

Aan de Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,
de heer mr. A.J. de Geus,
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Den Haag : 9 december 2005
Ons kenmerk : S.A. 05.10184/K
Uw Kenmerk : AV/PB/2005/87808
Betreft : Voorstel Portability-richtlijn aanvullende pensioenen

Geachte heer De Geus

Bij brief van 8 november 2005 heeft u de reactie van de Stichting van de Arbeid gevraagd over het voorstel van de Europese Commissie tot een richtlijn over de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenen (portability-richtlijn).

De reactie van de Stichting van de Arbeid valt uiteen in twee onderdelen. Begonnen wordt met een aantal opmerkingen in meer algemene zin over de wenselijkheid van een portability-richtlijn voor de EU, de inhoud en strekking die een dergelijke richtlijn zou moeten hebben in het licht van de doelstelling zoals door de Europese Commissie is verwoord en ook rekening houdend met de verschillende pensioensystemen binnen de EU. Vervolgens zal de Stichting nog enkele meer specifieke opmerkingen maken over onderdelen van de voorgestelde tekst van de richtlijn.

Opmerkingen van meer algemene aard

De Stichting van de Arbeid onderschrijft de door de Europese Commissie geformuleerde doelstelling ten volle dat het in het bijzonder van belang is dat belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit binnen de EU die voortspruiten uit aanvullende pensioenregelingen, zoveel mogelijk worden weggenomen.

Waardeoverdracht van pensioenrechten is in de Nederlandse situatie sedert midden jaren tachtig een gevestigde praktijk en inmiddels ook al sinds 1994 een wettelijk recht voor iedere deelnemer die van baan verandert en overgaat naar een andere pensioenregeling.

Als gevolg van de vrij massale overgang van eindloonregelingen naar middelloonregelingen in combinatie met het wettelijke voorschrift om de indexatie van premievrije slapersrechten gelijk te behandelen aan ingegane pensioenen, is het grote probleem uit de jaren zeventig en tachtig dat na wisseling van baan een fors pensioenverlies kon ontstaan ten opzichte van een ongebroken pensioenopbouw in dezelfde regeling, inmiddels beduidend minder groot geworden. Tegen deze achtergrond is waardeoverdracht binnen Nederland dan ook op dit moment niet meer een zeer noodzakelijk en effectief instrument om pensioenverlies na baanwisseling te voorkomen. Dit neemt echter niet weg dat – uitgedrukt in aantallen – regelingen op basis van eindloon nog vrij frequent voorkomen, zodat werknemers die bij een werkgever komen te werken met een dergelijke regeling in de meeste gevallen duidelijk wel baat kunnen hebben bij waardeoverdracht.

Voorts is waardeoverdracht in Nederland nog van belang als instrument om pensioenuitkeringen na pensionering uit meerdere bronnen tegen te gaan (administratieve eenvoud) en biedt het ook mogelijkheden voor maatwerk als het er om gaat de pensioensituatie beter aan te passen aan de wensen en behoeften van de individuele deelnemer. Hier past voor de volledigheid echter ook bij dat er door de rechthebbende voor kan worden gekozen om in bepaalde situaties juist geen waardeoverdracht te vragen, bijvoorbeeld om financiële risico's beter te spreiden.

De oorspronkelijke doelstelling van het wettelijke recht op waardeoverdracht, namelijk dat met dit instrument op een effectieve wijze het risico van pensioenverlies bij wisseling van baan kan worden tenietgedaan, heeft door de verschillende ontwikkelingen van de afgelopen jaren echter evident aan waarde ingeboet. In de huidige situatie in Nederland levert de wettelijk voorgeschreven gelijke behandeling wat de indexatie van ingegane pensioenen en slapersrechten betreft wellicht al een grotere bijdrage aan het bereiken van de oorspronkelijke doelstelling dan het instrument van waardeoverdracht. Dit laatste geldt in ieder geval voor de categorie werknemers die naar een onderneming gaan met voor de werknemers een pensioenregeling op basis van "middelloon".

Wanneer het voorstel van de Europese Commissie inzake een Portability-richtlijn wordt gezien in het licht van de beoogde doelstelling inzake bevordering van arbeidsmobiliteit binnen de EU, constateert de Stichting van de Arbeid echter dat het zwaartepunt van belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit van werknemers tussen lidstaten vooral ligt op knelpunten in de sfeer van de fiscaliteit. De Stichting betreurt het dan ook dat de onderhavige voorstellen van de Europese Commissie aan deze fiscale knelpunten voor de arbeidsmobiliteit grotendeels voorbijgaan. Een zeer belangrijk aspect in dit verband is het risico dat in het bijzonder de Nederlandse staat loopt bij overdracht van pensioenrechten naar een andere lidstaat, of zelfs bij migratie zonder waardeoverdracht. Dit risico bestaat erin, dat tegenover de verleende fiscale aftrek van pensioenpremies in de opbouwfase geen compensatie wordt geboden voor het verlies aan belastinginkomsten in de uitkeringsfase. Dit veel knellender probleem dan het gebrek aan mogelijkheden voor waardeoverdracht naar pensioenregelingen in andere lidstaten zou

naar het oordeel van de Stichting van de Arbeid eerst tot een bevredigende oplossing moeten worden gebracht.

Een ander belangrijk punt waar de voorgestelde richtlijn in onvoldoende mate aan tegemoetkomt, betreft de materiële reikwijdte van de voorgestelde richtlijn. De voorschriften hebben vooral betrekking op de aanvullende pensioenen in slechts enkele lidstaten en met name die landen waar de aanvullende pensioenen in de z.g. tweede pijler worden gefinancierd op basis van kapitaaldekking. De richtlijn is derhalve niet van toepassing op lidstaten waar de arbeidspensioenen op basis van omslag worden gefinancierd en op landen met z.g. boekreserve-systemen. Dit zou betekenen dat de voorgestelde richtlijn vooral van toepassing wordt op Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Een dergelijke zeer enge reikwijdte wordt door de Stichting van de Arbeid met kracht afgewezen.

De Stichting van de Arbeid is van oordeel dat het zeer problematisch is of gekomen zou kunnen worden tot een bevredigende regeling van internationale waardeoverdracht van pensioenrechten binnen de EU met een zodanig systeem van reken- en fiscale regels dat op actuariële en fiscaal neutrale wijze de waarde van pensioenaanspraken van de ene lidstaat naar de andere lidstaat kan worden overgedragen.

Daar waar binnen Nederland gekozen is voor een systeem waarbij voor de werknemer sprake is van een recht op overdracht van pensioenaanspraken en de financiële afwikkeling per geval voor de betrokken uitvoerders/werkgevers een 'plus' of een 'min' kan opleveren, kan een systeem van waardeoverdracht op Europees niveau niet anders dan uitgaan van de waarde van de pensioenaanspraak die wordt overgedragen. Deze aanspraak wordt eerst berekend op basis van de rekenregels en actuariële grondslagen die van toepassing zijn in de lidstaat van vertrek. Na overdracht van de aldus berekende waarde moet de pensioenaanspraak worden vastgesteld op basis van de rekenregels en actuariële grondslagen die van toepassing zijn in de lidstaat waarnaar is overgedragen. Substantiële verschillen tussen rekenregels en actuariële grondslagen die tussen lidstaten bestaan, zoals het niveau van de marktrente en de levensverwachting, leiden ertoe dat alleen dan tot waardeoverdracht zal worden besloten wanneer voor de desbetreffende werknemer geen 'waardeverlies' ontstaat. Zo is bijvoorbeeld overdracht van een lidstaat met een lage marktrente naar een lidstaat met een hoger renteniveau aantrekkelijk, terwijl waardeoverdracht andersom, onaantrekkelijk zal zijn en daarom niet zal plaatsvinden. Een zelfde voorbeeld is te geven voor lidstaten met een relatief hoge en lidstaten met een lagere levensverwachting.

In afwijking van een waardeoverdrachtsysteem zoals dat in Nederland wettelijk is geregeld, zou waardeoverdracht van pensioenaanspraken tussen EU-lidstaten er derhalve toe kunnen leiden dat de aanspraken van een deelnemer niet alleen hoger of lager kunnen worden als gevolg van verschillen in ambitieniveau tussen de desbetreffende pensioenregelingen (ongeacht of deze zijn gebaseerd op kapitaaldekking, omslagfinanciering of via de balans van ondernemingen worden gefinancierd), maar ook

als gevolg van reële verschillen in rekenregels en actuariële grondslagen die tussen de desbetreffende lidstaten bestaan.

Het zou naar de overtuiging van de Stichting van de Arbeid een verkeerde keuze zijn om aan de complexiteit en problemen van een Europees systeem van waardeoverdracht van pensioenaanspraken het van toepassing zijn van verschillende rekenregels en actuariële grondslagen en de gevolgen daarvan voor de toepassing van waardeoverdracht voorbij te gaan, zoals de Europese Commissie blijkens haar voorstel wel doet. Het voorbijgaan aan de werkelijke problemen lost niets op en leidt tot onevenwichtige situaties binnen de EU. Voorts acht de Stichting het in hoge mate onwaarschijnlijk dat werknemers adequate voorlichting kunnen krijgen over de voor- en nadelen van het overdragen van pensioenaanspraken van de ene lidstaat naar de andere.

In het voorliggende richtlijnvoorstel worden de problemen omzeild door het toekennen van rechten aan deelnemers en wordt zelfs inbreuk gepleegd op de inhoud van arbeidspensioenregelingen in de afzonderlijke lidstaten, waarbij, zoals hiervoor reeds is betoogd, in feite alleen die landen met een op kapitaaldekking gebaseerd stelsel van arbeidspensioenregelingen worden getroffen, zoals Nederland. Dit terwijl het recht op waardeoverdracht in Nederland al sinds meer dan tien jaar bij wet geregeld is. Hierbij komt dat arbeidspensioenregelingen een arbeidsvoorwaardelijk karakter hebben, in die zin dat de sociale partners primair verantwoordelijk zijn voor de inhoud van die regelingen. De Stichting van de Arbeid is van oordeel dat in het bijzonder tegen de inhoudelijke inmenging als voorgesteld in de ontwerprichtlijn door de Nederlandse regering met kracht bezwaar zou moeten aangetekend. De Stichting heeft hierbij in het bijzonder het oog op:

- het formuleren van een minimum normering in het indexatiebeleid (artikel 5, lid 1);
- de indexatie van slapersrechten (artikel 5 lid 2), ook in samenhang met artikel 6 lid 3.

Een op deze wijze ingrijpen in het indexatiebeleid beperkt ook de (bij)sturingsmogelijkheden voor veel Nederlandse pensioenfondsen met defined benefitregelingen.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is de Stichting van de Arbeid van oordeel dat het voorliggende voorstel van de Europese Commissie niet aanvaardbaar is voor Nederland, omdat het niet effectief is voor het bereiken van de aangegeven doelstelling en het voorbij gaat aan de wezenlijke vereisten voor een goed en evenwichtig systeem voor waardeoverdracht, waardoor het een bedreiging vormt in het bijzonder voor die paar pensioenstelsels in de EU die hun tweede-pijler-pensioen hebben gebaseerd op kapitaaldekking, waaronder dat van Nederland. Voorts vormt de ontwerprichtlijn een ernstige bedreiging voor het voor Nederland zeer belangrijke uitgangspunt dat de inhoud van arbeidspensioenregelingen als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbeleid een primaire verantwoordelijkheid is voor de sociale partners. Ten slotte wijst de Stichting

deze concept-richtlijn af vanwege de zeer beperkte materiële reikwijdte en vanwege het feit dat de richtlijn niets doet aan het wegwerken van de fiscale barrières.

De Stichting van de Arbeid realiseert zich dat zij met deze kritische en op onderdelen afwijzende reactie een hard en duidelijk standpunt inneemt. Daarom verzoekt de Stichting van de Arbeid het Kabinet nu reeds in het nader overleg in Brussel het onderhavige kritische standpunt helder neer te leggen en vroegtijdig aan te geven dat indien de richtlijn op een aantal voor Nederland wezenlijke onderdelen niet wordt aangepast, de Nederlandse regering niet zal schromen om zonedig van het vetorecht gebruik te maken. Een aspect waaraan naar het oordeel van de Stichting van de Arbeid door de Nederlandse regering extra aandacht zou moeten worden besteed, is dat bij de verdere procedure volstreekte duidelijkheid wordt verkregen over de implicaties van deze pensioenrichtlijn voor het Nederlandse pensioenstelsel; dit gelet op de ervaringen met eerdere richtlijnen waarvan de gevolgen voor ons pensioenstelsel zijn onderschat.

Opmerkingen bij specifieke bepalingen

1. Ten aanzien van artikel 5 lid 1. waarin is bepaald dat lidstaten ‘shall adopt the measures they deem necessary in order to insure a fair adjustment of dormant pension rights so as to avoid that outgoing workers are penalised’ wordt opgemerkt dat een dergelijk redactie juridische mogelijkheden biedt om het recht op indexatie van slapersrechten af te dwingen. In het geval dit zou slagen, leidt dit via de Nederlandse wettelijke verplichting tot gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden, tot een wettelijk recht op een billijke indexatie van slapers en gepensioneerden. Hoewel ook de Stichting van de Arbeid positief staat tegenover het indexeren van ingegane pensioenen en van slapersrechten, vindt zij het volstrekt onjuist dat hieromtrent van overheidswege rechten worden toegekend. De inhoud van pensioenregelingen, waaronder het indexatiebeleid, is een zaak van de sociale partners en dat dient zo te blijven ook!
2. Ten aanzien van artikel 6 lid 3. merkt de Stichting op dat zij van oordeel is dat het laatste deel van deze bepaling waarin de verplichting voor het ontvangende pensioenfonds is opgenomen om de overgedragen rechten tenminste in stand te houden als slapersrechten in overeenstemming met het bepaalde in artikel 5 lid 1. evenmin acceptabel is. Het komt de Stichting voor dat hier wordt voorgeschreven dat de overgedragen pensioenrechten zich ten minste zodanig dienen te ontwikkelen dat dit niet minder is dan de ontwikkeling van de slapersrechten bij het pensioenfonds waaruit de rechten zijn overgedragen en waarvoor de hiervoor door de Stichting bekritiseerde bepaling van artikel 5. lid 1 van toepassing zou worden. Een andere interpretatie is dat als ondergrens zou gelden de ontwikkeling van de slapersrechten bij het ontvangende pensioenfonds. Dit zou echter – nog afgezien van de administratieve onuitvoerbaarheid van een dergelijke bepaling – een wel

heel merkwaardige strekking zijn, gelet op de doelstelling van het voorkomen van pensioenverlies. Het kan echter ook zo zijn dat de Europese Commissie hierin een argument vindt om het bepaalde in artikel 5 lid 2. nog verder op te tuigen tot een recht op adequate indexatie voor slapers en gepensioneerden, hetgeen zou leiden tot een ernstige bedreiging van het Nederlandse pensioenstelsel.

3. Op grond van artikel 6 lid 4. kunnen er administratiekosten in rekening worden gebracht voor een Europese pensioentransfer. In feite zou dit zelfs geschieden door zowel de oude als de nieuwe pensioenuitvoerder. De Stichting van de Arbeid wijst erop dat dergelijke kosten voor een waardeoverdracht binnen het Nederlandse wettelijke kader niet in rekening mogen worden gebracht. Dat de hoogte van dergelijke administratiekosten volgens de strekking van de bepaling niet onevenredig mag zijn in relatie tot de duur van de periode van deelneming aan de pensioenregeling van waaruit wordt overgedragen, neemt niet het risico weg dat er in sommige gevallen toch relatief hoge kosten in rekening zullen kunnen worden gebracht.
4. Ten aanzien van artikel 9 worden door de Stichting de navolgende opmerkingen gemaakt. In de eerste plaats acht de Stichting de termijn van 1 juli 2008 te kort en ook niet sporen met de 60 maanden uitstel ten opzichte van de datum van 1 juli 2008 voor het moeten voldoen aan de maximumbepaling inzake de periode van vesting (art. 4 sub (d)). De Stichting van de Arbeid vindt het voor de hand liggen om voor het geheel de datum voor de inwerkingtreding niet vroeger te stellen dan op 1 juli 2013. Wat het derde lid betreft merkt de Stichting op dat ook op dit punt de hier geregelde uitzonderingsbepaling voor omslagsystemen in de tweede pijler (bijvoorbeeld Frankrijk) alsmede voor boekreserve-systemen (bijvoorbeeld Duitsland) de doelstelling van een portability-richtlijn ondergraaft. Op deze wijze zal de richtlijn alleen betekenis hebben in slechts enkele lidstaten waaronder Nederland, terwijl het Nederlandse bij wet geregelde systeem voor waardeoverdracht al langer dan een decennium operationeel is. Op een Europese richtlijn met zo'n beperkte scope zit de Europese burger niet te wachten!

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat een afschrift van deze brief wordt gezonden aan de Vaste Tweede Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal alsmede aan het Europees Parlement.

Hoogachtend,

STICHTING VAN DE ARBEID

drs. E.H. Broekema
secretaris