

# De Algemene Pensioeninstelling: oplossing voor alle kwalen?

Het Nederlandse kabinet en de pensioenwereld verwachten veel van de nieuw te vormen Algemene Pensioeninstelling. De hoop is dat de API het paspoort wordt waarmee Europees pensioengeld ongehinderd ons land in kan stromen. Hoogleraar en AEGON-directeur Herman Kappelle legt uit wat de API is en welke verwachtingen de beleidsmakers ervan hebben. Hij constateert dat grensoverschrijdend pensioenverkeer al lang mogelijk is. De vraag is waarom het zo moeilijk van de grond komt.

Door Herman M. Kappelle

In de zin van de IORP-richtlijn (zie kader) zijn alle in Nederland gevestigde pensioenfondsen een instelling voor de bedrijfspensioenvoorzieningen. Pensioenverzekeraars in Nederland zijn dat niet; zij vallen niet onder de IORP, maar onder de Levenrichtlijn. Op basis daarvan is grensoverschrijdend handelen binnen Europa overigens al geruime tijd mogelijk en toegestaan.

Hoewel pensioenfondsen een instelling in de zin van de IORP-richtlijn zijn en voldoen aan de eisen van deze richtlijn, kunnen ze volgens het kabinet de concurrentie met buitenlandse IORP-instellingen onvoldoende aan. Dat komt omdat Nederland in haar nationale wetgeving zwaardere eisen aan pensioenfondsen stelt dan waartoe de richtlijn noopt. Zo gelden in ons land onder meer de taak- en domeinafbakening en het verbod op ringfencing.

Taakafbakening wil zeggen dat een pensioenfonds uitsluitend pensioenen in de tweede pijler mag uitvoeren. Domeinafbakening wil zeggen dat een pensioenfonds alleen pensioenregelingen mag uitvoeren ten behoeve van de eigen onderneming (OPF) dan wel de eigen bedrijfstak (BPF). Het verbod op ringfencing betekent dat de financiële boekhouding niet per afzonderlijke werkgever mag worden ingericht, maar dat er sprake moet zijn van één financieel geheel voor alle door het pensioenfonds uitgevoerde pensioenregelingen.

Daarnaast zijn de regels voor financieel toezicht en bestuurstoezicht op pensioenfondsen en verzekeraars in Nederland strenger. Talrijke landen in Europa hebben de veel minder vergaande voorschriften in de IORP-richtlijn geïmplementeerd zonder dergelijke aanvullende eisen te stellen.

De API moet volgens de Nederlandse regering een vehikel zijn dat de ruimte in de IORP-richtlijn volledig kan benutten, waar pensioenfondsen dat dus niet kunnen. De API kan gebruikmaken van de ruimere productafbakening van de richtlijn. Een IORP mag ook een uitkering ineens of een tijdelijke periodieke uitkering doen. Verder zal voor de API niet de eis van één financieel geheel hoeven te gelden.

## Uitgangspunten voor de introductie

De regering heeft in de zogenoemde hoofdlijnennotitie van 21 december 2007 de volgende belangrijke uitgangspunten geformuleerd voor de introductie van de API:

- Concurrentie met buitenlandse instelling
  - De doelstelling voor de introductie van de API is dat deze binnen de kaders van de IORP-richtlijn moet kunnen concurreren met buitenlandse instellingen.
- Toepassing Nederlandse toezichtwetgeving

Een ander uitgangspunt is dat de API niet mag leiden tot toezichtsarbitrage. Er dient met andere woorden te worden voorkomen dat de eisen van de Nederlandse wet- en regelgeving op oneigenlijke gronden kunnen worden omzeild. Deze eisen blijven onverkort op de API van toepassing, net als het financieel toezicht door de Nederlandsche Bank en het gedragstoezicht door de Autoriteit Financiële Markten.

- Handhaving verplichtstelling

De huidige praktijk van de verplichte deelneming in een pensioenfonds zal thans niet worden gewijzigd.

## De API en de IORP

De Algemene Pensioeninstelling (API) is gebaseerd op de IORP-richtlijn (Europese richtlijn betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen). De API is echter niet als zodanig in de richtlijn gedefinieerd. Onder een IORP, in het Nederlands een "instelling voor bedrijfspensioenvoorziening", wordt in de richtlijn verstaan "een op basis van kapitalisatie gefinancierde instelling, ongeacht de rechtsvorm, die onafhankelijk van enige bijdragende onderneming of bedrijfstak is opgericht met als doel het verstrekken van arbeidsgerelateerde pensioenuitkeringen op basis van een als volgt gesloten overeenkomst of contract:

- individueel of collectief tussen de werkgever(s) en de werknemer(s) of hun respectievelijke vertegenwoordigers, of
- met zelfstandigen, overeenkomstig de wetgeving van de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst, en die hiermee rechtstreeks verband houdende werkzaamheden verricht".



### Eerst de PPI dan de API

Inmiddels is besloten om de invoering te faseren. In eerste instantie komt er alleen een instelling voor de uitvoering van een zuivere beschikbare premieregeling, waarbij geen enkel verzekeringstechnisch risico wordt gelopen en geen garanties mogen worden verstrekt. Deze zogenoemde Premiepensioeninstelling (PPI) bouwt alleen uit de beschikbare premies een pure spaarpot op. Op pensioendatum moet deze pot worden overgedragen aan een verzekeraar om een direct ingaand pensioen aan te kopen. Risicodekking voor bijvoorbeeld een partnerpensioen kan niet bij een PPI worden ondergebracht, maar moet separaat worden verzekerd.

In de tweede fase zal worden bekeken in hoeverre tegemoet kan worden gekomen aan de behoeften van ondernemingspensioenfondsen om meer te kunnen samenwerken en welke aanpassingen in de Pensioenwet daarvoor nodig zijn. Ten slotte wordt in de laatste fase bekeken op welke wijze een API in de Pensioenwet kan worden geïntroduceerd die ook salarisdiensttijd regelingen kan uitvoeren.

### API: oplossing voor alle kwalen?

Ik onderschrijf het uitgangspunt dat Nederlandse pensioeninstellingen (beter) moeten kunnen concurreren met buitenlandse instellingen. Ook ben ik het eens met de regering dat voor grensoverschrijdende pensioenregelingen een zelfde toezichtregime en/of dezelfde solvabiliteitseisen moeten gelden als voor lokale pensioenregelingen. Ook een API moet aan deze eisen voldoen. Hét argument om de concurrentie met buitenlandse IORP's aan te gaan is niet een goedkoper product, maar wel een toekomstbestendig en kwalitatief beter product. Om buitenlandse werkgevers te overtuigen dat een Nederlandse pensioenuitvoerder de beste keus is, moeten de pijlen sterk worden gericht op georganiseerde verbanden van werknemers, zoals ondernemingsraden en vergelijkbare medezeggenschapsorganen en vakbonden.

Ik constateer evenwel dat de ruimte die de API volgens de regering moet worden geboden

voor verzekeraars op basis van de Levenrichtlijn reeds bestaat. Deze ruimte voor een API zou volgens de regering bestaan in het gebruikmaken van de ruimere productafbakening van de IORP en het niet hoeven te voldoen aan de verplichting voor pensioenfondsen van één financieel geheel. Maar voor verzekeraars is dit binnen de huidige wet- en regelgeving al mogelijk! Zeker een PPI, maar ook een API, bieden dan ook geen extra mogelijkheden ten opzichte van een verzekeraar.

### Fiscale hobbels

Desalniettemin blijkt dat diverse partijen – vaak op gevoelsmatige, niet rationele gronden – de voorkeur geven aan een pensioenfonds boven een commerciële verzekeraar. Rationele argumenten geven in zo'n situatie niet de doorslag in de uiteindelijke afweging en besluitvorming. Indien en voor zover de markt aangeeft behoefte te hebben aan een API of PPI als vehikel voor de uitvoering van (grensoverschrijdende) pensioenregelingen, zullen ook de pensioenverzekeraars als grote spelers op de pensioenmarkt hier uiteraard op moeten inspelen.

De vraag is echter of met de komst van de API alle problemen die werkgevers en pensioenuitvoerders momenteel ondervinden bij het opzetten van grensoverschrijdende pensioenregelingen worden ondervangen. Ik denk het niet. Pensioenverzekeraars kunnen al sinds de invoering van de Levenrichtlijn begin jaren 90 van de vorige eeuw grensoverschrijdend werken. En toch gebeurt het niet of nauwelijks. Kennelijk zijn er andere blokkades, zoals de verplichting om het lokale recht van de staat waar de werkgever is gevestigd toe te passen en de vereiste informatie te verstrekken in de taal van het land waar de werkgever is gevestigd. Daarnaast zijn er nog al wat fiscale hobbels te nemen op het gebied van de loonbelasting en de BTW. De uitdaging zit erin om, met behoud van de voorschriften uit de IORP, toch een uitvoerbare grensoverschrijdende pensioenregeling te ontwerpen.

### Alleen de API is niet genoeg

De komst van de API alleen is daarbij onvoldoende om Nederland internationaal prominent op de pensioenkaart te zetten en onze

De vraag is echter of met de komst van de API alle problemen die werkgevers en pensioenuitvoerders momenteel ondervinden bij het opzetten van grensoverschrijdende pensioenregelingen worden ondervangen. Ik denk het niet

concurrentiepositie te verbeteren. Daar is meer voor nodig zoals een flexibeler toezichtregime (comply or explain) zoals dat in België functioneert. Daarmee bedoel ik dat een pensioenuitvoerder, ongeacht of dat een fonds, een API/PPI of een pensioenverzekeraar is, de keuze heeft om te kiezen voor het door de toezichthouder voorgeschreven regime (comply), of voor een ander regime mits hij kan aantonen dat gezien zijn specifieke omstandigheden dit regime ten minste evenveel zekerheid biedt (explain). De toezichthouder biedt zo maatwerk voor wie daar behoefte aan heeft en dat zou onze concurrentiepositie verbeteren.

Een andere stimulans is de versoepeling van een aantal fiscale maatregelen, vooral op het terrein van BTW en bronbelasting. Een ruimere BTW-vrijstelling voor pensioenfondsen verbetert eveneens de concurrentiepositie ten opzichte van de landen die al ruimere vrijstellingen kennen. Het via bilaterale verdragen afschaffen of verminderen van de bronbelasting op aan de pensioenuitvoerder uitgekeerde buitenlandse dividenden, zoals dat bijvoorbeeld in het verdrag met de VS het geval is, draagt ten slotte ook bij aan een betere concurrentiepositie.

*Prof. mr. H.M. Kappelle is directeur AEGON Adfis en bijzonder hoogleraar Fiscaal Pensioenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU), tevens verbonden aan het Expertisecentrum Pensioenrecht van de VU.*