

Vergaderjaar 2013–2014

33 933

Initiatiefnota van het lid Omtzigt omtrent een gele kaart procedure met betrekking tot een ingrijpend voorstel van de Europese Commissie aangaande het Nederlandse pensioenstelsel

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inleiding

OP 27 maart publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een «Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (herzien)», ook wel de IORP-2 richtlijn. (document COM 2014 167). Dit is een zeer gedetailleerd en ingrijpend voorstel voor de Nederlandse pensioensector. Het bevat meer dan 100 pagina's. Pensioen wordt essentieel een marktproduct en onderhevig aan extreem gedetailleerde communicatievoorschriften. De Unie bepaalt de governancestructuur van de fondsen, die beschouwd worden als financiële instellingen. Verder wordt beoogd om het fondsen gemakkelijker te maken te verhuizen naar een ander land. Dat kan grote gevolgen hebben omdat fondsen een licht toezichtsregime kunnen zoeken buiten Nederland. Ook kan Nederland meer moeite krijgen om belasting te heffen over pensioenen, die hier belastingvrij zijn opgebouwd.

Tot slot stelt de commissie voor dat het de bevoegdheid krijgt om veel nadere regels te kunnen stellen via gedelegeerde bevoegdheden. In deze initiatiefnota beschrijf ik het Nederlandse pensioenstelsel en beargumenteer ik waarom deze richtlijn ongewenst is. Als belangrijkste conclusie stel ik voor om een gele kaart te trekken en daar bij andere parlementen in de Unie steun voor te zoeken. Er is tot 29 mei tijd om een gele kaart te trekken.

De IORP-2 richtlijn

In de effectbeoordeling van de «Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (herzien)» geeft de Europese Commissie als doel in de eerste paragraaf: «Instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) zijn net als andere financiële instellingen een integrerend deel van de eengemaakte markt.»

Hier zit in de kern de essentie van het voorstel: pensioenfondsen worden als marktinstellingen beschouwd en niet als sociale zekerheid. Het onderscheid is cruciaal. Indien zij onderdeel zijn van de interne markt, net

als banken en verzekeraars, dan zullen zij integraal gaan vallen onder EU-regels en zal Nederland in een paar stappen haar complete zeggenschap over het stelsel en de pensioenfondsen kwijt raken, net zoals dat bij banken in de bankenunie gebeurt. Daartoe wordt een aantal stappen genomen in dit voorstel voor een richtlijn. En een aantal nadere stappen wordt voorbereid, door de commissie gedelegeerde bevoegdheden te geven. De commissie kan dus op een later moment een aantal ingrijpende maatregelen nemen. Verder wordt de richtlijn verder behandeld in de Ecofin, de Raad van Ministers van Financiën. Het pensioenterrein verschuift dus in Europa weg van sociale zaken naar het terrein van de financiële instellingen, waar de kapitaalgedekte fondsen samen met financiële instellingen zoals banken en verzekeraars behandeld zullen worden.

De voorstellen en de redenen die gegeven worden voor het ingrijpen, wekken zeer sterk de indruk dat de commissie koste-wat-kost een nieuwe richtlijn op pensioengebied wil voorstellen.

Maar eerst is het goed om te duiden waarom het pensioenstelsel van Nederland zo cruciaal is.

Het Nederlandse pensioenstelsel: een groot vermogen

Ons pensioenstelsel is wezenlijk anders dan het stelsel in andere landen in de Europese Unie en in de OESO. Ten eerste zit er in het Nederlandse private pensioenstelsel veel meer vermogen dan in enig ander stelsel ter wereld:

Tabel 1: Totaal vermogen van pensioenfondsen (in percentage van het BBP)

	2002	2012	Lid EU of onderdeel eurozone
Nederland	86	160	Euro
IJsland	84	141	Onderhandelingen met EU verlaten
Zwitserland	93	120	Geen lid EU/Euro
Verenigd Koninkrijk	58	121	EU, geen Euro (geen verplichting)
Australië	68	91	
Finland	49	79	Euro
Verenigde Staten	62	74	
Canada	48	67	
Chili	53	60	
Israël	23	52	
Denemarken	26	50	EU, geen EURO (geen verplichting)
Ierland	43	49	Euro
Polen	4	17	EU, nog geen EURO
Portugal	11	9	Euro
Spanje	6	8	Euro
Duitsland	4	6	Euro
Italië	2	6	Euro
Frankrijk		0	Euro
Gemiddeld OESO		77	

Bron: OECD Global Pension Statistics

In andere landen zijn pensioenstelsels meer via de staat geregeld. Zij zijn dan op omslagbasis. Ook hebben mensen vaak een lagere eigenwoning-schuld of zijn er meer private verzekeringen (zoals in Frankrijk) om voor de oude dag te sparen.

Kern van het verschil is wel dat geen enkel ander land zelfs bij benadering zulke grote vermogens in pensioenfondsen heeft (relatief ten opzichte van de economie) als Nederland. En de afgelopen jaren zijn de vermogens van de Nederlandse fondsen ook harder gegroeid dan elders.

In Europa valt het op dat pensioenfondsen vooral voorkomen in landen, die geen onderdeel uitmaken van de EU (IJsland, Zwitserland) of landen die wel onderdeel uitmaken van de EU, maar geen verplichting hebben om de Euro in te voeren (Verenigd Koninkrijk en Denemarken). Van de Eurolanden hebben alleen Finland en Ierland pensioenfondsen van enige omvang.

Noorwegen is een geval apart. De Noorse overheid heeft de olie-inkomsten apart gezet en dat fonds bevat nu ook meer dan 150% van het Noorse BBP. Het Noorse fonds is het grootste Sovereign Wealth Funds ter wereld. Vanwege de grote olieopbrengsten is dat land echt een geval apart in Europa en de wereld.

Het pensioenvermogen in Nederland

In Nederland zelf is het pensioenvermogen enorm, ook ten opzichte van bijvoorbeeld schulden.

Tabel 2: De omvang van het pensioenvermogen tov een aantal schulden, (derde kwartaal 2013)

	Miljarden
<i>Huishoudens</i>	
Totaal pensioenvermogen (pensioenfondsen en levensverzekeringen)	1.160
Totale hypotheekschuld	644
<i>Nederlandse Overheid</i>	
EMU schuld	442
<i>Europese Noodfondsen</i>	
ESM, Maximaal geautoriseerd kapitaal	700
EFSF en EFSM, uitgeven leningen:	239

Bron: DNB (huishoudens), CBS(NL Overheid)

Het totale Nederlandse pensioenvermogen is groter dan de hele Nederlandse hypotheekschuld en de hele overheidsschuld bij elkaar.

Ook is het Nederlandse pensioenvermogen groter dan het maximale budget dat op dit moment beschikbaar is via de Europese noodfondsen om landen te redden. De omvang is dus enorm, zelfs in vergelijking tot de fondsen die gebruikt worden om landen overeind te houden in Europa.

Het belang van Nederland

De Europese Unie heeft een geschiedenis, waarin langzaam bevoegdheden overgedragen worden en soms plotseling ook grote bevoegdheden. De opzet van de bankenunie is van het laatste een duidelijk voorbeeld: weinigen hadden dat 6 jaar geleden, voor de val van Lehman Brothers, voorzien.

Het Nederlandse stelsel verschilt op een paar essentiële punten van de meerderheid van pensioenstelsels in andere landen. Het bestaat voor een groot deel uit kapitaal gedekte pensioenfondsen, terwijl andere landen een veel groter deel op omslagbasis via de overheidsbegroting financieren. Ook boekreserves komen zeer veel voor in Europa. Zo zit in Duitsland 53% van de 2^e pijler verplichtingen in de «Direktzusage», en is dus niet kapitaalgedekt (Bron: BaFin, Pensionskasse Hoechst; jaar 2013). Slechts een schamele 191 miljard valt onder de werking van de IORP richtlijn.

Het eerste belang is dat landen zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor hun stelsel en de aansprakelijkheden. Dit geldt des te meer, nu het Europees Hof in het Hogan-arrest bepaald heeft dat als iemand minder dan 49% krijgt van de toegezegde rechten, de nationale overheid aansprakelijk geworden is. Ofwel Nederland is in het slechtste geval voor

zeker € 600 miljard aansprakelijk. Onder dit arrest moest Ierland ook daadwerkelijk betalen aan mensen die hun pensioen zeer zwaar verminderd zagen na het faillissement van de werkgever. Bij die aansprakelijkheid hoort dat Nederland ook zelf volledig het toezicht in handen hoort te hebben.

Het tweede belang is het belastingbelang. De inleg van pensioengelden is helemaal belastingvrij binnen het Witteveenkader. Bij de uitkering dient inkomstenbelasting betaald te worden. Er ligt dus een latente belastingclaim van maar liefst € 400 miljard op de pensioengelden. Indien die ergens anders gevestigd worden en indien mensen zich na pensionering gemakkelijk en zonder veel controle elders kunnen inschrijven, schiet je een groot gat in deze toekomstige belastinginkomsten. Dat is ook de reden waarom de Tweede Kamer in de motie-Groot (25 087, nr. 19) bepaald heeft dat zelfs wanneer iemand in het buitenland woont na pensionering, de Nederlandse staat (en niet de woonstaat) het recht moet hebben om belasting te heffen.

De voorstellen van de commissie

De voorstellen van de commissie zijn zeer gedetailleerd. Ze bevatten niet het gevreesde prudentiele toezicht. Hieronder zet ik de hoofdpunten van de commissievoorstellen uiteen. Maar eerst natuurlijk de kernvraag: voor wie gelden deze voorschriften eigenlijk?

Wat is het doel en voor wie geldt het voorstel?

Eén van de beleden doelen is om het pensioenstelsel zekerder te maken en rechten beter te borgen. Ofwel voor elke gedane belofte moet geld in kas zijn. Dat klinkt logisch en is het ook, maar het voorstel dat voorligt, geldt expliciet niet voor bijvoorbeeld de Duitse Unterstützungskassen, onder andere omdat de deelnemers geen wettelijke rechten op uitkeringen van een bepaald bedrag hebben. Dit staat ook letterlijk in de overwegingen.

Expliciet zijn grote groepen pensioenstelsels van de werking van de richtlijn uitgesloten: staatsstelsels, omslagstelsels, stelsels waarbij de deelnemers geen juridisch afdwingbare rechten hebben en ondernemingen die boekreserves aanhouden voor pensioenuitkeringen.

Aan de kapitaal gedekte stelsels worden dus veel extra eisen opgelegd, terwijl de echt zwakke plekken op pensioengebied in Europa onaangevoerd blijven.

Dat is niet in overeenstemming met het zekerder maken van pensioenstelsels en ook niet in overeenstemming met het faciliteren van het opzetten van een kapitaalgedekt stelsel. Voor die categorie gelden namelijk heel veel extra regels.

Dit gaat recht in tegen de lijn van het Groenboek van de Commissie uit 2010 (Brussel, 7.7.2010, COM(2010)365 definitief, GROENBOEK naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels). Dit groenboek is de aanleiding voor deze herziene IORP richtlijn en stelt expliciet als doel:

- Het opzetten van een interne markt voor kapitaalgedekte bedrijfspensioenen en de noodzakelijke minimumnormen voor prudentiële voorschriften om de deelnemers en rechthebbenden te beschermen en
- (...) zorgen voor de zekerheid van pensioenen, nu en in de toekomst. Wij streven naar een vermindering van de risico's en de volatiliteit voor werknemers en gepensioneerden. Wij benadrukken dat kapitaalgedekte pensioensystemen zeker zijn en dat zij voor de juiste balans tussen efficiëntie en veiligheid zorgen.

De pensioenstelsels, die met kapitaal gedekt zijn, krijgen veel extra regels. Tegelijkertijd gebeurt er niets tegen veel minder zekere stelsels zonder

reserves. De maatregel is dus niet in overeenstemming met het faciliteren van het opzetten van kapitaalgedekte stelsel. Ofwel alleen de bovenste paar landen in de eerste tabel worden getroffen. Dit is ernstig, omdat een aantal landen de afgelopen jaren kapitaalgedekte stelsels heeft genationaliseerd en de fondsen gebruikt heeft voor de staatskas. Dat wordt niet tegengegaan. Maar laten we eerst beschouwen wat de concept-richtlijn wel doet:

Onderdeel 1: communicatievoorschriften

De richtlijn bevat uitgebreide en zeer gedetailleerder voorschriften over een jaarlijks leesbaar pensioenoverzicht, dat hiermee Europees gestandaardiseerd wordt. Het voorstel gaat zeer ver qua detaillering. Het zegt precies wat er op het overzicht moet staan en hoe het berekend moet worden. Het geeft de commissie zelfs expliciet de mogelijkheid om voorschriften te maken over de lettergrootte op het pensioenoverzicht. De vraag is natuurlijk welk probleem de Unie hier aan het oplossen is en waarom dit vanuit Brussel moet gebeuren. Voor bankafschriften is ook niet geregeld hoe ze eruit moeten zien en de handleidingen van auto's en mobieltjes (waarvoor er een interne markt is) zijn ook niet geharmoniseerd. Wat hier ook speelt is dat Nederland juist onderweg is van «rules based» communicatie naar «principle based» communicatie (vide input AFM op consultatie SZW tav pensioencommunicatie (<http://www.afm.nl/~media/Files/pensioen/pensioencommunicatie/consultatiereactie-wetsvoorstel-16042014.ashx>))

Onderdeel 2: Governance structuur

De governance wordt uitgebreid geregeld. Op zich is dit zinnig in elke Europese pensioenwet, maar vraag is toch wel waarom de EU governance voorschriften moet stellen. Ze zullen overigens ook een impact op Nederland hebben, omdat Nederland de figuur van bewaarder bij geen enkel fonds kent en die nu wel ingevoerd moet worden. Nederland heeft zeer recent alle pensioenfondsgovernanceregels aangepast en aangescherpt, rekening houdend met de balans tussen professioneel bestuur enerzijds en het «sociale karakter» van pensioenfondsen anderzijds. Uit de voorstellen van de Europese Commissie blijkt wederom dat pensioenfondsen het karakter van financiële instituten hebben gekregen.

Onderdeel 3: verhuizen tussen landen voor pensioenfondsen wordt gemakkelijk

Er wordt expliciet geregeld hoe een fonds van land A naar land B kan verhuizen. Hierop moet dus marktwerking van toepassing zijn. Voor de meeste mensen is er geen mogelijkheid om een fonds te kiezen, omdat dat in het arbeidscontract bepaald wordt. Dus beperkt marktwerking zich in deze tot het kunnen kiezen van het land. Dit heeft een paar grote nadelen: je werkt toezichtsarbitrage in de hand en je faciliteert fondsen zonder duidelijke nationaliteit. Dit is natuurlijk geen marktwerking. Marktwerking kan uitsluitend werken (zo dit al gewenst is bij pensioen) indien de basisbegrippen helder en duidelijk zijn. Dit was ook de output van diverse partijen naar aanleiding van de consultatie na het Groenboek: harmoniseer de begrippen, zodat toezichtarbitrage voorkomen wordt. De IORP2 richtlijn geeft niet meer helderheid in de richtlijn, doch geeft meer regels om dit te bewerkstelligen en laat de Europese toezichthouder achteraf toetsen en aanwijzingen geven aan nationale toezichthouders. Niet geregeld wordt hoe de Europese toezichthouder deze (dwingende) aanwijzingen vorm kan geven.

Onderdeel 4: De commissie mag nadere regels stellen

Op drie punten krijgt de commissie de mogelijkheid om zelf nadere regels te stellen. De belangrijkste hiervan is zonder twijfel de methode van berekenen bij de pensioenoverzichten. Velen waren opgelucht dat het financieel toezicht niet naar de Europees toezichthouder EIOPA gaat. Dat kan later nog gebeuren, want de voorstellen die tot nu toe gedaan zijn, waren onvoldragen, vooral door de complexiteit en de grote verscheidenheid aan pensioenregelingen.

Maar als de EU regels mag stellen over de berekeningen op het overzicht is er een forse achterdeur om indirect prudentiele regels te stellen. De rekenregels op het pensioenoverzicht mogen buiten het zicht van het nationale parlement om straks worden vastgesteld en hiermee kun je heel gemakkelijk het prudentiele toezicht via de achterdeur invoeren.

Onderdeel 5: EIOPA, de Europees toezichthouder krijgt kerntaken

Bijna alles moet meegedeeld worden aan de Europese toezichthouder op verzekeraars en pensioenfondsen EIOPA. EIOPA kan ook veel voorschriften stellen over het toezicht en instructies geven aan de nationale toezichthouders. Hoewel het nu een zeer kleine instelling is, lijkt dit gewoon de opmaat naar een veel grotere rol voor een Europese toezichthouder op pensioenen.

Aanbevelingen

De voorgestelde richtlijn is contraproductief: zij zal landen niet aanmoedigen om kapitaalgedekte stelsels in te voeren en zal vooral leiden tot toezichtsarbitrage en wellicht tot belastingarbitrage. Beiden kunnen zeer schadelijk zijn. De voorstellen doen dus weinig om de zwakste plekken van pensioenstelsels in Europa te repareren, terwijl dit wel de weg was die de commissie was ingeslagen met het Groenboek en het Witboek (2012).

Er is wel studie gedaan naar de een paar deelaspecten, maar het risico dat er een versnelde beweging plaatsvindt, weg van DB-systemen, zoals het Nederlandse middelloonstelsel, als gevolg van deze regels, wordt niet eens benoemd, laat staan in kaart gebracht.

Verder geven de voorstellen de commissie de mogelijkheid nadere regels te stellen. Dat is zeer onwenselijk. Het pensioenstelsel is een nationale aangelegenheid en moet dat blijven. De uitzonderingen betreft grensarbeiders en mensen die in meerdere landen werken. Echter voor hen doet deze richtlijn juist weer zeer weinig.

De regelgeving is tot slot onnodig gedetailleerd. Uniforme en zeer gedetailleerde informatievereisten voor (mogelijke) pensioenfondsen in alle 28 Lidstaten met totaal verschillende stelsels, belastingen en andere verplichtingen, leidt vooral tot nodeloze complexiteit in elk van de landen. Daarom doe ik de volgende aanbevelingen voor het vervolgtraject:

1. De Nederlandse Tweede Kamer deelt een gele kaart uit vanwege grote subsidiariteitsproblemen.(en secundair vanwege de proportionaliteit)
2. Andere parlementen worden op zeer korte termijn actief benaderd door de Tweede Kamer om hetzelfde te doen.
3. De Nederlandse Tweede kamer organiseert een congres waarbij het andere Lidstaten uitnodigt en uitlegt welke problemen deze richtlijn kan geven.
4. De Raad van State en ACTAL wordt gevraagd een advies uit te brengen over de gevolgen van deze concept-richtlijn.

Financiële paragraaf

De directe financiële gevolgen van het uitdelen van een gele kaart of het aanvragen van bijvoorbeeld een ACTAL advies zijn gering.

De gevolgen op lange termijn van deze richtlijn kunnen zeer substantieel zijn en kunnen leiden tot een forse verandering van het pensioenstelsel in Nederland en het toezicht en de controle daarop, maar zijn juist niet in kaart gebracht.

Omtzigt