

Vergaderjaar 2018–2019

34 934

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op het financieel toezicht in verband met de implementatie van Richtlijn 2016/2341/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PbEU 2016, L 354)

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2018

Woensdag 26 september jl. heeft de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene IORP-richtlijn (hierna: de richtlijn)¹ plaatsgevonden (Handelingen II 2017/18, nr. 5, debat over toezicht bedrijfspensioenvoorziening). Tijdens de behandeling zijn enkele vragen gesteld die ik in deze brief beantwoord. Tevens voldoe ik met deze brief aan het verzoek van de heer Van Rooijen (50PLUS) om aanvullende informatie, zoals gedaan tijdens de regeling van werkzaamheden van dinsdag 2 oktober jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 7, Regeling van Werkzaamheden).

Grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht

Voorwaarden bij een (grensoverschrijdende) collectieve waardeoverdracht

In de eerste termijn is allereerst de grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht aan bod gekomen. Een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht is reeds mogelijk onder de bestaande wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn introduceert enkele aanvullende voorwaarden voor een dergelijke collectieve waardeoverdracht die beogen (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden te beschermen.

Zo is op grond van de richtlijn voor een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht de goedkeuring vereist van een meerderheid van de betrokken (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden, dan wel hun

¹ Kamerstuk 34 934, nr. 2.

vertegenwoordigers. Met de tweede nota van wijziging² is invulling gegeven aan deze voorwaarde door te eisen dat een tweederdemeerderheid van de (gewezen) deelnemers en een tweederdemeerderheid van de pensioengerechtigden, die reageren op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek, de grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht moeten goedkeuren. In het wetsvoorstel werd dit goedkeuringsrecht onder andere neergelegd bij het verantwoordingsorgaan. Er is in de tweede nota van wijziging gekozen voor een gewijzigde invulling, om nadrukkelijker te borgen dat er vanuit de verschillende geledingen voldoende steun is voor de grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht.

Dit vereiste geldt niet voor een binnenlandse collectieve waardeoverdracht. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer is de vraag gesteld of het is toegestaan om onderscheid te maken tussen de voorwaarden die gelden voor een grensoverschrijdende en een binnenlandse collectieve waardeoverdracht.

Het feit dat de aanvullende voorwaarden die dit wetsvoorstel introduceert enkel gelden voor een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht en niet voor een binnenlandse collectieve waardeoverdracht, vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijn. Artikel 12 van de richtlijn heeft specifiek betrekking op een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht. De richtlijn bevat geen regels over een collectieve waardeoverdracht binnen één lidstaat. Het onderscheid is dus reeds opgenomen in de richtlijn. Bij de totstandkoming van een richtlijn wordt in Europees verband uiteraard uitvoerig gekeken naar de verenigbaarheid van de (voorgestelde) artikelen met hoger Europees recht. Met dit wetsvoorstel wordt de tekst van de richtlijn zo sec mogelijk geïmplementeerd, ook wat betreft de regels die moeten gelden voor een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht.

Ook het wetsvoorstel zoals ingediend bij uw Kamer, dus zonder de wijzigingen die voortvloeien uit de tweede nota van wijziging, introduceerde alleen voor een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht een goedkeuringsrecht. Al vóór indiening van de tweede nota van wijziging was derhalve sprake van een onderscheid tussen de voorwaarden die gelden voor een grensoverschrijdende en een binnenlandse collectieve waardeoverdracht.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel³ is toegelicht waarom dit onderscheid binnen de Europeesrechtelijke kaders toelaatbaar wordt geacht. Toegelicht is dat om onder het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van kapitaal, zoals opgenomen in het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie te vallen, er sprake dient te zijn van een grensoverschrijdend element. Zogeheten interne situaties, oftewel situaties waarin alle aspecten zich in één lidstaat afspelen, worden niet door de vrijheden geraakt. Als een Nederlandse pensioenuitvoerder de waarde van een pensioenregeling overdraagt aan een andere Nederlandse pensioenuitvoerder is sprake van zo'n interne situatie. Derhalve hoeft Nederland de (aanvullende) regels, die op grond van de richtlijn moeten gelden voor een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht, niet te implementeren voor een collectieve waardeoverdracht binnen Nederland.

Het wetsvoorstel, inclusief de passage uit de memorie van toelichting waarnaar hiervoor wordt verwezen, is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Onderdeel van het toetsingskader van de Afdeling advisering is de verenigbaarheid met (hoger) Europees recht.

² Kamerstuk 34 934, nr. 11.

³ Kamerstuk 34 934, nr. 3, p. 4.

De Afdeling advisering heeft het wetsvoorstel getoetst en geen juridische bezwaren geuit bij de regels die dit wetsvoorstel stelt over de grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht, waaronder het goedkeuringsrecht. Met de tweede nota van wijziging wordt weliswaar een andere invulling aan het goedkeuringsrecht gegeven, maar het feit dat onderscheid wordt gemaakt tussen een grensoverschrijdende en een binnenlandse collectieve waardeoverdracht blijft onveranderd. De Afdeling advisering heeft de principiële vraag of onderscheid mag worden gemaakt reeds getoetst. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat de Afdeling advisering naar aanleiding van de tweede nota van wijziging tot een ander oordeel zou komen, omdat dit onderscheid reeds was voorzien in het wetsvoorstel en de tweede nota van wijziging louter voorziet in een andere wijze van goedkeuring door (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. De reeds door de Afdeling advisering getoetste redenering geldt onverkort. Het voorleggen van de tweede nota van wijziging aan de Afdeling advisering is derhalve niet noodzakelijk.

Minimale respons

Daarnaast werd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel gevraagd of er in het kader van het goedkeuringsrecht een minimale respons vanuit de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden nodig is. Dat is niet het geval. Uitgangspunt is dat er goedkeuring moet zijn gegeven door een tweederdemeerderheid van de reagerende (gewezen) deelnemers en een tweederdemeerderheid van de reagerende pensioengerechtigden, onafhankelijk van het aantal reacties dat in totaal is ontvangen. Indien de respons slechts beperkt is, zal een enkele stem derhalve zwaarder tellen.

Voor de volledigheid merk ik op dat in de tweede nota van wijziging is gewaarborgd dat pensioenuitvoerders (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden actief informatie verstrekken over het goedkeuringsrecht. Daarnaast mag het goedkeuringsrecht niet worden belemmerd door hieraan extra eisen te stellen, zoals het verzoeken om een motivering van de gemaakte keuze. Het doel is tenslotte om (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden zoveel mogelijk te stimuleren om te reageren. Gelet op deze waarborgen acht ik het wettelijk voorschrijven van een minimale respons niet noodzakelijk. Bovendien acht ik dit ook niet wenselijk, omdat een minimale respons (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden er juist van kan weerhouden te stemmen, omdat zij verwachten dat de drempel niet wordt gehaald. Daarnaast vind ik het van belang dat elke stem telt.

Amendement inzake zekerheidsmaatstaf van 97,5% bij een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht

De heren Omtzigt (CDA) en Bruins (CU) stellen in hun amendement⁴ voor dat bij een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht voldaan moet worden aan de zekerheidsmaatstaf van 97,5%, zoals vastgelegd in artikel 132 van de Pensioenwet. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heb ik dit amendement reeds ontraden. Voor de volledigheid licht ik in deze brief nogmaals toe wat hiervoor mijn redenen zijn.

1. Allereerst is van belang dat voor de toestemming van DNB voor een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht expliciet is vereist dat (1) de pensioenaanspraken en pensioenrechten van de (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden na de overdracht ten minste gelijk blijven en (2) dat de over te dragen activa passend en toereikend zijn om de over te dragen passiva, technische voorzieningen en andere verplichtingen en rechten te dekken. Ook zonder het amendement

⁴ Kamerstuk 34 934, nr. 13.

beoordeelt DNB dus al of het overdragende pensioenfonds genoeg geld overdraagt en of de overdracht de aanspraken van (gewezen) deelnemers en de rechten van pensioengerechtigden niet aantast. Ik heb geen reden om aan te nemen dat de vastgelegde wet- en regelgeving, waaronder het beleidskader van DNB voor toetsing van collectieve waardeoverdrachten, hierin te kort schiet. Het is in mijn optiek dan ook niet noodzakelijk om op voorhand de discretionaire ruimte van DNB te beperken door een strenge eis over het vereist eigen vermogen toe te voegen.

