra pensioner (ekskl. andre sociale ydelser) efter køn (2023)**



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra [Eurostat](#).

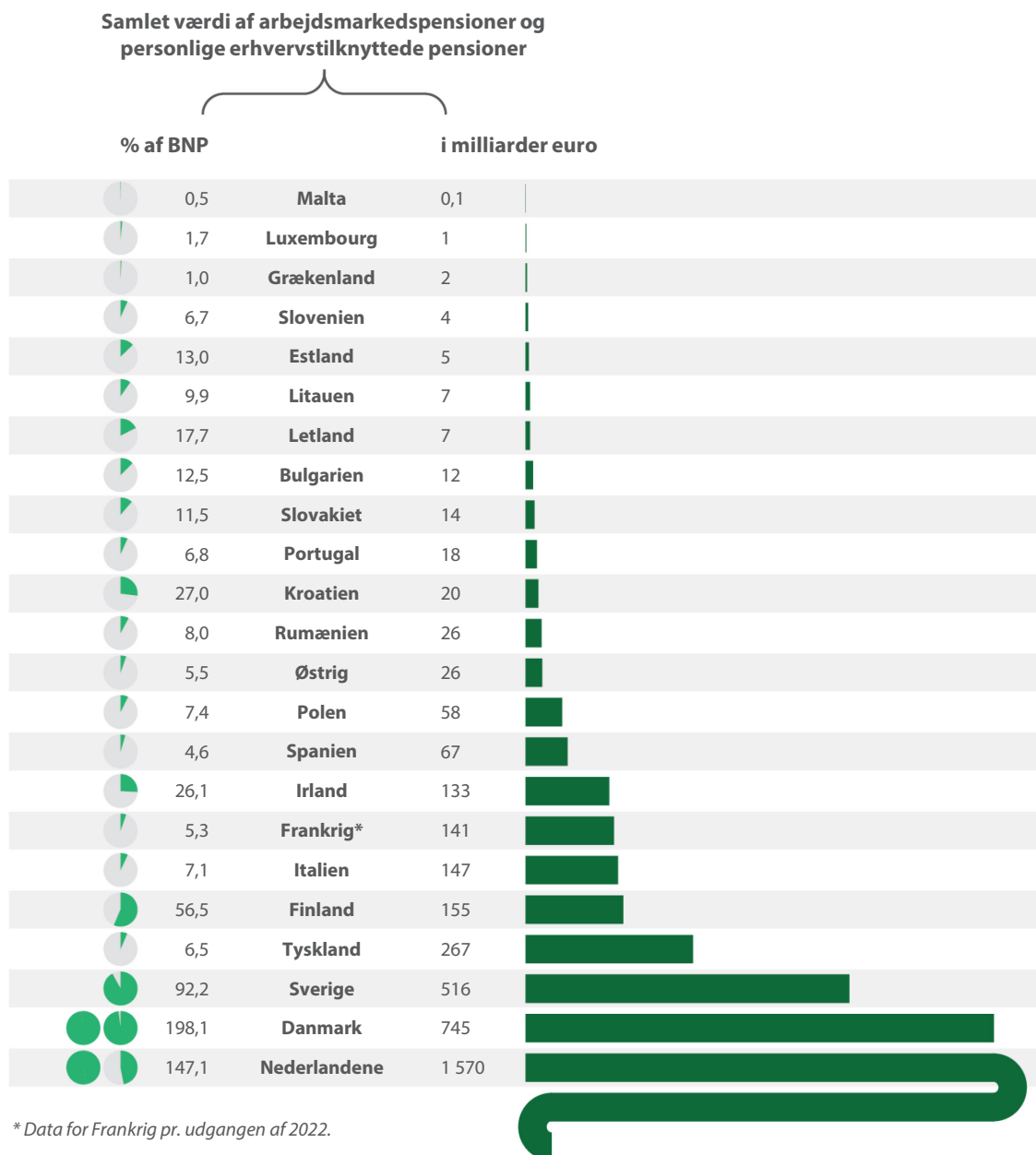
**08** Pensionsydelse til personer i alderen 65-74 år, dvs. personer i deres tidlige pensionsår, beløber sig i gennemsnit til ca. tre femtedele af arbejdsindkomsten for personer i alderen 50-59 år, dvs. personer i deres sene arbejdsår<sup>3</sup>. Ifølge data fra Kommissionen er ældre (over 65 år) desuden i højere [risiko for fattigdom](#) end personer i alderen 18-64 år, navnlig i de central- og østeuropæiske lande (jf. [bilag II](#)).

**09** Den økonomiske betydning af ikkestatslige pensionsprodukter til forvaltning af arbejdstageres langsigtede opsparinger og pensionsopsparinger varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. I to medlemsstater forvalter arbejdsmarkedsrelaterede pensionsfonde og udbydere af personlige erhvervstilknyttede pensioner aktiver til en højere værdi end bruttonationalproduktet (BNP): Danmark (198 %) og Nederlandene (147 %) (jf. [figur 3](#)). I disse medlemsstater er arbejdsmarkedspensionerne forholdsvis betragtelige, og de udgør som regel en større del af pensionsindkomsten end de statslige pensioner. I de øvrige medlemsstater svarer værdien af de forvaltede aktiver til mellem 0,5 % af BNP (i Malta) og 92 % af BNP (i Sverige).

---

<sup>3</sup> Kommissionen, "2024 Pension Adequacy Report - Current and future income adequacy in old age in the EU", bind I, s. 31 og 34.

**Figur 3 - Værdien af arbejdsmarkedspensioner og personlige erhvervstilknyttede pensioner i EU - i forhold til BNP og i absolutte tal (pr. udgangen af 2023)**



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling.

## Den reguleringsmæssige ramme for arbejdsmarkedspensioner og paneuropæiske personlige pensioner i EU

### Arbejdsmarkedspensioner

**10** Arbejdsmarkedspensioner er pensionsopsparinger finansieret og oprettet af arbejdsgivere til fordel for deres ansatte. Disse pensioner udgør en form for udskudt godtgørelse, idet arbejdstagerne optjener dem i løbet af deres arbejdsår, men først får dem udbetalt, når de ophører med at arbejde. Arbejdstagere, der indbetaler til en arbejdsmarkedsrelateret pensionsordning, kaldes "medlemmer" og bliver "pensionsmodtagere", når de ophører med at arbejde og begynder at modtage de ydelser, de har ret til. Nogle ordninger er frivillige, mens andre er obligatoriske.

**11** Grundlæggende findes der to typer arbejdsmarkedspensionsordninger, hvis man ser bort fra hybridformer:

- ydelsesdefinerede ordninger, hvor arbejdsgiverne lover en bestemt pensionsydelse beregnet på grundlag af arbejdstagernes ansættelsesvarighed og løn
- bidragsdefinerede ordninger, hvor arbejdstagernes pensionsydelser afhænger af de indbetalte bidrag og investeringsafkastet (dvs. arbejdstagerne bærer investeringsrisikoen).

**12** I hele Europa er der i de seneste år sket et mærkbart skift fra ydelsesdefinerede ordninger til bidragsdefinerede ordninger.

**13** Arbejdsmarkedspensioner er omfattet af forskellige retlige rammer. De mulige scenarier er:

- at de er underlagt national lovgivning
- at de falder ind under den specifikke EU-ramme for arbejdsmarkedspensioner (direktivet om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser (IORP II-direktivet)<sup>4</sup>)

---

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/2341](#) af 14. december 2016 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ers) aktiviteter og tilsynet hermed.

- o at de ikke er underlagt en specifik reguleringsmæssig ramme
- o at de kun delvis er underlagt EU-retten (et eksempel er "direkte forpligtelser", hvor arbejdsgiverne forpligter sig til at betale pension direkte til arbejdstagerne, når de ophører med at arbejde).

**14** Også forsikringsselskaber, som er underlagt tilsyn i henhold til Solvens II-direktivet<sup>5</sup>, spiller en vigtig rolle som udbydere af arbejdsmarkedspensioner.

**15** I 2003 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet det første IORP-direktiv<sup>6</sup>. Dets formål var at gøre det muligt for IORP'er at operere i alle medlemsstaterne af EU og Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) under tilsyn af de kompetente myndigheder i deres hjemlande uden krav om tilladelse fra andre lande (værtslande). Direktivet henviste til den frihed til at levere tjenesteydelser i andre medlemsstater, som er fastsat i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (artikel 56 og 62). Det skabte således en ramme for et indre marked for IORP'er.

**16** Meningen med IORP-direktivet var at foretage "minimumsharmonisering", hvor EU fastsatte minimumsstandards og samtidig gav medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller indføre højere standarder, så længe disse ikke var i strid med anden EU-lovgivning. Dette var især relevant for medlemsstater med veludviklede IORP-markeder.

---

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2009/138/EF](#) af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II-direktivet).

<sup>6</sup> Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2003/41/EF](#) af 3. juni 2003 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed (IORP-direktivet).

**17** I 2014 foreslog Kommissionen en ændring af IORP-direktivet<sup>7</sup>. Denne ændring, som blev vedtaget i 2016, skulle fremme grænseoverskridende virksomhed for at uddybe det indre marked for IORP'er. Ændringen tog højde for, at medlemsstaterne ikke organiserer og regulerer IORP'er på samme måde, og at nationale forskelle med hensyn til social- og arbejdsmarkedsret havde begrænset mulighederne for grænseoverskridende virksomhed. Tiltagene til at fremme grænseoverskridende virksomhed skulle gavne både arbejdsgivere og arbejdstagere ved bl.a. at centralisere forvaltningen af pensionsydelse og lette arbejdskraftens mobilitet. Ændringen havde fire specifikke mål:

- at fjerne de resterende tilsynsmæssige barrierer for grænseoverskridende IORP'er
- at sikre, at tilsynsmyndighederne har de nødvendige (forbedrede) redskaber til at kunne føre effektivt tilsyn med IORP'er
- at give klare og relevante oplysninger til medlemmer og pensionsmodtagere, dvs. øge gennemsigtigheden
- at sikre god ledelse og risikostyring.

## Paneuropæiske personlige pensionsprodukter

**18** I juli 2019 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet Kommissionens forslag til en forordning om et paneuropæisk personligt pensionsprodukt (PEPP-produkt)<sup>8</sup>. Denne forordning, som har været gældende siden marts 2022, fastsætter betingelser vedrørende frivillige personlige pensionsordninger, der supplerer eksisterende personlige pensions- og opsparingsprodukter. Den sikrer arbejdstagere en alternativ mulighed for pensionsopsparing i et grænseoverskridende produkt med portabilitet (i tredje søjle).

---

<sup>7</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed, [COM\(2014\) 167 final 2014/0091 \(COD\)](#), 27.3.2014, punkt 1.1 og 3.2.

<sup>8</sup> [Forordning \(EU\) 2019/1238](#) af 20. juni 2019 om et paneuropæisk personligt pensionsprodukt (PEPP-produkt) (PEPP-forordningen).

**19** Ifølge Kommissionen<sup>9</sup> ville PEPP-produkter navnlig:

- give pensionsopsparerne flere valgmuligheder
- gøre det muligt for PEPP-udbydere at drage fordel af det indre marked og af lettere distribution på tværs af grænserne
- medvirke til at kanalisere opsparede midler over i kapitalmarkederne og fremme investeringer og vækst i EU.

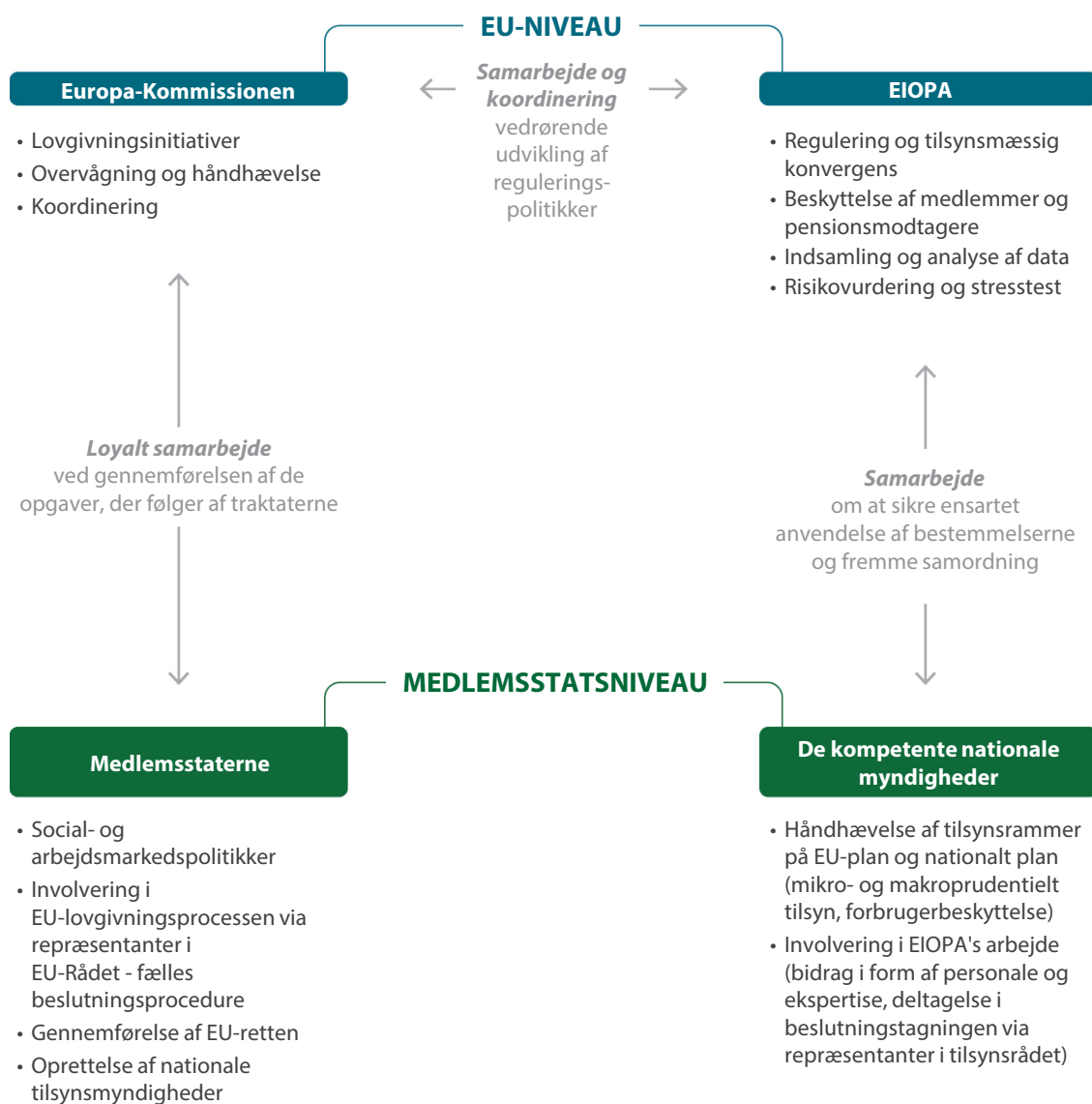
## **Roller og ansvarsområder vedrørende arbejdsmarkedspensioner og private pensioner i EU**

**20** Reguleringsopgaverne vedrørende arbejdsmarkedspensioner involverer forskellige aktører, herunder Kommissionen, EU-lovgiverne (dvs. Europa-Parlamentet og Rådet) og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) samt medlemsstaterne og deres respektive kompetente myndigheder. De samarbejder om at sikre en harmoniseret reguleringsmæssig ramme i EU og fremme det indre marked for arbejdsmarkedspensioner (jf. [figur 4](#)).

---

<sup>9</sup> Kommissionens pressemeddelelse: "[Personal pensions: The pan-European personal pension product \("PEPP"\) applies as of today](#)", 22. marts 2022.

**Figur 4 - De vigtigste EU-aktørers og nationale aktørers ansvarsområder vedrørende arbejdsmarkedspensioner**



Kilde: Revisionsretten.

**21** Kommissionens Generaldirektorat for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen er ansvarligt for at forbedre det indre markeds funktion og skal i den forbindelse udforme og gennemføre EU-lovgivning og EU-politikker vedrørende den finansielle sektor, herunder vedrørende pensionsfonde, der opererer i EU. Desuden er Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion ansvarligt for politikker vedrørende pensioner, mens Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender er ansvarligt for koordinering af den økonomiske politik, herunder for støtte til gennemførelse af pensionsreformer.

**22** Hertil kommer, at EIOPA<sup>10</sup> siden 2011 har været ansvarlig for at sikre en konsekvent anvendelse af EU-retten, at sikre et effektivt og konsekvent tilsyn med arbejdsmarkedspensionssektoren i EU, at beskytte IORP'ers medlemmer og pensionsmodtagere og - sammen med Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici – at overvåge risici vedrørende den finansielle stabilitet. EIOPA yder også rådgivning og ekspertise til Kommissionen og fører registre over IORP'er og PEPP-udbydere.

**23** Spørgsmålet om pensioners holdbarhed henhører primært under medlemsstaternes kompetence, mens EU spiller en rolle med hensyn til at samordne de makroøkonomiske politikker<sup>11</sup> inden for rammerne af det europæiske semester. Kommissionen overvåger dette aspekt og fremsætter henstillinger til medlemsstaterne om at tackle udfordringer vedrørende de aldrende befolkninger, den finansielle holdbarhed og pensionernes tilstrækkelighed. Nogle medlemsstater valgte at inkludere pensionsreformer i de genopretnings- og resiliensplaner, som de udarbejdede efter covid-19-pandemien.

**24** Som led i en bredere indsats for at sikre bedre adgang til og gennemsigtighed på pensionsmarkedet inkluderede Kommissionen desuden adskillige pensionsrelaterede foranstaltninger i sit flagskibsinitiativ vedrørende kapitalmarkedsunionen<sup>12</sup>. Som supplement til den foreskrevne gennemgang af IORP II-direktivet og vedtagelsen af PEPP-forordningen angav Kommissionen i sine handlingsplaner for kapitalmarkedsunionen, at den ville identificere de relevante data og metoder til udvikling af pensionsdashboards og udvikle bedste praksis for etablering af pensionssporingssystemer. Disse værktøjer skulle give borgerne mere gennemsigtige oplysninger om deres forventede pensionsindkomst for at vække deres interesse, tilskynde dem til at indbetale til frivillige pensionsopsparinger og i sidste ende fremkalde politisk handling. Endelig har Kommissionen og EIOPA iværksat adskillige initiativer for at øge EU-borgernes finansielle forståelse vedrørende pensioner.

---

<sup>10</sup> Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) nr. 1094/2010](#) af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger) (EIOPA-forordningen).

<sup>11</sup> Artikel 121, 148 og 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

<sup>12</sup> Europa-Kommissionen: [Handlingsplan for etablering af en kapitalmarkedsunion](#), 30. september 2015; [Midtvejsevalueringen af handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen](#), 8. juni 2017; [En kapitalmarkedsunion for mennesker og virksomheder - ny handlingsplan](#), september 2020.

## Revisionens omfang og revisionsmetoden

**25** Vi vurderede effektiviteten af Kommissionens og EIOPA's tiltag med hensyn til at styrke de arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ernes) rolle i de nationale pensionssystemer og udvikle et paneuropæisk personligt pensionsprodukt (PEPP-produkt). Vi undersøgte:

- 1) om Kommissionens tiltag har opfyldt målet om at skabe og uddybe et velfungerende indre marked for arbejdsmarkedspensioner og PEPP-produkter og navnlig ført til øget grænseoverskridende virksomhed
- 2) om Kommissionen har skabt en passende tilsynsmæssig ramme, og om EIOPA har sikret passende tilsyn med og vurdering af specifikke og systemiske risici i arbejdsmarkedspensionssektoren
- 3) om Kommissionens og EIOPA's tiltag har øget gennemsigtigheden vedrørende arbejdsmarkedspensioner og andre pensioner samt fremmet pensionsopsparinger og finansiell holdbarhed generelt.

**26** Revisionen dækkede EU's lovgivnings- og politikinitiativer i perioden 2016-2024, men vi inddrog også relevante dokumenter fra før denne periode. Med hensyn til retsakter fokuserede vi på IORP II-direktivet, den reguleringsmæssige ramme for IORP'er og PEPP-forordningen. Solvens II-direktivet, som udgør den reguleringsmæssige ramme for forsikringsselskaber, var ikke omfattet af denne revision, da det ikke fastsætter specifikke krav vedrørende arbejdsmarkedspensioner.

**27** Hvad angår Kommissionen fokuserede vi på dens rolle i lovgivningsprocessen og vedrørende de nationale myndigheders korrekte anvendelse af EU-retten samt på opfyldelsen af dens mål med hensyn til arbejdsmarkedspensioner og PEPP-produkter. Hvad angår EIOPA fokuserede vi på dens indsats for at fremme bedre tilsyn og konvergens mellem tilsynsprocesser og -standarder, for at beskytte IORP'ernes medlemmer og pensionsmodtagere samt for at bidrage til den finansielle stabilitet i sektoren. Vi interviewede ansatte i Kommissionen og EIOPA og undersøgte relevant dokumentation.

**28** Derudover gennemførte vi en spørgeundersøgelse rettet til de kompetente nationale myndigheder i alle 27 medlemsstater for at indhente deres synspunkter vedrørende hensigtsmæssigheden og resultaterne af Kommissionens og EIOPA's tiltag inden for revisionens omfang. Alle de 27 kompetente nationale myndigheder besvarede vores spørgeundersøgelse. Vi interviewede desuden repræsentanter for seks kompetente nationale myndigheder (i Belgien, Tyskland, Italien, Nederlandene, Rumænien og Slovakiet), som vi udvalgte på grundlag af deres størrelse (så vi dækkede både lande med store IORP-markeder og lande helt uden sådanne markeder). Endvidere mødtes vi med relevante brancheorganisationer for pensionsfonde og forbrugerorganisationer samt med adskillige IORP'er og kapitalforvaltere både i de udvalgte medlemsstater og på EU-plan. Endelig analyserede vi EIOPA's 2022-stresstest med støtte fra anerkendte eksperter på dette område.

**29** Vi baserede vores revisionskriterier på gældende EU-ret (navnlig IORP II-direktivet, PEPP-forordningen og EIOPA-forordningen) og på Kommissionens principper for [bedre regulering](#).

**30** Denne revision indgår i en række revisioner foretaget af Revisionsretten vedrørende det indre marked for finansielle tjenesteydelser og tilsynet med den finansielle sektor. Vi valgte dette revisionsemne, fordi arbejdsmarkedspensioner og andre personlige pensionsordninger er relevante med hensyn til at sikre, at pensionssystemerne i EU's medlemsstater fortsat kan give borgerne en tilstrækkelig indkomst, når de er ophørt med at arbejde, og fordi forudfinansierede pensioner har betydning for udviklingen af kapitalmarkederne. Vores revisionsresultater kan bidrage til Kommissionens gennemgang af IORP II-direktivet (som oprindeligt skulle foreligge i januar 2023<sup>13</sup>) og den kommende evaluering af PEPP-forordningen, som efter planen skal foretages i marts 2027<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Artikel 62, stk. 1, i IORP II-direktivet.

<sup>14</sup> Artikel 73, stk. 1, i PEPP-forordningen.

## Bemærkninger

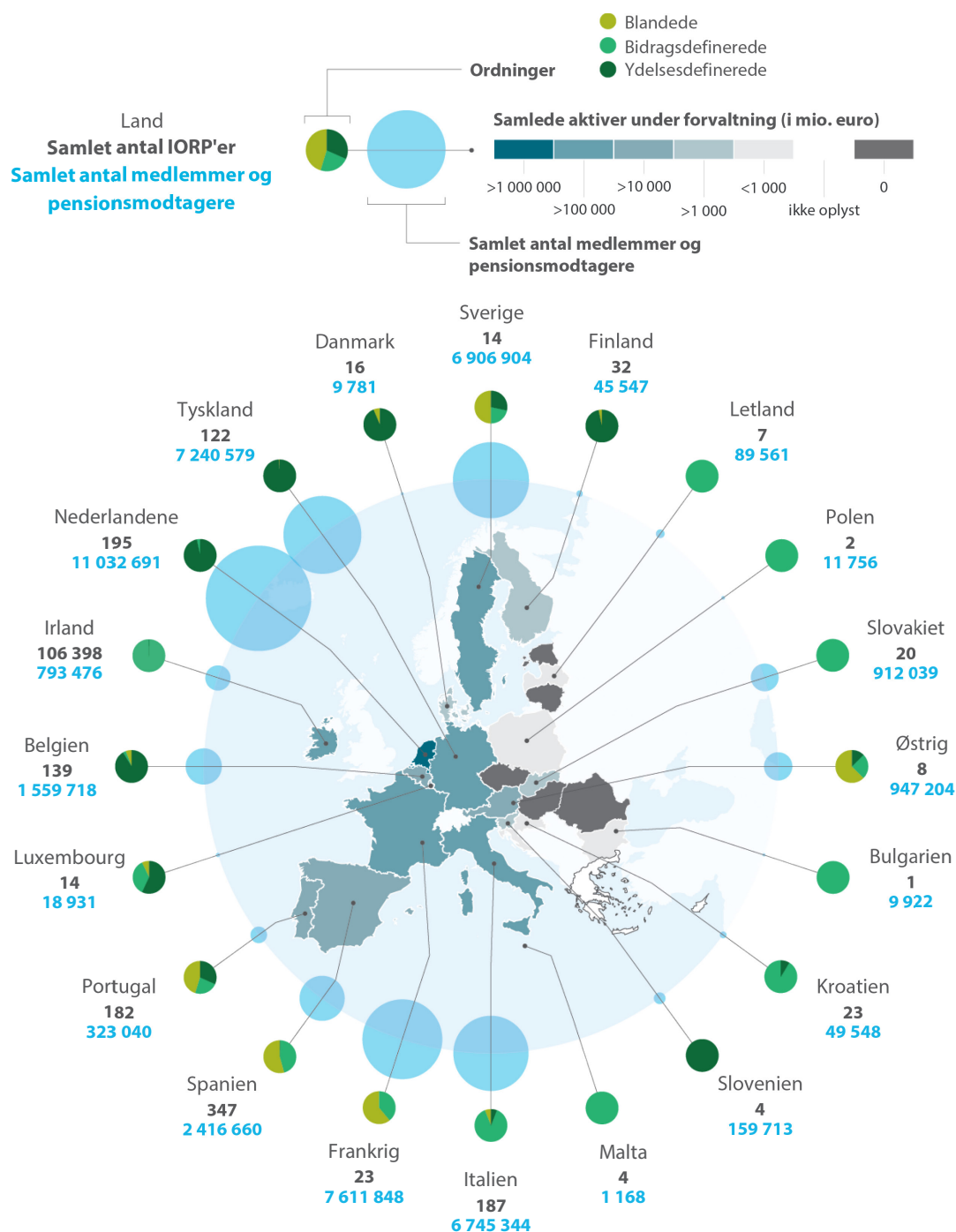
### EU-retsakterne førte ikke til øget grænseoverskridende IORP-virksomhed eller til skabelse af et marked for pensioner med portabilitet

**31** Vi vurderede, om ændringen af IORP-direktivet i 2016 ([IORP II-direktivet](#)) og vedtagelsen af [PEPP-forordningen](#) i 2019 har uddybet det indre marked for de omfattede ordninger og produkter. De to lovgivningsinitiativer tog bl.a. sigte på at øge grænseoverskridende virksomhed vedrørende arbejdsmarkedspensioner og skabe alternative private pensionsprodukter med portabilitet. Vi undersøgte i den forbindelse, om disse retsakter havde været effektive med hensyn til at fjerne hindringer for grænseoverskridende virksomhed.

### IORP-sektoren er koncentreret i nogle få lande

**32** Det anslås, at IORP-sektoren i EU forvalter i alt ca. 2,8 billioner euro i aktiver for ca. 47 millioner medlemmer og pensionsmodtagere (jf. [figur 5](#)).

**Figur 5 - Arbejdsmarkedspensionssektoren i EU omfattet af IORP II-direktivet (2023)**



\* Der foreligger ingen IORP-data for Grækenland og Cypern.

\*\* I fem EU-lande findes der ingen IORP'er (Tjekkiet, Estland, Ungarn, Litauen og Rumænien).

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på data fra EIOPA.

**33** IORP'er spiller en særlig stor rolle i Nederlandene (de nederlandske IORP'er forvalter ca. 60 % af de samlede aktiver under forvaltning i EU) og spiller en væsentlig - om end mindre - rolle i flere andre lande (Frankrig, Tyskland, Irland, Italien og Sverige). I de fleste andre EU-lande er IORP'er imidlertid ikke væsentlige, og i nogle lande findes der ingen IORP'er (Tjekkiet, Estland, Ungarn, Litauen og Rumænien). Disse forhold skyldes hovedsagelig to faktorer:

- **Strukturen i de enkelte landes pensionssystemer:** I Nederlandene giver de statslige pensioner f.eks. alle indbyggere en basisindkomst, men lovbestemte arbejdsmarkedspensioner leverer en væsentlig del af arbejdstagernes pensionsindkomst. I andre lande er de statslige pensioner større, mens arbejdsmarkedspensioner - obligatoriske eller ikkeobligatoriske - blot giver et indkomstsupplement.
- **Markedets struktur** (dvs. hvordan det er fordelt mellem forskellige typer udbydere i de enkelte lande): I Belgien har IORP'er f.eks. 20 % af det nationale marked for arbejdsmarkedspensioner, mens forsikringsselskaber har 80 %. I Tyskland har IORP'er ca. 25 % af markedet, mens resten er fordelt på livsforsikringsprodukter (under tilsyn i henhold til Solvens II-direktivet), direkte pensionsforpligtelser fra arbejdsgivere og supplerende pensioner ydet af offentlige udbydere. Det varierer derfor betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvor meget de pensionsordninger, der falder ind under IORP II-direktivet, bidrager til at sikre pensionister en tilstrækkelig indkomst.

### Hverken IORP II-direktivet eller PEPP-forordningen har givet håndgribelige resultater

**34** Retten til fri udveksling af tjenesteydelser sikrer, at finansielle institutioner kan operere og tilbyde pensionsprodukter på tværs af grænserne. Når en IORP eller en anden virksomhed, der leverer finansielle tjenesteydelser, har fået tilladelse til at operere i ét EU- eller EØS-land, kan den levere sine tjenesteydelser i hele EØS eller åbne filialer i andre lande efter at have underrettet tilsynsmyndigheden i sit hjemland. Disse operationelle ordninger er fastlagt i EU-retsakter foreslået af Kommissionen og har til formål at fremme levering af finansielle produkter på tværs af grænserne. Vi undersøgte, hvordan IORP'ernes grænseoverskridende aktiviteter havde udviklet sig i de seneste år, og om PEPP-produkter blev markedsført effektivt.

**35** Antallet af grænseoverskridende IORP'er begyndte at stagnere fra 2010, og senere faldt det betydeligt, hovedsagelig på grund af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU<sup>15</sup>. Ved udgangen af 2023 opererede kun 28 IORP'er på tværs af grænserne i EU og EØS (jf. [figur 6](#)). De tegnede sig kun for en lille del af IORP-sektoren i EØS (0,2 % af medlemmerne og 0,4 % af de samlede aktiver). De fleste af disse grænseoverskridende IORP'er er koncentreret i nogle få lande, hovedsagelig Belgien, og de er for det meste multinationale selskaber, der administrerer arbejdsmarkedspensioner for deres ansatte i hele Europa<sup>16</sup>. Forventningerne til størrelsen af det indre marked for IORP'er er således ikke blevet opfyldt, og dette marked har heller ikke givet medlemsstater med få indbyggere mulighed for at drage fordel af ordninger tilbudt af store udbydere i andre medlemsstater.

---

<sup>15</sup> EIOPA, "Technical advice for the review of the IORP II Directive", 28. september 2023, s. 89.

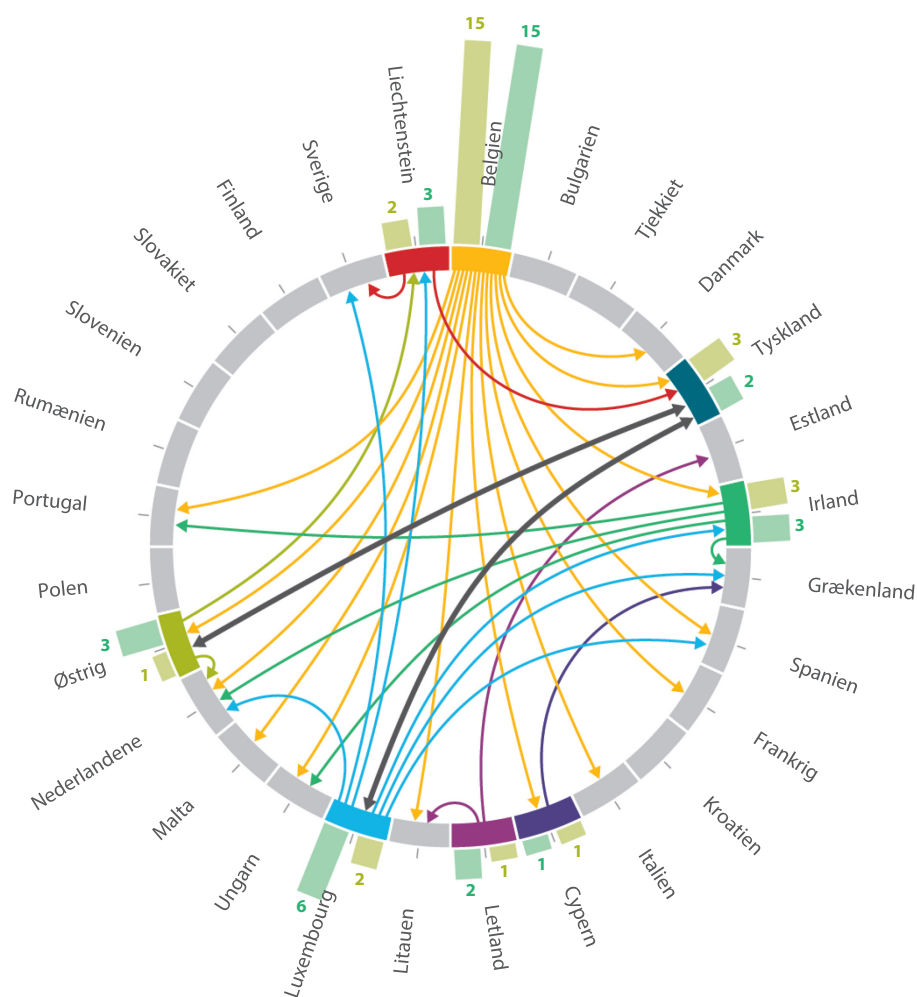
<sup>16</sup> EIOPA, "Cross-border IORPs", 27. november 2023, s. 3.

**Figur 6 - Grænseoverskridende IORP'er (2023)**

**Forklaring**

**Grænseoverskridende IORP'er**

- Antal grænseoverskridende IORP'er med landet som hjemland
- Antal grænseoverskridende IORP'er med landet som værtsland
- Hjemland-værtsland-relation (én retning)
- Gensidig hjemland-værtsland-relation (mellem lande, som både er hjem- og værtslande for grænseoverskridende IORP'er)

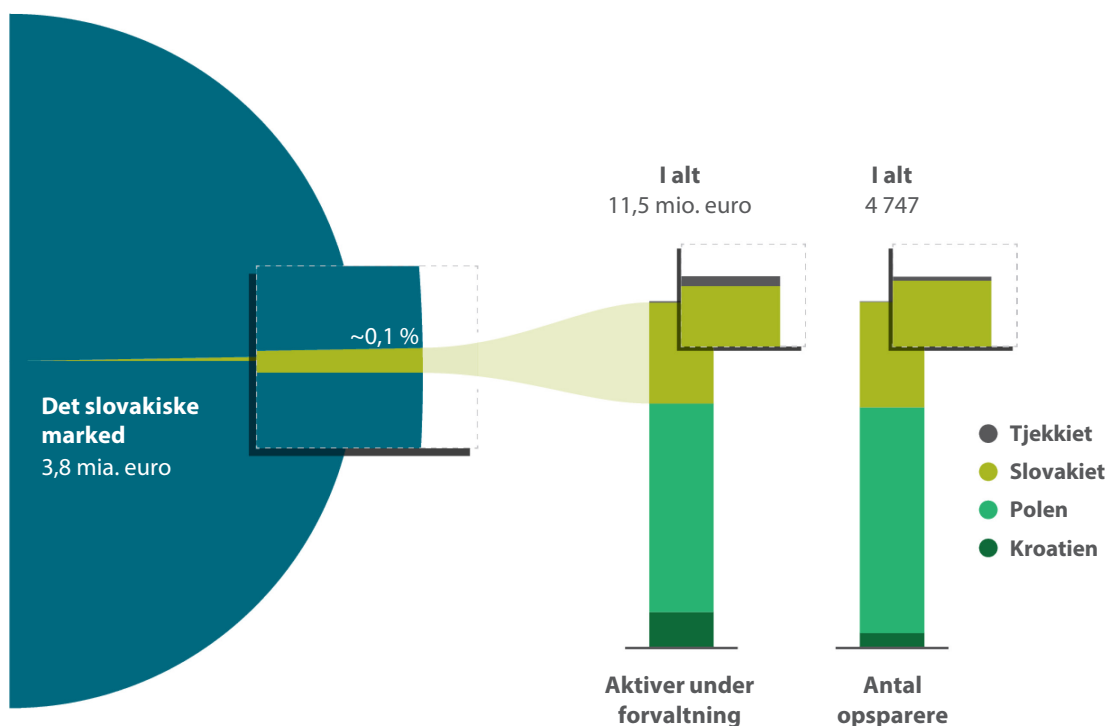


Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra EIOPA.

**36** Antallet af grænseoverskridende IORP'er er ikke steget, men nogle af de eksisterende IORP'er har udvidet deres aktiviteter. F.eks. fik en IORP med hjemsted i Letland tilladelse til at operere i de andre baltiske lande og tilbyde et produkt, der ikke kan fås hos nationale udbydere i disse medlemsstater. Ifølge EIOPA ophørte denne udvikling imidlertid efter de første år.

**37** Hvad angår produkter omfattet af PEPP-forordningen anslog Kommissionen oprindeligt, at markedet havde en potentiel værdi af 0,7 billioner euro over perioden 2020-2030<sup>17</sup>. I 2025 - tre år efter at forordningen trådte i kraft - er der dog kun ét PEPP-produkt på markedet (det tilbydes i hjemlandet og tre lande i regionen). Produktets udbredelse er indtil videre ekstremt lav med under 5 000 opsparere i de fire lande og aktiver for mindre end 12 millioner euro under forvaltning (jf. [figur 7](#)), og udbyderen har en ubetydelig markedsandel på 0,1 % i sit hjemland (Slovakiet).

**Figur 7 - Data om den eneste PEPP-udbyder i EU (pr. 2023)**



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Slovakiets nationalbank.

<sup>17</sup> "Impact Assessment", arbejdsdokument fra Kommissionen, SWD(2017) 243 final, 29.6.2017, bilag 4, afsnit A.

## **EU's reguleringsmæssige tiltag alene kan ikke skabe lige vilkår for grænseoverskridende IORP'er og PEPP-produkter**

### **Forskelle med hensyn til social- og arbejdsmarkedsret gør det dyrere at drive grænseoverskridende IORP'er**

**38** Eftersom EU-retten har til formål at fremme levering af finansielle produkter på tværs af grænserne, undersøgte vi, hvorfor dette kun var sket i begrænset omfang. Den væsentligste begrænsning for grænseoverskridende IORP'er er nationale forskelle med hensyn til social- og arbejdsmarkedsret, hvilket også anerkendes i EU-lovgivningen<sup>18</sup>. Behovet for at overholde forskellige landes social- og arbejdsmarkedsret øger omkostningerne, kompleksiteten og de operationelle risici ved at drive grænseoverskridende IORP'er. Det er altså dyrere og dermed mindre rentabelt at drive sådanne IORP'er. Dette grundlæggende problem kan ikke løses af EU-lovgivningen om arbejdsmarkedspensioner, da EU's beføjelser vedrørende social- og arbejdsmarkedsret er begrænset i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde<sup>19</sup>.

**39** Dette betyder kort sagt, at grænseoverskridende IORP'er i bedste fald kan gøre sig gældende i et specifikt markedssegment. Der kunne f.eks. være en forretning i - eventuelt ved sammenlægning af eksisterende IORP'er - at oprette en grænseoverskridende IORP for multinationale selskaber, der ønsker en fælles pensionsfond, eller for pensionsordninger med flere arbejdsgivere.

### **Kommissionen dokumenterede ikke, at uforholdsmæssigt byrdefulde procedurer var årsag til de grænseoverskridende IORP'ers vanskeligheder**

**40** Ved ændringen af IORP-direktivet ønskede Kommissionen at forenkle procedurerne for grænseoverskridende IORP'er med henblik på øget grænseoverskridende virksomhed. Det gjaldt bl.a. den procedure, hvorved en IORP, som har til hensigt at operere i en anden medlemsstat, underretter tilsynsmyndighederne i hjemlandet og værtslandet. I sit forslag vurderede Kommissionen, at procedurerne var uforholdsmæssigt byrdefulde, og at definitionerne af visse begreber vedrørende grænseoverskridende virksomhed var uklare og åbne for fortolkning.

---

<sup>18</sup> Betragtning 13 og 16 til IORP II-direktivet.

<sup>19</sup> Artikel 148, 149 og 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

**41** Kommissionen fremlagde imidlertid ikke dokumentation for, at de eksisterende procedurer i direktivet var uforholdsmæssigt byrdefulde. Vi vurderer på grundlag af vores egen analyse, at de stort set svarede og stadig svarer til de lignende procedurer, der er fastsat i EU-forordninger vedrørende andre finansielle sektorer. Vores analyse viste desuden, at manglen på grænseoverskridende virksomhed ikke skyldtes selve procedurerne, men forhold vedrørende gældende social- og arbejdsmarkedsret (jf. punkt 45). Dette blev bekræftet af de svar, som EIOPA i en nylig spørgeundersøgelse modtog fra de fleste kompetente nationale myndigheder<sup>20</sup>. Da vi analyserede Kommissionens lovgivningsforslag vedrørende 2016-ændringen af IORP-direktivet, konstaterede vi desuden, at der kun var foreslået små ændringer af de relevante bestemmelser.

### **Grænseoverskridende IORP'er både var og er underlagt supplerende tilsynskrav**

**42** Ved ændringen af IORP-direktivet ønskede Kommissionen også at præcisere grænserne for de kompetente nationale myndigheders tilsynsansvar<sup>21</sup>. Lovgivningsprocessen førte dog til, at direktivet giver de kompetente myndigheder i IORP'ernes hjemlande opgaver, som ligger uden for deres almindelige tilsynsbeføjelser. Vi konstaterede to specifikke situationer, hvor ændringen havde skabt nye problemer:

- For det første pålægger IORP II-direktivet de kompetente myndigheder i hjemlandene at sikre, at IORP'erne overholder social- og arbejdsmarkedsretten i de værtslande, hvor de udøver virksomhed<sup>22</sup>. Ændringen har således givet myndighederne en ekstra reguleringsmæssig byrde vedrørende grænseoverskridende IORP'er.
- For det andet fastsætter direktivet nye krav vedrørende grænseoverskridende overdragelser af pensionsordninger, dvs. når én IORP overdrager alle eller en del af sine aktiver og passiver til en anden IORP. Hensigten var at præcisere og forenkle overdragelsesprocessen, men dette blev ikke opnået.

---

<sup>20</sup> EIOPA, "Technical advice for the review of the IORP II Directive", 28. september 2023, kapitel 3.

<sup>21</sup> Betragtning 70 til IORP II-direktivet.

<sup>22</sup> Artikel 11, stk. 10, i IORP II-direktivet.

**43** Kommissionen ønskede også at fjerne juridiske barrierer i form af specifikke strengere tilsynskrav, som kun gjaldt grænseoverskridende IORP'er. Vi konstaterede dog, at disse krav stadig findes i IORP II-direktivet, og at ændringen ikke eller kun delvis har lempet dem (jf. [tabel 1](#)).

**Tabel 1 - Diskriminerende tilsynskrav vedrørende grænseoverskridende IORP'er**

| Problem-beskrivelse                                                | Artikel i IORP II-direktivet                                                                | Revisionsrettens analyse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Højere kapitalkrav til IORP'er, der opererer i andre medlemsstater | <b>Artikel 14, stk. 3,</b><br>om<br>kapitaldækning af<br>forsikringsmæssige<br>hensættelser | Direktivet kræver, at der til enhver tid er fuld kapitaldækning for IORP'ers grænseoverskridende virksomhed. Nationale IORP'er er ikke omfattet af et tilsvarende krav.<br><br>Dette diskriminerende krav i IORP-direktivet blev ikke fjernet.                                                                                                                   |
| Mulighed for at kræve udpegelse af depositarer i værtslande        | <b>Artikel 33, stk. 1,</b><br>om udpegelse af<br>en depositar                               | Direktivet giver værtsmedlemsstaters myndigheder ret til at kræve, at der udpeges depositarer i disse medlemsstater.<br><br>Et krav om udpegelse af en depositar er et tilsynskrav og bør som sådan udelukkende kunne stilles af hjemlandenes tilsynsmyndigheder. Denne bestemmelse begrænser både IORP'ernes og depositarinstitutternes grundlæggende friheder. |

Kilde: Revisionsretten.

### **Manglen på skatteincitamenter og forordningens gebyrloft gør paneuropæiske personlige pensionsprodukter mindre attraktive**

**44** Vi fik bekræftet af kompetente nationale myndigheder og repræsentanter for industrien, at interessen for PEPP-produkter er begrænset. Det skyldes hovedsagelig to forhold, som ligger uden for Kommissionens kontrol:

- For det første giver medlemsstaterne ikke ensartede skatteincitamenter vedrørende sådanne produkter, eller også giver de allerede skatteincitamenter vedrørende nationale pensionsprodukter, som konkurrerer med PEPP-produkter. Skattefradragmuligheder er ikke obligatoriske i forbindelse med private pensionsprodukter, men de bidrager ofte væsentligt til at gøre sådanne produkter mere attraktive for kunder.
- For det andet fastsætter PEPP-forordningen - som foreslået af Parlamentet og Rådet - at omkostningerne og gebyrerne ikke må overstige 1 %. Der er ikke fastsat et tilsvarende loft vedrørende andre finansielle produkter. Finansielle institutioner har derfor kun få incitamenter til at tilbyde PEPP-produkter.

Desuden har potentielle kunder adgang til alternative produkter.

### **Kommissionen påviste ikke i tilstrækkelig grad, at dens lovgivningsinitiativer ville få den ønskede virkning**

**45** Som led i sin dagsorden for bedre regulering evaluerer Kommissionen retsakter, politikker og udgifter for at fastslå deres indvirkning på personer og virksomheder i EU. Et uafhængigt organ i Kommissionen - Udvalget for Forskriftskontrol - foretager kvalitetssikring og fremsætter henstillinger. Vi konstaterede ved vores analyse af de konsekvensanalyser, som Kommissionen havde udført og lagt til grund for IORP II-direktivet og PEPP-forordningen, at principperne for bedre regulering ikke altid var overholdt fuldt ud.

**46** Hvad angår IORP II-direktivet mener vi ikke, at Kommissionen påviste et behov for at ændre procedurerne vedrørende grænseoverskridende virksomhed. Det fremgår af vores analyse, at Kommissionen ikke havde dokumentation for, at proceduren for underretning af tilsynsmyndighederne i hjemlandet og værtslandet havde hindret grænseoverskridende virksomhed (jf. punkt [41](#)). Den kunne derfor ikke påvise, at de foreslåede ændringer ville bidrage til at give de ønskede resultater.

**47** Vi konstaterede også, at Kommissionens eget [Udvalg for Konsekvensanalyse](#) - forgænger til Udvalget for Forskriftskontrol - af lignende årsager havde afvist konsekvensanalysen af IORP II-direktivet to gange. Udvalget kritiserede, at der manglede dokumentation for de angivne problemer, og at der manglede forklaringer på, hvordan de planlagte foranstaltninger ville virke.

**48** Udvalget påpegede også, at der manglede resultatindikatorer eller benchmarks til måling af fremskridt i gennemførelsen af Kommissionens politikker, hvilket vores revision bekræftede. Desuden blev fristen for den krævede efterfølgende evaluering af IORP II-direktivet overskredet med mere end to år på grund af dets betydeligt forsinkede gennemførelse (jf. punkt [56](#)). Kommissionen kan derfor endnu ikke dokumentere, i hvilket omfang ændringen var vellykket, eller forklare, hvad der gik galt.

**49** Hvad angår PEPP-forordningen viste vores analyse af Kommissionens konsekvensanalyse<sup>23</sup>, at den ikke gav nogen overbevisende forklaring på, hvordan PEPP-forordningen kunne tackle de konstaterede problemer. Nærmere bestemt konstaterede vi følgende:

- Kommissionen påviste ikke, at indførelsen af PEPP-forordningen kunne tackle årsagerne til den meget begrænsede efterspørgsel efter grænseoverskridende pensionsprodukter.
- Kommissionen fremhævede, at det ikke var muligt at sikre PEPP-produkterne skattefordele i hele EU, hvilket begrænser deres konkurrenceevne.
- Kommissionen havde ikke et pålideligt empirisk grundlag for sit skøn vedrørende udbredelsen af PEPP-produkter (jf. punkt [37](#)).

---

<sup>23</sup> "Impact Assessment", arbejdsdokument fra Kommissionen, [SWD\(2017\) 243 final](#), 29.6.2017, navnlig afsnit 2.3.2., 2.4. og 4.2.7.

**50** Udvalget for Forskriftskontrol havde fremhævet mange af disse svagheder i konsekvensanalysen og havde afvist et første udkast. Udvalget accepterede kun den reviderede konsekvensanalyse på visse betingelser, herunder at der skulle gives bedre forklaringer på, hvad der ville gøre PEPP-produkter mere attraktive end nationale produkter<sup>24</sup>. De ændringer, som Kommissionen foretog, afhjalp imidlertid ikke denne mangel tilstrækkeligt.

**51** Eftersom gennemgangen af IORP II-direktivet er nært forestående, og evalueringen af PEPP-forordningen er planlagt til marts 2027, vil Kommissionen nu igen få mulighed for at foretage en kritisk vurdering af fordelene ved og de potentielle virkninger af et lovgivningsinitiativ på dette område.

### **Tilsynet med IORP'erne og vurderingen af deres specifikke og systemiske risici er delvis effektivt**

**52** Med IORP II-direktivet ønskede Kommissionen bl.a. at sikre passende tilsyn, god ledelse og risikostyring i forbindelse med IORP'er (jf. punkt 17). Vi vurderede, om Kommissionen havde skabt en effektiv reguleringsmæssig ramme for tilsynet med IORP'er, og om EIOPA effektivt havde støttet de kompetente nationale myndigheders tilsynsaktiviteter, øget den tilsynsmæssige konvergens i det indre marked og identificeret og målt systemiske risici i IORP-sektoren.

### **Tilsynsstandarden varierer i EU**

**53** IORP II-direktivet angiver to hovedformål med tilsynet: i) at beskytte medlemmernes rettigheder og ii) at sikre IORP'ernes stabilitet og soliditet<sup>25</sup>. Effektive tilsynsstandarde kræver både en solid lovgivningsmæssig ramme og stærke gennemførelsespraksis.

---

<sup>24</sup> Udvalget for Forskriftskontrol, "[Opinion on Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product](#)", SEC(2017) 316, 22.5.2017, afsnit B.

<sup>25</sup> Artikel 45 i IORP II-direktivet.

**54** Vi identificerede fire områder, hvor den tilsynsmæssige ramme fortsat er svag, eller hvor der ikke er gjort tilstrækkelige fremskridt med dens gennemførelse:

- overgangen fra et regelbaseret til et risikobaseret og fremadskuende tilsyn
- det igangværende skift fra ydelsesbaserede til bidragsdefinerede pensionsordninger (jf. punkt 12)
- manglen på regelmæssig tilsynsrapportering i nogle medlemsstater
- risikoen for regelarbitrage.

**IORP II-direktivets minimumsharmonisering og dets varierende gennemførelse på tværs af EU mindsker effektiviteten og effekten af det risikobaserede tilsyn**

**55** IORP II-direktivet styrkede tilsynet ved at fastsætte, at de kompetente nationale myndigheder skulle anvende en risikobaseret og fremadskuende tilgang. Det fastsatte også specifikke ledelses- og gennemsigtighedskrav for IORP'er med vægt på standarder for effektiv forvaltning af pensionsordninger, herunder styring af operationel risiko. IORP'er skal desuden vurdere deres egen risiko, foretage regelmæssige risikoevalueringer og rapportere resultaterne til de kompetente nationale myndigheder. Endvidere udvidede direktivet de kompetente nationale myndigheders tilsynsbeføjelser til at omfatte disse nye krav.

**56** De aktuelle tilsynsmæssige rammer i de forskellige medlemsstater afhænger imidlertid af status for gennemførelsen af IORP II-direktivet, som 17 medlemsstater ikke gennemførte rettidigt. Mellem 2021 og 2023 indledte Kommissionen traktatbrudssager mod disse medlemsstater, men sagerne blev afsluttet efter dens foreløbige vurdering af gennemførelsens fuldstændighed. Kommissionen har endnu ikke afsluttet sin kontrol af, om medlemsstaterne har gennemført direktivet korrekt.

**57** Hertil kommer, at nogle kompetente nationale myndigheder ifølge EIOPA ved udgangen af 2022 stadig kun var i en tidlig fase med hensyn til at indføre et risikobaseret tilsyn eller gå over til en risikobaseret tilgang<sup>26</sup>. Dette kan tilskrives flere faktorer, herunder at det er en kompleks opgave at udvikle og integrere risikobaserede rammer, at det kræver specialiserede kurser og ressourcer, at medlemsstaterne ikke var lige parate, og at tilsynskulturen er forskellig fra land til land. Flere af de svagheder, der var konstateret i peerevalueringen om anvendelsen af "prudent person"-princippet<sup>27</sup> vedrørende IORP'er<sup>28</sup> - herunder at der var forskelle mellem medlemsstaternes tilsynspraksis, mangler i deres forvaltning og behov for bedre tilsynsværktøjer – var endnu ikke blevet afhjulpet på tidspunktet for opfølgingsrapporten.

**58** Ifølge EIOPA anså de fleste kompetente nationale myndigheder de forskellige ledelses- og tilsynskrav i IORP II-direktivet for at være enten tilstrækkelige eller tilstrækkelige som et EU-minimum. Adskillige kompetente nationale myndigheder fremhævede i vores spørgeundersøgelse og interview, at fleksibilitet til at gå længere end angivet i direktivets minimumsstandards er et væsentligt aspekt af deres reguleringsmæssige tilgang. Medlemsstaterne supplerer i forskelligt omfang direktivets ledelses- og tilsynsstandards med nationale bestemmelser.

**59** IORP II-direktivets "minimumsharmonisering" udgør en udfordring med hensyn til at sikre en effektiv EU-indsats, da uensartet gennemførelse i medlemsstaterne kan føre til varierende tilsyn og håndhævelse. Under vores revision bemærkede vi f.eks., at godkendelsesprocedurerne og reglerne vedrørende krav om en lokal depositar var meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Denne uensartethed kan gøre det vanskeligt at udforme en helt konsekvent reguleringsmæssig ramme, men den vidner også om, at direktivets bestemmelser kan tilpasses de forskellige nationale systemer.

---

<sup>26</sup> "Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs", 8. december 2023, s. 14.

<sup>27</sup> Artikel 19, stk. 1, i IORP II-direktivet.

<sup>28</sup> EIOPA, "Results of the peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs", 2019.

**Visse tilsynsaspekter er ikke behandlet tilstrækkeligt i IORP II-direktivet, herunder mange vedrørende bidragsdefinerede ordninger**

**60** Vi identificerede tre tilsynsaspekter, som ikke er behandlet tilstrækkeligt i IORP II-direktivet, navnlig med tanke på skiftet fra ydelsesdefinerede til bidragsdefinerede pensionsordninger, som allerede var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af IORP II-direktivet:

- For det første er det ikke udtrykkeligt fastsat, at IORP'erne skal behandle deres medlemmer og pensionsmodtagere i overensstemmelse med princippet om omsorgspligt. Behandling i overensstemmelse med dette princip omfatter regelmæssig vurdering af medlemmernes risikoprofiler og anbefaling af passende investeringsmuligheder i overensstemmelse med deres mål samt kvalificeret vejledning. Dette er særlig vigtigt for medlemmer af IORP'er med bidragsbaserede pensionsordninger, fordi de har større fleksibilitet og flere investeringsmuligheder. Ud fra et tilsynsperspektiv er der tale om en beskyttelsesmangel.
- For det andet outsourcer IORP'erne i stigende grad visse aktiviteter (såsom investeringsforvaltning og administrative funktioner) til tjenesteydere. IORP II-direktivet fastsætter imidlertid ikke, at IORP'erne skal oplyse om potentielle interessekonflikter mellem dem og deres tjenesteydere. Dette er et problem, da det fremgår af EIOPA's omkostningsdata- og tilsynsanalyse<sup>29</sup> samt af en rapport fra Better Finance<sup>30</sup>, at outsourcing i situationer med interessekonflikter kan medføre ekstra omkostninger og gebyrer, hvilket i sidste ende er til skade for medlemmerne.
- For det tredje fastsætter IORP II-direktivet ingen ramme eller procedure for behandling af klager fra medlemmer. En klageprocedure fastsat i lovgivningen ville indebære ekstra beskyttelse for IORP'ernes medlemmer, navnlig medlemmer omfattet af bidragsdefinerede ordninger.

<sup>29</sup> "Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs", 7. oktober 2021.

<sup>30</sup> Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings, 2023 Edition*, s. xi, 29, 30 og 186.

**Manglen på regelmæssig tilsynsrapportering er et væsentligt problem, der forringer kvaliteten og ensartetheden i tilsynet på tværs af EU**

**61** Artikel 2 i IORP II-direktivet fastsætter, at visse pensionsordninger kan undtages fra dets krav. Medlemsstaterne har fleksibilitet med hensyn til at afgøre, hvilke pensionsordninger der kan fritages i henhold til deres nationale love og bestemmelser, hvilket fører til potentiel uensartethed i tilsynet og forvaltningen.

**62** Artikel 2-undtagelserne giver fleksibilitet, men øger behovet for stærk tilsynsrapportering med henblik på at sikre effektiv overvågning af både de undtagne ordninger og ordningerne under IORP-rammen. Tilsynsrapportering er afgørende for at sikre, at de kompetente nationale myndigheder får tilstrækkelige oplysninger og kan træffe tilsynsforanstaltninger. I henhold til IORP II-direktivet skal medlemsstaterne sikre, at de kompetente nationale myndigheder har beføjelser til at indhente de data, der er nødvendige for deres tilsyn.

**63** Direktivet kræver imidlertid ikke udtrykkeligt, at der foretages regelmæssig kvantitativ tilsynsrapportering. Som EIOPA anførte i sin nylige tekniske rådgivning vedrørende gennemgangen af IORP II-direktivet, har de kompetente myndigheder i nogle medlemsstater (Østrig, Tyskland, Irland og Slovenien) ikke ret til at træffe uafhængig afgørelse om alle aspekter vedrørende indsamlingen af data fra IORP'er, da denne beføjelse ofte ligger hos den statslige forvaltning. Dette svækker produktiviteten og effektiviteten i deres tilsyn og forhindrer dem i at opfylde deres rapporteringsforpligtelser over for EIOPA.

**64** Hertil kommer, at der ikke er fastlagt harmoniserede regnskabsregler for IORP'er. De er derfor underlagt de nationale regnskabsstandarder, som varierer betydeligt på tværs af EU. Det betyder, at selv fuld standardisering vedrørende aspekter såsom tilsynskrav, rapportering og risikovurdering ikke nødvendigvis ville sikre lige vilkår.

## IORP II-direktivet adresserer ikke risikoen for regelarbitrage

**65** Kommissionen ønskede at forhindre regelarbitrage (praksis bestående i at udnytte reguleringsforskelle for at opnå en konkurrencefordel) - både mellem forskellige sektorer for finansielle tjenesteydelser og mellem forskellige medlemsstater. Kommissionens konsekvensanalyse havde påpeget, at der ville være en risiko for regelarbitrage, hvis der gjaldt forskellige tilsynskrav vedrørende forskellige typer udbydere af arbejdsmarkedspensioner (f.eks. livsforsikringsselskaber og IORP'er<sup>31</sup>) og i forskellige medlemsstater ("landeshopping"). Landeshopping kan hæmme det indre markeds funktion og bringe beskyttelsen af medlemmer og pensionsmodtagere i fare.

**66** Regelarbitrage kan også forekomme som følge af andre faktorer såsom regelforskelle med hensyn til beregning af pensionsforpligtelser. EIOPA understregede<sup>32</sup>, at specifikke bestemmelser om beregning af pensionsforpligtelser burde fastsættes i IORP II-direktivet, men dette skete ikke (jf. [tekstboks 1](#)).

### **Tekstboks 1: Udnyttelse af muligheder for regelarbitrage - betydningen af forskelle vedrørende regnskabsregler**

Den valgte diskonteringssats indvirker væsentligt på pensionsforpligtelserne. Jo højere diskonteringssatsen er, desto lavere er forpligtelserne, og omvendt. F.eks. kan et fald på 1 % i diskonteringssatsen øge store pensionsfondes forpligtelser med milliarder af euro.

Syv nederlandske IORP'er - heriblandt nogle, der administrerer arbejdsmarkedspensioner for store amerikanske virksomheder - er flyttet til Belgien for at udnytte dette lands mere lempelige regnskabsregler vedrørende pensioner.

I henhold til de strengere regler i Nederlandene skal IORP'er beregne deres forpligtelser ved anvendelse af den risikofri rente. De lave renter medførte en stigning i pensionsforpligtelserne, og da mange pensionsfonde havde lave dækningsgrader, var de tvunget til at skære ned på ydelserne. I Belgien har pensionsfonde lov til at anvende en højere diskonteringssats. Det betød, at IORP'ernes flytning til Belgien straks forbedrede deres finansielle situation, fordi de belgiske regnskabsregler automatisk reducerede nettonutidsværdien af deres pensionsforpligtelser. Den belgiske tilsynsmyndighed stiller desuden lavere kapitalkrav og opkræver lavere tilsynsomkostninger.

<sup>31</sup> Betragtning 24 til IORP II-direktivet.

<sup>32</sup> EIOPA, "Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs", 14. april 2016.

**67** I IORP II-direktivet fremhæves det udtrykkeligt, at det er vigtigt at sikre, at direktivet ikke fører til konkurrencefordrejninger. Det beskrives også, hvordan sådanne fordrejninger kan undgås, nemlig ved at anvende direktivets tilsyns krav på livsforsikringsselskabers arbejdsmarkedsrelaterede pensionsaktiviteter eller ved at udvide anvendelsen til at omfatte andre finansielle institutioner, der er underlagt regulering<sup>33</sup>. Dette blev dog ikke gjort obligatorisk, og kun tre af de 27 medlemsstater traf sådanne foranstaltninger, før muligheden for at gøre det ophørte i 2023.

**68** IORP II-direktivet adresserer heller ikke risikoen for regelarbitrage mellem medlemsstaterne, selv om Kommissionen som begrundelse for en indsats på EU-plan anførte, at den kunne tilføre betydelig merværdi på dette punkt. Kommissionen har ikke foreslået nogen regler vedrørende regelarbitrage.

### **EIOPA's indsats for at øge den tilsynsmæssige konvergens i EU hæmmes af, at EIOPA kun gør begrænset brug af sine værktøjer, og at de kompetente nationale myndigheder træffer de endelige afgørelser**

**69** En af de strategiske nøgleprioriteter i EIOPA's flerårige arbejdsprogram for 2024-2026<sup>34</sup> er at sikre tilsynsmæssig konvergens i EU. EIOPA har defineret en række væsentlige karakteristika ved et effektivt tilsyn, som første gang blev offentliggjort i 2015<sup>35</sup>. Disse karakteristika gælder for både forsikringsselskaber og udbydere af arbejdsmarkedspensioner i henhold til IORP II-direktivet.

**70** Vores analyse af EIOPA's organisationsstruktur viser imidlertid, at tilsynsaktiviteterne stadig hovedsagelig fokuserer på forsikringsselskaber. I 2023 havde EIOPA fire eksperter, der beskæftigede sig med IORP'er, mens ca. 60 ansatte arbejdede med tilsyn vedrørende forsikringsselskaber. Fordelingen af ansatte afspejler EIOPA's nuværende mandat og det forhold, at der er forskelle mellem forsikringssektorens og pensionssektorens lovgivningsmæssige rammer.

---

<sup>33</sup> Betragtning 24 til IORP II-direktivet.

<sup>34</sup> "Final Single Programming Document 2024-2026".

<sup>35</sup> "A Common Supervisory Culture: Booklet".

**EIOPA har indtil videre kun gjort begrænset brug af sine retlige instrumenter til at sikre konsekvente tilsynspraksis**

**71** EIOPA råder over adskillige retlige instrumenter (også kaldet "værktøjer"), som den kan anvende til at fremme en solid reguleringsmæssig ramme og konsekvente tilsynspraksis. Nogle af disse værktøjer kan håndhæves, og andre kan ikke (jf. [figur 8](#) og [bilag III](#)). Uanset EIOPA's beføjelser er det imidlertid de kompetente nationale myndigheder, der som direkte ansvarlige for tilsynet med IORP'erne beslutter, hvilke instrumenter der skal anvendes til at sikre konvergens.

**72** Vores analyse viser, at EIOPA siden 2019 kun i begrænset omfang har anvendt disse instrumenter vedrørende IORP'er.

**Figur 8 - Analyse af EIOPA's anvendelse af sine væsentligste retlige instrumenter vedrørende IORP'er**

**Håndhævelse\***

● Kan håndhæves

● Kan ikke håndhæves

|  | Retligt instrument/<br>værktøj til fremme<br>af tilsynsmæssig<br>konvergens                                                            | Anvendt<br>vedrø-<br>rende<br>IORP'er | Antal<br>anven-<br>delser | Anven-<br>delsestids-<br>punkter                  | Revisionsrettens<br>kommentarer                                                                                                                                                                                                 |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Produktintervention,<br>tekniske standarder,<br>mægling                                                                                | ✗                                     |                           |                                                   | EIOPA har intet mandat vedrørende tekniske standarder i henhold til IORP II-direktivet.                                                                                                                                         |
|  | Sager om overtrædelse<br>af EU-retten                                                                                                  | ✓                                     | 1                         | December<br>2023                                  | Anbefalingen til den kompetente nationale myndighed kan ikke håndhæves. Afgørelsen vedrørende de pågældende finansielle institutioner kan håndhæves under visse betingelser.                                                    |
|  | Advarsler, retningslinjer,<br>henstillinger og<br>undersøgelser samt<br>udtalelser til<br>Europa-Parlamentet,<br>Rådet og Kommissionen | ✗                                     |                           |                                                   | Retningslinjer og henstillinger anvendes typisk i forbindelse med EIOPA's "følg eller forklar"-mekanisme og antages at udgøre en omdømmemæssig risiko for de kompetente nationale myndigheder, fordi deres svar offentliggøres. |
|  | Udtalelser til<br>kompetente nationale<br>myndigheder                                                                                  | ✓                                     | 6                         | 4 i juli 2019,<br>2 i oktober 2021                |                                                                                                                                                                                                                                 |
|  | Tilsynserklæringer                                                                                                                     | ✓                                     | 1                         | November 2020                                     |                                                                                                                                                                                                                                 |
|  | Peerevalueringer                                                                                                                       | ✓                                     | 1                         | April 2019 samt<br>opfølgning i<br>september 2023 |                                                                                                                                                                                                                                 |

\* Mulighed for ved hjælp af retsmidler at sikre overholdelse af den trufne EIOPA-foranstaltning.

Kilde: Revisionsretten, baseret på [EIOPA's websted](#) og juridiske håndbog.

**73** Med hensyn til de instrumenter, der kan håndhæves, bemærker vi, at EIOPA's mandat blev ændret med IORP II-direktivet, navnlig hvad angår gennemførelsesmæssige tekniske standarder. Med vedtagelsen af IORP II-direktivet ophævedes de delegerede retsakter til IORP-direktivet, der tidligere havde givet EIOPA beføjelser til at udarbejde sådanne standarder. EIOPA kan derfor ikke udarbejde tekniske standarder, selv om sådanne standarder anvendes bredt i forsikringssektoren. I stedet har EIOPA måttet anvende andre, svagere værktøjer. I 2023 indledte EIOPA dog sin første sag om overtrædelse af EU-retten - et af de mest indgribende værktøjer, som den råder over - og fremsatte en henstilling til Cyperns kompetente myndighed (jf. [tekstboks 2](#)).

### **Tekstboks 2: EIOPA's 2023-sag om overtrædelse af EU-retten vedrørende en række cypriotiske IORP'er**

Medlemsstaternes forpligtelse til at registrere samtlige IORP'er er det grundlæggende krav i IORP II-direktivet. Det undergraver formålet med direktivet at lade uregistrerede IORP'er operere, da direktivets beskyttelsesforanstaltninger kun omfatter registrerede IORP'er.

I 2020 anvendte EIOPA et instrument, der ikke kan håndhæves - en [tilsynserklæring](#) - til at håndtere et problem med divergerende praksis blandt de kompetente nationale myndigheder vedrørende registrering og godkendelse af IORP'er. I erklæringen anbefalede EIOPA de kompetente nationale myndigheder – i mangel af harmoniserede regler - at foretage en tilsynsmæssig vurdering i forbindelse med registreringen eller godkendelsen af IORP'er og at vurdere deres operationelle levedygtighed og finansielle holdbarhed som led i tilsynsprocessen.

Trods EIOPA's indsats opfyldte Cyperns kompetente myndighed ikke sin registreringsforpligtelse, så adskillige IORP'er opererede i landet uden at være registreret korrekt. EIOPA indledte derfor en sag om overtrædelse af EU-retten og fremsatte i december 2023 en anbefaling til Cyperns kompetente myndighed med angivelse af de foranstaltninger, der var nødvendige for at sikre overholdelse af direktivet. I den forbindelse brugte EIOPA også relevante oplysninger indsamlet under et feltbesøg, som blev aflagt i april 2023 på grund af manglende rapportering til EIOPA.

*Kilde: Revisionsretten.*

**74** Med hensyn til de instrumenter, der ikke kan håndhæves, konstaterede vi, at EIOPA aldrig havde udsendt retningslinjer og henstillinger af den type, som den anvender i sin "følg eller forklar"-mekanisme på pensionsområdet, selv om disse instrumenter med højere sandsynlighed end andre instrumenter, der ikke kan håndhæves, kunne sikre overholdelse fra de kompetente nationale myndigheders side. Vi bemærker også, at EIOPA's tilsynsoutput er mindre ambitiøst vedrørende IORP'er end vedrørende forsikringssektoren. Dette gælder både outputtets saglige indhold og de anvendte værktøjer (f.eks. afgiver EIOPA udtalelser vedrørende IORP'er, men udsender retningslinjer vedrørende lignende sagsområder såsom likviditetsrisiko).

**75** EIOPA gør også brug af andre værktøjer såsom netværk af kompetente nationale myndigheder eller tilsynsworkshops. Desuden er den ved at udarbejde en tilsynshåndbog vedrørende IORP'er, hvori den beskriver gode praksis. I den forbindelse samarbejder den tæt med de kompetente nationale myndigheder om et særligt kapitel, der skal lette overgangen til et risikobaseret tilsyn (jf. punkt [55-56](#)).

#### **De kompetente nationale myndigheder efterlever kun i begrænset omfang EIOPA's tilsynsoutput**

**76** De kompetente nationale myndigheder efterlever kun i begrænset omfang EIOPA's tilsynsoutput vedrørende IORP'er (jf. [figur 8](#) og [bilag III](#)). Ifølge EIOPA's overvågningsdata var det kun en tredjedel af de kompetente nationale myndigheder, der fuldt ud havde efterlevet dens fire udtalelser fra 2019. Efterlevelsen var omtrent lige så stor med hensyn til den ene peerevaluering, som EIOPA indtil videre har foretaget vedrørende IORP'er. EIOPA har ikke foretaget en peerevaluering vedrørende arbejdsmarkedspensioner efter ikrafttrædelsen af IORP II-direktivet, og der var ikke planlagt nogen peerevaluering vedrørende IORP'er i 2023-2024<sup>36</sup>.

**77** EIOPA har kun delvis analyseret sin anvendelse af tilsynsværktøjer siden 2019, og - endnu vigtigere - ikke vurderet deres effektivitet med hensyn til at sikre konvergerende tilsynspraksis. I nogle medlemsstater med udviklede IORP-markeder havde de kompetente myndigheder generelt veletablerede tilsynspraksis, allerede før EIOPA tog disse værktøjer i brug. Værktøjerne har derfor kun haft beskeden konkret effekt på disse myndigheders arbejde.

---

<sup>36</sup> "Peer Review Work Plan 2023-2024".

**78** De kompetente nationale myndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse, nævnte ofte, at det skaber udfordringer i forbindelse med tilsynsaktiviteterne, at EU's reguleringsmæssige ramme er begrænset til "minimumsharmonisering", og at de nationale pensionsmarkeder er forskelligartede (jf. [bilag IV](#)). Desuden mente under en femtedel af de kompetente myndigheder i landene med IORP'er, at EIOPA bør tildeles flere opgaver og beføjelser for at sikre konvergerende tilsynspraksis vedrørende arbejdsmarkedspensioner.

### **EIOPA har forbedret sin vurdering af systemiske risici vedrørende IORP'er, men der er stadig mangler**

**79** I [Det Europæiske Finanstilsynssystem](#) er EIOPA ansvarlig for at vurdere den finansielle stabilitet i IORP-sektoren. Det indebærer, at den skal overvåge sektoren og offentliggøre regelmæssige rapporter, og at den skal foretage EU-dækkende stresstest<sup>37</sup>. Vi undersøgte, i hvilket omfang EIOPA havde udført disse to opgaver, og om den havde gjort det effektivt.

### **EIOPA's ramme for dataindsamling er gradvis blevet udviklet og forfinet siden 2004**

**80** EIOPA's evne til grundigt at analysere systemiske risici vedrørende IORP'er hænger i høj grad sammen med kvaliteten og fuldstændigheden af de data, den modtager som led i tilsynsrapporteringen samt fra eksterne kilder. EIOPA har indsamlet data om IORP'er i mange år og offentliggjort relevante statistikker siden 2004, og dens ramme for dataindsamling er gradvis blevet udviklet og forfinet. Denne ramme er primært baseret på EIOPA-forordningens bestemmelser og en afgørelse truffet af EIOPA's tilsynsråd<sup>38</sup>. Med implementeringen af en ny "[datapunktmodel](#)"-standard i juni 2023 blev datarapporteringen yderligere standardiseret og automatiseret.

**81** Tilsynsrådet traf for nylig en afgørelse, der skal styrke EIOPA's evne til at vurdere risici og sårbarheder samt til at afhjælpe eksisterende datamangler. Selv efter afgørelsens ikrafttrædelse i 2025 vil der dog være datamangler, som begrænser dybden og fuldstændigheden af EIOPA's risikovurderinger.

<sup>37</sup> Artikel 32 i EIOPA-forordningen.

<sup>38</sup> EIOPA, "[Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information](#)", 10. februar 2023.

## **EIOPA's rapporter fokuserer ikke på pensionsordningernes evne til at generere tilstrækkelige afkast på lang sigt**

**82** Siden 2011 har EIOPA to gange om året offentliggjort en [rapport om finansiell stabilitet](#). Denne rapport omhandler overvågningen og vurderingen af risici i forsikringssektoren og IORP-sektoren. Siden februar 2024 har EIOPA også hvert kvartal offentliggjort en risikotavle vedrørende IORP'er. Formålet med risikotavlen er at hjælpe læserne til at forstå det aktuelle risikolandskab og træffe informerede beslutninger.

**83** Vi konstaterede, at EIOPA's publikationer fokuserer på umiddelbare og mellemsigtede risici og sårbarheder i det finansielle system. De giver dog ikke tilstrækkelig indsigt i, hvordan disse risici påvirker pensionsordningernes evne til at generere tilstrækkelige afkast på lang sigt. De dækker heller ikke de lange tidshorisonter, som er relevante i forbindelse med IORP'er - typisk 30-40 år med opsparing efterfulgt af 20-25 år med pension. De giver således ikke en forståelse af de potentielle langsigtede konsekvenser af de identificerede systemiske risici.

## **Den EU-dækkende stresstest i 2022 var ikke så effektiv som ønsket med hensyn til at identificere de systemiske risici, som IORP'er er eksponeret for**

**84** Stresstest er afgørende for vurderingen af systemiske risici i finansielle systemer, herunder vedrørende arbejdsmarkedspensioner. Det negative scenario skal være både alvorligt og plausibelt. Det er vigtigt, at der anvendes solide data og realistiske antagelser ved udarbejdelsen af scenarierne.

**85** EIOPA-forordningen fastsætter, at EIOPA skal foretage regelmæssige stresstest og evaluere modstandsdygtigheden i forsikringssektoren og arbejdsmarkedspensionssektoren i forskellige negative scenarier. Siden 2015 har EIOPA iværksat og koordineret stresstest vedrørende arbejdsmarkedspensioner i samarbejde med Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici. [Bilag V](#) giver et overblik over scenarierne og resultaterne af stresstestene fra 2015 til 2022.

**86** På grundlag af vores gennemgang af 2022-stresstesten og interview med interessenter konstaterede vi, at EIOPA's procedurer for gennemførelse af stresstest generelt er veludviklede og fungerer effektivt. Vi bemærkede imidlertid med hensyn til den seneste stresstest (klimastresstesten i 2022), at der var adskillige svagheder i dens udformning og i de anvendte antagelser. Dette var dog den første test af sin art (jf. [tekstboks 3](#)).

### Tekstboks 3: Klimastresstesten i 2022 - den første af sin art, men behæftet med mangler

Ved vores analyse af 2022-klimastresstesten anvendte vi revisionskriterier hentet fra EIOPA's ramme for stresstest af IORP'er og fra den metode og de scenarier, som er udviklet af den relevante standardsætter, [Network for Greening the Financial System](#).

Vi konstaterede følgende mangler:

- EIOPA fokuserede på kortsigtede balanceeffekter og vurderede ikke likviditetsforhold og evnen til at generere langsigtede afkast, som efter vores opfattelse er afgørende for at sikre en passende pensionsindkomst.
- EIOPA fokuserede på omstillingsrisici og så bort fra umiddelbare fysiske risici såsom oversvømmelser og ekstreme vejrbegebenheder. Efter vores opfattelse mindsker dette relevansen af klimarisikovurderingen.
- De tab, som IORP'erne led i stresstesten, var betydelig lavere end de faktiske 2022-tab, som skyldtes et tilsvarende scenario med et energiprischok.
- Nogle af de centrale antagelser var ikke underbygget af historiske data og/eller stemte ikke overens med scenariets narrativ. Dette gjaldt især antagelsen om, at inflationen kun ville stige moderat og hurtigt igen ville falde til ECB's inflationsmål. Desuden tog scenariet ikke højde for inflationspres som følge af energiprischok og den grønne omstilling.

Disse mangler svækkede vurderingen af, hvor beskyttet pensionsindkomsten er mod systemiske risici, samt stresstestens evne til at vise de potentielle tab som følge af klimaændringer.

**87** Trods vores kritikpunkter vedrørende den konkrete udformning af og antagelserne i 2022-stresstesten - som var et pilotprojekt vedrørende klimatest - mener vi, at denne stresstest har fremmet udviklingen af en fælles risikoklassificering og potentielt muliggjort mere detaljerede scenarier i fremtidige analyser. Vi bemærker også, at EIOPA's stresstest siden 2015 samlet set har dækket de relevante risici vedrørende IORP'er.

## De EU-tiltag, der skulle øge gennemsigtigheden vedrørende pensioner og fremme finansiell holdbarhed, har kun haft begrænset virkning

**88** Både Kommissionen og EIOPA har iværksat en række initiativer for at informere borgerne om pensionsopsparingers vigtighed og om forskellige typer pensionsordninger samt for at øge gennemsigtigheden vedrørende pensioner både på individuelt niveau og på aggregeret niveau. Vi undersøgte gennemførelsesstatus for og effektiviteten af disse initiativer, herunder med hensyn til:

- de oplysninger, som IORP'ernes medlemmer og pensionsmodtagere får i deres pensionsoversigt, og de informationsværktøjer, som EIOPA bruger til at forbedre oplysningerne om IORP'erne
- de pensionssporingsystemer og pensionsdashboards, som skal gøre det muligt at få et samlet overblik over og sammenligne pensioner i EU. Disse to foranstaltninger i 2020-handlingsplanen vedrørende kapitalmarkedsunionen blev anset som afgørende for at øge EU-borgernes bevidsthed om deres fremtidige pensionsindkomst, men skulle også forbedre den politiske beslutningstagning
- andre EU-tiltag, der skulle styrke forståelsen af pensionsforhold, øge opsparingen og forbedre pensioners finansielle holdbarhed generelt.

## Pensionsoversigtens potentiale til at sikre bedre adgang til oplysninger er ikke blevet udnyttet fuldt ud

**89** Med IORP II-direktivet blev der indført nye oplysningskrav for IORP'er, herunder et krav om udfærdigelse af en årlig pensionsoversigt<sup>39</sup>. Formålet med dette dokument er at hjælpe IORP'ernes medlemmer og pensionsmodtagere til at forstå deres pensionsstatus, deres bidrag og deres potentielle ydelser. Oversigten skal også give dem detaljerede oplysninger om omkostninger og afkast vedrørende deres pensionsopsparing.

---

<sup>39</sup> Artikel 38 i IORP II-direktivet.

**90** Indførelsen af pensionsoversigten med IORP II-direktivet sikrede mere gennemslagskraftig information, hvilket også blev bekræftet af de interessenter, vi interviewede, og 70 % af de kompetente nationale myndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse. Vi konstaterede dog, at direktivets bestemmelser mangler flere vigtige detaljer, hvilket gør det vanskeligt for medlemmer og pensionsmodtagere at forstå deres pensionsordnings tidligere og fremtidige resultater. Navnlig præciserer IORP II-direktivet ikke i tilstrækkelig grad, hvilke detaljer og antagelser IORP'erne skal angive vedrørende deres ydelsesprognoser. Direktivet kræver heller ikke en fuld specificering af omkostningerne (jf. [bilag VI](#)).

**91** I 2018 udsendte EIOPA en omfattende rapport om pensionsoversigten, som indeholdt detaljerede principper for og vejledning om dens udformning og indhold. EIOPA har imidlertid ikke indsamlet data om eller vurderet de oplysninger, der gives til medlemmer og pensionsmodtagere i henhold til de nationale pensionsoversigtsmodeller, og det vides derfor ikke, i hvilket omfang de kompetente nationale myndigheder har fulgt disse retningslinjer.

**92** I 2020 udviklede EIOPA desuden to pensionsoversigtsmodeller<sup>40</sup> efter høring af en række interessenter, herunder kompetente nationale myndigheder, forbrugerorganisationer og repræsentanter for industrien, og efter en testproces. Modellerne omfattede vigtige elementer, der ikke er angivet i direktivet. Ifølge EIOPA er Slovakiet det eneste land, der anvender en af dens modeller. Der er flere årsager til den begrænsede anvendelse af modellerne, herunder deres ikkebindende karakter, de betydelige forsinkelser i lanceringen af dem og det forhold, at der i forvejen fandtes nationale modeller. Facit er, at EIOPA's indsats på dette område i sidste ende ikke bidrog til at sikre mere gennemslagskraftige og sammenlignelige oplysninger på EU-plan.

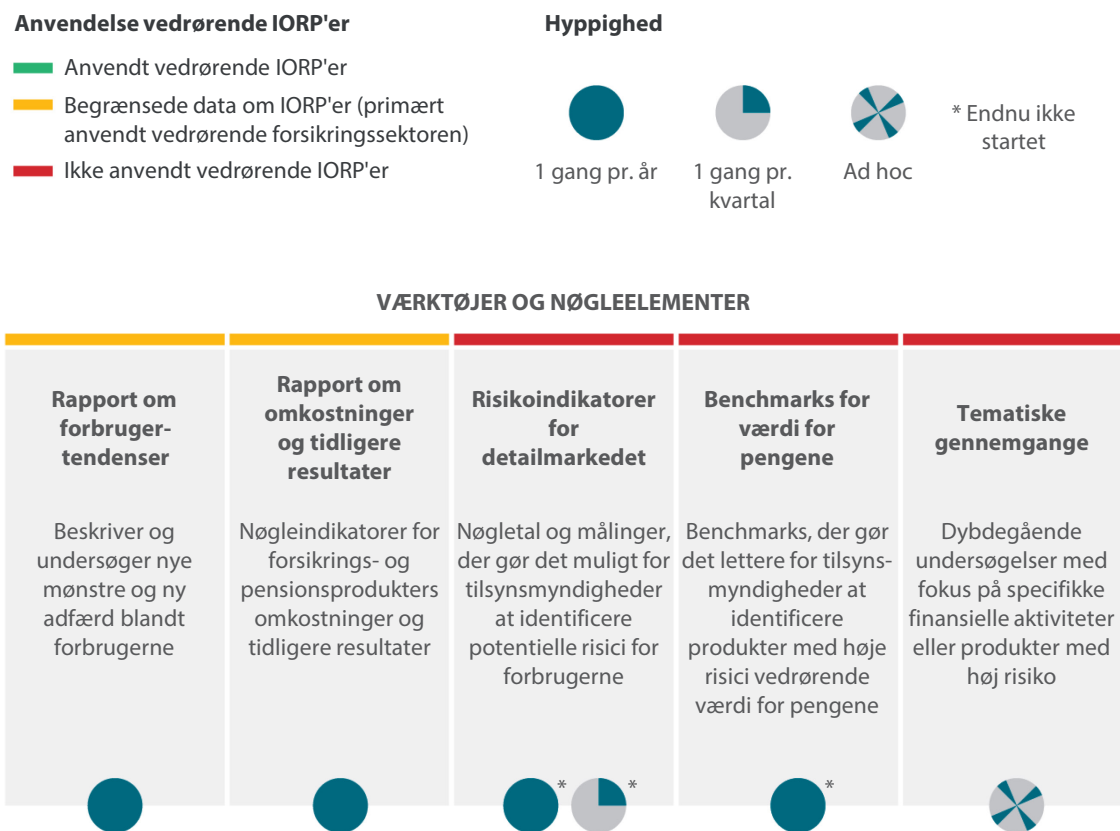
### **EIOPA's værktøjer har ikke sikret gennemslagskraftige oplysninger til IORP'ernes medlemmer og pensionsmodtagere om omkostninger og afkast**

**93** EIOPA har skabt en række værktøjer til at overvåge både forsikringsmarkedet og pensionsmarkedet, identificere produkttendenser og opdage problemer med hensyn til forretningskik, som kan udgøre en risiko for såvel forbrugerne som de finansielle markeder. Disse værktøjer dækker dog kun IORP'er i meget begrænset omfang, hvilket primært skyldes mangel på data (jf. [figur 9](#)).

---

<sup>40</sup> EIOPA, "[Pension Benefit statement packaged files](#)", 25. marts 2020.

**Figur 9 - EIOPA's vigtigste informationsværktøjer for forbrugere**



Kilde: Revisionsretten.

**94** Med hensyn til EIOPA's rapport om omkostninger og tidligere resultater - den ene af de to mest relevante rapporter vedrørende IORP'er - konstaterede vi desuden en række specifikke mangler:

- I rapporten anvendes der kun én omkostningsindikator, nemlig udgiftsprocentsatsen (de årlige omkostninger som procentdel af investeringen), som dog ikke tager højde for alle typer omkostninger og gebyrer vedrørende IORP'er og ikke angiver de enkelte komponenter.
- Udgiftsprocentsatsen er ikke egnet til sammenligninger mellem medlemsstaterne, da de anvender forskellige beregningsmetoder.

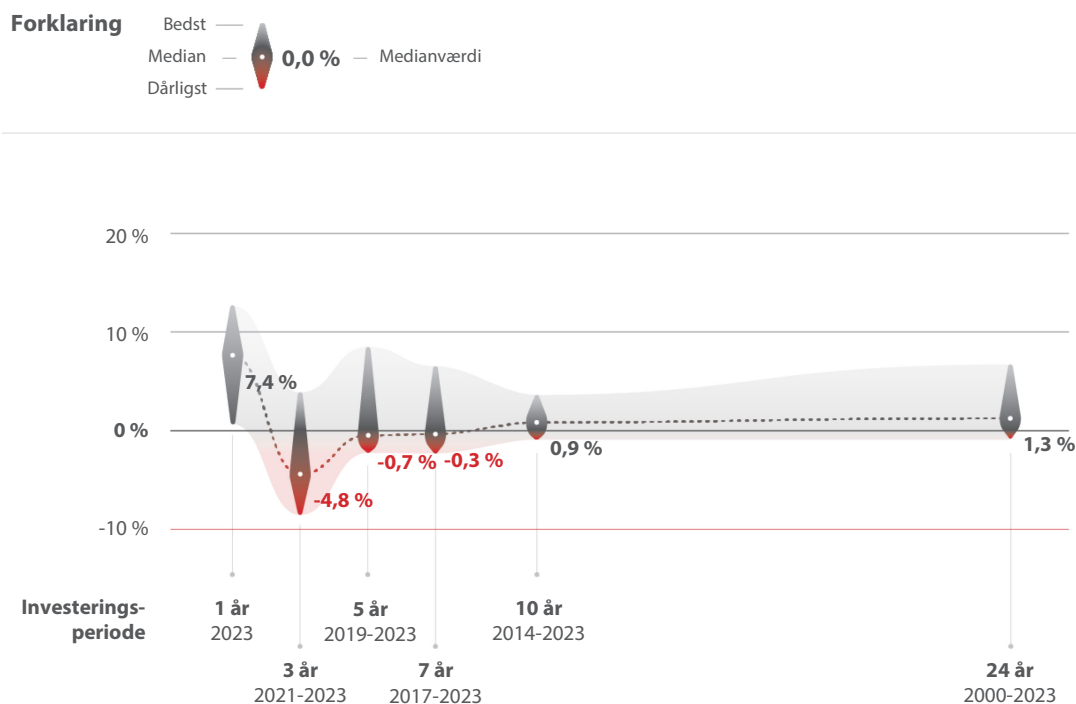
- Rapporten mangler fyldestgørende data om IORP'ernes resultater, fordi den anvendte udgiftsprocentsats ikke giver et dækkende billede af de samlede resultater.
- Med hensyn til IORP'erne indeholder rapporten ikke - som med hensyn til forsikringsprodukter - oplysninger fra de kompetente nationale myndigheder om risici vedrørende værdi for pengene (dvs. en vurdering af, om produkterne er tilpasset målgruppens behov, med en analyse af markeds- og afkastrisici samt operationelle risici og likviditets- og gennemsigthedsrisici), selv om en forståelse af disse risici er afgørende for at sikre effektiv beskyttelse af medlemmer og pensionsmodtagere.

**95** EIOPA offentliggør ikke selv data om IORP'ers tidligere resultater. Ifølge Better Finance<sup>41</sup>, som er den eneste kilde til sådanne oplysninger, opnår arbejdsmarkedspensioner i EU dog kun relativt beskedne afkast på mellemlang og lang sigt. Over investeringsperioder på 3, 5 og 7 år er det årlige medianafkast negativt efter gebyrer og inflation. Først over perioder på mere end 10 år kommer det op omkring 1 % (jf. [figur 10](#)).

---

<sup>41</sup> Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings, 2024 Edition*, tabel GR.3, s. 27.

**Figur 10 - Årlige reelle afkast på arbejdsmarkedspensioner over forskellige investeringsperioder (2000-2023)**



Kilde: Revisionsretten, baseret på [Better Finance](#).

**96** Ifølge Better Finance ville en teoretisk portefølje bestående af lige dele aktier og obligationer fra EU til sammenligning have givet et årligt afkast på gennemsnitlig ca. 1,9 % efter gebyrer og inflation i samme tidsrum. Det vil sige, at ca. 75 % af de arbejdsmarkedspensioner, som Better Finance analyserede, over længere perioder (syv år og derover) ikke gav større afkast end dette teoretiske kapitalmarkedsbenchmark (en portefølje med lige dele aktier og obligationer fra EU). Dette giver anledning til bekymring vedrørende IORP'ernes evne til at sikre deres medlemmer en tilstrækkelig pensionsindkomst.

## Kommissionens forsøg på at sikre bedre pensionsoverblik har ikke givet de ønskede resultater

**97** Kommissionen angav i sin 2020-handlingsplan for kapitalmarkedsunionen, at den ville identificere de relevante data og metoder til udvikling af pensionsdashboards og udvikle bedste praksis for etablering af nationale pensionssporingssystemer. Disse værktøjer skulle øge gennemsigtigheden vedrørende pensionsmangler både for enkeltpersoner og på landeniveau:

- **Pensionssporingssystemer** giver enkeltpersoner et samlet overblik over deres rettigheder til pensionsudbetalinger fra forskellige kilder, herunder statslige pensioner, arbejdsmarkedspensioner og personlige pensioner. Dette giver dem mulighed for at forstå deres samlede fremtidige pensionsindkomst, identificere eventuelle mangler og træffe informerede beslutninger om yderligere opsparing eller investeringer.
- **Pensionsdashboards** giver medlemsstaterne et mere omfattende overblik over, hvor tilstrækkelige deres pensionssystemer er. De giver et samlet overblik på makroniveau, så politiske beslutningstagere og interessenter kan overvåge pensionsudviklingen på tværs af forskellige lande og EU-befolkningsgrupper. Dette skal muliggøre mere informeret beslutningstagning og forbedre forvaltningen af pensionssystemerne.

**98** Mange medlemsstater har pensionssporingssystemer, der primært dækker statslige pensioner (første søjle). En række medlemsstater (Belgien, Kroatien, Danmark, Estland, Frankrig, Tyskland, Letland, Nederlandene, Slovakiet og Sverige) har pensionssporingssystemer, der dækker mindst to søjler. Og endelig er der medlemsstater, der på nuværende tidspunkt enten ikke giver deres borgere et samlet overblik over deres pensionsrettigheder eller slet ikke har sporingssystemer. Denne mangel på udtømmende oplysninger kan gøre det vanskeligt for borgerne at foretage en effektiv pensionsplanlægning. En del pensionsstatistikker er offentligt tilgængelige, men endnu har ingen medlemsstater udviklet et nationalt pensionsdashboard med de karakteristika, som EIOPA har foreslået, f.eks. enkel kommunikation samt fuldstændige og fyldestgørende oplysninger (med visning af en række indikatorer, der kaster lys over forskellige aspekter af pensionernes tilstrækkelighed og finansielle holdbarhed).

**99** Bestræbelserne på EU-niveau omfatter en europæisk sporingstjeneste for pensioner, der kan give enkeltpersoner, især mobile arbejdstagere, oplysninger om deres pensionsrettigheder. Tjenesten har kørt som pilotprojekt siden 2018, og Kommissionen gik videre med dens udrulning i slutningen af 2024 ved at knytte flere nationale sporingssystemer til det europæiske system og arrangere en udveksling af bedste praksis vedrørende pensionssporingsystemer.

**100** Det er også blevet overvejet at udvikle et europæisk pensionsdashboard, der kunne give et EU-dækkende overblik over pensionssystemer og vedvarende pensionsmangler i medlemsstaterne. Der er endnu ikke taget skridt vedrørende et sådant europæisk pensionsdashboard, fordi der mangler data.

**101** Efter anmodning fra Kommissionen fremlagde EIOPA i 2021 teknisk rådgivning<sup>42</sup> vedrørende begge foranstaltninger med omfattende analyser og forslag til gode praksis. EIOPA's offentlige høringer om pensionsdashboardet viste, at der blandt nationale interessenter kun var delvis støtte til dette initiativ. Forslagene blev drøftet med medlemsstaterne, men der blev ikke opnået enighed, og Kommissionen har ikke truffet opfølgende politikforanstaltninger siden da.

**102** EIOPA undersøgte, om det var muligt at videreføre arbejdet med pensionsdashboards i et pilotprojekt med frivillig deltagelse af medlemsstaterne, hvis medvirken er afgørende for at afhjælpe væsentlige datamangler. I februar 2024 besluttede EIOPA's tilsynsråd dog, at dette initiativ ikke skulle iværksættes, dels fordi der ikke forelå en udtrykkelig anmodning fra Kommissionen, dels fordi personaleressourcerne var begrænsede. Kommissionen afstod fra at sætte sig i spidsen for initiativet og tog ikke yderligere skridt (f.eks. ved at udvikle et dashboard selv eller ved at fremsætte henstillinger). Vi noterer os dog, at nylige erklæringer og konklusioner fra Eurogruppen og Rådet<sup>43</sup> vidner om et fornyet engagement vedrørende dette initiativ.

---

<sup>42</sup> EIOPA, "Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data" og "Technical advice on the development of Pension Tracking Systems", 1. december 2021.

<sup>43</sup> Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd - [Konklusioner](#), april 2024, og [Rådets konklusioner](#) om pensioners tilstrækkelighed, juni 2024.

**103** Før dashboard- og sporingsinitiativerne var Kommissionen begyndt at offentliggøre to treårige rapporter vedrørende pensioner: én om pensioners tilstrækkelighed (første gang i 2012) og én om aldring i EU (første gang i 2006)<sup>44</sup>. Begge indeholder relevante oplysninger om strukturen i medlemsstaternes pensionssystemer. Vi konstaterede imidlertid, at disse rapporter ikke giver et fuldt overblik over systemerne, da de bl.a. mangler nøgleoplysninger om IORP'er.

**104** I betragtning af de aktuelle og forventede demografiske tendenser og deres indflydelse på arbejdsmarkedet er det afgørende, at borgerne har adgang til fyldestgørende pensionsoplysninger, når de nærmer sig deres pensionering. En sådan gennemsigthed er også vigtig for de statslige forvaltninger, da den sætter dem i stand til at adressere pensionssystemernes holdbarhed og sikre finanspolitisk stabilitet. Pensionssporingsystemer og pensionsdashboards giver værdifuld viden om pensioners tilstrækkelighed og finansielle holdbarhed og giver de offentlige myndigheder mulighed for tidligt at identificere og afhjælpe nye mangler.

### **De andre EU-tiltag, der skulle forbedre pensionssystemernes og de individuelle pensionsopsparingers holdbarhed, var beskedne**

**105** I sin årsrapport fra 2024 fremhævede Det Europæiske Finanspolitiske Råd endnu en gang, at den demografiske udvikling foruden finanspolitiske konsekvenser også har betydning for pensionssystemernes holdbarhed<sup>45</sup>. Det kan bl.a. også udledes af denne rapport, at spørgsmålet om pensioners tilstrækkelighed udgør en alvorlig social bekymring, der kan underminere EU's model for social markedsøkonomi.

---

<sup>44</sup> Kommissionen, "2024 Pension adequacy report" og "2024 Ageing Report - Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)".

<sup>45</sup> Det Europæiske Finanspolitiske Råd, "Annual Report 2024", tekstboks 5.1.

**106** Siden 2011 har Kommissionen fremsat næsten 450 pensionsrelaterede landespecifikke henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester<sup>46</sup>. I den periode, som denne revision omfatter, blev der fremsat 29 sådanne henstillinger (jf. [bilag VII](#)). De fokuserede mere på pensionssystemernes finansielle holdbarhed end på pensionernes tilstrækkelighed. Nærmere bestemt er der siden 2019 kun blevet fremsat to pensionsrelaterede henstillinger vedrørende arbejdsmarkedspensioner. Disse henstillinger gjaldt kun én medlemsstat: Nederlandene. Kommissionen har vurderet, at der ved udgangen af 2024 var gjort betydelige fremskridt med at gennemføre dem.

**107** Under genopretnings- og resiliensfaciliteten modtager medlemsstaterne finansiering til foranstaltninger, der adresserer alle eller en betydelig del af deres landespecifikke henstillinger fra 2019/2020. Selv om ingen af politikområderne under faciliteten direkte omfatter pensioner, har medlemsstaterne i deres genopretnings- og resiliensplaner inkluderet 26 foranstaltninger vedrørende deres pensionssystemer. Fem af disse foranstaltninger, som varierer i omfang og dybde, vedrører arbejdsmarkedspensioner (to i Cypern, én i Tyskland, én i Spanien og én i Nederlandene - jf. eksemplerne i [tekstboks 4](#)). De faktiske finanspolitiske virkninger af disse reformer vil først vise sig på lang sigt.

#### **Tekstboks 4 - Eksempler på foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten vedrørende arbejdsmarkedspensioner**

**Tyskland:** Udvikling af en digital pensionsoversigt i form af en portal, hvor borgerne kan få oplysninger om deres individuelle pensionsydelser fra alle tre søjler og se, om de bør foretage ændringer.

**Nederlandene:** Sikring af et mere retfærdigt pensionssystem, bl.a. ved gennemførelse af en lov om reform af systemets anden søjle, som skal afskaffe den systemiske omfordeling mellem forskellige aldersgrupper (tilstrækkelig pension til alle generationer).

*Kilde:* Revisionsretten.

<sup>46</sup> Journal of Common Market Studies: "Financial Sustainability Above All Else? Drivers and Types of Pension Reform Recommendations in EU Socio-economic Governance", 2024, s. 1-23.

**108** Kommissionen og EIOPA har gennemført en række tiltag for at forbedre borgernes finansielle forståelse (jf. [bilag VIII](#)). På grund af EU's begrænsede beføjelser vedrørende pensioner og uddannelse var disse tiltag dog beskedne, og de fokuserede ikke specifikt på IORP'er. Som angivet i sin 2020-handlingsplan vedrørende kapitalmarkedsunionen har Kommissionen desuden undersøgt og fremmet praksis for automatisk tilmelding til pensionsordninger.

## Konklusioner og anbefalinger

**109** I lyset af Kommissionens og EIOPA's ansvarsbeføjelser konkluderer vi, at deres foranstaltninger indtil videre ikke har været effektive med hensyn til at uddybe det indre marked for arbejdsmarkedspensioner, sikre grænseoverskridende arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser (IORP'er) en stærkere rolle og udvikle et paneuropæisk personligt pensionsprodukt.

**110** Nærmere bestemt konstaterede vi følgende:

- Den grænseoverskridende IORP-virksomhed er fortsat minimal og koncentreret i nogle få medlemsstater med tradition for arbejdsmarkedspensioner. Dette skyldes hovedsagelig faktorer, som ikke hører under EU's kompetenceområde (bl.a. national social-, arbejdsmarkeds- og skattelovgivning), og som på nuværende tidspunkt ikke kan påvirkes med EU-lovgivningsinitiativer.
- Det paneuropæiske personlige pensionsprodukt (PEPP-produktet), som Kommissionen foreslog udviklet, har hverken vist sig som en alternativ pensionsopsparingsmulighed for EU-borgerne eller tiltrukket interesse fra udbydere, hvilket hovedsagelig skyldes manglen på skatteincitamenter, omkostningsloftet på 1 % og adgangen til alternative produkter.
- Den indsats, som Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) har gjort for at fremme tilsynsmæssig konvergens og beskyttelse af medlemmer, har ikke været fuldt effektiv. Dette skyldes, at EIOPA kun arbejder med "minimumsharmonisering", og at dens initiativer kun har vundet ringe tilslutning blandt de kompetente nationale myndigheder.
- EIOPA's vurdering af IORP'ernes specifikke og systemiske risici er blevet forbedret, men er stadig ufuldstændig.
- De initiativer, som Kommissionen og EIOPA har iværksat for at skabe mere gennemsigtighed og offentlig bevidsthed om pensionsprodukter samt for at øge borgernes finansielle forståelse vedrørende arbejdsmarkedspensioner, har været små og begrænsede.

**111** Kommissionen udarbejdede sine lovgivningsforslag vedrørende ændringen af IORP-direktivet og vedrørende PEPP-forordningen uden tilstrækkelig dokumentation, hvilket også blev påpeget af Udvalget for Forskriftskontrol. Desuden er der svagheder ved udformningen af begge retsakter. Navnlig har IORP II-direktivet ført til, at grænseoverskridende IORP'er er underlagt strengere reguleringskrav end nationale arbejdsmarkedsrelaterede pensionsordninger. Baseret på vores revisionsresultater mener vi ikke, at et betydeligt skridt fremad med hensyn til at udvikle et indre marked for arbejdsmarkedspensioner kan tages ved gradvise ændringer inden for den nuværende minimumsharmoniseringsramme.

**112** Endelig har Kommissionen ikke fastlagt en passende ramme for resultatovervågning med indikatorer, der sætter den i stand til at vurdere IORP II-direktivets effektivitet. Kommissionen overskred desuden fristen for den efterfølgende evaluering af direktivet på grund af dets betydeligt forsinkede gennemførelse. Kommissionen har derfor ikke et overblik over, hvorfor dens mål ikke blev opfyldt. PEPP-forordningen skal efter planen først evalueres i marts 2027 (jf. punkt [31-51](#)).

## Anbefaling 1 - Fremrykke vurderingen af årsagerne til den manglende udbredelse af det paneuropæiske personlige pensionsprodukt og træffe passende foranstaltninger

---

Kommissionen bør fremrykke sin vurdering af årsagerne til den manglende udbredelse af PEPP-produktet og afgøre, om PEPP-projektet bør videreføres på EU-plan, ændres eller indstilles.

**Måldato for gennemførelsen: december 2025.**

**113** IORP II-direktivet har forbedret ledelsesstandarderne og styrket visse tilsynsbeføjelser, der ligger hos de kompetente nationale myndigheder, men vi konkluderer, at direktivets gennemførelse og håndhævelse varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat. De fleste kompetente nationale myndigheder værdsætter fleksibiliteten til at gå længere end angivet i IORP II-direktivets minimumsstandards, som ofte suppleres med bestemmelser i national lovgivning. Nogle kompetente nationale myndigheder er stadig kun i en tidlig fase med hensyn til at indføre et risikobaseret tilsyn, hvilket skaber yderligere uensartethed i den tilsynsmæssige ramme. Denne uensartethed skyldes, at det valgte retlige instrument er et direktiv, som medlemsstaterne skal gennemføre i national ret, ikke en forordning, som finder direkte anvendelse, samt at direktivet er begrænset til "minimumsharmonisering". Desuden udgør det væsentlige svagheder i den tilsynsmæssige ramme, at der mangler en bestemmelse om omsorgspligt og en procedure for behandling af klager fra medlemmer, samt at foranstaltningerne vedrørende interessekonflikter er utilstrækkelige. Hertil kommer, at andre forhold - bl.a. manglen på regelmæssig tilsynsrapportering - forringer kvaliteten og ensartetheden i tilsynet på tværs af EU (jf. punkt [52-64](#)).

**114** Endelig blev der med ændringen af IORP-direktivet ikke som tilsigtet indført tilstrækkelig solide foranstaltninger til beskyttelse mod regelarbitrage (jf. punkt [65-68](#)).

## Anbefaling 2 - Styrke den tilsynsmæssige ramme vedrørende IORP'er

---

Ved en eventuel ændring af IORP II-direktivet bør Kommissionen adressere behovet for at styrke den tilsynsmæssige ramme ved:

- a) at ændre de eksisterende tilsynskrav, så de fuldt ud dækker de specifikke risici vedrørende bidragsdefinerede ordninger - herunder ved indførelse af et eksplicit princip om omsorgspligt (herunder et mål om levering af tilstrækkelige afkast) og supplerende foranstaltninger til beskyttelse mod interessekonflikter samt ved fastlæggelse af en klar ramme for klagebehandling
- b) at højne minimumsstandarderne og tilsynskvaliteten samt indføre konkrete foranstaltninger til beskyttelse mod risikoen for regelarbitrage.

**Måldato for gennemførelsen: ved en eventuel ændring af IORP II-direktivet.**

**115** EIOPA's indsats for at øge den tilsynsmæssige konvergens i EU hæmmes af, at myndigheden ikke kan foreslå tekniske standarder og kun gør begrænset brug af de værktøjer, den har til rådighed. Når EIOPA har gjort brug af værktøjer, har den kun vundet ringe tilslutning blandt de kompetente nationale myndigheder.

De udfordringer, der skyldes, at EU's reguleringsmæssige ramme er begrænset til "minimumsharmonisering", og at de nationale pensionsmarkeder er forskelligartede, har yderligere begrænset effekten af EIOPA's indsats. EIOPA har fastlagt principper for et effektivt tilsyn, men dens primære opmærksomhed og hovedparten af dens ressourcer er fokuseret på forsikringssektoren, hvilket direkte afspejler dens nuværende mandat. Desuden har EIOPA ikke fuldt ud vurderet effektiviteten af sine initiativer til at fremme tilsynsmæssig konvergens (jf. punkt [69-78](#)).

### Anbefaling 3 - Vurdere værktøjernes effektivitet og prioritere dem, der har størst effekt med hensyn til at øge den tilsynsmæssige konvergens

---

EIOPA bør på grundlag af de foreløbige IORP II-evalueringer vurdere effektiviteten af de værktøjer, den anvender, med henblik på at identificere mangler og prioritere de mest effektfulde instrumenter (herunder retningslinjer, henstillinger og sager om overtrædelse af EU-retten) i sit fremtidige arbejde.

**Måldato for gennemførelsen: 2027.**

**116** EIOPA's publikationer giver et solidt grundlag for at forstå de systemiske risici, som IORP'er er eksponeret for, men mangler specifikke analyser af, hvordan disse risici påvirker det langsigtede reale nettoafkast. Desuden indeholder de ingen vurderinger af, om IORP'er kan generere afkast, der overstiger inflationen og kan opfylde pensionsmodtagernes behov, og de dækker ikke tilstrækkelig lange perioder i betragtning af de lange tidshorisonter, som er relevante i forbindelse med IORP'er (jf. punkt [79-83](#)).

**117** EIOPA har foretaget regelmæssige stresstest, og de anvendte procedurer er veludviklede og fungerer effektivt. Vi bemærkede dog svagheder i 2022-klimastresstesten, som var den første af sin art. På grund af svaghederne mener vi ikke, at denne stresstest var fuldt effektiv med hensyn til at afsløre de sårbarheder i IORP'ernes porteføljer, der skyldes risici i forbindelse med klimaændringer (jf. punkt [84-87](#)).

## Anbefaling 4 - Forbedre vurderingen af, hvordan systemiske risici påvirker arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser

---

Med henblik på at forbedre sin vurdering af systemiske risici vedrørende IORP'er bør EIOPA:

- a) i relevante tilfælde rapportere om, hvordan de identificerede systemiske risici og markedstendenser påvirker finansieringsniveauerne og IORP'ernes evne til at generere afkast, der overstiger inflationen, med behørig hensyntagen til lange tidshorisonter
- b) sikre, at fremtidige klimastresstest omfatter yderligere parametre og antagelser af væsentlighed for sektoren (f.eks. vedrørende fysiske risici og alvorlig inflationseffekt), som er plausible og alvorlige nok til, at de relevante systemiske risici's effekt på IORP'erne kan vurderes.

**Måldato for gennemførelsen: a) 2026 og b) i forbindelse med den næste klimastresstest.**

**118** De tiltag, som Kommissionen og EIOPA har gennemført for at forbedre borgernes forståelse af pensioner, har været beskedne, hvilket delvis skyldes EU's begrænsede beføjelser på dette område. EIOPA's pensionsoversigtsmodeller, der skal gøre det muligt for IORP'ers medlemmer og pensionsmodtagere at forstå deres pensionsstatus, er ikke blevet taget i brug af de kompetente nationale myndigheder. Desuden er der begrænsninger i form af datamangler. EIOPA's informationsværktøjer, der hovedsagelig er skræddersyet til forsikringsmarkedet, giver således ikke IORP'ers medlemmer og pensionsmodtagere tilstrækkelig gennemsigtige oplysninger om omkostninger og afkast (jf. punkt [88-96](#)). De andre EU-initiativer, der skulle øge den finansielle forståelse, omhandlede ikke arbejdsmarkedspensioner specifikt eller havde kun begrænset effekt (jf. punkt [108](#)).

## Anbefaling 5 - Forbedre gennemsigtigheden vedrørende IORP'ers omkostninger og afkast

---

EIOPA bør vedrørende IORP'erne i samtlige medlemsstater systematisk indsamle, analysere og offentliggøre sammenlignelige data om omkostninger og gebyrer, tidligere resultater og risici vedrørende værdi for pengene.

**Måldato for gennemførelsen: 2026.**

**119** Det gælder også for Kommissionens politikinitiativer til at sikre et samlet overblik over og sammenlignelighed mellem pensioner i EU, at de indtil videre kun har givet begrænsede resultater. Der mangler information og gennemsigtighed om pensioner både for enkeltpersoner og på landeniveau. I oktober 2024 havde Kommissionen kun lige påbegyndt udrulningen af den europæiske sporingstjeneste for pensioner og havde ikke truffet nogen opfølgende foranstaltninger vedrørende det europæiske pensionsdashboard. Disse værktøjer kan give et EU-dækkende overblik over pensionssystemer og eksisterende pensionsmangler i medlemsstaterne. Nøjagtige og gennemsigtige data er afgørende for at sikre informeret politikudformning på både nationalt plan og EU-plan. Arbejdsmarkedspensioner er kun i beskedent omfang omhandlet i de landespecifikke henstillinger, der fremsættes i forbindelse med det europæiske semester, og i foranstaltningerne i de nationale genopretnings- og resiliensplaner (jf. punkt [97-107](#)).

## Anbefaling 6 - Øge gennemsigtigheden med hensyn til pensioner ved at gøre fremskridt med pensionssporingssystemer og pensionsdashboards

---

Kommissionen bør sikre mere gennemsigtige data om pensionsmangler - både for enkeltpersoner og på landeniveau - ved at følge op på sin politikforanstaltning vedrørende pensionssporingssystemer og pensionsdashboards.

**Måldato for gennemførelsen: december 2025.**

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 8. april 2025.

*På Revisionsrettens vegne*

Tony Murphy  
*Formand*

# Bilag

## Bilag I - Oversigt over søjle I- og søjle II-pensioner i de seks udvalgte medlemsstater (2023)

| SØJLE I                      | Belgien    | Tyskland                 | Italien                   | Nederlandene | Rumænien       | Slovakiet*                               |
|------------------------------|------------|--------------------------|---------------------------|--------------|----------------|------------------------------------------|
| Type                         | PAYG       | PAYG                     | PAYG                      | PAYG         | PAYG           | PAYG                                     |
| Obligatorisk                 | ✓          | ✓                        | ✓                         | ✓            | ✓              | ✓                                        |
| Antal pensionerede (mio.)    | ●●●<br>2,6 | ●●●●●●●●●●●●●●●●<br>21,2 | ●●●●●●●●●●●●●●●●●<br>11,4 | ●●●●●<br>3,6 | ●●●●●●●<br>4,6 | ●/●●<br>1,1 (søjle 1a)<br>1,8 (søjle 1b) |
| Gennemsnitlig pension i euro | 1 933      | 1 550                    | 1 198                     | 1 458        | 404            | 649**                                    |

Note: PAYG - Pay-as-you-go

\* Slovakiet: Statslige pensioner i søjle I og private pensioner i søjle II (1b, obligatoriske pensionsordninger med automatisk deltagelse men mulighed for udtræden inden for to år) er af præsentationshensyn aggregeret under søjle I.

\*\* Slovakiet: Tallet viser kun den gennemsnitlige udbetaling af statslige pensioner i søjle I (udbetalingen af private pensioner i søjle II er ikke medregnet).

| SØJLE II                                                  | Belgien                                                                                                                         | Tyskland                                                                                                                        | Italien                                                                                        | Nederlandene                                                                                            | Rumænien                                                         | Slovakiet*                                                             |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obligatorisk</b>                                       | ✓                                                                                                                               | ✗                                                                                                                               | ✗                                                                                              | ✓                                                                                                       | ✓                                                                | ✗                                                                      |
| <b>Karakteristika</b>                                     | Pensionsforpligtelser (kollektive eller individuelle) forvaltet af IORP'er og forsikrings-selskaber                             | "Pensionskassen" (IORP'er), "Pensionsfonds" (IORP'er), direkte forsikringer                                                     | Kontraktlige pensionsfonde, åbne pensionsfonde, forudeksisterende pensionsfonde                | Pensionsfonde, præmie-pensionskasser                                                                    | Pensions-administrations-selskaber                               | Administrations-selskaber for supplerende pensioner (IORP'er)          |
| <b>Aktiver under forvaltning (mia. euro)</b>              | 109                                                                                                                             | -                                                                                                                               | 177,7                                                                                          | 1 600**                                                                                                 | 25,5                                                             | 3,5                                                                    |
| <b>Aktiver under forvaltning, kun IORP'er (mia. euro)</b> | 41,5                                                                                                                            | 270,1                                                                                                                           | 177,7                                                                                          | 1 600                                                                                                   | -                                                                | 3,5                                                                    |
| <b>Antal dækkede personer (mio.)</b>                      | 4,5                                                                                                                             | 16,6                                                                                                                            | 6,7                                                                                            | 11,0                                                                                                    | 8,2                                                              | 0,9                                                                    |
| <b>IORP-dækning</b>                                       | 42 %                                                                                                                            | ~27 %                                                                                                                           | ~26 %                                                                                          | -                                                                                                       | 0                                                                | 35,8 %                                                                 |
| <b>Gældende regelsæt</b>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IORP II-direktivet</li> <li>• National ret</li> <li>• Solvens II-direktivet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IORP II-direktivet</li> <li>• National ret</li> <li>• Solvens II-direktivet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IORP II-direktivet</li> <li>• National ret</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IORP II-direktivet</li> <li>• Solvens II-direktivet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• National ret</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IORP II-direktivet</li> </ul> |
| <b>Beskatningsmodel***</b>                                | EET                                                                                                                             | EET                                                                                                                             | ETT                                                                                            | EET                                                                                                     | EET                                                              | tTE                                                                    |

\* Slovakiet: IORP'er hører under søjle III (men er her vist under søjle II) og er obligatoriske for bestemte jobkategorier.

\*\* Nederlandene: Forsikringsselskaber tilbyder også søjle II-pensioner på det nederlandske marked, men der foreligger ingen data om deres markedsandel. Markedet for arbejdsmarkedspensioner er således større end det beløb, der er angivet for aktiver under forvaltning af IORP'er.

\*\*\* Beskatningsmodel:

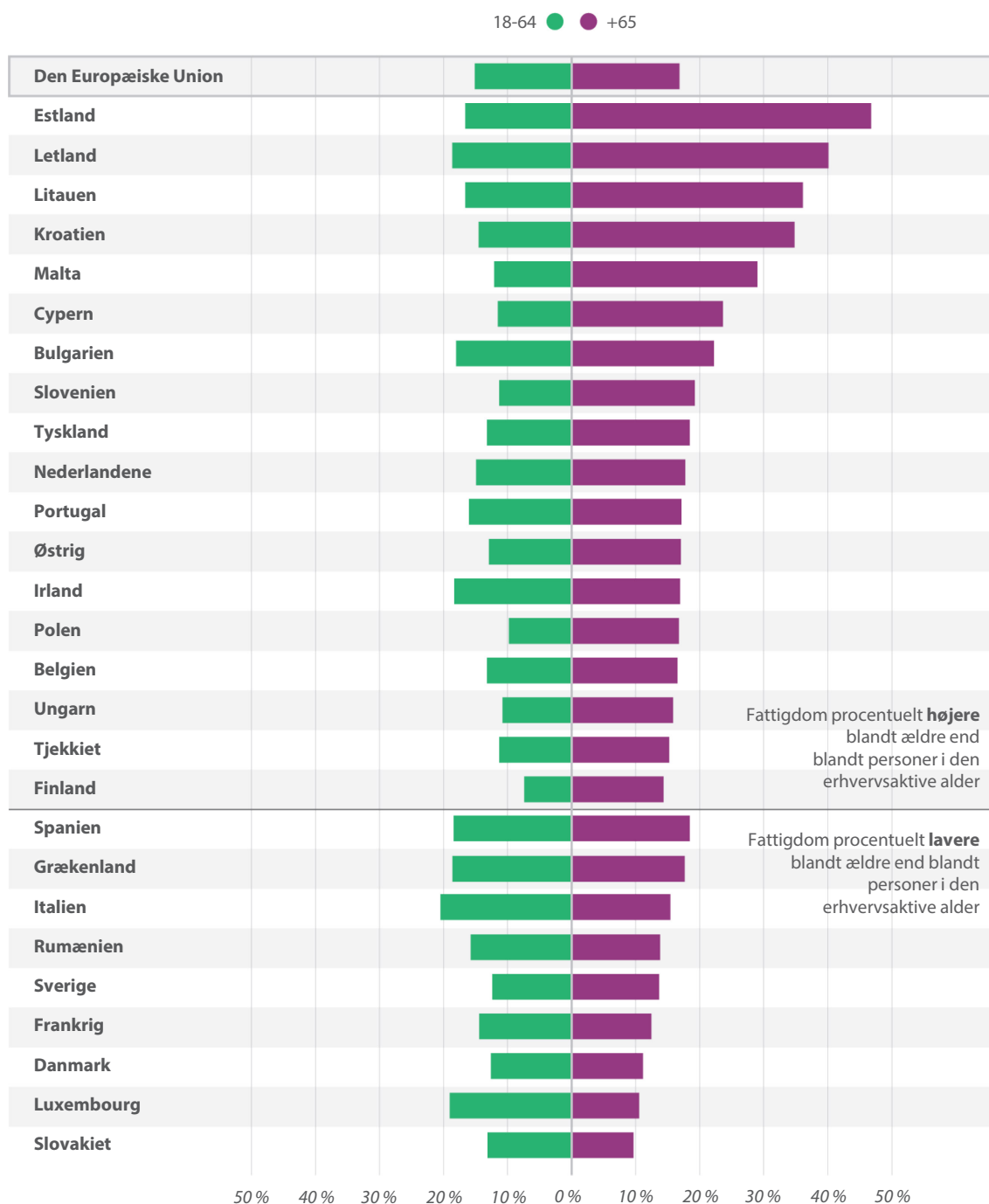
EET ("exempt-exempt-taxed"): Bidragene er skattefritaget, pensionsfondens investeringsindtægter og kapitalgevinster er skattefritaget, og ydelserne beskattes som personlig indkomst.

ETT ("exempt-exempt-taxed"): Arbejdstagerbidragene er skattefritaget, mens investeringsindtægterne og ydelserne beskattes.

tTE ("taxed-taxed-exempt"): Bidragene og renterne beskattes, mens ydelserne er skattefritaget, og der anvendes finansielle incitamenter vedrørende beskattningen af bidragene.

Kilde: Revisionsretten, baseret på EIOPA og data fra de kompetente nationale myndigheder.

## Bilag II - Risiko for fattigdom efter alder (2023)



Kilde: Revisionsretten, baseret på Eurostat.

### Bilag III - Oversigt over instrumenter anvendt af EIOPA for at øge den tilsynsmæssige konvergens vedrørende IORP'er

| Værktøj       | Udtalelser til kompetente nationale myndigheder                                                                                 | Tilsynserklæringer                                                                                                               | Peerevalueringer                                                                                                                | Sager om overtrædelse af EU-retten                                                                                                                   |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Formål</b> | Omhandler manglende konvergens vedrørende tilsynspraksis, som skyldes forskelle i fortolkningen af den reguleringsmæssige ramme | Omhandler divergerende praksis på områder, hvor reglerne er konkret defineret, hovedsagelig udløst af forskelle i tilsynspraksis | Omfatter en objektiv vurdering og sammenligning af alle eller nogle af de kompetente nationale myndigheder og deres aktiviteter | Indledes vedrørende systemiske eller gentagne overtrædelser af EU-retten, som har en betydelig og direkte indvirkning på opfyldelsen af EIOPA's mål. |

| Værktøj                           | Udtalelser til kompetente nationale myndigheder                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Tilsynserklæringer                                                                                                                                                                                      | Peerevalueringer                                                                                                                                                               | Sager om overtrædelse af EU-retten                                                                                                                   |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Emne<br/>(måned<br/>og år)</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Udtalelse om anvendelse af dokumenter vedrørende ledelse og risikovurdering i tilsynet med IORP'er (juli 2019)</li> <li>2) Udtalelse om den praktiske gennemførelse af den fælles ramme for risikovurdering og gennemsigtighed vedrørende IORP'er (juli 2019)</li> <li>3) Udtalelse om tilsyn med håndteringen af IORP'ers operationelle risici (juli 2019)</li> <li>4) Udtalelse om tilsyn med håndteringen af IORP'ers miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici (juli 2019)</li> <li>5) Udtalelse om tilsynsrapportering vedrørende IORP'ers omkostninger og gebyrer (oktober 2021)</li> <li>6) Udtalelse om tilsyn med langsigtede risikovurderinger foretaget af IORP'er, der udbyder bidragsdefinerede ordninger (oktober 2021)</li> </ol> | Tilsynserklæring om vurdering af tilsynsmæssig forsvarlighed i forbindelse med registrering eller godkendelse af IORP'er, herunder af deres egnethed til grænseoverskridende virksomhed (november 2020) | Peerevaluering af tilsynspraksis vedrørende anvendelsen af "prudent person"-princippet vedrørende IORP'er (første peerevaluering i april 2019 og opfølgning i september 2023). | Henstilling til den registrerende myndighed for IORP'er om de foranstaltninger, der kræves for at overholde direktiv (EU) 2016/2341 (december 2023). |

Kilde: Revisionsretten.

## Bilag IV - Eksempler på kommentarer fra medlemsstaterne om udfordringer vedrørende EIOPA's arbejde med tilsynsmæssig konvergens



Note: Illustrative svar fra nogle af de 27 kompetente nationale myndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse.

- Enig
- Hverken enig eller uenig
- Uenig/meget uenig

Kilde: Revisionsrettens spørgeundersøgelse.

## Bilag V - EIOPA's stresstest - scenarier og resultater

| År   | Fokus                                                                              | Scenario                                                                                                                             | Resultat                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2015 | Lave renter og højere forventet levealder                                          | Vedvarende lave renter og højere forventet levealder                                                                                 | Afslørede sårbarheder i ydelsesdefinerede og bidragsdefinerede ordninger, som viste, at vedvarende lave renter ville gøre det svært for mange IOPR'er at opfylde deres forpligtelser.                                                                                                            |
| 2017 | Modstandsdygtighed over for ugunstige markedsvilkår                                | Chok på EU's aktiemarkeder og fald i de risikofrie rentesatser                                                                       | Afslørede finansieringsmangler i mange IORP'er og viste den potentielle effekt på realøkonomien og de finansielle markeder. De krævede justeringer til genopretning af IORP'ernes finansielle holdbarhed ville i uforholdsmæssig grad skulle betales af de yngre generationer.                   |
| 2019 | Modstandsdygtighed over for ugunstige markeds-scenarier og overførsel af rentechok | Pludselig revurdering af risikopræmier og rentechok på lån med korte løbetider, førende til højere forrentning og større kreditspænd | Ville påvirke IORP'ernes finansielle situation kraftigt på kort sigt og kræve finansiell støtte fra de pensionstegnende firmaer eller andre sikkerhedsmekanismer. Hvis disse kortsigtede virkninger blev permanente, ville det få langsigtet effekt på medlemmernes fremtidige pensionsindkomst. |
| 2022 | Klima-ændrings-scenario                                                            | Pludselig, ukontrolleret omstilling til klimaneutralitet med kraftige stigninger i kulstof- og energipriserne                        | Det betydelige fald på 12,9 % i aktiverne ville i høj grad blive opvejet af et fald i passiverne som følge af stigende risikofrie renter.                                                                                                                                                        |

Kilde: Revisionsretten.

## Bilag VI - Mangler i bestemmelserne om pensionsoversigten og EIOPA's tiltag

| Mangler i IORP II-direktivets bestemmelser om pensionsoversigten                                                                                                                                                 | EIOPA's tiltag                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Manglende standardisering:</b> ingen fælles standard eller model for pensionsoversigten med angivelse af alle relevante oplysninger (f.eks. om skiftet fra ydelsesdefinerede til bidragsdefinerede ordninger) | I 2018 udsendte EIOPA en <b>rapport om pensionsoversigten</b> med principper og retningslinjer vedrørende dens udformning og indhold. I 2020 udviklede den <b>to frivillige pensionsoversigtsmodeller</b> specifikt skræddersyet til bidragsdefinerede ordninger. |
| <b>Ufuldstændige oplysninger om omkostninger og gebyrer:</b> mangel på reguleringskrav vedrørende rapportering om omkostninger og gebyrer                                                                        | I 2023 offentliggjorde EIOPA en <b>udtalelse</b> (kun 7 år efter, at de relevante krav trådte i kraft) med en analyse af forhold vedrørende IORP'ers oplysninger til medlemmerne om omkostninger.                                                                 |
| <b>Utilstrækkelige risikoplysninger:</b> ufuldstændig rapportering om omkostninger og gebyrer fører til manglende retningslinjer for rapportering om risici vedrørende værdi for pengene                         | <b>Pensionsoversigtsmodellerne omfatter risici vedrørende værdi for pengene</b> og giver således medlemmerne en klarere forståelse af de potentielle risici ved deres pensionsprodukter.                                                                          |
| <b>Manglende afkastdata:</b> ingen krav om, at pensionsoversigten skal vise investeringsafkast eller indeholde en kort beskrivelse af aktuelle investeringsmuligheder                                            | <b>Pensionsoversigtsmodellerne indeholder oplysninger</b> om pensionspuljens ændring i årenes løb og om investeringsafkastet.                                                                                                                                     |
| <b>Manglende prognoser:</b> ingen detaljerede retningslinjer for, hvilke antagelser der skal anvendes, eller hvilke oplysninger der skal gives i pensionsoversigten                                              | <b>Pensionsoversigtsmodellerne indeholder prognoser baseret på tre forskellige scenarier</b> (anslået pensionsopsparing under forskellige betingelser), som hjælper medlemmerne til at forstå, hvor mange penge de kan få i pension.                              |
| <b>Ingen elektroniske dokumenter:</b> kun en papirudgave skal udleveres efter anmodning                                                                                                                          | EIOPA har <b>fremhævet den kritiske betydning</b> af at digitalisere pensionsoversigten (og give oplysninger elektronisk).                                                                                                                                        |

Kilde: Revisionsretten.

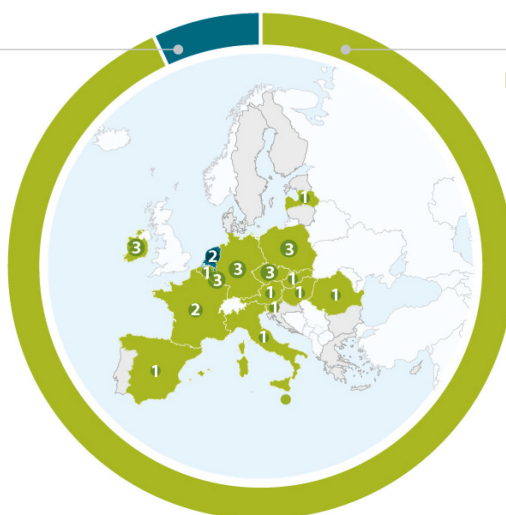
## Bilag VII - Landespecifikke henstillinger 2019-2024 og pensionsrelaterede foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten

### Landespecifikke henstillinger om pensionssystemer

Reformer vedrørende  
arbejdsmarkedspensioner

**2**

Nederlandene



Holdbarhed, tilstrækkelighed  
og pensionsalder

**27**

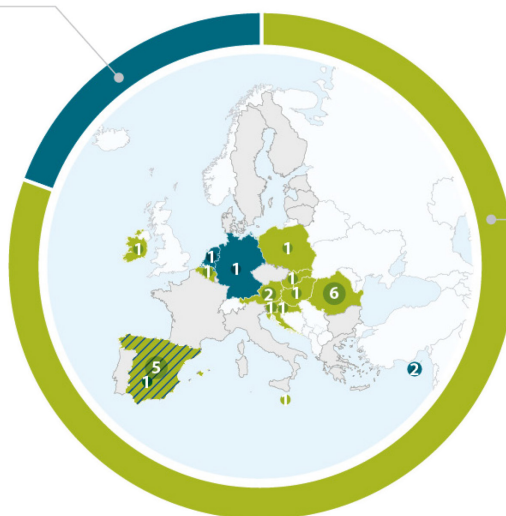
Østrig, Belgien, Tjekkiet, Tyskland,  
Spanien, Frankrig, Ungarn, Irland,  
Italien, Luxembourg, Letland,  
Malta, Polen, Rumænien,  
Slovenien, Slovakiet

### Foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten vedrørende pensionssystemer

Reformer vedrørende  
arbejdsmarkedspensioner

**5**

Cypern, Tyskland, Spanien,  
Nederlandene



Holdbarhed,  
tilstrækkelighed  
og pensionsalder

**21**

Østrig, Belgien, Spanien,  
Kroatien, Ungarn, Irland, Malta,  
Polen, Rumænien, Slovenien,  
Slovakiet

Kilde: Revisionsretten.

## Bilag VIII - Pensionsrelaterede EU-tiltag vedrørende finansiel forståelse og automatisk tilmelding

| Område                       | Tiltag og år                                                                                            | Aktør               | Emne                                                                                                                                                                         | IORP-relateret? |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <b>Finansiel forståelse</b>  | To rammer for finansiel kompetence: én for voksne (2022) og én for børn og unge (2023)                  | Europa-Kommissionen | Begge dokumenter dækker pensionsplanlægning og pensioner, men omhandler ikke eksplicit arbejdsmarkedspensioner eller supplementer/alternativer til pensioner i første søjle. | Ikke eksplicit  |
| <b>Finansiel forståelse</b>  | Et <a href="#">interaktivt kort</a> over EØS-landenes nationale websteder om finansiel oplysning (2021) | EIOPA               | Et kort, som forbrugerne kan bruge til at lære om forsikrings- og pensionsprodukter generelt                                                                                 | Ikke eksplicit  |
| <b>Automatisk tilmelding</b> | Bedste praksis vedrørende automatisk tilmelding til pensionsordninger (2021)                            | Europa-Kommissionen | I de omhandlede ordninger tilmeldes berettigede arbejdstagere automatisk en pensionsordning, men har mulighed for at melde sig ud.                                           | Direkte         |

Kilde: Revisionsretten.

## Forkortelser

**EIOPA:** Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger

**EØS:** Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

**IORP:** Arbejdsmarkedrelateret pensionskasse

**PEPP:** Paneuropæisk personligt pensionsprodukt

# Glossar

**Arbejdsmarkedsrelateret pensionskasse (IORP):** Finansiell institution, der forvalter en arbejdsmarkedsrelateret pensionsordning på vegne af en eller flere arbejdsgivere.

**Bedre regulering:** Koncept, som er retningsgivende for EU's politik og lovgivning, og som er baseret på principperne om, at reguleringen skal nå sine mål med færrest mulige omkostninger og udformes på en gennemsigtig og evidensbaseret måde med inddragelse af borgere og interessenter.

**Bidragsdefineret ordning:** Pensionsordning, som giver en pensionsindkomst, der afhænger af de forud fastlagte bidrag og afkastet af de fonde, som midlerne er investeret i.

**Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA):** EU-agentur med ansvar for at føre tilsyn med og regulere forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsaktiviteter i EU's medlemsstater.

**Det europæiske semester:** Årlig cyklus, som danner ramme om koordineringen af de økonomiske politikker i EU-medlemsstaterne og overvågningen af fremskridt.

**Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB):** Organ med ansvar for at føre tilsyn med EU's finansielle system som helhed fra et risikoperspektiv.

**Diskonteringssats:** Rentesats, der anvendes til at beregne nutidsværdien af enkeltpersoners pensionsrettigheder og pensionsudbyderes pensionsforpligtelser.

**Effektivitet:** Det omfang, i hvilket de forfulgte mål nås ved hjælp af de gennemførte aktiviteter.

**Hjemlandets og værtslandets kompetente myndigheder:** Generelt er hjemlandets kompetente myndighed tilsynsansvarlig, mens værtslandets kompetente myndighed har et vist ansvar for at føre tilsyn med overholdelsen af regler for god forretningsskik, herunder regler om, hvilke oplysninger forbrugerne skal have, og om gennemsigtighed i betingelserne.

**Kompetent national myndighed:** Nationalt organ med ansvar for tilsyn med en finansiell sektor, f.eks. banksektoren, forsikringssektoren eller pensionssektoren.

**Konsekvensanalyse:** Analyse af de sandsynlige virkninger (forudgående analyse) eller faktiske virkninger (efterfølgende analyse) af et politisk initiativ eller en anden type tiltag.

**Lovbestemte finansierede pensioner:** Lovbestemte pensionsordninger, hvor en del af deltagernes obligatoriske sociale bidrag omdannes til finansierede aktiver, der typisk forvaltes af autoriserede private forvaltere.

**Overensstemmelseskontrol:** Kontrol af, at de relevante bestemmelser i et EU-direktiv er korrekt afspejlet i nationale gennemførelsesforanstaltninger.

**Paneuropæisk personligt pensionsprodukt (PEPP-produkt):** Frivillig personlig pensionsordning, der gør det muligt for EU-borgere at fortsætte deres opsparing, selv om de tager bopæl i en anden medlemsstat.

**Pay-as-you-go:** Metode til pensionsfinansiering, hvor indtægter fra de løbende bidrag anvendes til at betale de løbende pensionsydelse, og der ikke afsættes midler til dækning af fremtidige pensionsforpligtelser.

**Pensioners tilstrækkelighed:** I sin treårige rapport om pensioners tilstrækkelighed skelner Kommissionen mellem tre overordnede tilstrækkelighedsaspekter:  
i) beskyttelse mod fattigdom, ii) indkomstsikring og iii) varighed af pensionsydelse/pensionstid.

**Princippet om omsorgspligt:** Princip om, at IORP'er skal handle redeligt i medlemmernes og pensionsmodtagernes bedste interesse og hjælpe potentielle medlemmer og pensionsmodtagere til at vurdere de valg eller muligheder, som de tilbydes.

**Produktivitet:** Det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås.

**"Prudent person"-princippet:** Retligt princip om, at enhver, der forvalter værdifulde aktiver for en eller flere andre personer, skal investere forsigtigt og i deres bedste interesse.

**Regelarbitrage:** Praksis bestående i at udnytte smuthuller i reguleringssystemer til at omgå ugunstige bestemmelser.

**Risici vedrørende værdi for pengene:** I pensionssammenhæng risici for, at pensionsprodukter tilbudt på markedet ikke sikrer rimelige pensionsydelse.

**Risikofri rente:** Det afkast, som en investor kan forvente på en risikofri investering.

**Stresstest:** Simulering med sigte på at vurdere et finansieringsinstituts evne til at modstå forskellige krisescenarier.

**Systemisk risiko:** Risiko, som påvirker et helt finansielt marked eller system og ikke kun bestemte deltagere.

**Tilsynskrav:** Reguleringsmæssige standarder og retningslinjer, der skal sikre de finansielle institutioners stabilitet og soliditet.

**Tilsynsmæssig konvergens:** Proces til fremme af, at de kompetente nationale myndigheder på konsekvent og effektiv vis gennemfører og anvender harmoniserede (men ikke ensartede) regler på tværs af EU.

**Traktatbrudssag:** Sag i flere trin iværksat af Kommissionen mod en EU-medlemsstat, der ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til EU-retten.

**Ydelsesdefineret ordning:** Pensionsordning, som giver en forud fastlagt pensionsindkomst beregnet på grundlag af løn og ansættelsesvarighed.

## Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-14>

## EIOPA's svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-14>

## Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2025-14>

## Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regelloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Edite Dzalbe, attaché Laura Graudina, ledende administrator Kamila Lepkowska, opgaveansvarlig Anna Ludwikowska og revisorerne Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner og Marc Hertgen. Michael Pyper ydede sproglig støtte. Dunja Weibel ydede grafisk støtte.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

## MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-5213-7 | ISSN 1977-5636 | doi:10.2865/4494590 | QJ-01-25-031-DA-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-5212-0 | ISSN 1977-5636 | doi:10.2865/3018525 | QJ-01-25-031-DA-N |

## HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [særberetning 14/2025](#) "Udvikling af supplerende pensioner i EU - EU's tiltag har ikke været effektive med hensyn til at styrke arbejdsmarkedspensionerne og indføre et paneuropæisk personligt pensionsprodukt", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

På grund af demografiske og finanspolitiske udfordringer får supplerende pensioner stadig større betydning med hensyn til at sikre EU-borgerne en tilstrækkelig pensionsindkomst. I lyset af dette har EU fastsat minimumskrav vedrørende supplerende pensioner ydet af arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser (IORP'er) og fastlagt en retlig ramme for et paneuropæisk personligt pensionsprodukt. Vi konstaterede, at der endnu ikke er nogen af disse pensionstyper, der spiller en væsentlig rolle på markedet for supplerende pensioner. Vi anbefaler, at Kommissionen og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger tager yderligere skridt til at styrke disse markedssegmenter. Vi anbefaler desuden, at de forbedrer tilsynet med IORP'er og sikrer IORP-medlemmer mere gennemsigtige oplysninger om omkostninger, afkast og pensionsmangler.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions  
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/contact](https://eca.europa.eu/da/contact)

Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Sociale medier: @EUauditors