

Vergaderjaar 2011–2012

33 236

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2013)

Nr. 8

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

Artikel I wordt als volgt gewijzigd:

1. Na onderdeel Hb wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Hb1

Artikel 2:54h wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt, onder verlettering van de onderdelen k tot en met n tot l tot en met o, na onderdeel j een onderdeel ingevoegd, luidende:

k. artikel 3:57, eerste en tweede lid, met betrekking tot de solvabiliteit,.

2. In het tweede lid, onderdeel a, vervalt «en». Onder vervanging van de punt aan het slot van het tweede lid, onderdeel b, door «; en» wordt aan het tweede lid een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. indien het bemiddelen in verzekeringen betreft, artikel 4:75, eerste tot en met derde lid, met betrekking tot het beschikken over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering of een daarmee vergelijkbare voorziening.

3. In het vierde lid wordt «eerste lid, onderdeel c, d, f, g, i, j, k, l of m» vervangen door: eerste lid, onderdeel c, d, f, g, i, j, k, l, m of n.

2. Na onderdeel M wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ma

Artikel 3:57 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «of verzekeraar» vervangen door: , premiepensioeninstelling of verzekeraar.

2. In het tweede lid, eerste volzin, wordt «en verzekeraars» vervangen door: premiepensioeninstellingen en verzekeraars.

3. In het derde lid, eerste volzin, wordt na «elektronischgeldinstelling» ingevoegd: , premiepensioeninstelling.

4. In het zevende lid wordt na «clearinginstelling,» ingevoegd: premiepensioeninstelling.

3. Na onderdeel Pb wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Pb1

In artikel 3:267c, eerste lid, wordt na «3:53, eerste, tweede en zesde lid,» ingevoegd: 3:57, eerste, tweede en zevende lid,.

4. Onderdeel R komt te luiden:

R

In artikel 4:14 wordt onder vernummering van het vierde tot vijfde lid na het derde lid een lid ingevoegd, luidende:

4. Onverminderd artikel 3:17 is het tweede lid, aanhef en onderdeel c, van overeenkomstige toepassing op premiepensioeninstellingen.

5. Onderdeel S vervalt.

6. Na onderdeel V wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Va

Artikel 4:71a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste en tweede lid komen te luiden:

1. Onverminderd het vijfde lid dient het pensioenvermogen uitsluitend tot voldoening van vorderingen die voortvloeien uit:

a. kosten die verband houden met het beheer van de pensioenregeling en het bewaren van het pensioenvermogen en die volgens de overeenkomst bedoeld in artikel 4:71c, eerste lid, ten laste kunnen worden gebracht van het pensioenvermogen; en

b. rechten van pensioendeelnemers en pensioengerechtigden.

2. Indien het pensioenvermogen bij vereffening ontoereikend is voor voldoening van de vorderingen, dient het pensioenvermogen ter voldoening van de vorderingen in de volgorde van het eerste lid.

2. Onder vernummering van het derde lid tot vijfde lid worden na het tweede lid twee leden ingevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste lid zijn andere vorderingen verhaalbaar op het pensioenvermogen indien vaststaat dat de in het eerste lid bedoelde vorderingen zullen kunnen worden voldaan en dat in de toekomst dergelijke vorderingen niet meer zullen ontstaan, naar evenredigheid van elke vordering, behoudens de door de wet erkende redenen van voorrang.

4. Indien de in het eerste lid bedoelde vorderingen niet volledig uit het pensioenvermogen kunnen worden voldaan, dient het vermogen van de entiteit die de juridische eigendom houdt van het pensioenvermogen eerst ter voldoening van de vorderingen in de volgorde van het eerste lid en vervolgens van de overige vorderingen, naar evenredigheid van elke vordering, behoudens de door de wet erkende andere redenen van voorrang.

Toelichting

Algemeen deel

Aanleiding tot deze nota van wijziging

De Wet introductie premiepensioeninstellingen is per 1 januari 2011 in werking getreden. De toezichthouders DNB en AFM hebben in de loop van 2011 van verschillende marktpartijen vergunningaanvragen ontvangen en deze in behandeling genomen. De voorgestelde bedrijfsmodellen zijn getoetst en inmiddels is een aantal vergunningen verleend. In dit eerste jaar hebben toezichthouders en marktpartijen intensief contact gehad en waardevolle ervaringen opgedaan met de uitwerking van PPI-bedrijfsmodellen in de praktijk.

De opgedane inzichten hebben ertoe geleid dat de toezichthouders zorgen hebben geuit over de toereikendheid van de bij wet gestelde (generieke) eisen aan het minimaal beschikbare eigen vermogen en over de eisen die gelden voor de scheiding van vermogens die strekken tot het veilig stellen van vorderingen van deelnemers en pensioengerechtigden. De zorg ten aanzien van beide aspecten houdt verband met de risico's die zich in verband met een premiepensioeninstelling zouden kunnen voordoen.

De zorgen van de toezichthouders zijn ook verwoord in de wetgevingsbrieven 2011 van DNB en AFM. In mijn reactie aan u op deze brieven heb ik aangegeven dat de zorgen zouden worden onderzocht (Kamerstukken II 2011/12, 32 545, nr. 55). De resultaten van dit onderzoek – waarbij ook de toezichthouders en een aantal marktpartijen betrokken zijn geweest – waren nog niet beschikbaar op het moment dat het concept-wetsvoorstel Wijzigingswet Financiële Markten 2013 ter consultatie aan de markt werd voorgelegd. Omdat ik noodzakelijk achtte dat wijzigingen op het terrein van de premiepensioeninstelling eveneens ter consultatie aan de markt zouden worden voorgelegd, heb ik ervoor gekozen deze later bij nota van wijziging in te voegen in genoemd wetsvoorstel.

