

Vergaderjaar 2015–2016

33 931

EU-voorstel: Herziening van de richtlijn over regels voor bedrijfspensioenfondsen (IORP) COM (2014) 167

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2016

Hierbij informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën, over het resultaat van de onderhandelingen tussen het Europees Parlement, de Raad (onder voorzitterschap van Nederland) en de Europese Commissie over de herziening van de IORP-richtlijn. De triloof fase is afgerond en er is een voorlopig compromis gesloten tussen de drie instituties. De Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie gaan nu bezien of het compromis aanvaardbaar is. Aan de kant van de Raad is de verwachting van het Nederlands voorzitterschap dat het resultaat op 30 juni a.s. in Coreper, het voorportaal van de Raad, ter instemming kan worden voorgelegd. Dan zal de Commissie, naar verwachting, ook aangeven het compromis te kunnen steunen. Dit is tevens de laatste kans om dit dossier af te ronden onder het Nederlandse voorzitterschap. De geconsolideerde tekst van het onderhandelingsresultaat zal vertrouwelijk voorgelegd worden aan Coreper en vanaf begin volgende week als zogeheten «limite document» beschikbaar zijn. Deze is door uw Kamer in te zien via het Extranet van de Raad van de EU. Na aanneming in Coreper zal de tekst van de herziene IORP-richtlijn publiek beschikbaar worden. Het Europees Parlement zal naar verwachting op de dag van Coreper de Raad en de Commissie informeren akkoord te kunnen gaan met het resultaat. In het najaar zal het Europees Parlement dit naar verwachting formeel bevestigen tijdens een plenaire stemming. De officiële publicatie van het compromis en dus de herziene richtlijn zal waarschijnlijk eind dit jaar dan wel begin volgend jaar plaatsvinden.

Inzet van Nederland bij de herziening van de IORP-richtlijn

Het kabinet heeft zich vanaf het begin actief ingezet voor het Nederlandse belang bij de herziening van de IORP-richtlijn, zelfs nog voordat er een voorstel van de Europese Commissie werd gepubliceerd. De Commissie maakte in 2011 een streven kenbaar naar harmonisatie van kapitaal-eisen

voor pensioenfondsen met als doel een gelijk speelveld te creëren met verzekeraars. Samen met andere lidstaten met ontwikkelde tweedepijlerpensioenen (Verenigd Koninkrijk, Ierland en Duitsland) maakte Nederland zich grote zorgen over dit streven van de Europese Commissie. Dit had zich namelijk kunnen vertalen in een gelijkstelling van de pensioenregelingen die pensioenfondsen uitvoeren en de pensioenregelingen die verzekeraars uitvoeren, met een onnodige verhoging van de buffereisen voor pensioenfondsen als gevolg. Mede door de interventies van Nederland heeft de Europese Commissie uiteindelijk besloten om hier van af te zien en de huidige kapitaaleisen in de richtlijn ongewijzigd te laten.

Het uiteindelijke voorstel van de Europese Commissie werd in het voorjaar van 2014 gepubliceerd en beperkte zich tot het verduidelijken en specificeren van de algemene regels inzake governance, risicomanagement en informatieverstrekking die aan de uitvoering van tweedepijlerpensioenregelingen ten grondslag zouden moeten liggen. Het voorstel was daarmee met name van belang voor lidstaten die nog bezig zijn kapitaal gedekte tweede pijler (bedrijfs)pensioenstelsels op te bouwen. Ook werden er regels voor een collectieve waardeoverdracht naar een pensioenfonds in een andere lidstaat geïntroduceerd.

Uw Kamer heeft ons vervolgens met een duidelijke opdracht op pad gestuurd. Zo waren er zorgen over de gedetailleerde en uniforme bepalingen over de pensioencommunicatie, de ruime en gedetailleerde gedelegeerde bevoegdheden voor de Europese Commissie en de Europese toezichthouder EIOPA, de gedetailleerdheid van de bepalingen over de governance en de mogelijke gevolgen hiervan voor pensioenfondsen, werkgevers en deelnemers. Ook heeft uw Kamer middels een motie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 876) het kabinet opgeroepen om zich er voor in te zetten dat de Europese Commissie de pensioenstelsels van individuele lidstaten ongemoeid laat en middels een motie (Kamerstuk 33 931, nr. 1) opgeroepen om niet in te stemmen met de gedelegeerde regelgeving in dit voorstel. Daarnaast heeft uw Kamer mij op 15 juni jl. een vertrouwelijke brief gestuurd met het verzoek om in een eventueel compromis te borgen dat de nationale toezichthouder te allen tijde een uitgaande collectieve waardeoverdracht effectief moet kunnen tegenhouden indien zij dat nodig acht voor de bescherming van de rechten van de potentieel vertrekkende deelnemers en/of de potentieel achterblijvende deelnemers.

Het onderhandelingsresultaat van de triloofase

In lijn met de opdracht van uw Kamer, bevat het uiteindelijke onderhandelingsresultaat van de triloofase geen gedelegeerde bevoegdheden, een beperkt detailniveau van de bepalingen op het gebied van pensioencommunicatie en governance en duidelijke spelregels voor grensoverschrijdende activiteiten met duidelijke bevoegdheden voor DNB als toezichthouder. De richtlijn is daarmee een stap vooruit als het gaat om de regulering van grensoverschrijdende activiteiten. Hieronder zal ik het resultaat op de genoemde onderwerpen verder uiteenzetten.

Gedelegeerde bevoegdheden

In het oorspronkelijke Commissievoorstel stonden bij verschillende onderwerpen gedelegeerde bevoegdheden voor de Europese Commissie om, eventueel met behulp van de Europese toezichthouder EIOPA, nadere regels uit te werken. De betrokkenheid van de Raad en het Europees Parlement bij de totstandkoming van deze nadere regelgeving zou zeer beperkt zijn. Het ging om gedelegeerde bevoegdheden ten aanzien van risico-evaluatie, een uniform informatiedocument genaamd het Pension

Benefit Statement (PBS) en het beloningsbeleid. In het uiteindelijke onderhandelingsresultaat zijn al deze gedelegeerde bevoegdheden geschrapt.

Grensoverschrijdende activiteiten

Bij de regels voor grensoverschrijdende activiteiten van pensioenfondsen dient onderscheid gemaakt te worden tussen twee situaties. Ten eerste gaat het over spelregels voor een pensioenregeling die in een andere lidstaat wordt uitgevoerd. Ten tweede gaat het over spelregels voor collectieve waardeoverdracht van een pensioenfonds in de ene lidstaat naar een pensioenfonds in een andere lidstaat.

Voor het uitvoeren van een pensioenregeling in een andere lidstaat bevat de huidige richtlijn al regels. Deze regels blijven overeind met de herziening van de richtlijn. Dit betekent dat als een Nederlandse pensioenregeling wordt uitgevoerd door een pensioenfonds dat in een andere lidstaat gevestigd is, het volgende geldt:

- het Nederlandse sociaal en arbeidsrecht en de Nederlandse informatievereisten blijven van toepassing en het toezicht hierop vindt plaats door de Nederlandse toezichthouders;
- de financiële eisen (het prudentiële kader) van de lidstaat waar het pensioenfonds gevestigd is, blijft van toepassing. Om toezichtsarbitrage te voorkomen, geldt daarbij wel dat de regeling niet in onderdekking mag zijn.

Voor een collectieve waardeoverdracht van een pensioenfonds naar een pensioenfonds in een andere lidstaat zijn op dit moment geen regels in de huidige IORP-richtlijn. Nationale toezichthouders baseren zich op binnenlandse regels maar zijn daarbij medeafhankelijk van de samenwerking met de toezichthouder van de andere lidstaat. Met de herziening van de richtlijn worden hier wel duidelijke spelregels over opgesteld. Voor Nederland en de andere lidstaten in de Raad was daarbij van cruciaal belang dat de nationale toezichthouder van het overdragende pensioenfonds de mogelijkheid heeft om een dergelijke grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht tegen te houden als niet aan de juiste voorwaarden wordt voldaan. Ook in uw Kamer leefden hier brede zorgen over. In het uiteindelijke onderhandelingsresultaat is geregeld dat DNB een collectieve waardeoverdracht van een Nederlands pensioenfonds naar een pensioenfonds in een andere lidstaat kan tegenhouden indien:

- de rechten van de deelnemers waarvan de aanspraken worden overgedragen worden aangetast;
- de rechten van de achterblijvende deelnemers onvoldoende zijn beschermd na de overdracht, dan wel aangetast worden door de overdracht;
- de regeling zich in onderdekking bevindt op basis van het Nederlandse financieel toetsingskader.

Daarnaast is opgenomen dat een meerderheid van de deelnemers en pensioengerechtigden of hun vertegenwoordigers moet instemmen met een collectieve waarde overdracht naar een andere lidstaat. Met deze vereisten wordt een betere bescherming van de deelnemers en pensioengerechtigden gewaarborgd. Er is ook een bepaling opgenomen dat de Europese toezichthouder EIOPA kan optreden als bemiddelaar in het geval de toezichthouders van beide lidstaten van mening verschillen over een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht. Het gaat hier om niet-bindende bemiddeling; EIOPA heeft dus geen bevoegdheid om een

besluit van DNB te overstemmen. Overigens heeft EIOPA deze mogelijkheid nu ook al op basis van haar huidige mandaat.¹

Informatievereisten

In het oorspronkelijke Commissievoorstel was sprake van vergaande gedetailleerde voorschriften op het gebied van pensioencommunicatie. Zo stonden er gedetailleerde regels in over hoe één Europees informatiedocument, het Pension Benefit Statement (PBS; vergelijkbaar met het UPO in Nederland), eruit moest zien. Het ging daarbij om regels over de lengte van het document en het gebruikte lettertype. Deze regels, maar ook de inhoud van het PBS waren niet in lijn met de manier van gelaagd communiceren zoals opgenomen in het wetsvoorstel pensioencommunicatie. Nederland heeft in de onderhandelingen derhalve sterk ingezet op het verminderen van het detailniveau van deze voorschriften en op het toevoegen van flexibiliteit in hoe en wat er gecommuniceerd wordt. Dat heeft effect gehad. Op grond van het onderhandelingsresultaat kunnen lidstaten zelf bepalen hoe het PBS eruit komt te zien en hoe het wordt verstrekt. Dit mag ook via een website. Wel zijn er regels opgesteld over welke informatie er minimaal verstrekt moet worden in het PBS. Deze regels hebben op enkele punten gevolgen voor Nederland. Zo zullen op het UPO ook een slechtweerscenario bij het te verwachten pensioen, de mate waarin het pensioen gegarandeerd is, een uitsplitsing van de kosten en de dekingsgraad van het pensioenfonds moeten worden opgenomen. Het gaat hierbij om informatie die in Nederland wel beschikbaar is maar op grond van de wet pensioencommunicatie in het Pensioenregister of in de Pensioen 1-2-3 is opgenomen. Daarnaast moet de deelnemer niet één maand maar drie maanden voorafgaand aan het doorvoeren van een korting daarover worden geïnformeerd.

Governance

In het oorspronkelijke Commissievoorstel stonden gedetailleerde vereisten op het gebied van de governance van pensioenfonds en zou er een verplichting gelden voor DC-regelingen om een bewaarder aan te stellen. In het uiteindelijke onderhandelingsresultaat is het detailniveau van deze voorschriften sterk teruggebracht en is het instellen van een bewaarder geen verplichting maar een optie voor lidstaten. De uiteindelijke gevolgen voor Nederland zijn daarmee beperkt. Op een aantal kleinere onderwerpen zal de Nederlandse wetgeving naar verwachting moeten worden aangepast. Het gaat daarbij om zaken als het openbaar maken van het beloningsbeleid en eventuele sancties door de toezichthouder alsmede het melden van uitbestede taken en ernstige misstanden aan de toezichthouder. Ook is er meer aandacht gekomen voor de impact van het beleggingsbeleid op milieu, sociale en governance factoren en de intergenerationale balans van pensioenregelingen. In het onderhandelingsresultaat is een evenwichtige verdeling tussen generaties opgenomen als algemeen uitgangspunt, wat aansluit bij de Nederlandse praktijk. Wat betreft milieu, sociale en governance factoren zijn enkele algemene bepalingen in het onderhandelingsresultaat opgenomen die pensioenfonds aanmoedigen om in hun beleggingsbeleid rekening te houden met deze factoren en openbaar te maken aan deelnemers hoe zij hier mee omgaan, zonder pensioenfonds hier daadwerkelijk toe te verplichten. Volgens de huidige Nederlandse wetgeving (artikel 135, lid 4) moeten pensioenfonds in het bestuursverslag al aangeven hoe ze met deze factoren om gaan.

¹ Artikel 31, onderdeel c, van Verordening (EU) 2010/1094.

Conclusie

Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat van de herziening van de IORP-richtlijn is mede door de inzet van Nederland veel minder verstrekkend dan de oorspronkelijke plannen van de Europese Commissie en de wensen van het Europese Parlement. Er is geen sprake van (verdere) harmonisering van kapitaalseisen, er zijn geen gedelegeerde bevoegdheden voor de Europese Commissie of EIOPA, er is geen verplichting om een bewaarder aan te stellen voor DC-regelingen en de vereisten op het gebied van communicatie en governance zijn sterk in detail verminderd. Belangrijke meerwaarde van de herziening van de richtlijn is dat er duidelijke criteria zijn geïntroduceerd voor DNB om een collectieve waardeoverdracht van een Nederlands pensioenfonds naar een pensioenfonds in een andere lidstaat te toetsen en zo nodig tegen te houden. Ook zal een meerderheid van de deelnemers en pensioengerechtigden of hun vertegenwoordigers moeten instemmen met een collectieve waardeoverdracht naar een andere lidstaat. Daarmee zijn deelnemers beter beschermd bij het overhevelen van een Nederlandse regeling naar een andere lidstaat. Dit sluit aan bij de zorgen die ook in uw Kamer leven.

Concluderend acht het kabinet dit het best mogelijke onderhandelingsresultaat dat kon worden bereikt met het Europees Parlement en de Europese Commissie. Het onderhandelingsresultaat sluit aan bij het Nederlandse stelsel, terwijl het voor lidstaten met minder ver ontwikkelde tweedepijler pensioenstelsels een bijdrage kan leveren aan een meer toekomstbestendige inrichting van de ouderdomsvoorzieningen, hetgeen de financiële stabiliteit in Europa als geheel ten goede komt. In het onderhandelingsresultaat is aan de zorgen van de Tweede Kamer en het kabinet tegemoet gekomen en aan de moties invulling gegeven.

Tot slot merk ik op dat het onderhandelingsresultaat een bepaling bevat om de richtlijn zes jaar na de inwerkingtreding opnieuw te evalueren. Daarmee zijn naar de verwachting van het kabinet nieuwe voorstellen vanuit Europa op het terrein van aanvullende pensioenen voorlopig niet aan de orde.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma