
13

Besluit van 14 januari 2011 tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met herverzekerde fondsen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 november 2010, nr. AV/PB/2010/23715;

Gelet op artikel 132, derde lid en 135, tweede lid, van de Pensioenwet en artikel 127, derde lid en 130, tweede lid, van de Wet verplichte beroeps-pensioenregeling;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 17 december 2010, nr. W12.10.0544/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 januari 2011, nr. AV/PB/2010/25494;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 12 wordt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid, een lid ingevoegd, luidende:

3. Voor de berekening van het vereist eigen vermogen kan een fonds dat zijn risico's heeft verzekerd bij een verzekeraar, in afwijking van het eerste lid, onderdeel e, en het tweede lid, voor het verzekerde deel het kredietrisico buiten beschouwing laten.

B

Aan artikel 13, zesde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende:

Bij de waardering van een vordering van een fonds op een verzekeraar uit hoofde van een verzekering als bedoeld in artikel 12, derde lid, kan het kredietrisico op die verzekeraar buiten beschouwing worden gelaten.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 14 januari 2011

Beatrix

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

Uitgegeven de *zesentwintigste* januari 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

Een groot aantal pensioenfondsen heeft zijn risico's geheel of gedeeltelijk herverzekerd bij een verzekeraar. Door de financiële crisis is de kredietkwaliteit van de verzekeraars gedaald. Dit heeft ertoe geleid dat de kapitaalisen voor herverzekerde pensioenfondsen zijn toegenomen. Daardoor is er bij veel van deze herverzekerde pensioenfondsen een tekort ontstaan.¹

Indien De Nederlandsche Bank (DNB) tot handhaving zou overgaan, zou dit voor een deel van de herverzekerde pensioenfondsen nu al leiden tot de beslissing tot het op termijn moeten korten van de pensioenaanspraken en -rechten, hoewel de verzekeraar volledig aan zijn betalingsverplichtingen voldoet. Omdat het kabinet deze consequentie onwenselijk acht, is aan herverzekerde pensioenfondsen via een algemene maatregel van bestuur tijdelijk vrijstelling verleend van het indienen van herstellplannen (Besluit van 7 juli 2010 tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met het tijdelijk buiten beschouwing kunnen laten van een tekort door herverzekerde fondsen, Staatsblad 2010, nr. 287). Tijdens de periode van vrijstelling is een kortdurend onderzoek verricht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, om als basis te dienen voor het formuleren van een structurele oplossing voor de betrokken fondsen.

Bij brief van 17 september 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 28 294, nr. 42) is het onderzoeksrapport «Meerwaarde van herverzekerde pensioenfondsen» aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. In deze brief is gemeld dat de onderzoeksresultaten voldoende aanleiding geven om de constructie van herverzekering te handhaven. De onderzoeksresultaten laten zien dat:

- a) de constructie van herverzekering voor de betrokken fondsen een meerwaarde heeft, o.a. in de vorm van afdekking van risico's, behoud van governance en betere uitvoering door meer grip op de verzekeraar,
- b) een pensioencommissie bij een direct verzekerde regeling geen alternatief kan vormen voor het verlies aan governance bij afschaffing van de constructie van herverzekering,
- c) het wenselijk is de regels met betrekking tot het kredietrisico voor zover het herverzekerde pensioenfondsen betreft aan te passen.

Bovendien is het afschaffen van de constructie van herverzekering niet in het belang van de deelnemers en pensioengerechtigden. De overgang naar een direct verzekerde regeling, die in veel gevallen het gevolg zal zijn van de afschaffing, zal voor de deelnemers en pensioengerechtigden nadelen opleveren zoals verlies aan governance.

Met betrekking tot het financiële toezicht is in het onderzoeksrapport geconstateerd dat het huidige toezicht onderscheid maakt tussen volledig herverzekerde pensioenfondsen enerzijds en pensioenfondsen in eigen beheer en direct verzekerde regelingen anderzijds. In verband met het faillissementsrisico gelden voor verzekeraars hogere zekerheidseisen dan voor pensioenfondsen. Ondanks het feit dat de vordering van een herverzekerd pensioenfonds – in geval van een noodregeling of faillissement van een directe verzekeraar – in de rangregeling gelijkgesteld is aan de vorderingen van de andere polishouders, wordt er meer zekerheid gevraagd bij herverzekerde regelingen, omdat zowel solvabiliteitseisen aan de verzekeraar worden gesteld als aan het pensioenfonds.

¹ Volgens de Europese Commissie dient een overeenkomst waarbij een pensioenfonds zijn risico's geheel of gedeeltelijk onderbrengt bij een directe verzekeraar niet beschouwd te worden als overeenkomst van herverzekering, maar als een overeenkomst van directe verzekering. Daarom wordt in het onderhavige besluit gesproken over verzekeren in plaats van over herverzekeren. De terminologie in de Pensioenwet zal dienovereenkomstig worden aangepast. Voor de herkenbaarheid worden in deze nota van toelichting de begrippen «herverzekerde» fondsen en «herverzekering» gebruikt. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij de beantwoording van de vragen van de leden Omtzigt en Blanksma van den Heuvel (Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 1782).

In de brief van 17 september 2010 is daarom aangekondigd dat de regels van het financieel toetsingskader met betrekking tot herverzekerde fondsen zullen worden aangepast. De dubbele zekerheid in verband met een mogelijk faillissement van de verzekeraar zal niet langer vereist zijn. Daarmee zal een reële mogelijkheid tot herverzekering worden behouden. Het onderhavige besluit dient ter uitvoering van deze toezegging.

De aanpassing van het financieel toetsingskader houdt in dat herverzekerde fondsen voor het herverzekerde deel geen rekening hoeven te houden met het kredietrisico op de verzekeraar. Door deze aanpassing wordt aan deelnemers van herverzekerde fondsen dezelfde zekerheid geboden als aan deelnemers van direct verzekerde regelingen, waarbij de werkgever de regeling rechtstreeks heeft ondergebracht bij de verzekeraar.

De aanpassing heeft gevolgen voor de volgende twee onderdelen van het financieel toetsingskader:

- a) de berekening van het vereist eigen vermogen;
- b) de bepaling van de waarde van de vordering van het pensioenfonds op de verzekeraar.

Bij deze twee onderdelen kan het kredietrisico door het pensioenfonds buiten beschouwing worden gelaten. De dekkingsgraad van het fonds zal daartoe toenemen. De noodzaak tot korten van pensioenaanspraken en -rechten van deelnemers vanwege het kredietrisico komt dan te vervallen. Ook heeft het kredietrisico dan geen invloed meer op beslissingen met betrekking tot bijvoorbeeld individuele waardeoverdracht en toeslagverlening of indexatie.

De voorgestelde aanpassing heeft geen betrekking op het minimaal vereist eigen vermogen. In de brief van 17 september 2010 is vermeld dat voor herverzekerde fondsen de eis van het minimaal vereist eigen vermogen in de toekomst altijd zal gelden. Dit zal via een wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling worden gerealiseerd.

In de brief van 17 september 2010 is tevens vermeld dat herverzekerde fondsen deelnemers en gepensioneerden moeten informeren over het feit dat er geen voorziening wordt getroffen voor het kredietrisico. In dat kader is het volgende van belang. Op basis van artikel 111, tweede lid, onderdeel a, van de Pensioenwet moeten de betrokken fondsen de deelnemersraad, voor zover deze aanwezig is, in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over het buiten beschouwing laten van het kredietrisico. Het advies van de deelnemersraad zal door het bestuur van het pensioenfonds in de besluitvorming betrokken worden. Verder ontwikkelt de pensioensector in samenspraak met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een voorbeeldtekst, waarvan de herverzekerde fondsen gebruik kunnen maken om (gewezen) deelnemers en gepensioneerden te informeren. Bezien zal worden op welke wijze in aanvulling daarop de pensioenwetten gewijzigd kunnen worden om voldoende informatieverstopping te waarborgen.

Het onderhavige besluit is voorgelegd aan de De Nederlandsche Bank (DNB). DNB heeft haar zorgen geuit over het feit dat herverzekerde fondsen als gevolg daarvan geen rekening hoeven te houden met het kredietrisico dat zij lopen op de verzekeraar. Dat wil zeggen: hoewel het kredietrisico wordt onderkend, hoeft het op grond van het onderhavige besluit niet beheerst te worden. Het kabinet begrijpt deze zorg van DNB en heeft deze in de afwegingen betrokken. De voorgestelde aanpassing wordt echter verantwoord en passend geacht gezien de onderzoeksresultaten, het feit dat een herverzekerd fonds, en daarmee zijn deelnemers, in het geval van een onverhoopt faillissement van de verzekeraar dezelfde

zekerheid wordt geboden als deelnemers van direct verzekerde regelingen en het feit dat handhaving van het huidig financieel toetsingskader op de betrokken fondsen tot (grote) kortingen zal leiden, terwijl de verzekeraars wel aan hun betalingsverplichtingen voldoen.

Het onderhavige besluit leidt ertoe dat DNB ten aanzien van het kredietrisico van herverzekerde pensioenfondsen niet langer prudentieel toezicht hoeft uit te oefenen indien deze fondsen dit risico op grond van artikel 12 en 13 van het onderhavige besluit buiten beschouwing laten. Voor het overige blijft het toezicht op deze fondsen in stand. Daarnaast blijft DNB prudentieel toezicht uitoefenen op verzekeraars op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft).

Op dit moment hebben alle herverzekerde pensioenfondsen gekozen voor een verzekering bij een verzekeraar met zetel in Nederland met een vergunning van DNB op basis van de Wft. Pensioenfondsen zouden de herverzekering ook kunnen onderbrengen bij verzekeraars met zetel buiten Nederland. Het kan hierbij gaan om verzekeraars met zetel in een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EER), die op basis van Europese richtlijnen, zoals geïmplementeerd in de Wft, zijn toegelaten op de Nederlandse markt op basis van een vestiging in Nederland (bijkantoor) of het verrichten van diensten naar Nederland. Voor een verzekeraar met een zetel in een andere lidstaat van de EER gelden op basis van Europese richtlijnen gelijkwaardige regels en gelijkwaardig toezicht. Ook kan het gaan om verzekeraars met zetel buiten Nederland en buiten een andere lidstaat van de EER, die met vergunning van DNB op basis van de Wft hun bedrijf in Nederland op basis van een vestiging in Nederland (bijkantoor) uitoefenen. Voorts is het verzekeraars met zetel buiten Nederland en buiten een andere lidstaat van de EER, onder voorwaarde dat daarvan kennis is gegeven aan DNB, toegestaan om door middel van verrichten van diensten verzekeringen met Nederlandse ingezetenen af te sluiten. Hierbij moet de desbetreffende verzekeraar aantonen dat hij tenminste voldoet aan gelijkwaardige solvabiliteitsvereisten als die van toepassing zijn op verzekeraars met zetel in Nederland.

2. Toepassingsbereik

Onderhavig besluit is van toepassing op fondsen die een herverzekeringcontract met een verzekeraar hebben gesloten. Het gaat hierbij om fondsen met een garantie-, een kapitaal- of een risicoherverzekeringcontract. Bij garantiecontracten worden alle risico's die het fonds loopt, aan de verzekeraar overgedragen. Het enige risico dat volledig herverzekerde fondsen met een garantiecontract nog zelf dragen is het kredietrisico in het geval van deconfiture van een verzekeraar. Fondsen met een kapitaalcontract dragen meestal het overlijdens- en arbeidsongeschiktheidsrisico wel, maar het langlevens- en het beleggingsrisico niet over. Bij risicoherverzekeringcontracten worden in de praktijk alleen de risico's van arbeidsongeschiktheid of overlijden door het pensioenfonds herverzekerd.

De bepalingen van dit besluit gelden in het geval van gedeeltelijk herverzekerde fondsen alleen voor dat deel waarvoor herverzekering heeft plaatsgevonden.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Op grond van artikel 12 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen kan een fonds voor de berekening van het vereist eigen vermogen gebruik maken van een standaard model, een intern model of een vereenvoudigd model. Het kredietrisico maakt onderdeel uit van het standaardmodel en kan onderdeel uitmaken van de andere twee modellen. Fondsen die zijn herverzekerd kunnen bij de toepassing van deze modellen voor het herverzekerde deel het kredietrisico op de verzekeraar buiten beschouwing laten. De keuze voor een «kan»-bepaling hangt samen met de opzet van het financieel toetsingskader. Het financieel toetsingskader bevat minimumeisen, waarbij pensioenfondsen mogen besluiten strenger of prudenter te zijn.

B

Op grond van artikel 135, eerste lid, onderdeel c, van de Pensioenwet en artikel 130, eerste lid, onderdeel b, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling worden beleggingen gewaardeerd op basis van marktwaardering. Artikel 13 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen omschrijft dit als: het bedrag waarvoor een actief kan worden verhandeld of een passief kan worden afgewikkeld tussen terzake goed geïnformeerde partijen, die tot een transactie bereid en onafhankelijk van elkaar zijn. Voor fondsen die zijn herverzekerd werd dit zo uitgelegd dat het kredietrisico op de verzekeraar van invloed was op de marktwaarde van de vordering die het fonds heeft op de verzekeraar. Bij een lagere rating van de verzekeraar werd de marktwaarde van de vordering van het fonds op de verzekeraar ook lager. Het is echter de vraag of de marktwaarde van de vordering van het pensioenfonds op de verzekeraar op deze wijze kan worden vastgesteld. De werkelijke marktwaarde is moeilijk te bepalen, omdat er niet daadwerkelijk wordt gehandeld in de vordering. Bovendien staan verzekeraars onder toezicht van DNB en gelden voor hen hoge zekerheidseisen in verband met mogelijk faillissement. In het algemene deel van de toelichting is reeds aangegeven dat in verband met dit risico niet langer meer dubbele zekerheid vereist zal zijn. Voor de bepaling van de marktwaarde van de vordering op de verzekeraar kunnen herverzekerde fondsen het kredietrisico dan ook buiten beschouwing laten. De dekkingsgraad van deze fondsen zal daardoor toenemen.

Artikel II

In artikel 35 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen is geregeld dat herverzekerde fondsen de in dit artikel genoemde tekorten tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip buiten beschouwing kunnen laten. Tevens is geregeld dat artikel 35 vervalft op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In de toelichting bij het Besluit van 7 juli 2010 tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met het tijdelijk buiten beschouwing kunnen laten van een tekort door herverzekerde fondsen (Staatsblad 2010, nr. 287) is aangegeven, dat beoogd is dat de tijdelijke regeling van artikel 35 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen niet langer zal gelden dan 31 december 2010. Dit tijdstip wordt nagenoeg gehaald. In het koninklijk besluit

waarmee de inwerkingtreding van het onderhavige besluit wordt geregeld zullen tevens de twee in artikel 35 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen genoemde tijdstippen worden opgenomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp