EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.4.2023
COM(2023) 188 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om den aktuarmæssige balance i pensionsordningen for EU-tjenestemænd (EU-pensionsordningen) og de budgetmæssige virkninger af vedtægtens bilag XII

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL

om den aktuarmæssige balance i pensionsordningen for EU-tjenestemænd (EU-pensionsordningen) og de budgetmæssige virkninger af vedtægtens bilag XII

1. RETSGRUNDLAG

I henhold til artikel 14, stk. 1, i bilag XII til tjenestemandsvedtægten (vedtægten) skulle Kommissionen i 2022 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om den aktuarmæssige balance i pensionsordningen for EU-tjenestemænd (EU-pensionsordningen) og de budgetmæssige virkninger af vedtægtens bilag XII.

Denne rapport gennemfører ovennævnte bestemmelse ved at vurdere ordningens aktuarmæssige balance og analysere de budgetmæssige virkninger af bilag XII i perioden 2014-2021. Når det er muligt, og hvor det er relevant, omhandler rapporten også udviklingen fra 2022 og frem.

2. GRUNDLÆGGENDE TRÆK VED EU-PENSIONSORDNINGEN

2.1. Retsgrundlaget for EU-pensionsordningen

Det hedder som følger i artikel 83 i vedtægten:

- Udbetalinger i henhold til disse pensionsordninger[1] sker over Unionens budget.
- Medlemsstaterne skal tilsammen garantere udbetalingen af disse ydelser.
- Tjenestemændene bidrager med en tredjedel til finansieringen af ordningen.

Artikel 83a i vedtægten fastlægger, at balancen i pensionsordningen sikres gennem den pensionsberettigende alder og pensionsbidragssatsen. Den fastsætter også procedurer for de årlige og femårige ajourføringer af pensionsbidragssatsen.

Bilag XII til vedtægten omhandler de aktuarmæssige bestemmelser for beregning af bidragssatsen med henblik på at sikre, at ordningen er i balance.

2.2. Princippet med en fiktiv (virtuel) pensionskasse

EU-pensionsordningen er en fiktiv (virtuel) pensionskasse med nærmere fastsatte ydelser, hvor personalets bidrag har til formål at finansiere de fremtidige pensioner. Selv om der ikke findes nogen egentlig investeringsfond, anses det beløb, som ville være blevet opkrævet af en sådan pensionskasse, for at være blevet investeret i medlemsstaternes langfristede obligationer, og det er afspejlet i de pensionsforpligtelser, der er opført i årsregnskabet for

[1] De ydelser, der skal udbetales i henhold til EU-pensionsordningen, er fastsat i afsnit V, kapitel 3, og i bilag VIII til vedtægten. De ydelser, der udbetales i henhold til EU-pensionsordningen, omfatter alderspension, overførsler af pensionsrettigheder, fratrædelsesgodtgørelse, efterladtepension og invaliditetsydelser.

Den Europæiske Union. Medlemsstaterne garanterer tilsammen udbetalingen af ydelserne i henhold til artikel 83 i vedtægten og artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.

Da EU-pensionsordningen er udformet som en fiktiv pensionskasse, har personalets bidrag til formål at finansiere de fremtidige pensioner for bidragyderne. Bidragene dækker reelt omkostningerne til de pensionsrettigheder, der er erhvervet i et givet år, og de er på ingen måde knyttet til dette års pensionsudgifter. EU's retspraksis har bekræftet, at EU-pensionsordningen er en fiktiv pensionskasse, selv om det blev fastslået, at den også har nogle solidariske træk[2].

EU-pensionsordningen adskiller sig fra de fleste af medlemsstaternes pensionsordninger for offentligt ansatte, hvor bidragssatsen eller ydelserne tilpasses for at sikre, at der hvert år er balance mellem de opkrævede bidrag og pensionsudgifterne. I denne type ordninger, der knytter bidragene sammen med pensionsudgifterne i samme periode (løbende finansieringsordninger), dækkes forskellen over budgettet, hvis det ikke er muligt at opnå balance.

Den fiktive EU-pensionskasse vurderes både årligt og hvert femte år, som om der fandtes en virkelig pensionskasse, hvorved dens langsigtede bæredygtighed sikres yderligere.

2.3. Princippet om aktuarmæssig balance

Balancen i EU-pensionsordningen sikres regelmæssigt gennem ajourføringer af bidragssatserne og, hvor det er relevant, af den pensionsberettigende alder.

EU-pensionsordningen følger princippet om aktuarmæssig balance, hvor personalets årlige bidrag skal dække en tredjedel af de rettigheder, der er erhvervet i det pågældende år[3], og som svarer til de fremtidige pensioner, som det samme personale vil modtage efter pensionering, samt (på visse betingelser) invaliditetsydelser og efterladtepension og børnepension. De fremtidige pensionsydelser vurderes på hver referencedato[4], hvilket indebærer, at deres nutidsværdi beregnes ved hjælp af en diskonteringssats[5]. Denne beregning er en aktuarmæssig vurdering.

Pensionsbidragssatsen er den mekanisme, der sikrer balance i ordningen fra år til år. Den ajourføres automatisk, hvis den aktuarmæssige vurdering i henhold til artikel 83a i vedtægten viser, at dette er nødvendigt for fuldt ud at dække de pensionsrettigheder, der er erhvervet i et givet år. Når medarbejdere betaler den ajourførte bidragssats, erhverver de pensionsrettigheder for et givet år, som er beskyttet af princippet om velerhvervede rettigheder.

3. AKTUARMÆSSIG BALANCE I EU-PENSIONSORDNINGEN

Den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen sikres ved den årlige ajourføring af pensionsbidragssatsen og, hvor det er relevant, ajourføringen af pensionsalderen. Beregningsmetoden for pensionsbidragssatsen valideres af EU-medlemsstaternes nationale

---

2 Se f.eks. sag F-105/05Wils mod Parlamentet, præmis 85, og sag T-439/09, Purvis mod Parlamentet, præmis 45.

3 Jf. vedtægtens artikel 83, stk. 2.

4 31. december i år "n".

5 Pensionsbidragssatsen beregnes efter "projected unit credit"-metoden som foreskrevet af den internationale regnskabsstandard for den offentlige sektor IPSAS 39 "Employee benefits" (personaleydelser). Summen af de aktuarmæssige værdier af de rettigheder, som de bidragydende medarbejdere har erhvervet (benævnt "tjenesteomkostninger" i overensstemmelse med aktuarmæssig praksis), sammenholdes med den samlede årlige grundløn/ydelse med henblik på beregning af bidragssatsen.

eksperter og eksterne aktuarer (kapitel 3.1). Pensionsbidragssatsen svarer til forholdet mellem tjenesteomkostningerne[6] i år N og de samlede årlige grundlønninger/ydelser pr. 31. december det foregående år for samme befolkning. Til beregning af tjenesteomkostningerne anvendes en række parametre, og et komplet sæt demografiske og finansielle antagelser vurderes (kapitel 3.2). EU-pensionsordningens aktuarmæssige balance garanteres af pensionsbidragssatsen (kapitel 3.3) og pensionsalderen (kapitel 3.4).

3.1. Den tekniske gennemførelse af reglerne for opretholdelse af balancen i EU-pensionsordningen

Eurostat er den myndighed, der er ansvarlig for den tekniske gennemførelse af bilag XII til vedtægten.

Eurostat bistås af:

- nationale eksperter fra medlemsstaterne ("artikel 83-arbejdsgruppen", der mødes mindst én gang om året) vedrørende metodespørgsmål, der opstår i forbindelse med gennemførelsen af bilag XII
- en eller flere kvalificerede uafhængige eksperter ved udførelsen af de aktuarmæssige vurderinger af EU-pensionsordningen[7].

Dette system sikrer, at metodologien og resultaterne af de aktuarmæssige vurderinger af EU-pensionsordningen gennemgås og valideres korrekt. Dette er et centralt aspekt for processens robusthed.

3.1.1. Artikel 83-arbejdsgruppens aktiviteter i perioden 2014-2022

I perioden 2014-2022 har artikel 83-arbejdsgruppen holdt møde hvert år i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i vedtægten[8]. Artikel 83-arbejdsgruppen har gennemgået, drøftet og godkendt de metodologiske dokumenter, som Eurostat har udarbejdet.

De årlige møder i artikel 83-arbejdsgruppen har også deltagelse af observatører, der repræsenterer internationale organisationer såsom ISRP (den internationale tjeneste for vederlag og pensioner under de samordnede organisationer, herunder OECD, NATO, ESA, Europarådet), Den Europæiske Centralbank, Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Investeringsfond, Den Europæiske Patentmyndighed og Eurocontrol. Eurostat udveksler relevante oplysninger vedrørende aktuarmæssige spørgsmål med disse organisationer.

3.1.2. Vurderinger foretaget af den uafhængige ekspert

I overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, i bilag XII til vedtægten bistås Eurostat af en eller flere uafhængige eksperter i forbindelse med den metodologiske gennemførelse af det nævnte bilag og modelleringen og beregningen af alle relevante aktuarmæssige antagelser.

I overensstemmelse med resultaterne af offentlige udbud blev Eurostat bistået af:

- EY Actuaires Conseils i forbindelse med vurderingerne af EU-pensionsordningen i 2014-2016
- konsortiet Agilis S.A. og Prudential Ltd. i forbindelse med vurderingerne af EU-pensionsordningen i 2017-2022.

---

6 Summen af de aktuarmæssige værdier af de rettigheder, som de bidragydende medarbejdere har erhvervet (i aktuarmæssig praksis benævnt "tjenesteomkostninger").

7 Artikel 13, stk. 2, i bilag XII til vedtægten.

8 Artikel 13, stk. 4, i bilag XII til vedtægten.

I løbet af referenceperioden gennemgik og godkendte begge aktuarer metoden, beregningerne og rapporterne i relation til vurderingen af EU-pensionsordningen. Navnlig de elementer, der skulle indgå i beregningerne, såsom EU-pensionsordningens population og de aktuarmæssige antagelser, blev aftalt med disse eksterne eksperter.

Eurostat har i sine endelige vurderingsrapporter gennemført aktuarernes anbefalinger[9].

3.2. Parametre og aktuarmæssige antagelser

Reglerne for vurdering af den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen er fastsat i bilag XII til vedtægten. Bilaget fastsætter et system baseret på underliggende parametre og antagelser, som sikrer den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen.

3.2.1. Vedtægtsmæssige parametre

Det er værdier, der primært er knyttet til anvendelsen af vedtægten, herunder regler for beregning af pensionsydelser. Nogle af disse parametre ændrer sig afhængigt af en række forhold, der vedrører den enkelte tjenestemands situation. Bilag 1 indeholder en liste over de vigtigste vedtægtsbestemte parametre, der blev anvendt ved den seneste vurdering af pensionsordningen i 2022.

3.2.2. Aktuarmæssige antagelser

Aktuarmæssige antagelser er opdelt i demografiske og finansielle/økonomiske antagelser. Aktuarmæssige antagelser skal modelleres og estimeres i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i vedtægten og den bedste aktuarmæssige praksis.

Værdierne af de berørte aktuarmæssige antagelser aftales af nationale eksperter fra medlemsstaternes relevante myndigheder på de årlige møder i artikel 83-arbejdsgruppen.

I overensstemmelse med bestemmelserne i bilag XII til vedtægten og de afgørelser, der blev truffet af arbejdsgruppen, ajourføres nogle af disse antagelser (f.eks. dødelighedstabellen) i forbindelse med den femårige vurdering af ordningen, mens andre ajourføres hvert år. Den seneste femårige vurdering fandt sted i 2018.

3.2.2.1. Demografiske antagelser

De demografiske antagelser er et væsentligt element i beregningen af den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen. Med hensyn til de fremtidige pensionsydelser er de aktuarmæssige demografiske antagelser afgørende for at ajourføre befolkningens struktur, den gennemsnitlige pensionsalder og invaliditetstabellen i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 9 i bilag XII til vedtægten.

De vigtigste demografiske aktuarmæssige antagelser er:

- Dødelighedstabellerne: EU-overlevelsestabellen for 2018 (EULT), der er udviklet af Eurostat, er en fremadskuende tabel[10], som omfatter en tendens i den forventede

[9] Aktuarerne udfører uafhængige parallelle beregninger af pensionsbidragssatsen for EU-pensionsordningen og afgiver en aktuarudtalelse, som enten kan være "uden forbehold" eller "med forbehold" (sidstnævnte er tilfældet, når aktuarernes resultater afviger fra Eurostats resultater med mere end den accepterede væsentlighedstærskel på 3 %). I alle vurderingsrapporter vedrørende EU-pensionsordningen, der blev offentliggjort mellem 2014 og 2022, afgav aktuarerne en udtalelse "uden forbehold".

[10] De fremadskuende overlevelsestabeller, som Eurostat anvender, svarer til den aktuarmæssige bedste praksis, da de omfatter fremtidige ændringer i dødeligheden ved at tage hensyn til observerede og forventede ændringer i dødeligheden for EU-pensionsordningens population i løbet af dens levetid.

levetid inden for en tidshorisont på 20 år (samme længde som EU-pensionsordningens estimerede varighed ved slutningen af 2017) baseret på udviklingen i dødeligheden blandt EU-pensionsordningens population. EU-overlevelsestabellen for 2018 er således en overlevelsestabel baseret på en population, der er fuldt ud relevant for EU-pensionsordningen. Tabel 2 er et uddrag af EULT.

- De invaliditetstabeller, som Eurostat har udviklet, er baseret på tidligere iagttagelser.
- Den skønnede pensionsalder: I overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i bilag XII til vedtægten må det antages, at pensioneringerne vil finde sted efter en bestemt gennemsnitlig procentsats, der varierer afhængigt af datoen for den enkelte ansattes tiltrædelse af tjenesten.
- Sandsynligheden for, at den ansatte er gift på pensioneringstidspunktet.
- Koefficienterne for forældreløse børn og fraskilte ægtefæller osv.

Aktuarmæssige demografiske antagelser indgår i beregningen af de tjenesteomkostninger, på grundlag af hvilke pensionsbidragssatsen beregnes, for at sikre den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen. Bilag 3 indeholder listen over de demografiske antagelser, der blev anvendt ved den seneste vurdering af pensionsordningen i 2022.

3.2.2.2. Finansielle antagelser[11]

De aktuarmæssige finansielle antagelser, såsom den reelle diskonteringssats og den generelle lønvækst, har en betydelig indvirkning på, hvordan EU-pensionsordningen fungerer.

Den reelle diskonteringssats afspejler den gennemsnitlige realrentesats for medlemsstaternes langfristede offentlige gæld, mens den generelle lønvækst hænger sammen med den årlige ændring i lønskalaerne. I begge tilfælde anvendes et 30-årigt glidende gennemsnit af de tilsvarende satser[12]. I den årlige vurdering af EU-pensionsordningen i 2022 var værdierne af den reelle diskonteringssats og den generelle lønvækst henholdsvis 2,7 % og – 0,1 %.

Tabellen for individuel lønfremgang er en anden vigtig aktuarmæssig finansiel antagelse. Den individuelle lønfremgang afspejler virkningen af den lønstigning, der er knyttet til EU-ansattes karriereforløb som følge af forfremmelser og løntrin. Reformen af vedtægten i 2014 styrkede forbindelsen mellem lønklasse og stilling. F.eks. var adgangen til de højeste lønklasser i ansættelsesgruppe AD og AST stærkt begrænset. Desuden blev der indført en ny personalekategori: sekretærer og kontorpersonale (AST/SC). Denne udvikling afspejles i den individuelle lønfremgang.

Bilag 4 indeholder en liste over de finansielle antagelser, der blev anvendt ved den seneste pensionsvurdering i 2022, samt en følsomhedsanalyse af variationen i disse antagelser.

3.3. Gennemførelse af princippet om aktuarmæssig balance

Balancen i EU-pensionsordningen sikres gennem ajourføringer af pensionsbidragssatsen i henhold til bestemmelserne i bilag XII til vedtægten og, hvor det er relevant, pensionsalderen. I lyset heraf er EU-pensionsordningen pr. definition altid i aktuarmæssig balance. Mens pensionsalderen kan ajourføres hvert femte år, vurderes pensionsbidragssatsen hvert år af Eurostat.

Vedtægten fastsætter et system til ajourføring af pensionsbidragssatsen baseret på to tærskler: en tærskel for "gulvet" og en for "loftet". Gulvtærsklen henviser til minimumsforskellen

[11] Undertiden benævnt "økonomiske aktuarmæssige antagelser".

[12] Artikel 10 og 11 i bilag XII til vedtægten.

mellem den gældende sats og den sats, der er nødvendig for at opretholde den aktuarmæssige balance (0,25 point). Denne bestemmelse reducerer på den ene side i betydelig grad den administrative byrde ved kun at ajourføre pensionsbidragssatsen, når ændringerne heraf i væsentlig grad vil påvirke den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen, og den sikrer på den anden side, at pensionsbidragssatsen forbliver stabil og forudsigelig for personalet. Loftstærsklen fastsætter, at pensionsbidragssatsen ikke må ajourføres med mere end et procentpoint over eller under den gældende sats for det foregående år. Denne bestemmelse sikrer, at personalet beskyttes mod pludselige ændringer af pensionsbidragssatsen i korte perioder, og at bidraget til EU-budgettet forbliver relativt stabilt.

Bilag 5 viser, at EU-pensionsordningen har været i aktuarmæssig balance i hele perioden 2014-2022. Saldoen blev sikret ved Eurostats årlige vurderinger af EU-pensionsordningen og den deraf følgende ændring af pensionsbidragssatsen, dvs. pensionsbidragssatsen svarer til en tredjedel af forholdet mellem de samlede tjenesteomkostninger og den samlede sum af de årlige grundlønninger/ydelser. Desuden virkede det ikke til, at forskellen mellem den beregnede og anvendte pensionsbidragssats havde væsentlige konsekvenser, og derfor forblev EU-pensionsordningen i aktuarmæssig balance.

3.4. Vurdering af den pensionsberettigende alder

Systemet med regelmæssige vurderinger af den pensionsberettigende alder, der blev fastsat af medlovgiveren i 2014, sikrer også EU-pensionsordningens bæredygtighed. Ved at etablere en klar forbindelse mellem EU-ansattes forventede levetid og pensionsberettigende alder sikrer vedtægten, at EU-pensionsordningen er tilstrækkelig i lyset af en generelt aldrende befolkning.

Den normale pensionsalder, der defineres som den alder, der gør det muligt for de ansatte at gå på pension uden sanktioner, er fastsat til 66 år i vedtægten. I henhold til artikel 77, stk. 7, i vedtægten skal den pensionsberettigende alder vurderes hvert femte år på grundlag af en rapport fra Kommissionen, der vurderer udviklingen i den pensionsberettigende alder for offentlige ansatte i medlemsstaterne og udviklingen i den forventede levetid for tjenestemænd i EU-institutionerne.

I sin vurdering fra 2021 af den pensionsberettigende alder[13] bemærkede Kommissionen, at den forventede levetid for EU-pensionsordningens population, som vurderet i Eurostats overlevelsestabeller, ikke var steget væsentligt. Desuden er EU-tjenestemændenes pensionsberettigende alder i den højere ende sammenlignet med de pensionsberettigende aldre, der gælder hos EU-medlemsstaternes offentlige tjenester. Som følge heraf blev det i denne rapport konkluderet, at den nuværende pensionsberettigende alder på 66 år for EU-ansatte var passende og svarede til de højeste standarder, der gælder hos medlemsstaternes nationale offentlige tjenester.

4. DE BUDGETMÆSSIGE VIRKNINGER AF EU-PENSIONSORDNINGEN

4.1. Baggrund

4.1.1. Den historiske baggrund for EU-pensionsordningen

I 1960'erne besluttede Rådet, at personalets bidrag ikke skulle placeres i en egentlig pensionskasse, men i stedet krediteres EU-budgettet på det tidspunkt, hvor de blev opkrævet,

[13] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 77 i tjenestemandsvedtægten — COM(2021) 94.

og anvendes i overensstemmelse med budgetmyndighedens beslutninger, dvs. at de ikke afsættes til noget bestemt politikområde.

Samtidig besluttede Rådet, at arbejdsgiverens andel af bidraget ikke ville blive opkrævet. I stedet forpligtede EU's institutioner sig til at betale fremtidige pensionsydelser (der skal afholdes over Unionens budget), når de ansatte går på pension. Selv om der ikke findes nogen egentlig investeringsfond, anses det beløb, som ville være blevet opkrævet af en sådan pensionskasse, for at være blevet investeret i medlemsstaternes langfristede obligationer, og det er afspejlet i de pensionsforpligtelser, der er opført i årsregnskabet for Den Europæiske Union.

Da medlemsstaterne i fællesskab garanterer udbetalingen af ydelserne i henhold til artikel 83 i vedtægten og artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, låner budgettet reelt disse penge fra medlemmerne af ordningen til gengæld for en garanti for betaling af fremtidige ydelser.

4.1.2. Oprettelse af en egentlig pensionskasse

Kommissionen har i 2012 undersøgt fire muligheder for at oprette en egentlig pensionskasse for EU-institutionerne[14]. Hver mulighed medførte forskellige omkostninger afhængigt af den planlagte overgang. I 2013 besluttede medlovgiveren imidlertid, da man blev enige om en reform af vedtægten i 2014, at opretholde princippet om en teoretisk pensionskasse for EU-institutionerne.

For at oprette en egentlig pensionskasse vil EU-budgettet skulle overføre en del af EU-pensionsordningens forpligtelser til pensionskassen. Imidlertid er forpligtelsernes nutidsværdi, beregnet på grundlag af de seneste rentesatser, meget ugunstig for et sådant skift. Desuden vil oprettelsen af en egentlig pensionskasse nødvendigvis øge de årlige pensionsudgifter og reducere indtægterne til EU-budgettet. I lyset af de nuværende disponible midler under den flerårige finansielle ramme (FFR) er en sådan tilgang derfor ikke mulig. Selv hvis der var blevet oprettet en egentlig pensionskasse, kunne de finansielle markeders volatilitet desuden rejse tvivl om muligheden for at investere en sådan pensionskasses reserve.

4.2. EU-pensionsordningens population

4.2.1. Tjenstgørende personale

4.2.1.1. Personaleudvikling

I den interinstitutionelle aftale af 2. december 2013[15] nåede EU-institutionerne til enighed om en nedskæring på 5 % af stillingerne i de respektive stillingsfortegnelser. I 2017 bekræftede Den Europæiske Revisionsret, at alle EU-institutioner og -agenturer gennemførte personalenedskæringen på 5 % mellem 2013 og 2017, om end med visse forsinkelser[16].

Samtidig bevilgede budgetmyndigheden, som Revisionsretten allerede bemærkede i 2017, nye stillinger og bevillinger til ansættelse af kontraktansatte til institutionerne, organerne og agenturerne inden for rammerne af den årlige budgetprocedure. Disse stillinger blev primært stillet til rådighed for at tage højde for de yderligere opgaver, der er tildelt EU-institutionerne

---

14 Rapport fra Kommissionen til Rådet om pensionsordningen for tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union, COM(2012)37 final.

15 Interinstitutionel aftale af 2. december 2013 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning.

16 Den Europæiske Revisionsrets kortfattede sagsgennemgang om gennemførelsen af nedskæringen af stillinger på 5 %.

(dette forklarer den betydelige stigning i antallet af stillinger, der tildeles agenturer), samt Kroatiens tiltrædelse.

Mens Kommissionens personale således faldt en smule mellem 2014 og 2021, steg den samlede mængde af tjenstgørende personale i EU-institutionerne fra 58 567 til 66 120 (bilag 6). Stigningen skyldes hovedsagelig forvaltningsorganerne, de decentrale agenturer og fællesforetagenderne som følge af budgetmyndighedens beslutninger om at udvide visse aktivitetsområder (f.eks. Frontex) og oprette nye organer og agenturer, f.eks. Den Fælles Afviklingsinstans[17], Den Europæiske Anklagemyndighed[18], Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed[19] og Det Europæiske Forvaltningsorgan for Sundhed og Det Digitale Område[20].

4.2.1.2. De ansattes sammensætning

Den stigning i antallet af ansatte, der er konstateret i agenturer og andre organer, påvirker den samlede sammensætning af EU-ansatte ved at øge andelen af midlertidigt ansatte og kontraktansatte. Disse ansatte har, uanset arten af deres kontrakter, lavere løn og/eller langsommere karrieremuligheder end tjenestemændene. Desuden er kontraktansatte omfattet af en anden lønskala end tjenestemænd[21], og deres pensionsrettigheder tilpasses, hvis de bliver tjenestemænd[22].

Både 2004- og 2014-reformerne af vedtægten var genstand for overgangsbestemmelser, eftersom pensionsrettighederne er beskyttet i henhold til princippet om velerhvervede rettigheder. Ved at fastsætte overgangsregler i henhold til bilag XIII til vedtægten fastsatte medlovgiveren, at tre grupper af ansatte skulle eksistere side om side. Selv om den årlige pensionsbidragssats for eksempel er på 1,8 % for personale ansat efter den 1. januar 2014, er den på 1,9 % for personale ansat mellem den 1. maj 2004 og den 31. december 2013 og på 2 % for personale ansat indtil den 30. april 2004.

Siden reformen af vedtægten i 2014 er andelen af tjenstgørende personale, der er omfattet af reglerne fra før 2004, faldet fra 36 % til 19 %, mens den andel af det tjenstgørende personale, der er omfattet af de regler, der har været gældende siden den 1. januar 2014, udgør næsten 48 % (bilag 7).

---

17 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010.

18 Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (EPPO).

19 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1149 af 20. juni 2019 om oprettelse af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed, om ændring af forordning (EF) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 og (EU) 2016/589 og om ophævelse af afgørelse (EU) 2016/344.

20 De fleste decentrale agenturer oprettes enten af Rådet på grundlag af artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde eller af Parlamentet og Rådet på grundlag af en særlig traktatbestemmelse. På nuværende tidspunkt er 35 decentrale agenturer blevet oprettet på dette grundlag over en periode på 40 år.

21 Artikel 93 i AØA.

22 Artikel 3, litra d), i bilag VIII til vedtægten bestemmer, at pensionsberettigende tjenesteår for kontraktansatte, der senere bliver tjenestemænd, beregnes på grundlag af forholdet mellem den sidste grundløn modtaget som kontraktansat og den første grundløn modtaget som tjenestemand. Med andre ord har kontraktansatte, der bliver tjenestemænd, lavere pensionsrettigheder end dem, der ansættes som tjenestemænd fra den første dag.

Samtidig, og fordi de ansatte, der blev ansat efter reformerne af vedtægten i 2004 og 2014, er de seneste aktive medlemmer af EU-pensionsordningen, stiger andelen af de pensionsberettigende tjenesteår, de har optjent — som vil være underlagt de strengere betingelser, der er fastsat i 2004 og 2014 — gradvist. Denne andel udgør 60 % af alle optjente pensionsrettigheder. Når man kun ser på pensionsrettigheder, der er optjent i henhold til reglerne efter 2014, udgør den allerede en betydelig del (22 %) af den samlede andel af pensionsberettigende tjenesteår, som personalet har optjent (bilag 8 og 9). Dette afspejler de stadig større virkninger, som reformerne af vedtægten i 2004 og 2014 vil få i fremtiden.

4.2.2. Pensionister

Siden 2014 er antallet af pensionister steget. Dette skyldes den gradvise udvidelse af EU's arbejdsstyrke som følge af de gradvise udvidelser af EU og dets stigende antal opgaver. På længere sigt vil antallet af pensionister nødvendigvis stige, efterhånden som det tjenstgørende personale går på pension. Stigningen vil fortsætte, indtil antallet af pensionister i et givet år udligner antallet af tjenstgørende personale[23].

Bilag 10 viser, at gruppen fra før 2004 på nuværende tidspunkt udgør næsten 90 % af alle pensionister, mens pensionister, der er omfattet af reglerne fra før 2014, udgør 9 %, og dem, der er omfattet af reglerne efter 2014, kun udgør 1 % af alle pensionister. For sidstnævnte er dette kun normalt, da der — som hovedregel — kræves ti års tjeneste for at være berettiget til en pension i henhold til EU-pensionsordningen [24]. Det følger heraf, at de medarbejdere, der gradvist falder ind under reglerne for perioderne efter 2004 og efter 2014, vil udgøre størstedelen af de pensionerede medarbejdere, og virkningerne af de to på hinanden følgende reformer, som medlovgiveren indførte i 2004 og 2014, vil blive yderligere styrket i betydelig grad.

4.3. Indtægter fra EU-pensionsordningen

Siden 2014 har EU-pensionsordningen genereret indtægter på 5,8 mia. EUR til EU-budgettet. Disse består af personalets pensionsbidrag, personalets overførsler af pensionsrettigheder, bidrag betalt af Det Forenede Kongerige på grundlag af udtrædelsesaftalen[25] og bidrag fra decentrale agenturer og internationale organisationer, der deltager i EU-programmer.

4.3.1. Provenuet af pensionsbidragssatsen

Pensionsbidragene er baseret på aktuarmæssige beregninger foretaget af Eurostat for at sikre den aktuarmæssige balance og EU-pensionsordningens bæredygtighed. Selv om nationale tjenestemænd i visse medlemsstater ikke betaler nogen pensionsbidragssats, udgør den pensionsbidragssats, som EU-ansatte betaler, en af de højeste satser sammenlignet med pensionsordningerne for medlemsstaternes offentlige tjenester (bilag 17-20).

Det beregnede bidrag sikrer, at de ansatte finansierer en tredjedel af de pensionsrettigheder, der erhverves hvert år. Indtægterne fra sådanne bidrag tildeles ikke nogen specifik budgetpost og anvendes til at finansiere EU-politikker, hvilket begrænser de bidrag, der kræves fra medlemsstaterne for at støtte EU-institutionerne i at udføre de mange opgaver, de har fået

---

23 Dette svarer til en af definitionerne af det tidspunkt, hvor en pensionsordning får fuld virkning.

24 1 % af de pensionister, der er omfattet af reglerne efter 2014, repræsenterer dem, der enten har nået pensionsalderen med mindre end ti års tjeneste, eller som, selv om de har fuldført mindst ti års tjeneste, har ændret kontrakt og dermed er omfattet af reglerne efter 2014.

25 Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab 2019/C 384 I/01.

tildelt. Siden 2014 har dette beløbet sig til 4,2 mia. EUR, som er blevet brugt til at finansiere budgettet. Alene i 2022 udgjorde disse indtægter mere end 500 mio. EUR.

4.3.2. Indtægter fra ansattes overførsler af pensionsrettigheder

De ansatte har i henhold til EU-pensionsordningen mulighed for at overføre de pensionsrettigheder, de har optjent i nationale pensionsordninger eller pensionskasser[26]. Dette indebærer overførsel af kapital, der repræsenterer de rettigheder, de har erhvervet gennem deres erhvervsmæssige virksomhed, inden de påbegynder deres tjeneste hos EU. Den kapital, der svarer til pensionsrettighederne, overføres af den oprindelige pensionsordning og konverteres til EU-pensionsordningen som pensionsberettigende tjenesteår. Disse pensionsberettigende tjenesteår indgår i beregningen af alderspensionen i henhold til EU-pensionsordningen. Disse overførsler repræsenterer hele kapitalen (3/3), hvilket svarer til den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, der anerkendes i henhold til EU-pensionsordningen. De har tilført EU-budgettet 950 mio. EUR siden 2014 og tilfører i gennemsnit mere end 100 mio. EUR om året til EU-budgettet (bilag 12).

4.3.3. Bidrag fra Det Forenede Kongerige

I udtrædelsesaftalen[27] fastsættes det, at de kontraherende parter er blevet enige om, at Det Forenede Kongerige hæfter for sin andel af Unionens ansvar for pensionsrettigheder og rettigheder til andre beskæftigelsesrelaterede ydelser, der er optjent ved eller inden overgangsperiodens udløb den 31. december 2020. Dette ansvar dækker alle medarbejderes pensionsrettigheder uanset deres nationalitet.

I udtrædelsesaftalen fastsættes det endvidere, at Det Forenede Kongerige årligt skal bidrage til nettobetalingerne fra Unionens budget til hver enkelt modtager. Alternativt kan Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 142, stk. 6, sidste afsnit, anmode om betaling af den uindfriede forpligtelse pr. 31. december i et givet år.

Med hensyn til personalepensioner har Det Forenede Kongerige valgt muligheden med årlige rater. I 2022 bidrog Det Forenede Kongerige med 235 mio. EUR til nettobetalingerne fra Unionens budget til pensioner til tidligere EU-ansatte. I de kommende år vil Det Forenede Kongerige fortsat finansiere sin andel af pensionsudgifterne beregnet som en fast procentdel af pensionsudgifterne under udvikling.

Ved at sikre, at Det Forenede Kongerige anerkender sit ansvar for de pensionsrettigheder, som alle EU-ansatte har optjent inden overgangsperiodens udløb, garanterer udtrædelsesaftalen Det Forenede Kongeriges fortsatte bidrag til den fiktive pensionskasse for EU-pensionsordningen. Det Forenede Kongeriges beslutning om at udtræde af EU vil således ikke medføre yderligere omkostninger for EU-budgettet.

4.3.4. Bidrag fra ikke-subsidierede agenturer og tredjeparter, der deltager i EU-programmer

I overensstemmelse med artikel 83a, stk. 2, i vedtægten skal agenturer, der ikke modtager tilskud fra Den Europæiske Unions almindelige budget, indbetale alle de bidrag til dette budget, der er nødvendige for at finansiere ordningen.

---

[26] Artikel 11 og 12 i bilag VIII til vedtægten.

[27] Se artikel 142, stk. 2, og artikel 142, stk. 6, i aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, 2019/C 384 I/01.

Hertil kommer, at EU-programmer og -foranstaltninger undertiden involverer deltagelse af tredjeparter (f.eks. tredjelande). Da deres deltagelse kan kræve ansættelse af yderligere personale til gennemførelse af programmer, sikrer Kommissionen, at tredjeparters bidrag til budgettet også dækker arbejdsgivernes andel af personalets fremtidige pensionsrettigheder.

Disse bidrag genererer indtægter til budgettet, samtidig med at det sikres, at fremtidige pensionsomkostninger dækkes. Siden 2014 har dette udgjort næsten 400 mio. EUR i indtægter til budgettet (bilag 13).

4.4. Udgifter fra EU-pensionsordningen

I løbet af de første år af dens gennemførelse har EU-pensionsordningen — i budgetmæssig henseende — genereret nettoindtægter, dvs. bidragene fra tjenstgørende personale, der erhverver pensionsrettigheder, har opvejet de ydelser, som et begrænset antal pensionister har opnået. Pensionsordningens indtægter har bestået af bidrag fra ansatte og arbejdsgiverbidrag. Sidstnævnte blev ikke indbetalt til en pensionskasse, men afspejlede sig kun i pensionsforpligtelserne. På denne måde lånte EU-budgettet i virkeligheden penge af medlemmerne af ordningen til gengæld for en garanti for betaling af fremtidige ydelser.

Bilag 14 viser udviklingen i pensionsudgifterne mellem 2014 og 2022. De steg gennemsnitligt 6,2 % om året. Dette omfatter virkningerne af ajourføringen af vederlag og pensioner.

De nuværende pensionsudgifter afspejler i vid udstrækning udbetalingen af de pensionsrettigheder, der er optjent i henhold til reglerne fra før 2004, som gælder for 90 % af pensionisterne. Disse regler fastsatte bl.a. en årlig pensionsbidragssats på 2 %, anvendelse af justeringskoefficienter for pensioner, højere startlønninger, lavere pensionsalder og personale, der udelukkende består af tjenestemænd og midlertidigt ansatte. Bilag 15 viser udviklingen i de omkostninger, der er knyttet til udbetalingen af justeringskoefficienter for pensioner.

Andelen af pensionister, der er omfattet af reglerne efter 2004, er steget støt. Mens ansatte, der er ansat efter den 1. maj 2004, men før den 1. januar 2014, i øjeblikket udgør 9 % af pensionisterne, vil alt tjenstgørende personale, der er omfattet af disse regler, have lavere pensionsrettigheder som følge af lavere begyndelseslønklasser, lavere bidragssatser og manglende pensionskoefficienter. Dette vil fuldt ud blive afspejlet i pensionsudgifterne, når disse ansatte når pensionsalderen. På længere sigt vil besparelserne som følge af 2004-reformen fortsat stige, op til en milliard om året på lang sigt[28].

Eftersom kun 1 % af de nuværende pensionister falder ind under reglerne for perioden efter 2014, vil de strukturelle ændringer, som medlovgiveren indførte i 2014 (dvs. højere pensionsalder, nedsat årlig pensionsbidragssats, nedsat karriereudvikling, oprettelse af en lavere lønskala for sekretariats- og kontorstillinger) først fuldt ud blive gennemført, når ansatte, der er omfattet af pensionsreglerne efter 2014, modtager deres pension. Det betyder, at virkningerne for pensionsudgifterne af de seneste strukturelle ændringer, som medlovgiveren indførte i 2014, gradvist vil stige, efterhånden som en stigende andel af de ansatte, der er blevet ansat efter 2014, bliver pensionister[29].

---

[28] Eurostat-undersøgelse fra 2010 om de langsigtede budgetmæssige konsekvenser af pensionsomkostninger.

[29] For at kunne opnå pension i henhold til vedtægten skal de ansatte være en del af pensionsordningen i mindst ti år eller nå pensionsalderen, mens de er i tjeneste.

I lyset af ovenstående vil pensionsudgifterne fortsat stige, hvilket afspejler stigningen i antallet af ansatte i EU-institutionerne, navnlig i agenturer eller gennem oprettelse af nye organer. Samtidig har de to på hinanden følgende reformer af vedtægten allerede medført betydelige besparelser. Disse besparelser vil blive ved med at stige, da de ansatte, der er omfattet af de strengere regler fastsat i 2004 og 2014, vil begynde at modtage pension.

4.5. Forpligtelser vedrørende EU-pensionsordningen

EU-pensionsordningen er en fiktiv (virtuel) pensionskasse med definerede ydelser. Da der ikke findes nogen egentlig investeringsfond, anses det beløb, som ville være blevet opkrævet af en sådan pensionskasse, for at være blevet investeret i medlemsstaternes langfristede obligationer, og det er afspejlet i de pensionsforpligtelser, der er opført i årsregnskabet for Den Europæiske Union.

EU's årsregnskaber udarbejdes i henhold til regnskabsregler baseret på internationalt anerkendte regnskabsstandarder (IPSAS 39), som er de højeste tilgængelige standarder. Tallene for pensionsforpligtelser og andre forpligtelser efter medarbejdernes fratræden, der fremgår af EU's balance, repræsenterer den aktuarmæssige vurdering i løbende priser af EU's forpligtelse til at betale fremtidige pensioner og andre rettigheder, som personalet har erhvervet (tjenstgørende personale, invalider og pensionister). Denne vurdering er baseret på de forventede betalinger fra EU-budgettet til nuværende og fremtidige pensionister over en tidshorisont på flere årtier.

En af de vigtigste variabler, der kræves til beregningerne, er den reelle diskonteringssats. Denne sats er nødvendig for at beregne nutidsværdien af de forventede fremtidige fordele. Denne rentesats beregnes på grundlag af de nominelle renter og inflationsraterne[30], hvilket dermed indebærer to kilder til volatilitet. I den forbindelse skyldtes de seneste forøgelser af pensionsforpligtelserne næsten udelukkende det kraftige fald i den lange rente, der anvendes til at værdiansætte personaleforpligtelser: Den reelle diskonteringssats blev for nylig endda negativ, hvilket betyder, at et givet beløb er mere værd i dag end i fremtiden. I 2021 gik den reelle diskonteringssats f.eks. fra – 0,2 % til – 0,8 %. Denne ændring førte til en stigning for pensionsforpligtelserne på næsten 14 mia. EUR (+14,5 %) til 126 mia. EUR[31].

Tallene for pensionsforpligtelser og andre forpligtelser efter medarbejdernes fratræden, der fremgår af EU's balance, har klare regnskabsmæssige formål. Det er imidlertid et meget volatilt tal, der er underlagt markedsforhold og makroøkonomiske udsving. Det har derfor begrænset værdi med hensyn til at vurdere de reelle budgetmæssige konsekvenser af EU-pensionsordningen.

Ovenstående konklusion illustreres yderligere med følgende to betragtninger:

For det første skal det bemærkes, at selv om rentesatsen har en betydelig indvirkning på den aktuelle værdi af EU's fremtidige pensionsforpligtelser som præsenteret på balancen på et bestemt tidspunkt, ændrer den ikke det pensionsbeløb, der rent faktisk skal udbetales — den afspejler kun den aktuelle værdi af disse beløb på et bestemt tidspunkt.

For det andet ville et skøn over den samme pensionsforpligtelse beregnet ved anvendelse af den rentesats, der anvendes til beregning af pensionsbidragssatsen i henhold til vedtægten, medføre en drastisk reduktion af forpligtelsens størrelse og volatilitet som beregnet i henhold til IPSAS 39-standarderne. Ved f.eks. at anvende den rentesats, der anvendes til beregning af

[30] Markedets forventninger med hensyn til statsobligationsrenten plus inflationsforventninger.

[31] Kapitel 2.9 "Forpligtelser — Pensioner og andre personaleydelser" i Den Europæiske Unions konsoliderede årsregnskab.

pensionsbidragssatsen (+ 2,7 % i 2021), som beregnes i overensstemmelse med vedtægten[32] og i medfør af de bedste aktuarmæssige standarder på baggrund af et langsigtet glidende gennemsnit over 30 år af medlemsstaternes langfristede offentlige gæld, vil den hypotetiske værdi af pensionsforpligtelsen med de aktuarmæssige antagelser i pensionsvurderingen falde fra 126 mia. EUR til 62,6 mia. EUR, hvilket er en reduktion på mere end halvdelen (bilag 16).

5. REFORMERNE AF VEDTÆGTEN I 2004 OG 2014 OG VIRKNINGERNE HERAF

5.1. REFORMERNE AF VEDTÆGTEN I 2004 OG 2014

Med reformen af vedtægten i 2004 besluttede medlovgiveren at foretage betydelige strukturelle ændringer af de lovbestemmelser, der direkte påvirker pensionsrettigheder. Det indebar navnlig:

- forhøjelse af den pensionsberettigende alder fra 60 til 63 år
- lavere startlønninger — navnlig for administratorer
- nedsat årlig pensionsbidragssats (1,9 %)
- en ny personalekategori med en lavere lønskala (kontraktansatte)
- udfasning af justeringskoefficienter for pensioner.

Med reformen af vedtægten i 2014 besluttede medlovgiveren at indføre yderligere ændringer, der i væsentlig grad påvirker pensionsrettighederne for de ansatte, der er ansat efter 2014. Det drejede sig navnlig om:

- forhøjelse af den pensionsberettigende alder til 66 år
- nedsat årlig pensionsbidragssats (1,8 %)
- færre karrieremuligheder for at sikre en stærkere sammenhæng mellem lønklasse og stilling
- en ny personalekategori med en lavere lønskala (sekretariats- og kontorstillinger).

Samtidig fastsatte medlovgiveren en gunstigere lønskala for ansatte, der blev ansat før 2014, som kompensation for de karrierebegrænsninger, der blev indført i forbindelse med reformen af vedtægten i 2014[33]. Endelig fastsatte medlovgiveren ud over disse strukturelle ændringer en fastfrysning (2011, 2013 og 2014) og en lavere justering (2012) af løn og pensioner.

5.2. VIRKNINGERNE AF REFORMERNE AF VEDTÆGTEN I 2004 OG 2014

5.2.1. VIRKNINGERNE FOR ORDNINGENS FUNKTION

De to på hinanden følgende reformer af vedtægten har skabt og vil fortsat medføre betydelige besparelser. Disse reformer har sat EU-pensionsordningen i forreste række i forhold til de nationale pensionsordninger. Samtidig påvirkede reformerne af EU-pensionsordningen EU-institutionernes tiltrækningskraft, da EU-pensionsordningen fortsat er et væsentligt element i EU-tjenestemændenes lønpakke[34].

---

32 Artikel 10 i bilag XII til vedtægten.

33 Artikel 30 i bilag XIII til vedtægten.

34 Revisionsrettens særberetning nr. 15/2019: Gennemførelsen i Kommissionen af personalereformpakken fra 2014 — Der er opnået store besparelser, men ikke uden konsekvenser for personalet.

5.2.1.1. DEN REGELMÆSSIGE AJOURFØRING AF NØGLEPARAMETRE

EU-pensionsordningen er en meget fleksibel ordning, der løbende overvåges, da centrale antagelser såsom pensionsbidragssatsen og pensionsalderen regelmæssigt vurderes og ajourføres, hvis det er nødvendigt.

Pensionsbidragssatsen vurderes hvert år og ajourføres om nødvendigt. Som vist i bilag 17 har kun én medlemsstat et system baseret på en automatisk ajourføring af pensionsbidragssatsen, som det er tilfældet i henhold til EU-pensionsordningen. Andre medlemsstater ajourfører den kun lejlighedsvis på baggrund af politiske beslutninger, og ikke aktuarmæssige beregninger, eller ajourfører den slet ikke.

Denne automatiske ajourføringsmekanisme sikrer, at det bidrag, som EU-ansatte betaler (dvs. 10,1 % i 2022), er det, der er nødvendigt for at finansiere deres optjente pensionsrettigheder, hvilket sikrer den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen. Bidragsniveauet er blandt de højeste sammenlignet med det, der betales af nationale tjenestemænd (bilag 18). Desuden skal tjenestemænd i flere medlemsstater ikke betale bidrag til finansieringen af deres pensionsydelser.

I overensstemmelse med artikel 77 i vedtægten kan pensionsalderen for EU-ansatte justeres. Som det fremgår af bilag 19, har kun én medlemsstat en pensionsalder, der er højere end EU's. I de fleste EU-medlemsstater ajourføres den pensionsberettigende alder enten regelmæssigt eller lejlighedsvis for at afspejle udviklingen i den forventede levetid. Samtidig findes der ikke en sådan forbindelse for en tredjedel af EU's medlemsstater. Bilag 20 viser, at EU-pensionsordningen ikke blot har en sådan forbindelse, men også at reglerne for EU-pensionsordningen omfatter regelmæssige ajourføringer af den pensionsberettigende alder, som understreget i kapitel 3.4. Sådanne ajourføringer er baseret på dødelighedstabeller, hvorved den pensionsberettigende alder kædes sammen med den forventede levetid[35].

Disse justeringer sikrer, at EU-pensionsordningen forbliver bæredygtig, samtidig med at den overholder de højeste standarder sammenlignet med pensionsordninger fra medlemsstaterne.

5.2.1.2. EU-PENSIONSORDNINGENS VIRKNING PÅ EU-INSTITUTIONERNES TILTRÆKNINGSKRAFT

Når højt kvalificerede erfarne fagfolk tilbydes et job, vil de sandsynligvis i højere grad tage hensyn til pensionernes rolle i lønpakken end yngre kandidater. Kandidater, der tidligere har arbejdet i den private eller offentlige sektor, har også opnået en vis erfaring og følsomhed i forbindelse med pensionsspørgsmål. Kandidater, der forlader det system, som de har kendskab til, vil sandsynligvis være særligt opmærksomme på dette nye system. Endelig vil ansøgere, der går ind for (job-) sikkerhed og en forudsigelig karriere frem for toplønninger under mindre stabile beskæftigelsesforhold, være mere opmærksomme på pensionsordningen. Den typiske medarbejder, der nyansættes af EU-institutionerne, vil sandsynligvis falde ind under en af disse kategorier. Da institutionerne typisk beskæftiger personer, der har påbegyndt deres karriere andre steder, og som derfor er 36 år i gennemsnit, menes pensionssystemets betydning for den samlede tiltrækningskraft af lønpakken at være større end f.eks. for offentligt ansatte i medlemsstater, der begynder deres karriere i den offentlige forvaltning umiddelbart efter endt uddannelse. Det forhold, at næsten alle nyansatte tidligere har arbejdet andre steder, bekræftes også af antallet af overførsler af pensionsrettigheder, der er erhvervet uden for EU-institutionerne, til EU-pensionsordningen.

[35] Eurostat anvendte fremadskuende overlevelsestabeller. De fremadskuende EU-overlevelsestabeller, som Eurostat har udviklet, omfatter en tendens til, at den forventede levetid fortsat stiger over 20 år.

5.2.2. BESPARELSER SOM FØLGE AF REFORMERNE AF VEDTÆGTEN I 2004 OG 2014

Begge reformer af vedtægten indførte strukturelle ændringer, der påvirkede pensionsrettighederne, såsom forhøjelse af pensionsalderen, nedsættelse af bidragssatsen, begrænsning af lønniveauet ved at reducere karrieremuligheder og indføre nye lønskalaer (f.eks. kontraktansatte, sekretærer og kontorpersonale) og afskaffelse af pensionskoefficienter. Disse ændringer var genstand for overgangsbestemmelser, eftersom pensionsrettighederne er beskyttet i henhold til princippet om velerhvervede rettigheder. Reformen af vedtægten i 2014 indførte også fastfrysninger, der direkte påvirkede pensionsniveauet.

De strukturelle virkninger af reformerne af vedtægten i 2004 og 2014 kan værdsættes bedre, hvis man ser på det tjenstgørende personale, eftersom kun 9 % af de nuværende modtagere er omfattet af reglerne efter 2004, og kun 1 % er omfattet af reglerne efter 2014 (bilag 10).

Siden 2004 er de gennemsnitlige pensionsrettigheder optjent af pensionsmodtagere faldet fra 64,6 % i 2004 til 61,7 % ved udgangen af 2021 (bilag 21). Dette skyldtes både:

- de lavere pensionsbidragssatser, der blev indført i 2004 og 2014
- den stadigt stigende gennemsnitsalder for indtræden i EU's offentlige tjeneste.

Eftersom andelen af pensionister, der falder ind under reglerne efter 2004 og 2014, vil stige i fremtiden, vil det observerede kraftige fald i de gennemsnitlige pensionsrettigheder, som pensionsmodtagerne optjener, fortsætte med at falde i de kommende år. Desuden vil den gradvise udfasning af justeringskoefficienterne for pensioner også medføre betydelige besparelser[36] (bilag 15).

Disse strukturelle ændringer afspejles også i udviklingen i den gennemsnitlige grundløn ved tiltræden i (– 15 %) og udtræden af EU's tjeneste (– 11 %). Dette bekræfter de vidtrækkende virkninger, som de to reformer af vedtægten har haft på lønniveauet, der direkte påvirker størrelsen af de deraf følgende pensionsydelser.

Ud over disse strukturelle ændringer har alene reformen af vedtægten i 2014 allerede medført besparelser på ca. 1,5 mia. EUR i pensionsudgifter sammenlignet med budgetoverslagene forud for reformen af vedtægten i 2014 (bilag 22).

Endelig er det, ud over den aktuarmæssige logik, som EU-pensionsordningen er baseret på, ud fra et budgetmæssigt perspektiv interessant at bemærke, at det nuværende niveau for tjenesteomkostningerne (dvs. 1 700 mio. EUR svarende til summen af de aktuarmæssige værdier af de rettigheder, som de bidragydende medarbejdere har erhvervet i et givet år) er lavere end det nuværende niveau for pensionsudgifterne (2 400 mio. EUR). Med andre ord ville det være et lavere beløb end pensionsudgifterne i løbende priser, hvis alle de pensionsrettigheder, som de ansatte havde optjent i 2022, blev overført til en finansieret pensionskasse. Dette er endnu et eksempel på effektiviteten af de to på hinanden følgende reformer af vedtægten. Selv om flere ansatte erhverver pensionsrettigheder, opnår de derved betydeligt færre pensionsrettigheder.

[36] Siden 2014 har de justeringskoefficienter, der finder anvendelse på pensioner, kostet 400 mio. EUR. Deres gradvise udfasning vil medføre betydelige besparelser i fremtiden.

6. Konklusioner

Det system, der er indført ved bilag XII til vedtægten, har sikret en korrekt gennemførelse af reglerne ved at bevare den aktuarmæssige balance i EU-pensionsordningen, skabe stabilitet for personalet og sikre en løbende progressiv tilstrømning af pensionsbidrag til EU-budgettet.

Selv om EU-pensionsordningen endnu ikke er fuldt udbygget, medfører reformen af vedtægten i både 2004 og 2014 allerede betydelige besparelser for de løbende pensionsudgifter. Det kan ud fra nøgleindikatorer såsom det gennemsnitlige niveau for optjente pensionsrettigheder og den gennemsnitlige grundløn bekræftes, at de strukturelle ændringer, der blev indført med reformerne af vedtægten i 2004 og 2014, gradvist vil medføre øgede besparelser og dermed forsinke udviklingen af den indvirkning, som EU-pensionsordningen har på EU-budgettet, betydeligt.

Sammenlignet med de pensionssystemer, der gælder for medlemsstaternes tjenestemænd, er EU-pensionsordningen fortsat førende inden for de fleste nøgleindikatorer såsom pensionsalder, pensionsbidragenes størrelse og tilpasning til udviklingen af de aktuarmæssige parametre. Samtidig udgør de virkninger, som reformen af vedtægten i 2004 og 2014 har på EU-pensionsordningen, en udfordring for EU's offentlige tjenesters tiltrækningskraft.

I betragtning af vurderingen af den aktuarmæssige balance og EU-pensionsordningens budgetmæssige virkninger i denne rapport finder Kommissionen i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, i bilag XII til vedtægten det på nuværende tidspunkt ikke hensigtsmæssigt at foreslå en ændring af bilag XII til vedtægten.

BILAG

Bilag 1: De vigtigste vedtægtsbestemte parametre anvendt i den aktuarmæssige vurdering for 2022

Parameter	Værdi
Retsgrundlag	Vedtægten i kraft pr. 1.1.2014
Referencedato for populationen (artikel 1 i bilag XII)	31.12.2021
Højeste pensionsalder (artikel 52 i vedtægten)	65 år (automatisk for tjenestemænd, som var i tjeneste før 1.1.2014), 66 år (automatisk for nye tjenestemænd) eller 67 år (efter anmodning) eller indtil 70 år (undtagelsesvist)
Normal pensionsalder (artikel 52 i vedtægten og artikel 22 i bilag XIII)	60 til 66 år afhængigt af antal tjenesteår, alder og dato for tiltrædelse af tjenesten
Laveste pensionsalder (artikel 52, litra b), artikel 9 i bilag VIII og artikel 23 i bilag XIII)	58
Kategori og lønklasse for opnåelse af eksistensminimum (artikel 6 i bilag VIII)	Lønklasse AST 1, løntrin 1
Maksimal pension (artikel 77 i vedtægten)	70 % af grundlønnen på pensioneringstidspunktet
Årlig pensionsbidragssats (artikel 77 i vedtægten og artikel 21 i bilag XIII)	1,8 % (tjenestemænd, som var i tjeneste fra 1.1.2014), 1,9 % (tjenestemænd, som var i tjeneste fra 1.5.2004) eller 2 % (tjenestemænd, som var i tjeneste fra 1.5.2004) af grundlønnen
Bonus for tjenestemænd, der forbliver i tjenesten efter den normale pensionsalder (artikel 5 i bilag VIII og artikel 22 i bilag XIII)	1,5 % (nye tjenestemænd) eller 2,5 % af grundlønnen eller 5 % af de pensionsrettigheder, der er erhvervet ved 60 år, afhængig af datoen for tjenestemandens tiltrædelse af tjenesten, antal af tjenesteår pr. 1. maj 2004 og alder den 1. maj 2004
Sanktion for førtidspensionering (bilag VIII, artikel 9 og bilag XIII, artikel 22, nr. 3)	3,5 % (nye tjenestemænd) eller 1,75 % (tidligere tjenestemænd) af pensionen for hvert år inden den normale pensionsalder
Mindste pension (artikel 77 i vedtægten)	4 % af eksistensminimum pr. tjenesteår
Invaliditetsydelse (artikel 78 i vedtægten)	70 % af grundlønnen
Mindste invaliditetsydelse (artikel 78 i vedtægten)	100 % af eksistensminimum
Efterladtepension (artikel 79 i vedtægten og artikel 18 i bilag VIII)	60 % af alderspensionen
Mindste efterladtepension (artikel 79 i vedtægten og artikel 18 i bilag VIII)	35 % af den sidste grundløn
Efterladtepension (artikel 79 i vedtægten og artikel 17 i bilag VIII)	60 % af den alderspension, som tjenestemanden ville have været berettiget til

Mindste efterladtepension (artikel 79 i vedtægten)	35 % af den sidste grundløn eller eksistensminimum

Bilag 2: Uddrag af EU-overlevelsestabellerne

Alder	Mænd		Kvinder	
	Sandsynlighed for at dø ved alder x	Forventet levetid	Sandsynlighed for at dø ved alder x	Forventet levetid
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

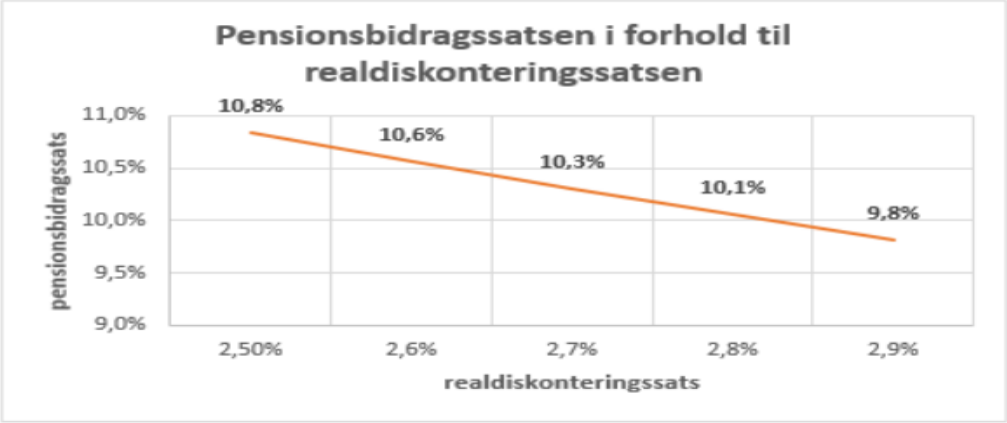
Bilag 3: Demografiske antagelser for den aktuarmæssige vurdering for 2022

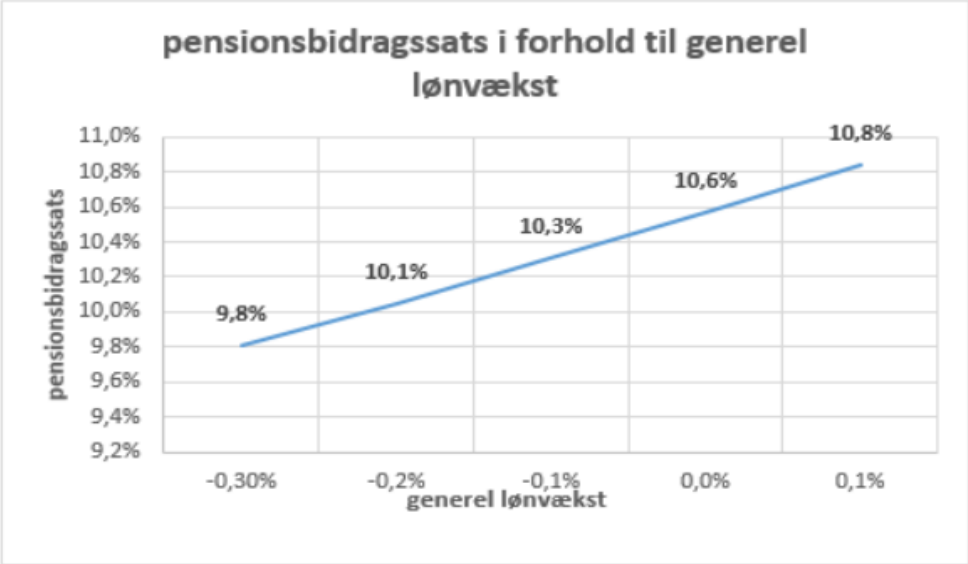
Demografiske antagelser	Vurdering for 2022
Overlevelsestabel (raske medlemmer)	EU-overlevelsestabellen for 2018
Overlevelsestabel (handicappede)	EU-overlevelsestabellen for 2018 + 3 år
Invaliditetstabel	EU-invaliditetstabellen for 2018
Nuværende civilstand	Civilstand ved evalueringsdatoen
Sandsynligheden for, at den ansatte er gift ved pensionsalderen (mænd)	82,0 %
Sandsynligheden for, at den ansatte er gift ved pensionsalderen (kvinder)	52,0 %
Gennemsnitlig aldersforskel mellem en tjenestemand og vedkommendes partner	Ét år
Forventet pensionsalder	63 til 66
Omsætning	Omsætning i 2018

Belastningskoefficient for børnepension og fraskilte ægtefællers pension	9,6 %

Bilag 4: Finansielle antagelser for den aktuarmæssige vurdering for 2022

Finansielle antagelser	**Vurdering for 2022**
Lønskala	Gældende fra 1.7.2021
Varighed	23 år
Nominel diskonteringssats (NDR)	4,6 %
Inflationsrate (IR)	1,8 %
Reel diskonteringssats (RDR)	2,7 %
Generel lønvækst (GSG)	– 0,1 %
Generel pensionsrevaluering (GPR)	– 0,1 %
Individuel lønfremgang (ISP)	ISP-tabellen for 2018
Justeringskoefficienter (artikel 3, stk. 5, i bilag XI og artikel 20 i bilag XIII)	0,0 %

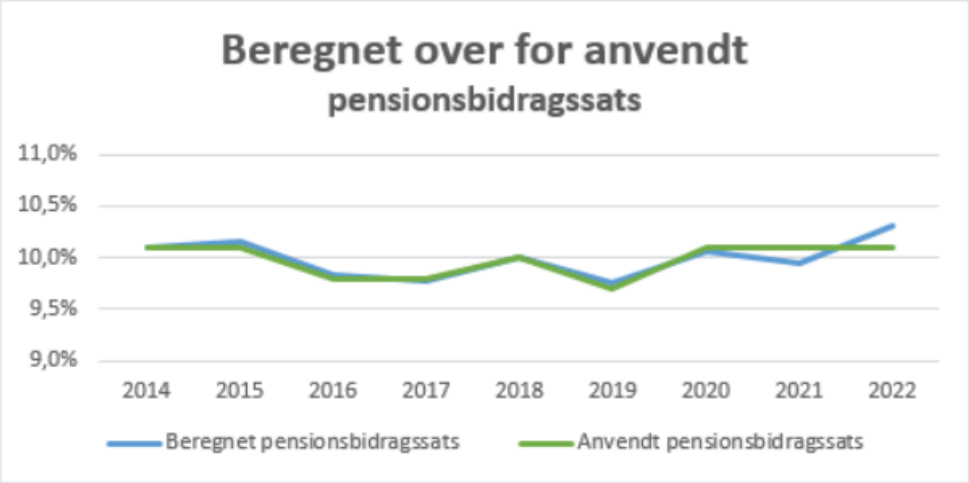




Bilag 5: Pensionsbidrag pr. år mellem 2014 og 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tjenesteomkostninger i forbindelse med pensionering/grundløn	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Tjenesteomkostninger i forbindelse med invaliditet/grundløn	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Tjenesteomkostninger i forbindelse med dødsfald/grundløn	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Tjenesteomkostninger/grundløn	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %

Beregnet pensionsbidragssats (medarbejderandel)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Anvendt pensionsbidragssats (medarbejderandel)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %

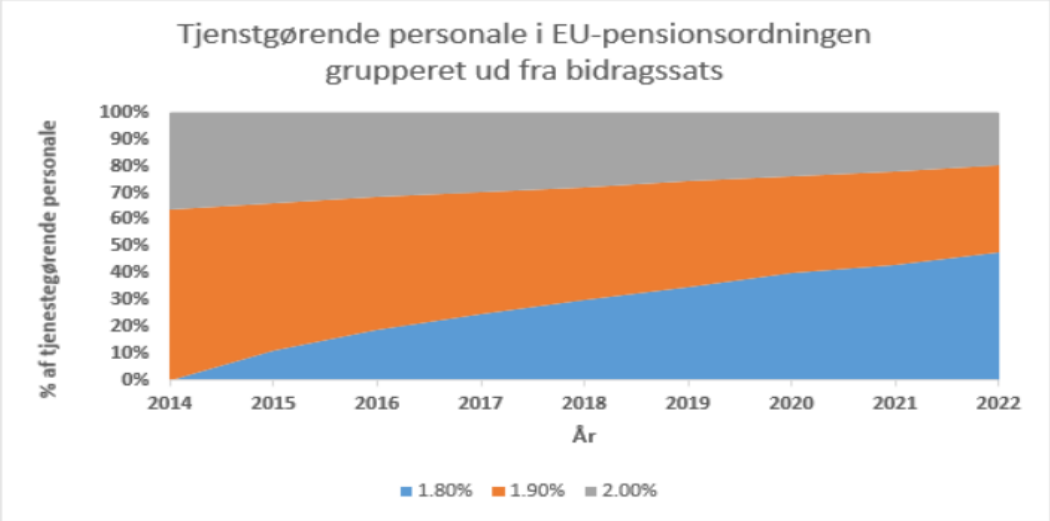


Bilag 6: Udviklingen for tjenstgørende personale i EU-institutionerne

Tjenstgørende personale	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Ændring**
Parlamentet	9 074	9 464	9 872	9 959	10 305	9 895	9 987	10 357	14,1 %
Rådet	2 985	3 026	3 162	3 162	3 111	3 160	3 206	3 246	8,7 %
Kommissionen	31 015	31 359	30 889	30 448	30 765	31 248	31 115	31 005	0,0 %
EU-Domstolen	2 101	2 244	2 273	2 311	2 293	2 327	2 303	2 309	9,9 %
Revisionsretten	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
EØSU	741	739	739	738	737	737	730	727	– 1,9 %
Regionsudvalget	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Den Europæiske Ombudsmand	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
EDPS	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
EU-Udenrigstjenesten	1 988	1 983	2 035	2 016	2 095	2 149	2 234	2 326	17,0 %
Andre institutioner og decentrale agenturer	9 088	9 595	10 337	11 007	11 646	12 272	13 093	14 424	58,7 %
I alt	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**	**12,9 %**

Bilag 7: Tjenstgørende personale i EU-pensionsordningen grupperet ud fra bidragssats

Bidragssats	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
1,8 %	0	6 438	11 280	14 972	18 250	21 618	25 280	27 815	31 671
1,9 %	36 985	32 226	29 827	27 978	25 998	24 896	23 217	22 576	21 653
2,0 %	20 989	19 903	18 928	17 978	17 037	16 115	14 974	13 969	12 796
I alt	**57 974**	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**

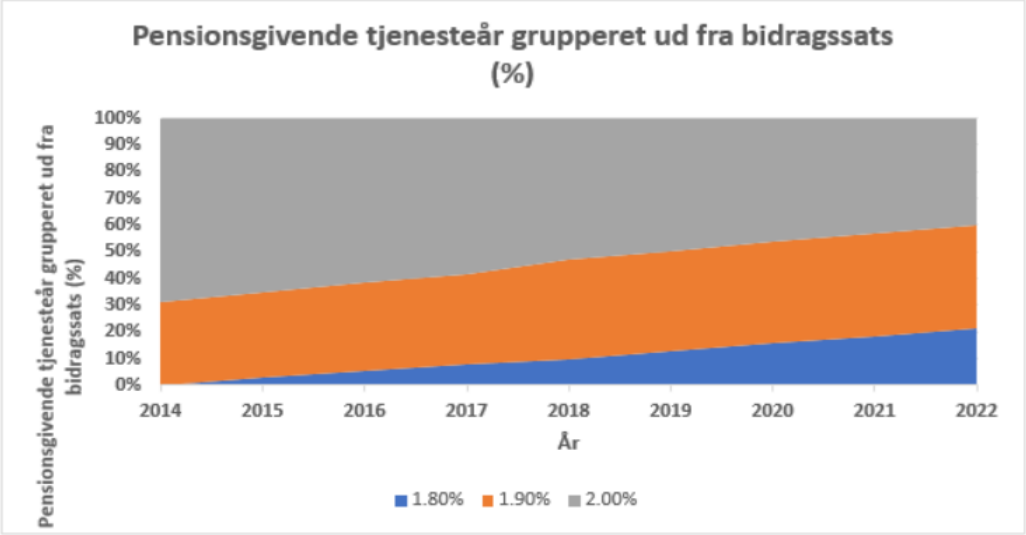


Bilag 8: Antal pensionsgivende tjenesteår i forskellige grupperinger af tjenstgørende personale

Bidragssats	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0	19 476	39 805	57 077	81 336	107 914	139 360	161 680	198 108
1,9 %	209 337	221 645	238 790	253 246	300 615	320 554	326 371	343 688	354 837
2,0 %	464 097	453 572	440 828	436 240	433 162	424 344	403 373	387 626	365 418
I alt	**673 435**	**694 693**	**719 423**	**746 564**	**815 113**	**852 812**	**869 105**	**892 995**	**918 363**

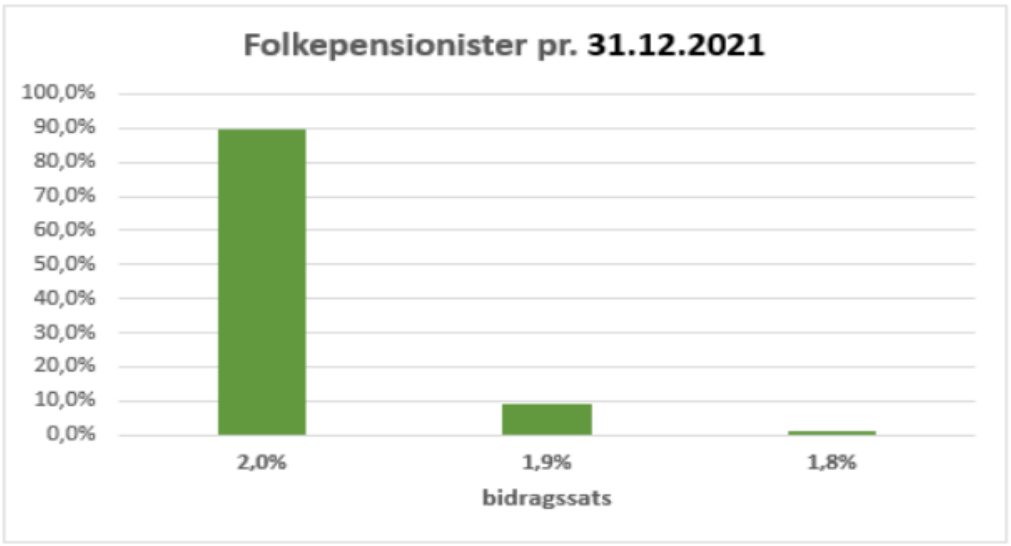
Bilag 9: Andel af pensionsgivende tjenesteår udført af forskellige grupper af tjenstgørende personale

Bidragssats	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Bilag 10: Antal pensionister pr. ansættelsesgruppe (før 2004, efter 2004 og efter 2014)

Ansættelsesdato	Antal pensionister	Andel af pensionister
Indtil 30.4.2004	18 291	89,6 %
Fra 1.5.2004	1,883	9,2 %
Fra 1.1.2014	236	1,2 %



Bilag 11: Indtægter fra personalets pensionsbidrag

År	Indtægter fra personalets pensionsbidrag (i mio. EUR)
2014	348,7
2015	425,6

2016	441,8
2017	449,2
2018	473,6
2019	485,7
2020	504,4
2021	535,2
2022	553,4
I alt	**4217,6**

Bilag 12: Bidrag fra overførsler af pensionsrettigheder

År	**Bidrag fra overførsler af pensionsrettigheder (i mio. EUR)**
2014	109,4
2015	108,6
2016	139,5
2017	127,6
2018	107,3
2019	89,1
2020	82,3
2021	89,8
2022	95,5
I alt	**949,1**

Bilag 13: Bidrag fra decentrale agenturer og internationale organisationer

År	**Bidrag fra decentrale agenturer og internationale organisationer (i mio. EUR)**
2014	17,6
2015	22,5
2016	40,3
2017	42,4
2018	52,6
2019	50,6
2020	52,1
2021	56,4
2022	58,2
I alt	**392,7**

Bilag 14: Udgifter til pension i alt

År	**Pensionsudgifter (i mio. EUR)**
2014	1 485,1
2015	1 541,2
2016	1 660,5
2017	1 774,5

2018	1 854,6
2019	1 964,5
2020	2 064,4
2021	2 173,2
2022	2 398,1
Gennemsnitlig stigning	**+6,2 %**

Bilag 15: Pensionsudgifter som følge af justeringskoefficienter for pensioner

År	**Andelen af pensionsudgifterne svarende til justeringskoefficienterne (i mio. EUR)**
2014	39,3
2015	37,8
2016	42,5
2017	45,4
2018	47,2
2019	48,4
2020	50,7
2021	56,6
2022	57,6
I alt	**425,7**

Bilag 16: Pensionsforpligtelse med de aktuarmæssige antagelser i pensionsvurderingen pr. 31. december 2021

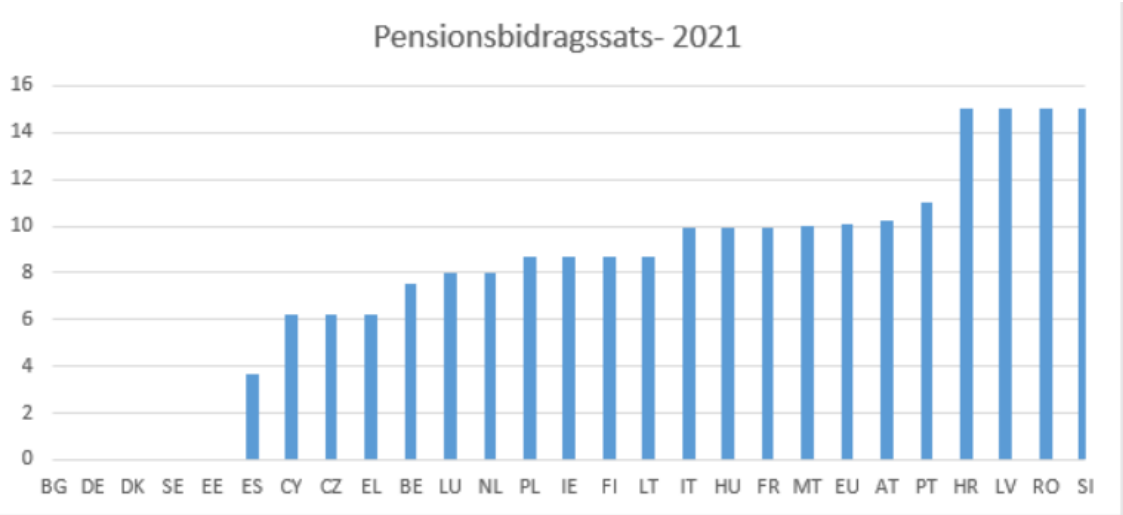
Antagelser vedrørende pensionsbidragssatsen	**Forpligtelser vedrørende EU-pensionsordningen (i mio. EUR)**	**Indvirkning (i mio. EUR)**	**Indvirkning**
Forpligtelser vedrørende aktuarmæssige antagelser	126 068		
Vurdering af aktuarmæssige antagelser	62 613	– 63 455	– 50,3 %

Bilag 17: Ajourføring af pensionsbidragssatsen i EU-medlemsstaterne[37]

[37] Dataene i denne tabel leveres af medlemsstaternes repræsentanter i artikel 83-arbejdsgruppen.

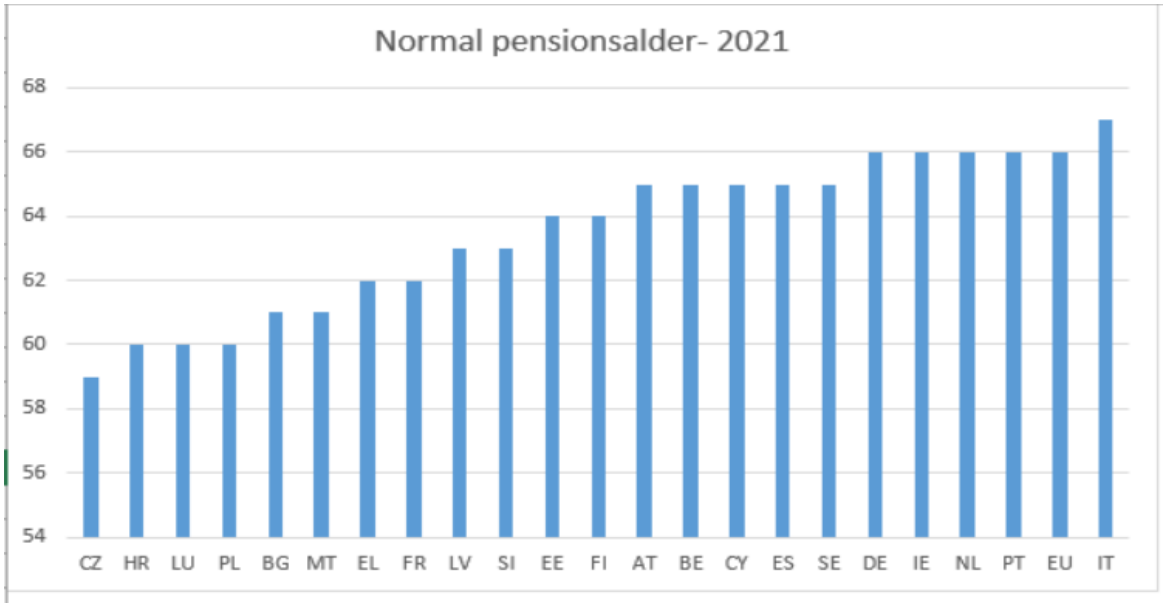
Betingelser for ajourføring af pensionsbidragssatserne	**Medlemsstater**
Regelmæssige ajourføringer baseret på aktuarmæssige beregninger	NL, EU
Lejlighedsvise ajourføringer baseret på aktuarmæssige beregninger	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Regelmæssige ajourføringer baseret på politiske beslutninger	FI, PL
Lejlighedsvise ajourføringer baseret på politiske beslutninger	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Ingen ajourføringer	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

Bilag 18: Pensionsbidragssatser gældende i medlemsstaterne i 2021[38]



[38] Tabellerne i bilag 18 henviser til data indsendt af medlemsstaterne i form af landeoversigter til Kommissionens 2021-rapport om befolkningens aldring (The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) udarbejdet af GD for Økonomiske og Finansielle Anliggender). Desuden indberetter EU-medlemsstaterne hvert år data til Eurostat om deres respektive pensionsbidragssatser: Da disse data indsamles i værdiintervaller, angiver tabellen medianværdien af intervallet, hvor det er nødvendigt.

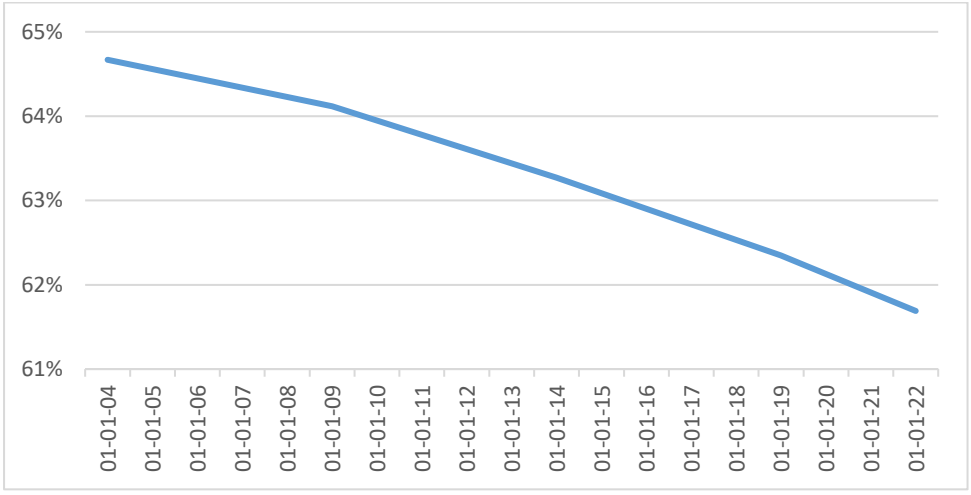
Bilag 19: Normal pensionsalder for offentligt ansatte i 2021[39]



Bilag 20: Ajourføring af pensionsalderen i lyset af den forventede levetid[40]

Sammenhæng mellem pensionsalderen og den forventede levetid	Medlemsstater
Ingen sammenhæng	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Svag sammenhæng: lejlighedsvise ajourføringer	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Stærk sammenhæng: regelmæssig ajourføring	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

Bilag 21: Udvikling i de gennemsnitlige pensionsrettigheder optjent af pensionister



Bilag 22: Besparelser for pensionsudgifter som følge af foranstaltningerne blandt de 2014-foranstaltninger, der påvirker lønskalaen

[39] Dataene i denne tabel leveres af medlemsstaternes repræsentanter i artikel 83-arbejdsgruppen.
[40] Dataene i denne tabel leveres af medlemsstaternes repræsentanter i artikel 83-arbejdsgruppen.

År	Besparelser som følge af foranstaltningerne i 2014-reformen af vedtægten, der påvirker lønskalaen (mio.)
2011	24,9
2012	34,2
2013	59,6
2014	95,1
2015	116,6
2016	129,2
2017	141,4
2018	150,1
2019	162,0
2020	172,5
2021	184,0
2022	214,7
I alt	**1 484,4**