De resultaten van het toegezegde onderzoek worden hieronder verantwoord en leiden tot het voorstel de vermogens-eisen voor een premiepensioeninstelling aan te scherpen en de eisen aan het scheiden van vermogens binnen een premiepensioeninstelling meer precies en met gerichte verwijzing te verwoorden.

De verkregen inzichten zijn ontstaan in een omgeving waarin – na de ervaringen in de financiële crisis – het risicobewustzijn in de financiële markten groter is geworden. Dit krijgt momenteel zijn beslag in een bredere reeks aan maatregelen die tot doel hebben het functioneren en het toezicht op financiële markten en instellingen te versterken. Zo wordt ook de regelgeving voor beleggingsinstellingen – die als voorbeeld gold bij de vormgeving van de regelgeving voor premiepensioeninstellingen – aangescherpt. Ook speelt bij het risicobewustzijn uitdrukkelijk mee dat de gelden die worden toevertrouwd aan premiepensioeninstellingen, voorzien in een belangrijk deel van het inkomen na pensionering en individuele werknemers geen keuze laat ten aanzien van de uitvoerder. Deze omstandigheden vragen – net als bij andere pensioenuitvoerders – om extra prudentie en alertheid in het toezicht op premiepensioeninstellingen.

Vermogens-eisen

Beleidsafwegingen

Premiepensioeninstellingen kennen specifieke risico's die gezien de beperkte ervaring met de dienstverlening van deze nieuwe pensioenuitvoerders in de praktijk, ex-ante lastig zijn te kwantificeren. Nu een

geharmoniseerd Europees prudentieel toezichtkader dat is toegespitst op de uitvoering van Defined Contribution-pensioenregelingen, waarin de premiepensioeninstelling voorziet, vooralsnog ontbreekt, is er bij de inrichting van de toezichtwetgeving voor premiepensioeninstellingen voor gekozen aansluiting te zoeken bij de vermogensseisen aan beleggingsinstellingen, aangezien de karakteristieken van de beide financiële ondernemingen grote overeenkomsten vertonen. Inmiddels is gebleken dat de pensioendoelstelling die is gekoppeld aan de vermogensopbouw additionele waarborgen vergt ter mitigering van de risico's. Dat premiepensioeninstellingen niet alleen dienen te voldoen aan de eisen van de Wet op het financieel toezicht, maar ook aan normen die volgen uit de Pensioenwet en fiscale wetgeving in verband met pensioenen blijkt meer complexiteit in de uitvoering en daarmee risico's mee te brengen dan was verondersteld bij het ontwerpen van de wetgeving ter introductie van premiepensioeninstellingen.

Een specifieke vormgeving van een bedrijfsmodel kan eveneens tot extra risico's leiden. Bovendien leiden de eerder genoemde richtlijnen inzake beleggingsinstellingen ertoe dat de systematiek van de vermogensseisen die worden gesteld aan beleggingsinstellingen, wordt gewijzigd. Naast een minimaal vereist eigen vermogen dat bij aanvang en doorlopend aanwezig moet zijn in de onderneming, worden additionele vermogensseisen gesteld ter dekking van risico's die zich voordoen bij de bedrijfsuitoefening. Dit additioneel vermogen dat wordt gevraagd in verband met de solvabiliteit van een beleggingsinstelling wordt uitgedrukt in een percentage van het beheerd vermogen en een verzekeringsdekking tegen beroepsaansprakelijkheidsrisico's.

De nieuwe inzichten ten aanzien van de inrichting van de vermogensseisen voor beleggingsinstellingen zijn in het onderstaande voorstel meegenomen. De structuur van de additionele vermogensseisen is overgenomen (percentage van beheerd vermogen en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering), maar vanwege de eerdergenoemde risico's die gepaard gaan met pensioenuitvoering zijn de bedragen hoger vastgesteld dan voor beleggingsinstellingen. Omdat vanwege het ontbreken van ervaringscijfers een meer precieze calibratie van risico's thans niet mogelijk is, worden deze maatregelen voorgesteld, vooruitlopend op een meer geavanceerd risicomodel voor premiepensioeninstellingen dat kan worden ontwikkeld wanneer door nationale en Europese toezichthouders gedurende langere tijd ervaring zal zijn opgedaan met deze pensioenuitvoerders die zich toeleggen op de uitvoering van Defined-Contribution pensioenregelingen. Naar verwachting zal deze ervaring in enkele jaren kunnen worden opgedaan.

Bij risico's in verband met de bedrijfsvoering die toenemen met de omvang van het beheerde vermogen en die dus door het toetsingsvermogen zouden moeten worden gedekt, kan gedacht worden aan krediet- en debiteurenrisico, strategisch- en reputatierisico, liquiditeitsrisico, operationele risico's (IT, uitbesteding, kennis), governancerisico, tegenpartijrisico enz. Daarnaast bestaan er risico's die meer in de aansprakelijkheids sfeer liggen en die op zich niet noodzakelijkerwijs toenemen met de omvang van het beheerde vermogen, maar waarvan de kans dat een aansprakelijkheidsrisico zich verwezenlijkt, wel toeneemt bij een omvangrijkere bedrijfsuitoefening. Dergelijke risico's omvatten bijvoorbeeld claimrisico's als gevolg van outtrades.

Voorstel

Voorgesteld wordt premiepensioeninstellingen te verplichten een bedrag van € 500 000 te laten aanhouden als minimaal vereist eigen vermogen (in plaats van de huidige verplichting die € 225 000 bedraagt) in combinatie met een toetsingsvermogen dat 0,2 procent van de waarde van het totale beheerde pensioenvermogen bedraagt en (naar keuze) een

beroepsaansprakelijkheidsverzekering (BAV) of een aanvulling op het toetsingsvermogen van 0,1 procent van de waarde van het totale beheerde pensioenvermogen ter dekking van aansprakelijkheidsrisico's. Deze vereisten zullen bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Het bedrag van € 500 000 is naar verwachting voldoende om de risico's, ook in de opstartfase van de onderneming, te dekken. Tegelijkertijd is dit bedrag naar verwachting niet prohibitief voor kleine nieuwe toetreders. Het percentage van 0,2 procent van de waarde van het pensioenvermogen onder beheer is in aanvulling op het basisbedrag van € 500 000 en wordt berekend over het volledige pensioenvermogen dat in beheer is toevertrouwd.

