**CONCEPTVERSLAG RAPPORTEUR PENSIOENEN**

**Inleiding**

Op 16 februari 2012 heeft de Europese Commissie het Witboek Pensioenen[[1]](#footnote-1) gepubliceerd. Het Witboek bevat voorstellen op drie deelgebieden (meer evenwicht tussen werken en pensioen, ontwikkeling van toereikende aanvullende particuliere pensioenregelingen en verbetering van de monitoring en coördinatie instrumenten door de EU op het gebied van pensioenen). In totaal zijn in het Witboek 20 voorziene acties opgenomen.

Twee van deze voorziene acties - de wetgevende voorstellen voor herziening van IORP-richtlijn en voor meeneembaarheid van aanvullende pensioenen - waren door de commissie SZW al bij verschijnen van het Werkprogramma 2012 van de Europese Commissie – net als het Witboek Pensioenen als zodanig - als prioritair dossier aangewezen[[2]](#footnote-2). De impact van deze voorstellen op het Nederlandse pensioenstelsel zou immers zeer groot kunnen zijn.

Omdat formele initiatieven van de Tweede Kamer op het Europese en nationale speelveld (subsidiariteitstoets en behandelvoorbehoud) pas mogelijk worden bij verschijning van wetgevende voorstellen en de tijdspanne daarvoor (8 weken) beperkt is, besloot de commissie SZW pro-actief op dit dossier op te treden en een rapporteur te benoemen, om de kamerbreed levende zorgen over de twee aangekondigde voorstellen onder de aandacht van de relevante Europese actoren en van andere nationale parlementen te brengen.

Bij de benoeming van de rapporteur is een begeleidingscommissie ingesteld, die bestaat uit de pensioenwoordvoerders van in beginsel alle fracties.

De concrete dreiging van een voorstel voor de IORP-richtlijn met voor Nederland mogelijk schadelijke elementen is voor de korte termijn afgewend, en de hervatte onderhandelingen over een eerder voorstel over de meeneembaarheid van pensioenrechten hebben een voor Nederland aanvaardbaar resultaat opgeleverd. **Gezien deze stand van de Europese ontwikkelingen stel ik voor dit rapporteurschap nu af te sluiten.**

In onderstaand verslag geef ik een overzicht van de ontwikkelingen in de Europese Unie en van de activiteiten van de Tweede Kamer. Tevens is een aantal aanbevelingen opgenomen voor de opvolging van dit dossier en voor de invulling van een mogelijk volgend rapporteurschap.

**Bevindingen**

*Het Witboek pensioenen in de Europese Unie*

Voor de in het Witboek benoemde en in het Werkprogramma 2012 aangekondigde wetgevende voorstellen inzake IORP en meeneembaarheid werd door de **Europese Commissie** als termijn van indiening medio 2012 aangegeven. Deze termijnen schoven in de loop van 2012 steeds op.

Op 3 oktober maakte de Europese Commissie bekend dat zij geen nieuw voorstel zou gaan indienen voor de meeneembaarheid van pensioenen. Commissaris Andor riep in plaats daarvan de Raad op om de onderhandelingen over het in 2008 gestrande compromisvoorstel over dit onderwerp te hervatten, op basis van de toen voorliggende tekst. In die tekst was het element van grensoverschrijdende waardeoverdracht al vervallen. De onderhandelingen over deze tekst hebben uiteindelijk (op 20 juni 2013) geleid tot een akkoord over een richtlijn die alleen een drempelperiode en behoud van slapersrechten regelt voor grensoverschrijdende gevallen.

Voor een voorstel voor herziening van de bestaande IORP-richtlijn om die in lijn te brengen met de Insolventie-richtlijn zoals die voor verzekeringsmaatschappijen geldt, werd EIOPA, de Europese toezichthoudende autoriteit op het terrein van bedrijfspensioenen en verzekeraars, door de Europese Commissie belast met het uitvoeren van een kwantitatieve impact studie. Deze studie verliep aanzienlijk trager dan voorzien. Niet in september 2012 maar uiteindelijk in maart 2013 werden de voorlopige resultaten gepubliceerd. Belanghebbenden en deskundigen reageerden terstond met het oordeel dat deze enkele kwantitatieve studie onvoldoende onderbouwing bood voor een wetgevingsinitiatief en moest worden aangevuld met nadere studies. EIOPA heeft met deze nadere studies een aanvang gemaakt.

Op 23 mei maakte commissaris Barnier bekend dat hij geen voorstel meer zal indienen met buffereisen voor pensioenfondsen. Er moet daarvoor meer technisch voorbereidend werk worden verricht. Wel kondigde hij aan in het najaar van 2013 te zullen komen met een voorstel ter verbetering van bestuur en transparantie van pensioenfondsen.

Het **Europees Parlement** heeft bij verschijnen van het Witboek pensioenen de Nederlandse Europarlementariër Oomen-Ruijten aangewezen als rapporteur en haar, samen met de Duitse Europarlementariër Mann opdracht gegeven voor een verslag. In dit verslag, dat op 21 mei 2013 plenair in het EP is vastgesteld. In dit verslag wordt onder andere geconstateerd dat ten aanzien van bedrijfspensioenfondsen terughoudendheid met Europese interventies moet worden betracht.

*Het Witboek pensioenen in de Kamer*

Activiteiten

Op 13 maart 2012 heeft de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid het lid Omtzigt tot rapporteur benoemd voor het Europese Witboek Pensioenen.

Zijn inhoudelijke mandaat bestond eruit een standpuntnotitie op te stellen t.a.v. (de follow up van) het EU-Witboek Pensioenen en dit ter kennis te brengen van de Europese Commissie, de regering en andere nationale parlementen in de Europese Unie. In dit laatste geval was het doel tevens te sonderen of en in hoeverre daar ondersteuning van het Nederlandse standpunt te verkrijgen is met het oog op een gele/oranje kaart procedure bij verschijnen van de aangekondigde wetgevingsinitiatieven, die door de Tweede Kamer als prioriteit zijn aangemerkt, te weten de richtlijn over meeneembaarheid van pensioenen en de IORP-richtlijn.

Op 5 april 2012 vond een (besloten) technische briefing plaats over het Witboek Pensioenen door enkele ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de leden van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op 19 april 2012 volgde een openbaar symposium over pensioenen en de Europese Unie. Ter voorbereiding hiervan is door middel van een open consultatie inbreng gevraagd van stakeholders en burgers. Onder voorzitterschap van het lid Vermeij werd het woord gevoerd door Jacques Pelkmans, Ton van den Brink en Ria Oomen-Ruijten over de Europees-rechtelijke invalshoek en over de subsidiariteit. De discussie werd voortgezet na inleidingen van Niels Kortleve, Antoon Pelsser, Gerard Riemen en Joanne Kellermann. Daarin stonden de specifieke situatie van Nederland, de pensioenfondsen en de kansen of bedreigingen vanuit Europa centraal. De zorgen over de aangekondigde voorstellen over overdraagbaarheid van pensioenen en de zgn IORP-richtlijn werden in de derde ronde belicht vanuit het perspectief van werknemers (door Chris Driessen) en werkgevers (door Loes van Embden Andres) en door Matti Leppälä, voorzitter van de European Federation for Retirement Provision.

Op basis van de inbrengen voor het symposium en het daar gevoerde debat kon ik komen tot een standpuntnotitie die op 16 mei 2012 unaniem door de Tweede Kamer is vastgesteld[[3]](#footnote-3). Deze standpunt notitie is – vergezeld van een brief waarin de zorgen van de tweede kamer scherp zijn weergegeven - door de Voorzitter van de Tweede Kamer ter kennis gebracht van de verantwoordelijke Eurocommissarissen Andor (Werkgelegenheid en Sociaal Beleid) en Barnier (Interne Markt).

In persoonlijke gesprekken op 7 juni en 6 september heb ik deze brieven en het standpunt van de Tweede Kamer toegelicht bij commissaris Barnier en bij de diensten van commissaris Andor. Bij commissaris Barnier is er toen op aangedrongen eventuele Europese regelgeving ten aanzien van bedrijfspensioenfondsen te beperken tot transparantie en goed beheer. Bij die gelegenheid heb ik, op 6 september samen met het lid Vermeij, ook gesproken met de rapporteurs voor het Witboek pensioenen in het Europees Parlement (Oomen –Ruijten en Mann, beiden EVP), met de voorzitter van de commissie EMPL in het EP, Berés en met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU.

De standpuntnotitie van de Tweede Kamer heb ik in die periode schriftelijk ter kennis gebracht van alle nationale parlementen in de Europese Unie. Een aantal parlementen heeft daarop positief gereageerd, veelal met de mededeling graag in overleg te willen treden als de twee voor de Kamer meest belangrijke voorstellen daadwerkelijk zouden worden gepubliceerd. Deze contacten hebben in verband met het vertragen en later uitblijven van publicatie van de twee wetgevingsvoorstellen geen follow up meer gekregen.

Toen – bij publicatie van het tweede Interne Markt Pakket op 3 oktober 2012 - bleek dat de Europese Commissie afzag van publicatie van een nieuw voorstel over meeneembaarheid van pensioenen en publicatie van een voorstel voor herziening van de IORP-richtlijn door vertraging in de door EIOPA uit te voeren Quantitative Impact Study opschoof naar medio 2013 is ook het rapporteurschap in een lagere versnelling gezet.

Om voeling te houden met de voortgang ten aanzien van het Witboek in de instellingen van de Europese Unie heeft een tweede (besloten) technische briefing door enkele ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor leden van de commissie SZW plaatsgevonden op 24 januari 2013.

Ook in het perspectief van de voortgang heb ik kort na publicatie van de QIS door EIOPA (op 9 mei 2013) een werkbezoek gebracht aan deze Europese toezichthouder in Frankfurt. Dit bezoek strekte ertoe kennis te nemen van de vervolgstappen die EIOPA en de Europese Commissie naar aanleiding van de eerste QIS zouden nemen.

Daarnaast is er nog contact geweest met vertegenwoordigers van parlementen van die lidstaten van de Europese Unie die een (enigszins) met Nederland vergelijkbaar stelsel van aanvullende pensioenen kennen (Ierland, het VK, Duitsland). Op 22 mei 2013 heeft een video-conferentie met vertegenwoordigers van de Ierse commissie voor Onderwijs en Pensioenen over de te volgen strategie bij publicatie van een voorstel over IORP. Hierbij is afgesproken bij publicatie van een voorstel gezamenlijk op te trekken in een eventuele gele-kaart-procedure. Op 11 juli heb ik nog een – al eerder overeengekomen – bezoek gebracht aan de voorzitter van de commissie Werk en Pensioenen van het Engelse Lagerhuis. Dit gesprek stond vooral in het licht van de situatie die is ontstaan na de mededeling van EU-commissaris Barnier op 23 mei dat een voorstel ten aanzien van bedrijfspensioenfondsen zoals voorgenomen niet meer gedurende zijn mandaat te verwachten viel.

Bevindingen

Het rapporteurschap over het Witboek pensioenen heeft geleid tot een onderbouwde positie van de Tweede Kamer op het Witboek pensioenen van de Europese Commissie. Hiermee bleek het mogelijk te zijn de Nederlandse situatie op het terrein van aanvullende pensioenen, die niet voor alle lidstaten van de Europese Unie vertrouwd is, te verklaren. Dit vormde een goede basis voor het uitleggen van de achtergrond van de zorgen over de twee belangrijkste voorstellen uit het Witboek – de herziening van de IORP-richtlijn en het voorstel over overdraagbaarheid van aanvullende pensioenen. Dat dit standpunt in de vorm van een ook in het Engels vertaalde position paper is gegoten heeft sterk bijgedragen aan de zichtbaarheid van de opvattingen van de Kamer. Dit geldt zowel voor de andere lidstaten van de Europese Unie als voor de Europese Commissie en het Europees Parlement.

De Tweede Kamer is met dit rapporteurschap zeer pro-actief geweest op twee nog in te dienen voorstellen die bij feitelijke indiening voor een gele-kaart procedure zouden zijn geselecteerd. De krapte van de termijn (8 weken) voor het doen van een subsidiariteitstoets en het formuleren van een al dan niet negatief oordeel wordt hiermee deels ondervangen. Een nadeel van de gevolgde procedure in dit specifieke geval was, dat parlementen van Europese lidstaten die geen tweede pijler systeem van aanvullende pensioenen hebben moeilijk te overtuigen bleken van de urgentie. Veel parlementen gaven aan de gegeven informatie te waarderen, maar pas in actie te zullen komen bij feitelijke publicatie van de voorstellen. Mede daardoor is de beoogde “gele-kaart-coalitie” beperkt gebleven tot Groot-Brittanië, Duitsland, Ierland en België. Deze lidstaten zijn ook op regeringsniveau partners van Nederland op dit terrein.

Deze activiteiten hebben een periode van ruim een jaar beslagen. Het is zeer nuttig gebleken dat mijn aanvankelijk voor een half jaar verleende mandaat is verlengd. De doorlooptijd naar mogelijke publicatie van de twee voorstellen bleek aanzienlijk langer dan door de Europese Commissie voorzien, mede omdat steeds meer actoren waaronder dus ook de Tweede Kamer, zich mengden in het publieke debat waarmee de voorbereidende activiteiten van de betrokken Commissiediensten en agentschappen rekening dienden te houden.

Het is ook zeer nuttig gebleken dat aan het rapporteurschap een, zij het bescheiden, budget is gekoppeld. Dit heeft de Kamer in staat gesteld niet alleen van relevante reguliere internationale contacten en van schriftelijke en audiovisuele communicatie gebruik te maken, maar ook enkele gesprekken ter plaatse (Brussel, Frankfurt, Londen) te voeren.