2. Ten tweede biedt het stellen van de voorwaarde dat een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht alleen mogelijk is als wordt voldaan aan de zekerheidsmaatstaf van 97,5% mijns inziens weinig extra bescherming aan (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. Indien we dit vereiste opnemen in de wet, kan DNB op het moment van de overdracht toetsen of voldaan is aan het vereist eigen vermogen volgens Nederlandse maatstaven. Echter, als de pensioenregeling eenmaal is overdragen aan de pensioeninstelling uit de andere lidstaat, geldt het Nederlandse financiële toetsingskader niet meer. De prudentiële regels uit die betreffende lidstaat zijn dan van toepassing, waardoor andere eisen kunnen gelden ten aanzien van het aanhouden van technische voorzieningen en minimale solvabiliteitseisen. DNB kan en mag hier géén toezicht op houden. Het overdragen van minimaal het vereist eigen vermogen borgt daarmee niet dat het «toekomstperspectief» voor de (gewezen) deelnemer en pensioengerechtigde gelijk zal blijven. Dit is immers afhankelijk van het prudentieel kader van de betreffende lidstaat en de normen die daaruit voortvloeien.
3. In dit kader is tevens van belang dat ook bij een collectieve waardeoverdracht binnen Nederland geen rekening wordt gehouden met het feit of een pensioenfonds beschikt over het vereist eigen vermogen. De verplichting voor pensioenfondsen om te beschikken over het vereist eigen vermogen vloeit voort uit artikel 132 van de Pensioenwet. Voor een gemiddeld pensioenfonds komt dit neer op een dekkingsgraad van ongeveer 120%. Zoals bekend voldoen veel pensioenfondsen al lange tijd niet aan dit vereiste. Op basis van artikel 138 van de Pensioenwet wordt hier ruimte voor geboden, zolang het pensioenfonds door middel van een herstelplan kan aantonen in maximaal tien jaar wel te kunnen beschikken over het vereist eigen vermogen.
4. Ten slotte ben ik van oordeel dat de barrière die in het amendement is opgenomen indruist tegen het doel en de strekking van de richtlijn. Het uitgangspunt op grond van de richtlijn is dat een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht mogelijk moet zijn, maar uiteraard moet wel worden voldaan aan verschillende voorwaarden. De voorwaarden die daarbij gelden, implementeren we met het wetsvoorstel zoals we dat woensdag 26 september jl. bespraken (Handelingen II 2017/18, nr. 5, debat over toezicht op bedrijfspensioenvoorziening). Ik acht het onwenselijk dat met het amendement een dermate hoge barrière opgeworpen wordt – die bovendien niet rechtstreeks voortvloeit uit de richtlijn – dat het ook voor pensioenfondsen die een legitieme reden hebben om hun pensioenregeling in een andere lidstaat onder te brengen, haast onmogelijk wordt om een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht te doen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan een verhuizing van de werkgever, fusie van ondernemingen of het samenbundelen van verschillende pensioenregelingen door multinationals.

Deze vier redenen zijn voor mij aanleiding om het amendement te ontraden.

Sancties indien een sleutelfunctiehouder verzuimt te melden

Op grond van het wetsvoorstel worden sleutelfunctiehouders verplicht een melding te doen bij DNB, indien het bestuur van het pensioenfonds in voorkomende gevallen niet overgaat tot het tijdig treffen van passende corrigerende maatregelen. Tijdens de behandeling is gevraagd naar de mogelijke sancties die kunnen volgen, indien houders van een sleutelfunctie verzuimen een dergelijke melding te doen.

Graag maak ik in deze brief van de gelegenheid gebruik om nogmaals te benadrukken dat dit wetsvoorstel met verschillende maatregelen erop inzet dat sleutelfunctiehouders wél melden. Een sleutelfunctiehouder moet bijvoorbeeld geschikt en betrouwbaar zijn voor de uitoefening van het houderschap. Een onafhankelijke en kritische houding, ook jegens het bestuur van het pensioenfonds, is hier onderdeel van. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel dat de sleutelfunctionaris ten minste periodiek rapporteert over de materiële bevindingen en aanbevelingen aan het bestuur van het pensioenfonds en – indien de sleutelfunctiehouder tevens bestuurslid is – aan de raad van toezicht of de visitatiecommissie. DNB houdt hier toezicht op. Ook beschermt dit wetsvoorstel sleutelfunctiehouders als zij een melding doen, onder andere door middel van de algemene benadelingsbepaling die hierin is opgenomen.

DNB heeft bovendien een aantal maatregelen tot haar beschikking als blijkt dat een sleutelfunctiehouder ten onrechte geen melding heeft gedaan. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde komen in een toezichtgesprek of leiden tot een waarschuwingsbrief en/of aanwijzing aan de pensioenuitvoerder. Ook kan – als de omstandigheden daartoe aanleiding geven – DNB besluiten tot (her)toetsing van de geschiktheid en betrouwbaarheid van de sleutelfunctiehouder. Deze maatregelen zijn bepalend voor de vraag of de sleutelfunctiehouder zijn functie kan blijven uitoefenen en zijn daarmee al zeer verstrekkend. Daarnaast benadruk ik dat er uiteraard andere waarborgen blijven bestaan om onvolkomenheden bij pensioenfondsen aan het licht te brengen, zoals het toezicht door DNB. Ik zie dan ook geen noodzaak om tot verdere maatregelen te komen ten aanzien van de meldplicht van houders van sleutelfuncties.

UPO

Tijdens de behandeling is ook het Uniform Pensioenoverzicht (UPO) aan de orde gekomen. Concreet is de vraag gesteld wat het effect is op de «plaatjes» op het UPO, oftewel de pensioenprojecties in drie scenario's (optimistisch, verwacht en pessimistisch), van onderbrenging van een pensioenregeling bij een pensioeninstelling uit een andere lidstaat.

Vooropgesteld zij dat onderbrenging van een Nederlandse pensioenregeling bij een pensioeninstelling uit een andere lidstaat onverlet laat dat de Nederlandse eisen ten aanzien van informatieverstrekking van toepassing blijven.⁵ Ook een pensioeninstelling uit een andere lidstaat moet op het UPO van deelnemers aan een Nederlandse pensioenregeling derhalve de projecties in drie scenario's tonen. De pensioeninstelling moet deze scenariobedragen berekenen volgens de Nederlandse uniforme rekenmethodiek. De berekeningswijze voor de vaststelling van de drie scenariobedragen is hetzelfde, ook als voortaan de pensioenregeling wordt uitgevoerd door een pensioeninstelling uit een andere lidstaat. Ook de vormgeving van de scenario's op het UPO wijzigt niet,

⁵ Dat volgt onder andere uit artikel 2, elfde lid, van de Pensioenwet, waarin de artikelen zijn opgenomen die in ieder geval onder de Nederlandse sociale en arbeidswetgeving vallen.

aangezien de pensioeninstelling gebruik moet maken van het Nederlandse model voor het UPO en de navigatiemetafoor (de «plaatjes»).

Voor wat betreft het prudentiële kader gelden de vereisten van de lidstaat waar de pensioeninstelling haar zetel heeft. Bij onderbrenging van de pensioenregeling bij een pensioenuitvoerder in een andere lidstaat verandert daarmee de financiële opzet van de pensioenregeling. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat er andere regels gelden voor de financiële bijdrage van de werkgever, dan op grond van de Nederlandse prudentiële regels. Daarmee verandert een belangrijke variabele die de pensioeninstelling moet hanteren in het model van de uniforme rekenmethodiek voor de berekening van de scenariobedragen.

Kortom, de rekenmethodiek die moet worden toegepast voor het berekenen van de scenariobedragen blijft gelijk. Echter, de invoer door een pensioeninstelling uit een andere lidstaat is verschillend, aangezien er een ander prudentieel kader geldt.

Ik wil hier naast alle techniek en regelgeving ook een ander perspectief benoemen. En dat is het perspectief van de deelnemer, die een UPO krijgt met daarop pensioenprojecties in drie scenario's. Die deelnemer wil, ongeacht wie de pensioenregeling uitvoert, waar de pensioenregeling is ondergebracht, welk prudentieel kader van toepassing is of welke toezichthouder toezicht houdt, met name het overzicht hebben van hoeveel pensioen hij of zij op welk moment mag verwachten. En de deelnemer wil inzicht krijgen in hoe onzeker zijn pensioen uiteindelijk is. De informatie moet daartoe zo realistisch mogelijk zijn. Omdat de hoogte van zijn pensioen ook afhangt van het financiële beleid en de financiële positie na verhuizing, vind ik het terecht dat de pensioeninstelling de uitgangspunten volgt uit het prudentieel kader van de lidstaat, waarin deze is gevestigd, voor de berekening van de pensioenprojecties volgens drie scenario's. Daarmee zijn die projecties zo actueel, nauwkeurig en relevant mogelijk voor de deelnemer.

Graag zet ik het debat inzake de implementatie van de richtlijn op korte termijn met u voort.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees