

Antwoorden naar aanleiding van schriftelijk overleg over de Analyse Hoge Raad arrest inzake DB-pensioenregeling

Inleiding

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de SP en 50PLUS hebben vragen gesteld over de brief van 28 juni 2017, waarin ik de Tweede Kamer heb geïnformeerd over de uitvoering en voortgang van de motie Omtzigt inzake de btw-behandeling van beheerdiensten aan pensioenfondsen.¹ In de kern vragen de leden van de fracties om een nadere uitleg van de waarborgen en procedures voor een gelijk (Europees) speelveld voor pensioenfondsen. Ook vragen zij aandacht voor de specifieke aspecten van het Nederlandse pensioenstelsel.

Ik acht het zinvol om allereerst op de specifieke aspecten van het Nederlandse pensioenstelsel in te gaan, alsmede het wettelijk btw-kader dat hierop van toepassing is. Vervolgens zal ik ingaan op de nadere vragen naar aanleiding van het schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Financiën. Daarbij heb ik gekozen voor een beantwoording naar thema's. De volgorde van de antwoorden wijkt daarom af van de volgorde van de vragen zoals gesteld door de leden van de fracties.

Nederlandse pensioenregelingen en hun uitvoering

De huidige btw-discussie gaat over pensioenopbouw in de tweede pijler via de werkgever, de zogenaamde 'collectieve bedrijfspensioenen'. Die pensioenopbouw is een arbeidsrechtelijke afspraak tussen werkgevers en werknemers, veelal op basis van een doorsneepremie. Die premie is voor iedereen gelijk, ongeacht de persoonlijke omstandigheden, en wordt vaak voor twee derde deel door de werkgever en voor één derde deel door de werknemer betaald. Met de ingebrachte premie wordt voor de werknemer een pensioenaanspraak opgebouwd. In Nederland zijn nagenoeg alle pensioenregelingen onderverdeeld in:

1. Uitkeringsovereenkomsten (DB): er worden toezeggingen gedaan over de hoogte van de pensioenuitkering die de werknemer ontvangt vanaf de pensioendatum.
2. Premieovereenkomsten (DC): er zijn afspraken over de premie die de werkgever aan de pensioenuitvoerder betaalt. Omdat de premie voor rekening en risico van de werknemer wordt belegd, is de (start)hoogte van de vaste of variabele pensioenuitkering op pensioendatum onzeker.

De uitvoering van pensioenregelingen gebeurt door een pensioenuitvoerder in opdracht van de werkgever. De pensioenuitvoerder kan een (algemeen) pensioenfonds, een verzekeraar, een premiepensioeninstelling of een buitenlandse pensioeninstelling zijn. De werkgevers en pensioenuitvoerders zijn in Nederland op grond van pensioenwetgeving strikt van elkaar gescheiden.

Afhankelijk van de afspraken tussen enerzijds de werkgever en de werknemer en anderzijds de werkgever en de pensioenuitvoerder zijn de uitvoeringsrisico's verdeeld over deze drie partijen. Momenteel liggen de uitvoeringsrisico's, waarvan het beleggingsrisico er één is, maar ook bijvoorbeeld de risico's van vergrijzing, langere levensverwachting, rente, in de meeste Nederlandse pensioenregelingen primair bij de pensioenuitvoerder. De pensioenuitvoerder verdeelt dit uitvoeringsrisico in de tijd over

¹ Kamerstukken II 2016/17, 21501-07, nr. 1449.

verschillende generaties van werkgevers en werknemers/pensioengerechtigden (deelnemers).

Btw-wetgeving in relatie tot pensioenfondsen

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het al dan niet delen van risico's relevant is voor het risicodragerschap en dus voor het wel of niet vrijstellen van btw. Het algemene uitgangspunt is dat beheer van vermogen belast is met btw.² De btw-wetgeving maakt hierop een uitzondering voor het beheer van door beleggingsfondsen en beleggingsmaatschappijen ter collectieve belegging bijeengebrachte vermogens (collectief vermogensbeheer).³ Volgens vaste rechtspraak omvat deze btw-vrijstelling de op EU-niveau gereguleerde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), zoals bedoeld in de ICBE-richtlijn⁴, en andere beleggingsfondsen die dezelfde kenmerken vertonen en dus dezelfde handelingen verrichten of die op zijn minst zodanig vergelijkbaar zijn met deze icbe's dat zij ermee concurreren.⁵

Voor pensioenfondsen geldt geen specifieke btw-vrijstelling. Wel kunnen pensioenfondsen gebruik maken van de vrijstelling voor collectief vermogensbeheer, wanneer zij vergelijkbaar zijn met een icbe. In dit kader is door het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat (bedrijfs)pensioenfondsen als gemeenschappelijk beleggingsfonds kunnen worden aangemerkt als zij:⁶

- 1) worden gefinancierd door de pensioenontvangers;
- 2) het spaargeld wordt belegd volgens het beginsel van risicospreiding; en
- 3) het beleggingsrisico wordt gedragen door de leden van het pensioenfonds.

Omdat een vergelijking met icbe's moet worden gemaakt op basis van bovenstaande voorwaarden, is het al dan niet delen in het beleggingsrisico door de deelnemers relevant voor het wel of niet vrijstellen van btw. Indien (bedrijfs)pensioenfondsen aan bovenstaande voorwaarden voldoen, is het beheer van het (bedrijfs)pensioenfonds vrijgesteld van btw.

Wettelijk kader toegepast op Nederlandse regelingen en (ontwikkeling) risicodragerschap in Nederland

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het risicodragerschap zich in Nederland ontwikkelt en voor welk deel de hoogte van de uitbetaalde pensioenen wordt bepaald door de behaalde beleggingsresultaten. Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD of het klopt dat de Europese Commissie (EC) veronderstelt dat de meeste DB-regelingen in Nederland niet worden bepaald door behaalde beleggingsresultaten en wat ik eraan ga doen om dit beeld te corrigeren als dit niet klopt. In het verlengde daarvan vragen de leden van de fractie van het CDA of ik de mening deel dat bij de meeste Nederlandse DB-regelingen het met name de beleggingsresultaten zijn die de hoogte van het pensioen bepalen. De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat ook bij de

² Vergelijk ook de expliciete uitzondering van bewaring en beheer in de vrijstellingsbepaling van artikel 11, lid 1, onderdeel i, 2^e van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968).

³ Artikel 11, lid 1, onderdeel i, 3^e Wet OB 1968.

⁴ Richtlijn 85/611/EEG van de Raad van 20 december 1985 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's).

⁵ Mits deze fondsen aan bijzonder toezicht zijn onderworpen. Zie hiervoor HvJ EU 9 december 2015, C-595/13 (Fiscale eenheid X), ECLI:EU:C:2015:801.

⁶ HvJ EU 13 maart 2014, C-464/12 (ATP PensionService A/S), ECLI:EU:C:2014:139 en HR 9 december 2016, nr. 15/00148, ECLI:NL:HR:2016:2786.

Nederlandse DB-regelingen, zij het gedempt en uitgesteld, feitelijk sprake is van het lopen van beleggingsrisico door de deelnemer.

Voor alle Nederlandse pensioenregelingen geldt dat ze, naast de premie-inleg, worden gefinancierd met de opbrengst uit beleggingen van die premies. Dat is ook uitgangspunt geweest in het overleg met de EC. Het verschil tussen de diverse pensioenregelingen zit echter in de afspraken van betrokken werkgevers, deelnemers en de pensioenuitvoerder voor wiens rekening de opbouw van dit pensioenkapitaal en de beleggingsrisico's, als onderdeel van de meeromvattende uitvoeringsrisico's, komen. Voor toepassing van de collectieve beheervrijstelling is vereist dat het beleggingsrisico van voldoende betekenis is en direct voor rekening van de deelnemers is.

De zuivere uitkeringsregeling (DB) en de zuivere individuele premieovereenkomst (DC) zijn qua risico voor de deelnemers de uitersten van het spectrum. Meest gebruikelijk in Nederland is nog steeds de middelloonregeling en voorheen ook de eindloonregeling. Bij deze uitkeringsregelingen krijgt de deelnemer een loongerelateerde pensioentoezegging en ligt het uitvoeringsrisico in de meeste regeling bij het pensioenfonds. Een tekort of overschot tussen de waarde van de pensioenverplichting en het opgebouwde pensioenkapitaal is voor rekening van het pensioenfonds. Voor welk deel de hoogte van de uitbetaalde pensioenen wordt bepaald door de behaalde beleggingsresultaten is lastig te zeggen. Een dergelijk dekkingstekort of -overschot is de resultante van alle uitvoeringsrisico, waar de beleggingsrisico's slechts een onderdeel van zijn. Er hoeft dan ook geen direct verband te zijn tussen enerzijds de beleggingsrendementen en anderzijds een tekort of overschot dat kan leiden tot (achterwege blijven van) indexatie of een korting van de pensioenaanspraak of -uitkering. Deze gevolgen kunnen bijvoorbeeld ook afhankelijk zijn van de rentestand, vergrijzing of een langere levensverwachting. In dit verband verwijs ik naar het artikel in het Financieel Dagblad, waarin is aangegeven dat dekkinggraden in 2016 nauwelijks bewegen ondanks het gemiddelde beleggingsrendement van 10,2%.⁷ Werkgevers kunnen afspraken maken met pensioenfondsen over de mate waarin zij aanspraak maken op dekkingsoverschotten of aansprakelijk zijn voor dekkingtekorten, waaronder de afkoop van een bijstortverplichting en/of herstellpremie (vgl. bijvoorbeeld CDC-regelingen, waarin een middelloonuitkering is toegezegd, maar de premiebijdrage is gelimiteerd). Echter, ook dit maakt niet dat de beleggingsrisico's direct bij de deelnemers komen te liggen. Bij een pensioenovereenkomst met een uitkeringstoezegging ligt het risico van een dekkingstekort of -overschot in de eerste plaats bij het pensioenfonds, die deze risico's over de generaties heen spreidt. De aan een deelnemer uit te betalen uitkering door het pensioenfonds hangt primair af van de (loongerelateerde) toezegging en de levensduur na pensioendatum van de deelnemer, en houdt geen direct verband met de voor deze deelnemer ingelegde premies of gerealiseerde beleggingsrendementen. Er kan dus moeilijk gezegd worden dat het beleggingsrisico in verband met ingebrachte gelden direct voor rekening en risico van de betreffende pensioendeelnemer komt.

Dit zijn belangrijke verschillen met de premieovereenkomsten, die wel steeds meer voorkomen maar in veel mindere mate dan de uitkeringsregelingen. Bij een premieovereenkomst heeft de deelnemer op pensioendatum recht op het pensioenkapitaal dat is gerealiseerd met de ingelegde premies en daarmee behaalde beleggingsrendementen. Er kan zich tussentijds geen dekkingstekort of -overschot voordoen in de zin dat de waarde van de pensioenverplichting hoger of lager is dan dit

⁷ Artikel Financieel Dagblad van 3 oktober 2017, 'Dubbelcijferige rendementen bieden weinig soelaas voor pensioenfondsen'.

kapitaal. Met het beschikbare kapitaal moet uiterlijk op pensioendatum een pensioen worden ingekocht. De omstandigheden van die inkoop, zoals wijzigingen in de levensverwachting of renteontwikkelingen, komen direct voor rekening van de deelnemer. Dit kan tot gevolg hebben dat er op pensioendatum meer of minder pensioen kan worden aangekocht. Een premieovereenkomst is dus daadwerkelijk een ander pensioenproduct, waarbij alle pensioenrisico's en kosten, inclusief vermogensbeheerkosten en de eventueel daarop drukkende btw, direct voor rekening van de deelnemer zijn.

Standpunt EC

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet het door de Pensioenfederatie genoemde verschil ziet tussen de weergave van het standpunt vanuit de EC in de brief van het kabinet en wat de EC in haar brief schrijft. Voorts vragen deze leden of het klopt dat individuele DC-regelingen als enige vrijgesteld zijn van de btw of dat het (vooral) afhankelijk is van wie het risico draagt. Ik zie het door de Pensioenfederatie genoemde verschil niet, laat staan dat ik een beperktere uitleg van de meegestuurde brief van de EC zou voorstaan dan de woordelijke inhoud ervan. Kern van de brief van de EC is dat voor de vergelijkbaarheid van een pensioenfonds met een icbe is vereist dat het beleggingsrisico voor rekening van de pensioenontvangers is. De individuele DC-regeling van het ATP-arrest voldoet hieraan.

De leden van de fractie van het CDA vragen mij of ik de mening deel dat het door de EC beschreven grote verschil tussen regelingen waarbij het investeringsrisico bij de werknemers/deelnemers ligt (DC-regeling) en regelingen waarbij het investeringsrisico bij de werkgever ligt (DB-regelingen) niet op de Nederlandse situatie betrekking heeft, omdat er in Nederland nauwelijks nog regelingen zijn waarbij het risico gedragen wordt door de werkgever. Ook vragen deze leden of ik kan aangeven hoe deze zin van de EC zich verhoudt tot het standpunt dat de aan- of afwezigheid van een bijstortverplichting bij een DB-regeling geen verschil maakt voor de btw-kwalificatie van het product.⁸ Mede gelet op de meeromvattende pensioenuitvoeringsrisico's en de bijzondere intergenerationele spreiding van risico's bij de Nederlandse uitkeringsregelingen, gaat de EC er voor uitkeringsregelingen naar mijn mening terecht van uit dat de beleggingsrisico's niet direct voor rekening van de deelnemer zijn. Dat de EC in haar reactie niet het pensioenfonds maar de werkgever benoemt als risicodrager, impliceert geen afwijking van de voorgaande conclusie. Het uitgangspunt van mijn brief van 29 mei 2017 aan de EC was het arrest van de Hoge Raad, waarin de btw-behandeling van een Nederlandse uitkeringsregeling met beperkte risicoaansprakelijkheid voor de werkgever ter discussie stond.⁹ De EC is in het kader van mijn vraagstelling en haar beknopte reactie niet meer verder ingegaan op de mogelijkheid dat werkgevers het risico van de arbeidsrechtelijke pensioentoezegging op basis van de uitvoeringscontracten met pensioenfondsen aan deze laatste kunnen overdragen. Zoals de Hoge Raad ook heeft bevestigd, doen dergelijke afspraken tussen werkgever en pensioenfonds, zoals een afkoop van de bijstortverplichtingen, niet af aan de conclusie dat de deelnemers niet direct delen in de beleggingsrisico's.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet verder kan verduidelijken op welke grond de EC betoogt dat bij DB-regelingen onvoldoende sprake is van het door de deelnemer lopen van beleggingsrisico teneinde btw-vrijstelling te rechtvaardigen. De EC

⁸ Kamerstukken II 2016/2017, 22 112, nr. 2317.

⁹ Brief van de staatssecretaris aan de EC van 29 mei 2017, 'VAT treatment asset management services for pension funds'.

baseert zich op het arrest *Wheels* van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin voor een DB-regeling is beslist dat de verhouding tussen pensioenfondsen en de deelnemer onvoldoende vergelijkbaar is met die van een beleggingsfonds en een belegger.¹⁰ Daarmee is niet voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de btw-vrijstelling voor collectief vermogensbeheer. De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat de dempende maatregelen die voorkomen dat direct gekort moet worden bij onderdekking, vastgelegd in het financieel toetsingskader (FTK), een overweging zijn voor de EC dit te betogen. De dempende maatregelen uit het FTK, die ook intergenerationele spreiding van risico's meebrengen, zijn niet in detail besproken of meegenomen in de brief van de EC.

(On)gelijke behandeling DB- en DC-regelingen

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of ik kan bevestigen dat er sprake is van marktverstoring bij werkgevers, pensioenaanbieders en/of bij consumenten ten aanzien van de keuze tussen DB- of DC-regelingen. Ook vragen de leden of ik kan aantonen dat DC-regelingen bij de huidige gang van zaken niet oneigenlijk worden bevoordeeld en dus worden gestimuleerd en zo niet, waarom niet. Zoals hiervoor geschetst, is er onafhankelijk van de btw een trend waarneembaar richting de premieovereenkomsten. De btw-behandeling volgt deze ontwikkeling, maar is ondergeschikt aan de oorzaak ervan. Overigens is de keuze voor een passende pensioenregeling primair een verantwoordelijkheid van sociale partners. Een verzoek om verschillende pensioenregelingen voor de btw zonder meer gelijk te behandelen zou voorbij gaan aan de feitelijke verschillen tussen uitkerings- en premieregelingen en pensioenuitvoerders, en houdt geen rekening met het verschil in btw-wetgeving voor individueel vermogensbeheer (belast) en collectief vermogensbeheer (vrijgesteld). De discussie is dus veel ruimer dan alleen pensioenfondsen en raakt iedere individuele belegger, zoals verzekeraars die btw moet betalen over de uitbesteding van vermogensbeheer in het kader van hun verzekeringspolissen (waaronder pensioenverzekeringen, lijfrentepolissen). In dit meeromvattende kader bezien, kan geen sprake zijn van oneigenlijke bevoordeling of stimulering van DC-regelingen boven DB-regelingen.

Effect btw-heffing op pensioenbeheer

De leden van de fractie van de VVD vragen welke consequenties er zijn voor de pensioenfondsen, wanneer zij btw moeten gaan afdragen en wat de inschatting is wat zij hiervan gaan merken, bijvoorbeeld op het punt van de stijging van beheerskosten. De leden van de fractie van de SP vragen hoe groot het cumulatieve effect is van btw-heffing op het pensioenbeheer en op het pensioenresultaat. Aangezien pensioenfondsen geheel of grotendeels van btw vrijgestelde activiteiten verrichten en niet of beperkt de mogelijkheid hebben om btw op kosten in aftrek te brengen, vormt de btw op inkomende facturen een kostenpost. Ik beschik niet over informatie of, en zo ja, hoe groot het cumulatieve effect is van btw-heffing op het pensioenbeheer en op het pensioenresultaat. Btw-heffing over beheer in opdracht van pensioenfondsen is echter niet nieuw. Uitgangspunt is dat pensioenfondsen voor de in Nederland gebruikelijke uitkeringsregelingen hebben te gelden als individuele belegger, waarvoor de uitvoering van beheer belast is met btw. De mogelijke vrijstelling speelt vooral sinds het ATP-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In de praktijk gaat het dus niet om een extra btw-heffing die leidt tot een stijging van de beheerskosten, maar om de vraag of de

¹⁰ HvJ EU 7 maart 2013, nr. C-424/11 *Wheels* Common Investment Fund Trustees (*Wheels*), ECLI:EU:C:2013:144.

beheerkosten mogelijk kunnen worden verminderd met de btw. De meest recente publicaties laten overigens zien dat de uitvoeringskosten van pensioenfondsen de laatste jaren veelal gelijk zijn gebleven of gedaald.¹¹

Pensioenen en btw in andere lidstaten

De leden van de fracties van de VVD, SP en 50PLUS vragen waarop het diffuse beeld en de aanleiding voor nadere bespreking van dit onderwerp in Europees verband is gebaseerd. Daarbij vernemen de leden graag door welke informatie dat komt en uit welke lidstaten. De leden van de fractie van de VVD vragen bovendien waarom niet wordt geconstateerd dat het gezamenlijk beeld is dat andere lidstaten beheerdiensten aan pensioenfondsen vrijstellen van btw. Vanwege de diversiteit in buitenlandse pensioenregelingen, Nederlandse collectieve bedrijfspensioenen en desbetreffende individuele afspraken tussen werkgevers en pensioenfondsen is een vergelijking met buitenlandse pensioenfondsen moeilijk. Andere EU-lidstaten kennen bijvoorbeeld, voor zover mij bekend, geen hybride pensioenregelingen die risicodeling in de tijd met ook toekomstige generaties mogelijk maken. Die achtergrond maakt dat voor een beoordeling of sprake is van vergelijkbare pensioenfondsen en voor een goed begrip van de btw-behandeling in andere lidstaten, nadere gedetailleerde informatie nodig is over de pensioenregelingen van buitenlandse pensioenfondsen en de precieze duiding en behandeling voor de btw.

Zoals aangegeven in mijn brief van 28 juni 2017 heb ik diverse informatie ontvangen van de bedrijfs- en brancheorganisaties in reactie op mijn verzoek in het kader van de motie Omtzigt. De Pensioenfederatie heeft een overzicht verstrekt van de veelal vrijgestelde btw-behandeling van pensioenfondsen in de andere EU- lidstaten, exclusief het Verenigd Koninkrijk. DUFAS geeft juist aan dat pensioenfondsen zoals wij die kennen, in de EU met name voorkomen in het Verenigd Koninkrijk, waar vermogensbeheerdiensten voor DB-pensioenfondsen (net als in Nederland) btw-belast zijn. DUFAS wijst ook op vrijstellingen in een aantal van de ons omringende landen (Portugal, Luxemburg, Duitsland, Ierland en België) maar merkt op dat deze verschillende (achter)gronden kennen. Deze informatie van de Pensioenfederatie en DUFAS in onderlinge samenhang bezien, maken dat ik (nog) geen eensluidend oordeel kan geven voor de Nederlandse situatie. Met andere woorden, het beeld van deze informatie is diffuus en noodzaakt tot verder onderzoek.

Landenoverzicht van de pensioenfederatie

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik een reactie kan geven op het landenoverzicht van de Pensioenfederatie en of het klopt dat sommige lidstaten pensioenfondsen per definitie ontzien, ongeacht het type regeling. Ook de leden van het CDA en 50PLUS vragen om specifiek te reageren op het landenoverzicht van de Pensioenfederatie. De suggestie die van het landenoverzicht van de Pensioenfederatie uitgaat, neem ik serieus en is aanleiding voor overleg over dit onderwerp in de eerstvolgende vergadering van het btw-comité. Ik beschik niet over de nadere duiding en onderliggende informatie die tot het landenoverzicht heeft geleid. Zonder die achtergrond kan ik het landenoverzicht niet beoordelen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe het onderscheid tussen DB- en DC-regelingen in het landenoverzicht is gemaakt, terwijl voor de Nederlandse praktijk de cruciale vraag is hoe wordt omgegaan met een

¹¹ Artikel PensioenPro van 22 september 2017, 'TPRA-monitor: uitvoeringskosten amper gedaald in 2016', en de jaarlijkse publicatie kengetallen pensioenfondsen van DNB, te vinden op: <https://www.dnb.nl/statistiek/statistieken-dnb/financiele-instellingen/pensioenfondsen/gegevens-individuele-pensioenfondsen/index.jsp>.

uitkeringstoezegging, waarbij de aansprakelijkheden van de werkgever gelimiteerd zijn. Voor Denemarken, Ierland, Italië en Cyprus vermeldt het overzicht de nuancering dat er wel een onderscheid geldt tussen DB- en DC-regelingen, zoals aan de orde in het ATP-arrest, maar dat zuivere DB-regelingen in de praktijk nauwelijks meer voorkomen. De vraag is in hoeverre de vermelde vrijstellingen in die landen dan relevant zijn voor de Nederlandse situatie. Het landenoverzicht geeft ook geen inzicht in de precieze duiding en aard van de vrijstellingsbepalingen van lidstaten.

Voor een goed begrip van de discussie en de ontvangen informatie is het overigens ook van belang om te realiseren dat de wettelijke vrijstelling voor collectief vermogensbeheer in de eerste plaats ziet op het beheer ten behoeve van de beleggers. Vertaald naar de onderhavige problematiek ziet dit op het beheer door het pensioenfonds ten behoeve van de pensioenontvangers. Daarnaast kan de vrijstelling ook gelden voor de uitbesteding van collectief vermogensbeheer door een beleggingsfonds of pensioenfonds aan een commerciële uitvoerder. Mij is niet duidelijk op welke van deze situaties het landenoverzicht en de informatie van DUFAS zien en of dit onderscheid is gemaakt. Ook in Nederland zijn beheerwerkzaamheden door het pensioenfonds ten behoeve van de pensioenontvangers tegenover betaling van een kostendekkende premie altijd vrijgesteld van btw. Voor een uitkeringsovereenkomst geldt dit op basis van de vrijstelling voor verzekeringen en voor een premieovereenkomst op basis van de collectieve beheervrijstelling. In Nederland is de discussie dus beperkt tot beheerwerkzaamheden, inclusief pensioenadministratie, die een pensioenfonds uitbesteedt aan een commerciële uitvoerder; meer specifiek het beheer in opdracht van pensioenfondsen met uitkeringsregelingen. Die situatie is namelijk het meest vergelijkbaar met de uitbesteding van beheer door een individuele belegger zoals een verzekeraar, waarover ook btw is verschuldigd. De nader te onderzoeken kernvraag is daarom of andere lidstaten in zo'n situatie een vrijstelling toepassen.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen welke actie ik heb ondernomen teneinde de achterliggende rapportage(s) te kunnen inzien en of ik bereid ben de Pensioenfederatie in de gelegenheid te stellen het landenoverzicht toe te lichten, en zo nee, waarom niet. Op mijn verzoek om de uitgebreidere rapportage die ten grondslag ligt aan het landenoverzicht te verstrekken ten behoeve van mijn reactie op de motie Omtzigt, heeft de Pensioenfederatie tot mijn spijt aangegeven deze niet te kunnen verstrekken. Het onderzoek dient volgens de Pensioenfederatie ook andere doelen, waarom de rapportage voorlopig alleen intern wordt gebruikt. Ik heb daarom gekozen voor een nader onderzoek naar aanleiding van de ontvangen informatie via de daarvoor bestemde procedure van het btw-comité.

Nader onderzoek door agendering in het btw-comité

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het toch (nog) niet gelukt is in beeld te brengen op welke wijze elke lidstaat omgaat met de btw voor beleggen bij pensioenfondsen. Ook vragen deze leden welke andere mogelijkheden het kabinet ziet om dit overzicht toch te krijgen, en of het kabinet overwogen heeft om alle lidstaten zelf aan te schrijven of dit straks alsnog te gaan doen, dan wel een analyse te (laten) maken van de wet- en regelgeving op dit punt in de verschillende EU-lidstaten, en zo nee, waarom niet. De leden van de fractie van 50PLUS vragen welke andere acties ik overweeg om de verstrekte informatie te valideren. Zoals verzocht in de motie Omtzigt, ben ik een onderzoek gestart naar de behandeling van pensioenfondsen in de verschillende EU-lidstaten. Mede vanwege de afgesproken tijdsplanning ben ik hiervoor in

eerste instantie te rade gegaan bij de betrokken Nederlandse branchevertegenwoordigers. De ontvangen informatie – waarvoor ik de betreffende organisaties erkentelijk ben – is zeer bruikbaar. Zoals hiervoor uitgelegd, vormt deze informatie momenteel een voorlopige 'tussenstand' van mijn onderzoek, die noodzaakt tot vervolgonderzoek in samenspraak met de lidstaten en de EC naar de uitleg en toepassing van de collectieve beheervrijstelling. Voor dit soort vraagstukken voorziet de btw-richtlijn in de overlegprocedure van het btw-comité.¹² Omdat alle lidstaten, waaronder Nederland, zich hebben geconformeerd aan de formele procedure van het btw-comité voor vragen over uitleg van de communautaire btw-regelgeving, zie ik nu geen andere mogelijkheid om de bij u en mij bestaande vragen en zorgen individueel voor te leggen aan de andere lidstaten of een theoretische analyse te maken van de wet- en regelgeving in de afzonderlijke lidstaten.

Ook vragen de leden van de fractie van de VVD wat agendering op de eerstvolgende vergadering van het btw-comité precies inhoudt, wat er zal worden besproken en welke acties hieruit kunnen volgen. Bij de eerstvolgende vergadering van het btw-comité zal de btw-behandeling van beheer van pensioenfondsen onderwerp van technisch overleg zijn tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten. Afhankelijk van de uitkomst van de vergadering van het btw-comité, kan de procedure leiden tot de vaststelling van een openbare richtsnoer door het btw-comité of tot de constatering van een verschil van inzicht en behandeling. In het laatste geval moet worden bekeken wat precies de oorzaak van het verschil is en wat eventuele vervolgacties kunnen zijn. Mocht dan blijken dat Nederlandse pensioenfondsen worden benadeeld door een volgens de EC onbedoelde afwijking in een andere lidstaat, dan zal ik er bij de EC op aandringen om een gelijk speelveld binnen de EU te handhaven.

Rol en procedures EC

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de EC invulling geeft aan het waarborgen van een gelijk speelveld van btw-heffing op beheersdiensten van pensioenfondsen in de lidstaten. Bij een signaal van een onbedoelde afwijking heeft de EC een eigen verantwoordelijkheid om een gemeenschappelijke uitleg en toepassing van de btw-wetgeving te waarborgen. Deze verantwoordelijkheid gaat overigens niet zover dat de EC op eigen initiatief de btw-toepassing van alle bepalingen uit de btw-richtlijn door lidstaten in beeld moet hebben of brengen. De EC wordt geacht op te treden bij gebleken onduidelijkheden of onjuistheden, bijvoorbeeld als gevolg van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Ook kan de EC besluiten op te treden, wanneer zij een klacht ontvangt over een inbreuk op de EU-wetgeving. Bij gebleken onduidelijkheden of onjuistheden kan de EC vervolgens een inbreukprocedure starten tegen een lidstaat, die kan leiden tot een gerechtelijke procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit kan uiteindelijk uitmonden in een veroordeling, waarbij ook een boete opgelegd kan worden. In de aanloop naar van zo'n procedure zijn alleen de EC en de betreffende lidstaat betrokken. Als de procedure ter beslissing bij het Hof van Justitie voorligt, kunnen andere lidstaten zich hierin mengen door hun opmerkingen bij het Hof van Justitie in te dienen. Een inbreukprocedure kan enkele jaren duren.

De leden van de fractie van D66 vragen om een toelichting hoe een klachtenprocedure bij de EC eruit ziet, hoe veel tijd dit naar verwachting maximaal in beslag neemt en wat voor rol de nationale overheid hierbij speelt. Partijen kunnen een klacht bij de EC

¹² Artikel 398, lid 4, van de btw-richtlijn.

indienen via een standaardformulier.¹³ De EC zal de klacht beoordelen en (laten) behandelen binnen 12 maanden (bij zeer complexe zaken kan het langer duren). De nationale overheid mengt zich in principe niet in de procedure van de behandeling van een klacht. Vaak wordt de betrokken lidstaat door de EC wel om nadere uitleg gevraagd.

Inzet kabinet en EC bij btw-comité

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen wat de inzet van het kabinet is bij de vergadering van het btw-comité. Meer specifiek vragen de leden van de fractie van 50PLUS of ik bereid ben om aan het btw-comité toe te lichten dat bij verreweg de meeste DB-regelingen in Nederland, de hoogte van de pensioenen voor een groot deel wordt bepaald door de behaalde beleggingsresultaten, en zo nee, waarom niet. De bedoeling van deze procedure is om voor alle betrokkenen te komen tot een eenduidige uitleg en toepassing van de btw-richtlijn. Ik heb daarbij specifiek de belangen van de Nederlandse pensioenfondsen voor ogen. Mijn inbreng ten behoeve van het onderzoek en overleg door het btw-comité is gebaseerd op de relevante btw-jurisprudentie en de hiervoor beschreven Nederlandse pensioenpraktijk en ontwikkelingen in risicodragerschap. De btw-heffing over het beheer van een zuivere DB-regeling en de vrijstelling voor het beheer van een individuele DC-regeling volgen uit de Europese jurisprudentie, maar gelet op de informatie die ik van de branche heb ontvangen, zal ik vragen om bevestiging van deze uitgangspunten. Verder zal ik vragen waar lidstaten de grens leggen tussen een vrijgestelde premieovereenkomst en een belaste uitkeringsovereenkomst. Meer specifiek zal ik voor situaties zoals die uit het arrest van de Hoge Raad, te weten een uitkeringstoezegging waarbij de aansprakelijkheid van de werkgever voor dekkingstekorten gelimiteerd is, vragen of lidstaten de conclusie delen dat beheer door een commerciële uitvoerder in opdracht van een pensioenfonds belast is. Op deze manier zal ik de kern van de Nederlandse problematiek en uw zorgen via de daartoe bestemde procedure van het btw-comité voor nader onderzoek voorleggen.

De leden van de fractie van de VVD vragen ook wat de inzet van de EC is voor deze vergadering. De EC zal ten behoeve van de discussie in het btw-comité haar eigen standpunt uitwerken in een working paper ten behoeve van de vergadering.

Reactie op artikel op PensioenPro.nl

De leden van de fractie van de VVD vragen mij te reageren op het artikel 'Nederland staat in EU alleen met btw voor pensioenfondsen' dat op 6 september op PensioenPro.nl is gepubliceerd.¹⁴ Ik heb kennis genomen van dit artikel. In reactie daarop kan ik nogmaals bevestigen dat Nederland geen btw heft over het beheer door pensioenfondsen ten behoeve van pensioenontvangers. Nederland heft wel btw over beheerdiensten door commerciële uitvoerders in opdracht van pensioenfondsen met een uitkeringsregeling. De Hoge Raad heeft bevestigd dat dit een juiste handelswijze is, ook als de aansprakelijkheid van werkgevers voor een dekkingstekort gelimiteerd is en deelnemers daardoor indirect een uitvoeringsrisico lopen. Op dit moment is onvoldoende duidelijk hoe andere lidstaten met deze situatie omgaan. Dit is voor mij reden om de vraag voor te leggen aan het btw-comité en de uitkomst hiervan af te wachten alvorens verdere conclusies of acties te bepalen.

Btw-behandeling pan-Europese pensioenfondsen in België

¹³ De procedure is ook te raadplegen op de website: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_nl/.

¹⁴ Artikel PensioenPro.nl van 6 september 2017, 'Nederland staat in EU alleen met btw voor pensioenfondsen'.

De leden van de fractie van het CDA vragen mij of ik kan bevestigen dat de Belgische overheid in het schrijven 'België, ideale locatie voor pan-Europese pensioenfondsen' uitgaat van een vrijstelling voor financieel en administratief beheer. Op verzoek van de leden van de fractie van het CDA kan ik bevestigen dat de Belgische overheid in het schrijven 'België, ideale locatie voor pan-Europese pensioenfondsen' uitgaat van een vrijstelling voor financieel en administratief beheer, onder verwijzing naar de relevante Europese jurisprudentie. Uit het schrijven volgt dat de nieuwe Belgische rechtsfiguur van Organisme voor de Financiering van Pensioenen ('OFP') voor de vennootschapsbelasting en btw wordt behandeld als een icbe-beleggingsfonds.

Beleggingssectoren in Nederland

De leden van de fractie van de SP vragen of de minister aan kan geven in welke sectoren door Nederlandse pensioenfondsen wordt belegd. De leden vragen hoeveel geld er bijvoorbeeld door pensioenfondsen is belegd in kerncentrales, in clustermunitie en in de wapenindustrie als geheel. Ook vragen de leden of de minister hiervan op de hoogte is en of hij bereid is de Kamer hier een overzicht van te verstrekken. In beantwoording op de Kamervragen van het lid Beckerman (SP) van 17 juli jongstleden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de onwenselijkheid van beleggingen van pensioenfondsen in de kerncentrale Tihange is de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingegaan op de sectoren waarin de Nederlandse pensioenfondsen beleggen.¹⁵ De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in dat kader opgemerkt dat pensioenfondsen zelf over hun beleggingsbeleid gaan. Het pensioenfondsbestuur heeft daarbij als taak verschillende belangen, zoals het zoeken naar de juiste risico-rendementsverhouding, maar ook milieuaspecten, naar eigen inzicht evenwichtig mee te wegen in de besluitvorming over waar wel en waar niet in te investeren. De pensioenfondsen moeten daarbij wel conform OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights een gedegen afweging maken, wanneer zij investeren in een bedrijf of project en daarbij het risico op (eventuele) negatieve effecten van deze investering op mens en milieu meenemen. De overheid schrijft voor dat pensioenfondsen in hun beleggingsbeleid moeten aangeven hoe het fonds rekening houdt met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen. Om de pensioensector, maar ook andere sectoren van de Nederlandse economie, hierbij te ondersteunen heeft het kabinet in 2014 besloten convenanten af te sluiten betreffende internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). De convenanten worden afgesloten met deze sectoren, maatschappelijke organisaties en vakbonden. Het initiatief om een convenant af te sluiten ligt bij de sector zelf. De pensioensector heeft in maart jongstleden aangekondigd een IMVO-convenant te willen afsluiten. Door de zelfstandige bevoegdheid van pensioenfondsen voor het beleggingsbeleid, de verplichting tot het afleggen van maatschappelijke verantwoordelijkheid en het aangekondigde initiatief voor het afsluiten van een IMVO-convenant, zie ik het niet als mijn taak om het gevraagde overzicht te verstrekken.

¹⁵ Kamervragen II 2016/2017, 17 juli 2017, nr. 2354.