Het rapporteurschap is vooral in de beginfase intensief geweest. Er waren veel contacten met de begeleidingscommissie van pensioenwoordvoerders, en ik heb veel geïnvesteerd in relaties met en consultaties van het veld. Het symposium in de beginfase heeft veel en zeer nuttige informatie opgeleverd. Daardoor is duidelijk geworden dat de Tweede Kamer zich met dit thema intensief zou gaan bezighouden, maar ook zijn de inbrengen en is de discussie van grote waarde gebleken voor het opstellen van het position paper.

Ik heb het rapporteurschap met grote inzet en waardering voor de opdracht vervuld. De aanstelling, in juni 2012, van het lid Vermeij als co-rapporteur is een goede aanvulling gebleken en heeft bijgedragen aan evenwicht in de invulling en de belasting van dit rapporteurschap.

Dat de Europese Commissie uiteindelijk heeft afgezien van publicatie in de voorgenomen vorm van een voorstel voor herziening van de IORP-richtlijn én van publicatie van een voorstel voor overdraagbaarheid van pensioenen is uiteraard niet uitsluitend te danken aan mijn inspanningen. Wel ben ik ervan overtuigd dat de duidelijke en met kracht naar voren gebrachte positie van de Nederlandse Tweede Kamer, in aanvulling op de positie van de regering, ertoe heeft bijgedragen dat zowel in het Europese Parlement als bij de Europese Commissie het inzicht in en het begrip voor de Nederlandse positie op dit belangrijke onderwerp en daarmee voor het Nederlandse belang in dezen is verduidelijkt en verstevigd.

Het is niet gezegd dat met de besluiten van de Europese Commissie een herziening van de IORP-richtlijn voor wat betreft de kapitaalvereisten voor bedrijfspensioenfondsen voor altijd van tafel is. EIOPA zet de Impact Studies naar de gevolgen van zo’n Europees voorschrift en de holistic balance sheet voort ten behoeve van de in 2014 nieuw aantredende commissaris. Ook is nu nog niet duidelijk wat de impact van de dit najaar wel te verwachten voorstellen over bestuur en transparantie zal zijn. Het blijft dan ook aangelegen de ontwikkelingen in Brussel op de voet te volgen en zo nodig dit voor deze fase afgesloten rapporteurschap te hernemen.

**Aanbevelingen**

1. De rapporteur heeft bijgedragen aan de bekendmaking van de positie van de Tweede Kamer op dit Europese dossier. Het rapporteurschap op EU-onderwerpen is een belangrijk instrument in het kader van de implementatie van het Verdrag van Lissabon. Dit instrument zou vaker door de Kamer kunnen worden ingezet.
2. Een rapporteur op een Witboek met een voorziene relevante follow up – zoals dit Witboek pensioenen - moet dit rapporteurschap blijven bekleden tot er helderheid over die follow up is verkregen, door publicatie of afzien van publicatie van voorstellen.
3. Het mandaat van zo’n rapporteur moet daarom helder zijn, in de tijd niet minder dan een jaar beslaan en in samenspraak met de leden van de betrokken Commissie kunnen worden aangepast in scope en in tijd.
4. Het verdient aanbeveling om bij langlopende rapporteurschappen een co-rapporteur aan te wijzen. Dit consolideert en vergroot de slagkracht.
5. Het verdient aanbeveling de inbedding van het rapporteurswerk in de relevante vakcommissie te borgen door een begeleidingsgroep in te stellen en regelmatig verslag uit te brengen aan de procedurevergadering.
6. Het verdient met het oog op de inbedding van het werk van de rapporteur aanbeveling om – op voordracht van de verantwoordelijke Commissie - het mandaat van de rapporteur plenair vast te leggen. Afhankelijk van de omvang en de aard van het rapporteurschap kan hiervan worden afgeweken.
7. Het verdient aanbeveling om goede ondersteuning vanuit de Kamerorganisatie te waarborgen, qua personeel, financiën en communicatie.
8. Het verdient aanbeveling om bij publicatie van de aangekondigde voorstellen over bestuur en transparantie van bedrijfspensioenfondsen het aanstellen van een rapporteur expliciet mee te nemen in de dan te overwegen acties van de Kamer.

P.H. Omtzigt,

Rapporteur EU-Witboek Pensioenen

1. Witboek, Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen, COM(2012) 55, 16.2.2012 [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstuk 22112 1368, 14.2.2012 [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken 32043 112, 16 mei 2012 [↑](#footnote-ref-3)