Onderkend wordt dat risico's in verband met de bedrijfsvoering weliswaar toenemen met de omvang van het beheerde vermogen, maar dat deze relatie niet lineair is. Toch is afgezien van het invoegen van een afnemende staffel, omdat elke detaillering van deze (bewust) grove benadering van de berekening van het toetsingsvermogen zou leiden tot schijnnauwkeurigheid. Zodra het mogelijk is om vanuit de ervaringen met de premiepensioeninstellingen ex ante specifieke operationele risico's nauwkeuriger te kwantificeren, zal ik de nu voorgestelde benadering van het toetsingsvermogen heroverwegen. Zoals gezegd zal dit pas over enkele jaren mogelijk zijn.

Het ligt in de rede dat evenals voor beleggingsinstellingen een maximum wordt gesteld aan het toetsingsvermogen van een premiepensioeninstelling. De bedrijfsvoering van een premiepensioeninstelling is – zoals hierboven al aangegeven – op onderdelen complexer dan die van een beleggingsinstelling. Daarom wordt de maximumomvang van het toetsingsvermogen van een premiepensioeninstelling gesteld op € 20 miljoen.

Voor beleggingsinstellingen geldt een maximum aan het toetsingsvermogen van € 10 mln. In de praktijk zullen beheerders van beleggingsinstellingen pas met het maximum toetsingsvermogen te maken krijgen wanneer een beheerd vermogen wordt bereikt van € 50 mld. Het vereiste toetsingsvermogen bij een beleggingsinstelling wordt immers berekend als 0,02% van het beheerde vermogen. Het maximum toetsingsvermogen van een premiepensioeninstelling wordt bereikt bij een beheerd vermogen van € 10 mld, aangezien het vereiste toetsingsvermogen wordt berekend als 0,2% van het beheerde vermogen.

Het element ter dekking van aansprakelijkheidsrisico's kan naar keuze van de premiepensioeninstelling ofwel een beroepsaansprakelijkheidsverzekering (BAV), ofwel een percentage van de waarde van het beheerde pensioenvermogen zijn. Indien voor een BAV wordt gekozen, zal de polis een dekking moeten verlenen voor claims ter waarde van 0,75 procent van de waarde van het beheerde pensioenvermogen, met een minimum van € 2 mln en een maximum van € 20 mln, of een vergelijkbare voorziening (onvoorwaardelijke garantstelling door een bank) moeten zijn. De BAV of bankgarantie moet bovendien voorzien in dekking van 1 procent van het beheerd vermogen voor het totaal van de claims per jaar, met een minimum van € 2,5 mln en een maximum van € 25 mln. Het betreft hier overigens niet aansprakelijkheid voor claims die volgen uit een onjuiste bemiddeling in eventuele aanvullende verzekeringen; op grond van artikel 4:75 van de Wft is hiervoor een separate verzekering noodzakelijk. Als alternatief voor de hierboven beschreven BAV kan worden gekozen voor een aanvulling op het toetsingsvermogen via een percentage van de waarde van het beheerde pensioenvermogen: 0,1 procent van de waarde

van het beheerde pensioenvermogen. Deze invulling van solvabiliteitsvereisten zal worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur.

Vermogensscheiding

Beleidsafwegingen

De eisen die worden gesteld aan het scheiden van vermogens van een premiepensioeninstelling (het eigen vermogen en een of meerdere pensioenvermogens) hebben tot doel de vorderingen van deelnemers en pensioengerechtigden adequaat te beschermen. Zij beogen te voorkomen dat deelnemers en pensioengerechtigden worden geconfronteerd met financiële risico's die geen deel uitmaken van de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst tussen bijdragende onderneming en premiepensioeninstelling inzake de kosten die ten laste van het pensioenvermogen kunnen worden gebracht. Hierbij kan worden gedacht aan financiële risico's die behoren te berusten bij deelnemers of pensioengerechtigden in andere pensioenvermogens, werknemers van de premiepensioeninstelling, andere crediteuren van de premiepensioeninstelling (hierna: derden-schuldeisers) of de premiepensioeninstelling (en haar aandeelhouders) zelf. De toezichthouders hebben zorgen geuit ten aanzien van de effectiviteit van het instrument dat thans wordt ingezet om de vorderingen van deelnemers en pensioengerechtigden veilig te stellen tegen verhaal door anderen, de rangregeling van artikel 4:71a van de Wft. De zorgen hebben betrekking op de vraag of deze rangregeling de pensioenvorderingen van deelnemers en pensioengerechtigden adequaat beschermt in een situatie waarin het totale vermogen van een premiepensioeninstelling toereikend is (buiten een surseance van betaling of faillissement) en waarin door derden-schuldeisers verhaal op het vermogen van de premiepensioeninstelling wordt gezocht. Bovendien menen de toezichthouders dat de beschrijving van de vorderingen in verband met het beheer van de pensioenregeling en de bewaring van het pensioenvermogen dermate ruim is dat daaronder mogelijk ook vorderingen kunnen worden begrepen waarvoor in de uitvoeringsovereenkomst tussen bijdragende onderneming en premiepensioeninstelling niet expliciet is voorzien dat deze ten laste kunnen worden gebracht van het pensioenvermogen. In dat kader gaven de toezichthouders bovendien aan dat zij de bescherming van de pensioenvermogens zouden willen verbeteren door premiepensioeninstellingen te verplichten om de hen toevertrouwde pensioenvermogens in bewaring te geven bij een pensioenbewaarder (als bedoeld in artikel 4:71b van de Wft). Thans worden alleen pensioenvermogens die vanwege een uitzonderlijk beleggingsbeleid reële financiële besmettingsrisico's kunnen meebrengen voor rechthebbenden in de andere pensioenvermogens verplicht ondergebracht bij een pensioenbewaarder.

Het verrichte onderzoek wijst uit dat de bewoordingen van de rangregeling van artikel 4:71a en de toelichting daarop inderdaad ruimte laten voor discussie over de toepasselijkheid van de rangregeling in de situatie dat het totale vermogen van een premiepensioeninstelling toereikend is en een derde-schuldeiser verhaal zoekt voor een vordering op de premiepensioeninstelling. Ook blijkt de beschrijving van de vorderingen in verband met het beheer van de pensioenregeling en de bewaring van het pensioenvermogen dermate ruim dat niet kan worden uitgesloten dat daarin een zelfstandige rechtsgrond kan worden gevonden door derden-schuldeisers voor het verhaal op een pensioenvermogen van vorderingen die op enigerlei wijze met het beheer van een pensioenregeling of de bewaring van een pensioenvermogen in verband zijn te brengen. Dit laatste is uitdrukkelijk niet beoogd.

Vastgesteld werd dat de bescherming van rechten van deelnemers en pensioengerechtigden kan worden verbeterd door de wettelijke rangregeling voor premiepensioeninstellingen meer in lijn te brengen met de rangregeling zoals deze geldt voor beleggingsfondsen (artikel 4:45 van de Wft). Het eerste lid van dat artikel, waarin is vastgelegd welke vorderingen op het vermogen van het fonds kunnen worden verhaald, geldt zowel in een situatie dat het totale vermogen van een premiepensioeninstelling toereikend is als in een situatie dat dit vermogen ontoereikend is (bij een surseance van betaling of een faillissement). Ook werd vastgesteld dat de kosten die wel ten laste mogen komen van het pensioenvermogen, omdat de uitvoeringsovereenkomst tussen bijdragende onderneming en premiepensioeninstelling expliciet in de doorbelasting van die kosten op het pensioenvermogen voorziet, meer specifiek geduid dienen te worden, bijvoorbeeld door naar de kostenregeling in die uitvoeringsovereenkomst te verwijzen. Hierbij is nog van belang te constateren dat de rangregeling – die primair relevant is voor derden-schuldeisers die verhaal voor hun vorderingen zoeken – de beschikkingsbevoegdheid van de premiepensioeninstelling over al haar vermogensbestanddelen onverlet laat. Voor een effectieve bescherming van de rechten van deelnemers en pensioengerechtigden dient daarom te worden gewaarborgd dat de premiepensioeninstelling haar beschikkingsbevoegdheid over al haar vermogensbestanddelen gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met de rangregeling. Eisen die worden gesteld aan de bedrijfsvoering van de premiepensioeninstelling kunnen hieraan bijdragen. Daarom worden de eisen aan de inrichting aan de bedrijfsvoering van de premiepensioeninstelling, welke ingevolge de artikelen 3:17, eerste en tweede lid, en 4:14, eerste en tweede lid, van de Wft zijn gesteld, verduidelijkt. Omdat een rangregeling volgt uit de regelgeving brengt deze geen of weinig kosten mee voor haar gebruikers.

Als alternatief voor een bescherming van rechten van deelnemers en pensioengerechtigden in een situatie dat het totale vermogen van een premiepensioeninstelling toereikend is door eerdergenoemde rangregeling zijn de consequenties en wenselijkheid van een verplichting tot het onderbrengen van alle pensioenvermogens bij een (of meerdere) pensioenbewaarder(s) onderzocht. Geconstateerd werd dat het gebruik van dit instrument tot een nog robuustere bescherming van rechten van deelnemers en pensioengerechtigden zou leiden in de situatie dat het totale vermogen van een premiepensioeninstelling toereikend is. Door de overgang van de eigendom van het pensioenvermogen naar de pensioenbewaarder(s) zou de premiepensioeninstelling ook de beschikkingsbevoegdheid over dat vermogen uit handen geven en daarmee niet langer in staat zijn buiten surseance van betaling of faillissement in weerwil van een wettelijke rangregeling te handelen. De toezichthouders gaven aan dat zij een enkele pensioenbewaarder die meerdere pensioenvermogens bewaart in combinatie met de rangregeling de meest robuuste bescherming vinden. Het verplicht stellen van het gebruik van een (of meerdere) pensioenbewaarder(s) brengt echter volgens de regering belangrijke operationele bezwaren met zich, hetgeen ook tot uitdrukking zal komen in de uitvoeringskosten van pensioenregelingen. Het gebruik van een pensioenbewaarder (waarbij al dan niet een of meerdere pensioenvermogens kunnen worden ondergebracht) noodzaakt tot het opzetten van een extra rechtspersoon dan wel verschillende rechtspersonen waarin (telkens) een eigen vermogen moet worden ingebracht en waarvoor nieuwe bestuurders moeten worden aangesteld. Bestaande contracten dienen te worden herzien dan wel nieuwe contracten moeten worden aangegaan (ook met derden, zoals wederpartijen bij het aangaan van beleggingstransacties) in verband met de bijzondere verantwoordelijkheden van en de interactie tussen premiepensioeninstelling en

pensioenbewaarder. Tevens moeten daardoor onder meer extra rapportages en accountantscontroles worden ingeregeld.

Voorstel

Gelet op de naar verwachting van de regering adequate bescherming van een aangepaste rangregeling in combinatie met een verduidelijking van de eisen aan de bedrijfsvoering van de premiepensioeninstelling en gelet op de operationele en financiële bezwaren die aan een generieke verplichting tot het onderbrengen van pensioenvermogens in (een of meerdere) pensioenbewaarders zijn verbonden, wordt op dit onderdeel voor een aangepaste rangregeling gekozen en niet voor het verplichten van een pensioenbewaarder. De optie tot het inrichten van een structuur met een pensioenbewaarder is reeds aanwezig in de Wft en blijft gehandhaafd.

