

Särskild rapport

Utvecklingen av kompletterande pensioner i EU

EU:s åtgärder är inte ändamålsenliga när det gäller att stärka tjänstepensionerna och inrätta en paneuropeisk privat pensionsprodukt



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	01–24
Pensionssystemen i EU:s medlemsstater	01–09
Tre pelare: statliga pensioner, tjänstepensioner och andra privata pensioner	01–04
Pensionsplaner spelar en viktig roll för socialt skydd och för att stärka EU:s kapitalmarknader	05–09
Den rättsliga ramen för tjänstepensioner och paneuropeiska privata pensioner i EU	10–19
Tjänstepensioner	10–17
Paneuropeisk privat pensionsprodukt	18–19
Roller och ansvarsområden inom tjänstepensioner och privata pensioner i EU	20–24
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	25–30
Iakttagelser	31–108
EU-lagstiftningen har inte lett till ökad gränsöverskridande verksamhet för tjänstepensionsinstitut eller till skapandet av en marknad för flyttbara pensionsprodukter	31–51
Tjänstepensionssektorn är koncentrerad till ett fåtal länder	32–33
Varken det andra tjänstepensionsdirektivet eller PEPP-förordningen har gett konkreta resultat	34–37
Enbart EU-lagstiftningsåtgärder kan inte skapa lika villkor för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut och PEPP-produkter	38–44
Kommissionen har inte i tillräcklig utsträckning visat att dess lagstiftningsinitiativ skulle få önskad effekt	45–51
Tillsynen över tjänstepensionsinstitut och bedömningen av specifika risker och systemrisker är delvis ändamålsenlig	52–87
Tillsynsstandarderna varierar inom EU	53–68

Begränsad användning av Eiopas verktyg, och ett beslutsfattande som leds av nationella behöriga myndigheter, begränsar Eiopas insatser för ökad tillsynskonvergens i hela EU.	69–78
Eiopa har förbättrat sin bedömning av systemrisker för tjänstepensionsinstitut, men brister kvarstår	79–87
EU:s åtgärder för att förbättra insynen i pensionerna och främja hållbarhet hade begränsad effekt	88–108
Pensionsbeskedets potential att förbättra tillgången till information har inte utnyttjats fullt ut	89–92
Eiopas verktyg gav inte insyn i kostnader och avkastning för tjänstepensionsinstitutens medlemmar och förmånstagare	93–96
Kommissionens åtgärder för att ge en överblick över pensionerna genomfördes inte	97–104
Andra EU-initiativ för att främja pensionssystemens hållbarhet och det individuella pensionssparandet var blygsamma i omfattning	105–108
Slutsatser och rekommendationer	109–119

Bilagor

Bilaga I – Översikt över pensioner inom pelarna I och II i ett urval om sex medlemsstater (2023)

Bilaga II – Andel personer som riskerar att drabbas av fattigdom efter ålder (2023)

Bilaga III – Översikt över Eiopas instrument för tillsynskonvergens som används för tjänstepensionsinstitut

Bilaga IV – Exempel på kommentarer från medlemsstaterna om utmaningarna i Eiopas arbete med tillsynskonvergens

Bilaga V – Eiopas stresstester – scenarier och utfall

Bilaga VI – Brister i regleringen av pensionsbesked och Eiopas åtgärder

Bilaga VII – Landsspecifika rekommendationer 2019–2024 och åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens som rör pensioner

Bilaga VIII – EU:s pensionsrelaterade åtgärder avseende finansiell kompetens och automatisk anslutning

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Eiopas svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Pensionssystemen i EU är medlemsstaternas ansvar. Endast i frågor som rör gränsöverskridande rörlighet, konsumentskydd och den inre marknaden har EU en roll att spela. I dessa avseenden fastställer EU minimikrav för tjänstepensionsinstituts verksamhet och har skapat en särskild rättslig ram för en paneuropeisk privat pensionsprodukt. EU vidtar också åtgärder för att öka insynen i EU-invånarnas pensionsrättigheter och i effekterna av pensionsrelaterad utveckling i de offentliga finanserna. Dessutom ingår frågan om pensionernas hållbarhet som en del i samordningen av den makroekonomiska politiken i EU.

II Vår revision syftade till att bedöma om kommissionen och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) har agerat ändamålsenligt för att stärka tjänstepensionsinstitutens roll och utveckla paneuropeiska privata pensionsprodukter. Vi valde detta ämne med anledning av hur stor betydelse dessa pensionsplaner har när det gäller att bidra till tillräckliga pensionsinkomster för EU:s invånare i framtiden. Revisionen omfattade perioden 2016–2024. Det gjorde att vi kunde dra slutsatser över tid och lämna relevanta rekommendationer till kommissionen om de rättsliga ramarna och till Eiopa om lämpliga tillsynsåtgärder. Rapporten bidrar också till den pågående debatten om en översyn av ramarna för både tjänstepensionsinstitut och den paneuropeiska privata pensionsprodukten.

III Vår samlade slutsats är att de åtgärder som vidtagits av kommissionen och Eiopa, mot bakgrund av deras tilldelade ansvarsnivå, hittills inte har varit ändamålsenliga när det gäller att stärka rollen för tjänstepensioner som tillhandahålls av tjänstepensionsinstitut och att inrätta en paneuropeisk privat pensionsprodukt.

IV Kommissionens åtgärder skapade förutsättningar för en inre marknad för tjänstepensionsinstitut men uppnådde inte målet att fördjupa denna marknad och öka den gränsöverskridande verksamheten. Denna verksamhet är fortfarande minimal och koncentrerad till ett fåtal medlemsstater där tjänstepensioner redan varit etablerade traditionellt. Detta beror främst på faktorer som ligger utanför EU:s ansvarsområde och utom räckhåll för vad lagstiftningsinitiativ på EU-nivå för närvarande kan uppnå. Gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut missgynnas också av att EU:s rättsliga ramar ställer ytterligare krav på dem jämfört med sådana som verkar bara på sin hemmamarknad. Samtidigt har det visat sig att den paneuropeiska privata pensionsprodukten inte är ett konkurrenskraftigt pensionssparalternativ för EU:s invånare jämfört med andra produkter.

V Tjänstepensionsmarknaden har ännu inte fördjupats eller utökats över gränserna som förväntat, men den har ändå 47 miljoner medlemmar och förmånstagare och måste övervakas på ett ändamålsenligt sätt. Eiopas insatser har dock haft begränsad effekt när det gäller att främja konvergens i tillsynen av tjänstepensionsinstitut i EU och se till att medlemmarna skyddas och insynen ökar. De nationella myndigheterna har i låg grad utnyttjat Eiopas initiativ, eftersom det i den rättsliga ramen för tjänstepensionsinstitut bara fastställs ett fåtal grundläggande bindande krav, vilket begränsar räckvidden för insatserna för tillsynskonvergens. Eiopas bedömning av tjänstepensionsinstitutens specifika risker och systemrisker har förbättrats över tid men är fortfarande ofullständig.

VI Det saknas fortfarande verktyg som kan ge en överblick över pensionerna i EU, både ur individens och de offentliga finansernas perspektiv. Eiopa har vidtagit ett antal åtgärder som har förbättrat tillgången till information om tjänstepensionsinstituten, men medlemmar och förmånstagare har fortfarande inte full insyn i hur deras fonder presterar. Slutligen har både kommissionen och Eiopa tagit ett antal första steg för att förbättra människors finansiella kompetens i fråga om pensioner och främja pensionssparande och hållbarhet, men effekterna av dessa initiativ är fortfarande begränsade.

VII Vi rekommenderar kommissionen att

- tidigare lägga slutdatumet för sin bedömning av orsakerna till det låga utnyttjandet av den paneuropeiska privata pensionsprodukten och vidta lämpliga åtgärder,
- stärka tillsynsramen för tjänstepensionsinstitut,
- öka insynen när det gäller uppgifter om pensioner genom att göra framsteg i arbetet med pensionsspårningssystem och resultattavlor.

VIII När det gäller tjänstepensionsinstitut rekommenderar vi Eiopa att

- se över ändamålsenligheten hos sina verktyg och prioritera dem med störst inverkan på tillsynskonvergens,
- förbättra sin bedömning av effekterna av systemrisker,
- förbättra insynen vad gäller kostnader och avkastning.

Inledning

Pensionssystemen i EU:s medlemsstater

Tre pelare: statliga pensioner, tjänstepensioner och andra privata pensioner

01 I EU är pensionssystemen de enskilda medlemsstaternas ansvar. Hur varje medlemsstat organiserar sitt pensionssystem varierar därför avsevärt beroende på social- och arbetsmarknadslagstiftningen i varje land (se [bilaga I](#)). EU har befogenhet att utfärda rekommendationer om pensionssystemen som en del av den makroekonomiska samordningen.

02 I allmänhet är pensionssystemen i EU uppbyggda kring tre pelare. Den första pelaren är obligatorisk. I några medlemsstater omfattas även lagstadgade fonderade pensioner av denna pelare. Dessa kompletteras i varierande grad av inkomstgrundade tjänstepensioner, som en andra pelare, och andra privata pensioner som en tredje pelare (se [figur 1](#)). Klassificeringen av individuella pensionsplaner och definitionsriterierna i pelarstrukturen kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna.

Figur 1 – Typer av pensionsplaner i EU och deras huvuddrag



Källa: Europeiska revisionsrätten.

03 EU har föreskrivande befogenheter när det gäller gränsöverskridande rörlighet, konsumentskydd, jämställdhet och den inre marknaden. Dessa befogenheter är tillämpliga även med avseende på tillhandahållare av och marknader för tjänstepensionsplaner liksom för att garantera marknadsstabilitet och skydda konsumenter i andra privata pensionsplaner.

04 Slutligen är EU-invånarnas rätt till en pension som motsvarar deras inbetalningar och som säkerställer en tillräcklig inkomst för att leva ett värdigt liv under ålderdomen inskriven i den europeiska pelaren för sociala rättigheter¹. I det avseendet kan EU vidta åtgärder för att öka transparensen vad gäller människors förväntade pensionsinkomster och effekterna av pensionsrelaterad utveckling på de offentliga finanserna.

Pensionsplaner spelar en viktig roll för socialt skydd och för att stärka EU:s kapitalmarknader

05 Den flerpelarmodell² som Världsbanken införde i början av 1990-talet syftar till att skapa ett diversifierat pensionssystem, som tillgodoser invånarnas behov samtidigt som hänsyn tas till de demografiska utmaningarna med en åldrande befolkning, och till att skapa finansiell hållbarhet i dessa system. Den syftar också till att stärka EU:s kapitalmarknader.

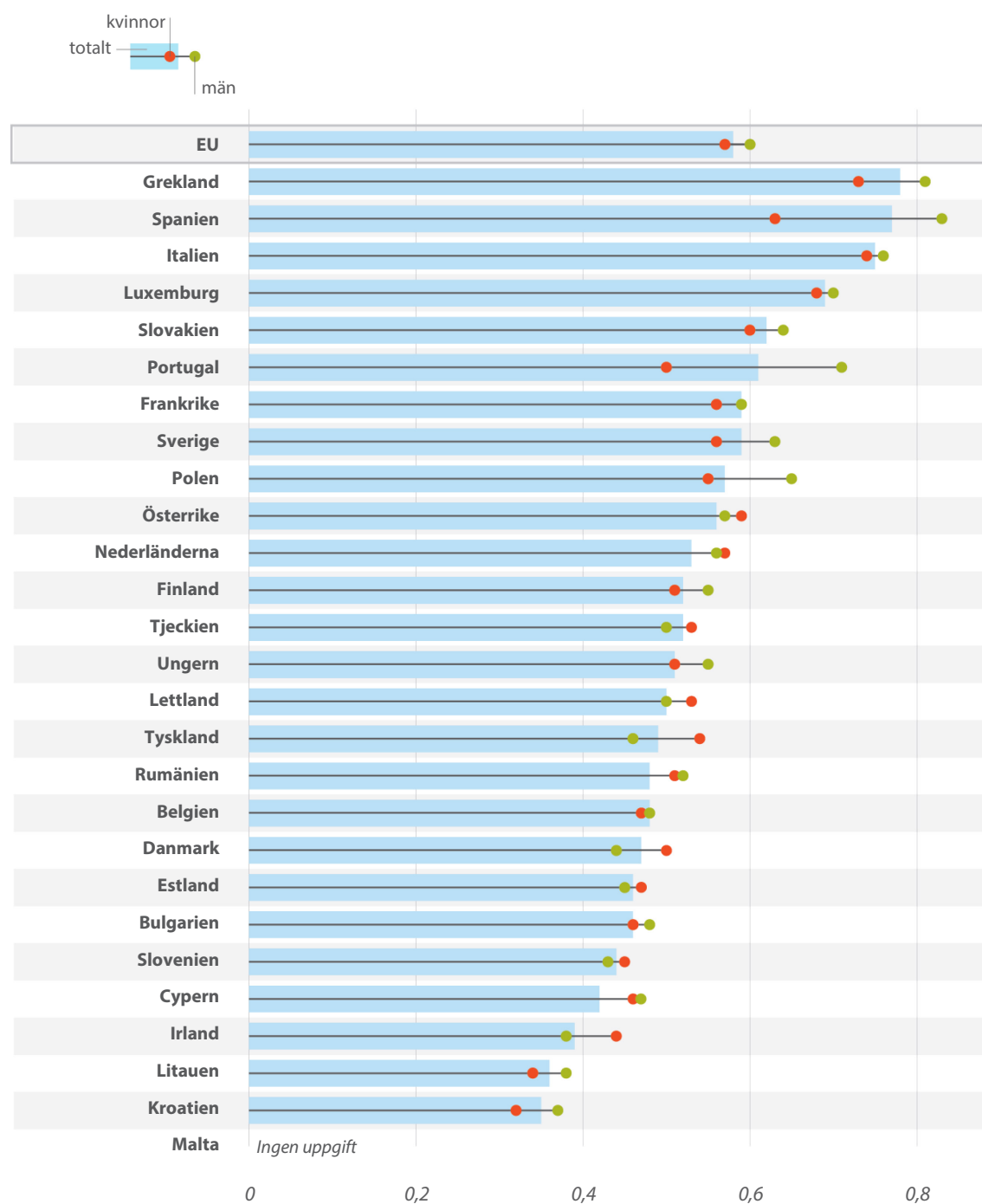
06 Europaparlamentet och kommissionen, som är oroade över de statliga pensionernas tillräcklighet och offentligfinansiella hållbarhet, har uppmuntrat medlemsstaterna att införa tjänstepensioner inom både den offentliga och den privata sektorn. I slutet av 2021 förlitade sig de flesta människor i EU fortfarande på statliga pensioner och sociala trygghetssystem för sin pensionering.

¹ Princip 15 i [den europeiska pelaren för sociala rättigheter](#) från 2017: rätten till pensioner som säkerställer en tillräcklig inkomst för att leva ett värdigt liv under ålderdomen, både för arbetstagare och egenföretagare.

² Världsbanken, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), juni 2008.

07 De statliga pensionssystemen i många medlemsstater står inför utmaningar när det gäller att upprätthålla långsiktig finansiell hållbarhet och tillräckliga pensioner. År 2023 låg inkomsterna för äldre personer i EU fortfarande under 60 % av genomsnittsinkomsten för personer i arbetsför ålder, med betydande skillnader mellan länderna och med högre inkomst för män än kvinnor. I *figur 2* visas den "aggregerade ersättningskvoten" (dvs. genomsnittlig initial pensionsinkomst jämfört med arbetsinkomst före pensionering), efter kön, för EU och varje medlemsstat.

Figur 2 – Aggregerad ersättningskvot för pensioner (exklusive andra sociala förmåner) efter kön (2023)



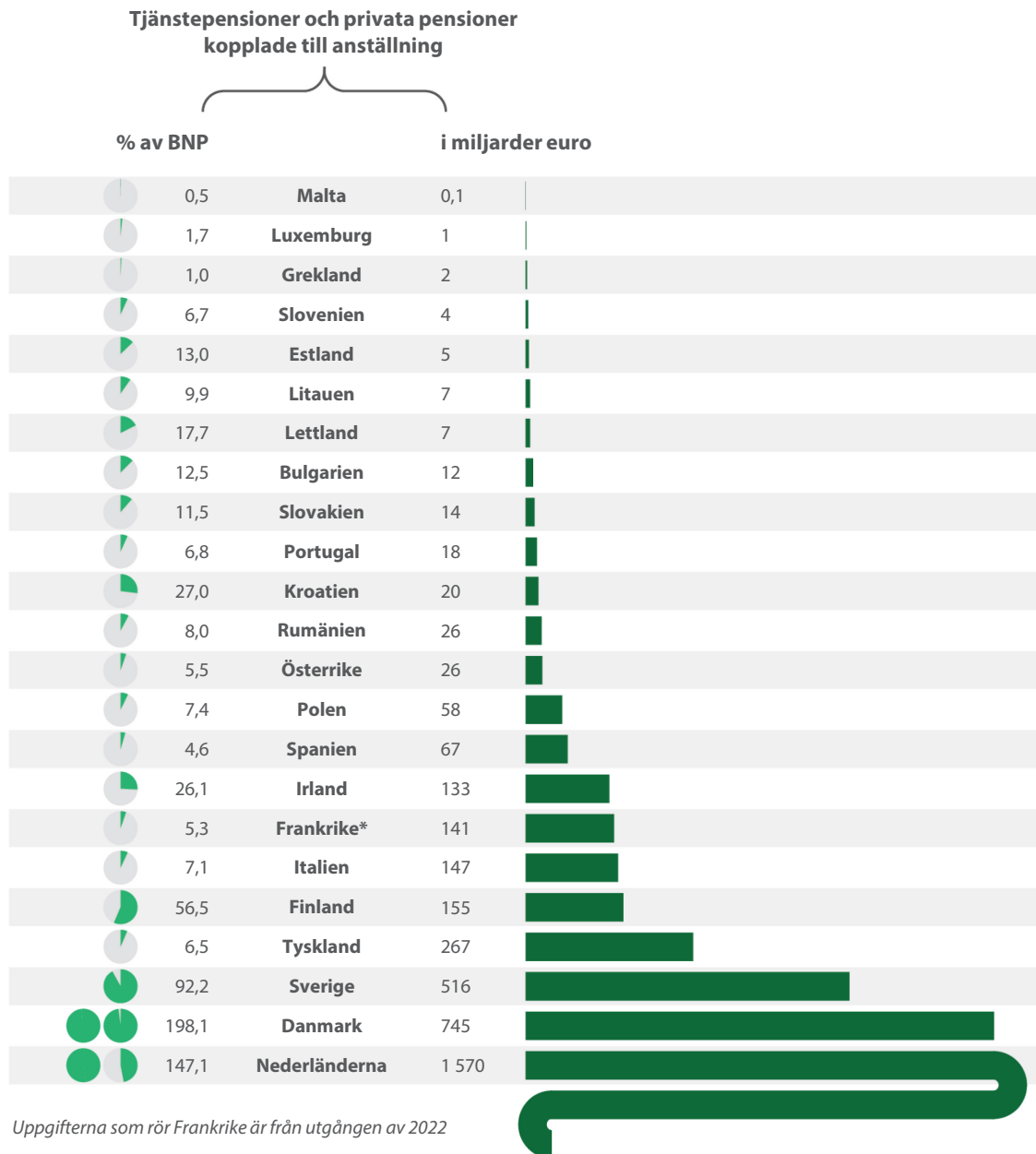
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat.

08 Pensionsförmåner för personer i åldrarna 65–74 år, det vill säga under de första åren efter pensioneringen, uppgår i genomsnitt till omkring tre femtedelar av arbetsinkomsten för personer i åldern 50–59 år, alltså under de senare åren i arbetslivet³. Enligt uppgifter från kommissionen löper äldre personer (över 65 år) dessutom större [risk att drabbas av fattigdom](#) än personer i åldern 18–64 år, särskilt i länder i Central- och Östeuropa (se [bilaga II](#)).

09 Den ekonomiska betydelsen av icke-statliga pensionsprodukter för arbetstagares långsiktiga sparande och pensionssparande varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. I två medlemsstater överstiger de tillgångar som förvaltas av tjänstepensionsfonder eller andra privata pensioner kopplade till anställning landets bruttonationalprodukt (BNP): Danmark (198 %) och Nederländerna (147 %) (se [figur 3](#)). I dessa medlemsstater är tjänstepensionerna mer omfattande och tenderar att stå för en större andel av pensionsinkomsten jämfört med statliga pensioner. För övriga medlemsstater låg denna andel på mellan 0,5 % (i Malta) och 92 % (i Sverige) av BNP.

³ Europeiska kommissionen, *The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU*, volym I, s. 31 och 34.

Figur 3 – Värde av tjänstepensioner och privata pensioner kopplade till anställning i EU, i förhållande till BNP och i absoluta tal (vid utgången av 2023)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från OECD.

Den rättsliga ramen för tjänstepensioner och paneuropeiska privata pensioner i EU

Tjänstepensioner

10 Tjänstepensioner, eller pensionsplaner på uppdrag av arbetsgivaren, är pensionssparplaner som arbetsgivare har upprättat till förmån för sina anställda. Dessa pensioner är en form av uppskjuten ersättning, vilket innebär att de tjänas in under en anställds arbetsår men betalas ut efter pensioneringen. Anställda som betalar in till en tjänstepensionsplan kallas "medlemmar" och blir "förmånstagare" vid pensioneringen när de börjar få ut de förmåner de tjänat in. Vissa planer är frivilliga, medan andra är obligatoriska.

11 Tjänstepensionsplaner kan delas in i följande två grundtyper, även om det finns hybridformer:

- Förmånsbestämda planer, där arbetsgivarna utlovar ett visst pensionsförmånsbelopp beräknat på grundval av anställningstiden hos en arbetsgivare och den angivna lönen.
- Avgiftsbestämda planer, där den anställdas pensionsförmåner beror på de inbetalningar som gjorts och på investeringsresultatet (dvs. den anställda bär investeringsrisken).

12 Under de senaste åren har det skett ett märkbart skifte från förmånsbestämda till avgiftsbestämda planer.

13 Pensioner av tjänstepensionskaraktär omfattas av flera regelverk. De kan

- regleras av nationell lagstiftning,
- omfattas av den särskilda EU-ramen för tjänstepensioner (det andra tjänstepensionsdirektivet⁴),

⁴ Europaparlamentets och rådets [direktiv \(EU\) 2016/2341](#) av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.

- o inte omfattas av något specifikt regelverk,
- o endast delvis regleras av EU-lagstiftningen (ett exempel är "direktpensioner", där arbetsgivare åtar sig att betala ut pensionen direkt till sina anställda när de går i pension).

14 Dessutom spelar försäkringsföretag, som är föremål för tillsyn enligt Solvens II-direktivet⁵, en viktig roll som tillhandahållare av tjänstepensioner.

15 År 2003 antog Europaparlamentet och rådet det första tjänstepensionsdirektivet⁶. Syftet med direktivet var att göra det möjligt för tjänstepensionsinstitut att bedriva verksamhet i andra EU- och EES-länder under tillsyn av de nationella behöriga myndigheterna i sitt hemland (dvs. det land där institutet har sin huvudsakliga förvaltningsort) utan att behöva auktoriseras i det andra landet (dvs. värdlandet). I direktivet hänvisades till den frihet att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artiklarna 56 och 62). Direktivet inrättade därmed ramen för en inre marknad för tjänstepensioner.

16 Tjänstepensionsdirektivet utformades som ett "minimiharmoniseringsdirektiv", vilket innebär att EU inför minimistandarder och låter medlemsstaterna behålla eller införa högre standarder så länge dessa inte strider mot annan EU-lagstiftning. Detta är främst fallet i medlemsstater med utvecklade tjänstepensionsmarknader.

⁵ Europaparlamentets och rådets [direktiv 2009/138/EG](#) av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (*Solvens II-direktivet*)

⁶ Europaparlamentets och rådets [direktiv 2003/41/EG](#) av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (*tjänstepensionsdirektivet*).

17 År 2014 föreslog kommissionen en översyn av tjänstepensionsdirektivet⁷. Syftet med denna översyn, som antogs 2016, var att främja gränsöverskridande verksamhet för att fördjupa den inre marknaden för tjänstepensionsinstitut. Översynen visade att det sätt på vilket tjänstepensionsinstituten var organiserade och reglerades varierade avsevärt mellan medlemsstaterna och att den gränsöverskridande verksamheten begränsades av skillnader i nationell social- och arbetsmarknadslagstiftning. Syftet med att underlätta gränsöverskridande verksamhet var att hjälpa arbetsgivare och anställda genom att centralisera förvaltningen av pensionsförmåner och underlätta arbetstagares rörlighet. Översynen hade fyra specifika mål:

- Att avlägsna kvarvarande tillsynsrelaterade hinder för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut.
- Att se till att tillsynsmyndigheterna har de verktyg som krävs för att övervaka tjänstepensionsinstituten på ett effektivt sätt.
- Att förse medlemmar och förmånstagare med tydlig och relevant information.
- Att säkerställa god företagsstyrning och riskhantering.

Paneuropeisk privat pensionsprodukt

18 I juli 2019 antog Europaparlamentet och rådet kommissionens förslag till förordning om en paneuropeisk privat pensionsprodukt (PEPP)⁸. I den förordningen, som är tillämplig sedan mars 2022, fastställs villkor för en frivillig privat pensionsplan som kompletterar befintliga privata pensions- och sparprodukter. För arbetstagare som sparar till pensionen erbjuder den ett alternativ i form av en flyttbar gränsöverskridande produkt (inom ramen för den tredje pelaren).

⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut [COM\(2014\) 167 final 2014/0091 \(COD\)](#), 27.3.2014, punkterna 1.1 och 3.2.

⁸ [Förordning \(EU\) 2019/1238](#) av den 20 juni 2019 om en paneuropeisk privat pensionsprodukt (PEPP-produkt) (*PEPP-förordningen*).

19 Enligt kommissionen⁹ skulle PEPP-produkter framför allt

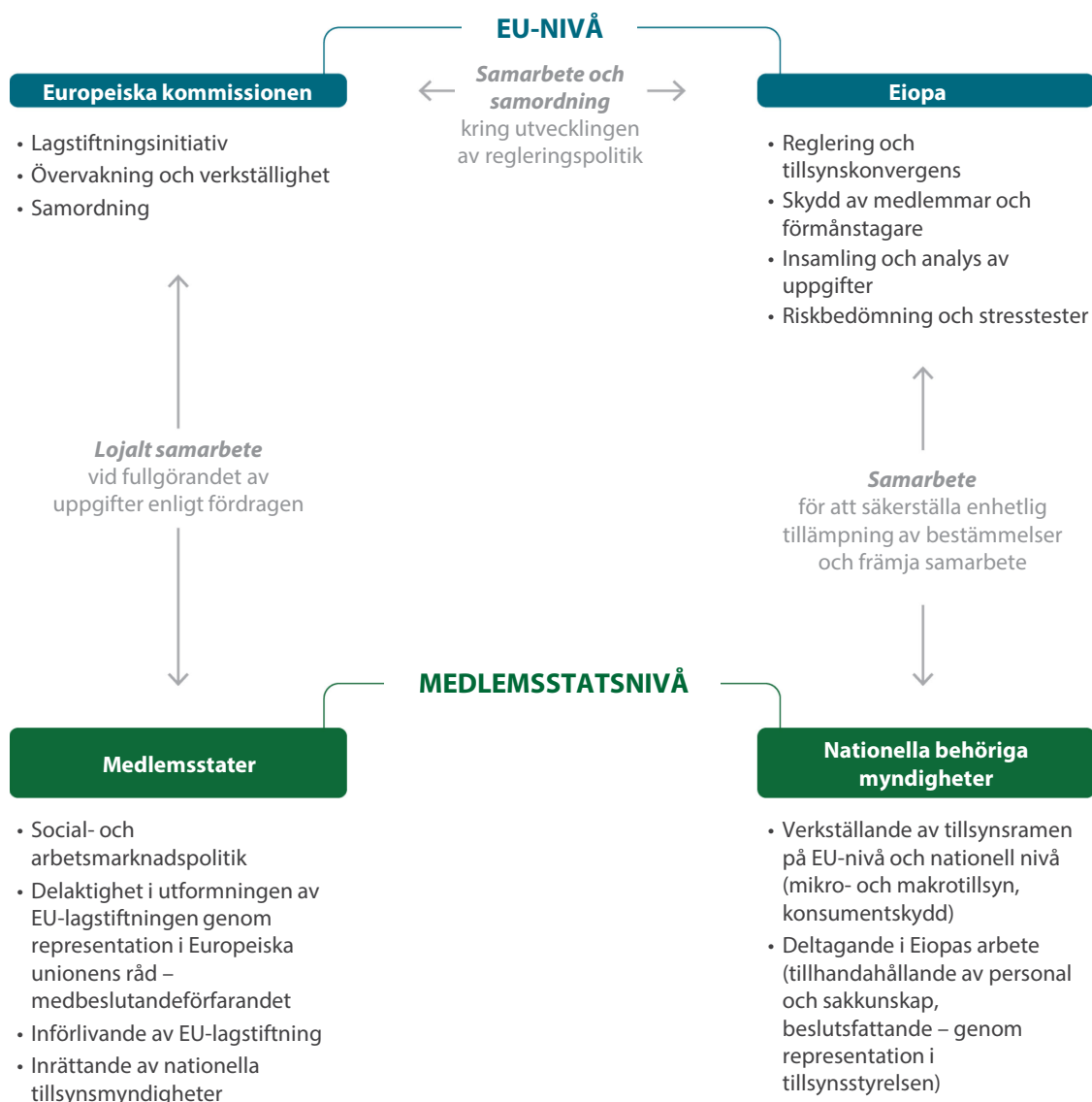
- o erbjuda pensionssparare mer valfrihet,
- o göra det möjligt för PEPP-sparinstitut att dra nytta av den inre marknaden och av förenklad gränsöverskridande distribution,
- o bidra till att leda sparandet till kapitalmarknaderna och gynna investeringar och tillväxt i EU.

Roller och ansvarsområden inom tjänstepensioner och privata pensioner i EU

20 Regleringen av tjänstepensioner involverar olika aktörer, däribland kommissionen, EU:s medlagstiftare (dvs. Europaparlamentet och rådet) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) samt medlemsstaterna och deras respektive nationella behöriga myndigheter. Dessa samarbetar för att säkerställa en harmoniserad rättslig ram inom EU och främja den inre marknaden för tjänstepensioner (se [figur 4](#)).

⁹ Kommissionens pressmeddelande *Privat pensionssparande: från och med i dag kan man spara i en PEPP*, 22.3.2022.

Figur 4 – Ansvarsområden för de viktigaste aktörerna på EU-nivå och nationell nivå när det gäller tjänstepensioner



Källa: Europeiska revisionsrätten.

21 Kommissionen ansvarar genom sitt generaldirektorat för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen för att utforma och genomföra EU:s lagstiftning och politik för finanssektorn, inbegripet pensionsfonder som är verksamma inom EU. Det ingår i insatserna för att förbättra den inre marknadens funktion. Kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering främjar dessutom sysselsättning, sociala frågor och social integration, inbegripet politik som rör pensioner, medan generaldirektoratet för ekonomi och finans ansvarar för samordning av den ekonomiska politiken, inbegripet stöd till genomförande av pensionsreformer.

22 Vidare har Eiopa¹⁰ sedan 2011 ansvarat för att se till att EU-lagstiftningen tillämpas konsekvent, säkerställa en ändamålsenlig och enhetlig tillsyn över tjänstepensionsinstitut i EU, skydda tjänstepensionsinstitutens medlemmar och förmånstagare och, tillsammans med Europeiska systemrisknämnden, övervaka riskerna för den finansiella stabiliteten. Eiopa tillhandahåller också råd och sakkunskap till kommissionen och för register över tjänstepensionsinstitut och PEPP-sparinstitut.

23 Frågan om hållbara pensioner faller främst inom medlemsstaternas behörighet, medan EU spelar en roll när det gäller samordningen av den makroekonomiska politiken¹¹ som genomförs genom den europeiska planeringsterminen. Kommissionen övervakar denna aspekt och lämnar rekommendationer till medlemsstaterna om att ta itu med utmaningar såsom en åldrande befolkning, finansiell hållbarhet och tillräckliga pensioner. Vissa medlemsstater beslutade också att inkludera pensionsreformer i sina återhämtnings- och resiliensplaner efter covid-19-pandemin.

24 Som en del av de bredare insatserna för att öka tillgängligheten och insynen på pensionsmarknaden inkluderade kommissionen dessutom flera pensionsrelaterade åtgärder i sitt flaggskeppsinitiativ, kapitalmarknadsunionen¹². Utöver översynen av det andra tjänstepensionsdirektivet och PEPP-förordningen innefattade kommissionens handlingsplaner för kapitalmarknadsunionen även åtgärder för att identifiera relevanta data och metoder för att ta fram resultattavlor för pensioner och utveckla bästa praxis för att inrätta pensionsspårningssystem. Syftet med dessa var att ge EU:s invånare bättre insyn i deras förväntade pensionsinkomster för att väcka intresse, uppmuntra till frivilligt pensionssparande och i slutändan uppmuntra till politiska åtgärder. Slutligen har kommissionen och Eiopa inlett flera initiativ för att öka människors finansiella kompetens i fråga om pensioner.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) nr 1094/2010](#) av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) (*Eiopa-förordningen*).

¹¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artiklarna 153, 121 och 148.

¹² Kommissionens meddelanden [Handlingsplan för en kapitalmarknadsunion](#), 30.9.2015, [om halvtidsöversynen av handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen](#), 8.6.2017, och [En kapitalmarknadsunion för människor och företag - en ny handlingsplan](#), 24.9.2020.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

25 Vi bedömde ändamålsenligheten i kommissionens och Eiopas åtgärder för att stärka tjänstepensionsinstitutens roll i de nationella pensionssystemen och för att utveckla en paneuropeisk privat pensionsprodukt (PEPP). Vi undersökte om

1. kommissionens åtgärder har uppnått sitt mål att skapa och fördjupa en väl fungerande inre marknad för tjänstepensioner och PEPP-produkter och särskilt att öka den gränsöverskridande verksamheten,
2. kommissionen har inrättat en lämplig tillsynsram och om Eiopa har säkerställt lämplig tillsyn och bedömning av specifika risker och systemrisker inom tjänstepensionssektorn,
3. kommissionens och Eiopas åtgärder har förbättrat insynen i fråga om tjänstepensioner och andra pensioner och främjat pensionssparande och hållbarhet i allmänhet.

26 Revisionen omfattade EU:s lagstiftningsinitiativ och politiska initiativ under perioden 2016–2024, men vi beaktade även relevanta dokument som föregick dessa. När det gäller rättsakter fokuserade vi på det andra tjänstepensionsdirektivet, som utgör den rättsliga ramen för tjänstepensionsinstitut, och PEPP-förordningen. Solvens II-direktivet, den rättsliga ramen för försäkringsföretag, omfattades inte av denna revision eftersom det inte innehåller några specifika krav avseende tjänstepensioner.

27 När det gäller kommissionen fokuserade vi på dess roll i att utarbeta EU-lagstiftning och se till att medlemsstaternas myndigheter tillämpar den korrekt samt på hur väl den uppnått sina mål på området tjänstepensioner och PEPP-produkter. När det gäller Eiopa fokuserade vi på dess insatser för att främja bättre tillsyn och enhetlighet i processer och standarder, för att skydda tjänstepensionsinstitutens medlemmar och förmånstagare samt för att bidra till finansiell stabilitet i sektorn. Vi intervjuade personal från kommissionen och Eiopa och granskade relevant dokumentation.

28 Dessutom genomförde vi en enkät bland de nationella behöriga myndigheterna i samtliga 27 medlemsstater för att få deras synpunkter på hur lämpliga kommissionens och Eiopas åtgärder som omfattas av revisionen har varit och hur väl de har presterat. Alla 27 nationella behöriga myndigheter svarade på vår enkät. Vi intervjuade också företrädare för sex nationella behöriga myndigheter (i Belgien, Tyskland, Italien, Nederländerna, Rumänien och Slovakien) som vi valde ut på grundval av storlek (så att både länder med stora tjänstepensionsmarknader och länder som inte har någon sådan marknad alls blev representerade). Dessutom träffade vi relevanta sammanslutningar av pensionsfonder och konsumenter och flera tjänstepensionsinstitut och tillhandahållare av kapitalförvaltningstjänster både i medlemsstaterna i urvalet och på EU-nivå. Slutligen analyserade vi Eiopas stresstest från 2022 med stöd av erkända experter på detta område.

29 Våra granskningskriterier härrör från tillämplig EU-lagstiftning (särskilt det andra tjänstepensionsdirektivet, PEPP-förordningen och Eiopa-förordningen) och kommissionens principer för [bättre lagstiftning](#).

30 Denna revision ingår i en serie revisioner av den inre marknaden för finansiella tjänster och tillsynen över finanssektorn. Vi valde detta granskningstema på grund av betydelsen av tjänstepensionsplaner och andra privata pensionsplaner för att säkerställa att pensionssystemen i EU:s medlemsstater kan fortsätta att ge invånarna tillräckliga inkomster efter pensioneringen och på grund av den roll som förfinansierade pensioner tillskrivs i utvecklingen av kapitalmarknaderna. Våra granskningsresultat är avsedda att bidra till kommissionens översyn av det andra tjänstepensionsdirektivet (som ursprungligen skulle vara klar i januari 2023¹³) och den kommande utvärderingen av PEPP-förordningen som planeras till mars 2027¹⁴.

¹³ Det andra tjänstepensionsdirektivet, artikel 62.1.

¹⁴ PEPP-förordningen, artikel 73.1.

lakttagelser

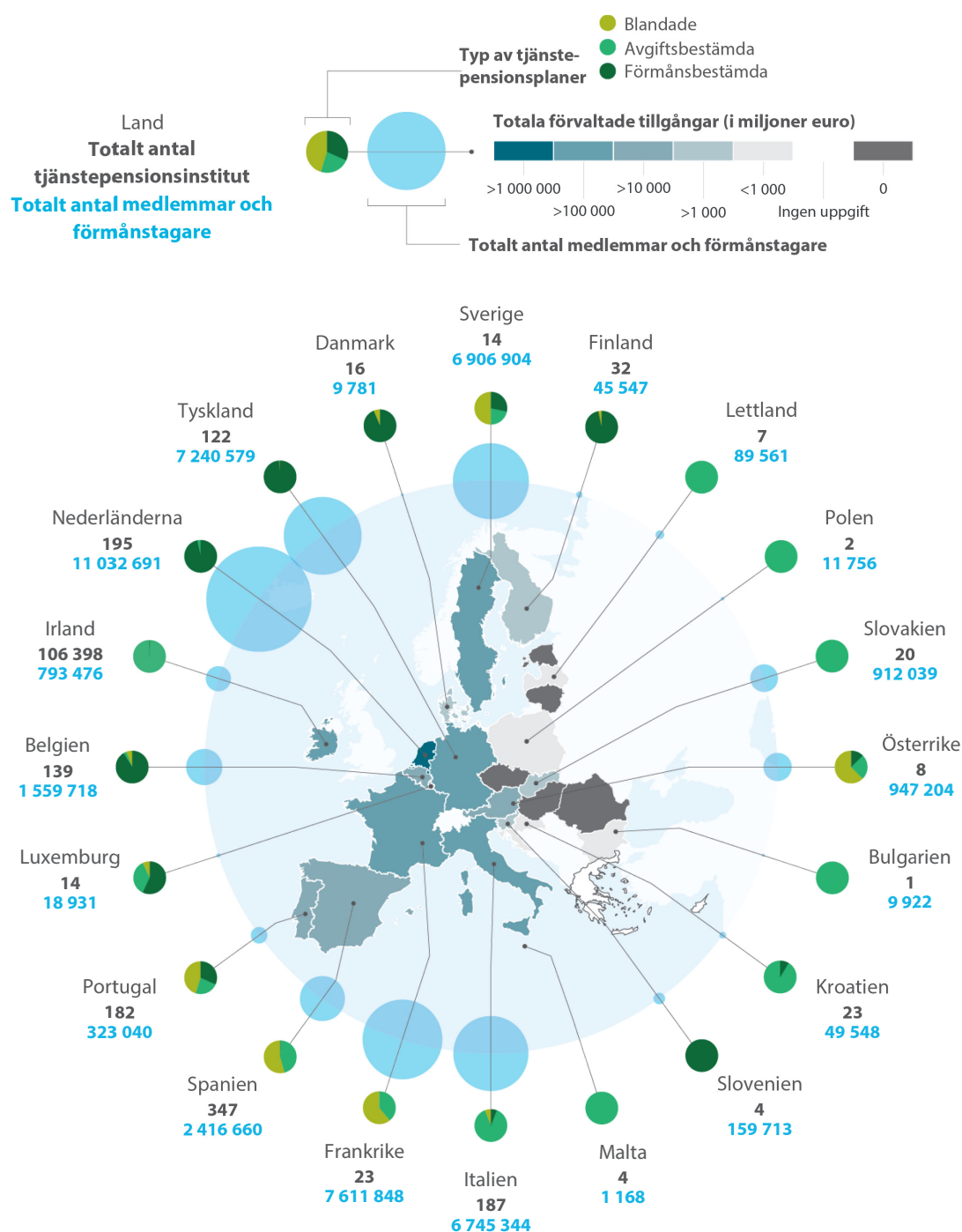
EU-lagstiftningen har inte lett till ökad gränsöverskridande verksamhet för tjänstepensionsinstitut eller till skapandet av en marknad för flyttbara pensionsprodukter

31 Vi bedömde om översynen av tjänstepensionsdirektivet 2016 (som resulterade i [det andra tjänstepensionsdirektivet](#)) och antagandet av [PEPP-förordningen](#) 2019 har fördjupat den inre marknaden för tjänstepensionsplaner och pensionsprodukter. De två lagstiftningsinitiativen syftade bland annat till att öka den gränsöverskridande verksamheten i fråga om tjänstepensioner och skapa alternativa flyttbara privata pensionsprodukter. I detta sammanhang undersökte vi om lagstiftningen i fråga hade varit ändamålsenlig när det gäller att undanröja hinder för gränsöverskridande verksamhet.

Tjänstepensionssektorn är koncentrerad till ett fåtal länder

32 Totalt beräknas tjänstepensionssektorn i EU ha omkring 2 800 miljarder euro i förvaldade tillgångar och omkring 47 miljoner medlemmar och förmånstagare (se [figur 5](#)).

Figur 5 – Tjänstepensionssektor som omfattas av det andra tjänstepensionsdirektivet i EU:s medlemsstater (2023)



* Inga tillgängliga uppgifter om tjänstepensionsinstitut i Grekland och Cypern.

** I fem EU-länder finns det inga tjänstepensionsinstitut (Tjeckien, Estland, Ungern, Litauen och Rumänien).

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eiopa.

33 Tjänstepensionsinstitut spelar en särskilt viktig roll i Nederländerna (omkring 60 % av alla förvaldade tjänstepensionstillgångar i EU) och – i mindre utsträckning – i flera andra länder (Frankrike, Tyskland, Irland, Italien och Sverige). Men de har liten betydelse i de flesta andra EU-länder, och i några länder finns de inte alls (Tjeckien, Estland, Ungern, Litauen och Rumänien). Det finns två huvudskäl till detta:

- **Pensionssystemets struktur i varje enskilt land:** Exempelvis ger nederländska statliga pensioner alla invånare en grundinkomst, men det är de obligatoriska tjänstepensionerna som står för en stor del av arbetstagarnas pensionsinkomster. I andra länder är de statliga pensionerna mer omfattande, medan tjänstepensionerna – obligatoriska eller inte – ger kompletterande inkomster.
- **Marknadens struktur** (dvs. hur fördelningen ser ut mellan olika typer av tillhandahållare av tjänstepensioner i varje land): I exempelvis Belgien står tjänstepensionsinstitut för 20 % av tjänstepensionerna på den inhemska marknaden, medan 80 % tillhandahålls av försäkringsföretag. I Tyskland utgörs ungefär 25 % av marknaden av tjänstepensionsinstitut, medan resten består av livförsäkringsprodukter (som omfattas av Solvens II-direktivet), direkta pensionsåtaganden från arbetsgivare samt offentliga tillhandahållare av kompletterande pensioner. Betydelsen av den typ av pensionsplaner som omfattas av det andra tjänstepensionsdirektivet varierar därför avsevärt mellan medlemsstaterna när det gäller i vilken omfattning de bidrar till att säkerställa tillräckliga inkomster för pensionärer.

Varken det andra tjänstepensionsdirektivet eller PEPP-förordningen har gett konkreta resultat

34 Friheten att tillhandahålla tjänster säkerställer att finansinstitut kan bedriva verksamhet och erbjuda pensionsprodukter över gränserna. Ett tjänstepensionsinstitut eller ett annat företag för finansiella tjänster som är auktoriserat i ett EU- eller EES-land får tillhandahålla sina tjänster inom hela EES, eller öppna filialer i andra länder, efter att ha underrättat hemlandets tillsynsmyndighet. Syftet med dessa operativa arrangemang, som fastställts i EU-rättsakter på kommissionens förslag, är att underlätta gränsöverskridande tillhandahållande av finansiella produkter. Vi har undersökt hur tjänstepensionsinstitutens gränsöverskridande verksamhet har utvecklats under de senaste åren och om PEPP-produkten har marknadsförts på ett ändamålsenligt sätt.

35 Sedan 2010 har antalet gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut först stagnerat och sedan minskat avsevärt, främst på grund av Förenade kungarikets utträde ur EU¹⁵. I slutet av 2023 var endast 28 tjänstepensionsinstitut verksamma över gränserna i EU och EES (se [figur 6](#)). Det motsvarar en mycket liten andel av alla tjänstepensionsinstitut inom EES (0,2 % av medlemmarna och 0,4 % av de totala tillgångarna). De flesta av dessa gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut är koncentrerade till ett fåtal länder, främst Belgien, och är till största delen multinationella företag som tillhandahåller tjänstepensioner till sina anställda i hela Europa¹⁶. Därför har förväntningarna på omfattningen av den inre marknaden för tjänstepensioner hittills inte uppfyllts. Medlemsstater med mindre befolkningar har heller inte kunnat dra nytta av pensionsplaner som tillhandahålls av större aktörer baserade i andra medlemsstater.

¹⁵ Eiopa, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 28.9.2023, s. 89.

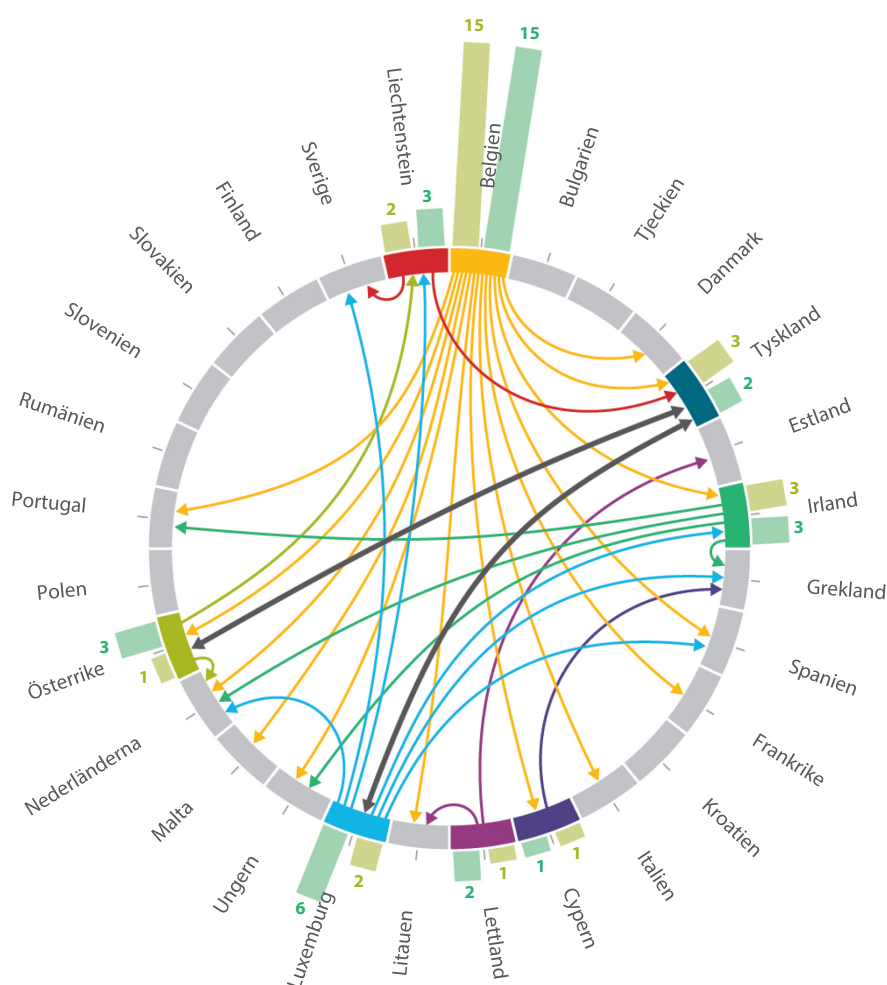
¹⁶ Eiopa, *Cross-border IORPs*, 27.11.2023, s. 3.

Figur 6 – Gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut (2023)

Förklaring

Gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut

- Antal gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut i hemlandet
- Antal gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut i värdländer
- Relation hemland–värdland (en riktning)
- Dubbelriktad relation hemland–värdland (länder som är både hem- och värdländer för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut)

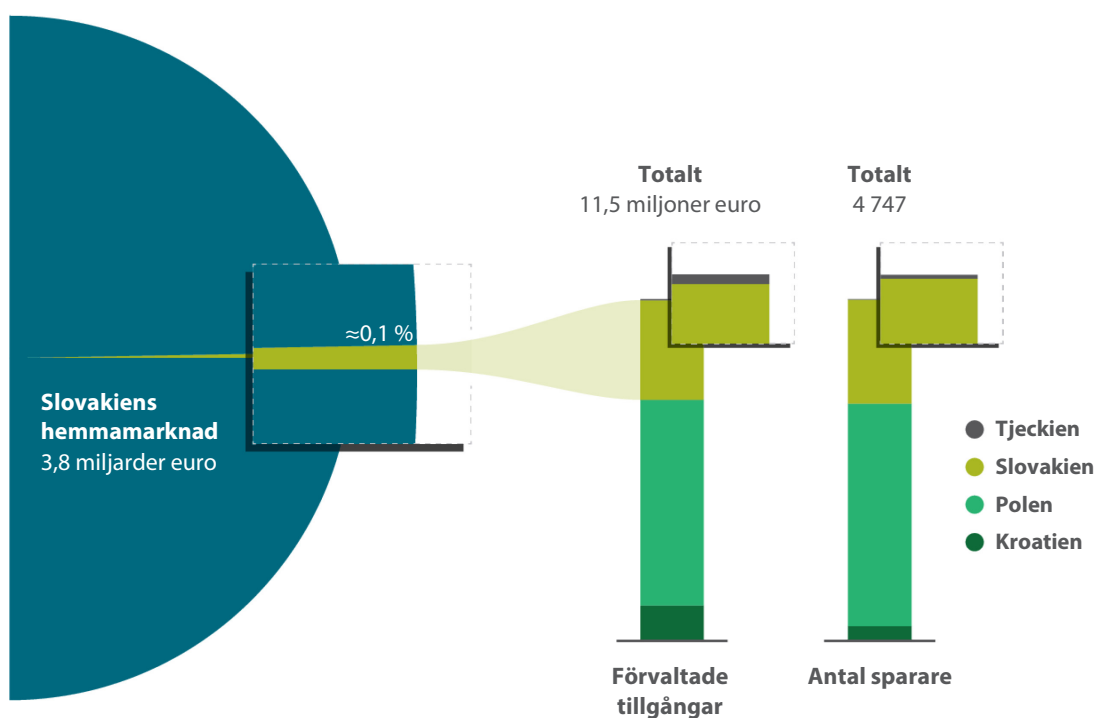


Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eiopa.

36 Antalet gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut har inte ökat, men befintliga institut har utvidgat sin verksamhet. Till exempel kunde ett tjänstepensionsinstitut baserat i Lettland bedriva verksamhet i hela Baltikum och erbjuda en produkt som inte tillhandahölls av inhemska aktörer i de andra baltiska medlemsstaterna. Enligt Eiopa har dock denna trend som observerats under tidigare år upphört.

37 När det gäller produkter som omfattas av PEPP-förordningen uppskattade kommissionen inledningsvis marknadens potentiella värde till 700 miljarder euro under perioden 2020–2030¹⁷. Men 2025, tre år efter det att förordningen började tillämpas, finns det bara en PEPP-produkt på marknaden (som erbjuds i hemlandet och i tre länder i regionen). Utnyttjandet har hittills varit extremt lågt, med färre än 5 000 sparare i de fyra länderna och mindre än 12 miljoner euro i förvaltade tillgångar (se [figur 7](#)), och den enda tillhandahållaren har en försumbar andel på 0,1 % på sin hemmamarknad (Slovakien).

Figur 7 – Uppgifter om det enda PEPP-sparinstitutet i EU (från 2023)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Slovakiens centralbank.

¹⁷ Konsekvensbedömning, arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2017) 243 final, 29.6.2017, bilaga 4, avsnitt A.

Enbart EU-lagstiftningsåtgärder kan inte skapa lika villkor för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut och PEPP-produkter

Skillnader i social- och arbetslagstiftning gör det dyrare att bedriva gränsöverskridande verksamhet för tjänstepensionsinstitut

38 Med tanke på att EU-lagstiftningen är avsedd att underlätta gränsöverskridande tillhandahållande av finansiella produkter undersökte vi varför detta hade skett endast i begränsad utsträckning. Den viktigaste begränsande faktorn för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut är skillnaderna i tillämplig nationell social- och arbetsmarknadslagstiftning, vilket också erkänns i EU-lagstiftningen¹⁸. Att behöva följa olika social- och arbetsmarknadslagstiftningar ökar kostnaderna, komplexiteten och de operativa riskerna med gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut. Det gör det dyrare och därmed mindre lönsamt för tjänstepensionsinstitut att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Detta grundläggande problem kan inte lösas med hjälp av EU-lagstiftning om tjänstepensioner, eftersom EU:s behörighet på området social- och arbetsmarknadslagstiftning är begränsad enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt¹⁹.

39 Det innebär i huvudsak att gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut i bästa fall kan spela en roll inom en viss del av marknaden. Det kan till exempel finnas ekonomiska argument för att inrätta eller slå samman befintliga tjänstepensionsinstitut till ett gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut för multinationella företag som vill ha en enda pensionsfond eller för pensionsplaner med flera arbetsgivare.

Kommissionen har inte lagt fram några bevis för att alltför betungande förfaranden skulle vara en orsak till svårigheterna för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut

40 Vid översynen av tjänstepensionsdirektivet avsåg kommissionen att ändra förfarandena för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut i avsikt att öka den gränsöverskridande verksamheten. Det rörde bland annat förfarandet för att underrätta hem- och värdlandets tillsynsmyndigheter om tjänstepensionsinstitutets avsikt att bedriva verksamhet i en annan medlemsstat. I sitt förslag angav kommissionen att förfarandena var alltför betungande och att definitionerna av vissa termer rörande gränsöverskridande verksamhet var otydliga och öppna för tolkning.

¹⁸ Det andra tjänstepensionsdirektivet, skälen 13 och 16.

¹⁹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artiklarna 148, 149 och 153.

41 Men kommissionen lade inte fram några bevis för att de befintliga förfarandena, såsom de fastställts i direktivet, var alltför betungande. Utifrån vår analys anser vi att de var och fortfarande är jämförbara med motsvarande förfaranden som fastställs i EU-förordningar för andra finansiella sektorer. Vidare visade vår bedömning att avsaknaden av gränsöverskridande verksamhet inte berodde på de gränsöverskridande förfarandena i sig, utan på tillämplig social- och arbetsmarknadslagstiftning (se punkt 45). Detta bekräftades av svaren från de flesta nationella behöriga myndigheter på en enkätundersökning som Eiopa nyligen genomfört²⁰. När vi analyserade kommissionens lagstiftningsförslag för 2016 års översyn av tjänstepensionsdirektivet konstaterade vi dessutom att endast mindre ändringar av de relevanta bestämmelserna föreslogs.

Fler tillsynskrav gällde och gäller fortfarande för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut

42 Genom översynen av tjänstepensionsdirektivet avsåg kommissionen också att klargöra gränserna för de nationella behöriga myndigheternas tillsynsansvar²¹. Men i slutet av lagstiftningsprocessen tilldelades genom direktivet hemlandets nationella behöriga myndigheter uppgifter som ligger utanför deras ordinarie tillsynsbefogenheter. Vi fann två specifika situationer där översynen ledde till ytterligare problem:

- Genom det andra tjänstepensionsdirektivet gjordes, för det första, den nationella behöriga myndigheten i hemlandet ansvarig för att se till att tjänstepensionsinstituten följer social- och arbetsmarknadslagstiftningen i det värdland där de avser att bedriva verksamhet²². Översynen har därför lett till en ytterligare regelbörda för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut.
- För det andra infördes genom direktivet krav vid gränsöverskridande överlåtelser av pensionsplaner, det vill säga när ett tjänstepensionsinstitut överlåter alla eller delar av sina tillgångar och skulder till ett annat tjänstepensionsinstitut. Detta var avsett att förtydliga och förenkla överlåtelseprocessen men hade inte avsedd effekt.

²⁰ Eiopa, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 28.9.2023, kapitel 3.

²¹ Det andra tjänstepensionsdirektivet, skäl 70.

²² Det andra tjänstepensionsdirektivet, artikel 11.10.

43 Ett annat problem som kommissionen ville åtgärda var de rättsliga hindren i form av särskilda högre tillsynskrav som endast gällde för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut. Vi konstaterade att dessa krav kvarstod i det andra tjänstepensionsdirektivet och att översynen inte hade åtgärdat dem eller hade gjort det endast delvis (se [tabell 1](#)).

Tabell 1 – Diskriminerande tillsynskrav för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut

Problembeskrivning	Artikel i det andra tjänstepensionsdirektivet	Revisionsrättens analys
Ytterligare finansieringskrav för tjänstepensionsinstitut som är verksamma i en annan medlemsstat	Artikel 14.3 om finansiell täckning av tekniska avsättningar	Enligt direktivet ska tjänstepensionsinstitutens gränsöverskridande verksamhet alltid ha full finansiell täckning. Det finns inget motsvarande krav för inhemska tjänstepensionsinstitut. Detta diskriminerande krav i tjänstepensionsdirektivet togs inte bort.
Möjligheten att kräva att ett förvaringsinstitut utses i värdmedlemsstaten	Artikel 33.1 om utseende av ett förvaringsinstitut	Enligt direktivet får värdmedlemsstatens myndigheter kräva att ett förvaringsinstitut utses i den medlemsstaten. Befogenheten att kräva att ett förvaringsinstitut utses är ett tillsynskrav och bör därmed enbart tillfalla hemlandets tillsynsmyndighet. Ett sådant krav begränsar tjänstepensionsinstitutets och förvaringsinstitutens grundläggande friheter.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Bristen på skatteincitament och ett lagstadgat tak för avgifter minskar den paneuropeiska privata pensionsproduktens attraktionskraft

44 Angående PEPP-produkter bekräftade de nationella konkurrensmyndigheterna och företrädare för branschen att intresset för sådana produkter är begränsat. Det beror i huvudsak på två frågor som ligger utanför kommissionens kontroll:

- För det första tillhandahåller medlemsstaterna inte en harmoniserad uppsättning skatteincitament för sådana produkter, eller också erbjuds redan skatteincitament för nationella pensionsprodukter som konkurrerar med PEPP. Även om skatteavdrag inte är ett obligatoriskt villkor för en privat pensionsprodukt är det ofta en viktig faktor som kan göra sådana produkter mer attraktiva för kunderna.
- För det andra infördes genom PEPP-förordningen ett årligt tak på 1 % för kostnader och avgifter, i enlighet med parlamentets och rådets förslag, vilket inte finns för andra finansiella produkter. Följaktligen finns det få incitament för finansinstitut att erbjuda en sådan produkt.

Dessutom har potentiella kunder tillgång till alternativa produkter.

Kommissionen har inte i tillräcklig utsträckning visat att dess lagstiftningsinitiativ skulle få önskad effekt

45 Som en del av sin agenda för bättre lagstiftning utvärderar kommissionen lagar, politik och utgifter för att avgöra hur de påverkar människor och företag i EU. Ett oberoende organ inom kommissionen, nämnden för lagstiftningskontroll, tillhandahåller kvalitetssäkring och utfärdar rekommendationer. Vår analys av kommissionens konsekvensbedömningar som ligger till grund för det andra tjänstepensionsdirektivet och PEPP-förordningen visade att principerna för bättre lagstiftning inte alltid följdes fullt ut.

46 När det gäller det andra tjänstepensionsdirektivet anser vi att kommissionen inte hade visat att det behövdes en översyn av förfarandena för gränsöverskridande verksamhet. Vår analys visar att kommissionen inte hade några bevis för att förfarandena för att underrätta hem- och värdlandet hade hindrat gränsöverskridande verksamhet (se punkt [41](#)). Den visade därmed heller inte hur de föreslagna ändringarna skulle bidra till önskade utfall.

47 Vi konstaterade också att kommissionens egen [konsekvensbedömningsnämnd](#), föregångaren till nämnden för lagstiftningskontroll, hade avvisat konsekvensbedömningen för det andra tjänstepensionsdirektivet två gånger av liknande skäl. Konsekvensbedömningsnämnden kritiserade avsaknaden av bevis för de angivna problemen och eventuella förklaringar av på vilket sätt de planerade åtgärderna skulle vara ändamålsenliga.

48 Konsekvensbedömningsnämnden pekade också på bristen på prestationsindikatorer eller riktmärken för att mäta framstegen i genomförandet av kommissionens politik, vilket vår revision bekräftade. Dessutom överskreds tidsfristen för den nödvändiga efterhandsutvärderingen av det andra tjänstepensionsdirektivet med mer än två år på grund av det kraftigt försenade införlivandet (se punkt [56](#)). Kommissionen kan därför inte visa i vilken utsträckning revideringen varit framgångsrik eller förklara vad som gick fel.

49 När det gäller PEPP-förordningen visade vår analys av kommissionens konsekvensbedömning²³ på liknande sätt att det inte fanns någon övertygande förklaring av varför PEPP-förordningen skulle hantera de problem som identifierats. Framför allt hade kommissionen

- inte visat att införandet av en paneuropeisk privat pensionsprodukt skulle åtgärda orsakerna till den mycket begränsade efterfrågan på gränsöverskridande pensionsprodukter,
- framhållit att det inte gick att säkerställa att PEPP-produkten skulle gynnas av skattefördelar i hela EU, vilket skulle göra den mindre konkurrenskraftig,
- ingen tillförlitlig empirisk grund för sin uppskattning av utnyttjandet av PEPP-produkterna (se punkt [37](#)).

²³ Konsekvensbedömning, arbetsdokument från kommissionens avdelningar [SWD\(2017\) 243 final](#), 29.6.2017, särskilt avsnitten 2.3.2, 2.4 och 4.2.7.

50 Nämnden för lagstiftningskontroll hade lyft fram många av dessa brister i konsekvensbedömningen och hade avvisat ett första utkast. Den godtog den reviderade konsekvensbedömningen endast på vissa villkor, inbegripet bättre förklaringar av vad som skulle göra PEPP-produkten mer attraktiv än nationella produkter²⁴. Kommissionens ändringar åtgärdade dock inte i tillräcklig grad bristen på motivering.

51 Eftersom översynen av det andra tjänstepensionsdirektivet ska göras snart och utvärderingen av PEPP-förordningen planeras till mars 2027 kommer kommissionen att ha tillfälle att på nytt kritiskt bedöma fördelarna med och de potentiella effekterna av ett lagstiftningsinitiativ på detta område.

Tillsynen över tjänstepensionsinstitut och bedömningen av specifika risker och systemrisker är delvis ändamålsenlig

52 Med det andra tjänstepensionsdirektivet strävade kommissionen bland annat efter att säkerställa lämplig tillsyn över och god företagsstyrning och riskhantering inom tjänstepensionsinstitut (se punkt 17). Vi bedömde om kommissionen hade skapat en ändamålsenlig rättslig ram för tillsynen över tjänstepensionsinstitut och om Eiopa på ett ändamålsenligt sätt hade gett stöd till de nationella behöriga myndigheternas tillsynsverksamhet, ökat tillsynskonvergensen på den inre marknaden och identifierat och mätt systemrisker i tjänstepensionssektorn.

Tillsynsstandarderna varierar inom EU

53 I det andra tjänstepensionsdirektivet anges att de två huvudsyftena med tillsynen är i) att skydda medlemmars och förmånstagares rättigheter och ii) att säkerställa tjänstepensionsinstitutens stabilitet och sundhet²⁵. Ändamålsenliga tillsynsstandarder kräver både en stabil rättslig ram och tydliga genomförandemetoder.

²⁴ Nämnden för lagstiftningskontroll [yttrande om konsekvensbedömningen inför en paneuropeisk privat pensionsprodukt](#) – SEC(2017) 316, 22.5.2017, avsnitt B.

²⁵ Det andra tjänstepensionsdirektivet, artikel 45.

54 Vi identifierade fyra områden där den nuvarande tillsynsramen fortfarande är svag eller där otillräckliga framsteg har gjorts i genomförandet:

- Övergången från en regelbaserad till en riskbaserad och framåtblickande tillsyn.
- Det pågående skiftet från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensionsplaner (se punkt 12).
- Bristen på regelbunden tillsynsrapportering i vissa medlemsstater.
- Risken för regelarbitrage.

Minimiharmonisering och olika genomförande av det andra tjänstepensionsdirektivet i EU minskar ändamålsenligheten i och effekterna av den riskbaserade tillsynen

55 Det andra tjänstepensionsdirektivet skärpte tillsynen genom att kräva att de nationella behöriga myndigheterna antar en riskbaserad och framåtblickande metod. I direktivet fastställdes också särskilda krav på företagsstyrning och öppenhet för tjänstepensionsinstitut, med betoning på ändamålsenliga förvaltningsstandarder inom pensionsplanerna, inbegripet hantering av operativa risker. Dessutom måste tjänstepensionsinstituten genomföra sin egen riskbedömning och regelbundna riskutvärderingar och rapportera resultaten till de nationella behöriga myndigheterna. Genom direktivet utvidgades dessutom de nationella behöriga myndigheternas tillsynsbefogenheter till att omfatta dessa nya krav.

56 Den aktuella situationen för tillsynsramen i olika medlemsstater beror dock på genomförandestatusen för det andra tjänstepensionsdirektivet, som 17 medlemsstater var sena med att införliva. Mellan 2021 och 2023 inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot dessa medlemsstater, vilka avslutades efter en preliminär bedömning av fullständigheten i införlivandet. Kommissionen har ännu inte slutfört sina kontroller av huruvida medlemsstaterna har införlivat direktivet korrekt.

57 Enligt Eiopa befann sig dessutom vissa nationella behöriga myndigheter i slutet av 2022 i ett tidigt skede av införande av riskbaserad tillsyn eller övergång till en riskbaserad metod²⁶. Att man inte kommit längre kan tillskrivas flera faktorer, bland annat komplexiteten i att utveckla och integrera riskbaserade ramar, behovet av specialiserad utbildning och specialiserade resurser, medlemsstaternas varierande mognadsgrad samt skillnader i tillsynskultur. Flera brister som identifierats vid sakkunnigbedömningen avseende tillämpningen av aktsamhetsprincipen²⁷ för tjänstepensionsinstitut²⁸, däribland skillnader i tillsynspraxis mellan medlemsstaterna, brister i företagsstyrningen och behovet av bättre tillsynsverktyg, hade ännu inte åtgärdats vid tidpunkten för uppföljningsrapporten.

58 Enligt Eiopa ansåg de flesta nationella behöriga myndigheter att de olika företagsstyrnings- och tillsynskraven i det andra tjänstepensionsdirektivet var tillräckliga, eller tillräckliga som en miniminivå för EU. Flera nationella konkurrensmyndigheter betonade också i svaren på vår enkät och vid våra intervjuer att flexibiliteten att kunna gå längre än de minimistandarder som fastställs i direktivet är en viktig aspekt för deras regleringsstrategi. Medlemsstaterna kompletterade standarderna för företagsstyrning och tillsyn i varierande grad.

59 Genom inriktningen på ”minimiharmonisering” leder det andra tjänstepensionsdirektivet till utmaningar i fråga om ändamålsenligheten i EU:s insatser, eftersom medlemsstaternas olika genomförande kan leda till skillnader i tillsyn och verkställighet. Under vår revision noterade vi till exempel att auktoriseringsförfarandena eller reglerna om krav på ett lokalt förvaringsinstitut skilde sig avsevärt från en medlemsstat till en annan. Denna variation kan göra det svårt att uppnå en helt enhetlig rättslig ram, men den belyser också direktivets anpassningsmöjligheter till olika nationella förutsättningar.

²⁶ *Follow-up Report on Peer Review on supervisory practices with respect to the application of the PPR for IORPs*, 8.12.2023, s. 14.

²⁷ Det andra tjänstepensionsdirektivet, artikel 19.1.

²⁸ Eiopa, *Results of the peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 2019.

Det andra tjänstepensionsdirektivet behandlade inte i tillräcklig utsträckning specifika tillsynsaspekter, bland annat gällande avgiftsbestämda planer

60 Vi identifierade tre tillsynsaspekter som inte behandlas tillräckligt i det andra tjänstepensionsdirektivet, särskilt med avseende på det skifte från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensionsplaner som redan pågick när det andra tjänstepensionsdirektivet antogs:

- För det första är tjänstepensionsinstituten inte uttryckligen skyldiga att agera i enlighet med aktsamhetsprincipen gentemot sina medlemmar och förmånstagare. Aktsamhetsprincipen innebär att man regelbundet bedömer medlemmarnas riskprofiler och erbjuder dem lämpliga investeringsalternativ som är anpassade till deras mål samt kvalificerad vägledning. Detta är särskilt viktigt för medlemmar i avgiftsbaserade tjänstepensionsplaner eftersom de har större flexibilitet och fler investeringsalternativ. Ur ett tillsynsperspektiv utgör detta en brist i skyddet.
- För det andra finns det en ökande tendens bland tjänstepensionsinstituten att lägga ut viss verksamhet (såsom kapitalförvaltning och administrativa funktioner) på tjänsteleverantörer. Enligt det andra tjänstepensionsdirektivet krävs dock inte att tjänstepensionsinstituten ska informera om potentiella intressekonflikter mellan dem och deras tjänsteleverantörer. Detta är ett problem eftersom, såsom anges i Eiopas granskande analys av kostnadsdata och tillsyn²⁹ samt i en rapport från Better Finance³⁰, utkontraktering i fall där en intressekonflikt föreligger kan leda till ytterligare kostnader och avgifter, i slutändan till nackdel för medlemmarna.
- För det tredje fastställs i det andra tjänstepensionsdirektivet varken någon ram eller något förfarande för hantering av medlemmars klagomål. Införandet av ett klagomålsförfarande i lagstiftningen skulle ge tjänstepensionsinstitutens medlemmar ytterligare skydd, särskilt medlemmar i avgiftsbestämda planer.

²⁹ *Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs*, 7.10.2021.

³⁰ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings*, 2023, s. xi, 29, 30 och 186.

Bristen på regelbunden tillsynsrapportering är en viktig fråga som påverkar kvaliteten och enhetligheten i tillsynen i hela EU

61 Enligt artikel 2 i det andra tjänstepensionsdirektivet får vissa pensionsplaner undantas från direktivets krav. Medlemsstaterna har flexibilitet när det gäller att avgöra vilka pensionsplaner som ska undantas enligt deras nationella lagar och andra författningar, vilket kan leda till inkonsekvenser i tillsyn och företagsstyrning.

62 Undantagen i artikel 2 ger flexibilitet, men de variationer som blir resultatet kräver en stark tillsynsrapportering för att säkerställa en ändamålsenlig övervakning av både undantagna planer och planer som ingår i ramen för tjänstepensionsinstitut. Tillsynsrapportering är avgörande för att säkerställa att de nationella behöriga myndigheterna får tillräcklig information och kan vidta tillsynsåtgärder. Enligt det andra tjänstepensionsdirektivet ska medlemsstaterna se till att de nationella behöriga myndigheterna har befogenhet att samla in de uppgifter som är nödvändiga för deras tillsyn.

63 I direktivet nämns dock inte uttryckligen regelbunden kvantitativ tillsynsrapportering. Såsom anges i Eiopas senaste tekniska råd inför översynen av det andra tjänstepensionsdirektivet får nationella behöriga myndigheter i vissa medlemsstater (Österrike, Tyskland, Irland och Slovenien) inte självständigt besluta om alla aspekter av uppgiftsinsamlingen från tjänstepensionsinstitut, eftersom denna befogenhet ofta ligger hos regeringen. Detta påverkar effektiviteten och ändamålsenligheten i myndigheternas tillsyn och hindrar dem från att uppfylla sina rapporteringsskyldigheter till Eiopa.

64 Dessutom finns det ingen harmoniserad redovisningsram för tjänstepensionsinstitut, vilket innebär att de omfattas av nationella redovisningsstandarder som skiljer sig avsevärt åt inom EU. Det innebär att även en fullständig standardisering av aspekter som tillsynskrav, rapportering och riskbedömning inte nödvändigtvis skulle säkerställa lika villkor.

Det andra tjänstepensionsdirektivet tar inte itu med risken för regelarbitrage

65 Kommissionen strävade efter att förhindra regelarbitrage (när skillnader i lagstiftning utnyttjas för att vinna konkurrensfördelar) både mellan sektorer för finansiella tjänster och mellan medlemsstater. Kommissionens konsekvensbedömning hade pekat på risken för potentiellt arbitrage om tillhandahållare av tjänstepensioner måste uppfylla olika tillsynskrav beroende på typen av tillhandahållare (t.ex. livförsäkringsföretag kontra tjänstepensionsinstitut³¹) och berörd medlemsstat (*forumshopping*). Det senare kan hämma den inre marknadens funktion och äventyra medlemmars och förmånstagares adekvata skydd.

66 Arbitrage kan också förekomma till följd av andra faktorer, såsom skillnader i reglerna för beräkning av pensionsåtaganden. Eiopa betonade³² att man i det andra tjänstepensionsdirektivet skulle fastställa specifika krav för beräkningen av pensionsåtaganden, men detta gjordes inte (se [ruta 1](#))

Ruta 1: Utnyttjande av möjligheterna till arbitrage – därför spelar skillnader i redovisningsregler roll

Valet av diskonteringsränta påverkar i hög grad pensionsåtagandena. Om diskonteringsräntan ökar, minskar åtagandena och omvänt. Till exempel kan en sänkning av diskonteringsräntan med 1 % leda till att stora pensionsfonders åtaganden ökar med flera miljarder euro.

Sju nederländska tjänstepensionsinstitut, där stora amerikanska företags tjänstepensionsplaner ingår, har flyttat till Belgien för att dra nytta av de förmånligare redovisningsreglerna för pensioner.

Enligt de strängare reglerna i Nederländerna måste tjänstepensionsinstituten beräkna sina åtaganden med hjälp av den riskfria räntan. På grund av låga räntor ökade pensionsåtagandena, och många fonder hade låg täckningsgrad och tvingades minska förmånsbeloppen. I Belgien får pensionsfonder använda en högre diskonteringsränta. Detta innebar att omlokaliseringen till Belgien omedelbart ledde till att tjänstepensionsinstituten fick en bättre finansiell ställning i och med att pensionsåtagandenas nettonuvärde minskade enbart på grund av skillnaden i redovisningsregler. Dessutom har den belgiska tillsynsmyndigheten lägre kapitalkrav och lägre tillsynskostnader.

³¹ Det andra tjänstepensionsdirektivet, skäl 24.

³² Eiopa, *Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs*, 14.4.2016.

67 I det andra tjänstepensionsdirektivet betonas uttryckligen vikten av att se till att direktivet inte ger upphov till snedvridningar av konkurrensen. Där beskrivs också att sådana snedvridningar kan undvikas genom att direktivets aktsamhetskrav tillämpas på tjänstepensionsverksamhet som bedrivs av livförsäkringsföretag eller genom att aktsamhetskravens tillämpning utvidgas till andra reglerade finansinstitut³³. Men sådana krav gjordes inte obligatoriska genom direktivet, och endast tre av de 27 medlemsstaterna hade antagit sådana åtgärder innan möjligheten att göra det löpte ut 2023.

68 Det andra tjänstepensionsdirektivet hanterade heller inte risken för regelarbitrage mellan medlemsstaterna, även om kommissionen förordade åtgärder på EU-nivå med argumentet att sådana åtgärder kunde ge ett avsevärt mervärde på detta område. Kommissionen har inte föreslagit några sådana bestämmelser.

Begränsad användning av Eiopas verktyg, och ett beslutsfattande som leds av nationella behöriga myndigheter, begränsar Eiopas insatser för ökad tillsynskonvergens i hela EU.

69 En av de viktigaste strategiska prioriteringarna i Eiopas fleråriga arbetsprogram för 2024–2026³⁴ är att uppnå tillsynskonvergens i hela EU. Eiopa har fastställt ett antal viktiga kriterier för en ändamålsenlig tillsyn, vilka offentliggjordes för första gången 2015³⁵. Dessa egenskaper är tillämpliga på både försäkringsföretag och tjänstepensionsinstitut enligt det andra tjänstepensionsdirektivet.

70 Vår analys av Eiopas organisationsstruktur visar dock att dess tillsynsverksamhet fortfarande till stor del är inriktad på försäkringsföretag. Under 2023 hade Eiopa fyra experter som arbetade med tjänstepensionsinstitut jämfört med omkring 60 anställda som arbetade med tillsyn över försäkringsföretag. Fördelningen av personal speglar Eiopas befintliga mandat och skillnaderna mellan de respektive rättsliga ramarna för försäkrings- och pensionssektorerna.

³³ Det andra tjänstepensionsdirektivet, skäl 24.

³⁴ *Final Single Programming Document 2024-2026*.

³⁵ Broschyren *A Common Supervisory Culture*.

Eiopa har hittills endast i begränsad utsträckning använt de rättsliga instrument som står till dess förfogande för att säkerställa konsekvent tillsynspraxis

71 Eiopa har flera rättsliga instrument (även kallade *verktyg*) till sitt förfogande för att främja sunda rättsliga ramar och konsekvent tillsynspraxis, varav vissa är rättsligt verkställbara och andra inte (se [figur 8](#) och [bilaga III](#)). Under Eiopas överinseende är det dock de nationella behöriga myndigheterna själva, i egenskap av de myndigheter som utövar direkt tillsyn över tjänstepensionsinstituten, som fattar varje beslut om vilket instrument som ska användas för att säkerställa konvergens.

72 Vår analys visar att Eiopa sedan 2019 endast i begränsad utsträckning har använt dessa instrument för tjänstepensionsinstitut.

Figur 8 – Analys av Eiopas användning av sina viktigaste rättsliga instrument för tjänstepensionsinstitut

Verkställbarhet*

● Verkställbara

● Icke verkställbara

	Rättsligt instrument/verktyg för tillsyns-konvergens	Använts för tjänstepensions-institut	Använts antal gånger	Datum när det användes	Revisionsrättens kommentarer
	Produktintervention, tekniska standarder och medling	✗			Eiopa har inte mandat att utfärda tekniska standarder enligt det andra tjänstepensionsdirektivet.
	Överträdelser av unionsrätten	✓	1	december 2023	Icke verkställbar rekommendation till den nationella behöriga myndigheten och verkställbart beslut till berörda finansinstitut om villkoren är uppfyllda.
	Varningar, riktlinjer, rekommendationer och utredningar samt yttranden till Europaparlamentet, rådet och kommissionen	✗			Riktlinjer och rekommendationer är typiska för Eiopas "följ eller förklara"-mekanism och förväntas påverka den nationella behöriga myndighetens anseende på grund av offentliggörandet av myndighetens svar på uppmaningen "följ eller förklara".
	Yttranden till nationella behöriga myndigheter	✓	6	fyra i juli 2019 och två i oktober 2021	
	Tillsynsutlåtanden	✓	1	november 2020	
	Sakkunnigbedömningar	✓	1	april 2019 och uppföljning i september 2023	

* En funktion för att säkerställa att Eiopas antagna åtgärd efterlevs genom rättsliga medel.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Eiopas webbplats](#) och handbok över rättsliga instrument.

73 I fråga om verkställbara instrument har Eiopas mandat ändrats genom det andra tjänstepensionsdirektivet, särskilt vad gäller tekniska genomförandestandarder. Till följd av antagandet av det andra tjänstepensionsdirektivet gäller inte längre de delegerade akter som tidigare hade gett Eiopa befogenhet att utfärda dessa standarder inom ramen för det första tjänstepensionsdirektivet. Eiopa får därför inte utfärda tekniska standarder, ett instrument som används i stor utsträckning inom försäkringssektorn. I stället har Eiopa fått förlita sig på andra mindre kraftfulla verktyg. Under 2023 inledde Eiopa dock sitt första förfarande avseende överträdelse av unionsrätten, ett av de mest långtgående verktygen, och utfärdade en rekommendation till Cyperns nationella behöriga myndighet (se [ruta 2](#)).

Ruta 2: Eiopas förfarande avseende överträdelse av unionsrätten som inleddes 2023 och avsåg flera cypriotiska tjänstepensionsinstitut

Medlemsstaternas skyldighet att registrera alla tjänstepensionsinstitut är det grundläggande kravet i det andra tjänstepensionsdirektivet. Att tillåta oregistrerade tjänstepensionsinstitut att bedriva verksamhet undergräver direktivets syfte, eftersom de skyddsåtgärder som föreskrivs i direktivet endast gäller för registrerade tjänstepensionsinstitut.

Under 2020 använde Eiopa ett icke verkställbart instrument – ett [tillsynsutlåtande](#) – för att angripa problemet med skillnader i praxis mellan nationella behöriga myndigheter i fråga om registrering och auktorisering av tjänstepensionsinstitut. I avsaknad av harmoniserade regler rekommenderades i tillsynsutlåtandet att de nationella behöriga myndigheterna skulle utföra en tillsynsbedömning när de registrerar eller auktoriserar tjänstepensionsinstitut och bedöma deras operativa bärkraft och hållbarhet som en del av tillsynsprocessen.

Trots Eiopas ansträngningar kunde den cypriotiska behöriga myndigheten inte uppfylla ovannämnda skyldighet eftersom flera tjänstepensionsinstitut var verksamma i landet utan korrekt registrering. Eiopa inledde därför ett förfarande avseende överträdelse av unionsrätten och utfärdade i december 2023 en rekommendation till den cypriotiska nationella behöriga myndigheten om de åtgärder som krävs för att återställa efterlevnaden av direktivet. I detta syfte använde Eiopa också relevant information som samlats in under ett fältbesök i april 2023 föranlett av bristande rapportering till Eiopa.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

74 När det gäller icke verkställbara instrument konstaterade vi att Eiopa aldrig hade använt riktlinjer och rekommendationer som innehåller en ”följ eller förklara”-mekanism på pensionsområdet, trots att det är mer sannolikt att de nationella behöriga myndigheterna skulle följa dessa än andra icke verkställbara instrument. Vi noterar också att Eiopas tillsynsåtgärder är mindre ambitiösa för tjänstepensionsinstitut än inom försäkringssektorn. Detta gäller både åtgärdernas substans och de verktyg som används (man väljer t.ex. yttranden för tjänstepensionsinstitut men riktlinjer för liknande arbetsområden såsom likviditetsrisk).

75 Eiopa använder också andra verktyg såsom nätverk för nationella behöriga myndigheter eller tillsynsworkshoppar. Kommissionen håller också på att ta fram en tillsynshandbok för tjänstepensionsinstitut där man fastställer god praxis. Detta inbegriper ett nära samarbete med nationella behöriga myndigheter om ett särskilt kapitel som ska underlätta övergången till en riskbaserad tillsyn (se punkterna [55–56](#)).

Nationella behöriga myndigheter genomför endast i begränsad utsträckning de åtgärder som är resultatet av Eiopas tillsynsarbete

76 Nationella behöriga myndigheter genomför endast i begränsad utsträckning de åtgärder som är resultatet av Eiopas tillsynsarbete för tjänstepensionsinstitut (se [figur 8](#) ovan och [bilaga III](#)). Enligt Eiopas övervakningsdata var det endast en tredjedel av de nationella behöriga myndigheterna som fullt ut genomförde de fyra yttrandena från 2019. Uppföljningen var likartad för den enda sakkunnigbedömning som hittills genomförts för tjänstepensionsinstitut. Eiopa har ännu inte genomfört någon sakkunnigbedömning av tjänstepensioner sedan det andra tjänstepensionsdirektivet trädde i kraft, och ingen sakkunnigbedömning av tjänstepensionsinstitut planerades för 2023–2024³⁶.

77 Eiopa har endast delvis analyserat genomförandet av de tillsynsverktyg som den har tillämpat sedan 2019, och framför allt har Eiopa inte bedömt deras ändamålsenlighet när det gäller att säkerställa enhetlig tillsynspraxis. De nationella behöriga myndigheterna i vissa medlemsstater med mer utvecklade tjänstepensionsmarknader hade i allmänhet en väletablerad tillsynspraxis redan innan Eiopa införde dessa verktyg. Verktygen har därför haft liten inverkan på dessa nationella behöriga myndigheters tillsynsarbete i praktiken.

³⁶ [Peer Review Work Plan 2023-2024](#).

78 De nationella behöriga myndigheter som svarade på vår enkät hänvisade också ofta till utmaningarna med tillsynsverksamheten till följd av att EU:s rättsliga ram är inriktad på ”minimiharmonisering” och att de nationella pensionsmarknaderna är heterogena (se [bilaga IV](#)). Slutligen ansåg mindre än en femtedel av de nationella behöriga myndigheterna i länder med tjänstepensionsinstitut att Eiopa behöver ytterligare uppgifter och befogenheter för att säkerställa en enhetlig tillsynspraxis på tjänstepensionsområdet.

Eiopa har förbättrat sin bedömning av systemrisker för tjänstepensionsinstitut, men brister kvarstår

79 Inom ramen för [det europeiska systemet för finansiell tillsyn](#) ansvarar Eiopa för att bedöma tjänstepensionssektorns finansiella stabilitet. Detta innebär att övervaka sektorn och offentliggöra regelbundna rapporter liksom att genomföra EU-omfattande stresstester³⁷. Vi undersökte i vilken utsträckning Eiopa hade utfört dessa två uppgifter och om det hade gjorts på ett ändamålsenligt sätt.

Eiopas ram för uppgiftsinsamling har gradvis utvecklats och justerats sedan 2004

80 Eiopas förmåga att grundligt analysera systemrisker för tjänstepensionsinstitut beror till stor del på kvaliteten och fullständigheten hos de uppgifter som den får från lagstadgad rapportering och externa källor. Eiopa har samlat in uppgifter om tjänstepensionsinstitut i flera år och har offentliggjort tillhörande statistik sedan 2004, medan ramen för uppgiftsinsamling gradvis har utvecklats och justerats. Denna ram bygger i huvudsak på Eiopa-förordningen och ett beslut av Eiopas tillsynsstyrelse³⁸. Införandet av en ny [datapunktsmodell](#) i juni 2023 ledde till ytterligare standardisering och automatisering av inlämnandet av uppgifter.

81 Ett nyligen fattat beslut av tillsynsstyrelsen syftar till att ytterligare stärka Eiopas förmåga att bedöma risker och sårbarheter och att fylla befintliga dataluckor. Men även efter det att beslutet träder i kraft 2025 kommer vissa dataluckor att kvarstå och fortsätta att påverka hur djupgående och omfattande Eiopas riskbedömningar kan bli.

³⁷ Eiopa-förordningen, artikel 32.

³⁸ Eiopa, [Decision of the Board of Supervisors on EIOPA’s regular information requests regarding provision of occupational pensions information](#), 10.2.2023.

Eiopas rapporter fokuserar inte på pensionsplanernas förmåga att generera tillräcklig avkastning på lång sikt

82 Sedan 2011 har Eiopa offentliggjort en [rapport om finansiell stabilitet](#) två gånger per år. Denna rapport övervakar och bedömer risker inom försäkrings- och tjänstepensionssektorerna. Sedan februari 2024 har Eiopa också varje kvartal offentliggjort en riskresultattavla som avser tjänstepensionsinstitut. Syftet med denna resultattavla är att hjälpa läsarna att förstå det rådande risklandskapet och fatta välgrundade beslut.

83 Vi konstaterade att Eiopas publikationer var inriktade på omedelbara och medelfristiga risker och sårbarheter i det finansiella systemet. Samtidigt ger de inte tillräcklig inblick i hur dessa risker påverkar pensionsplanernas förmåga att generera tillräcklig avkastning på lång sikt. De täcker inte heller in de långa tidshorisonter som är relevanta för tjänstepensionsinstitut – vanligtvis 30–40 års sparande följt av 20–25 års pensionstid. Följaktligen ger de ingen förståelse av de potentiella långsiktiga konsekvenserna av de identifierade systemriskerna.

Det EU-omfattande stresstestet från 2022 var inte helt ändamålsenligt för att identifiera systemrisk som tjänstepensionsinstituten exponeras för

84 Stresstestning spelar en avgörande roll för att bedöma systemrisker inom finansiella system, inbegripet för tjänstepensioner. Det negativa scenariot måste vara både allvarligt och trovärdigt. Tillförlitliga uppgifter och realistiska antaganden är avgörande för utarbetandet av scenarierna.

85 Enligt Eiopaförordningen ska Eiopa genomföra regelbundna stresstester och bedöma försäkrings- och tjänstepensionssektorernas förmåga att stå emot olika negativa scenarier. Sedan 2015 har Eiopa inlett och samordnat stresstesterna för tjänstepensioner i samarbete med Europeiska systemrisknämnden. I [bilaga V](#) ges en översikt över scenarier och utfall av stresstesterna från 2015 till 2022.

86 På grundval av vår granskning av 2022 års stresstest och intervjuer med berörda parter konstaterade vi att Eiopas förfaranden för att utföra stresstester på det hela taget är välutvecklade och fungerar ändamålsenligt. Vi noterade dock flera brister i utformningen av det senaste stresstestet (klimatstresstestet 2022) och i de antaganden som använts, samtidigt som vi är medvetna om att det var det första i sitt slag (se [ruta 3](#)).

Ruta 3: Klimatstresstestet 2022 – det första i sitt slag, men med brister

Som granskningskriterier för vår analys av klimatstresstestet 2022 använde vi Eiopas ram för stresstestning av tjänstepensionsinstitut och den metod och de scenarier som utvecklats av det relevanta standardiseringsorganet, [nätverket för miljöanpassning av det finansiella systemet](#).

Vi identifierade följande brister:

- Arbetet inriktades på kortsiktiga balansräkningseffekter, samtidigt som Eiopa undantog likviditet och förmåga att generera långsiktig avkastning från tillämpningsområdet, faktorer som vi anser vara avgörande för att säkerställa en rimlig pensionsinkomst.
- Stresstestens fokus på omställningsrisker bortser från omedelbara fysiska risker såsom översvämningar eller extrema väderhändelser. Vi anser att detta minskar klimatriskbedömningens relevans.
- Tjänstepensionsinstitutens förluster under stresstestet var betydligt mindre än de faktiska förlusterna 2022 som orsakades av ett liknande scenario, nämligen en energiprischock.
- Vissa viktiga antaganden stöddes inte av historiska uppgifter och/eller överensstämde inte med beskrivningen av scenariot. Detta gällde särskilt antagandet att inflationen skulle stiga endast måttligt och snabbt återgå till ECB:s inflationsmål. Dessutom tog scenariot inte hänsyn till inflationstrycket till följd av energiprischocker och den gröna omställningen.

Dessa brister påverkade bedömningen av pensionsinkomsternas skydd mot systemrisker samt scenariots förmåga att visa på potentiella förluster till följd av klimatförändringarna.

87 Trots våra påpekanden om den specifika utformningen och antagandena i 2022 års stresstest, som var ett pilotprojekt för klimattestning, anser vi att det har främjat utvecklingen av en enhetlig taxonomi, vilket kan underlätta användningen av mer detaljerade scenarier i framtida analyser. Vi noterar också att Eiopas stresstester sedan 2015 på det hela taget har omfattat de relevanta riskerna för tjänstepensionsinstitut.

EU:s åtgärder för att förbättra insynen i pensionerna och främja hållbarhet hade begränsad effekt

88 Både kommissionen och Eiopa har vidtagit flera åtgärder för att informera allmänheten om vikten av pensionssparande och olika typer av pensionsplaner men också för att öka insynen när det gäller både individuella pensioner och på aggregerad nivå. Vi granskade genomförandestatusen för dessa initiativ och deras ändamålsenlighet, inbegripet

- den information som ges till tjänstepensionsinstitutens medlemmar och förmånstagare genom pensionsbeskedet samt Eiopas informationsverktyg för att förbättra informationen om tjänstepensionsinstitut,
- pensionsspårningssystemet och pensionsresultattavlan, som är avsedda att ge en heltäckande överblick och jämförelse av pensioner i EU; dessa två åtgärder som ingick i 2020 års handlingsplan för kapitalmarknadsunionen ansågs vara avgörande för att öka medvetenheten bland EU:s invånare om deras framtida pensionsinkomster, men också för att förbättra beslutsfattandet,
- andra EU-initiativ för att förbättra pensionskunskaperna och öka pensionssparandet och hållbarheten i allmänhet.

Pensionsbeskedets potential att förbättra tillgången till information har inte utnyttjats fullt ut

89 Genom det andra tjänstepensionsdirektivet infördes nya informationskrav för tjänstepensionsinstitut, bland annat utfärdandet av ett årligt pensionsbesked³⁹. Syftet med detta dokument är att hjälpa tjänstepensionsinstitutets medlemmar och förmånstagare att förstå sin pensionsstatus, sina avgifter och sina potentiella förmåner. Det är också avsett att ge dem närmare upplysningar om kostnader och resultat i förhållande till deras pensionssparande.

³⁹ Det andra tjänstepensionsdirektivet, artikel 38.

90 Införandet av pensionsbeskedet genom det andra tjänstepensionsdirektivet ökade informationstransparensen, vilket också bekräftades av de berörda parter som vi intervjuade och 70 % av de nationella behöriga myndigheter som svarade på vår enkät. Vi konstaterade dock att direktivets bestämmelser saknar flera viktiga detaljer, vilket gör det svårt för medlemmar och förmånstagare att förstå både tidigare och framtida utveckling för sina pensionsplaner. Framför allt specificeras det inte tillräckligt i det andra tjänstepensionsdirektivet vilka uppgifter och antaganden som tjänstepensionsinstituterna ska redovisa i förhållande till sina prognoser om framtida förmåner. Direktivet kräver inte heller någon övergripande uppdelning av kostnader (se [bilaga VI](#)).

91 Under 2018 utfärdade Eiopa en omfattande rapport om pensionsbeskedet, med detaljerade principer och vägledning om beskedets utformning och innehåll. Men eftersom Eiopa inte har samlat in några uppgifter, eller bedömt innehållet i den information som lämnas till medlemmar och förmånstagare genom de nationella pensionsbeskedsmallarna, är det oklart i vilken utsträckning de nationella behöriga myndigheterna har följt dessa riktlinjer.

92 Under 2020 utarbetade Eiopa två mallar för pensionsbesked⁴⁰ efter samråd med en rad berörda parter, däribland nationella behöriga myndigheter, konsumentorganisationer och företrädare för branschen, samt ett testningsförfarande. Mallarna omfattade viktiga delar som inte specificeras i direktivet. Enligt Eiopa är Slovakien det enda land som använder en av Eiopas mallar. Det finns flera orsaker till det begränsade utnyttjandet av mallarna, bland annat deras icke-bindande karaktär, men även betydande förseningar i införandet och det faktum att det redan fanns nationella modeller. Eiopas insatser på detta område bidrog därför i slutändan inte till att öka informationens transparens och jämförbarhet på EU-nivå.

⁴⁰ Eiopas pensionsbeskedspaket, 25.3.2020.

Eiopas verktyg gav inte insyn i kostnader och avkastning för tjänstepensionsinstitutens medlemmar och förmånstagare

93 Eiopa har skapat en uppsättning verktyg för att övervaka både försäkrings- och pensionsmarknaderna, identifiera produkttrender och upptäcka problem med affärsmetoder som kan utgöra en risk för både konsumenter och finansmarknader. Men dessa verktyg omfattade endast i mycket begränsad utsträckning tjänstepensionsinstitut, främst på grund av avsaknad av uppgifter (se [figur 9](#)).

Figur 9 – Eiopas viktigaste informationsverktyg för konsumenter



Källa: Europeiska revisionsrätten.

94 När det gäller Eiopas rapport om kostnader och tidigare resultat, som är en av de två mest relevanta rapporterna för tjänstepensionsinstitut, identifierade vi dessutom ett antal specifika brister:

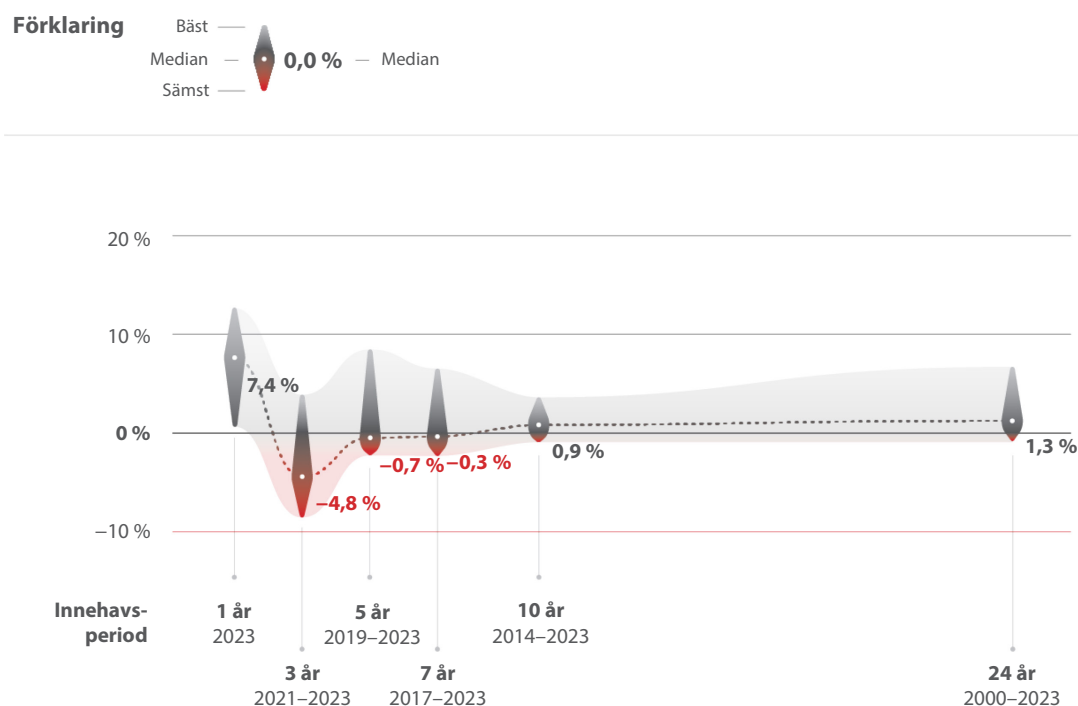
- Rapporten innehåller endast en kostnadsindikator, driftskostnadsprocenten (årlig avgift uttryckt som en procentandel av investeringen), som inte tar hänsyn till alla typer av kostnader och avgifter som är förknippade med tjänstepensionsinstitut och heller inte specificerar de enskilda komponenterna.
- Driftskostnadsprocenten är inte jämförbar mellan medlemsstaterna på grund av olika beräkningsmetoder.

- Rapporten innehåller inga heltäckande uppgifter om tjänstepensionsinstitutens resultat, eftersom den driftskostnadsprocent som används inte ger en fullständig bild av tjänstepensionsinstitutens övergripande resultat.
- Rapporten innehåller ingen information från nationella behöriga myndigheter om tjänstepensionsinstitutens risker vad gäller valuta för pengarna (dvs. En bedömning av huruvida produkterna är anpassade till målmarknadens behov, inbegripet analys av marknads- och tillgångsrisker, operativa risker, likviditetsrisker och transparensrisker) på motsvarande sätt som för försäkringsprodukter, trots att förståelsen av dessa risker är avgörande för att ge medlemmar och förmånstagare ett ändamålsenligt skydd.

95 Eiopa offentliggör inte uppgifter om tjänstepensionsinstitutens tidigare resultat. Men enligt Better Finance⁴¹, den enda tillgängliga källan, är tjänstepensionernas avkastning på medellång och lång sikt i EU relativt blygsam. Över innehavsperioder på tre, fem och sju år är medianavkastningen på årsbasis negativ, efter avgifter och inflation. Först över perioder som är längre än tio år börjar den röra sig kring 1 % (se [figur 10](#)).

⁴¹ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings*, tabell GR.3, s. 27.

Figur 10 – Annualiserade resultat för tjänstepensioner i reala termer under olika innehavsperioder (2000–2023)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Better Finance](#).

96 Som jämförelse skulle enligt Better Finance en teoretisk portfölj bestående av till lika delar EU-aktier och obligationer utgivna inom EU ha gett en avkastning på cirka 1,9 % per år i genomsnitt efter avgifter och inflation under samma period. Det betyder att sett över en längre tid (sju år eller mer) skulle runt 75 % av tjänstepensionerna i det urval som analyserades av Better Finance ha svårt att överträffa det teoretiska referensvärdet för kapitalmarknaden (dvs. resultatet av en balanserad portfölj sammansatt av EU-aktier och obligationer utgivna inom EU). Detta väcker tvivel om tjänstepensionsinstitutens förmåga att tillhandahålla tillräckliga pensionsinkomster till sina förmånstagare.

Kommissionens åtgärder för att ge en överblick över pensionerna genomfördes inte

97 Kommissionens handlingsplan för kapitalmarknadsunionen från 2020 innefattade åtgärder i syfte att identifiera relevanta data och metoder för att ta fram resultattavlor för pensioner och utveckla bästa praxis för att inrätta nationella pensionsspårningssystem. Syftet med dessa ytterligare verktyg var att öka insynen i fråga om pensionsunderskott för enskilda personer och på nationell nivå:

- Genom **pensionsspårningssystem** får enskilda personer en heltäckande överblick över sina pensionsrättigheter från olika källor, bland annat statliga pensioner, tjänstepensioner och privata pensioner. Det gör att människor lättare kan förstå sin totala framtida pensionsinkomst, identifiera eventuella brister och fatta välgrundade beslut om ytterligare besparingar eller investeringar.
- **Resultattavlor för pensioner** ger medlemsstaterna en mer heltäckande bild av tillräckligheten i deras pensionssystem. De ger en samlad bild på makronivå och hjälper beslutsfattare och berörda parter att övervaka pensionsutvecklingen i olika länder och befolkningsutvecklingen på EU-nivå. Syftet är att stödja ett mer välgrundat beslutsfattande och förbättra förvaltningen av pensionssystemen.

98 Även om många medlemsstater har ett pensionsspårningssystem omfattar det främst statliga pensioner (första pelaren). Flera medlemsstater (Belgien, Kroatien, Danmark, Estland, Frankrike, Tyskland, Lettland, Nederländerna, Slovakien och Sverige) har ett pensionsspårningssystem som omfattar minst två pelare. De återstående medlemsstaterna har antingen system som för närvarande inte erbjuder människor en heltäckande överblick över deras pensionsrättigheter på en och samma plats, eller också har de inget spårningssystem alls. Bristen på heltäckande information kan begränsa människors förmåga att på ett ändamålsenligt sätt planera för sin pensionering. Även om en mängd pensionsstatistik är allmänt tillgänglig har ingen medlemsstat ännu skapat en resultattavla för pensioner på nationell nivå som erbjuder liknande fördelar som den som föreslagits av Eiopa, med enkelt kommunicerad fullständig och heltäckande information (dvs. som visar en rad indikatorer som belyser olika aspekter av pensionernas tillräcklighet och hållbarhet).

99 Insatserna på EU-nivå för att förbättra informationen om pensionsrättigheter för enskilda personer, och särskilt mobila arbetstagare, omfattade införandet av en europeisk spårningstjänst för pensioner. Tjänsten har varit ett pilotprojekt sedan 2018, och kommissionen tog ytterligare steg mot ett införande i slutet av 2024 genom att ansluta fler nationella spårningssystem till det europeiska systemet och erbjuda ett utbyte av bästa praxis i fråga om pensionsspårningssystem.

100 En europeisk resultattavla för pensioner, som kan ge en överblick över pensionssystemen i hela EU liksom över bestående pensionsunderskott i medlemsstaterna, har också övervägts. Hittills har inga ytterligare åtgärder vidtagits avseende en europeisk resultattavla för pensioner på grund av att uppgifter saknas.

101 På kommissionens begäran gav Eiopa under 2021 tekniska råd⁴² om båda åtgärderna, som innehöll omfattande analyser och förslag till potentiell god praxis. Eiopas offentliga samråd om pensionsresultattavlan visade att detta initiativ endast delvis hade stöd bland nationella berörda parter. Förslagen diskuterades med medlemsstaterna, men ingen konsensus nåddes, och kommissionen har inte vidtagit några uppföljande politiska åtgärder sedan dess.

102 Eiopa undersökte en fortsättning av arbetet med pensionsresultattavlor genom att inleda ett pilotprojekt med en europeisk resultattavla för pensioner med frivilligt samarbete från medlemsstaterna, vars bidrag är avgörande för att fylla viktiga dataluckor. Men Eiopas tillsynsstyrelse beslutade att inte gå vidare med detta initiativ i februari 2024 på grund av att det saknades en specifik begäran från kommissionen och på grund av begränsade personalresurser. Kommissionen beslutade också att inte gå i spetsen för detta initiativ och vidtog inga andra åtgärder (t.ex. att själv skapa en resultattavla eller utfärda rekommendationer). Vi noterar dock att i de senaste uttalandena och slutsatserna från Eurogruppen och rådet⁴³ framhålls ett förnyat engagemang för detta initiativ.

103 Redan innan initiativen med resultattavlan och spårningen inleddes hade kommissionen vart tredje år offentliggjort två rapporter som berörde pensioner: en om pensionernas tillräcklighet (sedan 2012) och en om åldrandet i EU (sedan 2006)⁴⁴. Båda innehåller relevant information om pensionssystemens struktur i medlemsstaterna. Vi konstaterade dock att dessa rapporter inte innehöll någon fullständig översikt över systemen, inklusive viktig information om tjänstepensionsinstitut.

⁴² Eiopa, *Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data* och *Technical advice on the development of Pension Tracking Systems*, 1.12.2021.

⁴³ Extra möte i Europeiska rådet – *Slutsatser från april 2024* och *Rådets slutsatser om pensionernas tillräcklighet*, juni 2024.

⁴⁴ Europeiska kommissionen, *The 2024 pension adequacy report* och *2024 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*.

104 Med tanke på den nuvarande och förväntade demografiska utvecklingen och dess inverkan på arbetsmarknaden är det viktigt att människor har tillgång till omfattande pensionsinformation när de närmar sig pensioneringen. Denna öppenhet är också viktig för regeringarna, för att de ska kunna hantera pensionssystemens hållbarhet och säkerställa offentligfinansiell stabilitet. Pensionsspårningssystem och resultattavlor ger värdefulla insikter om pensionernas tillräcklighet och hållbarhet, vilket gör det möjligt för offentliga myndigheter att identifiera och åtgärda brister i ett tidigt skede.

Andra EU-initiativ för att främja pensionssystemens hållbarhet och det individuella pensionssparandet var blygsamma i omfattning

105 I sin årsrapport som offentliggjordes 2024 underströk Europeiska finanspolitiska nämnden än en gång den demografiska utvecklingens inverkan på pensionssystemens hållbarhet liksom dess offentligfinansiella konsekvenser⁴⁵. Något som, bland mycket annat, framgår av denna rapport är att pensionernas tillräcklighet också kan föranleda allvarlig social oro som riskerar att undergräva EU:s modell för en social marknadsekonomi.

106 Sedan 2011 har kommissionen utfärdat nästan 450 pensionsrelaterade landsspecifika rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen⁴⁶. Under den period som omfattas av denna revision gjordes 29 sådana rekommendationer (se *[bilaga VII](#)*). Dessa rekommendationer var inriktade på pensionssystemens finansiella hållbarhet snarare än på pensionernas tillräcklighet. Närmare bestämt har sedan 2019 endast två pensionsrelaterade rekommendationer gällt tjänstepensioner. Dessa rekommendationer var riktade till endast en medlemsstat: Nederländerna. Kommissionen bedömde att betydande framsteg hade gjorts med deras genomförande i slutet av 2024.

⁴⁵ Europeiska finanspolitiska nämndens *årsrapport från 2024*, ruta 5.1.

⁴⁶ 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.

107 Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens får medlemsstaterna finansiering kopplad till åtgärder som tar itu med alla eller en betydande del av utmaningarna i deras landsspecifika rekommendationer för 2019/2020. Även om inga politikområden inom faciliteten för återhämtning och resiliens direkt berör pensioner har medlemsstaterna tagit upp 26 åtgärder inom ramen för faciliteten som rör deras pensionssystem. Fem av dessa åtgärder, som är olika omfattande och djupgående, avser tjänstepensioner (två i Cypern och en vardera i Tyskland, Spanien och Nederländerna; se exempel i [ruta 4](#)). De faktiska offentligfinansiella effekterna av dessa reformer kommer att bli uppenbara först på längre sikt.

Ruta 4 – Exempel på åtgärder inom faciliteten för återhämtning och resiliens som rör tjänstepensioner

Tyskland: Utveckling av en digital portal för pensionsöversikter där man kan få information om sin individuella pension från alla tre pelarna och förstå vilka åtgärder man eventuellt behöver vidta.

Nederländerna: Genomförande av pensionsreformer för ökad rättvisa, inbegripet ikraftträdandet av den lag som reformerar systemets andra pelare och avskaffar den systematiska omfördelningen mellan olika åldersgrupper (tillräcklig pension för alla generationer).

Källa: Europeiska revisionsrätten.

108 Kommissionen och Eiopa har vidtagit andra åtgärder för att förbättra den finansiella kompetensen (se [bilaga VIII](#)). Åtgärderna var blygsamma till sin omfattning, på grund av EU:s begränsade behörighet på områdena pensioner och utbildning, och de var inte specifikt inriktade på tjänstepensionsplaner. Som en del av 2020 års handlingsplan för kapitalmarknadsunionen har kommissionen också undersökt och främjat automatisk anslutning till pensionsplaner.

Slutsatser och rekommendationer

109 Vi drar slutsatsen att de åtgärder som vidtagits av kommissionen och Eiopa, mot bakgrund av deras tilldelade ansvarsnivå, hittills inte har varit ändamålsenliga när det gäller att fördjupa den inre marknaden för tjänstepensioner, stärka rollen för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut eller utveckla en paneuropeisk privat pensionsprodukt.

110 Mer i detalj konstaterade vi följande:

- Tjänstepensionsinstitutens gränsöverskridande verksamhet är fortfarande minimal och koncentrerad till ett fåtal medlemsstater, där tjänstepensioner redan varit etablerade traditionellt. Detta beror främst på faktorer som ligger utanför EU:s ansvarsområde (däribland nationell social-, arbetsmarknads- och skattelagstiftning) och utom räckhåll för vad lagstiftningsinitiativ på EU-nivå för närvarande kan uppnå.
- Den paneuropeiska privata pensionsprodukt (PEPP) som föreslagits av kommissionen har varken visat sig vara ett gångbart pensionssparalternativ för EU:s invånare eller lockat till sig intresse från sparinstitut, främst på grund av avsaknaden av skatteincitament, kostnadstaket på 1 % och att det finns alternativ.
- Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens (Eiopa) insatser för att främja tillsynskonvergens och öka medlemmarnas skydd har inte varit helt ändamålsenliga. Detta beror på att Eiopa verkar inom en rättslig ram för ”minimiharmonisering” och på att de nationella behöriga myndigheterna inte utnyttjar Eiopas initiativ.
- Eiopas bedömning av tjänstepensionsinstitutens specifika risker och systemrisker har förbättrats men är fortfarande ofullständig.
- Kommissionens och Eiopas initiativ för att öka öppenheten och allmänhetens kunskap om pensionsprodukter, liksom för att öka människors finansiella kompetens i fråga om tjänstepensioner, har varit begränsade i räckvidd och omfattning.

111 Kommissionen gick vidare med sina lagstiftningsförslag till det reviderade tjänstepensionsdirektivet och till PEPP-förordningen utan tillräckliga bevis, vilket också påpekats av nämnden för lagstiftningskontroll. Dessutom finns det fortfarande problem med utformningen av båda rättsakterna. I synnerhet har det andra tjänstepensionsdirektivet lett till högre lagstadgade krav för tjänstepensionsinstituts gränsöverskridande verksamhet jämfört med inhemska tjänstepensionsplaner. Baserat på våra granskningsresultat anser vi att det inte går att göra betydande framsteg i utvecklingen av en inre marknad för tjänstepensioner genom att förlita sig på gradvisa förändringar inom den nuvarande ramen för minimiharmonisering.

112 Slutligen har kommissionen inte infört någon lämplig ram för prestationsövervakning med indikatorer för att kunna bedöma ändamålsenligheten i det andra tjänstepensionsdirektivet. Kommissionen missade också tidsfristen för efterhandsutvärderingen av direktivet på grund av kraftiga förseningar i införlivandet. Kommissionen har därför ingen överblick över varför målen inte har uppnåtts. En utvärdering av PEPP-förordningen är planerad först till mars 2027 (se punkterna [31–51](#)).

Rekommendation 1 – Tidigarelägg slutdatumet för bedömningen av orsakerna till det låga utnyttjandet av den paneuropeiska privata pensionsprodukten och vidta lämpliga åtgärder

Kommissionen bör tidigarelägga slutdatumet för sin bedömning av skälen till att PEPP-produkten inte utnyttjas och besluta om man ska gå vidare med PEPP-projektet på EU-nivå eller ändra eller lägga ner det.

Måldatum för genomförande: december 2025.

113 Även om det andra tjänstepensionsdirektivet har lett till förbättrade företagsstyrningsstandarder och stärkt vissa tillsynsbefogenheter för de nationella behöriga myndigheterna, drar vi slutsatsen att dess genomförande och efterlevnad varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. De flesta nationella behöriga myndigheter värdesätter flexibiliteten att kunna gå längre än de minimistandarder som fastställs i direktivet och kompletterar ofta dessa krav i sin nationella lagstiftning. Vissa nationella behöriga myndigheter befinner sig fortfarande i ett tidigt skede av införandet av en riskbaserad metod, vilket ytterligare bidrar till skillnader i tillsynsramen. Dessa skillnader är en följd av valet av rättsligt instrument – ett direktiv som medlemsstaterna måste införliva i sin nationella lagstiftning i motsats till en förordning som är direkt tillämplig – liksom inriktningen på minimiharmonisering. Avsaknaden av ett aktsamhetskrav och otillräckliga åtgärder för att hantera intressekonflikter och klagomål från medlemmar utgör dessutom stora brister i tillsynsramen. Vidare påverkar ytterligare problem, bland annat bristen på regelbunden tillsynsrapportering, kvaliteten och enhetligheten i tillsynen i hela EU (se punkterna [52–64](#)).

114 Slutligen infördes inte som planerat vid översynen av tjänstepensionsdirektivet tillräckligt kraftfulla skyddsåtgärder mot regelarbitrage (se punkterna [65–68](#)).

Rekommendation 2 – Stärk tillsynsramen för tjänstepensionsinstitut

Vid översynen av det andra tjänstepensionsdirektivet bör kommissionen tillgodose behovet av en stärkt tillsynsram genom att

- a) ändra befintliga tillsynskrav så att de fullt ut återspeglar de särskilda risker som är förknippade med avgiftsbestämda planer; detta bör inbegripa införande av en uttrycklig aktsamhetsprincip (inbegripet målet att ge tillräcklig avkastning) och ytterligare skyddsåtgärder mot intressekonflikter samt inrättande av en tydlig ram för hantering av klagomål,
- b) höja minimistandarderna och kvaliteten på tillsynen samt införa uttryckliga skyddsåtgärder för att minska risken för regelarbitrage.

Måldatum för genomförande: vid översynen av det andra tjänstepensionsdirektivet.

115 Eiopas ansträngningar för att öka tillsynskonvergensen inom EU hindras av det faktum att Eiopa inte har rätt att föreslå tekniska standarder och i begränsad omfattning använder de övriga verktyg som står till dess förfogande. När det gäller de verktyg som Eiopa har använt har utnyttjandet varit lågt från de nationella behöriga myndigheternas sida. De utmaningar som följer av att EU:s rättsliga ram är inriktad på ”minimiharmonisering” och att de nationella pensionssystemen är så pass olika har ytterligare begränsat effekterna av Eiopas insatser. Eiopa har fastställt ändamålsenliga tillsynsprinciper, men fokus och resurser är främst inriktade på försäkringssektorn som en direkt återspeglning av Eiopas nuvarande mandat. Eiopa har inte heller gjort någon fullständig bedömning av ändamålsenligheten i sina initiativ för att främja tillsynskonvergens (se punkterna [69–78](#)).

Rekommendation 3 – Se över ändamålsenligheten hos verktygen och prioritera dem med störst inverkan på tillsynskonvergensen

Eiopa bör bygga vidare på de inledande utvärderingarna av det andra tjänstepensionsdirektivet och se över ändamålsenligheten hos de verktyg som används för att identifiera brister och prioritera de mest verkningsfulla instrumenten (inbegripet riktlinjer, rekommendationer och förfarandet vid överträdelser av unionsrätten) i sitt framtida arbete.

Måldatum för genomförande: 2027.

116 Eiopas publikationer ger en solid grund för förståelsen av de systemriskerna som tjänstepensionsinstituterna är exponerade för, men de analyserar inte specifikt hur dessa risker påverkar den långsiktiga reala nettoavkastningen. Eiopa bedömer inte heller om tjänstepensionsinstituterna kan generera avkastning som överstiger inflationen och därmed tillgodose pensionärernas behov, och de täcker inte in tillräckligt långa perioder för de tidshorisonter som är relevanta för tjänstepensionsplaner (se punkterna [79–83](#)).

117 Stresstester har genomförts regelbundet, och Eiopas förfaranden för att genomföra dem är väl utvecklade och fungerar ändamålsenligt. Vi noterade dock brister i det klimatstresstest som genomfördes 2022 och som var det första i sitt slag. Vi anser därför att detta stresstest inte var helt ändamålsenligt för att hitta sårbarheter i tjänstepensionsinstitutens portföljer till följd av klimatförändringsrisker (se punkterna [84–87](#)).

Rekommendation 4 – Förbättra bedömningen av systemriskers inverkan på tjänstepensionsinstitut

För att förbättra sin bedömning av systemrisker för tjänstepensionsinstitut bör Eiopa

- a) där så är lämpligt, rapportera om de effekter som de identifierade systemriskerna och marknadstrenderna har på finansieringsnivåerna och på tjänstepensionsinstitutens förmåga att generera avkastning som överstiger inflationen med beaktande av de långsiktiga perspektiven,
- b) säkerställa att framtida klimatstresstester omfattar ytterligare viktiga parametrar och antaganden för sektorn (t.ex. fysiska risker och allvarigare inflationseffekter) som är trovärdiga och tillräckligt allvarliga för att det ska gå att bedöma systemriskernas inverkan på tjänstepensionsinstituten.

Måldatum för genomförande: a) 2026 och b) inför nästa klimatstresstest.

118 Kommissionens och Eiopas åtgärder för att förbättra människors förståelse av sina pensioner har varit blygsamma, delvis på grund av EU:s begränsade behörighet på detta område. På individnivå har Eiopas modeller för pensionsbesked för att hjälpa tjänstepensionsinstitutens medlemmar och förmånstagare att förstå sin pensionsstatus inte utnyttjats av de nationella behöriga myndigheterna. Dessutom är tillgången till uppgifter begränsad. Därför ger Eiopas informationsverktyg, som främst är anpassade till försäkringsmarknaden, inte tillräcklig insyn i kostnader och avkastning för tjänstepensionsinstitutets medlemmar och förmånstagare (se punkterna [88–96](#)). Andra EU-initiativ för att öka den finansiella kompetensen tog inte specifikt upp tjänstepensioner eller hade begränsad effekt (se punkt [108](#)).

Rekommendation 5 – Förbättra insynen vad gäller tjänstepensionsinstitutens kostnader och avkastning

Eiopa bör systematiskt samla in, analysera och offentliggöra jämförbara uppgifter om tjänstepensionsinstitutens kostnader och avgifter, tidigare resultat och risker avseende valuta för pengarna i alla medlemsstater.

Måldatum för genomförande: 2026.

119 Kommissionens politiska initiativ för att skapa en heltäckande överblick över och jämförbarhet mellan pensioner i EU har hittills haft begränsad framgång. Det råder brist på information och insyn i fråga om pensioner, både för enskilda personer och på nationell nivå. I oktober 2024 hade kommissionen bara påbörjat den inledande fasen för den europeiska spårningstjänsten för pensioner, och den har inte vidtagit några uppföljningsåtgärder när det gäller den europeiska resultattavlan för pensioner sedan dess. Dessa verktyg möjliggör en heltäckande och EU-omfattande överblick över pensionssystemen och belyser befintliga pensionsunderskott i medlemsstaterna. Korrekta och transparenta uppgifter är nödvändiga för att välgrundade beslut ska kunna fattas på både nationell nivå och EU-nivå. Tjänstepensioner behandlas endast i begränsad omfattning i de landsspecifika rekommendationer som utfärdas som en del av den europeiska planeringsterminen och i åtgärderna i de nationella återhämtnings- och resiliensplanerna (se punkterna [97–107](#)).

Rekommendation 6 – Öka insynen när det gäller pensioner genom att göra framsteg med initiativen för pensionsspårningssystem och resultattavlor

Kommissionen bör förbättra insynen i uppgifterna om pensionsunderskott, både för enskilda personer och på nationell nivå, genom att följa upp sina politiska åtgärder i fråga om pensionsspårningssystem och resultattavlor.

Måldatum för genomförande: december 2025.

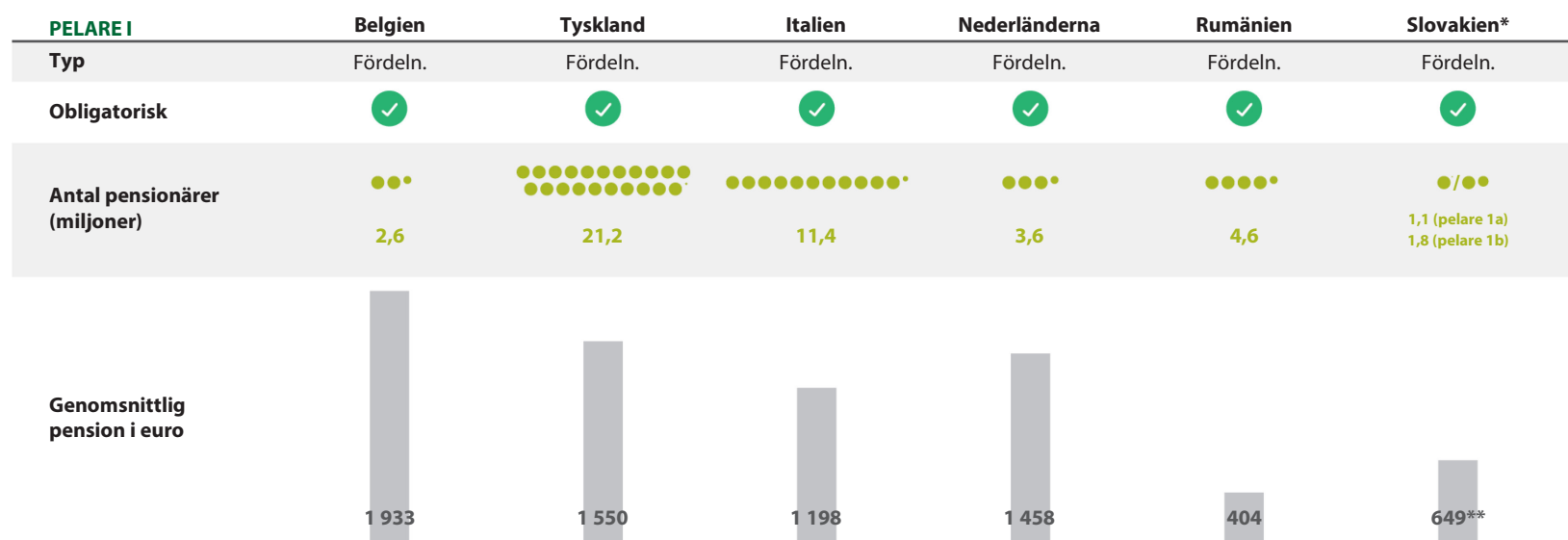
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Mihails Kozlovs som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 april 2025.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Översikt över pensioner inom pelarna I och II i ett urval om sex medlemsstater (2023)



Anm.: Fördeln. – Pensionssystem som bygger på fördelningsprincipen

* I Slovakien: Statlig pension inom pelare I (1a) och privat pension inom pelare II (1b, obligatorisk med automatisk anslutning men med möjlighet att välja bort medlemskapet inom två år) har här slagits samman inom pelare I i presentationssyfte.

** I Slovakien: Siffran avser endast genomsnittlig pension från statliga pensioner inom pelare I (den inbegriper inte de förmånsbelopp som betalas från privata pensioner inom pelare II).

PELARE II	Belgien	Tyskland	Italien	Nederländerna	Rumänien	Slovakien*
Obligatorisk	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Egenskaper	Pensionsåtaganden (kollektiva eller individuella) som förvaltas av tjänstepensionsinstitut och försäkringsföretag	"Pensionskassen" (tjänstepensionsinstitut), "Pensionsfonds" (tjänstepensionsinstitut) och planer för direktförsäkring	Avtalspensionsfonder, öppna pensionsfonder och redan befintliga pensionsfonder	Pensionsfonder och premiepensionsinstitut	Pensionsförvaltande företag	Företag som förvaltar kompletterande pensioner (tjänstepensionsinstitut)
Förvaldade tillgångar (i miljarder euro)	109	–	177,7	1 600**	25,5	3,5
Förvaldade tillgångar, enbart tjänstepensionsinstitut (i miljarder euro)	41,5	270,1	177,7	1 600	–	3,5
Antal personer som omfattas (miljoner)	4,5	16,6	6,7	11,0	8,2	0,9
Andel som täcks av tjänstepensionsinstitut	42 %	≈27 %	≈26 %	–	0	35,8 %
Tillämpligt regelverk	- Andra tjänstepensionsdirektivet - Nationell lagstiftning - Solvens II-direktivet	- Andra tjänstepensionsdirektivet - Nationell lagstiftning - Solvens II-direktivet	- Andra tjänstepensionsdirektivet - Nationell lagstiftning	- Andra tjänstepensionsdirektivet - Solvens II-direktivet	Nationell lagstiftning	Andra tjänstepensionsdirektivet
Typ av beskattning***	EET	EET	ETT	EET	EET	TTE

* I Slovakien: Tjänstepensionsplaner omfattas av pelare III (presenteras här inom pelare II) och är obligatoriska för vissa jobbkategorier.

** I Nederländerna: Försäkringsgivare tillhandahåller även pensioner inom pelare II på den nederländska marknaden, men det finns inga tillgängliga uppgifter om deras marknadsandelar. Den totala storleken på tjänstepensionsmarknaden är därför större än det angivna beloppet för tillgångar som förvaltas av tjänstepensionsinstitut.

*** Typ av beskattning:

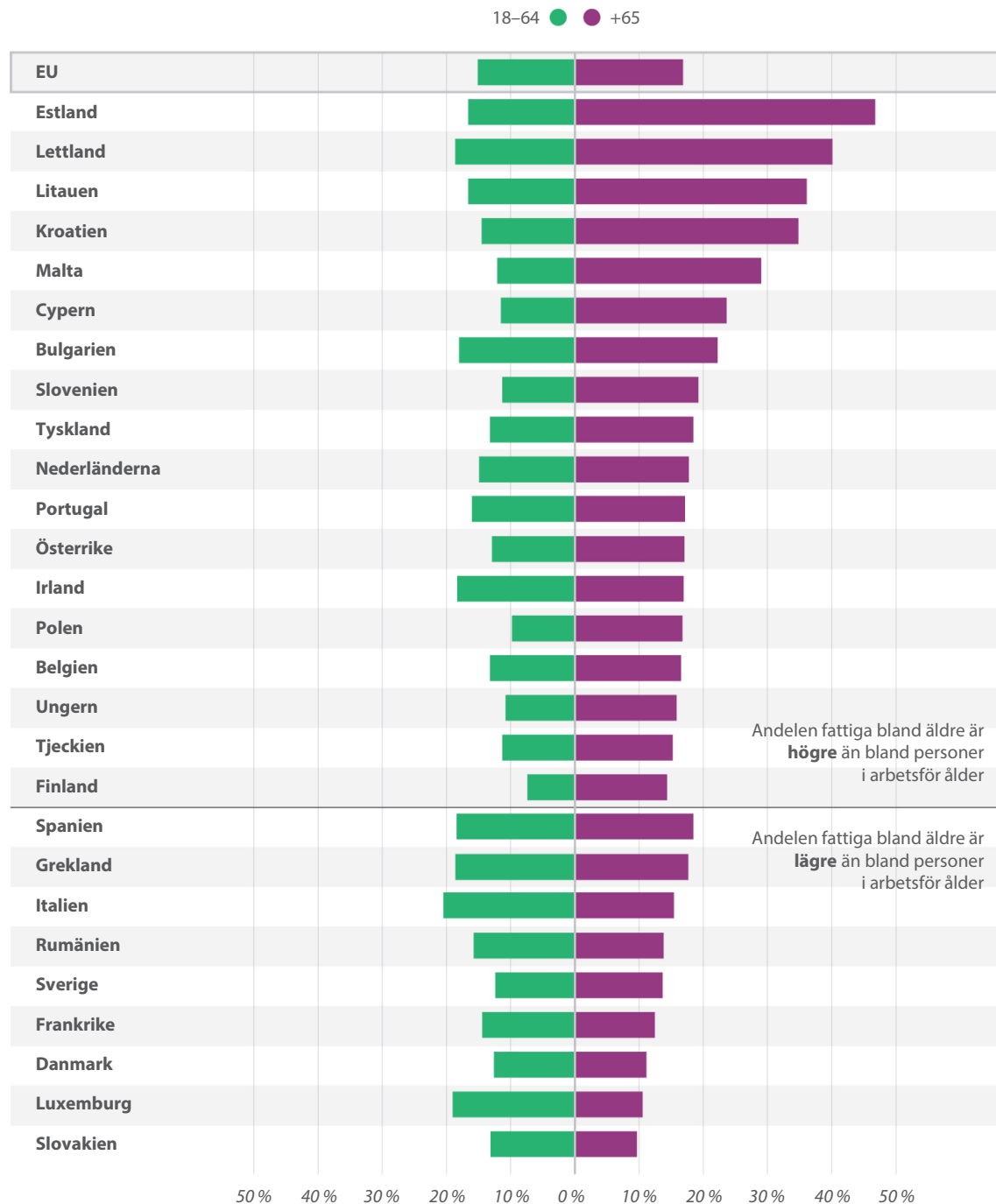
EET (exempt-exempt-taxed) – ingen skatt tas ut på pensionspremier, ingen skatt tas ut på pensionsinstitutens avkastning på investeringar och realisationsvinster, medan pensionsförmånerna beskattas som en del av den personliga inkomstskatten.

ETT (exempt-taxed-taxed) – ingen skatt tas ut på pensionspremier, medan skatt tas ut på pensionsinstitutens avkastning på investeringar och pensionsförmåner.

TTE (taxed-taxed-exempt) – skatt tas ut på pensionspremier och ränta, medan pensionsförmånerna är undantagna från skatt, och ekonomiska incitament tillämpas på beskattningen av pensionspremierna.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eiopa och de nationella behöriga myndigheterna.

Bilaga II – Andel personer som riskerar att drabbas av fattigdom efter ålder (2023)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från [Eurostat](#).

Bilaga III – Översikt över Eiopas instrument för tillsynskonvergens som används för tjänstepensionsinstitut

Verktyg	Yttranden till nationella behöriga myndigheter	Tillsynsutlåtanden	Sakkunnig- bedömningar	Förfarandet vid överträdelser av unionsrätten
Syfte	Åtgärda bristande konvergens i tillsynspraxis till följd av olika tolkningar av den rättsliga ramen	Åtgärda olikartad praxis på områden där reglerna är konkret definierade och där skillnaderna främst beror på olika tillsynspraxis	Göra en objektiv bedömning och jämförelse av vissa eller alla av de nationella behöriga myndigheternas verksamhet	Används när det föreligger en systemisk eller upprepad överträdelse av EU-lagstiftningen och överträdelsen har en betydande, direkt inverkan på Eiopas mål

Verktyg	Yttranden till nationella behöriga myndigheter	Tillsynsutlåtanden	Sakkunnig- bedömningar	Förfarandet vid överträdelser av unionsrätten
Rubrik (månad och år)	1. Opinion on the use of governance and risk assessment documents in the supervision of IORPs (yttrande om användningen av företagsstyrnings- och riskbedömningsdokument i tillsynen över tjänstepensionsinstitut) (juli 2019) 2. Opinion on the practical implementation of the common framework for risk assessment and transparency of IORPs (yttrande om det praktiska genomförandet av den gemensamma ramen för tjänstepensionsinstituts riskbedömningar och öppenhet) (juli 2019) 3. Opinion on the supervision of the management of operational risks faced by IORPs (yttrande om tillsynen över hanteringen av operativa risker för tjänstepensionsinstitut) (juli 2019) 4. Opinion on the supervision of the management of environmental, social and governance risks faced by IORPs (yttrande om tillsynen över hur risker avseende miljö, samhällsansvar och företagsstyrning hanteras av tjänstepensionsinstitut) (juli 2019) 5. Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs (yttrande om tillsynsrapporteringen av tjänstepensionsinstituts kostnader och avgifter) (oktober 2021) 6. Opinion on the supervision of long-term risk assessment by IORPs providing defined contribution schemes (yttrande om tillsynen över långsiktiga riskbedömningar av tjänstepensionsinstitut som tillhandahåller avgiftsbestämda planer) (oktober 2021)	Supervisory Statement on the sound practices within the registration or authorisation process of IORPs (tillsynsuttalande om sund praxis inom ramen för registrerings- eller auktoriseringsförfarandet för tjänstepensionsinstitut), inbegripet lämplighet för gräns-överskridande verksamhet (november 2020)	Peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs (sakkunnig-bedömning av tillsynspraxis med avseende på tillämpningen av aktsamhetsprincipen för tjänstepensionsinstitut) (första sakkunnig-bedömning april 2019 och uppföljning september 2023)	Recommendation to the Registrar of Institutions of Occupational Retirement Provision on actions necessary to comply with Directive (EU) 2016/2341 (rekommendation till tjänstepensionsinstituts registeransvariga om nödvändiga åtgärder för att följa direktiv (EU) 2016/2341) (december 2023)

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Bilaga IV – Exempel på kommentarer från medlemsstaterna om utmaningarna i Eiopas arbete med tillsynskonvergens



Anm.: Exempel på kommentarer från några av de 27 nationella behöriga myndigheter som svarade på vår enkät.

- Instämmer helt
- Ingen åsikt
- Instämmer inte alls

Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

Bilaga V – Eiopas stresstester – scenarier och utfall

År	Fokus	Scenario	Utfall
2015	Lågt ränteläge och ökad förväntad livslängd	Långvarigt låga räntor och ökad förväntad livslängd	Lyfte fram sårbarheter i förmånsbestämda och avgiftsbestämda planer och visade att många tjänstepensionsinstitut skulle ha svårt att uppfylla sina åtaganden vid långvarigt låga räntor.
2017	Motståndskraft mot ogynnsamma marknadsförhållanden	Chocker på EU:s aktiemarknader och fallande riskfria räntor	Visade på bristande finansiering i många tjänstepensionsinstitut och underströk potentiella effekter på realekonomin och finansmarknaderna. Justeringar för att återställa tjänstepensionsinstitutens hållbarhet skulle belasta yngre generationer på ett oproportionerligt sätt.
2019	Motståndskraft mot negativa marknadsscenarier och effekter av chocker	Plötslig omprövning av riskpremier och räntechocker för korta löptider, vilket ledde till högre avkastning och ökade kreditspreadar	Tjänstepensionsinstitutens finansiella situation påverkades kraftigt på kort sikt, vilket krävde ekonomiskt stöd från uppdragsgivande företag/andra säkerhetsmekanismer. Om dessa kortsiktiga effekter skulle bli permanenta skulle medlemmarnas framtida pensionsinkomster påverkas på lång sikt.
2022	Klimatscenario	Plötslig och oordnad omställning till klimatneutralitet med kraftigt stigande koldioxid- och energipriser	En betydande total minskning av tillgångarna med 12,9 % som till stor del uppvägs av minskade åtaganden på grund av stigande riskfria räntor.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Bilaga VI – Brister i regleringen av pensionsbesked och Eiopas åtgärder

Brister i regleringen av pensionsbesked i det andra tjänstepensionsdirektivet	Eiopas åtgärder
Bristande standardisering: ingen gemensam standard eller mall för pensionsbesked; alla relevanta uppgifter specificeras inte (exempelvis med hänsyn till skiftet från förmånsbestämda till avgiftsbestämda planer)	År 2018 utfärdade Eiopa en rapport om pensionsbeskedet som fastställde principer och gav vägledning om utformning och innehåll. Under 2020 utvecklade Eiopa två frivilliga modeller för pensionsbesked som var särskilt anpassade till avgiftsbestämda planer.
Ofullständig information om kostnader och avgifter: avsaknad av lagstadgade krav på kostnads- och avgiftsrapportering	År 2023 offentliggjorde Eiopa ett yttrande (först sju år efter det att kraven i fråga blev tillämpliga) med en problemanalys av hur tjänstepensionsinstitutens kostnader redovisas för deltagare.
Otillräcklig riskinformation: ofullständig kostnads- och avgiftsrapportering leder till brist på vägledning för rapportering om risker avseende valuta för pengarna	Pensionsbeskedsmodellerna omfattar risker avseende valuta för pengarna , vilket ger medlemmarna en tydligare förståelse av de potentiella risker som är förknippade med deras pensionsprodukter.
Inga uppgifter om resultat: inget krav på att pensionsbeskedet ska visa investeringsresultat eller en kort beskrivning av aktuella investeringsalternativ	Pensionsbeskedsmodellerna innehåller information om hur pensionspotten har förändrats under årens lopp och om avkastningen på investeringen.
Inga prognoser: ingen detaljerad vägledning om de antaganden som ska användas eller den specifika information som ska ingå i pensionsbeskedet	Pensionsbeskedsmodellerna innehåller prognoser som bygger på tre olika scenarier (uppskattning av pensionssparande under olika förhållanden), vilket hjälper medlemmarna att förstå hur mycket pengar de kan få ut vid pensioneringen.
Avsaknad av elektroniskt dokument: endast en papperskopia behöver tillhandahållas på begäran	Eiopa har betonat hur oerhört viktigt det är att digitalisera pensionsbeskedens format (och även tillhandahålla elektronisk information).

Källa: Europeiska revisionsrätten.

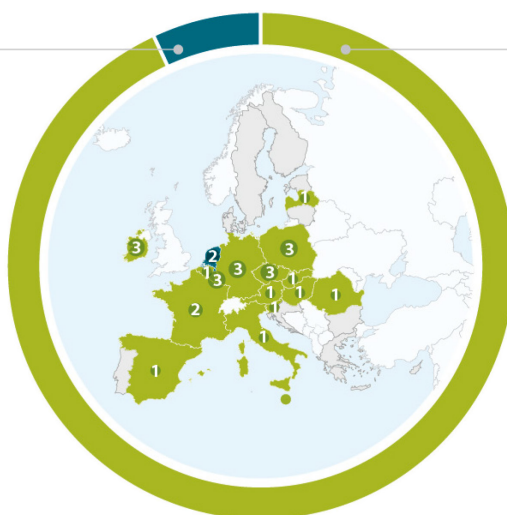
Bilaga VII – Landsspecifika rekommendationer 2019–2024 och åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens som rör pensioner

Landsspecifika rekommendationer som rör pensionssystem

Tjänstepensions-
relaterade reformer

2

Nederländerna



Hållbarhet, tillräcklighet
och pensionsålder

27

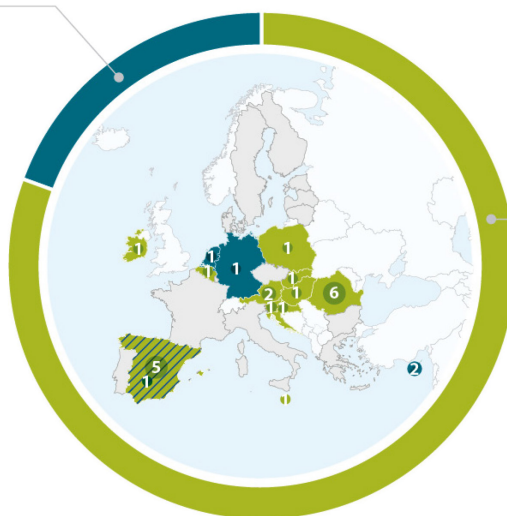
Österrike, Belgien, Tjeckien,
Tyskland, Spanien, Frankrike,
Ungern, Irland, Italien,
Luxemburg, Lettland, Malta,
Polen, Rumänien, Slovenien och
Slovakien

Åtgärder inom faciliteten för återhämtning och resiliens som rör pensionssystem

Tjänstepensions-
relaterade reformer

5

Cypern, Tyskland, Spanien
och Nederländerna



Hållbarhet, tillräcklighet
och pensionsålder

21

Österrike, Belgien, Spanien,
Kroatien, Ungern, Irland, Malta,
Polen, Rumänien, Slovenien och
Slovakien

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Bilaga VIII – EU:s pensionsrelaterade åtgärder avseende finansiell kompetens och automatisk anslutning

Område	Åtgärd och år	Ansvarig aktör	Ämne	Berör tjänstepensionsinstitut?
Finansiell kompetens	Två ramar för finansiell kompetens: en för vuxna (2022) och en för barn och ungdomar (2023)	Europeiska kommissionen	Båda dokumenten omfattar planering av pensionering och pensionsersättning, men berör inte uttryckligen tjänstepensioner eller kompletterande/alternativa lösningar till pensioner inom första pelaren.	Inte uttryckligen
Finansiell kompetens	En interaktiv karta över EES-ländernas nationella webbplatser för finansiell utbildning (2021)	Eiopa	En karta som konsumenterna kan använda för att lära sig mer om försäkrings- och pensionsprodukter i allmänhet	Inte uttryckligen
Automatisk anslutning	Bästa praxis för automatisk anslutning till pensionsplaner (2021)	Europeiska kommissionen	I dessa system ansluts berättigade anställda automatiskt till en pensionsplan men ges möjlighet att välja att inte delta.	Direkt

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Förkortningar

EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Eiopa: Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

PEPP-produkt: paneuropeisk privat pensionsprodukt.

Ordförklaringar

aktsamhetsprincipen: rättsprincip enligt vilken en person som förvaltar tillgångar av värde för en annan person eller andra personer måste investera försiktigt och i deras bästa intresse; pensionsinstitut förväntas agera rättvist och i överensstämmelse med medlemmarnas och förmånstagarnas bästa och hjälpa blivande medlemmar och förmånstagare att bedöma de val eller alternativ som de har tillgång till.

avgiftsbestämd pensionsplan: typ av pension som ger pensionsinkomst beroende av på förhand fastställda inbetalningar som gjorts och resultatet för de fonder där medlen investerats.

bättre lagstiftning: begrepp som vägleder EU:s politik och lagstiftning på grundval av principerna att lagstiftning bör leda till att målen uppnås till lägsta kostnad och vara utformad på ett transparent, evidensbaserat sätt med deltagande av EU-invånare och berörda parter.

den europeiska planeringsterminen: årlig cykel som utgör en ram för samordning av EU-medlemsstaternas ekonomiska politik och övervakning av framsteg.

diskonteringsränta: räntesats som används för att värdera pensionsrättigheter för enskilda personer och pensionsåtaganden för tillhandahållare av pensioner i dagens penningvärde.

effektivitet: det bästa förhållandet mellan de resurser som används, de verksamheter som bedrivs och de mål som uppnås.

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa): EU-byrå med ansvar för tillsyn och reglering av försäkrings- och tjänstepensionsverksamhet i EU:s medlemsstater.

Europeiska systemrisknämnden (ESRB): organ som ansvarar för tillsynen av EU:s finansiella system som helhet och från ett riskperspektiv.

fördelningsprincipen: metod för att finansiera pensioner där intäkter från löpande inbetalningar används för att betala löpande pensionsförmåner utan någon förskottsfinansiering av pensionsåtaganden.

förmånsbestämd pensionsplan: typ av pension som ger en på förhand fastställd pensionsinkomst baserad på lön och antalet arbetade år för en viss arbetsgivare.

hemlandets och värdlandets nationella behöriga myndigheter: som en allmän princip är de nationella behöriga myndigheterna i hemlandet ansvariga för tillsynen, medan de nationella behöriga myndigheterna i värdlandet har ansvar för att på olika sätt övervaka efterlevnaden av uppföranderegler, bland annat när det gäller information som ska lämnas till konsumenterna och insyn i villkoren.

konsekvensbedömning: en analys (på förhand) av de sannolika effekterna eller (i efterhand) av de faktiska effekterna av ett politiskt initiativ eller en annan åtgärd.

kontroll av överensstämmelse: en kontroll av att de relevanta bestämmelserna i ett EU-direktiv har återspeglats på ett korrekt sätt i de nationella införlivandeåtgärderna.

lagstadgade fonderade pensioner: lagstadgad pensionsplan där en del av deltagarnas sociala avgifter omvandlas till fonderade medel som vanligen förvaltas av godkända privata förvaltare.

nationell behörig myndighet: nationellt organ som ansvarar för tillsynen över en finansiell sektor såsom bank-, försäkrings- eller pensionssektorn.

paneuropeisk privat pensionsprodukt (PEPP-produkt): frivillig privat pensionsplan som gör det möjligt för EU:s invånare att fortsätta att spara även om de bosätter sig i ett annat EU-land.

pensionernas tillräcklighet: det koncept som beskrivs i kommissionens rapport om pensionernas tillräcklighet som offentliggörs vart tredje år; man skiljer mellan tre huvudaspekter av tillräcklighet: i) fattigdomsskydd, ii) inkomstbevarande och iii) pensionens varaktighet.

regelarbitrage: praxis att använda kryphål i regleringssystemen för att kringgå ogynnsamma bestämmelser.

risker avseende valuta för pengarna: när det gäller pensionsplaner, risker för att de pensionsprodukter som erbjuds på marknaden inte erbjuder rimliga pensionsförmåner.

riskfri ränta: den avkastning som en investerare skulle förvänta sig av en investering utan risk.

stresstestning: simulering för att bedöma ett finansinstituts förmåga att stå emot olika krisscenarier.

systemrisk: risk som påverkar en hel finansmarknad eller ett helt finansiellt system, och inte bara specifika deltagare.

tillsynskonvergens: process där man verkar för att de nationella behöriga myndigheterna i hela EU genomför och tillämpar harmoniserade (men inte enhetliga) regler på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt.

tillsynskrav: föreskrivna standarder och riktlinjer som syftar till att säkerställa finansinstitutens stabilitet och sundhet.

tjänstepensionsinstitut: finansinstitut som förvaltar en tjänstepensionsplan för en eller flera arbetsgivares räkning.

ändamålsenlighet: den omfattning i vilken eftersträlvade mål uppnås genom de verksamheter som bedrivs.

överträdelseförfarande: förfarande som innebär att kommissionen vidtar åtgärder i olika steg mot en EU-medlemsstat som inte uppfyller sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen.

Kommissionens svar

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

Eiopas svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV – Marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Mihails Kozlovs är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Mihails Kozlovs med stöd av Edite Dzalbe (kanslichef), Laura Graudina (attaché), Kamila Lepkowska (förstachef), Anna Ludwikowska (uppgiftsansvarig) samt Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner och Marc Hertgen (revisorer). Michael Pyper gav språkligt stöd. Dunja Weibel bidrog med grafiskt stöd.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2025

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du vidareutnyttjar revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjandet.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-5208-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/7498030	QJ-01-25-031-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5209-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/1978405	QJ-01-25-031-SV-N

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, [särskild rapport 14/2025](#) *Utvecklingen av kompletterande pensioner i EU – EU:s åtgärder är inte ändamålsenliga när det gäller att stärka tjänstepensionerna och inrätta en paneuropeisk privat pensionsprodukt*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025.

På grund av demografiska och offentligfinansiella utmaningar blir kompletterande pensioner allt viktigare för att säkra tillräckliga pensionsinkomster för EU:s invånare. Mot den bakgrunden har EU fastställt minimikrav för kompletterande pensioner som tillhandahålls av tjänstepensionsinstitut och inrättat en rättslig ram för en paneuropeisk privat pensionsprodukt. Vi konstaterade att ingen av dessa typer av pensioner hittills spelar någon större roll på marknaden för kompletterande pensioner. Vi rekommenderar att kommissionen och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) vidtar ytterligare åtgärder för att stärka dessa segment på marknaden. Dessutom rekommenderar vi att de förbättrar tillsynen över tjänstepensionsinstitut och ökar insynen när det gäller kostnader och avkastning för tjänstepensionsinstitutens medlemmar samt pensionsunderskott.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Sociala medier: @EUAuditors