

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1837

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 mei 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening IORP-richtlijn

Fiche 2: Mededeling Langetermijnfinanciering van de Europese economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1838)

Fiche 3: Mededeling crowdfunding (Kamerstuk 22 112, nr. 1839)

Fiche 4: Verordening Persoonlijke Beschermingsmiddelen (PBM) (Kamerstuk 22 112, nr. 1840)

Fiche 5: Kabelbaan verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 1841)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Herziening IORP-richtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (herzien)

Datum ontvangst Commissiedocument

27/03/2014

Nr. Commissiedocument

COM(2014) 167

Prelex

http://eur-lex.europa.eu/search.html?instInvStatus=ALL&or0=DTT%3DPC,DTT%3DDC&DTN=0167&DTA=2014&qid=1397810606221&DTC=false&DTS_DOM=ALL&type=advanced&DTS=5&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

http://ec.europa.eu/internal_market/pensions/docs/directive/140327_summary-impact-assessment_en.pdf

http://ec.europa.eu/internal_market/pensions/docs/directive/140327_impact-assessment-part-1_en.pdf

http://ec.europa.eu/internal_market/pensions/docs/directive/140327_impact-assessment-part-2_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Ecofin

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in samenwerking met het Ministerie van Financiën.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Artikelen 53, 62 and 114(1) VWEU).

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure; gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Artikelen 24, 30 en 54

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het betreft hier een aanpassing van de bestaande richtlijn 2003/41/EC betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IORP¹). Deze richtlijn strekt ertoe om te komen tot een Europese interne markt voor bedrijfspensioenvoorziening. Met de nu voor liggende herziening beoogt de Commissie belemmeringen voor pensioenfondsen op de interne markt weg te nemen, de transparantie naar deelnemers en pensioengerechtigden te vergroten en de kwaliteit van bestuur van de fondsen te verbeteren. In de afgelopen periode zijn de plannen van de Commissie voor

¹ Institutions for Occupational Retirement Provision.

herziening van de IORP-richtlijn zeer omstrede geweest. Met name de oorspronkelijk voorziene solvabiliteitseisen hadden voor de Nederlandse pensioenfondsen tot grote kostenstijgingen kunnen leiden. Mede dankzij Nederlandse interventies heeft de Commissie besloten de reikwijdte van het voorstel te beperken tot governance en informatievoorziening. Nederland kan hiermee instemmen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief, met kanttekeningen

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel is met name van belang voor lidstaten die nog bezig zijn kapitaal gedekte tweede pijler (bedrijfs) pensioenstelsels op te bouwen. Als die door dit voorstel robuuster van karakter worden is dat ook vanuit de Nederlandse optiek een goede zaak. Ook is Nederland gebaat bij stabiliteit in de pensioensector binnen Europa. Naar verwachting zal de invloed van dit voorstel op het Nederlandse pensioenstelsel beperkt zijn. Veel van de voorgestelde maatregelen op het gebied van governance en transparantie zijn in Nederland al staande praktijk. Wel zijn de voorstellen over informatieverstrekking te gedetailleerd en uniform waardoor te weinig ruimte wordt geboden voor nationale invulling en het risico ontstaat dat de begrijpelijkheid negatief wordt beïnvloed. Ook dient er voor gewaakt te worden dat het voorstel geen instrument wordt voor verdergaand Europees ingrijpen in het Nederlandse pensioenstelsel. De afgrenzing van de bevoegdheden van de Europese toezichthouder verdient in dit verband de aandacht.

- *Nederlandse positie*

Nederland kan in grote lijnen instemmen met deze doelstellingen. Voorwaarden om ook daadwerkelijk in te kunnen stemmen met het voorstel zijn dat de uiteindelijke regels doelmatig en niet te gedetailleerd zijn en dat bij de verdere uitwerking voldoende rekening moet worden gehouden met de rol van sociale partners, met nationale verschillen en nationale verantwoordelijkheden.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het betreft hier een herziening van de pensioenfondsenrichtlijn 2003/41/EC, bedoeld om deze instellingen beter bestuurbaar en transparant te maken, hun grensoverschrijdende activiteiten te vergroten en zo de interne markt te versterken. Herziening van de bestaande richtlijn is volgens de Commissie nodig omdat gebleken is dat er behoefte bestaat aan betere normen voor governance. In reactie op de economische en financiële crisis dienen deelnemers beter beschermd te worden, terwijl overlappende verplichtingen en belastende grensoverschrijdende procedures moeten worden verminderd. Bovendien zou er in de EU sprake zijn van aanmerkelijke leemtes in de informatievoorziening aan deelnemers en pensioengerechtigden, over bijvoorbeeld de opgebouwde pensioenrechten en de garanties die deelnemers geboden worden. Dit voorstel beoogt geen nieuwe solvabiliteitsregels te introduceren. Daarvan is afgezien, mede naar aanleiding van een EIOPA²-studie waaruit bleek dat onvoldoende gezegd kon worden over de impact van zo'n maatregel. In de bestaande IORP-richtlijn worden de kwantitatieve vereisten waaraan pensioenfondsen in Europa moeten voldoen in algemene termen weergegeven. Pensioenfondsen dienen voldoende kapitaal bezitten om

² The European Insurance and Occupational Pensions Authority, de Europese toezichthouder op pensioenen.

aan hun verplichtingen te voldoen, er behoren regels te zijn voor het geval dat pensioenfondsen niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen, er moet voldoende reservevorming plaatsvinden en er dienen regels te zijn voor de waardering van die reserves en voor prudente investeringen.

Teneinde de verdere ontwikkelingen van tweedepijler (bedrijfs) pensioenen³ te bevorderen wordt die bestaande richtlijn op een aantal terreinen uitgebreid:

- Om de mogelijkheden voor pensioenfondsen om grensoverschrijdend actief te zijn te verbeteren, wordt het lidstaten niet langer toegestaan extra beperkingen te stellen bij investeringsregels voor grensoverschrijdend actieve fondsen.
- Ten aanzien van de governance worden algemene regels gesteld voor het management van pensioenfondsen, risicomanagementsystemen, accounting, risico-evaluaties en verslaglegging.
- Richting deelnemers in pensioenregelingen wordt aangegeven welke informatie aan hen dient te worden verstrekt. Het betreft hier een gedetailleerde omschrijving van de gegevens die – in een pensioenoverzicht – aan rechthebbenden moeten worden verstrekt over de kernelementen van de pensioenregeling, aanspraken, garanties, pensioenprojecties en investeringsbeleid.
- In het kader van het toezicht op pensioenfondsen worden doelstellingen, het toezichtproces en de inlichtingenverplichtingen richting overheden vastgelegd.

• *Impact assessment Commissie*

Er ligt geen afgeronde impact-assessment. Een impact-assessment-rapport is op 4 september 2013 voorgelegd aan de Impact Assessment Board. Naar aanleiding van opmerkingen van de Board is het voorstel op enkele punten aangepast, en vervolgens (16 oktober 2013) opnieuw voorgelegd. Op 6 november verklaarde de Board hierover geen positief oordeel te kunnen afgeven.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De Commissie voert als basis voor de herziene richtlijn aan de artikelen 53, 62 en 114(1) VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het voorstel strekt ertoe om basisvoorwaarden die gelden voor tweede pijler pensioenfondsen in Europa te verhelderen en aan te scherpen. Dit vanuit een oogpunt van bescherming van deelnemers en pensioengerechtigden, het scheppen van een gelijk speelveld voor pensioenfondsen binnen Europa en vanuit een oogpunt van het bevorderen van een stabielere pensioensituatie in Europa. Het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten, het creëren van EU-brede consumentenbescherming en de regulering van financiële dienstverlening zijn onderwerpen die op Europees niveau moeten worden geregeld. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van de pensioenstelsels blijft bij de lidstaten. Het voorstel grijpt niet in op het nationale sociale beleid, de arbeidsvoorwaarden of de fiscaliteit. Het subsidiariteitsoordeel luidt daarom positief.

De voorgestelde regels betreffen minimumstandaarden en zijn zodanig vormgegeven dat zij de ruimte laten voor verschillende pensioenmodellen, en laten daarmee voldoende ruimte voor de lidstaten om al dan

³ Tweedepijlerpensioen is arbeidsgelateerd pensioen.

niet voor een tweede pijler pensioenstelsel te kiezen en dat naar eigen inzicht in te richten. Het voorliggende voorstel bevat over het algemeen geen punten waarop vanuit Europa te diep wordt ingegrepen op nationale afspraken of regelingen. Daarbij passen echter wel enkele kanttekeningen. Op het onderdeel informatieverstrekking is in enkele gevallen sprake van een te grote mate van gedetailleerdheid en uniformiteit. Vanuit de Nederlandse optiek zijn ter zake enkele aanpassingen nodig. Onder voorbehoud van deze kanttekeningen luidt het proportionaliteitsoordeel derhalve positief.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel verschaft de Commissie in artikel 54 de bevoegdheid om met gedelegeerde wetgeving te komen met betrekking tot het zogenaamde pension benefit statement. Daarmee wordt dit instrument een uniform document. Dit biedt te weinig ruimte voor nationale invulling en om rekening te houden met de informatiebehoeften van de deelnemer. Ook vormt dit mogelijk een belemmering voor gelaagd en digitaal communiceren. Daarnaast bevat het voorstel in artikel 24 de bevoegdheid voor de Commissie om met gedelegeerde wetgeving te komen met betrekking tot het beloningsbeleid en in artikel 30 met betrekking tot de risico-evaluatie. De mate van vrijheid en het detailniveau waarop de Commissie voor deze terreinen met gedelegeerde wetgeving kan komen is volgens Nederland te ruim. Nederland streeft er naar om een uiteindelijke tekst voor een richtlijn te hebben welke aansluit bij goed functionerende nationale praktijken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

0,37 miljoen per jaar; dit wordt ingepast in het bestaande budget van EIOPA.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

De nationale toezichthouders in de lidstaten dragen tezamen 0,554 miljoen per jaar bij (volgens het financieringsmechanisme van EIOPA is gebruikelijk dat de kosten voor 40% door de EU-begroting worden gedragen en voor 60% door nationale toezichthouders).

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Mogelijk informatie- en implementatiekosten voor pensioenfondsen; zie punt 5d.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Het voorstel bevat op het gebied van voorlichting aan de pensioendeelnemers enkele bepalingen, die ertoe kunnen leiden dat hen meer informatie zou moeten worden verstrekt, dan tot nu toe het geval is. Zeker is dit overigens nog niet. Bij de onderhandelingen in de raads werkgroepen zal Nederland zich er voor inzetten, dat de informatieverstrekking richting deelnemers in de praktijk zodanig wordt ingericht dat de benodigde informatie hen ter beschikking wordt gesteld zonder dat dit tot extra administratieve lasten leidt. De bepalingen op het gebied van governance leiden waarschijnlijk tot beperkte implementatiekosten voor pensioenfondsen omdat de hiertoe gestelde regels in grote mate aansluiten op bestaande Nederlandse regelgeving.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Implementatie van het voorstel lijkt thans niet te hoeven leiden tot grote aanpassing van het Nederlandse wettelijke kader op het gebied van governance. Het onderdeel informatieverstrekking kan leiden tot aanpassing van de informatiebepalingen in de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Op verzoek⁴ van de Kamer worden hieronder de concrete gevolgen voor het wetsvoorstel pensioencommunicatie weergegeven.

De herziening van de IORP bevat net als het wetsvoorstel pensioencommunicatie algemene normen voor pensioencommunicatie zoals dat de informatie duidelijk en begrijpelijk moet zijn. De doelen van de Europese Commissie en het Nederlandse wetsvoorstel sluiten daarmee in grote lijnen op elkaar aan. Op één punt lopen deze uiteen: het richtlijnvoorstel hanteert het begrip « niet misleidend », terwijl in het wetsvoorstel bewust gekozen is voor de term « evenwichtig ». Omdat Nederland ervan uitgaat dat de lading van beide begrippen elkaar dekt heeft dit geen gevolgen voor het wetsvoorstel. Een belangrijke algemene norm uit het wetsvoorstel ontbreekt echter in het richtlijnvoorstel, namelijk het aansluiten bij de informatiebehoefte van de deelnemer. De richtlijn belemmert echter niet dat Nederland dit in het wetsvoorstel opneemt.

Het richtlijnvoorstel besteedt net als het wetsvoorstel ook aandacht aan digitalisering:

- algemene informatie over de pensioenregeling moet op een website worden gepubliceerd;
- het zogenaamde Pensioen Benefit Statement (PBS, zie hieronder) mag door middel van een website worden verstrekt. Personen die een schriftelijke versie willen, moeten deze kostenloos kunnen verkrijgen.

Dit sluit aan bij het wetsvoorstel. Het richtlijn besteedt echter geen aandacht aan het belang van gelaagd communiceren. Gelaagd communiceren maakt het mogelijk de belangrijkste informatie in de eerste laag op te nemen en meer gedetailleerde informatie in de tweede en derde laag. Dit maakt de informatie toegankelijker en dit sluit aan bij digitale informatieverstrekking.

Het belangrijkste onderdeel van de herziening van de IORP-richtlijn – voor zover het gaat om pensioencommunicatie – betreft de introductie van het zogenaamde Pension Benefit Statement (PBS). Het PBS moet net als het Nederlandse Uniforme Pensioen Overzicht (UPO), jaarlijks verstrekt worden. De inhoud van het PBS is echter ruimer. Zo dient in het PBS het volgende te worden opgenomen:

- persoonlijke informatie, zowel over het opgebouwde als het te bereiken pensioen op de AOW-leeftijd, twee jaar voor deze leeftijd en twee jaar daarna. In het wetsvoorstel pensioencommunicatie is het te bereiken pensioen niet in het UPO maar in het pensioenregister opgenomen.
- algemene informatie over de pensioenregeling, risico's, garanties, kosten, beleggingsrisico voor zover het DC-regelingen⁵ betreft en kortingen en indexaties in het verleden. Deze algemene informatie is in het wetsvoorstel pensioencommunicatie opgenomen in de pensioen 1-2-3 (de nieuwe startbrief) en op de website van de pensioenuitvoerder.

Wanneer het voorstel ongewijzigd wordt aangenomen zou dit betekenen dat het te bereiken pensioen gehandhaafd moet worden op

⁴ Dit verzoek werd door Dhr. Omtzigt tijdens het AO Pensioenen van 16 april j.l. gedaan.

⁵ Defined Contribution Regelingen.

het UPO en dat het UPO en Pensioen 1-2-3 gezamenlijk jaarlijks verstrekt moeten worden in één geïntegreerd document.

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De richtlijn zal inwerkingtreden op datum van publicatie. Een aantal artikelen zal gelden vanaf 1 januari 2017. Nederland kan hiermee instemmen.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie zal de richtlijn vier jaar na inwerkingtreding evalueren en hierover aan het EP en de Raad rapporteren.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

De meeste bepalingen uit de richtlijn zijn goed uitvoerbaar, omdat het Nederlandse pensioenstelsel zodanig is ingericht dat reeds aan de vereisten van het richtlijnvoorstel wordt voldaan. Wel verdient de mate van gedetailleerdheid van de voorschriften voor informatievoorziening de aandacht. Dit zal in de onderhandelingen worden ingebracht.

- b) *Handhaafbaarheid*

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

geen

9. Nederlandse positie

In de afgelopen periode zijn de plannen van de Commissie voor herziening van de IORP-richtlijn zeer omstrede geweest. Oorspronkelijk was de Commissie van plan te komen met een verdergaande richtlijn, die ernaar zou streven om door het gelijktrekken van kapitaalseisen een gelijk speelveld te creëren tussen pensioenfondsen en pensioenverzekeraars in de tweede pijler. Een dergelijk streven zou zich ten onrechte kunnen vertalen in het definiëren van de pensioenregelingen die pensioenfondsen uitvoeren en als eenzelfde product als de pensioenregelingen die verzekeraars uitvoeren. In dat kader zouden ook de solvabiliteitseisen die gelden voor pensioenfondsen gelijk moeten worden getrokken met die van pensioenverzekeraars, zoals die zijn vormgegeven in de Solvency II Richtlijn. Nederland heeft zich, samen met enkele andere lidstaten met ontwikkelde tweedepijlerstelsels waarin pensioenfondsen een pregnante rol innemen (VK, IE, DUI) tegen deze plannen verzet. Ten principale omdat pensioenregelingen die door pensioenfondsen worden uitgevoerd wezenlijk anders van karakter zijn dan pensioenregelingen die door verzekeraars worden uitgevoerd. Door die verschillen in karakter niet te erkennen in de inrichting van solvabiliteitseisen, zou de toepassing van deze eisen kunnen leiden tot zeer grote kostenstijgingen voor de bestaande pensioenregelingen die door pensioenfondsen worden uitgevoerd.

Mede door deze interventies is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de oorspronkelijke plannen een stap te ver waren. In het voorstel dat nu voorligt beperkt de Commissie zich meer tot het verhelderen en specificeren van de algemene principes inzake governance, risicomanagement en transparantie die aan de uitvoering van tweedepijlerpensioenregelingen door pensioenfondsen in Europa ten grondslag zouden moeten liggen. Dit is met name van belang voor lidstaten die nu nog slechts beperkte tweedepijlerstelsels kennen, maar die deze wel verder

willen uitbouwen. Ook zouden deze algemene regels het gemakkelijk moeten maken voor pensioenfondsen om grensoverschrijdend actief te zijn.

Met de algemene uitgangspunten van dit voorstel kan Nederland instemmen. De maatregelen zijn overigens ook voor een deel gemodelleerd naar Nederlands voorbeeld, en het bestaande Nederlandse stelsel is dan ook in grote mate in lijn met wat hier wordt voorgesteld. Wel zijn er enkele punten waarop vanuit Nederlandse optiek aanpassingen nodig zijn. Op het punt van de informatieverstrekking is Nederland van oordeel dat de eisen die daaraan gesteld worden op enkele punten te gedetailleerd zijn en te uniform voorgeschreven, hetgeen zou kunnen leiden tot extra administratieve lasten (aanpassing van de pensioenoverzichten). De pensioencommunicatie dient aan te sluiten op de informatiebehoefte van de deelnemer. Een grotere mate van gedetailleerdheid zal de begrijpelijkheid van pensioenoverzichten voor de burger negatief beïnvloeden. De richtlijn zou daarnaast ook aandacht moeten besteden aan het gelaagd en meer digitaal communiceren. Dit maakt het mogelijk de belangrijkste informatie in de eerste laag op te nemen en meer gedetailleerde informatie in de tweede en derde laag. Daarnaast zijn de mate van vrijheid en het detailniveau van de gedelegeerde bevoegdheden voor de Commissie voor de onderdelen beloningsbeleid en risico-evaluatie volgens Nederland te ruim.

Nederland zal deze punten inbrengen in de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de uitgangspunten van het wetsvoorstel pensioencommunicatie, zodat de herziening van de richtlijn de doelen van het wetsvoorstel niet in de weg zit. Bij de verdere behandeling van het voorstel zal Nederland nauw optrekken met andere lidstaten, die vergelijkbare collectieve pensioenregelingen kennen. Het Nederlandse uiteindelijke eindoordeel over de richtlijn zal afhangen van de mate waarin met de Nederlandse punten rekening gehouden gaat worden. IJkpunten van Nederland daarbij zijn ten principale dat de uiteindelijke regels doelmatig en niet te gedetailleerd zijn en dat bij de verdere uitwerking voldoende rekening moet worden gehouden met de rol van sociale partners, met nationale verschillen en nationale verantwoordelijkheden.

Conform de Nederlandse inzet zoals vermeld in de subsidiariteitsexercitie, heeft Nederland zich ingezet om deze herziening van de IORP-richtlijn te beïnvloeden. Nederland is het herzieningstraject kritisch blijven volgen en heeft ervoor gewaakt dat het voorstel niet raakt aan de inhoud van pensioenregelingen.