Vergelijking met andere nationale en internationale pensioenuitvoerders

De premiepensioeninstelling is voor wat betreft de uitvoering van Defined Contribution-pensioenregelingen in concurrentie met zowel nationale als internationale pensioenuitvoerders.

In het verzekeringstoezicht wordt – in de beoordeling van de risico's die voortkomen uit de bedrijfsvoering waarvoor een vermogen moet worden aangehouden – zowel bij de uitvoering van Defined Benefit- als Defined Contribution-regelingen verondersteld dat in een dekking tegen biometrische risico's is voorzien. Ook bij een pensioenfonds waarin een Defined Contribution-regeling wordt uitgevoerd, wordt ervan uitgegaan van dat het pensioenfonds tevens biometrische risico's van deelnemers afdekt. Een premiepensioeninstelling kan echter niet in dekking tegen biometrische risico's voorzien.

Voor de uitvoering van pensioenregelingen waarbij door de verzekeraars of het pensioenfonds een verzekeringstechnisch risico wordt gelopen, moet de uitvoerder bovenop het beheerde vermogen beschikken over een procent van de technische voorzieningen in verband met risico's die voortkomen uit de bedrijfsvoering (artikel 11, derde lid, Besluit FTK, respectievelijk artikel 65, eerste lid, Bpr), of, als de beheerslasten voor minder dan vijf jaar zijn vastgelegd, een kwart van de netto beheerslasten in verband met de bedrijfsuitoefening in het afgelopen boekjaar. Voor levensverzekeraars geldt bovendien dat minimaal € 3,5 mln moet worden aangehouden (het garantiefonds, artikel 49 Bpr Wft), ook als op grond van artikel 65 Bpr met minder zou kunnen worden volstaan. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan initieel van een premiepensioeninstelling wordt geëist, maar dit verschil kan zoals gezegd worden verklaard uit het verschil in risico's dat door de verschillende typen pensioenuitvoerders kan worden gedragen.

Een premiepensioeninstelling beschikt over een Europees paspoort op grond van de IORP-richtlijn (2003/41/EG). Daarmee is de premiepensioeninstelling interessant voor de bundeling en efficiënte uitvoering van (Defined Contribution-)pensioenregelingen uit verschillende landen in één vehikel. Andere IORP-entiteiten die zich hierop richten bevinden zich bijvoorbeeld in Luxemburg (in de vorm van een SEPCAV voor Defined Contribution-regelingen, of een ASSEP voor de onderbrenging van alle typen pensioenregelingen) en België (een OFP, die alle typen pensioenregelingen kan uitvoeren). Vanwege het eveneens tot Defined Contribution-pensioenregelingen beperkte bereik van deze buitenlandse pensioenuitvoerder is een vergelijking van gestelde vereisten tussen een premiepensioeninstelling en een SEPCAV het meest zuiver. Het vereiste eigen vermogen voor een SEPCAV bedraagt € 1 mln, welk bedrag binnen twee jaar na oprichting moet worden bereikt. Er gelden geen aanvullende vermogenseisen die zijn gekoppeld aan de omvang van het beheerde

pensioenvermogen. De aangepaste vermogensvereisten die aan een premiepensioeninstelling zullen worden gesteld, zijn voor een beheerd vermogen tot € 250 mln derhalve lager dan de vereisten aan een SEPCAV, en vanaf een beheerd vermogen van € 250 mln hoger. Voor een ASSEP wordt vereist dat de technische voorzieningen binnen tien jaar een omvang hebben van ten minste € 5 mln. Een Belgische OFP moet een solvabiliteitsmarge aanhouden waarvan de omvang afhankelijk is van de toezeggingen die de OFP doet, met een garantiefonds van minimaal € 3,5 mln.

Consultatie

Een concept van de voorliggende wijzigingen is inclusief toelichtingen van 8 tot en met 26 februari 2012 via internetconsultatie.nl voor commentaar voorgelegd aan het publiek. Van vijf marktpartijen zijn opmerkingen ontvangen. Het merendeel daarvan heeft verzocht hun opmerkingen niet openbaar te maken. De algemene lijn van deze inbreng kan als volgt worden samengevat.

De gekozen richting van de voorstellen werd in grote lijnen ondersteund. De meerderheid van de respondenten onderschrijft de keuze voor het niet verplichten van het gebruik van een pensioenbewaarder teneinde vermogensscheiding te bereiken. Tevens kan de meerderheid van de respondenten zich vinden in de voorgestelde systematiek van berekening van vermogensvereisten. Enkele respondenten verzoeken specifiekere aan te geven wat de rechtvaardiging is voor de hogere vermogensvereisten aan een premiepensioeninstelling ten opzichte van een beleggingsinstelling. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangevuld. Enkele respondenten geven daarnaast aan dat een vermogens eis op grond van een (louter individuele) kwantificering van risico's te prefereren zou zijn, maar dat zij begrip hebben voor de gekozen generieke eisen, omdat een kader waarin risico's meer specifiek kunnen worden gekalibreerd vooralsnog ontbreekt.

Gevraagd werd om een onherroepelijke garantie van een bank of verzekeraar ter dekking van een deel van het (aanvullend) eigen vermogen van de premiepensioeninstelling te accepteren. Bij de implementatie van de AIFM-richtlijn voor beleggingsinstellingen (artikel 9, zesde lid, van de AIFM-richtlijn (2011/61/EU)) is reeds toegelicht dat garanties niet generiek kunnen worden geaccepteerd als «eigen vermogen» in de Nederlandse financiële toezichtwetgeving. Dit neemt niet weg dat in overleg kan worden getreden met de toezichthouder over het gebruik van garanties als zekerheid in specifieke gevallen.

