

Openbare consultatiereactie API

Door het kabinet wordt via een internetconsultatie advies gevraagd over de uitwerking van de Algemene Pensioeninstelling (API). Het Verbond van Verzekeraars maakt hiermee graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het consultatiedocument.

Hieronder gaan wij allereerst in op de (mogelijke) rol van de API binnen het Nederlandse pensioenstelsel. Vervolgens geven wij aan welke aandachtspunten wij zien bij verdere uitwerking van de API in wetgeving. Tot slot belichten wij de API in internationaal perspectief.

Nederlands pensioenstelsel

Onze verwachting is dat onder invloed van maatschappelijke en economische ontwikkelingen het Nederlandse pensioenstelsel ook de komende jaren veel besproken en mogelijk verder veranderd zal worden. Het Verbond zou daarom idealiter eerst een meer fundamentele discussie over het stelsel willen voeren en pas daarna over de wijzen van uitvoering die daarbij passen.

Het Verbond onderschrijft het belang van een level playing field. Hiermee is in het consultatiedocument al in belangrijke mate rekening gehouden.

Als toegevoegde waarde van de API voor het Nederlandse stelsel ziet het Verbond een extra keuzemogelijkheid voor werkgevers die te klein zijn om zelf een pensioenfonds op te richten of in stand te houden en die niet onder een (verplichtgesteld) bedrijfstakpensioenfonds vallen. Daarnaast zou het feit dat bij een API ringfencing op regelingsniveau¹ plaatsvindt, verdere standaardisatie en verlaging van uitvoeringskosten kunnen stimuleren. (Te) veel regelingen binnen een API zou in de governance tot moeilijk werkbare situaties kunnen leiden en veel capaciteit vragen van bestuur en belanghebbendenorganen.

Introductie van de API staat wat ons betreft geheel los van de noodzaak invulling te geven aan de wens van de Stichting van de Arbeid (zoals blijkt uit het Uitwerkingmemorandum Pensioenakkoord) en verzekeraars dat “het nieuwe pensioencontract” ook mogelijk gemaakt moet worden voor rechtstreeks verzekerde regelingen. Wetgeving voor uitvoering van “het nieuwe pensioencontract” moet gelijktijdig voor pensioenfondsen en verzekeraars worden vastgesteld. Werkgevers en werknemers worden anders beperkt in hun keuzemogelijkheden, zowel ten aanzien van de invulling van hun pensioencontract als ten aanzien van de uitvoering daarvan.

De komst van de API moet tegelijkertijd aanleiding zijn om in het pensioenlandschap de grenzen tussen de verschillende uitvoeringsvormen scherper af te bakenen. Zo is er met de invoering van de API geen enkele reden meer om vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds toe te staan buiten de drie in artikel 121 Pensioenwet opgenomen situaties.

Rechtsvorm

Het Verbond ondersteunt het voornemen om geen rechtsvormen voor te schrijven en zowel een profit als een not-for-profit doelstelling mogelijk te maken. Terecht wordt in het consultatiedocument opgemerkt dat dit de kans vergroot van een breed aanbod aan pensioenuitvoerders waaruit door werkgever en werknemers kunnen kiezen en zij optimaal kunnen worden bediend. Concurrentie geeft een neerwaartse druk op uitvoeringskosten en een opwaartse op performance.

¹ In het consultatiedocument en onze reactie wordt de term pensioenregeling gebruikt onder de veronderstelling dat de reikwijdte van de betreffende regeling overeenkomt met de reikwijdte van de beoogde solidariteitskring.



Zorgplicht

In het consultatiedocument wordt de suggestie gewekt dat er bij de zorgplicht onderscheid nodig is afhankelijk van de vraag of de API een profit of not-for-profit doelstelling heeft. In elke structuur, ook als er geen sprake is van een kapitaalvennootschap, kunnen er echter (perverse) prikkels richting een bestuur bestaan. Daarom moeten de waarborgen voor elke structuur gelijk zijn.

Gelijk speelveld

Wij onderschrijven nadrukkelijk het belang van een gelijk speelveld met andere pensioenuitvoerders. Hiertoe en vanwege de complexiteit van de bedrijfsvoering in verband met de uitvoering van meerdere pensioenregelingen is een vergunningplicht voor een API van belang.

Wij staan achter het voorstel om de vergunningplicht zowel te laten gelden voor nieuw op te richten pensioenfondsen als bij een omvorming van een bestaand pensioenfonds in een API. Om marktverstoring te voorkomen hechten wij er ook aan dat bij omvorming tot een API nadere eisen worden gesteld aan collectieve waardeoverdracht. De API is in het consultatiedocument namelijk een species van het genus pensioenfonds. Een pensioenfonds heeft als going concern daarmee een gunstiger uitgangspositie dan een niet-pensioenfonds. De norm bij de introductie van een nieuwe pensioenuitvoerder moet zijn dat de marktverhoudingen tussen pensioenfondsen, verzekeraars en PPI's niet verder worden aangetast. Voor een aan één onderneming gebonden pensioenfonds spelen de marktverhoudingen feitelijk niet. Voor een vrijwillig bedrijfstakpensioenfonds speelt dit wel. Vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen zullen in een consoliderende markt, net als PPI's en verzekeraars, een behoefte hebben hun marktaandeel te vergroten. Bij een omzetting van het pensioenfonds in een API heeft een bedrijfstakpensioenfonds het voordeel boven een verzekeraar dat klanten niet bedrijf na bedrijf met een collectieve waardeoverdracht naar de API hoeven te worden overgedragen.

Normaal gesproken moet een pensioenfonds verbonden zijn aan een onderneming of een bedrijfstak en heeft deze tot doel de pensioenregeling van de werknemers van deze onderneming of bedrijfstak uit te voeren. Omdat nadrukkelijk in het consultatiedocument wordt gesteld dat verzekeraars een API kunnen oprichten, gaan wij ervan uit dat voornoemde bepaling over deelname van de eigen werknemers niet op de API van toepassing is.

Ringfencing

De voorgestelde ringfencing vinden wij logisch en moet een voorwaarde zijn. Door verplichte ringfencing wordt de API onderscheidend ten opzichte van bestaande uitvoeringsvormen. In dit verband merken wij op dat wij onder "een zelfde pensioenregeling" verstaan dat op alle deelnemers binnen de pensioenregeling een identiek pensioenreglement van toepassing is. Dit betekent dat meerdere werkgevers met dezelfde pensioenregeling tot een solidaire kring kunnen toetreden.

Governance

De governance-eisen (medezeggenschap en verantwoording) per afgescheiden pensioenvermogen moeten volgens ons los worden gezien van het gegeven of de API een bestuur heeft dat bestaat uit sociale partners of een bestuur dat bestaat uit professionals. Ten onrechte wordt in het consultatiedocument de suggestie gewekt dat sociale partners in besturen deelbelangen mogen behartigen. In alle gevallen, dus ook als niet is gekozen voor een onafhankelijk bestuursmodel, geldt immers dat alle bestuurders de belangen van alle belanghebbenden moeten afwegen en behartigen (artikel 105, lid 2 PW).

Onderscheid in eisen voor een belanghebbendenorgaan afhankelijk van de bloedgroep van bestuursleden vinden wij dan ook niet logisch en onwenselijk; zowel vanuit deelnemersperspectief als gezien vanuit een gelijk speelveld voor pensioenuitvoerders. Het



vraagt overigens aandacht dat een structuur met meerdere belanghebbendenorganen zorgt voor extra complexiteit.

Wij onderschrijven dat aan bestuurders van een API zwaardere geschiktheidseisen moeten worden gesteld dan bij een pensioenfonds dat één financieel geheel vormt. Bij de uitwerking van de API in wetgeving zal scherper gededuid moeten worden hoe de verdeling van aansprakelijkheid tussen het bestuur, de raad van toezicht en de belanghebbendenorganen van de API is verdeeld.

Mededinging

De API, zoals vormgegeven door het kabinet, gaat zich op de vrije pensioenmarkt begeven. Door het loslaten van de domeinafbakening treedt de API in directe concurrentie met levensverzekeraars, PPI's, ondernemingspensioenfondsen en vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen. Daarom zijn de mededingingsregels van toepassing. Wij gaan ervan uit dat onder de voorgestelde constructie:

- Een API wordt aangemerkt als onderneming, zoals bepaald in de Mededingingswet en het EU Verdrag. Eveneens zijn de regels over het gedrag van ondernemingen en ondernemersverenigingen, zoals bepaald in de Mededingingswet en het EU Verdrag, van toepassing op de API.
- Een API niet valt onder de uitzonderingspositie voor diensten van algemeen economisch belang. Dit aangezien een API niet een verplichtgestelde regeling kan uitvoeren, zoals een bedrijfstak- of beroepspensioenfonds. Dit ligt in lijn met eerdere Europese rechtspraak.

Het is van belang dat het kabinet bij de verdere uitwerking van de API de mededingingsrechtelijke positie van een API expliciet benoemt, zowel indien deze in een non-profit sfeer als in een profit sfeer opereert.

Europeesrechtelijke implicaties

Voor de vraag of verzekeraars onder gelijke condities als pensioenfondsen een API kunnen oprichten, moet door het kabinet nader worden bezien hoe de relevante Europese richtlijnen zich verhouden tot de API en de verzekeraar en wat dit voor een (materiële) gevolgen heeft voor een gelijk speelveld.

- Voor een gelijk speelveld tussen pensioenfondsen en verzekeraars is het een voorwaarde dat een API (voor zover het Nederlandse pensioenregelingen uitvoert) onder het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen (ftk) valt; ook als de API binnen de verzekeringsgroep wordt geplaatst. Op dit moment is het zo dat indien een API, opgericht door een verzekeraar, deel uitmaakt van de verzekeringsgroep, zodra Solvency II (richtlijn 2009/138/EG) van kracht wordt, het groepstoezicht van Solvency II ook van toepassing zal zijn. Elke entiteit van een financiële groep, dus ook de API, wordt meegenomen bij het groepstoezicht van Solvency II.
- Het is van belang dat het kabinet zekerheid verkrijgt dat een API van een verzekeraar pensioenen kan uitvoeren onder het IORP/ftk-regime; indien de pensioenactiviteiten binnen het levensverzekeringsbedrijf onder het regime van Solvency (II) vallen. In Nederland wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4 van de pensioenfondsenrichtlijn, de IORP-richtlijn (2003/41/EG) biedt. Dit artikel geeft lidstaten de mogelijkheid om de prudentiële eisen van de IORP-richtlijn ook op de pensioenactiviteiten van levensverzekeraars toe te passen. Bij gebruikmaking van artikel 4 kan de Europese Commissie een bezwaar zien in de toepassing van beide regimes, Solvency II en IORP binnen verschillende entiteiten van de verzekeringsgroep. Door toepassing van het ftk/IORP regime op API niveau en het toepassen van het Solvency II regime op verzekeringsgroepniveau lijkt een vergelijkbare situatie te ontstaan.

Het is hierdoor van belang om voor de Nederlandse situatie zekerheid te krijgen dat de Europese Commissie geen bezwaar ziet in de toepassing van beide regimes zoals eerder beschreven.



- Als wij kijken naar de FiCo-richtlijn (2011/98/EU), dan kan er sprake zijn van een verschil in toezicht tussen pensioenfondsen die gaan samenvoegen en een API van een verzekeraar. IORP's (pensioenfondsen en dus ook API's) vallen nu niet onder het aanvullende toezicht op financiële conglomeraten; de FiCo-richtlijn. Verzekeraars en banken vallen wel onder de FiCo-richtlijn, indien er sprake is van een financieel conglomeraat van een bepaalde omvang.

Advisering van werkgevers

Het Verbond vindt voldoen aan de Wft-deskundigheideisen, die per 1 januari 2014 van kracht zijn, van groot belang om een deskundig advies aan de werkgever te kunnen garanderen. De deskundigheidseisen uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) moeten ook van toepassing worden op pensioenadviseurs die worden betrokken bij API's en vrijwillige bedrijfstakpensioenfondsen. Een API opereert immers in de vrije markt en is dus een optie die Wft-adviseurs serieus zullen moeten onderzoeken.

Internationale markt

Op de internationale markt ziet het Verbond op dit moment geen toegevoegde waarde voor de API. Volgens het consultatiedocument maakt de API het mogelijk om vanuit Nederland (ook) buitenlandse pensioenregelingen uit te voeren. De Europese pensioenmarkt is echter een lappendeken van uiteenlopende stelsels met eigen karakteristieken. Nederlandse verzekeraars zijn succesvol op pensioenmarkten in andere Europese lidstaten, vooral in Oost-Europa. Zij bedienen deze markten echter niet direct vanuit Nederland, maar vanuit ondernemingen in het betreffende land. Het aandeel van 'crossborder' dienstverlening is uiterst beperkt. Grensoverschrijdende dienstverlening wordt namelijk vooral bemoeilijkt doordat er tussen de lidstaten grote verschillen bestaan op het gebied van contractenrecht, de regels van algemeen belang, fiscaliteit en sociale zekerheids- en arbeidswetgeving. Zonder het wegnemen van deze obstakels is er volgens het Verbond geen reden aan te nemen dat de API internationaal gezien een grotere rol zal spelen dan nu de premiepensioeninstelling (PPI), of bijvoorbeeld het Belgische organisme voor de financiering van pensioenen (OFP). Daarnaast komen in de Europese lidstaten voornamelijk *defined contribution* (DC) regelingen voor. Voor het uitvoeren van een DC-regeling is de invoering van de API niet noodzakelijk. Inmiddels is bekend dat ondanks de internationale ambities, de PPI vrijwel uitsluitend functioneert op de binnenlandse markt. Wij achten de kans groter dat buitenlandse financiële instellingen de API benutten om op de Nederlandse markt actief te worden dan dat de API voor Nederlandse pensioenuitvoerders grensoverschrijdende dienstverlening vergemakkelijkt.

Tot slot merken wij op dat deze consultatiereactie openbaar mag worden gemaakt.