

Consultatiedocument API Reactie Robeco

April 2013

1. Consultatie API – Reactie Robeco

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om te reageren op uw Consultatiedocument API, zoals gepubliceerd op 28 februari jl. door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Financiën.

Wij waarderen het zeer dat de wetgever de mogelijkheid biedt om via een publieke consultatie alle belanghebbenden in een vroeg stadium op de hoogte te stellen van de plannen met betrekking tot de introductie van de API en actief te verzoeken om commentaar en het aanreiken van eventueel alternatieven.

Robeco is op diverse wijzen nauw betrokken bij de Nederlandse pensioensector. Robeco is actief als institutioneel vermogensbeheerder van pensioengelden, in Nederland en internationaal, als pensioendienstverlener voor DC regelingen (sinds 1986) en als Premiepensioeninstelling (St. PPI Robeco, sinds medio 2011). Wij bieden pensioenoplossingen aan pensioenfondsen, sociale partners en (internationale) werkgevers. De onderstaande inbreng is dan ook gebaseerd op onze inzichten in de behoeften van deze marktpartijen en onze praktijkervaring in het realiseren van concrete pensioenoplossingen.

Wij focussen in deze reactie vooral op de internationale aspecten van de voorgestelde API en op relatie tussen de API en de PPI. Wij zullen slechts zijdelings ingaan op de API aspecten die samenhangen met binnenlandse, Nederlandse, pensioensector.

Samenvattend

Naar ons inzicht biedt de API belangrijke toegevoegde waarde voor de binnenlandse, Nederlandse pensioensector. De API biedt aantrekkelijke mogelijkheden om de beoogde consolidatie- en professionaliseringsslag in de Nederlandse pensioensector versneld en efficiënt tot stand te brengen.

Wij hebben waardering voor de inspanningen van de wetgever om een oplossing te ontwikkelen, zodat de API ook kan functioneren als een pensioeninstelling voor het beheer van buitenlandse pensioenregelingen. Wij zijn echter van mening, dat de oplossing in de praktijk onvoldoende gaat functioneren en **de API ons inziens onvoldoende kan “concurreren” met andere IORP vehikels die in andere EU lidstaten voorhanden zijn.** Met name de voorgestelde aanpassingen en het maatwerk dat noodzakelijk is met betrekking tot de FTK financieringsvereisten zijn hieraan debet.

Ons voorstel is de **PPI meer pro-actief te positioneren als de Nederlandse pensioeninstelling die geschikt is om buitenlandse pensioenregelingen te beheren.** Dit vergt wel dat de bestaande “grijze gebieden”

met betrekking tot de reikwijdte van de PPI worden opgehelderd en een 'level-playing-field' tussen de risicodragende API/Pensioenfondsen en niet-risicodragende PPI wordt gerealiseerd.

De API voor de binnenlandse pensioensector

Duidelijke toegevoegde waarde

Naar ons inzicht biedt de API een potentieel belangrijke toegevoegde waarde voor de binnenlandse pensioensector. De API biedt aantrekkelijke mogelijkheden om de gewenste consolidatie- en professionaliseringsslag in de Nederlandse pensioensector versneld en efficiënt tot stand te brengen. Wij zien de voorstellen voor de API in dit kader als een doorontwikkelde Multi-OPf.

Door meer marktwerking (de API kan immers door "een ieder" worden opgericht) ontstaat meer keuzevrijheid voor sociale partners. De marktwerking leidt ook tot meer innovatie en meer focus op dienstverlening, met meer oog voor klantbehoeften. De API zal hierdoor de veranderingsgezindheid en slagkracht van de Nederlandse pensioensector vergroten. De flexibiliteit voor belanghebbenden wordt vergroot.

In de API kunnen meerdere ondernemingen samengaan, niet gehinderd door beperkingen volgend uit het behoren tot een bepaalde onderneming of bepaalde bedrijfstak (domeinafbakening) – voor zover geen verplichte deelname in verplicht Bpf van toepassing is. Dat maakt schaalvoordelen en lagere uitvoeringskosten voor meerdere ondernemingen bereikbaar. Tevens vermindert aansluiting bij een API de "hassle", de nalevingskosten, die sociale partners vaak ervaren bij het aanbieden van een pensioenregeling voor hun werknemers.

De API zal ook door financiële dienstverleners kunnen worden opgericht (de zogenaamde open-end IORP). Dit uitvoeringsmodel sluit aan bij het uitvoeringsmodel dat in vele onze omringende landen gemeengoed is en aldaar succesvol is gebleken. De marktwerking en vergrote keuzemogelijkheden voor sociale partners zijn in deze landen een kernelement in het pensioenstelsel. Als voorbeelden gelden bijvoorbeeld het Duitse PensionFonds en -Kasse, Zwitserse PensionFonds, Belgische OFP en de Luxemburgse ASSEP.

Deze vernieuwing zal bijdragen aan de toekomstbestendigheid van ons pensioenstelsel.

Bedrijfstakpensioenfondsen

Voor wat betreft het uitsluiten van de verplicht gestelde Bedrijfstakpensioenfondsen van de mogelijkheid tot omvorming tot een API, denken wij de overwegingen te begrijpen. Het wel aansluiten van de BPF-en op API zou de – toch al smalle - juridische basis voor de grote verplichtstelling verder kunnen verzwakken. Ook zou de rol van de sociale partners in de Nederlandse pensioensector ingrijpend kunnen veranderen. Tegen deze achtergrond hebben wij begrip voor deze aanpak.

Op middellangere termijn zien wij echter een groeiend belang – tegen bv. de achtergrond van de Europese pensioenrichtlijn en bijbehorende vrije marktgedachte - om de Nederlandse grote verplichtstelling tegen het licht te houden. Een eventuele uitspraak van het Europese Hof van Justitie zou drastische veranderingen in de Nederlandse pensioensector kunnen afdwingen.

Alternatief 1: Door de API pro-actief te positioneren als een nieuw uitvoeringsmodel om schaalvoordelen, operationele efficiency en solidariteit te realiseren kan ons inziens tijdig en naar eigen, Nederlandse, inzichten worden voorgesorteerd op deze mogelijke ontwikkeling, voortvloeiend uit de EU interne vrije pensioenmarkt. De grote verplichtstelling – een groot goed voor de Nederlandse pensioensector - zou

daarbij behouden kunnen blijven door deze te verhangen van een verplichtstelling aan het fonds (het bedrijfstakpensioenfonds), naar een verplichtstelling aan de regeling. Deze bedrijfstakregeling kan dan naar vrije keuze van de sociale partners in de betreffende bedrijfstak en in lijn met Europese wetgeving en het vrije markt gedachtegoed worden ondergebracht bij de meest wenselijke pensioeninstelling (pensioenfonds API, PPI, buitenlandse IORP of eventueel verzekeraar).

De API in internationaal perspectief

Wij hebben waardering voor de inspanningen van de wetgever om een oplossing te ontwikkelen, zodat de API ook kan functioneren als een pensioeninstelling voor het beheer van buitenlandse pensioenregelingen. Wij zijn echter van mening, dat de oplossing in de praktijk onvoldoende kan functioneren en de API daarmee niet kan “concurreren” met andere IORP vehikels die in andere EU lidstaten voorhanden zijn.

FTK en PFG

Het wezenlijke onderscheid tussen een API en een PPI is gelegen in het al dan niet “risicodragend zijn”. In de Europese context wordt dit aangeduid als het al dan niet zijn van een “Art 17 IORP”.

Een API is een Art 17 IORP. Gelijk aan een pensioenfonds (en verzekeraar), mag een API zowel biometrische risico's in de boeken nemen (bijv. langlevens risico dekken in een levenslange lijfrente-uitkering, nabestaanden en arbeidsongeschiktheid risico's dekken in de opbouwfase van pensioen) als financiële garanties afgeven (bijv. minimum rendementsgaranties afgeven in DB en DC regelingen). Een PPI is een non-Art 17 IORP en neemt geen risico's in haar eigen boeken. Een PPI biedt wel pensioenregelingen aan waarin deze biometrische en financiële risico's zijn afgedekt. Het risico wordt daarbij door een verzekeraar, pensioenfonds of andere risicodragers gedragen.

Aangezien de API een risicodragende financiële instelling is, valt de API onder het Nederlandse FTK en onder de PFG vereisten. De API kent aldus strikte financierings- (uit oogpunt van vorming van voldoende technische voorzieningen en solvabiliteit ter dekking van de gedane toezeggingen) en governance vereisten (uit oogpunt van het delicate verdelingsvraagstuk dat voortvloeit uit de typisch Nederlandse, impliciete DB regelingen). In internationaal perspectief zijn deze FTK eisen echter relatief strikt (niet hoog, wel rigide) en de PFG eisen relatief omvangrijk (met name de rol van sociale partners in bestuur en veelheid aan verplichte gremia).

De wetgever heeft getracht zowel de FTK eisen als de PFG eisen te versoepelen indien de API buitenlandse regelingen beheert. Een deel van de API kent daarmee andere FTK en PFG eisen, dan het deel van de API dat de Nederlandse regeling beheert (ring-fencing). DNB is bevoegd om een afwijkende disconteringsvoet, bufferhoogte en zekerheidsmaatstaf toe te passen en PFG-eisen grotendeels te “waiven” indien de API buitenlandse regelingen beheert. Voor elke buitenlandse regeling andere vereisten.

Wij zien een aantal nadelen van deze aanpak:

- De maatwerk FTK-eisen vergen veel resources:
Elke API die in Nederland tot stand komt én elke buitenlandse regeling die aan een API wordt toegevoegd vergt uitvoerig aandacht van toezichthouder DNB. Nauw overleg is vereist tussen DNB en haar buitenlandse collega-toezichthouder, met het API Bestuur en met de desbetreffende buitenlandse sociale partners (cq ondernemingen) die de regeling in de API willen onderbrengen. Voor elke casus dient DNB te onderzoeken hoe het financierings- en governance re-

gime in het land van herkomst van de regeling is vormgegeven en welke elementen hiervan in de Nederlandse API worden overgenomen. Wij voorzien dat de Nederlandse toezichthouder thans onvoldoende is geëquipeerd voor deze aanpak (kennis, resources) en de uitvoering van deze taak een veelheid aan extra arbeidsplaatsen en kosten zal vergen (leidend tot hogere uitvoeringskosten en lagere pensioenuitkeringen);

- Onzekerheid voor sociale partners en marktpartijen:
De betrokken sociale partners (cq ondernemingen) zijn niet gediend met de onzekerheid over de wettelijke vereisten en de grote discretionaire bevoegdheid van de Nederlandse toezichthouder. Buitenlandse IORPs zijn meer transparant en bieden beter ex-ante inzicht in de wettelijke vereisten en financieringskosten. Tevens zal de doorlooptijd voor goedkeuring van een API transactie door het gevestigde maatwerk naar verwachting langer zijn dan in buitenland gangbaar;
- FTK te complex:
Het API financieringskader wordt complex. Zeker in vergelijking met buitenlandse IORP vehikels;
- Regulatory arbitrage:
Het level-playing field tussen API-FTK, het OPF-FTK, S2 voor verzekeraars, en de financieringsvereisten van buitenlandse IORPs luistert nauw om ongewenste regulatory arbitrage te voorkomen. Maatwerk voor de API en in Nederland vertroebelt dit level-playing field;
- Niet alle zekerheidsmechanismen betrokken:
De voorstellen voor aanpassing van het FTK behelzen het rekening houden met eventuele buitenlandse "sponsor covenants". Niet alle vormen van "sponsor covenants" worden echter gehonoreerd. Tevens worden andere zekerheidsmechanismen – die in de garantstelling en financiering van buitenlandse pensioentoezeggingen worden gebruikt – niet meegenomen, bijvoorbeeld een nationaal garantiestelsel of achtergestelde leningen. Dit kan ertoe leiden dat het eventuele maatwerk vanuit DNB in de praktijk onvoldoende kan blijken te zijn.

Deze dilemma's en nadelige effecten bestonden reeds bij eerdere pogingen voor de introductie van de API, waarbij uit pragmatische overwegingen destijds is gekozen voor de introductie van de PPI. De PPI is immers niet-*risicodragend*, valt daarmee niet onder het FTK en (grotendeels) niet onder PFG. De situatie en uitdaging is onveranderd. Naar ons inzicht is het introduceren van een aantrekkelijke *risicodragende* Nederlandse pensioeninstelling dan ook niet mogelijk zolang (1) het Nederlandse FTK meer flexibel wordt en meer aansluit op internationale practices, óók voor Nederlandse pensioenregelingen en/of (2) het Europese raamwerk voor de financiering van pensioeninstellingen (IORP2) eventueel tot stand komt.

Wij voorzien, dat de API-Internationaal slechts voor enkele leidende partijen zal zijn weggelegd. Enkele grote Nederlandse ondernemingspensioenfondsen en financiële aanbieders, die in staat zijn de grote investering ten behoeve van de API oprichting- en omvangrijke nalevingskosten te financieren. De API zal naar onze inschatting niet breed toepasbaar zijn voor een internationale doorsteek voor sociale partners en niet voor alle partijen in de private sector bereikbaar. Wij zien dit als een onwenselijke situatie.

De API zal naar verwachting niet door buitenlandse sociale partners worden verkozen. Het vestigen van een Europees pensioenfonds buiten Nederland blijft voor hen naar verwachting dan ook een meer aantrekkelijke optie.

Home host country

Naast bovenstaande praktische uitdagingen, willen wij ook signaleren dat de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van het FTK indruisen tegen het Europese gedachtegoed.

Het scharen van prudentiële (FTK) eisen onder de host country Social and Labour Law requirements, druist in tegen het Europese home-host gedachtegoed en mutual recognition principe. Het doorbreekt de

duidelijke scheiding die wordt nagestreefd in bijvoorbeeld Basel3, Solvency2 als IORP2, waarbij de home country verantwoordelijk is voor het wetgevend kader dat aangrijpt op de pensioeninstelling en de host country aangrijpt op de pensioenregeling. De nagestreefde Nederlandse aanpak lijkt haaks te staan op het langjarige proces richting de totstandkoming van een efficiënte en vrije interne Europese markt voor (pensioen)instellingen en door hen aangeboden efficiënte grensoverschrijdende oplossingen voor het bedrijfsleven .

De voorgestelde aanpak zal tevens er toe leiden, dat andere EU lidstaten ook zoveel mogelijk hun typische "host country" vereisten willen exporteren over de grens, in navolging van Nederland. Gelijke monniken, gelijke kappen. Dit proces werkt contra-productief in het reeds vele jaren geleden ingezette proces naar geleidelijke convergentie van de wettelijke eisen die gelden voor EU pensioeninstellingen, die vrijelijk in de Europese ruimte naast elkaar opereren.

Indien Nederland ijvert voor het scharen van de prudentiële (FTK) eisen (en governance vereisten) onder de Nederlandse host country Social and Labour Law requirements, zal dit model in de gehele EU van toepassing dienen te worden verklaard en goedkeuring (dan wel afstemming) vergen van de EU lidstaten, alvorens te kunnen worden toegepast in de praktijk. Dit kan de invoering van de API aanmerkelijk vertragen.

Alternatief 2: Ons voorstel is de complexe, internationale elementen (met name aangrijpend op de aanpassingen in het FTK en PFG) uit de API te schrappen en de API vooral te positioneren als een doorontwikkelde MoPf en als waardevolle oplossing voor de binnenlandse, Nederlandse pensioensector om de consolidatie- en professionaliseringslag versneld te realiseren.

PPI – PremiePensioeninstelling

Alternatief 3: ons voorstel is de PPI (meer) actief te positioneren als de Nederlandse pensioeninstelling die geschikt is om buitenlandse pensioenregelingen te beheren.

Wij zien behoefte in de sector aan enerzijds een allround *risicodragende* API -gericht op de binnenlandse Nederlandse pensioensector en consolidatieslag die daarin plaatsvindt- en anderzijds een "lean", transparante en flexibele *niet-risicodragende* PPI toegespitst op het beheer van pensioenregelingen waarbij het risico niet rust op de uitvoerder en op internationale pensioenoplossingen.

Marktbehoefte

Wij zien als Robeco in de markt een groeiende vraag naar grensoverschrijdende pensioenoplossingen. Werknemers zijn op zoek naar een "meeneembaar" en vooral begrijpelijk pensioen tegen de achtergrond van toenemende arbeidsmobiliteit in de EU. Werkgevers zijn op zoek naar efficiënte grensoverschrijdende pensioenuitvoering, waarbij zij meer in control zijn n.a.v. IFRS, solvabiliteit en compliance wetgeving, risicomangement en uit oogpunt van schaalvoordelen in de operationele uitvoering. De EU is pro-actief in het faciliteren van deze trend, via het doorontwikkelen van de Europese pensioenrichtlijn en via actieve ondersteuning van marktpartijen door EIOPA.

Nederland kan als pensioenland daar actief op inspringen. Onze reputatie als pensioenland en onze uitgebreide pensioenervaring geeft hierin een aanwijsbare voorsprong. De eerste grensoverschrijdende IORPs zijn met Nederlandse kennis tot stand gekomen. Nederlandse werkgevers zijn actief betrokken bij de first mover IORPs. Als Robeco worden wij benaderd door uiteenlopende Nederlandse ondernemingen

– groot en klein- die zich oriënteren op een Europees pensioenfonds, contact zoeken met de first-movers en door consultants, die zich bekwamen in deze materie.

PPI grijze gebieden ophelderen

De PPI is perfect geëquipeerd om pensioenregelingen uit te voeren waarbij het risico niet op de instelling zelf rust (maar bij een derde partij, te weten een risk carrier, de werkgever of de deelnemer). Dit is – in tegenstelling tot de Nederlandse sector - een algemeen gangbaar uitvoeringsmodel in het buitenland (non-Art 17 IORP).

Het sturen op de PPI voor internationale regelingen (i.p.v. op API) sluit ook aan op de internationale trend richting premieregelingen. Het inrichten van een complexe API (voor DB regelingen) is met het oog op verwachte toekomstige ontwikkelingen ook uit dit laatste oogpunt ons inziens niet geheel zinvol.

Het meer actief positioneren van de PPI in de internationale context vergt echter opheldering van een aantal “grijze gebieden” ten aanzien van de PPI. Een eenduidige interpretatie van het wetgevend kader – en de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever - is wenselijk denken wij. Eventuele anomalieën in gerelateerde wetgeving zouden geëvalueerd moeten worden om deze regelgeving beter te laten aansluiten op de PPI-Wft wetgeving, die leidend is voor vormgeving en reikwijdte van PPI pensioeninstelling (waarbij wij volledig ondersteunen dat de Pw leidend is voor wat betreft de inhoud van de Nederlandse pensioenregeling).

Wij zien de volgende concrete aandachtspunten:

- I. Niet-risico dragend: De Wft beperkt de reikwijdte van de PPI expliciet door het dragen van biometrische risico's uit te sluiten. In de praktijk wordt deze definitie vaak ruimer geïnterpreteerd. Er wordt vanuit gegaan, dat de PPI ook geen financiële risico's (bijvoorbeeld volgend uit minimum rendement garanties) mag dragen;
- II. Soort regeling: De Wft staat het de PPI toe om “premieregelingen en andere pensioenregelingen” te beheren, mits het risico niet wordt gedragen door de PPI. In de praktijk wordt deze definitie vaak enger geïnterpreteerd. Er wordt vanuit gegaan, dat de PPI alleen “DC regelingen” mag beheren;
- III. Opbouw/Uitkeringsfase: De Wft beperkt de reikwijdte van de PPI ten aanzien van dit punt expliciet niet. In de praktijk wordt vaak verondersteld, dat de PPI alleen actief mag zijn in de opbouwfase en verplicht is het opgebouwde vermogen over te dragen bij het ingaan van pensioendatum;
- IV. Risk carrier: De Wft beperkt de reikwijdte van de PPI niet voor wat betreft aan welke risk carrier -in geval van langlevens risico in geval van overdracht van het opgebouwde vermogen -dient te worden overgedragen op pensioendatum. In de praktijk lijkt de interpretatie te zijn, dat dit naar een verzekeraar dient te worden overgedragen;
- V. Grensoverschrijdende activiteit: De Europese pensioenrichtlijn laat ruimte voor een drietal interpretaties met betrekking tot grensoverschrijdende activiteiten, waarbij nader EIOPA onderzoek wijst op een duidelijke voorkeur: “the origin of the scheme” oftewel “het toepasselijk sociaal- en arbeidsrecht” is leidend (dus niet de locatie van plan sponsor danwel de individuele deelnemer). In de Nederlandse wetgeving bestaat geen eenduidige interpretatie; de leidende Wft PPI wetgeving is eenduidig en sluit aan op bovenstaande, de Pw laat ruimte voor interpretatieverschillen;
- VI. Ook DGA / ZZPers: De PPI is goed geëquipeerd om pensioenvoorziening voor ZZPers en DGAers te verzorgen. Vanuit de Europese pensioenrichtlijn past deze doelgroep ook expliciet tot de reikwijdte van IORPs. In de Nederlandse wetgeving wordt deze mogelijkheid niet toegepast (ZZP-ers) respectievelijk bestaat geen eenduidige interpretatie (DGA-ers).

Wij zien op korte termijn concrete klantbehoefte, inspelend op de ruime reikwijdte van de PPI. Wij zouden dan ook graag met u in overleg treden over deze "grijze gebieden". Het verhelderen (en eventueel verruimen) van de reikwijdte van de PPI zal deze pensioeninstelling meer aantrekkelijk maken als Nederlandse pensioeninstelling en de toekomstbestendigheid van het Nederlandse pensioenstelsel ten goede komen.

Mocht u naar aanleiding van deze reactie behoefte hebben aan een nadere toelichting, dan kunt u daarvoor contact opnemen met:

- Jacqueline Lommen (tel: 010-2241283 / 06- 11317279, e-mail: j.lommen@robeco.nl) of
- Robert Slange (tel: 010-2243088 / 06-12049079, e-mail: r.slange@robeco.nl).

Met vriendelijke groet,

Robeco Groep N.V.

Roderick Munsters