Verschillende opmerkingen werden gemaakt over het feit dat in de consultatieversie van het voorstel aan het vermogensvereiste geen maximum werd gesteld, terwijl dat in de genoemde richtlijnen beleggingsinstellingen wel is gebeurd. Ook stelden enkele respondenten, naar aanleiding van het voorstel om premiepensioeninstellingen 0,2% van het beheerde vermogen als aanvullend eigen vermogen te laten aanhouden, dat er geen lineaire correlatie bestaat tussen de omvang van het beheerde vermogen en de operationele risico's die daaruit voortvloeien. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de toelichting aangevuld en is in het voorstel een maximum opgenomen ten aanzien van het aan te houden toetsingsvermogen.

Ook is door respondenten gevraagd hoe de voorstellen zich verhouden tot andere typen pensioenuitvoerders in binnen- en buitenland. De toelichting is naar aanleiding hiervan uitgebreid met een paragraaf «Vergelijking met andere nationale en internationale pensioenuitvoerders».

Enkele respondenten reageerden op de formulering van de voorgestelde bepalingen in wet en algemene maatregel van bestuur en vroegen op enkele punten om verduidelijking. Met deze opmerkingen heb ik rekening gehouden.

Op verzoek wordt in samenspraak met de toezichthouder de noodzaak bezien van overgangsmaatregelen voor partijen die reeds over een vergunning beschikken. Een respondent sprak ten slotte de wens uit dat ook de (model-)verslagstaten die DNB viermaal per jaar zal gaan uitvragen, bij marktpartijen geconsulteerd zullen worden. Ik heb dit verzoek met een positief advies overgebracht aan DNB.

In de paragraaf «Gevolgen voor het bedrijfsleven» is gebruik gemaakt van informatie die werd aangeleverd over de nalevingskosten die de voorstellen naar verwachting met zich zullen brengen.

Gevolgen voor het bedrijfsleven

Een verhoging van de vereisten aan het aan te houden vermogen leidt voor de betrokken marktpartijen tot extra kosten. Het aan te houden vermogen mag immers niet worden gebruikt ter belegging, maar moet worden aangehouden in liquide vorm. Voorzover dit vermogen niet rendeert, kwalificeren de hieruit voortvloeiende kosten als nalevingskosten.

Aangenomen dat het ongerealiseerde rendement jaarlijks 4 procent betreft (namelijk 6 procent verwacht rendement minus 2 procent depositorente) van het extra aan te houden vermogen, komt dit neer op het volgende.

– Ten aanzien van het basisbedrag aan vereist eigen vermogen: dit basisbedrag wordt verhoogd van € 225 000 naar € 500 000. Over de € 275 000 die extra moet worden aangehouden, betekent een nalevingskost van 4 procent een bedrag van € 11 000 per jaar. Verwacht wordt dat deze kosten jaarlijks via de beheerfee als uitvoeringskosten ten laste van het rendement op het beheerde vermogen zullen gaan.

– Ten aanzien van het aan te houden toetsingsvermogen: dit is een nieuw vereiste ter hoogte van 0,2 procent van het beheerde vermogen. Bij een beheerd vermogen van € 100 mln leidt dit tot jaarlijks € 8 000 ongerealiseerd rendement. Bij een beheerd vermogen van € 1 mrd loopt dit op tot € 80 000. Procentueel leiden deze nalevingskosten tot een verhoging van de beheerfee (en daarmee van de uitvoeringskosten) van 0,008 procent.

– Ten aanzien van het extra aanvullend vermogen ter dekking van aansprakelijkheidsrisico's: dit is een nieuw vereiste ter hoogte van 0,1 procent van het beheerde vermogen. Bij een beheerd vermogen van € 100 mln leidt dit tot jaarlijks € 4 000 ongerealiseerd rendement. Bij een beheerd vermogen van € 1 mrd loopt dit op tot € 40 000. Procentueel leiden deze nalevingskosten tot een verhoging van de uitvoeringskosten van 0,004 procent. Het aanvullend vermogen ter dekking van aansprakelijkheidsrisico's kan eventueel worden vervangen door een beroepsaansprakelijkheidsverzekering of daarmee vergelijkbare voorziening met een jaarlijkse dekking ter grootte van 1 procent van het beheerde vermogen, met een maximum dekking van € 25 mln per jaar. De hoogte van de premie voor een dergelijke voorziening is niet gemakkelijk vast te stellen. Voor het doel van deze paragraaf wordt aangenomen dat de premie 1 procent van de dekking bedraagt. Dat houdt in dat de uitvoeringskosten door deze voorziening verhoogd worden met 0,01 procent.

– Voor de berekening van de totale nalevingskosten voor de sector wordt aangenomen dat er de komende jaren 10 PPI's actief zullen zijn in Nederland. Aangezien de toekomstige situatie in de markt voor DC-pensioenregelingen lastig te schatten is, wordt hiervoor uitgegaan van

twee verschillende scenario's. Bij een mogelijk gezamenlijk vermogen onder beheer van € 5 mld zouden de totale nalevingskosten voor de sector jaarlijks uitkomen op € 710 000. Bij € 8 mld onder beheer zouden deze oplopen tot € 1,1 mln.

De wijzigingen in de wettelijke regeling tot vermogensscheiding (artikel 4:71a Wft) leiden op zichzelf niet tot hogere nalevingskosten of administratieve lasten. Op grond van de artikelen 3:17 en 4:14 en de nadere regels die op basis daarvan in het Besluit prudentiële regels Wft en het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft zullen worden gesteld, zullen premiepensioeninstellingen echter in hun doorlopende bedrijfsvoering rekening moeten houden met de effectieve toepassing van de rangregeling, indien toepassing daarvan nodig zou zijn. Daarbij moet worden gedacht aan een verplichting om de administratie zodanig in te richten dat deze geen belemmering vormt voor de toepassing van artikel 4:71a wanneer dat nodig zou zijn. Deze nieuwe vereisten aan de bedrijfsvoering leiden wel tot nalevingskosten. De uitwerking daarvan zal gebeuren in het Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2013. Vanwege de invloed van de exacte formulering van die nadere regels op de bedrijfseffecten, zal de berekening van die bedrijfseffecten dan ook geschieden in de Nota van toelichting bij die algemene maatregel van bestuur.

