Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

27 073 Nieuwe regeling voor verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 200.)

A ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 31 maart 2000 en het nader rapport d.d. 4 april 2000, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 februari 2000, no. 00.000829, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende een nieuwe regeling voor verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000).

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds te vervangen door een op moderne leest geschoeide wet en daarbij de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen vorm te geven. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel enkele opmerkingen en acht enige aanpassingen van het voorstel wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 februari 2000, nr. 00.000829, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 maart 2000, nr. W 12.00.0057/IV, bied ik U hierbij aan.

1. De verplichtstelling van de deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds beperkt de marktwerking en is, aldus de toelichting, alleen te rechtvaardigen indien sprake is van een grote mate van solidariteit. Toets voor de solidariteit is het heffen van doorsneepremies. De verplichtstelling kan ook betrekking hebben op vrijwillige voorzieningen die door een bedrijfstakpensioenfonds worden aangeboden, mits die producten een essentiële sociale functie vervullen of het ouderdomspensioen aanvullen tot het maximaal haalbare in de collectieve regeling. Voor deze producten geldt de doorsneepremie niet. Nu in de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de doorsneepremie een belangrijke rol heeft gespeeld bij het oordeel dat het stelsel van verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds niet strijdig is met het Europese mededingingsrecht, adviseert de Raad in de toelichting er meer uitgebreid op in te gaan dat ook de verplichtstelling van bedoelde vrijwillige voorzieningen doelmatig en evenredig is aan de te bereiken doelstellingen van sociale politiek.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

KST45033
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

1. De Raad van State adviseert in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor de verplichte deelneming ten aanzien van met name ook de vrijwillige voorzieningen.
Het kabinet merkt op dat de recente jurisprudentie van het Europese Hof bedrijfstakpensioenfondsen betrof waarbij in de pensioenregeling geen vrijwillige voorzieningen aanwezig waren. De sociale functie van een bedrijfstakpensioenfonds werd door het Hof van groot belang geacht. Met name het minimumkarakter van het wettelijk ouderdomspensioen in Nederland bepaalt dat de bedrijfstakpensioenfondsen een belangrijke sociale functie hebben in het Nederlandse pensioenstelsel.
De aanvullende pensioenregelingen van de verplichtgestelde bedrijfstak-pensioenfondsen bestaan uit een collectieve regeling waarin alle deelnemers verplicht deelnemen. Daarnaast kan de pensioenregeling van zo'n fonds ook vrijwillige pensioen-voorzieningen hebben. Vanuit de wens naar modernisering en flexibilisering maar ook kostenbeheersing is de behoefte aan vrijwillige pensioenvoorzieningen gegroeid. Het feit dat het gaat om een voorziening die niet verplicht is, maakt niet dat een dergelijke voorziening geen sociale functie heeft. Ook de vrijwillige pensioenvoorziening vormt een aanvulling op een wettelijke uitkering, bijvoorbeeld in het kader van de Anw of WAO.

Het Hof verwijst naar de Nederlandse norm voor pensioenopbouw. Deze norm waarnaar verwezen wordt, is ontleend aan de Wet op de loonbelasting 1964.
Het kabinet heeft besloten ten aanzien van de vrijwillige pensioen-voorzieningen die deel uitmaken van de verplichte deelneming in onderhavig wetsvoorstel een beperking aan te brengen gebaseerd op de norm in de collectieve regeling enerzijds en de Wet op de loonbelasting anderzijds.
Een doorsneepremie eveneens voor vrijwillige pensioenvoorzieningen is door het kabinet overwogen maar op grond van diverse argumenten is besloten daarvan af te zien. Het kabinet is van mening dat uit de arresten van het Hof niet voortvloeit dat ten aanzien van de vrijwillige pensioenvoorzieningen een voorwaarde van doorsneepremie zou moeten worden gesteld. Een doorsnee-premie voor vrijwillige pensioenvoorzieningen wordt weinig effectief beoordeeld, aangezien de kosten van de vrijwillige pensioenvoorzieningen veelal enkel door de deelnemer betaald zullen worden en een verplichting tot doorsneepremie tot gevolg kan hebben dat vrijwillige pensioenvoorzieningen niet langer zullen worden aangeboden. Bovendien is het praktisch zeer lastig een doorsneepremie vast te stellen omdat het deelnemersbestand aan een vrijwillige pensioen-voorziening onzeker is.
Via de aangekondigde ministeriële regeling in het kader van taakafbakening op basis van artikel 13, vijfde lid, Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 zal bovendien worden voorzien in een aantal solidariteitscriteria, waaraan ook de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen wat betreft hun vrijwillige voorziening eveneens moeten voldoen.
Op advies van de Raad van State is de toelichting op het wetsvoorstel op dit punt aangevuld.

2. Het begrip «het georganiseerde bedrijfsleven dat binnen de bedrijfstak een belangrijke meerderheid van de in die bedrijfstak werkzame personen vertegenwoordigt» is niet nader in het voorstel omschreven. Anders dan in artikel 12 ontbreekt ook de toevoeging «naar het oordeel van Onze Minister» in de artikelen 2, eerste lid, 10 en 11 van het voorstel. Naar het oordeel van de Raad dient dit centrale begrip wettelijk gedefinieerd te zijn, waarbij kan worden aangesloten bij de in de toelichting genoemde percentages. Tevens kunnen alsdan de door een certificerend accountant te onderzoeken gegevens nader worden omschreven.
De Raad adviseert het voorstel in deze zin aan te vullen.

2. De Raad van State merkt op dat «het georganiseerde bedrijfsleven dat binnen de bedrijfstak een belangrijke meerderheid van de in die bedrijfstak werkzame personen vertegenwoordigt» niet nader gedefinieerd is en op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel verschillend is gehanteerd.
Het kabinet merkt op dat het de bedoeling is dat in alle gevallen «de meerderheid» naar de mening van Onze Minister belangrijk moet zijn.

Omdat in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht wordt bij de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van CAO-bepalingen en het recent in dat kader gepubliceerde toetsingskader, is voor een soortgelijke constructie gekozen. Dit houdt in dat in de tekst van het wetsvoorstel geen definitie is opgenomen en geen percentages worden vermeld.

Met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zal een toetsingskader worden gepubliceerd waarin een nadere uitleg gegeven zal worden over de (berekening van de) representativiteitseisen.
Het wetsvoorstel wordt op advies van de Raad van State aangepast zodat «het oordeel van Onze Minister» overal wordt vermeld (eveneens in de memorie van toelichting).

3. Indien de Verzekeringskamer van oordeel is dat bij wijziging van statuten of reglementen deze in strijd zijn gekomen met enig wettelijk voorschrift doet zij daarvan mededeling aan de minister. Behoudens de algemene regeling dat de minister de verplichtstelling ambtshalve kan intrekken, is in het voorstel niet een op de aanpassing van «strijdige» statuten of reglementen toegesneden sanctie opgenomen.
De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.

3. De Raad van State adviseert te voorzien in een toegesneden sanctie op de aanpassing van «strijdige» statuten en reglementen. Het kabinet merkt op dat het de taak van de Verzekeringskamer is om als toezichthouder de statuten en reglementen de bedrijfstakpensioenfondsen te beoordelen. De Verzekeringskamer heeft op basis van de Pensioen- en spaarfondsenwet een eigen sanctie-instrumentarium.
Op basis van onderhavig wetsvoorstel doet de Verzekeringskamer mededeling aan Onze Minister van strijdigheid met enige wettelijke bepaling in statuten of reglementen van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Indien een bedrijfstakpensioenfonds weigert de statuten en reglementen aan te passen (ondanks eventuele sancties die door de Verzekeringskamer als toezichthouder reeds zijn geëffectueerd), heeft Onze Minister op basis van het wetsvoorstel de bevoegdheid over te gaan tot ambtshalve intrekking van de verplichtstelling. Het kabinet is van mening dat Onze Minister hiermee het nood-zakelijke instrument in handen heeft om in te grijpen in gedrag van bedrijfstak-pensioenfondsen dat verplichting tot deelneming niet langer rechtvaardigt en gaat er vanuit dat, gezien de zwaarte van dit instrument, bedrijfstak-pensioenfondsen zullen voorkomen dat hun statuten en reglementen in strijd komen met enige wettelijke bepaling.

4. Het toezicht op hetgeen in het wetsvoorstel is geregeld met betrekking tot mededingingsregime (de artikelen 5, 6 en 7) is aan de Verzekeringskamer opgedragen. Deze opdracht wordt gemotiveerd met het tegengaan van versnippering die zou optreden indien dit toezicht aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit zou worden opgedragen. Deze motivering overtuigt de Raad niet, te minder nu in de toelichting wordt gesproken van een meer passief toezicht door de Verzekeringskamer. De Raad adviseert bedoeld toezicht op te dragen aan de toezichthouder die het meest toegerust is dit toezicht uit te oefenen, en het voorstel daartoe aan te passen.

4. De Raad van State adviseert het toezicht op de mededingingsbepalingen in onderhavig wetsvoorstel, op te dragen aan de toezichthouder die het meest toegerust is dit toezicht uit te oefenen. De Raad van State is niet overtuigd van de motivering van het kabinet bij het opdragen van het toezicht aan de Verzekeringskamer.
Het kabinet heeft bij de totstandkoming van dit voorstel van wet de verschillende opties overwogen en geconcludeerd dat de Verzekeringskamer de meest aangewezen instantie is. De Verzekeringskamer bestrijkt als toezichthouder op de pensioenfondsen een breed terrein, van inhoud van statuten en reglementen tot de financiële positie van een fonds en het beleggingsbeleid.

Het kabinet vindt het gewenst dat het toezicht ook wat betreft de mededingingsbepalingen in handen komt van de Verzekeringskamer, opdat een totaalbeeld wordt verkregen van het handelen van een pensioenfonds.

Het kabinet vertrouwt wat betreft de naleving van het bepaalde op het zelfcorrigerend karakter van de markt. Uit praktijkervaring kan worden geconcludeerd dat mogelijk benadeelde partijen in de markt zelf actie ondernemen richting Onze Minister en de Verzekeringskamer.

5. Artikel 3 van het voorstel bepaalt dat zolang de verplichtstelling duurt de artikelen 4 tot en met 26 van toepassing zijn. In die artikelen komen regelingen voor die ook na het einde van de verplichtstelling van betekenis kunnen zijn, zoals het gegevensbeheer en de invordering van premies.
De Raad adviseert in het voorstel een voor alle gevallen meer uitputtende regeling op te nemen.

5. De Raad van State adviseert artikel 3 van het voorstel aan te passen opdat de formulering overeenstemt met de duur van de werking van de genoemde bepalingen.
Het kabinet heeft op grond van dit advies artikel 3 van het voorstel uitgebreid met een lid dat de werking na het einde van de verplichtstelling regelt.

6. In artikel 5 van het voorstel wordt de regeling inzake het gebruik van namen, handelsmerken en beeldmerken gekoppeld aan het (direct) aandeelhouderschap zonder dat daarbij acht wordt geslagen op andere groeps- en samenwerkingsvormen.
De Raad adviseert het voorstel daartoe aan te passen.

6. De Raad van State adviseert de ondernemingen genoemd in artikel 5 uit te breiden met andere groeps- en samenwerkingsverbanden.
Artikel 5 beoogt te regelen dat een bedrijfstakpensioenfonds niet dezelfde naam of hetzelfde beeldmerk mag voeren als een rechtspersoon waarin dat bedrijfstakpensioenfonds invloed heeft. Deze invloed is gedefinieerd via het aandelenbezit. Daarbij is door het kabinet aansluiting gezocht bij de rapport van de werkgroep Cohen over de bedrijfstakpensioenfondsen. Door de koppeling aan aandelenbezit worden andere samenwerkingsverbanden van de werkingssfeer van deze bepaling uitgesloten. Het kabinet acht dit niet problematisch, omdat tot heden in de praktijk geen andere constructies dan een relatie op basis van aandelen bekend is en naar alle waarschijnlijkheid met de gekozen formulering het beoogde doel wordt bereikt. Daarnaast merkt het kabinet op dat deze bepaling onderdeel uitmaakt van een pakket van mededingingsbepalingen. De andere bepalingen bestrijken alle derden, ongeacht de eventuele samenwerkingsrelatie met het bedrijfstak-pensioenfonds.

7. Met betrekking tot het verlenen van vrijstelling (artikel 13 van het voorstel) is een bedrijfstakpensioenfonds aan te merken als een zelfstandig bestuurs-orgaan. In verband daarmee dienen de aanwijzingen 124a tot en met 124z van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht genomen te worden.
De Raad adviseert het voorstel terzake aan te vullen.

7. De Raad van State adviseert met betrekking tot het verlenen van de vrijstelling de aanwijzingen 124a tot en met 124z van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht te nemen, omdat in het kader van de vrijstelling een bedrijfstakpensioenfonds is aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan.
Het kabinet heeft aan dit advies invulling gegeven via toevoeging van paragraaf 13 aan de memorie van toelichting.

8. Het overgangsrecht (artikel 39 van het voorstel) gaat uit van één tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Artikel 41 van het voorstel maakt verschillende tijdstippen mogelijk.
De Raad adviseert beide bepalingen op elkaar af te stemmen.

8. De Raad van State adviseert artikel 39 en 41 met elkaar in overeenstemming te brengen.
Het kabinet heeft gevolg gegeven aan dit advies via aanpassing van artikel 39 van het voorstel.

9. In de artikelsgewijze toelichting zijn verschillende artikelen, ook indien deze «nieuw» zijn, niet toegelicht.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

9. De Raad van State adviseert ten aanzien van alle artikelen die «nieuw» zijn een toelichting op te nemen.
Het kabinet heeft de artikelsgewijze toelichting aangevuld.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De Raad van State maakt in de bijlage nog een drietal redactionele kanttekeningen.
Aan de opmerking betreffende de definitie van vrijwillige pensioenvoorziening wordt door het kabinet geen gevolg gegeven. In de praktijk lijkt het voldoende duidelijk wat onder vrijwillige pensioenvoorziening moet worden verstaan. Bij de herziening van de Pensioen- en spaarfondsenwet zal nogmaals worden bezien of nadere invulling van het begrip nodig is. Op korte termijn zal over die voorgenomen herziening een adviesaanvraag aan de SER worden gezonden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 maart 2000, no. W12.00.0057/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 2, vierde lid, aanhef, nader definiëren wat moet worden verstaan onder «een vrijwillige pensioenvoorziening».
- In artikel 19, vierde lid, «zijn van toepassing» vervangen door: zijn van overeenkomstige toepassing.
- In artikel 22, eerste lid, onderdeel a, telkens «het Rijk» vervangen door: Nederland.

Ambtelijk door te geven kanttekeningen bij zaak no. W12.00.0057/IV

Wettekst

- In artikel 2, tweede lid, onderdeel d, «een bedrijfstechnische nota, als bedoeld» vervangen door: een bedrijfstechnische nota als bedoeld.
- In artikel 6, derde lid, «gegevensverstrekking, als bedoeld» vervangen door: gegevensverstrekking als bedoeld.
- In artikel 20, eerste lid, «Het bedrag van de boete bedoeld,» vervangen door: Het bedrag van de boete, bedoeld.
- In artikel 23, elfde lid, tweede volzin «Artikel 45 leden 4 en 5» vervangen door: Artikel 45, vierde en vijfde lid,.
- In artikel 28 «In de artikel» vervangen door «In artikel» en voorts na «bedrijfspensioenfondsen» invoegen: telkens.
- In artikel 29, eerste lid, onderdeel a, na «in het eerste lid» invoegen: , onderdeel b,.
- Aan artikel 29, vierde lid, een onderdeel toevoegen dat regelt dat het vierde en het vijfde lid worden vernummerd tot onderscheidenlijk derde en vierde lid.
- In artikel 29, vierde lid, onderdeel c, na «tweede volzin» een komma toevoegen.
- In artikel 29, zesde lid, na «derde lid» een komma toevoegen.
- In artikel 29, vierde lid, na «eerste lid» een komma toevoegen.
- In artikel 29, vierde lid, na «eerste lid» een komma toevoegen.
- In artikel 32 «In artikel 11» vervangen door: In artikel 11, eerste lid.
- In artikel 34 na «onderdeel b» een komma toevoegen.

Memorie van toelichting

In het algemeen deel, paragraaf 2, de vindplaats vermelden van het advies van de Sociaal Economische Raad.
- In het algemeen deel, paragraaf 4, de vindplaats van de genoemde jurisprudentie vermelden.