

Vergaderjaar 2014–2015

34 117

Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van een algemeen pensioenfonds (Wet algemeen pensioenfonds)

Nr. 11

NADER VERSLAG

Vastgesteld 26 mei 2015

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
I ALGEMEEN	1
1. Inleiding	2
2. Waarom (nu) een algemeen pensioenfonds?	2
3. Hoofddijnen van het wetsvoorstel	3
3.1. Karakteristieken van het algemeen pensioenfonds	3
3.2. Uitvoeringsmodel	4
3.3. Ringfencing	4
3.4. Inrichting (van het bestuur) van een algemeen pensioenfonds	4
4. Impact op de pensioensector	5
5. Fiscale behandeling	5
6. Regeldruk	7
7. Overig	8
II ARTIKELSGEWIJS	8

I ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de nota van wijziging. De genoemde leden zijn blij dat er duidelijkheid is gekomen over de onderlinge afspraken over de bestuursplekken en de vertegenwoordiging, collectieve waardeoverdracht, de definitie van de collectiviteitskring en

over de uitvoering van verplichtgestelde beroepspensioenregelingen. Deze leden hebben nog enkele vragen (aanvullend op de eerste ronde).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag betreffende het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds. Bovengenoemde leden willen de regering nogmaals wijzen op het belang om zo snel mogelijk over te gaan tot invoering van onderhavig wetsvoorstel. Ondanks de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag hebben de leden nog enkele vragen omtrent dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie verexcuseren zich dat hun oorspronkelijke inbreng niet is ingediend en grijpen deze gelegenheid aan om deze inbreng alsnog in te dienen. De genoemde leden hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien dat het op zich een intern consistent wetsvoorstel is, maar hebben vragen over de nut en noodzaak van deze nieuwe pensioenvorm.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Onder dankzegging aan de regering voor de beantwoording hebben deze leden nog enkele vragen die zij de regering hierbij voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie danken de regering voor de beantwoording van de gestelde vragen in de nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden willen graag nog enkele aanvullende vragen stellen.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel partijen zich reeds bij de Nederlandse Bank (DNB) hebben gemeld en interesse hebben getoond in het oprichten van een algemeen pensioenfonds.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen van de regering om een toelichting in hoeverre het uitstel van de invoering van het algemeen pensioenfonds (APF) tot 1 januari 2016, in de praktijk tot het risico leidt dat de invoering van het APF verder wordt uitgesteld. Pensioenfondsen moeten bijvoorbeeld drie maanden van te voren melding doen van de voorgenomen collectieve waardeoverdracht. Voorafgaand hieraan dienen de pensioenfondsen dan al duidelijkheid te hebben over de aanname van het wetsvoorstel.

2. Waarom (nu) een algemeen pensioenfonds?

De leden van de PvdA-fractie hebben met tevredenheid kennisgenomen van de resultaten van het onderzoek van DNB waarbij DNB als toezichthouder in 2014 aan 60 pensioenfondsen gevraagd heeft om na te denken over hun toekomstbestendigheid en de fondsbestuurders geconfronteerd heeft met enkele kwetsbaarheidsindicatoren. In de beantwoording geeft de regering aan dat dit onderzoek ook in 2015 zal plaatsvinden. Op welk termijn verwacht de regering de resultaten van deze toekomstanalyse van verschillende pensioenfondsen? Op welke manier zou de invoering van een algemeen pensioenfonds hier een rol in kunnen spelen, zo vragen de genoemde leden.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Karakteristieken van het algemeen pensioenfonds

De leden van de VVD-fractie vragen of wanneer er een dekkingstekort is en een fonds naar een bestaande collectiviteitskring gaat, zou dit tot onmiddellijke korting moeten leiden. Deze leden vragen of dit perverse prikkels kan opleveren bijvoorbeeld in de situatie zou moeten bijbetalen (bij een dekkingstekort), maar dit nu kan voorkomen door te besluiten naar een nieuwe (bestaande) collectiviteitskring over te gaan.

De genoemde leden vragen of verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen wel samen (met andere verplichtgestelde bedrijfspensioenfondsen) een APF mogen vormen. Zij vragen of de regering voornemens is om extra mogelijkheden te bekijken om ook bij deze pensioenfondsen een consolidatieslag te maken.

Kan de regering ingaan op de opmerking van de Pensioenfederatie die aangeeft dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen weliswaar kunnen fuseren maar dat onder meer verschillen in dekkingsgraden daarbij een groot obstakel kunnen vormen? Deelt de regering de mening dat op korte termijn ook voor deze categorie pensioenfondsen alternatieven moeten worden geboden, vooral in het belang van de deelnemers, goede governance en kostenefficiëntie, zo willen de genoemde leden weten.

De leden van deze fractie lezen dat de regering schrijft dat vrijwillig kan worden aangesloten bij een verplicht bedrijfstakpensioenfonds mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Kan de regering aangeven welke voorwaarden dat zijn, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie zijn over het algemeen van mening dat het pensioenstelsel veel, maar dan ook veel te ingewikkeld geworden is en met ieder wetsvoorstel ingewikkelder wordt. Ook hier wordt er een nieuw vehikel opgetuigd, het APF, zonder dat er een andere vorm niet langer mogelijk wordt.

Nu zou je kunnen beargumenteren dat keuzevrijheid een groot goed is, maar hier lijkt het echt door te schieten. Daarom vragen deze leden om alle verschillende soorten pensioen op een rij te zetten, die aangeboden kunnen worden.

Dit betekent ten eerste, het soort regeling (middelloon, eindloon, beschikbare premie); ten tweede, het vehikel (OPF,¹ BPF,² PPI³, Verzekerde regeling) en ten derde, de governance-modellen.

Graag ontvangen de genoemde leden het volledig overzicht van mogelijkheden die nu in de wet geboden worden. Deze leden merken op dat deze veelheid van mogelijkheden leidt tot problemen bij waardeoverdracht en een uniform pensioenoverzicht nagenoeg onmogelijk maakt.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast de regering vasthoudt aan de beperking dat het voor een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds niet mogelijk wordt om zich om te vormen tot een APF. Deze leden vragen om een toelichting of de regering voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen op korte termijn mogelijkheden ziet om andere alternatieven aan te bieden. Hoe houdt de regering rekening met onder meer de verschillen in dekkingsgraden die een te grote obstakel kunnen vormen voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om te fuseren, zo willen deze leden weten.

¹ ondernemerspensioenfonds

² bedrijfstakpensioenfonds

³ premiepensioeninstelling

3.2. Uitvoeringsmodel

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de APF de voltooiing zou moeten zijn van de trilogie PPI, multi-OPF en API.⁴ Kan de regering aangeven hoe het PPI op dit moment functioneert? Wordt het nu gebruikt voor Nederlandse regelingen of voor buitenlandse regelingen, zoals de bedoeling was, zo vragen zij.

En kan de regering, zo vragen de leden van deze fractie, ingaan op de vraag waarom de multi-OPF niet geschikt gemaakt kan worden voor te kleine regelingen, bijvoorbeeld door organen in die multi-OPF samen te voegen.

3.3. Ringfencing

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een toelichting of het hebben van een aparte ring voor vrijwillige netto pensioenregelingen niet tevens zal bijdragen aan de fiscale hygiëne. Acht de regering het wenselijk om een aparte ring voor vrijwillige regelingen binnen het APF alsnog mogelijk te maken onder de voorwaarde dat de basisregeling(en) ook bij het betreffende APF zijn ondergebracht, zo willen deze leden weten.

3.4. Inrichting (van het bestuur) van een algemeen pensioenfonds

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de keuze om geen ex ante beperking te stellen in de keuze van bestuursmodellen. Desalniettemin vinden de leden het belangrijk dat deze situatie in de gaten wordt gehouden, ook omdat beide toezichthouders in hun advies hebben aangegeven om alleen te kiezen voor twee onafhankelijke modellen. Kan de regering daarnaast bevestigen dat het mogelijk is om de samenstelling van een paritair bestuur te handhaven als er nieuwe kringen worden toegevoegd aan een algemeen pensioenfonds, zo informeren deze leden.

De leden van de CDA-fractie zouden graag een oordeel van de regering vernemen op de rol van de sociale partners in het bestuur van de APF en de manier waarop de APF past in de pensioendiscussie. Verder vragen de genoemde leden nog of de regering kan bevestigen dat het mogelijk is om de samenstelling van een paritair bestuur te handhaven als er nieuwe kringen worden toegevoegd aan een APF.

De leden van de D66-fractie vragen of, in het geval nieuwe collectiviteitskringen worden toegevoegd aan het APF, de samenstelling van een paritair bestuur kan worden gehandhaafd, danwel dat deze moet worden gewijzigd. Voorts vragen deze leden wat er gebeurt indien een gesloten fonds zich zou aansluiten bij een APF met een onafhankelijk bestuur. Geldt in een dergelijk geval dat een werkgeversvertegenwoordiging in het belanghebbendenorgaan verplicht wordt gesteld? En is de regering van mening dat dat onwenselijk is, aangezien er in een dergelijk geval voor de werkgever geen financiële verplichtingen meer bestaan ten opzichte van het fonds, zo informeren de genoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het bij een gesloten fonds verplicht wordt gesteld om een werkgeversvertegenwoordiging in het belanghebbendenorgaan te hebben. In het geval van aansluiting bij een APF met een onafhankelijk bestuur, zou dan sprake zijn van werkge-

⁴ algemene pensioeninstelling

versvertegenwoordiging in het belanghebbendenorgaan terwijl de werkgever geen financiële verplichtingen meer heeft ten aanzien van het fonds.

4. Impact op de pensioensector

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een toelichting op de mogelijkheden er na invoering van dit wetsvoorstel zijn voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om te kunnen blijven bestaan of om te kunnen fuseren. Welke voorwaarden worden bijvoorbeeld van waarde geacht bij een mogelijke fusie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, zo willen zij weten.

Daarnaast vragen de genoemde leden voor welke van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen geldt dat na dit wetsvoorstel samenwerking of niet meer mogelijk is. Kan de regering dit nader uiteenzetten, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie lezen in paragraaf 4.2 van het nota n.a.v. het verslag dat de regering van mening is dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen de grootst mogelijke terughoudendheid dienen te betrachten bij uitbreiding van de statutaire werkingsfeer. De regering acht het niet wenselijk dat voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog aanpassingen van de statutaire werkingsfeer plaatsvinden. Hoe zal de regering omgaan met een uitbreiding van de statutaire werkingsfeer indien die evenwel toch plaatsvindt? Deze leden vragen dit, mede in het licht van recente mediaberichtgeving rondom het Pensioenfonds Grafisch Bedrijf. Voorts vragen deze leden of de regering van plan is om aanvullende maatregelen te nemen voor het geval op het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel de statutaire werkingsfeer van een bedrijfstakpensioenfonds al ruimer is dan de verplichtstelling. Zal de regering bij de inwerkingtreding bestaande aansluitingen die vallen onder de werkingsfeer zonder meer accepteren, zo vragen de leden van deze fractie.

5. Fiscale behandeling

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering stelt dat de deelnemer in een CDC-regeling⁵ alleen een indirect risico loopt bij achterblijvende beleggingsresultaten, maar blijft verstoken van meevallers in de beleggingen (net zoals bij een DB-regeling).⁶

Kan de regering uitleggen aan de VVD-leden hoe dit standpunt zich verhoudt tot de praktijk dat ook bij vele collectieve DC-regelingen⁷ (en mogelijk ook DB-regelingen) deelnemers wel degelijk ook delen in tegenvallers en ook meevallers (bijvoorbeeld in de vorm van het krijgen van indexatie, premieverlagingen of eventueel premie holidays)? En zouden dergelijke regelingen daarom niet ook moeten vallen onder de BTW-vrijstelling voor beheer van een gemeenschappelijk beleggingsfonds, zo willen deze leden weten.

De genoemde leden hebben over de BTW-vrijstelling nog enkele verduidelijkende vragen. De regering stelt dat het verschil in BTW-behandeling tussen beheerdiensten aan pensioenfondsen die kwalificeren als beleggingsfondsen (vrijgesteld) en beheerdiensten aan pensioenfondsen die niet als zodanig kwalificeren (belast) volgt uit de Europese BTW-richtlijnen en de daarbij behorende EU-jurisprudentie en dat Nederland niet daarvan mag afwijken.

⁵ Collective Defined Contribution

⁶ Defined benefit

⁷ Defined contribution

Kan de regering, zo vragen deze leden, toelichten op welke (onderdelen van de) genoemde richtlijnen en jurisprudentie deze stelling is gebaseerd? En kan de regering toelichten hoe deze stellingname zich verhoudt tot de omstandigheid dat naar verluidt in meerdere andere EU-lidstaten wel een BTW-vrijstelling toepasselijk is voor vermogensbeheerdiensten aan pensioenfondsen, zo willen zij weten.

De genoemde leden lezen dat de regering stelt dat het HvJ EU⁸ in het ATP-arrest heeft bevestigd dat de door de regering voorgestane invulling van de BTW-richtlijn juist is (beheerdiensten aan pensioenfondsen die kwalificeren als beleggingsfondsen vrijgesteld, maar beheerdiensten aan pensioenfondsen die niet als zodanig kwalificeren belast).

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de ze fractie, in hoeverre het HvJ EU zich in het ATP-arrest expliciet heeft uitgesproken over het Nederlandse BTW-regime.

Verder geeft de regering geen gedetailleerde onderbouwing voor deze stelling. Kan de regering deze onderbouwing alsnog geven en daarbij toelichten welke elementen in dit arrest zij hierbij specifiek van belang acht? En kan de regering toelichten hoe deze stelling zich verhoudt tot de op 20 mei 2015 door de advocaat-generaal (A-G) van het HvJ EU genomen conclusie in de (Nederlandse) zaak Fiscale Eenheid X (C-595/13), zo willen deze leden weten.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in het wetsvoorstel stelt dat de deelnemer in een CDC-regeling alleen een indirect risico loopt bij achterblijvende beleggingsresultaten, maar blijft verstoken van meevallers in de beleggingen (net zoals bij een DB-regeling). Kan de regering uitleggen hoe dit standpunt zich verhoudt tot de praktijk dat ook bij vele collectieve DC-regelingen (en mogelijk ook DB-regelingen) deelnemers wel degelijk ook delen in tegenvallers en ook meevallers (bijvoorbeeld in de vorm van het krijgen van indexatie, premieverlagingen of eventueel premie holidays)? En zouden dergelijke regelingen daarom niet ook moeten vallen onder de BTW-vrijstelling voor beheer van een gemeenschappelijk beleggingsfonds?

De genoemde leden lezen dat de regering stelt dat het verschil in BTW-behandeling tussen beheerdiensten aan pensioenfondsen die kwalificeren als beleggingsfondsen (vrijgesteld) en beheerdiensten aan pensioenfondsen die niet als zodanig kwalificeren (belast), volgt uit de Europese BTW-richtlijnen en de daarbij behorende EU-jurisprudentie en dat Nederland niet daarvan mag afwijken. Kan de regering toelichten op welke (onderdelen van de) genoemde richtlijnen en jurisprudentie deze stelling is gebaseerd? En kan de regering toelichten hoe deze stellingname zich verhoudt tot de omstandigheid dat naar verluidt in meerdere andere EU-lidstaten wel een BTW-vrijstelling toepasselijk is voor vermogensbeheerdiensten aan pensioenfondsen, zo informeren de leden van deze fractie.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering stelt dat het verschil in BTW-behandeling tussen beheerdiensten aan pensioenfondsen die kwalificeren als beleggingsfondsen (vrijgesteld) en beheerdiensten aan pensioenfondsen die niet als zodanig kwalificeren (belast) volgt uit de Europese BTW-richtlijnen en de daarbij behorende EU-jurisprudentie en dat Nederland niet daarvan mag afwijken.

Kan de regering toelichten op welke (onderdelen van de) genoemde richtlijnen en jurisprudentie deze stelling is gebaseerd? En kan de regering toelichten hoe deze stellingname zich verhoudt tot de omstandigheid dat naar verluidt in meerdere andere EU-lidstaten wel een BTW-vrijstelling toepasselijk is voor vermogensbeheerdiensten aan pensioenfondsen, zo vragen deze leden.

⁸ Europees hof van justitie

De genoemde leden lezen dat de regering stelt dat het HvJ EU in het ATP-arrest heeft bevestigd dat de door de regering voorgestane invulling van de BTW-richtlijn juist is (beheerdiensten aan pensioenfondsen die kwalificeren als beleggingsfondsen vrijgesteld, maar beheerdiensten aan pensioenfondsen die niet als zodanig kwalificeren belast). Allereerst kan deze stelling naar onze mening als onjuist worden aangemerkt, aangezien het HvJ EU zich in het ATP-arrest niet expliciet heeft uitgesproken over het Nederlandse BTW-regime.

Verder, zo lezen de genoemde leden, geeft de regering geen gedetailleerde onderbouwing voor deze stelling. Kan de regering deze onderbouwing alsnog geven en daarbij toelichten welke elementen in dit arrest zij hierbij specifiek van belang acht, zo vragen zij. En kan de regering toelichten hoe deze stelling zich verhoudt tot de op 20 mei 2015 door de advocaat-generaal (A-G) van het HvJ EU genomen conclusie in de (Nederlandse) zaak Fiscale Eenheid X (C-595/13), zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de D66-fractie constateren de Nederlandse pensioensector meermalen heeft aangegeven dat een toename van de complexiteit en administratieve lasten te verwachten, namelijk vanwege de onduidelijkheid over het BTW-regime dat zal worden toegepast op de in een collectiviteitkring ondergebrachte regelingen en de noodzaak om dit voor te leggen aan de Belastingdienst. Kan de regering toelichten hoe deze signalen van de sector zich verhouden tot háár verwachting dat de administratieve lastendruk beperkt en slechts eenmalig zal zijn?

De leden van deze fractie merken op dat de regering de redenering lijkt te volgen dat een deelnemer in een CDC-regeling alleen een indirect risico loopt bij achterblijvende beleggingsresultaten, maar blijft verstoken van meevallers in de beleggingen (net zoals bij een DB-regeling), en dat CDC-regelingen derhalve niet onder de BTW-vrijstelling kunnen vallen. Kan de regering uitleggen hoe dit standpunt zich verhoudt tot de praktijk dat ook bij vele collectieve DC-regelingen (en mogelijk ook DB-regelingen) deelnemers wel degelijk ook delen in tegenvallers en ook meevallers (bijvoorbeeld in de vorm van het krijgen van indexatie, premieverlagingen of eventueel premie holidays)? En zouden dergelijke regelingen daarom niet ook moeten vallen onder de BTW-vrijstelling voor beheer van een gemeenschappelijk beleggingsfonds, zo vragen zij.

6. Regeldruk

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven waarop de kosten van de vergunning (€ 27.000) zijn gebaseerd.

De genoemde leden lezen dat de regering ervanuit gaat dat schaalvergroting leidt tot lagere uitvoeringkosten. Zij kunnen deze goede redenering volgen, maar vragen tegelijkertijd of de regering (of de DNB) dit ook gaat monitoren.

De leden van deze fractie lezen dat de regering verwacht geen toename van administratieve lasten, omdat het algemeen pensioenfonds weet wat voor pensioenregelingen (DC, CDC, DB) in een collectiviteitkring zijn ondergebracht. Kan de regering toelichten hoe deze verwachting is te rijmen met de door signalen uit de Nederlandse pensioensector bevestigde inschatting dat er echter wel degelijk een toename van complexiteit en administratieve lasten te verwachten is, namelijk vanwege de onduidelijkheid over het BTW-regime dat zal worden toegepast op de in een collectiviteitkring ondergebrachte regelingen en de noodzaak om dit evt. voor te leggen aan de Belastingdienst, zo informeren zij.

7. Overig

De leden van de VVD-fractie hopen dat het kabinet echt alles op alles zet om de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2016 te halen. Deze leden gaan ervanuit dat vernieuwde vertraging (zoals deze helaas ook bij andere pensioenwetten optreedt) niet zal optreden, omdat veel partijen in het veld op de APF wachten.

Kan de regering aangeven, zo vragen deze leden, of het nu plannen heeft om later een internationale component toe te voegen aan het APF? In de tabel op blz. 3 van de nota naar aanleiding van het verslag lijkt het kabinet deze mogelijkheid open te houden, terwijl het later in de tekst de noodzaak nog niet meteen ziet.

De genoemde leden merken op dat de regering aangeeft dat art. 84 (ipv art. 83) van de Pensioenwet van toepassing is bij omvorming naar een APF. Is er in deze situatie collectief bezwaarrecht mogelijk? En zo ja, hoe ziet dat eruit? Kan de regering ook de overige verschillen aangeven tussen waardeoverdracht als bedoeld in art. 83 of als in art. 84, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de uitbreiding van het keuzerecht afkoop strookt met het aangenomen amendement Vermeij c.s.⁹ en de uitspraak CRvB?¹⁰ Wat verandert er voor de deelnemer en wat verandert er voor het betrokken pensioenfonds, zo vragen deze leden.

II ARTIKELSGEWIJS

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering aangeeft dat artikel 28 PW van toepassing blijft voor betalingsachterstand. Kan de regering aangeven voor wiens rekening het debiteurenrisico komt? Komt het debiteurenrisico voor rekening en risico van het desbetreffende collectiviteitskring? En zo ja, wat gebeurt er met de pensioenaanspraken van de deelnemers binnen deze collectiviteitskring, als het financiële vermogen binnen een collectiviteitskring niet toereikend is? Of komt het debiteurenrisico voor rekening en risico van het weerstandsvermogen van het APF, zo vragen zij.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

De adjunct griffier van de commissie,
Klapwijk

⁹ Kamerstuknummer: 33 988, nr. 23

¹⁰ CRvB, 19 december 2014, ECLI:NL:CRvB:2014:4147