

NOTAT



17. april 2013

J.nr. 2012-9576

JAIc/she

Grund- og nærhedsnotat om genoptagelse af ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om mindstekrav til fremme af arbejdskraftens mobilitet gennem bedre muligheder for at optjene og bevare supplerende pensionsrettigheder, KOM (2007) 603

Nyt notat

Resumé

Formandskabet har den 15. oktober 2012 udsendt KOM(2007)603 af 9. oktober 2007 med henblik på genoptagelse af forhandlingerne om direktivet.

Forslaget omhandler overførsel og bevarelse af supplerende pensionsrettigheder i forbindelse med jobskift og mobilitet.

Det oprindelige forslag stammer fra 2005, hvor Kommissionen fremlagde forslag til direktiv om bedre muligheder for at medtage supplerende pensionsrettigheder for derigennem at fremme arbejdskraftens fri bevægelighed. Sagen blev senest behandlet på rådsmødet i december 2007, hvor det på baggrund af en længere drøftelse måtte erkendes, at der ikke var grundlag for at opnå enighed.

Efterfølgende har der i Kommissionens hvidbog om pensioner fra 2012 samt på stats- og regeringschefernes møder i Det Europæiske Råd været opfordringer til at styrke mobiliteten i EU og man har derfor opfordret til, at forhandlingerne genoptages.

Direktivforslaget regulerer minimumsrettigheder for optjening og bevarelse af pensionsrettigheder. Formålet er at styrke arbejdskraftens bevægelighed.

Efter vedtagelsen af Lissabon-Traktaten er der sket ændringer i hjemmelsgrundlaget. Artikel 42 er blevet til artikel 48 og fastsætter, at forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal. Artikel 94 er blevet til artikel 115 og kræver fortsat enstemmighed. Det er foreløbigt uafklaret, hvilket af hjemmelsgrundlagene, der skal have forrang.

Implementering af direktivet vil efter det foreliggende reviderede forslag kunne overlades til arbejdsmarkedets parter. Afhængigt af det endelige resultat vil der dog kunne være behov for opsamlende lovregulering for de områder, der ikke er reguleret af kollektive overenskomster.

Der vil på det foreliggende grundlag ligeledes blive tale om tekniske rettelser af et mindre omfang eksempelvis i den eksisterende lovgivning på det finansielle område, herunder blandt andet i lov om finansiell virksomhed.

1. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 20. oktober 2005 et forslag til direktiv om forbedring af mulighederne for at medtage supplerende pensionsrettigheder i forbindelse med jobskifte med henblik på at fremme arbejdskraftens fri bevægelighed (KOM(2005) 507).

Forslaget lagde i sin oprindelige form bl.a. op til *både* minimumsrettigheder for optjening og bevarelse af pensionsrettigheder og ret for lønmodtageren til at vælge at beholde sin tidligere pensionsordning eller overføre denne til et andet pensionsinstitut ved jobskifte inden eller uden for landets grænser.

Forslaget nåede at blive behandlet på 18 møder i Rådets Socialgruppe. Drøftelserne i Socialgruppen viste, at der er endog meget store forskelle i pensionssystemerne i de enkelte medlemslande. Dette er senere blevet tydeligt underbygget og bekræftet i Hvidbog om pensioner fra 2012.

Kommissionen fremlagde den 9. oktober 2007 et revideret direktivforslag (KOM 2007/603). Den største ændring i forhold til det oprindelige direktiv var, at der ikke længere indgår bestemmelser vedrørende en obligatorisk ret for lønmodtageren til at overføre/medtage sin tidligere pensionsordning til et andet pensionsselskab ved jobskifte inden eller uden for landets grænser. Dette var i overensstemmelse med det forhandlingsmandat, Folketingets Europaudvalg havde givet. Direktivet omfatter nu primært minimumsrettigheder for optjening og bevarelse af pensionsrettigheder.

Forslaget blev senest behandlet på rådsmødet den 5. og 6. december 2007. På baggrund af en længere drøftelse måtte det fra det daværende formandskabs side konkluderes, at der ikke var grundlag for at opnå den påkrævede enstemmighed.

Det tidligere cypriotiske formandskab udsendte i efteråret 2012 det reviderede forslag KOM(2007)603 af 9. oktober 2007 med henblik på en genoptagelse af forhandlingerne om overførsel og bevarelse af supplerende pensionsrettigheder til fremme af arbejdstagermobilitet. Det irske formandskab har i 2013 arbejdet videre med forslaget.

Hjemmelsgrundlag

Kommissionen har ændret sit forslag med hjemmel i TEUF artikel 293 (tidligere 250).

Ved den tidligere behandling af direktivforslaget i 2005-2008 var dette fremsat med hjemmel i såvel artikel 42 og 94 i Traktat om oprettelse af det Europæiske Fællesskab. Begge bestemmelser medførte enstemmighed i Rådet. Artikel 42 medførte, at Parlamentet også skulle tage stilling til et eventuelt direktiv, hvorimod artikel 94 alene gav grundlag for en orientering af Parlamentet.

Efter vedtagelsen af Lissabon-Traktaten er der sket ændringer i hjemmelsgrundlaget. Artikel 42 er blevet til artikel 48 og fastsætter, at forslaget kan vedtages med

kvalificeret flertal. Artikel 94 er blevet til artikel 115 og kræver fortsat enstemmighed.

Europa-Parlamentets rolle afhænger af, hvilket hjemmelsgrundlag der skal anvendes i den videre proces. Anvendes artikel 48 skal direktivet behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvorefter forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal og i enighed med Europa-Parlamentet. Anvendes artikel 115 kræves enstemmighed og høring af Europa-Parlamentet.

Det vil indgå i forhandlingerne, hvilket retsgrundlag i forhold til Lissabon-Traktaten, der er det korrekte.

2. Formål og indhold

Direktivforslaget regulerer minimumsrettigheder for optjening og bevarelse af pensionsrettigheder. Formålet er at fjerne barrierer for arbejdskraftens bevægelighed, men formålet er også at sikre, at flere lønmodtagere sparer op til deres alderdom.

Det fremgår særligt af Kommissionens ”Hvidbog om bæredygtigt pensionssystem”, at mange lande endnu ikke har fået taget de nødvendige skridt hen imod at adressere de demografiske forskydninger, der vil ske i Europa som følge af den stigende aldring.

Det reviderede direktivforslag tager afsæt i forhandlingerne om direktivforslaget under formandskaberne i 2006 og 2007 og på baggrund af Europa-Parlamentets førstelæsning.

De centrale bestemmelser i direktivet er:

- Såfremt medlemskab af en pensionsordning er betinget af anciennitet, så må denne periode ikke overstige 1 år fra ansættelsen.
- Såfremt man anvender en minimumsalder for, hvornår man opnår sikrede rettigheder, så må denne ikke overstige 21 år. Såfremt man vælger at opbygge ordningen omkring en rettighedsopjeningsperiode, må denne ikke være mere end 5 år for personer på 25 og derunder og 1 år for personer over 25 år. Reglen skal forstås således, at en 24-årig maksimal kan pålægges en optjeningsperiode på 2 år.
- Såfremt en lønmodtager ikke er blevet sikret rettigheder, skal denne person have tilbagebetalt evt. indbetalte bidrag ved jobskifte.
- Direktivets anvendelsesområde begrænses til beskæftigelsesperioder – og dermed pensionsindbetalinger – foretaget efter direktivets gennemførelse i national ret. Kommissionens oprindelige forslag forudsatte, at alle pensioner – inkl. indbetalinger før direktivets ikrafttræden – blev omfattet af direktivet ved jobskifte.
- Arbejdsmarkedets parter får en direkte adgang til at implementere direktivet via kollektive overenskomster.
- Parterne får mulighed for at fastsætte andre bestemmelser om sikring af henholdsvis optjeningskriterier og hvilende rettigheder ved gennemførelse af disse bestemmelser i kollektive aftaler. Det forudsættes dog, at lønmodtageren ydes mindst samme beskyttelse i forhold til direktivets mindstekrav.

- Direktivet anerkender, at det i visse situationer kan godkendes, at en pensionskasse afviser at tilbyde hvilende rettigheder imod at overføre beløbet til en anden og ny ordning, der overordnet set opfylder direktivets krav.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog sin førstelæsning den 20. juni 2007, det vil sige før udsendelsen af det reviderede forslag, men har endnu ikke udtalt sig om det reviderede forslag.

Europa-Parlamentet vedtog ved førstelæsningen 34 ændringer til forslaget. Kommissionen accepterede hovedparten af ændringerne, hvorfor disse genfindes i det reviderede forslag.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at det reviderede direktivforslag bidrager til et af de bærende principper inden for EU, nemlig arbejdskraftens frie bevægelighed.

En fælles ramme for reguleringen af overførelse af supplerende pensionsrettigheder vil fjerne visse barrierer for arbejdskraftens mobilitet inden for og over landegrænserne. Det er endvidere Kommissionens vurdering, at udviklingen på området for arbejdsbetingede supplerende pensionsordninger har en sådan transnational karakter, samt at området undergår en sådan udvikling, at det kan være relevant med en fælles referenceramme i form af et direktiv.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens generelle vurdering.

5. Gældende dansk ret

De fleste arbejdsmarkedspensionsordninger er oprettet ved kollektive aftaler. Der er ingen lovgivning med hensyn til eventuel ret til at have en arbejdsmarkedspension.

Reglerne for overførsel af pensionsrettigheder til andre pensionselskaber i forbindelse med overgang til anden ansættelse følger af § 20, stk. 1 nr. 7 i lov om finansiel virksomhed, jf. nedenfor. Branchen har udarbejdet en jobskifteaftale, som gælder for de selskaber, der har tilsluttet sig aftalen. Stort set alle selskaber har tilsluttet sig Jobskifteaftalen.

Lov om finansiel virksomhed indeholder regler om forholdene for hvilende pensionsrettigheder og for beregning af tilbagekøbsværdier og fripolicer, jf. § 20, stk. 1 nr. 2. Efter lovens § 20, stk. 1 nr. 7, skal der endvidere ske anmeldelse af regler, hvorefter pensionsordninger med løbende udbetalinger tegnet eller aftalt som obligatoriske ordninger i et forsikringsselskab eller en pensionskasse kan overføres fra eller til selskabet i forbindelse med overgang til anden ansættelse eller i forbindelse med virksomhedsoverdragelse eller virksomhedsomdannelse.

I henhold til lov om finansiel virksomhed § 21, stk. 1, gælder, at grundlaget for beregning af tilbagekøbsværdier og fripolicer skal være betryggende og rimelige over for den enkelte forsikringstager og andre berettigede efter forsikringsaftalerne.

Ved jobskifte gælder lov om finansiel virksomhed § 20, stk. 1, nr. 7. Heraf fremgår med hensyn til omkostninger i forbindelse med en jobskifteoverførsel, at det er tilladt for det afgivende selskab at fastsætte et promillegebyr af depotet med en fast beløbsmæssig overgrænse eller et fast beløb. Det modtagende selskab kan ikke fastsætte noget gebyr.

6. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Implementeringen vil efter det foreliggende reviderede direktivforslag kunne overlades til arbejdsmarkedets parter. Afhængigt af det endelige resultat vil der dog kunne være behov for opsamlende lovregulering for de områder, der ikke er reguleret af kollektive overenskomster.

Der vil på det foreliggende grundlag ligeledes blive tale om tekniske rettelser af et mindre omfang eksempelvis i den eksisterende lovgivning på det finansielle område, herunder blandt andet i lov om finansiel virksomhed.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet, idet der allerede efter danske ret er mulighed for såvel hvilende pension som for samling af kollektivt aftalte pensionsordninger..

7. Høring

Forslaget blev den 13. november 2012 sendt i høring i Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold med frist den 28. november 2012.

LO har i forbindelse med tidligere høringer udtrykt bekymring for konsekvenserne af en grænseoverskridende overførselsmulighed i forbindelse med jobskifte, der kunne skabe usikkerhed om lønmodtagernes fremtidige pensionsforhold. LO har ligeledes fremført, at arbejdsmarkedets parter skal have ret til at aftaleimplementere direktivet i overensstemmelse med hidtidig praksis. Dette understreges i betragtning 5 a og i Artikel 4 litra e.

LO er tilfreds med, at Kommissionen i sit ændrede forslag til direktiv i høj grad imødekommer Parlamentets ændringsforslag og at formålet nu mere tydeligt er at fremme mobiliteten og direktivet derfor sigter på erhvervelse og bevarelse af pensionsrettigheder og ikke på en tvungen overførselsordning. Det er derfor glædeligt, at Kommissionen er imødekommende overfor Parlamentets forslag om at lade artikel 6 om ret til overførsel udgå.

Herudover hilser LO det velkomment, at den vigtige rolle som arbejdsmarkedets parter spiller ved udformningen og gennemførelsen af supplerende pensionsordninger understreges. LO bemærker, at bestemmelsen om bevarelse af hvilende pensionsrettigheder bevares. Danmark opfylder allerede dette krav, hvilket langt fra er tilfældet i alle lande. LO mener dog ikke, at det er tilstrækkeligt belyst, hvad der i

Artikel 5, stk. 1 menes med "en retfærdig behandling" og ønsker i særdeleshed at få belyst, hvad der ligger i Artikel 5, stk. 1, litra a, hvori der står "pensionsrettighederne i den supplerende pensionsordning er fastlagt som en nominel sum".

LO hæfter sig ved, at der er tale om et minimumsdirektiv, som ikke er til hinder for at opretholde mere gunstige pensionsvilkår i de enkelte EU medlemsstater. Således fremgår det af betragtning 14, at "Dette direktiv fastsætter mindstekrav, og medlemsstaterne kan derfor vedtage eller opretholde gunstigere bestemmelser". Det fremlagte forslag imødekommer de kritikpunkter, LO fremførte i høringssvaret i februar 2006, hvor især bestemmelsen om overførsel af pensionsrettigheder voldte problemer.

FA ser positivt på forslaget, men er bekymret for om ændringen i forslagets tekst til artikel 5, stk. 2, indebærer at det ikke nationalt kan bestemmes at overføre mindre pensionsbeløb til en anden ordning. Umiddelbart opstiller den aktuelle formulering af artikel 5, stk. 2, kun to muligheder: at lade opsparingen stå, hvor den står, eller udbetale dens værdi. FA foreslår derfor, at ministeriet afklarer, om Kommissionen med sin ændrede formulering ønsker at afskære løsningsmodeller, der arbejdes med i arbejdsgruppen om små, hvilende pensionsopsparinger. FA kan i øvrigt henholde sig til de tidligere afgivne høringssvar.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) finder, at det er væsentligt at fjerne eller nedbryde barrierer for arbejdskraftens mobilitet i EU. Det gælder også i det omfang, hvor reguleringen af supplerende pensionsrettigheder i EU skaber barrierer for arbejdskraftens mobilitet. Dette fremhævede DA i forbindelse med EU-Kommissionens oprindelige forslag, og det gælder naturligvis stadig. Der henvises i den forbindelse til DA's høringssvar af 16. november 2005.

Imidlertid er det afgørende, at EU-Kommissionen i overensstemmelse med nærhedsprincippet fokuserer på de grænseoverskridende barrierer i relation til overførsel af pensionsrettigheder. EU-Kommissionens forslag vedrører primært betingelser for optjening af pensionsrettigheder, betingelser med hensyn til bevarelse af pensionsrettigheder og fastlæggelse af informationskrav for pensionsinstitutterne.

DA tager derfor afstand fra de dele af forslaget, som vedrører interne forhold (herunder indholdet af de kollektive overenskomster) i medlemsstaterne. Udover at vedrøre interne forhold i medlemsstaterne fastsætter forslaget betingelser for, hvilken minimumsalder og karenperiode man kan have i en arbejdsmarkeds-pensionsordning. Disse forhold er i Danmark reguleret af arbejdsmarkedets parter i de kollektive overenskomster, hvorfor der er tale om en direkte indgriben i aftalestoffet på det danske arbejdsmarked.

DA finder på den baggrund, at direktivforslagets indhold ikke kan støttes. Danmark bør arbejde for, at anvendelsesområdet for direktivet generelt ændres til at dreje sig om håndtering af pensionsforhold i forbindelse med jobskift på tværs af landegrænserne.

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemslandene har generelt taget vel imod en genoptagelse af forhandlingerne.

9. Regeringens generelle holdning

Regeringen anerkender, at der kan være et behov for at regulere området for arbejdsmarkedspensioner på EU-niveau.

Regeringen mener dog, at særligt Hvidbogen om pensioner illustrerer, at ligesom der er et behov for at indarbejde hensynet til mobilitet i forhold til indretningen af de enkelte landes pensionssektorer, så er der et endnu mere påkrævet hensyn at tage til at sikre, at alle medlemslande får taget de nødvendige beslutninger til at imødegå de store demografiske forandringer (på grund af aldring) som Europa står overfor.

Regeringen kan støtte tiltag, der skal fremme lønmodtagernes muligheder for at opbygge tilstrækkelige pensioner, idet man også i europæisk sammenhæng må forberede sig på demografiske forskydninger.

Regeringen lægger vægt på, at den danske model respekteres i forbindelse med mulighederne for at gennemføre direktivet. Dette gælder i særlig grad i forhold til de danske arbejdsmarkedspensionsordninger, som er etableret af arbejdsmarkedets parter efter aftale med regeringen.

Regeringen lægger i den forbindelse særlig vægt på, at et direktiv, der omhandler kollektivt aftalte pensioner, kan gennemføres via kollektive overenskomster.

Regeringen lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at forslaget ikke vil nødvendiggøre, at der foretages væsentlige ændringer i det allerede velfungerende danske arbejdsmarkedspensionssystem, og at arbejdsmarkedets parter rolle anerkendes.

Regeringen vil arbejde for, at flest mulige pensionsordninger på tværs af Europa omfattes af et evt. initiativ, idet dette må være en forudsætning for direktivets formål om at fremme mobiliteten.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Det reviderede direktivforslag har ikke tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg.

Det oprindelige forslag (KOM(2005) 507) blev senest forelagt Folketingets Europaudvalg den 11. maj 2007 til forhandlingsoplæg.