Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en styrkelse af retten til at overføre supplerende pensionsrettigheder«

KOM(2005) 507 endelig — 2005/0214 (COD)

(2006/C 185/08)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. december 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Ursula Engelen-Kefer til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. marts 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 426. plenarforsamling den 20.-21. april 2006, mødet den 20. april, følgende udtalelse med 103 stemmer for, 19 imod og 11 hverken for eller imod:.

1. **Udvalgets konklusioner og henstillinger**

1.1 EØSU ser positivt på og støtter de af Kommissionen opstillede mål, selv om det ikke altid er enigt i midlerne til opnåelse af målene.

1.2 Det er navnlig tvivlsomt, om fravigelses- og undtagelsesbestemmelserne bidrager til opnåelse af de mål, der faktisk tilstræbes. Dette gælder for det første undtagelsesbestemmelserne for retten til overførsel og for det andet de lange overgangsperioder for nedsættelse af kravene til erhvervelse af pensionsrettigheder.

1.3 Først og fremmest må det imidlertid konstateres, at det mål, der går ud på at lette mobiliteten og sikre en effektiv supplerende pensionsindkomst, kun kan opnås, hvis der sker en tilnærmelse af medlemsstaternes forskellige beskatningsordninger.

1.4 Der bør derfor tages hensyn til følgende aspekter i den videre behandling af direktivforslaget:

— For at fjerne hindringer for arbejdstagernes mobilitet er det nødvendigt med systemer, der er nøje afstemt efter hinanden, både hvad angår erhvervelse, bevarelse og overførsel af supplerende pensionsrettigheder. I den forbindelse må der tages behørigt hensyn til virkningerne på de forskellige supplerende pensionsordninger i de enkelte medlemsstater og til de øgede udgifter, der kan være forbundet med supplerende pensionsordninger.

— Det er nødvendigt og ønskværdigt, at arbejdsgiverne bidrager finansielt til udviklingen af supplerende pensioner. For at undgå negative virkninger er der derfor behov for overgangsbestemmelser, som gør det muligt for arbejdsgiverne gradvist at tilpasse pensionsordningerne.

— For at imødekomme direktivets grundlæggende mål bør gennemførelsesfristerne være så korte som muligt og tage hensyn til de enkelte landes faktiske behov.

— De generelle og tidsmæssigt ubegrænsede undtagelser for visse ordninger bør tages op til revision.

— Der er behov for ledsageforanstaltninger rettet mod beskatningen af de supplerende pensionsordninger for at fjerne de mobilitetshindringer, der er forbundet med ordningerne.

2. **Indledning**

Kommissionen forelagde den 20. oktober 2005 sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en styrkelse af retten til at overføre supplerende pensionsrettigheder. Kommissionen begrunder sit forslag med, at de supplerende pensionsordninger spiller en stadig større rolle inden for alderdomsforsikring, hvilket gør det nødvendigt at fjerne hindringer for mobiliteten. Hindringerne for ændring af arbejdsplads skal fjernes både mellem medlemsstaterne og inden for de enkelte medlemsstater.

2.1 Kommissionen opfører derefter de hindringer, der skal fjernes:

— Betingelser for at optjene pensionsrettigheder,

— Regler for bevarelse af hvilende rettigheder,

— Regler for overførsel af optjente rettigheder.

Endvidere kan mobiliteten ifølge Kommissionen øges ved at informere arbejdstagerne bedre om, hvilke følger det vil have for supplerende pensionsrettigheder at skifte arbejdsgiver.

2.2 Kommissionen påpeger, at forslaget er resultatet af flere års informations- og erfaringsudveksling på europæisk plan. På grund af forskellige opfattelser af mål og midler for en fællesskabsaktion blev der ikke optaget forhandlinger om en aftale mellem arbejdsmarkedets parter.

2.3 På grundlag af EF-traktatens artikel 42 og 94 vil Kommissionen med sit forslag indføre fælles principper i medlemsstaterne for udformningen af lovgivningen på dette område. Dette skal også føre til, at virksomheders etablering i en anden medlemsstat ikke kan hindres på grund af vanskeligheder ved at finde kvalificeret personale, fordi de supplerende pensionsordninger binder dette personale til andre virksomheder.

2.4 Kommissionen begrunder valget af direktiv som instrument med, at det kun herved er muligt at opnå en balance mellem arbejdstagernes nødvendige rettigheder med hensyn til fri bevægelighed og den fornødne fleksibilitet fra de nationale lovgiveres side ved gennemførelsen af direktivet, så der tages hensyn til de særlige forhold i forbindelse med de supplerende pensionsordninger, der gør sig gældende i de enkelte medlemsstater.

3. **Resumé af Kommissionens forslag**

3.1 I overensstemmelse med de definitioner, der er fastlagt i direktiv 98/49/EF, definerer det her behandlede direktiv de begreber, der anvendes inden for dette område.

3.2 Direktivforslaget knæsætter det princip, at bidrag til en supplerende pensionsordning, der ydes af en arbejdstager eller af en arbejdsgiver på vegne af en arbejdstager, ikke må gå tabt ved ansættelsesophør, heller ikke hvis disse bidrag ikke giver ret til en senere pensionsudbetaling. Det må derfor sikres, at de indbetalte bidrag enten kan udbetales eller overføres.

3.3 For at sikre, at netop unge arbejdstagere ikke mister deres pensionsrettigheder, når de skifter arbejdsgiver, må en eventuel minimumsalder for optjening af pensionsrettigheder efter Kommissionens opfattelse højst være 21 år.

Endvidere må ventetiden, dvs. den tid, der skal gå efter indledningen af et ansættelsesforhold, før arbejdstageren kan blive medlem af en supplerende pensionsordning, højst være på et år.

På samme måde må den såkaldte karenstid, dvs. perioden fra indbetalingen af det første bidrag til der er optjent pensionsret, ikke overskride to år.

3.4 Kommissionen anser det for nødvendigt at sikre en rimelig tilpasning af hvilende pensionsrettigheder og vil overlade det til medlemsstaterne at afgøre, hvilken form en sådan tilpasning skal antage, og med hvilke midler den skal opnås. Når der skiftes arbejdsgiver, skal det endvidere, hvis de supplerende pensionsrettigheder kun udgør et beskedent beløb, ikke kun være muligt at overføre rettighederne, men også at få udbetalt den optjente pension. En betingelse herfor er, at rettighederne ikke overskrider en bestemt (af medlemsstaterne fastlagt) tærskelværdi.

3.5 For at fremme mobiliteten og fjerne ulemperne ved skift af arbejdsgiver skal det gøres lettere at overføre rettigheder optjent i én arbejdsgivers supplerende pensionsordning til en ordning, der er gældende hos en anden arbejdsgiver. Dette indebærer også, at overførslen ikke må medføre finansielle ulemper, f.eks. på grund af forskellige beregningsmetoder eller urimeligt høje administrative udgifter.

3.6 Det skal under alle omstændigheder være op til arbejdstageren, om han vil overføre sine rettigheder eller vil lade dem stå i den gamle pensionsordning.

3.7 Arbejdstagere skal ifølge Kommissionens forslag endvidere efter anmodning og inden for en rimelig frist informeres om, hvilke virkninger ændringen af arbejdsplads har for deres rettigheder til supplerende pension.

3.8 *Gennemførelse*

Direktivet skal senest den 1. juli 2008 være gennemført af medlemsstaterne.

Hvad angår nedsættelse af karenstiden til to år, kan medlemsstaterne anvende en yderligere frist på 60 måneder fra den 1. juli 2008. Der skal gives en konkret begrundelse for anmodningen om den yderligere frist.

3.9 Endvidere kan følgende fritages fra overførselsreglerne i ubegrænset tid: særlige understøttelses- og pensionskasser (de såkaldte »Unterstützungskassen«), virksomheder, der benytter ordninger med bogførte reserver for pensionsydelser, og supplerende pensionsordninger, der finansieres med løbende bidrag. Kommissionen skal informeres om de konkrete årsager. Den pågældende medlemsstat skal oplyse, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt for at sikre overførselsrettighederne. Inden 2018 skal det undersøges, om yderligere foranstaltninger er nødvendige for at forbedre overførselsrettighederne.

4. **Generel vurdering**

4.1 Da arbejdsmarkedsparternes opfattelser af rækkevidden og indholdet af en europæisk ordning ligger for langt fra hinanden, er der ikke gjort brug af muligheden — beskrevet i EF-traktatens artikel 139 — for en aftale mellem arbejdsmarkedets parter.

4.2 Imidlertid erkender EFS, UNICE og CEEP i præamblen til rammeaftalen om tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, at »fornyelser i virksomhedernes supplerende sikringsordninger er nødvendige for at tilpasse dem de forhold, der er gældende i dag, og ikke mindst muliggøre overførslen af rettigheder.«

4.3 Dette afspejler klart en generel vilje til grundigt at undersøge, hvad der kan gøres for at tilnærme retsgrundlagene for erhvervelse og opretholdelse af supplerende pensionsrettigheder. Tidsbegrænset ansættelse er et andet spørgsmål end arbejdstageres frie bevægelighed, men aftaleparterne anerkender, at beskæftigelsesvilkårene ændrer sig, og at dette nødvendiggør tilpasninger af virksomhedernes supplerende sikringsordninger.

4.4 I øvrigt falder dette i tråd med den vigtige rolle, arbejdsmarkedsparterne i de fleste medlemsstater spiller i fastlæggelsen af de supplerende pensionsordninger. Da arbejdsmarkedsparternes foranstaltninger imidlertid (nødvendigvis) er begrænset til det nationale niveau, er det hensigtsmæssigt, at Kommissionen udarbejder et forslag til direktiv.

4.4.1 Detaljerne i de supplerende pensionsordninger bør fastlægges på medlemsstatsniveau, herunder via arbejdsmarkedsparternes overenskomstaftaler. På EU-niveau bør reglerne for erhvervelsesvilkår derfor fokusere på principper og angive retningen for målene for foranstaltninger på nationalt niveau, så arbejdsmarkedets parter har tilstrækkeligt råderum i deres overenskomstforhandlinger.

4.4.2 Direktivets artikel 4 bør erstattes med følgende tekst: »— hvor der er fastsat betingelser for erhvervelse, f.eks. minimumsalder, ventetid og/eller optjeningsperiode, bør sådanne betingelser være fair og berettiget på et objektivt (og ikke-diskriminerende grundlag).«

4.5 Skift af arbejdsgiver kan have en negativ virkning på erhvervelsen af supplerende pensionsrettigheder og på pensionens størrelse.

Arbejdstageren tager hensyn hertil, når han skal beslutte sig for eller imod at skifte arbejdsgiver, selv om beslutningen også er afhængig af en række andre faktorer.

4.6 De ydelser, der udbetales via den lovpligtige pensionsforsikring, vil fremover ikke i sig selv være tilstrækkelige til at sikre levestandarden, hvilket primært skyldes den demografiske udvikling. Dette gælder også de medlemsstater, hvor den lovpligtige pensionsforsikring er den vigtigste indtægtskilde for pensionister. Supplerende pensionsordninger får derfor større og større betydning, selv om disse ordninger også kan påvirkes i negativ retning af den demografiske udvikling.

4.7 I lyset af det grundlæggende mål for det indre marked, der går ud på at sikre personers frie bevægelighed, og i betragtning af det nødvendige i at forbedre rammevilkårene for de supplerende pensionsordninger, må Kommissionens strategi for fjernelse af mobilitetshindringer i forbindelse med supplerende pensionsordninger hilses velkommen.

4.8 Endvidere forpligter EF-traktatens artikel 40 Rådet til »... *ved udstedelse af direktiver og forordninger (at vedtage) de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed*«. Artikel 40 udgør således en yderligere styrkelse af det retsgrundlag for Kommissionens forslag, der findes i artikel 42.

4.9 Fjernelse af mobilitetshindringer er også vigtigt for at opnå det grundlæggende Lissabon-mål, der gå ud på at styrke den europæiske økonomi ved at skabe et vidensamfund. Skabelsen af et vidensamfund er en forudsætning for samfundsudviklingen og samtidig en vigtig produktivitetsfaktor. Et sådant samfund tager udgangspunkt i borgernes innovationsevne og idérigdom. For at styrke denne må der finde en stadig udveksling af viden og erfaringer sted. Arbejdstagermobilitet kan yde et vigtigt bidrag hertil. Derudover indgår sikring af den sociale samhørighed i Lissabon-strategien. Dette er endnu en grund til at støtte målsætningerne i direktivforslaget.

4.10 Det bør endvidere bemærkes, at spørgsmålet om at undgå uheldige følger (bl.a.) for pensionen allerede blev taget op i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. Dette var et af de første socialpolitiske instrumenter, og det havde til formål at fjerne hindringer for den frie bevægelighed og de negative virkninger deraf. Kommissionens forslag er således en konsekvent videreførelse af denne politik, navnlig i lyset af det hul i loven, som findes inden for de supplerende pensionsordninger, og som må lukkes på grund af disse ordningers stigende betydning for sikringen af pensionisters levestandard.

4.11 Foranstaltningerne til fjernelse af mobilitetshindringer kommer på et passende tidspunkt, eftersom Kommissionen har udråbt 2006 til »*Det Europæiske År for Arbejdstagernes Mobilitet*«.

4.12 Der findes forskellige supplerende pensionsordninger i de enkelte medlemsstater. Det følger heraf, at en trinvis tilnærmelse af disse forskellige ordninger, der skal gøre det lettere at gå fra én supplerende pensionsordning til en anden, nødvendigvis må foregå inden for en europæisk ramme.

4.13 Dette gør sig ganske vist gældende på europæisk plan, men det fører næppe til homogene leve- og arbejdsvilkår på den ene side at harmonisere ordningerne for overførsler på tværs af nationale grænser, mens man på den anden side intet foretager sig med hensyn til overførsler inden for én og samme medlemsstat. Kommissionens strategi, der går ud på at fjerne både grænseoverskridende og nationale hindringer for arbejdstagernes mobilitet, forekommer derfor hensigtsmæssig.

4.14 Et væsentligt område er imidlertid ikke dækket af direktivforslaget, nemlig spørgsmålet om en tilnærmelse af beskatningsbestemmelserne for supplerende pensionsordninger. Beskatningsforskelle medlemsstaterne imellem udgør imidlertid en betydelig mobilitetshindring, da arbejdstagere kan beskattes to gange (af bidrag og af ydelser). Beskatningsspørgsmålet er ikke omfattet af direktivforslaget, fordi dette ville kræve Rådets enstemmige godkendelse, hvilket kunne føre til en blokering af direktivet. Kommissionen har derfor forsøgt at behandle beskatningsspørgsmålet i sin meddelelse af 19. april 2001 og har indledt traktatovertrædelsesprocedurer mod en række medlemsstater. EØSU mener ikke, at målet om en styrkelse af retten til at overføre supplerende pensionsrettigheder vil blive opnået, medmindre Kommissionen tager sådanne skridt.

5. **Bemærkninger til de konkrete bestemmelser**

5.1 Meget taler for, at lange ventetider, lange uforfaldbarhedsperioder og en høj minimumsalder kan afskrække arbejdstagere fra at skifte arbejdsplads.

Kommissionens strategi, der går ud på både at nedsætte ventetiden, minimumsalderen for optjening af pensionsrettigheder og uforfaldbarhedsperioden, er derfor et skridt i den rigtige retning. De valgte foranstaltninger kunne måske ses som et første skridt hen imod en total fjernelse af hindringerne for adgang til pensionsordningerne.

5.2 Der må imidlertid også tages hensyn til de virkninger, de foreslåede bestemmelser i øvrigt kunne have, navnlig for frivillige arbejdsgiverfinansierede supplerende pensionsordninger. Det må tages med i betragtning, at foranstaltningerne kan medføre øgede omkostninger. Dette kunne gå ud over viljen til at opretholde sådanne ordninger.

5.3 Frivillige arbejdsgiverfinansierede ordninger er også et vigtigt personalepolitisk instrument. For at »tiltrække de bedste hoveder« kunne det derfor under de skiftende demografiske forhold og i betragtning af det voksende behov for arbejdskraft absolut også være i arbejdsgivernes interesse på et tidligt tidspunkt og efter en kort ansættelsesperiode at give adgang til pensionsrettigheder. Hertil kommer, at supplerende pensionsordninger, hvor velfærdsaspektet altid står i forgrunden, kun er én blandt mange personalepolitiske instrumenter. På den anden side belønner længere ventetid og karenstid arbejdstagerens trofasthed over for virksomheden og øger dermed varigheden af dennes forbliven i virksomheden.

5.4 Generelt må der også tages hensyn til, at forholdet mellem supplerende pensionsordninger, som (kun) finansieres af arbejdsgiveren, og supplerende pensionsordninger, som arbejdstageren finansierer via egne bidrag, er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. For at tage højde for disse forskelle kunne man forestille sig differentieringsmuligheder for medlemsstaterne med hensyn til finansieringen af ordningerne.

5.5 Kommissionens strategi, der går ud på at fjerne konkurrencebegrænsninger for virksomheder, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, må klart fremhæves, da lange ventetider og en høj minimumsalder for adgang til pensionsoptjening binder personalet og dermed hæmmer mobiliteten.

5.6 Kommissionen tager i øvrigt hensyn til behovet for en trinvis tilpasning ved at åbne mulighed for en forlænget frist for gennemførelse af reglerne vedrørende ventetid for pensionsoptjening.

5.7 Hvad angår bevarelse af hvilende pensionsrettigheder, er der ingen tvivl om, at forpligtelsen til at tilpasse disse rettigheder kunne øge de omkostninger, der er forbundet med supplerende pensionsordninger.

Dette afhænger imidlertid først og fremmest af, hvilken finansieringsform der er tale om. Hvor det drejer sig om bidragsbestemte bidrag, giver tilpasningen af hvilende rettigheder ikke megen mening, da værdien af den opsparede kapital afhænger af udviklingen i kapitalmarkederne og i kapitalafkastet. Det kunne dog muligvis få negative følger for ydelsesbestemte ordninger, da der ikke længere indbetales bidrag.

5.8 I lyset af den supplerende pensions rolle, der går ud på at komplettere de lovpligtige pensionsordninger, forekommer tilpasningen imidlertid nødvendig. Som Kommissionens forslag er formuleret, pålægges medlemsstaterne ikke nogen konkret forpligtelse til at iværksætte foranstaltninger på dette område, og eksemplerne i betragtning 7 kan ikke opfattes som andet eller mere end opfordringer. Det er endvidere uklart, om en vurdering af loyaliteten over for virksomheden som kriterium for en differentieret tilpasning eller en forpligtelse til at tilpasse udbetalingerne og ikke pensionsrettighederne er i overensstemmelse med Kommissionens forestillinger om en »rimelig tilpasning«.

5.9 Muligheden for at udbetale frem for at overføre optjente rettigheder, forudsat at de ligger under en vis tærskel, som fastsættes i overensstemmelse med national praksis, forekommer hensigtsmæssig.

5.10 Beslutningen om, hvorvidt rettighederne skal udbetales eller overføres, skal udelukkende ligge hos de supplerende pensionsordninger, men også rettigheder med lav værdi ifølge de generelle regler, kan afgjort være af interesse for den enkelte arbejdstager som en regelmæssig supplerende pensionsindkomst. En uønsket udbetaling kunne derfor få arbejdstageren til at opgive at skifte arbejdsplads.

5.11 EØSU støtter Kommissionens mål vedrørende retten til at overføre supplerende pensionsrettigheder. Udvalget hilser det især velkommen, at Kommissionen ikke begrænser sig til at fremsætte forslag til en styrkelse af retten til at overføre supplerende pensionsrettigheder, men som led i en omfattende strategi vil fjerne mobilitetshindringer i forbindelse med supplerende pensionsordninger.

5.12 Det hilses navnlig velkommen, at Kommissionen vil sikre, at overførslen af rettigheder ikke medfører finansielle ulemper for arbejdstageren. Dette er i overensstemmelse med direktivets mål, da arbejdstageren i tvivlstilfælde kun vil beslutte sig for overførsel af rettigheder og dermed for skift af arbejdsgiver, hvis dette kan ske uden finansielle ulemper.

5.13 De konkrete forslag om øget informationspligt falder også i tråd med direktivets mål, også når det betænkes, at denne pligt skal måles i forhold til de konkrete muligheder, som navnlig mindre virksomheder har.

5.14 Et kritikpunkt er imidlertid, at artikel 6, stk. 1, sammenholdt med definitionen af artikel 3, litra f, kan fortolkes således, at kun arbejdstagere, der skifter arbejdsplads af egen fri vilje, har ret til at overføre supplerende pensionsrettigheder. Arbejdstagere, der afskediges, er dermed betydeligt ringere stillet på dette område. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt, også i lyset af det nødvendige mål om at forebygge fattigdom blandt ældre, at lade alle former for arbejdspladsændring være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1.

5.15 Det strider endvidere mod direktivets grundlæggende mål, at visse supplerende pensionsordninger i princippet kan undtages fra overførbarhedsreglen. Medlemsstaterne skal informere Kommissionen om, hvilke foranstaltninger de gennemfører for at udvide anvendelsesområdet for denne regel til at omfatte alle supplerende pensionsordninger, men i lyset af de diskussioner, der i adskillige år har været ført om en stabil anden søjle i alderdomsforsikringen og det tvingende nødvendige i at opbygge en sådan søjle, er denne informationspligt måske ikke tilstrækkelig. I øvrigt vil Kommissionens forslag på grund af forskellige ordninger i medlemsstaterne kun blive accepteret, hvis der indføres passende overgangsperioder. Der bør derfor fastsættes konkrete frister og mål.

Bruxelles, den 20. april 2006

Anne-Marie SIGMUND
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under afstemningen, men opnåede over en fjerdedel af stemmerne:

Punkt 4.10

Nyt punkt tilføjes efter punkt 4.10

> 4.10.1 Forslaget om at bygge direktivet på at overføre pensionskapital ved nyt job er ikke altid hensigtsmæssigt. Det ville være bedre at sikre en mulighed for sammenlægning af optjente pensionsrettigheder i stil med, hvordan man håndterer almen pension i henhold til Forordning 1408/71.

Begrundelse

Det kan være praktisk at have de samme principper for, hvordan man sammenfører de forskellige offentlige pensionsordninger og de supplerende ordninger.

Afstemningsresultat

Stemmer for: 49
Stemmer imod: 54
Stemmer hverken for eller imod: 19.