Artikelsgewijze toelichting

Eerste lid (wijzigt artikel 2:54h Wft)

Bij een vergunningaanvraag moet de premiepensioeninstelling op grond van artikel 2:54h van de Wft aantonen dat zal worden voldaan aan een aantal vereisten. Het voorstel om een solvabiliteitseis aan premiepensioeninstellingen op te leggen, valt uiteen in twee delen: bij aanvang moet de vergunningaanvrager aantonen aan de solvabiliteitseisen te voldoen, en in het doorlopend toezicht moet de premiepensioeninstelling aan deze eisen blijven voldoen. De wijziging van artikel 2:54h, eerste lid, van de Wft zorgt ervoor dat de solvabiliteitseis als voorwaarde voor markttoegang wordt gesteld.

In het doorlopend toezicht geldt voor premiepensioeninstellingen die tevens bemiddelen in verzekeringen reeds dat zij op grond van artikel 4:75 van de Wft, net als andere verzekeringsbemiddelaars, een verzekering moeten aanhouden ter dekking van eventuele aansprakelijkheid uit fout, verzuim of nalatigheid in de uitoefening van het bedrijf van verzekeringsbemiddelaar. Met de wijziging van artikel 2:54h, tweede lid, van de Wft wordt bewerkstelligd dat dit vereiste voortaan reeds bij de markttoegang getoetst kan worden.

Tweede lid (wijzigt artikel 3:57 Wft)

Op grond van artikel 3:57, eerste lid, van de Wft moet een premiepensioeninstelling voldoende solvabel zijn, tevens met het oog op minder gunstige omstandigheden waarin een financiële onderneming zich zou kunnen bevinden. De solvabiliteitseis voor premiepensioeninstellingen dient ter dekking van schommelingen (als gevolg van de verwezenlijking van risico's) gedurende de bedrijfsuitoefening. Met toepassing van het tweede lid van dat artikel wordt bij algemene maatregel van bestuur invulling gegeven aan het solvabiliteitsvereiste voor premiepensioeninstellingen. Door premiepensioeninstellingen tevens onder de reikwijdte van het derde lid te brengen wordt verduidelijkt wat de aard van de solvabiliteitseis is. Het solvabiliteitsvereiste, uitgedrukt in een toetsingsvermogen, dient onder andere ter dekking van het operationeel risico. Aangezien premiepensioeninstellingen als aanbieder van het financiële product premiepensioenvordering onder de reikwijdte van het begrip financiële dienstverlener zijn te begrijpen en daarom tevens kwalificeren als financiële onderneming is de meldingsverplichting van het vijfde lid

eveneens van toepassing. Tevens worden premiepensioeninstellingen onder de reikwijdte van het zevende lid gebracht, waardoor aan DNB de bevoegdheid wordt toegekend om op aanvraag ontheffingen te verlenen.

Derde lid (wijzigt artikel 3:267c Wft)

Met deze wijziging wordt voorgesteld aan DNB de bevoegdheid toe te kennen om, evenals bij het niet voldoen aan de vereisten aan het eigen vermogen of aan het beleggingsbeleid door een premiepensioeninstelling, ook bij onvoldoende solvabiliteit van de premiepensioeninstelling de vrije beschikking over de activa te beperken.

Vierde en vijfde lid (wijzigt artikel 4:14 Wft; wijziging van 4:15 Wft vervalt)

De wijziging van artikel I, onderdelen R en S, betreft de grondslag voor het stellen van normen aan de gedragsaspecten van de bedrijfsvoering van premiepensioeninstellingen. De aanpassingen aan het toezichtkader op premiepensioeninstellingen in deze nota van wijziging brengen met zich dat de AFM zal moeten kunnen toezien op het waarborgen van de rechten van cliënten of deelnemers van premiepensioeninstellingen. Een grondslag hiervoor is ten aanzien van onder meer beleggingsinstellingen reeds opgenomen in artikel 4:14, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Wft. Het ligt daarmee in de rede om deze grondslag voortaan ook op premiepensioeninstellingen van toepassing te laten zijn. Uitsluitend artikel 4:14, tweede lid, aanhef en onderdeel c, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op premiepensioeninstellingen, aangezien hetgeen in de onderdelen a en b van dat artikellid is opgenomen, ten aanzien van premiepensioeninstellingen op grond van artikel 3:17, tweede lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Wft onder de verantwoordelijkheid van DNB valt.

Met het voorgestelde vierde lid (nieuw) wordt in feite een bepaling gecreëerd die de tegenhanger is van artikel 3:17, derde lid. Laatstgenoemd artikellid geeft immers overeenkomstige toepassing aan het toezicht op de soliditeitsaspecten van de bedrijfsvoering van onder meer beheerders van beleggingsinstellingen.

In het voorstel van wet werd een grondslag voor het toezicht op de gedragsaspecten van de bedrijfsvoering van premiepensioeninstellingen opgenomen in artikel 4:15, derde lid, van de Wft, zodat het voor de AFM mogelijk zou worden om toezicht te houden op het productontwikkelingsproces van premiepensioeninstellingen. Nu artikel 4:14, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Wft mede de aspecten van de bedrijfsvoering omvat van artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onderdeel b, is het niet langer noodzakelijk om artikel 4:15, tweede lid, onderdeel b, van overeenkomstige toepassing te verklaren op premiepensioeninstellingen. Daarmee ontvalt de grond aan hetgeen in artikel I, onderdelen R en S van het voorstel van wet was opgenomen.

Zesde lid (wijzigt artikel 4:71a Wft)

De wijzigingen in het eerste en tweede lid van artikel 4:71a van de Wft hebben allereerst tot doel de wettelijke rangregeling voor premiepensioeninstellingen meer in lijn te brengen met de rangregeling zoals deze geldt voor beleggingsfondsen (4:45 van de Wft). Dit opdat rechten van deelnemers en pensioengerechtigden, niet alleen in een situatie dat het totale vermogen van een premiepensioeninstelling ontoereikend is (bij een surseance van betaling of een faillissement), maar ook wanneer het totale vermogen van een premiepensioeninstelling (wel) toereikend is voor het voldoen van ingediende vorderingen, worden beschermd tegen derden-schuldeisers die verhaal zoeken. Met de wijzigingen wordt gewaarborgd dat in beide situaties geen andere (uitvoerings-)kosten ten laste van het pensioenvermogen worden gebracht dan welke uitdrukkelijk zijn overeengekomen in de uitvoeringsovereenkomst tussen bijdragende onderneming en premiepensioeninstelling. Vorderingen van derden-

schuldeisers dienen uitsluitend te worden voldaan uit het eigen vermogen van de premiepensioeninstelling dat omwille van de bedrijfsuitoefening wordt aangehouden. Als voorbeeld van uitvoeringskosten kunnen worden genoemd vergoedingen voor verrichtingen in de pensioenadministratie of voor transactiekosten gemaakt bij het aangaan van beleggingstransacties. Kosten vanwege eventuele juridische claims die worden ingediend bij de premiepensioeninstelling vanwege verondersteld tekortschieten in de dienstverlening – bijvoorbeeld claims vanwege beleggingsbeleid dat niet in overeenstemming zou zijn met het prudent person beleggingsbeginsel – gelden niet als uitvoeringskosten.

De voorgestelde wijziging van artikel 4:71a, tweede lid, verduidelijkt dat wanneer sprake is van een situatie van vereffening van schulden (als het totale vermogen van de premiepensioeninstelling ontoereikend is en er dus sprake zal zijn van een surseance van betaling dan wel een faillissement), de volgorde waarin de vorderingen op het pensioenvermogen kunnen worden verhaald relevant wordt. De vorderingen zullen moeten worden voldaan in de volgorde genoemd in het eerste lid. Uit het derde lid volgt dat pas na een volledige vereffening van schulden (dan immers zal pas vast komen te staan dat in de toekomst zodanige vorderingen niet meer zullen ontstaan) eventuele andere vorderingen kunnen worden voldaan uit het vermogen van een premiepensioeninstelling. In het vierde lid is geregeld dat in het geval het pensioenvermogen tekortschiet ter voldoening van vorderingen vanwege de in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde kosten alsmede de rechten van deelnemers en pensioengerechtigden, deze vorderingen als eerste kunnen worden verhaald op het (eigen) vermogen van de premiepensioeninstelling. Deze situatie zal zich niet snel kunnen voordoen, omdat de waarde van de rechten van deelnemers en pensioengerechtigden in beginsel overeenkomt met de waarde van de activa in het pensioenvermogen (na aftrek van in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde kosten). Slechts in een situatie van een langdurige premieachterstand zal de waarde van de rechten van deelnemers en pensioengerechtigden de waarde van de activa in het pensioenvermogen kunnen overtreffen. Uit artikel 29, eerste, derde en zevende lid, van de Pensioenwet volgt dat een premiepensioeninstelling in het geval van een premieachterstand (op zijn vroegst) drie maanden na de mededeling van de premieachterstand aan deelnemers en de werkgever de opbouw van pensioenaanspraken kan beëindigen door premievrijmaking. Uit het derde en zevende lid van dat artikel volgt dat de premiepensioeninstelling zo'n mededeling pas mag doen indien hij zich aantoonbaar heeft ingespannen om de achterstallige premie te innen. Aanspraken (op toekomstig pensioen) en rechten (reeds ingegane pensioenuitkeringen) die zijn opgebouwd voordat de werkgever de premiebetaling staakte, blijven in principe in stand. Uit artikel 29, vierde lid, van de Pensioenwet blijkt echter dat de premievrijmaking op zijn vroegst plaats heeft met ingang van de datum die vijf maanden voor het tijdstip van het informeren van de deelnemers is gelegen. Wanneer de premieachterstand langer dan vijf maanden heeft voortgeduurd, dan kunnen er dus rechten zijn opgebouwd die niet door premiewaarden zijn gedekt waardoor een tekort in het pensioenvermogen is ontstaan. Dat deel van de vorderingen vanwege rechten van pensioendeelnemers en pensioengerechtigden die niet uit het pensioenvermogen kan worden voldaan zal – vanwege het vierde lid bij voorrang – ten laste worden gebracht van het (eigen) vermogen van de premiepensioeninstelling. De premiepensioeninstelling kan deze situatie vermijden door de premiebetalingen adequaat te volgen, zich adequaat in te spannen om de achterstallige premie te innen en zonedig deelnemers en werkgever tijdig te informeren als bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Pensioenwet en aldus te voorkomen dat een premieachterstand van langer dan vijf maanden ontstaat.

De wijzigingen in de bewoordingen van het eerste lid, onderdeel a, hebben tot doel te verduidelijken dat onder «vorderingen die verband houden met het beheer van de pensioenregeling en het bewaren van het pensioenvermogen» dient te worden verstaan uitvoeringskosten die ten laste van het pensioenvermogen worden gebracht vanwege een daartoe strekkende afspraak die onderdeel uitmaakt van een uitvoeringsovereenkomst tussen een bijdragende onderneming en een pensioenfonds als bedoeld in artikel 4:71c, eerste lid, van de Wft. Met de directe verwijzing naar de contractuele grondslag voor de doorbelasting van de uitvoeringskosten op het pensioenvermogen wordt beoogd de mogelijkheid tot verhaal door derden-schuldeisers op het pensioenvermogen uit te sluiten. Deze derden-schuldeisers kunnen uitsluitend verhaal zoeken op het eigen vermogen van de premiepensioeninstelling.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager