

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten”

(COM(2005) 507 final — 2005/0214 (COD))

(2006/C 185/08)

De Raad besloot op 15 december 2005, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2006 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw ENGELEN-KEFER.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 426e zitting van 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór, 19 tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen van het Comité

1.1 Het Comité staat positief tegenover de doelstellingen van de Commissie en steunt deze, ook al heeft het niet over alle uitvoeringsmaatregelen hetzelfde oordeel.

1.2 Het vraagt zich met name af of de uitzonderingsregelingen wel doelmatig zijn. Het gaat daarbij om de uitzonderingen op de overdraagbaarheid en om de lange overgangstermijnen voor de verkorting van de termijnen voor de opbouwregelingen.

1.3 In de eerste plaats kan de mobiliteit alleen dan worden vergemakkelijkt en kan alleen voor doeltreffende aanvullende waarborging van het inkomen na pensionering worden gezorgd indien ook de uiteenlopende belastingstelsels van de lidstaten worden aangepast.

1.4 Daarom moet bij de verdere behandeling van het richtlijnvoorstel op het volgende worden gelet:

- Om belemmeringen voor de mobiliteit van werknemers uit de wereld te helpen, moet er een in hoge mate onderling afgestemd systeem komen voor de verwerving, het behoud en de overdracht van aanvullende pensioenrechten. Hierbij moet voldoende oog bestaan voor de impact op de nationale aanvullende-pensioenstelsels en een potentiële kostenstijging.
- Het is nodig en wenselijk dat de werkgever financieel bijdraagt aan de opbouw van een aanvullende pensioenvoorziening. Daarom moeten er, om negatieve effecten te vermijden, overgangsregelingen komen zodat werkgevers hun voorzieningstelsels geleidelijk kunnen aanpassen.
- Verder moeten de omzettingstermijnen zo kort mogelijk zijn en op de feitelijke nationale behoeften worden toegesneden.

— Ook moet er nog eens over worden nagedacht dat bepaalde uitvoeringsmodaliteiten algemeen en in de tijd onbegrensd buiten de reikwijdte van het voorstel zijn gehouden.

— Ten slotte moet de eliminatie van mobiliteitsbelemmeringen op het gebied van aanvullende pensioenstelsels worden geflankeerd door maatregelen betreffende de fiscale behandeling van deze stelsels.

2. Inleiding

2.1

De Commissie heeft op 20 oktober 2005 een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten uitgebracht. Zij motiveert haar voorstel met het toenemende belang van de aanvullende pensioenregelingen voor de financiering van de oudedagsvoorziening, waardoor mobiliteitsbelemmeringen uit de wereld dienen te worden geholpen. Het gaat haar daarbij om belemmeringen voor zowel het intracommunautair als het binnen een lidstaat veranderen van werkgever. Zij doelt daarbij op de volgende obstakels:

- voorwaarden voor het verwerven van pensioenrechten,
- voorschriften voor het behouden van slapende pensioenrechten,
- regelingen betreffende de overdraagbaarheid van rechten.

Daarnaast is zij van oordeel dat de mobiliteit kan worden bevorderd door verbetering van de informatievoorziening aan werknemers betreffende de gevolgen voor aanvullende pensioenrechten van een overstap naar een nieuwe werkkring.

2.2 Zij beschouwt haar voorstel als het resultaat van een reeds jaren durend proces van informatie- en ervaringsuitwisseling op Europees niveau. Wegens uiteenlopende opvattingen over doel en middelen van een EG-maatregel hebben de sociale partners echter geen onderhandelingen over een overeenkomst opgestart.

2.3 De Commissie beoogt op basis van de artikelen 42 en 94 van het EG-Verdrag gemeenschappelijke beginselen vast te leggen voor het uitwerken van toepasselijke nationale voorschriften. Het is de bedoeling dat vestiging van een onderneming in een andere lidstaat niet wordt belemmerd door het feit dat gekwalificeerd personeel moeilijk te krijgen is omdat mensen door aanvullende pensioenregelingen aan ondernemingen zijn gebonden.

2.4 De Commissie stelt zich op het standpunt dat uitsluitend een richtlijn voor een evenwichtige verhouding kan zorgen tussen de noodzakelijke rechten van werknemers met betrekking tot mobiliteit en de nodige flexibiliteit van de nationale wetgevers bij de omzetting van de regeling met oog voor de nationale specifieke kenmerken van aanvullende pensioenregelingen.

3. Essentie van het voorstel

3.1 In het voorstel worden de relevante begrippen overeenkomstig de definities van Richtlijn 98/49/EG gedefinieerd.

3.2 Voorts wordt het beginsel vastgelegd dat bijdragen aan een aanvullende pensioenvoorziening van een werknemer of van een werkgever in naam van de werknemer bij de beëindiging van de arbeidsverhouding niet verloren mogen gaan. Daarbij doet het er niet toe of er al dan niet reeds rechten op een latere pensioenuitkering zijn verworven. Er moet voor worden gezorgd dat de gestorte bedragen uitbetaald of overgedragen kunnen worden.

3.3 Om te voorkomen dat juist jonge werknemers bij verandering van werkgever hun aanspraken zouden verliezen, mag in de lidstaten de minimumleeftijd voor het verwerven van aanvullende pensioenrechten hooguit 21 jaar bedragen.

Daarnaast is het de bedoeling dat de wachttijd, d.w.z. de tijd die na aanvang van de arbeidsbetrekking moet verstrijken alvorens een werknemer zich bij een aanvullende pensioenregeling kan aansluiten, maximaal een jaar bedraagt.

Ook is het de bedoeling dat de zogenaamde opbouwperiodes, d.w.z. „de periode van aansluiting na afloop waarvan de werknemer verworven rechten verkrijgt” niet meer dan twee jaar bedraagt.

3.4 Volgens de Commissie moet tot een faire aanpassing van slapende pensioenrechten worden overgegaan, waarbij de keuze van vorm en middelen bij de lidstaten blijft. Verder kan bij verandering van werkgever voor kleine bedragen, naast de mogelijkheid van overdracht, de mogelijkheid worden gecreëerd om een bedrag ter waarde van de verworven rechten uit te keren. Wel is hier een bepaalde (door de respectieve lidstaten vast te stellen) drempel van toepassing.

3.5 Om mobiliteit te bevorderen en nadelen bij verandering van werkgever uit de wereld te helpen, moet de overdracht van verworven rechten van de aanvullende pensioenregeling van de oude werkgever naar die van de nieuwe werkgever vergemakkelijkt worden. De vertrekkende werknemer mag door die overdracht evenwel niet financieel worden benadeeld door uiteenlopende waardeberekeningen of aanrekening van overdreven hoge kosten.

3.6 De werknemer dient de keuzevrijheid te hebben om zijn rechten over te dragen of in de oude regeling te houden.

3.7 Het voorstel bevat verder de bepaling dat werknemers die daarom verzoeken binnen een redelijke termijn voldoende inlichtingen ontvangen over de gevolgen van de beëindiging van de arbeidsverhouding voor de rechten op aanvullend pensioen.

3.8 Omzetting

De richtlijn dient uiterlijk op 1 juli 2008 te zijn omgezet.

De lidstaten kunnen gebruik maken van een extra termijn van 60 maanden, te rekenen vanaf 1 juli 2008 voor de verkorting van de opbouwperiodes. Maken ze van deze mogelijkheid gebruik, dan moeten zij dat wel concreet motiveren.

3.9 Bovendien kunnen ondersteuningskassen, ondernemingen die boekreserves opbouwen voor de uitbetaling van pensioenen en regelingen die op basis van een omslagstelsel functioneren voor onbepaalde tijd van de overdrachtsbepalingen worden vrijgesteld. Dat vergt wel een motivering en de lidstaat in kwestie moet de Commissie ook mededelen welke maatregelen genomen of gepland zijn om de overdraagbaarheid alsnog te realiseren. Uiterlijk in 2018 zou dan moeten worden nagegaan of verdere maatregelen nodig zijn om ook voor deze regelingen de overdraagbaarheid te verbeteren.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De opvattingen van de sociale partners over reikwijdte en inhoud van een Europese regeling verschillen sterk. Daarom zagen zij ervan af om een overeenkomst in de zin van artikel 139 van het EG-Verdrag te sluiten.

4.2 Wel hebben het EVV, de UNICE en het Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven (CEEP) in de preambule van de kaderovereenkomst betreffende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur erkend dat vernieuwingen in de sociale voorzieningen van ondernemingen nodig zijn om zich aan de huidige situatie aan te passen en met name om de overdraagbaarheid van aanspraken mogelijk te maken.

4.3 Hieruit blijkt dat partijen in principe bereid zijn om met elkaar van gedachten te wisselen over het nader tot elkaar brengen van de rechtsgrondslagen voor verwerving en behoud van aanvullende pensioenrechten. Weliswaar is de context van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur een andere dan die van het vrije verkeer van werknemers, maar de partijen bij de overeenkomst geven blijk van het besef dat de arbeidsvoorwaarden aan veranderingen onderhevig zijn en dat daarmee behoefte aan aanpassing van de sociale stelsels van ondernemingen bestaat.

4.4 Dit komt overigens overeen met de belangrijke rol die de sociale partners in de meeste lidstaten spelen bij de vormgeving van de aanvullende pensioenregelingen. De maatregelen van de sociale partners hebben evenwel slechts effect op nationaal niveau en daarom is het nuttig dat de Commissie nu met een voorstel voor een richtlijn komt.

4.4.1 Beslissingen over de inhoudelijke details van de aanvullende pensioenstelsels dienen te worden genomen op het niveau van de lidstaten, o.a. op basis van collectieve overeenkomsten door de sociale partners. De regels op Europees niveau t.a.v. de voorwaarden voor verwerving moeten zich daarom tot beginselkwesties beperken en moet uitsluitend worden voorzien in richtsnoeren voor nationale maatregelen, waarbij de sociale partners voldoende ruimte wordt gelaten voor collectieve onderhandelingen.

4.4.2 Artikel 4 van het voorstel dient te worden vervangen door de volgende tekst: „Wanneer er voorwaarden worden verbonden aan het verwerven van pensioenrechten, zoals een minimumleeftijd en minimale wacht- en/of opbouwperiodes, dienen deze voorwaarden fair te zijn en te worden vastgesteld op objectieve (en niet-discriminerende) gronden.”

4.5 Verandering van werkgever kan een negatieve impact hebben op de verwerving en de omvang van aanvullende pensioenrechten.

Dit beïnvloedt het besluit van werknemers om al dan niet elders te gaan werken, ook al hangt een dergelijk besluit van een hele reeks factoren af.

4.6 Vooral door de demografische ontwikkeling zal het wettelijk pensioen, ook in de lidstaten waarin dit de belangrijkste oudedagsvoorziening is, in de toekomst niet meer toereikend zijn om een bepaald welvaartsniveau veilig te stellen. Daarom worden aanvullende pensioenregelingen steeds belangrijker, ook al kunnen deze eveneens negatief door de demografische ontwikkelingen beïnvloed worden.

4.7 Aangezien vrij verkeer van personen een van de fundamentele doelstellingen van de interne markt is en omdat ook de randvoorwaarden voor aanvullende pensioenregelingen dienen te worden verbeterd, verdient het bijval dat de Commissie ernaar streeft om belemmeringen van het vrije verkeer bij aanvullende pensioenregelingen uit de weg te ruimen.

4.8 Bovendien is de Raad krachtens artikel 40 van het EG-Verdrag verplicht om „... bij wege van richtlijnen of verordeningen de maatregelen vast (te stellen) welke nodig zijn om tot een vrij verkeer van werknemers te komen”. Daarmee vormt dit artikel een versterking van artikel 42 van het EG-Verdrag als basis voor het voorstel.

4.9 Ook voor de verwezenlijking van de fundamentele doelstelling van de Strategie van Lissabon, de Europese economie te versterken middels de totstandbrenging van een kennismaatschappij, is de eliminatie van mobiliteitsbelemmeringen van groot belang. Een kennismaatschappij vormt de voorwaarde voor de ontwikkeling van de samenleving en is tegelijkertijd de belangrijkste productiefactor. Een dergelijke maatschappij is

gebaseerd op innovatie en ideeënrijkdom van de burgers. Om die samenleving te versterken dient er voortdurend sprake te zijn van uitwisseling van kennis en ervaring. Daartoe kan mobiliteit van werknemers een belangrijke bijdrage leveren. Bovendien vormt ook de waarborging van de sociale cohesie onderdeel van de Strategie van Lissabon. Daarom verdient de doelstelling van de ontwerprichtlijn van de Commissie ook vanuit deze invalshoek bijval.

4.10 Overigens zij erop gewezen dat in Verordening 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen reeds aandacht werd besteed aan het vermijden van nadelen voor o.a. de ouderdomsvoorziening. Een van de eerste sociale-beleidsmaatregelen zou dan ook moeten zijn om de hindernissen voor en de negatieve gevolgen van het vrije verkeer uit de weg te ruimen. Daarom vormt het Commissievoorstel een consequente voortzetting van dit beleid, met name ook omdat er sprake is van een lacune in de regels betreffende aanvullende pensioenregelingen, die gezien het groeiende belang van de regelingen voor de oudedagsvoorziening, moet worden opgevuld.

4.11 Verder is dit het goede moment om mobiliteitsbelemmeringen uit de weg te ruimen want de Commissie heeft 2006 uitgeroepen tot het „Jaar van de mobiliteit van werknemers”.

4.12 In de lidstaten bestaan verschillende aanvullende voorzieningenstelsels en daarom is het logisch dat deze stelsels uitsluitend middels een Europese regeling geleidelijk nader tot elkaar kunnen worden gebracht, met als doel om een overstap naar een andere aanvullende pensioenregeling te vergemakkelijken.

4.13 Men schiet er met het oog op homogene levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden echter niet zoveel mee op wanneer er wel op Europees niveau aanpassingen worden aangebracht ten behoeve van een grensoverschrijdende overstap, maar anderzijds wisseling van baan binnen een lidstaat wordt genegeerd. Het uitgangspunt van de Commissie verdient dan ook bijval. Zij wil namelijk de obstakels voor zowel grensoverschrijdende als interne mobiliteit van werknemers elimineren.

4.14 Aan één belangrijke kwestie wordt in de ontwerprichtlijn evenwel voorbijgegaan: het nader tot elkaar brengen van de fiscale behandeling van aanvullende pensioenregelingen. De uiteenlopende nationale fiscale praktijk vormt namelijk een fundamentele mobiliteitsbelemmering omdat werknemers dubbel kunnen worden belast (zowel op bijdragen als uitbetalingen). In de richtlijn is het fiscale aspect onaangeroerd gebleven omdat anders unanimitéit binnen de Raad voor goedkeuring ervan is vereist, hetgeen er wel eens in zou kunnen resulteren dat het voorstel wordt geblokkeerd. De Commissie heeft daarom het fiscale aspect willen behandelen in een mededeling van 19 april 2001 en heeft ondertussen inbreukprocedures tegen een aantal lidstaten ingeleid. Zonder dergelijk optreden zal de meeneembaarheid van pensioenrechten niet worden verbeterd.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Het is meer dan waarschijnlijk dat lange wachttijden, een lange opbouwperiode en een hoge minimumleeftijd een negatieve impact zullen hebben op het besluit om eventueel van werkgever te veranderen.

Daarom is de Commissie op de goede weg wanneer zij de wachttijd en de opbouwperiode wil verkorten en de minimumleeftijd wil verlagen. Wellicht kunnen deze maatregelen zelfs een eerste stap vormen op weg naar integrale opheffing van de belemmeringen.

5.2 Er dient evenwel ook te worden gelet op de impact van de voorgestelde regelingen op met name vrijwillige, door de werkgever gefinancierde aanvullende pensioenregelingen. De voorgestelde maatregelen zouden de regelingen immers duurder kunnen maken. Daarmee ontstaat het gevaar dat men dergelijke aanvullende regelingen niet meer wil handhaven.

5.3 Vrijwillig door de werkgever gefinancierde voorzieningen vormen ook een belangrijk instrument van personeelsbeleid. In de concurrentieslag om de „slimste koppen” en gegeven de veranderende demografische verhoudingen en een toenemende vraag naar vaklieden zou het daarom wel eens interessant voor de werkgever kunnen zijn om in een vroeg stadium en reeds na korte duur van de arbeidsverhouding een extra pensioentoezegging te doen. Weliswaar is een aanvullende pensioenregeling slechts een van de vele instrumenten van personeelsbeleid, maar het verzorgingselement staat bij die regeling wel altijd centraal. Anderzijds zijn een langere wachttijd en opbouwperiode een beloning voor de bedrijfstrouw van de werknemers en zorgen zij ervoor dat deze langer in het bedrijf aan de slag blijven.

5.4 Ook dient erop te worden gelet dat de verhouding tussen (uitsluitend) door de werkgever gefinancierde aanvullende pensioenregelingen enerzijds en de middels eigen bijdragen van de werknemers gefinancierde regelingen anderzijds, zich in de lidstaten op uiteenlopende wijze heeft ontwikkeld. Daarom zou kunnen worden overwogen de lidstaten de ruimte te bieden om in het licht van hun respectieve financieelstelsels te differentiëren.

5.5 De aandacht dient duidelijk te worden gevestigd op het voornemen van de Commissie om een einde te maken aan mededingingsdistorsies ten nadele van ondernemingen die in andere lidstaten vestigingen willen openen. Lange termijnen en een hoge minimumleeftijd vormen een belemmering voor verandering van werkgever en daarmee voor mobiliteit.

5.6 Overigens heeft de Commissie er oog voor dat de stelsels geleidelijk moeten worden aangepast: voor de uitvoering van de voorgestelde regelingen betreffende het verwerven van rechten kunnen de lidstaten gebruik maken van een langere omzettingstermijn.

5.7 Met betrekking tot de honorering van slapende rechten valt niet te ontkennen dat deze verplichting er wel eens toe zou kunnen leiden dat de kosten van de aanvullende stelsels stijgen.

Dit is echter in de eerste plaats afhankelijk van de vorm waarin de aanspraken zijn toegekend. Gaat het om een werkgeversbijdrage, dan heeft de aanpassing betreffende slapende rechten weinig zin omdat de omvang van het geaccumuleerde kapitaal afhangt van ontwikkelingen op de kapitaalmarkten en rendementen. Dit kan echter wel negatieve gevolgen voor definitieve aanspraken omdat er dan geen sprake meer is van bijdragen.

5.8 Aanpassing is evenwel nodig met het oog op de functie van de aanvullende ouderdomsvoorziening: het wettelijk pensioen toereikend aanvullen. De formulering van het voorstel, ook van de in overweging 7 genoemde voorbeelden, is evenwel nauwelijks bindend voor de lidstaten en slechts als aanbeveling te beschouwen. Bovendien is het onduidelijk in hoeverre „bedrijfstrouw” als motief voor een aanpassing of een verplichting tot aanpassing van de uitbetalingen, en niet van de rechten, overeenkomt met wat de Commissie onder „faire” aanpassing verstaat.

5.9 De mogelijkheid bestaat om rechten beneden een bepaalde, naar nationaal gebruik vast te stellen, drempel niet over te dragen maar uit te betalen.

5.10 Het dient de beheerder van het aanvullend pensioenfonds te zijn die beslist of rechten verzilverd dan wel behouden worden. Maar ook een als gering geldende aanspraak kan voor de individuele werknemer later interessant zijn als regelmatige aanvullende pensioenuitkering. Zouden deze aanspraken toch, tegen zijn wil, worden uitbetaald, dan kan dit een rem vormen voor verandering van werkgever.

5.11 Het Comité steunt de door de Commissie voorgestelde doeleinden betreffende de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenaanspraken. Het stemt met name tot tevredenheid dat de Commissie zich niet beperkt tot voorstellen voor verbetering van de overdraagbaarheid van deze rechten, maar mobiliteitsbelemmeringen in de aanvullende pensioenregelingen op een breed front wil elimineren.

5.12 Een bijzonder positief aspect van de Commissievoorstellen is dat uit de overdracht geen financieel nadeel voor werknemers mag voortvloeien. Dit komt het doel van de richtlijn ten goede. De werknemer zal immers alleen wanneer zonder financieel nadeel kan worden overgedragen, in geval van twijfel voor overdracht en daarmee voor een andere werkgever kiezen.

5.13 Ook de aanscherping van de bepalingen betreffende de te verstrekken inlichtingen kan het doel van de richtlijn ten goede komen. Wel moet erop worden gelet dat deze verplichtingen de concrete mogelijkheden van vooral kleinere ondernemingen, niet te boven gaan.

5.14 Een negatief punt is wel dat artikel 6, lid 1, in samenhang met de definitie van artikel 3, onder f, zó zou kunnen worden geïnterpreteerd dat werknemers uitsluitend recht hebben op overdracht van hun aanvullende rechten wanneer zij uit eigen beweging van werkgever veranderen. Ontslagen werknemers zouden op die manier aanzienlijk worden bena-

deeld. Ook met het oog op de doelstelling om armoede na pensionering te vermijden, lijkt het daarom juist om iedere vorm van verandering van werkgever onder de reikwijdte van artikel 6, lid 1, te brengen.

5.15 Verder kan het met de fundamentele doelstellingen van de richtlijn strijden dat bepaalde aanvullende pensioenregelingen in beginsel niet voor overdracht in aanmerking komen. Weliswaar moeten de lidstaten de Commissie mededelen welke maatregelen zij nemen om ook deze systemen voor overdracht in aanmerking te laten komen, maar gezien de reeds sinds vele jaren gevoerde discussie en de dringende noodzaak om een stabiele tweede bron van ouderdomsvoorzieningen op te bouwen, lijkt deze mogelijkheid ontoereikend. Voorts kan uitsluitend met behulp van passende overgangstermijnen op acceptatie van de Commissievoorstellen worden gerekend. De systemen van de lidstaten lopen immers uiteen. Daarom zouden wellicht concrete termijnen en richtsnoeren kunnen worden vastgelegd.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor minstens een vierde van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslaging verworpen:

Par. 4.10

een nieuwe paragraaf invoegen na par. 4.10

„4.10.1 Het voorstel om de richtlijn te baseren op de mogelijkheid om pensioenkapitaal mee te nemen als van betrekking wordt veranderd, is niet overal even consistent. Het zou beter zijn een mogelijkheid in te bouwen om opgebouwde pensioenrechten samen te voegen, zoals dat ook gebruikelijk is bij de openbare pensioenstelsels o.g.v. Verordening 1408/71.”

Motivering:

Het zou praktisch zinvol zijn om dezelfde regels te hanteren als het gaat om samenvoeging van de verschillende openbare pensioenstelsels en die van aanvullende systemen.

Stemuitslag

Voor: 49

Tegen: 54

Onthoudingen: 19
