Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2495

Vragen van het lid **Van Brenk** (50PLUS) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het nieuws dat de Europese Commissie een formele klacht heeft gehonoreerd/opgepakt waardoor de grote verplichtstelling mogelijk in strijd is met EU-recht* (ingezonden 11 juni 2026).

Antwoord van Minister **Vijlbrief** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 8 juli 2026).

Vraag 1
Bent u op de hoogte van de recente uitlatingen van prof. van Meerten dat de Europese Commissie in 2026 zijn klacht (ingediend in 2021) over de grote verplichtstelling deelt? Zo ja, hoe luidt de positie van de Europese Commissie precies en wanneer wordt de Kamer hierover geïnformeerd?[1]

Antwoord 1
Ja, ik ben hiervan op de hoogte. Voordat ik inga op de gedane uitlatingen, geef ik eerst een duiding van de terminologie. De grote verplichtstelling heeft betrekking op de wettelijke verplichte deelneming aan een bedrijfstakpensioenfonds op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000. De kleine verplichtstelling betreft de contractueel overeengekomen deelneming aan een pensioenregeling op grond van een cao.[2] Ik ben op de hoogte van het feit dat de Europese Commissie in 2022 een EU-Pilot (informele pre-infractiefase) is gestart naar aanleiding van een individuele klacht uit Nederland. De EU-Pilot heeft betrekking op de vraag waarom een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds de rechtsvorm van een stichting opgericht naar Nederlands recht dient te hebben (hierna: stichtingsvereiste). In het kader van de EU-Pilot heeft een aantal informele gesprekken plaatsgevonden tussen het Ministerie van SZW en de Europese Commissie en is informatie over de Nederlandse pensioenwet- en regelgeving gedeeld. Op basis van deze uitwisseling zijn de diensten van de Europese Commissie van mening dat Nederland, door te eisen dat een (verplichtgesteld bedrijfstak-)pensioenfonds een Nederlandse stichting moet zijn, een ongerechtvaardigde belemmering van de Europese vrijheden zou hebben geïntroduceerd. Ook een entiteit uit een ander EU land zou deze taak moeten kunnen uitvoeren, mits daartoe uitgenodigd door de sociale partners van een bedrijfstak.

[1] https://x.com/LawPension/status/2059262266218856779?s=20
[2] Asser/Lutjens 7-XI Pensioen 2023/331 «Grote en kleine verplichtstelling».

ah-tk-20252026-2495
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2026

Zoals ik uw Kamer eerder heb laten weten[3], was de vraag of de verplichtstelling als zodanig strijdig is met EU-recht geen onderdeel van de EU-Pilot en daar zijn dan ook geen conclusies aan verbonden. Bij de totstandkoming van de Wtp is ook stilgestaan bij en getoetst of de verplichtstelling onder het nieuwe stelsel houdbaar is. De conclusie is dat dat het geval is. Er is geen aanleiding daar nu anders over te oordelen. Op het punt van het stichtingsvereiste bereid ik een wetswijziging voor, die zal worden meegenomen in het wetsvoorstel waarmee de herziene IORP-II wordt geïmplementeerd.
Het parlement is via de memorie van antwoord bij de behandeling van de Wtp sinds 24 maart 2023 van de EU-Pilot.[4] Met de Verzamelbrief pensioenonderwerpen voorjaar 2026 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken.[5]

Vraag 2
Heeft u correspondentie ontvangen van de Europese Commissie of de Europese Ombudsman over deze klacht? Zo ja, wilt u deze correspondentie (eventueel geanonimiseerd) met de Kamer delen, inclusief eventuele termijnen die de Europese Commissie stelt?

Antwoord 2
Vanuit de Europese Commissie of de Europese Ombudsman is er geen informatie gedeeld over de klacht. De EU-Pilot heeft betrekking op de vraag waarom het stichtingsvereiste geldt voor een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. De betreffende wetswijziging zal worden meegenomen in de implementatiewetgeving van de lopende herziening van de IORP II-richtlijn.

Vraag 3
Welke risico's ziet u voor de Wet toekomst pensioenen (Wtp) en lopende transitietrajecten als de grote verplichtstelling inderdaad EU-rechtelijk onhoudbaar blijkt? Moet de wet dan worden aangepast en zo ja, op welke termijn?

Antwoord 3
Bij de totstandkoming van de Wet toekomst pensioenen is de houdbaarheid van de verplichtstelling in het nieuwe stelsel uitgebreid aan de orde geweest[6].
De conclusie is dat ook onder de Wtp de verplichtstelling houdbaar is. Deze conclusie is onderdeel van het uitgebreide wetgevingsproces geweest, waaronder advisering door de Raad van State. Er is geen aanleiding daar nu anders over te oordelen. Zoals ik uw Kamer eerder heb laten weten, was de vraag of de verplichtstelling als zodanig strijdig is met EU-recht geen onderdeel van de EU-Pilot en daar zijn dan ook geen conclusies aan verbonden.

Vraag 4
Bent u het eens dat de kleine verplichtstelling (verplicht pensioen opbouwen) wél gehandhaafd kan blijven, terwijl de grote verplichtstelling (aan één specifiek fonds) wordt afgeschaft? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4
Deze vraag is hier niet aan de orde, zoals volgt uit het antwoord op vraag 3.

Vraag 5
Hoeveel pensioenvermogen (en hoeveel deelnemers) valt momenteel onder de grote verplichtstelling?

---

[3] Kamerstuk 21 501-31, nr. 828, GA Raad WSB.
[4] Eerste Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 067, H, p. 65–66 en p. 126.
[5] Kamerstukken II, 2025–2026, 32 043, nr. 711.
[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 067, nr. 3, onderdeel 10.2.9 «Juridische aandachtspunten bij de houdbaarheid van de verplichtstelling».

Antwoord 5
Het aantal actieve deelnemers bij alle (type) pensioenfondsen tezamen bedraagt circa 6,7 miljoen (2024). Het belegd vermogen van alle (type) pensioenfondsen tezamen bedraagt circa 1.624 miljard euro (Q1 2026), waarvan circa 1.285 miljard euro (Q1 2026) bij bedrijfstakpensioenfondsen.[7]

Vraag 6
Heeft het kabinet inmiddels een juridische analyse laten maken (bijv. door de landsadvocaat) over de houdbaarheid van de grote verplichtstelling onder het huidige EU-recht? Wilt u die analyse met de Kamer delen?

Antwoord 6
Zoals ik ook bij het antwoord op vraag 3 heb aangegeven, is bij de totstandkoming van de Wtp de houdbaarheid van de verplichtstelling in het nieuwe stelsel getoetst. De conclusie is dat ook onder de Wtp de verplichtstelling houdbaar is.

Vraag 7
Wat is precies de strekking en reikwijdte van het oordeel van de Europese Commissie dat de Nederlandse stichting-eis voor een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds (Bpf) in strijd is met het EU-recht? Welke bepalingen van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) worden geschonden, en welke consequenties trekt het kabinet voor de Wet Bpf 2000 en de verplichtstellingsbesluiten?

Antwoord 7
In de Verzamelbrief pensioenonderwerpen voorjaar 2026 ben ik hierop ingegaan.[8] De in 2022 gestarte EU-Pilot had betrekking op de vraag waarom het stichtingsvereiste op een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds van toepassing is. In het kader van de EU-Pilot heeft een aantal informele gesprekken plaatsgevonden tussen het Ministerie van SZW en de Europese Commissie en is de informatie over de Nederlandse pensioenwet- en regelgeving gedeeld. Op basis van deze uitwisseling zijn de diensten van de Europese Commissie van mening dat, door het stichtingsvereiste, Nederland een ongerechtvaardigde belemmering van de Europese vrijheden zou hebben geïntroduceerd. De vraag of de verplichtstelling als zodanig strijdig is met EU-recht geen onderdeel van de EU-pilot en daar zijn dan ook geen conclusies aan verbonden. Bij de Wtp is de houdbaarheid van de verplichtstelling, ook vanuit het Europese recht, onderbouwd. Er is geen aanleiding daar nu anders over te oordelen.
Voor het punt van het stichtingsvereiste is een wetswijziging in voorbereiding, zodanig dat het stichtingsvereiste niet geldt voor pensioeninstellingen uit een andere lidstaat die als verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds actief zijn op de Nederlandse markt. Deze instellingen moeten echter wel een rechtspersoon zonder winstoogmerk zijn en er mogen geen uitkeringen aan oprichters worden gedaan, conform het doel van een Nederlandse stichting. Op deze manier wordt de noodzakelijke bescherming van de pensioendeelnemers – dat pensioengelden inclusief rendementen/winsten ten goede komen aan deelnemers – geborgd.
Daarnaast dient een pensioenuitvoerder uit een andere lidstaat waarborgen waaronder een governancesysteem te hebben, dat de afbakening van taken en de controle van werkgevers, werknemers en pensioengerechtigden omvat, dat hetzelfde resultaat bereikt als de governance die van toepassing is op een in Nederland gevestigde pensioenuitvoerder. In overleg met de diensten van de Europese Commissie en de nationale toezichthouders zal worden onderzocht hoe deze op resultaten gebaseerde beoordeling zo effectief mogelijk kan worden uitgevoerd, rekening houdend met de voorwaarden die gelden onder de (herziene) IORP II-richtlijn en het in Nederland gehechte belang aan de adequate bescherming van de belangen van deelnemers en gepensioneerden bij een verplichtstelling. De betreffende wetswijziging zal worden meegenomen in de implementatiewetgeving van de lopende herziening van de IORP II-richtlijn.

---

[7] Pensioenfondsen (toezicht) | De Nederlandsche Bank.
[8] Kamerstukken II, 2025–2026, 32 043, nr. 711.

Vraag 8
Is het niet rijkelijk laat, dat het kabinet aangeeft dat de wijziging bij de implementatie van de nieuwe IORP-richtlijn (Institutions for Occupational Retirement Provision-richtlijn) in Nederland gaat gebeuren, terwijl de stichting-eis al sinds 2016 geldt, en dus al tien jaar in strijd is met het EU-recht? Sinds wanneer is het kabinet hiervan op de hoogte (bijvoorbeeld via klachten bij de Europese Commissie of interne analyses)? Waarom handelde het kabinet niet? Volgens EU-recht experts is strijd met EU toch duidelijk? Heeft het kabinet zich laten leiden door het advies van prof. Lutjens en andere door de regering geraadpleegde pensioenexperts die het probleem überhaupt niet zagen? Hoe beoordeelt het kabinet het feit dat de situatie al geruime tijd onrechtmatig is? Welke consequenties verbindt het kabinet aan deze voortdurende inbreuk?

Antwoord 8
De EU-Pilot is gestart in 2022. In de afgelopen jaren heeft er een informele dialoog in de vorm van meerdere vertrouwelijke gesprekken plaatsgevonden tussen de Europese Commissie en Nederland. In deze gesprekken is de vraag behandeld of er sprake kan zijn van een ongeoorloofde belemmering van de Europese vrijheden. Een EU-Pilot is geen openbare procedure. Het parlement is via de memorie van antwoord bij de behandeling van de Wtp sinds 24 maart 2023 op de hoogte.[9] Met de Verzamelbrief pensioenonderwerpen voorjaar 2026 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken.[10]
Het is goed om vast te stellen dat het aan sociale partners is om de pensioenregeling af te spreken en de onderbrenging bij een bedrijfstakpensioenfonds te bepalen. In de afgelopen jaren is het niet voorgekomen dat daarbij het verzoek is gekomen om de regeling onder te brengen bij een buitenlandse uitvoerder en dat dat werd verhinderd door de Nederlandse wetgeving. Daarom ben ik van mening dat het voldoende tijdig is dit in de implementatiewetgeving van de IORP II-herziening mee te laten lopen.

Vraag 9
Indien de strijdigheid al sinds (in elk geval) 2016 bestaat: welke maatregelen zijn sindsdien genomen om de situatie te herstellen? Hoe beoordeelt het kabinet de mogelijke terugwerkende kracht of aansprakelijkheid voor de periode waarin de stichting-eis onrechtmatig werd gehandhaafd? Worden schadeclaims verwacht van (buitenlandse) partijen of deelnemers?

Antwoord 9
Zoals onder andere aangegeven bij vraag 8 is de Europese Commissie in 2022 een EU-Pilot gestart naar aanleiding van een individuele klacht uit Nederland.
Op basis van deze uitwisseling zijn de diensten van de Europese Commissie van mening dat, door het stichtingsvereiste, Nederland een ongerechtvaardigde belemmering van de Europese vrijheden zou hebben geïntroduceerd. Op het punt van het stichtingsvereiste bereid ik een wetswijziging voor, die zal worden meegenomen in het wetsvoorstel waarmee de herziene IORP-II wordt geïmplementeerd.
Sociale partners besluiten over de inhoud van de pensioenregeling en de onderbrenging bij een bedrijfstakpensioenfonds. In de afgelopen jaren is het niet voorgekomen dat daarbij het verzoek is gekomen om de regeling onder te brengen bij een buitenlandse uitvoerder en dat dat werd verhinderd door de Nederlandse wetgeving. De kans op schadeclaims acht ik gelet hierop te verwaarlozen.

Vraag 10
Zouden buitenlandse pensioenuitvoerders interesse hebben om een verplichtgestelde sectorregeling uit te voeren? Zo zou bijvoorbeeld United Pensions, de Belgische IORP van Aon interesse kunnen hebben. Zo ja, om

[9] Eerste Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 067, H, p. 65–66 en p. 126.
[10] Kamerstukken II, 2025–2026, 32 043, nr. 711.

welke partijen zou het verder kunnen gaan en hoe verloopt dan de beoordeling? Zo nee, waarom verwacht het kabinet dat de praktijk niet zal veranderen?

Antwoord 10
Het is primair aan sociale partners om verplichte deelneming aan een bedrijfstakpensioenfonds aan te vragen. Het is aan sociale partners om desgewenst de interesse bij buitenlandse uitvoerders in kaart te brengen.

Vraag 11
Kunnen Premiepensioeninstellingen (PPI's) en (buitenlandse) verzekeraars nu of binnenkort ook als uitvoerder optreden voor verplichtgestelde regelingen? Zo nee: waarom niet, terwijl PPI's en verzekeraars in de niet-verplichte sfeer wél pensioenregelingen mogen uitvoeren en de IORP-richtlijn juist diversiteit van uitvoerders en grensoverschrijdende activiteiten beoogt te bevorderen? Hoe verhoudt deze uitsluiting zich tot de uitspraak van de Commissie en tot het EU-recht? Wordt de Wet Bpf 2000 op dit punt alsnog aangepast, en zo ja, binnen welke termijn? Zo ja: welke stappen worden genomen om PPI's en verzekeraars (Nederlands én buitenlands) daadwerkelijk toe te laten, en hoe wordt voorkomen dat er nieuwe de facto belemmeringen ontstaan?

Antwoord 11
Op het punt van het stichtingsvereiste bereid ik een wetswijziging voor, die zal worden meegenomen in het wetsvoorstel waarmee de herziene IORP-II wordt geïmplementeerd. Voor zover noodzakelijk zullen dergelijke situaties daarin worden meegenomen. De instellingen die een verplichtstelling uitvoeren moeten, zoals ik in het antwoord op vraag 7 heb aangegeven, wel een rechtspersoon zonder winstoogmerk zijn en er mogen geen uitkeringen aan oprichters worden gedaan, conform het doel van een Nederlandse stichting.

Vraag 12
Is het «invaren» (overheveling van opgebouwde pensioenaanspraken) naar een buitenlandse uitvoerder nu ook mogelijk, of blijft dit beperkt tot Nederlandse Bpf'en? Indien het alleen binnen een Bpf kan: vormt dit geen nieuwe onrechtmatige belemmering van het EU-recht? Hoe zorgt het kabinet ervoor dat de overdracht van pensioenkapitaal naar een erkende buitenlandse entiteit zonder onnodige belemmeringen kan plaatsvinden?

Antwoord 12
Invaren is het omzetten van bestaande pensioenaanspraken en -rechten van de oude naar de nieuwe Wtp pensioenregeling.[11] Invaren gebeurt altijd bij hetzelfde pensioenfonds, dit is een interne collectieve waardeoverdracht, en dus niet een uitgaande waardeoverdracht naar een andere uitvoerder. Waardeoverdracht naar een buitenlandse pensioenuitvoerder is nu al onder voorwaarden op grond van de Pensioenwet mogelijk.[12] Dat gaat ook gelden voor de waardeoverdracht van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds naar een pensioeninstelling uit een andere lidstaat, gelet op het wetsvoorstel in voorbereiding, zodanig dat het stichtingsvereiste niet geldt voor pensioeninstellingen uit een andere lidstaat die als verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds actief zijn op de Nederlandse markt.

Vraag 13
Indien het kabinet meent dat «er niets verandert» en sociale partners in de praktijk toch een Nederlands fonds kunnen aanwijzen: wat zegt dit over de prioriteit die wordt gegeven aan het belang van de deelnemer? Stel dat een buitenlandse partij (of een PPI/verzekeraar) aantoonbaar goedkoper, transparanter of met betere rendement-risico-verhoudingen kan opereren – hoe waarborgt het kabinet dan dat het belang van de deelnemer prevaleert boven het behoud van een Nederlands monopolie?

---

[11] Artikel 150m Pensioenwet.
[12] Artikel 90 en 90a Pensioenwet.

Antwoord 13
Het is aan sociale partners om de pensioenregeling af te spreken en de onderbrenging bij een pensioenuitvoerder te bepalen. Zij maken daarbij de weging wat in het belang is van alle groepen deelnemers.

Vraag 14
Is het kabinet bekend met de rechtspraak van het Hof van Justitie (en latere jurisprudentie over vrijheid van vestiging), zoals Inspire Art Ltd (C-167/01, 30 september 2003) waarin werd geoordeeld dat extra nationale eisen aan een geldig opgerichte buitenlandse vennootschap in strijd zijn met de vrijheid van vestiging? Lidstaten mogen geen «eigen» rechtsvorm eisen of equivalenten opleggen om eigen regels af te dwingen. Hoe ziet het kabinet dit?

Antwoord 14
Ik ben bekend met de betreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat (o.a.) het stichtingsvereiste zal adresseren, zal ook worden ingegaan op de relevante jurisprudentie voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen in het licht van de uitvoering van de pensioenregeling.

Vraag 15
Welke concrete voorwaarden, toezichtseisen en waarborgen heeft het kabinet in gedachten voor buitenlandse entiteiten (inclusief PPI's en verzekeraars) die een verplichtgestelde regeling willen uitvoeren? Hoe worden deze eisen getoetst op proportionaliteit, non-discriminatie en verenigbaarheid met de Inspire Art-doctrine?

Antwoord 15
Op het punt van het stichtingsvereiste bereid ik een wetswijziging voor, die zal worden meegenomen in het wetsvoorstel waarmee de herziene IORP-II wordt geïmplementeerd. Deze herziening volgt de gebruikelijke procedure van een wetgevingstraject, met de bijbehorende toetsen.

Vraag 16
Ziet u kansen in een meer open stelsel met verplichte deelname aan een pensioenregeling, maar vrije keuze van uitvoerder? Hoe verhoudt zich dat tot de solidariteit en het polderoverleg met sociale partners?

Antwoord 16
Die vraag is nu niet aan de orde, de situatie waar het hier om gaat is het stichtingsvereiste bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen in relatie tot het EU-recht.

Vraag 17
Is het denkbaar dat Nederland een boete- of infractieprocedure krijgt van de Europese Commissie, en dat individuele werkgevers (zoals in de Booking.com-zaak) alsnog geconfronteerd worden met enorme navorderingen?

Antwoord 17
Onderdeel van de procedure bij een EU-Pilot is dat de Europese Commissie beziet of de gekozen oplossing voldoet. Als dat zo is dan is de kwestie opgelost, indien de Europese Commissie oordeelt dat het onvoldoende is, dan kan alsnog een infractieprocedure worden gestart. Indien die procedure zou eindigen in een boete, is dat een aangelegenheid van de Europese Commissie en de Nederlandse Staat. Individuele werkgevers staan daarbuiten.
Overigens ga ik ervan uit dat met verwijzing naar de Booking.com zaak wordt gedoeld op de rechtszaken tussen Booking.com en Stichting pensioenfonds PGB over de (premievordering in verband met) de verplichte aansluiting van Booking.com bij Stichting pensioenfonds PGB.[13] Het vervallen van het stichtingsvereiste brengt geen wijziging aan in de werkgevers die onder de werkingssfeer van een verplichtstelling vallen. De voorgenomen wetswijzi-

[13] HR 21-03-2025, ECLI:NL:HR:2025:423 en Hof Den Haag 30-01-2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:73.

ging houdt in dat het stichtingsvereiste niet geldt voor pensioeninstellingen uit een andere lidstaat die als verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds actief zijn op de Nederlandse markt. Sociale partners kunnen als gevolg daarvan ook de pensioenregeling onderbrengen bij een verplichtgestelde pensioeninstelling uit een andere lidstaat.

Vraag 18
Welke stappen gaat u nemen om de Tweede Kamer proactief te betrekken bij deze ontwikkeling, bijvoorbeeld via een spoeddebat of een brief met een impactanalyse, voordat eventuele Europese stappen onomkeerbaar worden?

Antwoord 18
Het parlement wordt via de reguliere wijze meegenomen bij het wetstraject van de implementatiewet herziening van de IORP II Richtlijn. Ik wissel hierover uiteraard graag met uw Kamer van gedachten tijdens de reguliere commissiedebatten pensioenonderwerpen, waarvan de eerstvolgende nu gepland staat op 10 september 2026.

Vraag 19
Waarom weigert het kabinet consistent om landsadvocaat-adviezen over het invaren van pensioenen openbaar te maken, terwijl in 2011 al expliciet werd erkend dat er (minstens) twee adviezen waren over het omzetten van oude rechten in een nieuw contract? Kunt u deze adviezen alsnog volledig (ongecensureerd) aan de Kamer doen toekomen?

Antwoord 19
Het standpunt over het openbaar maken van adviezen van de landsadvocaat is meermaals toegelicht.[14] Bovendien staat het geheel los van de situatie rondom het stichtingsvereiste waar het hier om gaat.

Vraag 20
Klopt het dat voormalig Minister Koolmees tijdens het debat over het pensioenakkoord in juni 2019 aan het Kamerlid Van Brenk (50PLUS) heeft bevestigd dat «het pensioenakkoord van de baan is» als de verplichtstelling in gevaar komt? Kunt u de consequenties hiervan, in het licht van de huidige inzet van de Europese Commissie, toelichten?

Antwoord 20
Ik kan het belang van de houdbaarheid van de verplichtstelling in het nieuwe stelsel onderschrijven. Zoals ik ook in het antwoord op vraag 3 heb aangegeven, is hier bij de totstandkoming van de Wtp uitgebreid bij stilgestaan, ook in debatten met uw Kamer, en is getoetst of de verplichtstelling onder het nieuwe stelsel houdbaar is. De conclusie was dat dat het geval is. Er is geen aanleiding daar nu anders over te oordelen.

[14] Zie onder andere: Herziene beslissing op bezwaar tegen Woo-besluit adviezen advocatuur over invaren pensioenen in nieuwe pensioenstelsel, 15 april 2026, Open overheid. Daarbij is ook een overzicht gevoegd van documenten die (gedeeltelijk) openbaar zijn. Kamerstukken II, 2023/24, 32 043 nr. 628.