KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.7.2020 r.
COM(2020) 291 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

w sprawie stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/50/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur

1. WPROWADZENIE

Swobodny przepływ pracowników jest jedną z podstawowych wolności obywateli Unii Europejskiej i jednym z filarów rynku wewnętrznego. Jest on zapisany w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Prawo to zostało potwierdzone w prawie wtórnym, w szczególności w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii. Zostało również potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Ochrona praw pracowników w zakresie zabezpieczenia społecznego, w tym ich uprawnień emerytalnych, ma kluczowe znaczenie dla usprawnienia swobodnego przepływu pracowników. Ochrona socjalna pracowników w zakresie emerytur jest gwarantowana przez ustawowe systemy zabezpieczenia społecznego uzupełnione dodatkowymi programami emerytalnymi powiązanymi z umowami o pracę. Uprawnienia w tym zakresie przysługują przede wszystkim krajowym systemom zabezpieczenia społecznego.

Aby zapewnić ochronę praw osób korzystających z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, UE na bardzo wczesnym etapie i w oparciu o przepisy art. 48 TFUE przyjęła środki służące ochronie praw w zakresie zabezpieczenia społecznego pracowników przemieszczających się na terytorium Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, tzw. rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[1]. Rozporządzenia te odnoszą się zasadniczo wyłącznie do ustawowych systemów emerytalnych i nie mają zastosowania do dodatkowych programów emerytalnych[2]. Dlatego też pojawiła się konieczność przyjęcia przepisów szczegółowych regulujących kwestie związane z uprawnieniami do dodatkowych emerytur.

W ramach pierwszego etapu usuwania przeszkód utrudniających swobodny przepływ związanych z emeryturami dodatkowymi, do których nie odniesiono się we wspomnianych powyżej rozporządzeniach UE, w dyrektywie Rady 98/49/WE[3] w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie uczestnikom dodatkowych programów emerytalnych przyznano określone prawa. Zgodnie z przepisami tej dyrektywy uprawnienia do świadczeń emerytalnych lub rentowych nabyte przez osobę, która przestała opłacać składki na dodatkowe programy emerytalne, ponieważ przeniosła się do innego państwa członkowskiego, muszą zostać zachowane w takim samym stopniu, w jakim miałoby to

---

1 Wspomniane rozporządzenia to rozporządzenie (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

2 Poza systemami wchodzącymi w zakres pojęcia „ustawodawstwo", które uznaje się za systemy zabezpieczenia społecznego zgodnie z art. 1 lit. l) akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 lub w odniesieniu do których dane państwo członkowskie złożyło oświadczenie zgodnie z tym artykułem.

3 Dyrektywa Rady 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie.

miejsce w przypadku osoby, która pozostałaby na terytorium tego samego państwa członkowskiego, ale podobnie zaprzestałaby opłacania składek emerytalnych. Beneficjenci dodatkowego programu emerytalnego są uprawnieni do pobierania przysługujących im świadczeń w dowolnym państwie członkowskim.

W sprawozdaniu[4] na temat wdrożenia dyrektywy 98/49/WE stwierdzono jednak, że dyrektywa stanowiła jedynie pierwszy środek przyczyniający się do usuwania przeszkód w swobodnym przepływie pracowników w kontekście emerytur dodatkowych oraz że nie usunięto jeszcze wszystkich istniejących przeszkód. Dlatego też Komisja złożyła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie poprawy możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent[5].

W dniu 16 kwietnia 2014 r. przyjęto dyrektywę 2014/50/UE w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur (dyrektywę w sprawie emerytur dodatkowych[6], zwaną dalej „dyrektywą")[7]. Dyrektywę tę można uznać za drugi środek przyczyniający się do usuwania przeszkód w swobodnym przepływie związanych z emeryturami dodatkowymi, który sprzyja ponadto mobilności pracowników między państwami członkowskimi.

Dyrektywa ma na celu promowanie mobilności pracowników poprzez ograniczenie przeszkód, które wynikają z niektórych przepisów dotyczących dodatkowych programów emerytalnych związanych ze stosunkiem pracy. Emerytury dodatkowe stają się w wielu państwach członkowskich coraz istotniejsze dla zapewnienia odpowiedniego standardu życia na starość. Należy zatem zagwarantować przyjęcie określonych minimalnych wymogów w zakresie nabywania i zachowywania uprawnień emerytalnych, aby ograniczyć przeszkody utrudniające swobodny przepływ pracowników między państwami członkowskimi.

Wymogi ustanowione w dyrektywie dotyczą w szczególności:

- warunków nabywania uprawnień w ramach dodatkowych programów emerytalnych:

  w dyrektywie wyznaczono maksymalny okres oczekiwania, tj. okres, jaki musi upłynąć, zanim pracownik będzie mógł stać się uczestnikiem programu emerytalnego, oraz maksymalny okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień, tj. okres aktywnego uczestnictwa w programie, po którym danemu członkowi zacznie przysługiwać prawo do zgromadzonych uprawnień do dodatkowej emerytury, a także limit wieku w kontekście gromadzenia uprawnień;

- zachowania nieaktywnych uprawnień emerytalnych:

---

4 COM(2006) 22 final z 26. 1. 2006 r.

5 COM(2005) 507 final z 20.10. 2005 r.

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/50/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/50/oj?locale=pl

7 https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/50/oj?locale=pl

w dyrektywie przewidziano prawo do skutecznego zachowania uprawnień do dodatkowych emerytur;

- standardów dotyczących informacji:

  w dyrektywie zagwarantowano prawo do otrzymywania odpowiednich informacji, w szczególności informacji o wpływie mobilności na uprawnienia emerytalno-rentowe.

Dyrektywa weszła w życie w dniu 20 maja 2014 r., a państwa członkowskie były zobowiązane do dokonania jej transpozycji do dnia 21 maja 2018 r. Ten stosunkowo długi okres transpozycji miał na celu zapewnienie państwom członkowskim wystarczającego czasu, co uznano za konieczne z uwagi na złożoność problematyki będącej przedmiotem dyrektywy oraz zróżnicowany charakter dodatkowych programów emerytalnych w poszczególnych państwach członkowskich.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie były zobowiązane do przekazania Komisji wszelkich dostępnych informacji o stosowaniu dyrektywy do dnia 21 maja 2019 r.

W art. 9 ust. 2 dyrektywy na Komisję nałożono wymóg sporządzenia sprawozdania ze stosowania dyrektywy w państwach członkowskich.

Sprawozdanie opiera się przede wszystkim na środkach, o których zastosowaniu państwa członkowskie poinformowały Komisję na podstawie art. 8 dyrektywy. Odniesienia do przepisów prawa krajowego transponujących dyrektywę można znaleźć na stronie internetowej EUR-Lexu[8]. Przy sporządzaniu niniejszego sprawozdania wykorzystano informacje na temat stosowania dyrektywy przekazane przez państwa członkowskie zgodnie z jej art. 9. Komisja wykorzystała również informacje zgromadzone przez swoją sieć ekspertów prawnych w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[9]. Komisja skonsultowała się również z członkami Komitetu Doradczego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników[10], przesyłając im szczegółowy kwestionariusz[11] (zwany dalej „kwestionariuszem"), a następnie projekt sprawozdania. Komisja zwróciła się również do członków Komitetu Technicznego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników[12] o udzielenie wyjaśnień w kwestii środków transpozycji.

2. PROCES TRANSPOZYCJI

Zgodnie z art. 8 dyrektywy państwa członkowskie musiały dokonać transpozycji dyrektywy do dnia 21 maja 2018 r.

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?qid=1562160328388&uri=CELEX%3A32014L0050
[9] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1098.
[10] Komitet powołany na mocy art. 21 rozporządzenia 492/2011.
[11] Celem kwestionariusza było wyjaśnienie określonych problemów związanych z transpozycją dyrektywy i jej stosowaniem w praktyce. Do końca stycznia 2020 r. kwestionariusz wypełniły rządy 23 państw członkowskich oraz 8 partnerów społecznych (organizacje związków zawodowych i organizacje pracodawców).
[12] Komitet powołany na mocy art. 29 rozporządzenia 492/2011.

Aby wesprzeć państwa członkowskie w procesie transpozycji i wdrażania dyrektywy, dyrektywa była omawiana w trakcie szeregu posiedzeń wspomnianych powyżej komitetów w okresie od 2016 r. do 2018 r.

Zaledwie 10 państw członkowskich zgłosiło jednak środki transpozycji i zadeklarowało pełną transpozycję dyrektywy w wyznaczonym terminie[13].

W lipcu 2018 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 10 państwom członkowskim[14], które nadal nie powiadomiły o pełnej transpozycji dyrektywy. W styczniu 2019 r. Komisja kontynuowała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko czterem państwom członkowskim[15]. Ostatecznie do września 2019 r. wszystkie państwa członkowskie powiadomiły o pełnej transpozycji dyrektywy. W związku z tym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały zakończone.

Obecnie Komisja kończy analizę zgodności środków krajowych mających zapewnić właściwe transponowanie dyrektywy. W ramach trwającego badania zgodności Komisja pozostaje w kontakcie z państwami członkowskimi w kwestiach poruszonych w niniejszym sprawozdaniu.

3. WDRAŻANIE DYREKTYWY

Jeżeli chodzi o sposób transpozycji dyrektywy, zgodnie z jej art. 8 ust. 1 państwom członkowskim pozostawiono swobodę uznania w kwestii tego, czy zdecydują się na bezpośrednią transpozycję przepisów dyrektywy do krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, czy też zapewnią wprowadzenie wymaganych postanowień uzgodnionych przez partnerów społecznych w drodze układu. Jeżeli transpozycji dokonano w drodze układów zbiorowych, państwa członkowskie musiały zagwarantować wszystkim pracownikom możliwość korzystania z pełnej ochrony przewidzianej w dyrektywie poprzez przyjęcie odpowiednich przepisów ustawowych i administracyjnych. Akt transponujący lub opublikowany dokument urzędowy musiał zawierać odniesienie do dyrektywy.

Wszystkie państwa członkowskie transponowały dyrektywę w drodze ustawy. Trzy państwa członkowskie[16] uznały, że ich aktualnie obowiązujące ustawodawstwo jest już w pełni zgodne z przepisami dyrektywy. Żadne państwo członkowskie nie zgłosiło wdrażania przepisów dyrektywy w drodze układów zbiorowych.
W większości państw członkowskich krajowe środki transpozycji zawierały odniesienie do dyrektywy. W jednym państwie członkowskim[17] odniesienie do dyrektywy zamieszczono w rządowym projekcie ustawy. W państwach członkowskich, w których uznano, że aktualnie obowiązujące ustawodawstwo jest odpowiednie do zapewnienia pełnego wdrożenia dyrektywy, nie zawarto żadnych odniesień do dyrektywy.

3.1 Zakres czasowy

[13] DE, EE, FI, HR, HU, LV, LT, SK, SI i SE.

[14] Wezwania do usunięcia uchybienia skierowano do CZ, CY, EL, ES, FR, IE, LUX, NL, AT i RO.

[15] Uzasadnione opinie przekazano CY, IE, FR i RO.

[16] SI, LV i UK.

[17] FI.

Jeżeli chodzi o zakres czasowy, przepisy dyrektywy mają zastosowanie wyłącznie do okresów zatrudnienia przypadających po upływie terminu wyznaczonego na dokonanie jej transpozycji[18], tj. 21 maja 2018 r. Dlatego też państwa członkowskie były zobowiązane do zapewnienia, aby w przypadku, gdyby transpozycja dyrektywy w ich państwie zakończyła się dopiero po dniu 21 maja 2018 r., przyjęte ustawodawstwo miało zastosowanie z mocą wsteczną do wszystkich okresów zatrudnienia przypadających po dniu 21 maja 2018 r.

Większość państw zastosowała się do tej zasady. Kilka z nich jednak tego nie zrobiło[19]: w Polsce ustawa dokonująca transpozycji dyrektywy weszła w życie z opóźnieniem (w dniu 7 czerwca 2018 r.), ale nie obowiązywała z mocą wsteczną. W Szwecji, choć zasada dotycząca zakresu czasowego była zasadniczo przestrzegana, przy obliczaniu nieaktywnych uprawnień emerytalnych beneficjentów pozostałych przy życiu brano pod uwagę wyłącznie uprawnienia nabyte po dniu 1 czerwca 2018 r. We Francji ustawa dokonująca transpozycji weszła w życie w dniu 5 lipca 2019 r., ale nie obowiązywała z mocą wsteczną. Według stanu na dzień 5 lipca 2019 r. przepisy tej ustawy mają zastosowanie do programów utworzonych po dniu 5 lipca 2019 r., natomiast jeżeli chodzi o systemy, które obowiązywały przed tą datą, przepisy ustawy dokonującej transpozycji mają zastosowanie wyłącznie do uprawnień odpowiadających okresom zatrudnienia przypadającym po dniu 1 stycznia 2020 r. W Rumunii ustawa dokonująca transpozycji dyrektywy została przyjęta w dniu 8 lipca 2019 r. i nie obowiązywała z mocą wsteczną.

3.2 Zakres podmiotowy

Przepisy dyrektywy mają zastosowanie wyłącznie do pracowników, a nie do osób prowadzących działalność na własny rachunek (zob. art. 1 i art. 3 lit. b)), w odróżnieniu od dyrektywy 98/49/WE, która ma zastosowanie do obydwu tych kategorii osób.

Ponieważ w dyrektywie ustanowiono wyłącznie minimalne wymogi[20], państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres ochrony przewidzianej w dyrektywie na osoby prowadzące działalność na własny rachunek. Ponad połowa państw członkowskich[21] zdecydowała się rozszerzyć ochronę przewidzianą w dyrektywie na osoby prowadzące działalność na własny rachunek.

3.3 Zakres terytorialny

W art. 2 ust. 5 dyrektywy wyjaśniono, że przepisy dyrektywy nie mają zastosowania do nabywania ani zachowywania uprawnień do dodatkowych emerytur przez pracowników przemieszczających się w obrębie jednego państwa członkowskiego. Zgodnie z motywem 6 dyrektywy państwa członkowskie mogą jednak rozważyć skorzystanie z krajowych kompetencji w celu objęcia przepisami niniejszej dyrektywy także uczestników programu zmieniających zatrudnienie w obrębie jednego państwa członkowskiego.

Połowa państw członkowskich skorzystała z możliwości rozszerzenia zakresu obowiązywania przepisów dyrektywy w taki sposób, by obejmowały one również

[18] Art. 2 ust. 4 dyrektywy.

[19] FR, SE, PL i RO.

[20] Zob. art. 7 ust. 1 i motyw 28 dyrektywy 2014/50/UE.

[21] CZ, DE, EL, FI, HU, IT, LT, LU, MT, PT, SK, UK, HR i SI, częściowo PL i EE.

sytuacje o charakterze czysto krajowym[22]. Państwa te stosowały zróżnicowane podejścia do tej kwestii: niektóre z nich wskazały, że obowiązujące przepisy mają również zastosowanie do sytuacji o charakterze czysto krajowym, inne zrobiły to wyłącznie w sposób dorozumiany, ponieważ w ich ustawodawstwie krajowym nie dokonano rozróżnienia między sytuacjami krajowymi a sytuacjami transgranicznymi[23], natomiast jeszcze inne zdecydowały się stosować zbliżone przepisy w odniesieniu do sytuacji wewnętrznych[24].

3.4 Zakres przedmiotowy

W sporządzonym przez Komisję Europejską i Komitet Ochrony Socjalnej Sprawozdaniu nt. adekwatności emerytur[25] wyróżniono następujące rodzaje dodatkowych programów emerytalnych, które mogą posłużyć za wspólne ramy odniesienia:

Dodatkowe programy emerytalne:

- **pracownicze programy emerytalne** to programy powiązane ze stosunkiem pracy lub z działalnością zawodową. Programy te mogą być ustanawiane przez jednego pracownika lub grupę pracowników, stowarzyszenia branżowe lub partnerów społecznych działających wspólnie;
- **systemy emerytur indywidualnych** opierają się na indywidualnych umowach dotyczących oszczędności emerytalnych zawieranych między osobą oszczędzającą a dostawcą usług finansowych. Niekiedy pracodawca może uiszczać składki na poczet systemu emerytur indywidualnych swojego pracownika.

Zgodnie z przyjętą w dyrektywie definicją dodatkowych programów emerytalnych jej przepisy mają zastosowanie wyłącznie do „pracowniczych programów emerytalnych".

Zakres przedmiotowy dyrektywy określono w jej art. 2 w połączeniu z art. 3. W art. 2 stwierdzono, że dyrektywa ma zastosowanie do dodatkowych programów emerytalnych, z wyjątkiem programów figurujących na wyczerpującym wykazie lub programów, o których wspomniano w takim wykazie[26].

W art. 3 lit. b) przedstawiono definicję pojęcia „dodatkowy program emerytalny". Do celów dyrektywy dodatkowy program emerytalny oznacza „pracowniczy program

[22] BE, DE, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, SE, SI i SK.

[23] AT, BE, LV i PL.

[24] Np. EE.

[25] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes

[26] Wspomniane programy to: 1) dodatkowe programy emerytalne objęte rozporządzeniem (WE) nr 883/2004; 2) dodatkowe programy emerytalne, które w momencie wejścia dyrektywy w życie nie przyjmują już nowych aktywnych uczestników i które pozostają dla nich zamknięte; 3) dodatkowe programy emerytalne, które podlegają środkom obejmującym interwencję organów administracyjnych utworzonych na mocy przepisów krajowych lub organów sądowych, mającym służyć zachowaniu lub przywróceniu wcześniejszej sytuacji finansowej tych programów, włączając w to postępowanie likwidacyjne; 4) programy gwarancyjne na wypadek niewypłacalności, programy kompensacyjnych i krajowe fundusze rezerw emerytalnych; 5) jednorazowe wypłaty, których pracodawca dokonuje na rzecz pracownika w momencie ustania jego stosunku pracy i które nie są związane ze świadczeniem emerytalnym; 6) renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinne związane z dodatkowymi programami emerytalnymi, z wyjątkiem szczególnych postanowień art. 5 i 6 dyrektywy 2014/50/UE dotyczących rent rodzinnych.

emerytalny związany ze stosunkiem pracy, ustanowiony zgodnie z prawem krajowym i praktyką krajową i mający na celu zapewnienie pracownikom dodatkowej emerytury". Dodatkowe wyjaśnienia zawarto w motywie 11, który stanowi, że „dyrektywa powinna mieć zastosowanie do wszystkich dodatkowych programów emerytalnych, które zostały utworzone zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową i które mają zapewnić pracownikom dodatkowe emerytury, takich jak umowy ubezpieczenia zbiorowego, systemy repartycyjne uzgodnione przez jedną lub więcej branż lub sektorów, systemy kapitałowe lub przyrzeczenia emerytury zaspokajane z rezerw księgowych lub wszelkie zbiorowe lub inne porównywalne systemy".

W motywie 14 wyjaśniono ponadto, że dyrektywę powinno stosować się wyłącznie do dodatkowych programów emerytalnych, w przypadku których uprawnienia opierają się na stosunku pracy i są powiązane z osiągnięciem wieku emerytalnego lub spełnieniem innych wymogów określonych w programie lub w przepisach krajowych. Dyrektywy nie stosuje się do indywidualnych rozwiązań emerytalnych, które nie zostały określone w ramach stosunku pracy. Dlatego też dyrektywa nie ma zastosowania do indywidualnych rozwiązań emerytalnych, które nie są powiązane z zatrudnieniem.

Ustawowe systemy emerytalne nie są powiązane ze stosunkiem zatrudnienia i powinny podlegać przepisom rozporządzenia (WE) nr 883/2004; w związku z powyższym przepisy dyrektywy nie mają do nich zastosowania.

Biorąc pod uwagę krajowe środki transpozycji, można stwierdzić, że środki transpozycji wszystkich państw członkowskich obejmują zakres dyrektywy. Ustawodawstwo większości państw członkowskich[27] ma zastosowanie do wszystkich dodatkowych (pracowniczych) programów emerytalnych zdefiniowanych w art. 3, które nie zostały wykluczone na mocy przepisów art. 2 ust. 1 i 2. Niektóre państwa członkowskie nie określiły zakresu obowiązywania przepisów w swoim ustawodawstwie. Z brzmienia tego ustawodawstwa można jednak wywnioskować, że zapewniono zgodność z przepisami dotyczącymi zakresu przedmiotowego dyrektywy[28].

3.5 Warunki nabycia uprawnień emerytalnych

Ustanowienie wymogu związanego z warunkami nabywania uprawnień przez pracowników mobilnych w ramach dodatkowych programów emerytalnych stanowi jeden z najistotniejszych aspektów dyrektywy.

Fakt, że w niektórych dodatkowych programach emerytalnych uprawnienia emerytalne mogły zostać utracone, jeżeli stosunek pracy pracownika ustał, zanim pracownik osiągnął minimalny okres uczestnictwa w programie („okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień") lub zanim osiągnął minimalny wiek („wiek osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień"), mógł uniemożliwić pracownikom przemieszczającym się pomiędzy państwami członkowskimi nabycie odpowiednich uprawnień emerytalnych. Wymóg dotyczący długiego okresu oczekiwania na uzyskanie uczestnictwa w programie emerytalnym („okres oczekiwania") mógł mieć podobny skutek. Dlatego też współprawodawcy UE postanowili wprowadzić określone ograniczenia, aby usunąć te przeszkody utrudniające pracownikom korzystanie z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się.

[27] BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, FR, IE, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SK, UK.

[28] Dotyczy EE, HR i SI.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy łączna długość okresu oczekiwania i okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień nie może przekraczać 3 lat. Dlatego też uprawnienia emerytalne uznaje się za nabyte w nieodwracalny sposób („nieprzepadalne") nie później niż po upływie trzech lat od ustania stosunku pracy.

W dodatkowych programach emerytalnych nie można wyznaczyć wyższego minimalnego wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych niż 21 lat. Z drugiej strony, jak wyjaśniono w motywie 17, w dyrektywie nie wskazano minimalnego wieku uprawniającego do uczestnictwa w dodatkowym programie emerytalnym, ponieważ takie ograniczenie wiekowe nie zostało uznane za przeszkodę utrudniającą swobodny przepływ pracowników.

Zgodnie z przedstawionymi wynikami wspomniane nowe minimalne wymogi doprowadziły do zmiany stosownych progów wyznaczonych na szczeblu krajowym, ponieważ w przypadku niektórych państw okresy oczekiwania lub gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień były dłuższe, a wiek osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień był wyższy niż okres/wiek przewidziany w nowych wymogach ustanowionych w dyrektywie.

W niewielkiej liczbie państw członkowskich nie dopuszcza się możliwości ustanowienia jakiegokolwiek okresu oczekiwania, okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień ani wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień. Po przyjęciu dyrektywy jedno państwo członkowskie (Belgia) zdecydowało się wzmocnić prawa pracowników w stopniu wykraczającym poza progi przewidziane w dyrektywie; w państwie tym zniesiono również możliwość wyznaczenia okresu oczekiwania i okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień, a także wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień.

Okres oczekiwania

16 państw członkowskich przyjęło trzyletni okres przewidziany w dyrektywie (AT, CY, CZ, DK, EE, FR, EL, ES, FI, HU, LU, MT, PL, PT, RO, SE), sześć państw członkowskich dopuszcza wyłącznie możliwość stosowania znacznie krótszych okresów oczekiwania: BG (6 miesięcy), IE (jeden rok), LT (jeden rok), SI (jeden rok), SK (jeden rok) i UK (trzy miesiące), podczas gdy pięć państw członkowskich nie dopuszcza możliwości stosowania jakichkolwiek okresów oczekiwania (HR, BE, DE, IT, NL). W jednym państwie członkowskim (AT) przewidziano czteroletni okres oczekiwania dla określonych kategorii pracowników (pracowników tymczasowych). W innym państwie członkowskim (LV) nie przyjęto żadnych przepisów dotyczących okresu oczekiwania, przy czym na podstawie przekazanych przez władze łotewskie informacji na temat obowiązującego ustawodawstwa nie sposób stwierdzić, że wyznaczenie takiego okresu nie jest dopuszczalne. Z informacji na temat obowiązującego ustawodawstwa zdaje się wynikać, że okres oczekiwania może zostać określony w ramach każdego planu emerytalnego, a więc może potencjalnie wykraczać poza wyznaczony limit trzech lat. Wspomniane przepisy obowiązujące w AT i LV wydają się niezgodne z przepisami dyrektywy.

Okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień

16 państw członkowskich przyjęło trzyletni okres przewidziany w dyrektywie (AT, CY, CZ, DE, DK, EL[29], ES, FI, FR, HU, IT, LU, MT, PT, RO, SE), trzy państwa

[29] W Grecji nie ustanowiono żadnego okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień, jeżeli chodzi o nabywanie uprawnień emerytalnych w ramach Funduszy Ubezpieczeń od Niezdolności do Pracy.

członkowskie dopuszczają możliwość stosowania krótszego okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień: IE (dwa lata), LT (dwa lata), UK (dwa lata), natomiast osiem państw członkowskich nie dopuszcza możliwości stosowania jakiegokolwiek okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień (HR, BE, BG, EE, NL, PL, SI, SK). Ponownie jedno państwo członkowskie (LV) nie przyjęło żadnych przepisów dotyczących okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień. Ponieważ nie można stwierdzić, że stosowanie takiego okresu jest niedopuszczalne, ustawodawstwo obowiązujące w tym państwie może być niezgodne z przepisami dyrektywy.

Okresy gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień w Niemczech zostały już skrócone z dziesięciu do pięciu lat w 2001 r.; obniżono również wiek osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień wynoszący 30 lat. Dzięki transpozycji dyrektywy do prawa krajowego na początku 2018 r. pracownicy muszą być zatrudnieni przez pracodawcę przez zaledwie trzy lata i muszą osiągnąć wiek 21 lat, aby zachować swoje pracownicze uprawnienia emerytalne. Jest to korzystna zmiana, jeżeli chodzi o prawa pracowników do nabywania uprawnień do emerytur dodatkowych.

Połączenie okresu oczekiwania z okresem gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień

Wszystkie państwa członkowskie poza dwoma[30] przestrzegają maksymalnego okresu trzech lat obowiązującego w przypadku połączenia okresu oczekiwania z okresem gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień. Te państwa członkowskie, które dopuszczają możliwość stosowania zarówno okresu oczekiwania, jak i okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień, co w przypadku połączenia tych okresów może prowadzić do przekroczenia maksymalnego okresu trzech lat, wyraźnie wskazały w swoim ustawodawstwie, że w przypadku połączenia tych dwóch okresów obowiązuje maksymalny okres trzech lat (np. CY, CZ, DK, EL, ES, FI, FR, HU, LU, MT, PT, SE, SI, RO).

W przypadku innych państw członkowskich zgodność z tą zasadą można potwierdzić pośrednio, ponieważ przyjęto w nich jeden z tych warunków, a drugi nie, lub wprowadzono wymóg, zgodnie z którym przy łączeniu tych dwóch okresów łączny okres nie może przekraczać trzech lat (np. BG, EE, IE, LT, SK, UK).

Wiek osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień

Liczna grupa państw członkowskich (16) dopuszcza możliwość wyznaczenia wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień przez podmioty zarządzające dodatkowymi programami emerytalnymi: 21 lat (CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, LT, LU, MT NL, PT, RO i SE). Jedno państwo członkowskie (BG) dopuszcza znacznie niższy wiek osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień wynoszący 16 lat. Szereg państw członkowskich (9) nie przewidziało minimalnego wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych (IE, IT, PL, SI, SK, UK, HR, HU i BE). Dwa inne państwa nie przyjęły żadnych przepisów dotyczących wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień w swoim ustawodawstwie (AT, LV), co prowadzi do powstania wątpliwości w kwestii tego, czy wyznaczenie wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień w tych państwach jest dopuszczalne, a jeżeli tak – jaki jest to wiek.

[30] LV, AT w odniesieniu do pracowników tymczasowych

Reasumując, należy stwierdzić, że zdecydowana większość państw członkowskich dokonała prawidłowej transpozycji przewidzianych w dyrektywie minimalnych wymogów w zakresie nabywania uprawnień do dodatkowych emerytur.

Wydaje się, że w przypadku jednego państwa członkowskiego (LV) w krajowych środkach transpozycji nie wyznaczono wyraźnie maksymalnych okresów oczekiwania i gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień, a także nie ustanowiono żadnych zasad dotyczących wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień, co sugeruje, że takie okresy i taki wiek mogłyby być określane w ramach poszczególnych programów emerytalnych lub w drodze umowy o pracę. W rzeczywistości mogłoby to oznaczać, że podmioty zarządzające dodatkowymi programami emerytalnymi byłyby uprawnione do przyjmowania warunków niezgodnych z przepisami dyrektywy. Inne państwo członkowskie (AT) zdaje się dopuszczać czteroletni okres oczekiwania dla jednej określonej kategorii pracowników.

Prawo do wypłacenia składek

Aby zapewnić ochronę praw finansowych odchodzącego pracownika, który nie nabył jeszcze uprawnień emerytalnych zgodnie z wyznaczonym okresem gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień, w art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy przewidziano prawo do wypłacenia składek wpłaconych przez pracownika odchodzącego lub w jego imieniu. Oznacza to, że składki opłacane przez pracowników samodzielnie, jak również składki opłacane w ich imieniu przez pracodawcę nigdy nie zostaną utracone, jeżeli odchodzący pracownik opuści program emerytalny zanim przysługujące mu uprawnienia staną się nieprzepadalne.

Większość państw członkowskich dokonała prawidłowej transpozycji przepisów dotyczących wypłacania składek. Niektóre państwa członkowskie uznały, że dokonanie transpozycji tego przepisu do ich ustawodawstwa krajowego nie jest konieczne, ponieważ w przypadku niewyznaczenia okresu gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień składki odchodzących pracowników automatycznie uznaje się za nieprzepadalne. Jedno państwo członkowskie nie dokonało jednak transpozycji przepisów dotyczących wypłacania składek, mimo że w przypadku tego państwa składek nie uznaje się automatycznie za nieprzepadalne (LV).

Jeżeli chodzi o przewidzianą w art. 4 ust. 2 możliwość zezwolenia partnerom społecznym na określenie w drodze układu zbiorowego korzystniejszych warunków dotyczących okresów oczekiwania lub gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień lub wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień niż warunki przewidziane w art. 4, połowa państw członkowskich dopuściła taką możliwość[31].

3.6 Zachowanie nieaktywnych uprawnień emerytalnych (art. 5)

Proces zachowywania nieaktywnych uprawnień emerytalnych zgodnie z dyrektywą różni się od sposobu zachowywania tych uprawnień określonego w art. 4 dyrektywy 98/49/WE. Z jednej strony, w dyrektywie 98/49/WE ustanowiono zasadę, zgodnie z którą odchodzący uczestnicy programu, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego, powinni być traktowani w taki sam sposób jak odchodzący uczestnicy programu, którzy pozostają w tym samym państwie członkowskim. Z drugiej strony, w dyrektywie 2014/50/UE odchodzącym pracownikom objętym programem, którzy

[31] CZ, DE, DK, ES, FI, HR, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK i SI.

przenoszą się do innego państwa członkowskiego, zagwarantowano prawo do zachowania przysługujących im nieprzepadalnych nieaktywnych uprawnień na takiej samej zasadzie, jak ma to miejsce w przypadku aktywnych uczestników programu.

Zgodnie z podstawową zasadą odchodzący pracownicy – osoby opuszczające system w kontekście swobodnego przepływu pracowników – nie powinni być karani, a jeżeli chodzi o przysługujące im uprawnienia nieprzepadalne, powinni być traktowani w taki sam sposób jak aktywni uczestnicy programu. Odchodzący pracownicy mają prawo do zachowania nieaktywnych uprawnień emerytalnych przysługujących im w ramach programu emerytalnego wcześniejszego pracodawcy. Forma zachowania uprawnień może być uzależniona od charakteru programu emerytalnego – np. indeksacji lub zwrotów z kapitału. Niektóre przepisy są odpowiedniejsze dla systemów o zdefiniowanym świadczeniu, podczas gdy inne są odpowiedniejsze dla systemów o zdefiniowanej składce[32]. Ponadto w dyrektywie ustanowiono wymóg, zgodnie z którym wartość początkową tych uprawnień oblicza się w chwili ustania dotychczasowego stosunku pracy odchodzącego pracownika.

Wszystkie państwa członkowskie zapewniły zgodność z ogólną zasadą dotyczącą zachowania nieaktywnych uprawnień emerytalnych, ponieważ wszystkie przyjęły środki przyczyniające się do zagwarantowania, aby nieprzepadalne uprawnienia emerytalne odchodzących pracowników mogły zostać zachowane w ramach dodatkowego programu emerytalnego, w którym uznano je za nieprzepadalne.

Jeżeli chodzi o sprawiedliwe traktowanie nieaktywnych uprawnień emerytalnych odchodzących pracowników i beneficjentów pozostałych przy życiu, wszystkie państwa przyjęły przepisy zapewniające ich traktowanie stosownie do wartości uprawnień aktywnych uczestników programu lub w inny uczciwy sposób zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy.

Możliwość wypłacenia nieprzepadalnych uprawnień w formie kapitału

Aby ograniczyć koszty związane z nieaktywnymi uprawnieniami emerytalnymi niskiej wartości, w art. 5 ust. 3 państwom członkowskim zapewniono możliwość udzielenia zgody na to, by dodatkowe programy emerytalne nie zachowywały zgromadzonych nieprzepadalnych uprawnień pracownika odchodzącego, ale wypłacały odchodzącemu pracownikowi kapitał, którego wartość odpowiada wartości zgromadzonych nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych. Jest to jednak możliwe wyłącznie w przypadku, gdy pracownik wyrazi na to świadomą zgodę, i tylko jeżeli wartość zgromadzonych nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych nie przekracza progu określonego przez dane państwo członkowskie.

Większość państw członkowskich nie skorzystała z tej możliwości. Wysokość krajowych pułapów wyznaczonych w tych państwach członkowskich[33], które zdecydowały się

[32] „Systemy o zdefiniowanym świadczeniu” to systemy, w których wysokość świadczenia zależy głównie od liczby lat pracy i pensji i w których ryzyko inwestycyjne ponosi pracodawca; „systemy o zdefiniowanej składce” to systemy, w których wysokość przyszłego świadczenia zależy głównie od naliczonej wartości zaoszczędzonego kapitału i w których ryzyko inwestycyjne ponosi uczestnik systemu.

[33] AT, CY, DE, DK, EL, FI, IT, LU, PT, SE, przy czym niektóre państwa dopuszczają możliwość jednorazowego wypłacenia płatności ryczałtowej niezależnie od ogólnej zasady dotyczącej zachowania uprawnień (np. HR, SI i UK).

zastosować ten wyjątek od przepisów w zakresie zachowania uprawnień, różni się istotnie i waha się od 2 000 EUR w Grecji do 12 600 EUR w Austrii[34].

3.7 Wymogi dotyczące przekazywania informacji

W art. 6 na państwa członkowskie nałożono obowiązek zagwarantowania, aby aktywni uczestnicy programu i beneficjenci z odroczonymi uprawnieniami, którzy skorzystali lub zamierzają skorzystać z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, a także beneficjenci pozostali przy życiu mogli uzyskać – na wniosek – odpowiednie informacje na temat przysługujących im uprawnień do dodatkowych emerytur. Niektóre ze wspomnianych obowiązków informacyjnych zostały już przewidziane w art. 7 dyrektywy 98/49/WE. W art. 6 ust. 5 odniesiono się do dodatkowych wymogów informacyjnych przewidzianych w dyrektywie 2003/41/WE, która została następnie uchylona wersją przekształconą dyrektywy 2016/2341/UE[35]. Odniesienie to należy traktować jako odniesienie do wymogów dotyczących przekazywania informacji przewidzianych w dyrektywie 2016/2341/UE.

W dyrektywie przewidziano różne minimalne standardy dotyczące przekazywania informacji dla aktywnych uczestników programu i dla beneficjentów z odroczonymi uprawnieniami. Aktywni uczestnicy programu są uprawnieni do uzyskania informacji o tym, jak ustanie stosunku pracy wpłynęłoby na ich uprawnienia do dodatkowej emerytury[36]. Beneficjenci z odroczonymi uprawnieniami i beneficjenci pozostali przy życiu w przypadku świadczeń dla beneficjentów pozostałych przy życiu są uprawnieni do uzyskania informacji na temat wartości lub szacunkowej wartości przysługujących im nieaktywnych uprawnień emerytalnych oraz warunków traktowania tych uprawnień.

Po otrzymaniu stosownego wniosku takie informacje należy przekazać w sposób zrozumiały, na piśmie i w rozsądnym terminie. Państwa członkowskie mogą zezwolić podmiotom zarządzającym programami emerytalnymi na przekazywanie takich informacji nie częściej niż raz do roku.

---

[34] Sytuacja w państwach, w których progi określono w kwotach bezwzględnych, przedstawia się następująco: AT (12 600 EUR), CY (3 000 EUR), DE (miesięczny próg emerytalny w wysokości 30,45 EUR lub próg kapitałowy w wysokości 3 654 EUR), DK (około 2 900 EUR), EL (od 2020 r. – 2 000 EUR, przy czym kwota ta jest corocznie dostosowywana), FI (miesięczny próg w wysokości 70 EUR). Jeżeli chodzi o państwa, które wyznaczyły stosowne progi w ujęciu względnym, sytuacja również jest zróżnicowana: LU (trzykrotność miesięcznego minimalnego wynagrodzenia socjalnego dla pracowników niewykwalifikowanych, która w 2019 r. odpowiadała 6 213,30 EUR), SE (jedna kwota podstawowa, która w 2019 r. wynosiła ok. 4 347 EUR).

[35] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych i nadzoru nad takimi instytucjami (IORP),

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2341

[36] Informacje te muszą obejmować zwłaszcza: a) warunki nabycia uprawnień do dodatkowej emerytury oraz konsekwencji ich zastosowania w chwili ustania stosunku pracy; b) wartość lub oszacowanie zgromadzonych nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych (oszacowanie nie powinno zostać przeprowadzone wcześniej niż na 12 miesięcy przed datą złożenia wniosku o udzielenie informacji); oraz c) warunki przyszłego traktowania nieaktywnych uprawnień emerytalnych. Jeżeli program pozwala na wcześniejszy dostęp do nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych poprzez wypłatę kapitału (np. zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy), do udostępnianych informacji dołącza się pisemne pouczenie, że uczestnik powinien rozważyć zasięgnięcie porady w sprawie zainwestowania tego kapitału w celu uzyskania świadczenia emerytalnego.

Zgodnie z przepisami dyrektywy informacje, o których przekazanie się zwrócono, należy udostępnić w „rozsądnym terminie”. Podczas gdy wiele państw członkowskich nie wyznaczyło terminu na przekazanie stosownych informacji, niektóre państwa członkowskie ustanowiły konkretny termin na ich udostępnienie, mianowicie siedem dni (BG), dziesięć dni (ES), piętnaście dni (SI), miesiąc (UK), dwa miesiące (IE) i sześćdziesiąt dni (PT). Inne państwa członkowskie oparły się na pojęciach prawnych takich jak „w rozsądnym terminie” (BE, CY, DE, DK, EE, EL, FI, SE) lub wprowadziły obowiązek przekazania informacji „bez zbędnej zwłoki” (CZ), „w odpowiednim czasie” (NL) lub „niezwłocznie” (PL).
Choć wiele państw członkowskich skorzystało z możliwości ograniczenia częstotliwości udzielania informacji na żądanie danej osoby w taki sposób, by tego rodzaju informacje były udostępniane „raz do roku”[37], znaczna liczba państw członkowskich nie zdecydowała się tego zrobić[38].

W wielu państwach członkowskich dopuszczono możliwość przekazywania żądanych informacji drogą elektroniczną[39]. W niektórych państwach członkowskich nie jest to ani wymagane, ani zabronione[40], podczas gdy w kilku innych państwach członkowskich nie przewidziano takiej możliwości[41].

W Belgii funkcjonuje rządowa baza danych „Moja emerytura, moja emerytura dodatkowa”. Podobnie wszystkie towarzystwa emerytalno-rentowe, zarówno fundusze ubezpieczeniowe, jak i fundusze emerytalne, muszą przesyłać informacje na temat wszystkich uprawnień emerytalnych zgromadzonych przez każdą należącą do nich osobę do tej bazy danych. Dzięki temu wszyscy obywatele mogą zapoznać się ze wszystkimi informacjami na temat uprawnień emerytalnych, jakie naliczono im w Belgii. Belgia – wspólnie z partnerami z innych państw UE – bierze udział w realizacji projektu pilotażowego mającego na celu ustanowienie Europejskiej Usługi Monitorującej pozwalającej uczestnikom śledzić uprawnienia emerytalne, jakie naliczono im w różnych państwach członkowskich i w ramach różnych programów emerytalnych w toku ich kariery zawodowej.

Poza koniecznością zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi informacji, które należy przekazać zgodnie z dyrektywą, od stycznia 2019 r. należy również przekazywać dodatkowe informacje zgodnie z dyrektywą 2016/2341/UE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP)[42]. W rezultacie w przypadku tych dodatkowych programów emerytalnych, które

[37] AT, BE tylko częściowo, ponieważ z usługi monitorującej „moja emerytura” można skorzystać w dowolnym momencie, CY, CZ, DK, EL, FI, FR, HR, IE, IT, SE.

[38] BG, DE, EE, ES, IT, HU, LU, LV, PT, SI, SK i LT.

[39] AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, IT, LV, NL, PL, SE, SI, SK, UK i częściowo FI. W RO udzielanie informacji drogą elektroniczną jest możliwe, ale wyłącznie jako uzupełnienie obowiązkowego przekazywania informacji w formie papierowej.

[40] CY, EL, LU, MT.

[41] CZ, ES, FR, LT, PT.

[42] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych i nadzoru nad takimi instytucjami (IORP),

są oferowane przez instytucje pracowniczych programów emerytalnych, a zatem są objęte dyrektywą 2016/2341/UE, wymogi informacyjne wykraczają obecnie poza wymogi określone w dyrektywie 2014/50/UE. Na przykład zgodnie z dyrektywą 2016/2341/UE podmiot zarządzający dodatkowymi programami emerytalnymi jest obecnie zobowiązany do udzielenia potencjalnemu uczestnikowi (przyszłemu członkowi) wszystkich stosownych informacji jeszcze przed zawarciem umowy uczestnictwa.

W konsekwencji informacje na temat uprawnień do dodatkowych emerytur udzielane aktywnym uczestnikom, beneficjentom z odroczonymi uprawnieniami oraz potencjalnym uczestnikom są – ogólnie rzecz biorąc – wyczerpujące.

3.8 Przeniesienie praw do świadczeń emerytalnych

W dyrektywie nie przewidziano przenoszenia zgromadzonych nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych. Aby ułatwić mobilność pracowników między państwami członkowskimi, w motywie 24 państwa członkowskie zachęca się jednak do poprawy możliwości przenoszenia nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych, w szczególności gdy wprowadzane są nowe dodatkowe programy emerytalne. Ponad połowa państw członkowskich podjęła działania w kwestii możliwości przenoszenia nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych lub wartości[43]. Część z tych państw członkowskich przyjęła określone warunki i ograniczenia dotyczące możliwości przenoszenia, co może skutkować powstaniem poważnych przeszkód utrudniających przenoszenie uprawnień do innych państw w praktyce[44].

W Austrii przenoszenie nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych jest możliwe, a w ustawodawstwie austriackim przewidziano różne rozwiązania w tym zakresie. Jeżeli pracownik został na stałe oddelegowany do pracy za granicą, może przenieść kwotę swoich nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych do zagranicznego towarzystwa emerytalno-rentowego.

W Grecji osoby, które zmieniły prowadzoną przez siebie działalność zawodową, mogą przenieść swoje nieprzepadalne uprawnienia do innego funduszu ubezpieczeń od niezdolności do pracy (działającego w Grecji lub w innym państwie członkowskim) lub mogą utrzymać swoje nieprzepadalne uprawnienia emerytalne w pierwotnym funduszu i pobierać świadczenia emerytalne z każdego z tych funduszy po przejściu na emeryturę. Takie przenoszenia są realizowane w praktyce.

Istnieją jednak również inne państwa członkowskie, które w ogóle nie dopuszczają takiej możliwości[45].

---

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2341

[43] AT, BE, DE, EL, ES, IE, HU, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK UK.

[44] EIOPA, sprawozdanie końcowe dotyczące dobrych praktyk w zakresie indywidualnych przypadków przenoszenia pracowniczych uprawnień emerytalnych,

https://www.eiopa.europa.eu/content/final-report-good-practices-individual-transfers-occupational-pension-rights_en

[45] CY, DK, EE, FI, FR, LT, MT, SE.

Jedno państwo członkowskie (LU) wskazało, że zróżnicowane systemy podatkowe często utrudniają pracownikom przenoszenie uprawnień do innego państwa z uwagi na ryzyko objęcia opodatkowaniem w obydwu państwach członkowskich. Inne państwo członkowskie (SK) stwierdziło, że wobec braku minimalnych przepisów regulujących kwestie związane z możliwością przenoszenia przeniesienie nieaktywnych uprawnień emerytalnych jest bardzo trudne w praktyce, dlatego też należy rozpocząć nową dyskusję poświęconą problematyce minimalnych przepisów regulujących kwestie związane z możliwością przenoszenia uprawnień emerytalnych. Jeden partner społeczny (przedstawiciel pracodawców) z państwa członkowskiego (DE) wyraził przeciwną opinię, podkreślając swoje zadowolenie z faktu nieprzyjęcia wspólnych przepisów w zakresie możliwości przenoszenia na szczeblu UE – partner ten wyraził obawę, że ustanowienie takich wspólnych przepisów byłoby niezwykle trudne.

4. STOSOWANIE DYREKTYWY

Jeżeli chodzi o stosowanie dyrektywy w praktyce, należy podkreślić, że rola i znaczenie dodatkowych programów emerytalnych różnią się istotnie w poszczególnych państwach członkowskich.

W sporządzonym przez Komisję Europejską i Komitet Ochrony Socjalnej Sprawozdaniu nt. adekwatności emerytur[46] zbadano rolę i znaczenie dodatkowych (pracowniczych) programów emerytalnych w krajowych systemach emerytalnych państw członkowskich.

Jak przypomniano w motywie 9 dyrektywy, państwa członkowskie mają prawo do organizowania własnych systemów emerytalnych oraz państwa członkowskie pozostają w pełni odpowiedzialne za organizację takich systemów. Państwa członkowskie nie zostały zobowiązane do tego, by przy transpozycji dyrektywy wprowadzić przepisy przewidujące utworzenie dodatkowych programów emerytalnych. Krajowe systemy emerytalne są bardzo różnorodne.

Podczas gdy w niektórych państwach członkowskich dodatkowe pracownicze programy emerytalne odgrywają istotną rolę w krajowym systemie emerytalnym (na przykład w NL, DK, UK, IE, SE), a w innych państwach członkowskich (DE, FR, BE) są mniej istotne, ale nadal ważne, w około połowie państw członkowskich dodatkowe programy emerytalne nie zostały rozwinięte jako istotny element krajowego systemu emerytalnego i zazwyczaj odgrywają raczej poboczną rolę.

Poniższych ustaleń dotyczących początkowego stosowania w praktyce dyrektywy dokonano na podstawie informacji na temat stosowania dyrektywy zgłoszonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 9 ust. 1 oraz na podstawie odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu Komisji na temat stosowania dyrektywy udzielonych przez państwa członkowskie i partnerów społecznych. Komisja otrzymała informacje zwrotne od 23 państw członkowskich[47] i 8 partnerów społecznych[48].

[46] Strona 79 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes

[47] AT, BE, EE, LT, NL, IE, CZ, MT, DE, LUX, HR, BG, IT, RO, PL, PT, SK, SE, SI, EL, DK, ES i HU

[48] Związki zawodowe z IT, AT, BE i NL, przedstawiciele pracodawców z AT, BE, EE i NL

Jak wynika ze zgromadzonych informacji, w żadnym z państw członkowskich nie stwierdzono żadnych sporów przed jakimikolwiek sądami krajowymi dotyczących przepisów krajowych transponujących dyrektywę.

W szeregu państw członkowskich podmioty zarządzające dodatkowymi programami emerytalnymi musiały zmienić swoje zasady działania w celu przestrzegania krajowego ustawodawstwa wdrażającego dyrektywę. Dotyczy to na przykład dodatkowych programów emerytalnych w Belgii, Niemczech, Luksemburgu, we Włoszech i w Bułgarii. W innych państwach, w których przepisy dotyczące okresów oczekiwania lub gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień oraz wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień były zgodne z dyrektywą już przed jej przyjęciem, nie zaobserwowano żadnego szczególnego wpływu na dodatkowe programy emerytalne.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie mają możliwość, aby zezwolić partnerom społecznym na określenie innych, bardziej korzystnych postanowień dotyczących okresów oczekiwania lub gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień oraz wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień niż te określone w art. 4. Połowa państw członkowskich nie zezwala na to, aby układy zbiorowe przewidywały inne postanowienia niż ustanowione w ustawodawstwie krajowym. Spośród tych państwach członkowskich, w których dopuszczono tę możliwość na mocy prawa krajowego[49], żadne państwo członkowskie nie udzieliło informacji dotyczących układów zbiorowych, które rzeczywiście określałyby inne, bardziej korzystne zasady. W praktyce układy zbiorowe – o ile istnieją – powielają przepisy prawa krajowego. Jeden partner społeczny (z DE) wskazał, że wie o jednym układzie zbiorowym w branży budowlanej, który zapewnia bardziej korzystną ochronę pracowników niż ta ustanowiona w dyrektywie, ponieważ uprawnienia do dodatkowych emerytur uzyskuje się niezwłocznie i nie jest wymagany żaden wiek osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień.

Zgodnie z odpowiedziami na pytania zawarte w kwestionariuszu w niektórych państwach[50] dyrektywa miała pozytywny wpływ na nabywanie i zachowywanie uprawnień do dodatkowych emerytur przez pracowników opuszczających swoje państwo w celu przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego. Było tak szczególnie w przypadku tych państw członkowskich, w których w celu przestrzegania przepisów dyrektywy trzeba było wprowadzić nowe, bardziej rygorystyczne zasady.

Jeśli chodzi o wpływ nowych wymogów dotyczących przekazywania informacji ustanowionych w dyrektywie, wpływ dyrektywy w połączeniu z wymogami dyrektywy 2016/2341/UE był znaczący. Państwa członkowskie ustanowiły szczegółowe zasady zgodne z przepisami dyrektywy w odniesieniu do wymogów informacyjnych dotyczących uprawnień osób do dodatkowych emerytur. Raczej trudno jest w tym momencie ocenić, w jakim stopniu wdrożenie przepisów dyrektywy pomogło zwiększyć świadomość unijnych pracowników na temat zachowywania ich uprawnień do dodatkowych emerytur w przypadku mobilności wewnątrzunijnej. Większość zainteresowanych stron uważa jednak, że pracownicy unijni są teraz bardziej świadomi swoich praw.

[49] CZ, DE, DK, ES, FI, HR, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK i SI.

[50] Na przykład w DE, IT lub LUX

Niemal wszystkie zainteresowane strony wskazały, że nie zaobserwowały żadnych szczególnych trudności napotykanych przez unijnych pracowników mobilnych przy korzystaniu przez nich z praw wynikających z dyrektywy.

Jedno państwo członkowskie (HR) zwróciło uwagę na możliwe przyszłe trudności dotyczące stosowania dyrektywy. Niektóre towarzystwa emerytalne w tym państwie zauważyły, że przy ustalaniu faktów związanych z zakończeniem zatrudnienia może być wymagane wyjaśnienie w zakresie dokumentowania zakończenia zatrudnienia (w celu udowodnienia przeniesienia).

Partnerzy społeczni w innym państwie członkowskim (Belgia) – zarówno związki zawodowe, jak i przedstawiciele pracodawców – wskazali, że można się spodziewać trudności w odniesieniu do znacznie zwiększonego obciążenia administracyjnego. Wydaje się to jednak związane z nowymi przepisami ustanowionymi w tym państwie, które są bardziej rygorystyczne niż te przewidziane w dyrektywie. Przepisy te całkowicie znoszą możliwość przewidywania okresów oczekiwania i gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień oraz wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień. Jednocześnie nie umożliwiają one systemom emerytalnym wypłacania nieaktywnym beneficjentom ich nieaktywnych uprawnień emerytalnych o niskiej wartości w formie kapitału i w związku z tym prawa te muszą być utrzymywane w programie, dopóki osoba ta nie przejdzie na emeryturę. Przedstawiciele pracodawców w jednym państwie członkowskim (AT) wskazali, że w praktyce trudno jest otrzymać zgodę beneficjenta z odroczonymi uprawnieniami na wypłatę jego nieaktywnych uprawnień o niskiej wartości w formie kapitału po prostu ze względu na brak zainteresowania w tej kwestii.

Jeśli chodzi o ogólną ocenę wpływu przepisów dyrektywy, w niektórych państwach zaobserwowano pewien pozytywny wpływ ze względu na obowiązkowe zmiany ustawodawstwa krajowego, podczas gdy w innych państwach nie odnotowano żadnego znaczącego praktycznego wpływu. Może to wynikać z faktu, że normy dotyczące nabywania i zachowywania uprawnień do dodatkowych emerytur oraz wymogi informacyjne w tych państwach były zasadniczo zgodne z dyrektywą już przed jej przyjęciem. Oprócz tego w niektórych państwach zakres stosowania dodatkowych pracowniczych programów emerytalnych jest bardzo niski lub nie istnieje[51]. Istotna liczba zainteresowanych stron zasugerowała, że jest zbyt wcześnie, aby oceniać wpływ, ze względu na bardzo krótki okres stosowania i niedostępność właściwych danych.

Ponadto ustalenia dotyczące stosowania dyrektywy należy interpretować ostrożnie, ponieważ transpozycja w niektórych krajach miała miejsce dopiero niedawno. Na przykład w dwóch państwach[52], w których dodatkowe programy emerytalne ogrywają ważną rolę w ich krajowym systemie emerytalnym, pełna transpozycja miała miejsce dopiero latem 2019 r.

5. WNIOSKI

Ogólnie rzecz biorąc, transpozycję dyrektywy dokonaną przez państwa członkowskie można uznać za satysfakcjonującą.

[51] Na przykład w CZ, LT i RO w rzeczywistości nie istnieją żadne pracownicze programy emerytalne, a w HU, EE i SK są one bardzo rzadkie.

[52] FR i IE

Jeśli chodzi o zakres stosowania dyrektywy, znaczna liczba państw członkowskich rozszerzyła ochronę poza zakres dyrektywy i chroni nie tylko pracowników, ale również osoby prowadzące działalność na własny rachunek. Duża liczba państw członkowskich uwzględnia również czysto wewnętrzne sytuacje związane z przepływem pracowników. Około połowa państw członkowskich ustanowiła zasady dotyczące możliwości przenoszenia nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych, a niektóre państwa członkowskie przewidują również rozszerzone obowiązki informacyjne, wykraczające poza wymogi dyrektywy.

Jeśli chodzi o transpozycję poszczególnych przepisów dyrektywy, w analizie środków transpozycji wdrażanych przez państwa członkowskie ujawniono jedynie ograniczoną liczbę problemów w zakresie transpozycji mających wpływ na kilka państw członkowskich. Występują one w szczególności w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących nabywania uprawnień do dodatkowych emerytur ustanowionych w dyrektywie, tj. transpozycji zasad dotyczących okresów oczekiwania i gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień oraz wieku osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień.

W analizie odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący transpozycji i stosowania dyrektywy udzielonych przez państwa członkowskie i zainteresowane strony ujawniono, że w niektórych państwach członkowskich trzeba było wprowadzić pewne istotne zmiany w poprzednio istniejących zasadach. W innych państwach członkowskich prawa ustanowione w dyrektywie były w wystarczającym stopniu zagwarantowane już przed transpozycją dyrektywy.

Z analizy wynika, że dyrektywy nie wykorzystywano w państwach członkowskich do obniżenia norm w zakresie nabywania i zachowywania uprawnień do dodatkowych emerytur lub ograniczenia wymogów informacyjnych.

Z odpowiedzi udzielonych na kwestionariusz wynika, że dyrektywa ma ogólnie pozytywny wpływ na wszystkie zainteresowane strony. We wniosku tym wzięto pod uwagę, że w momencie przyjęcia dyrektywy w państwach członkowskich nadal istnieli pracownicy, którzy mogli utracić uprawnienia do dodatkowych emerytur, jeżeli stosunek pracy pracownika ustał zanim pracownik osiągnął minimalny okres uczestnictwa w programie (okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień) lub zanim osiągnął minimalny wiek (wiek osiągnięcia nieprzepadalnych uprawnień). Wpływ przepisów dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich jest jednak bardzo zróżnicowany, ponieważ istnieją również państwa członkowskie, w których ustawodawstwo było już zgodne z przepisami dyrektywy i w związku z tym wpływ ten nie był istotny.

Jeśli chodzi o wymóg informacyjny ustanowiony w dyrektywie, wpływ dyrektywy w połączeniu z wymogami dyrektywy 2016/2341/UE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP) był znaczący. W tym momencie trudno jest ocenić poziom świadomości pracowników unijnych w zakresie ich uprawnień do dodatkowych emerytur.

Jest jednak jasne, że minimalne wymogi ustanowione w dyrektywie, takie jak te dotyczące nabywania i zachowywania uprawnień do dodatkowych emerytur oraz bardziej szczegółowe wymogi informacyjne, przyniosły większą pewność prawa i zwiększają świadomość pracowników co do ich uprawnień do dodatkowych emerytur w przypadku (rozważania) wyjazdu za granicę. W rezultacie dyrektywa powinna przyczyniać się do ułatwienia swobodnego przepływu pracowników w UE.

Jeśli chodzi o stosowanie dyrektywy, w analizie wykazano, że przepisy transponujące dyrektywę w poszczególnych państwach członkowskich funkcjonują i jak dotąd nie doszło do żadnych sporów sądowych dotyczących zasad określonych w dyrektywie. W większości państw nie stwierdzono szczególnych trudności dotyczących stosowania przepisów dyrektywy; zgłoszono jedynie bardzo niewielką liczbę problemów w odniesieniu do pojedynczych państw członkowskich.

Należy jednak podkreślić, że biorąc pod uwagę późną transpozycję dyrektywy w wielu państwach i stosunkowo krótki okres jej stosowania w praktyce, na tym etapie nie jest możliwe wyciągnięcie pewnych wniosków dotyczących jej wpływu.

Komisja będzie dalej monitorować wdrażanie dyrektywy i współpracować z państwami członkowskimi w celu zapewnienia poprawnego transponowania i wdrażania dyrektywy we wszystkich tych państwach.

Po przyjęciu dyrektywy podjęto inne inicjatywy polityczne na szczeblu UE z myślą o zwiększeniu wkładu dodatkowych programów emerytalnych na rzecz adekwatnych dochodów osób starszych w państwach członkowskich. W szczególności w 2018 r. Komisja ustanowiła grupę wysokiego szczebla ds. emerytur[53], która ma na celu zapewnienie Komisji doradztwa politycznego w kwestiach związanych ze sposobami poprawy świadczenia, bezpieczeństwa poprzez normy ostrożnościowe, równowagi międzypokoleniowej, adekwatności i zrównoważoności dodatkowych emerytur (pracowniczych i indywidualnych) w świetle wyzwań stojących przed Unią i państwami członkowskimi, które wpływają na adekwatność dochodów osób starszych i rozwój unijnego rynku emerytalnego. Grupa ta przyjęła swoje sprawozdanie końcowe obejmujące zalecenia skierowane do UE, państw członkowskich i podmioty udzielające emerytur w grudniu 2019 r. Komisja uważnie przeanalizuje to sprawozdanie, aby zapewnić odpowiednie działania następcze w ramach polityki oraz propagować i rozpowszechniać je wśród państw członkowskich i zainteresowanych stron.

53 https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3589&news=1