

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koning

Directie Directe Belastingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk
DB2013/326

Datum 21 juni 2013

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot invoering van pensioen- en lijfrente-excedentregelingen (Wet pensioenaanvullingsregelingen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juni 2013, nr. no.13.001238, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juni 2013, No.W06.13.0175/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling zeer erkentelijk voor de bijzondere voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

De Afdeling heeft bezwaren tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft het kabinet in overweging het voorstel niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden in de vorm zoals het voorstel van wet aan de Afdeling is aangeboden. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Praktische betekenis voorgestelde regeling

De Afdeling is van mening dat de in het voorstel opgenomen opbouw mogelijkheden beperkt zijn, dat het fiscale belang beperkt is en dat de uitvoeringslasten hoog zullen zijn. De Afdeling neemt aan dat het rendement voor de deelnemers van de voorgestelde regeling – uitgezonderd de optoppingsexcedentregelingen – beperkt zal zijn. De Afdeling concludeert daarom dat eraan getwijfeld moet worden of de gekozen wijze van inzetten van netto-inkomen voor een deelnemer uit een oogpunt van goed vermogensbeheer wel passend is.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de invoering van de pensioen- en lijfrente-excedentregelingen zal leiden tot complexere uitvoering en extra administratieve lasten. Ook de communicatie met de deelnemer zal meer aandacht vragen, omdat er meerdere pensioenregelingen naast elkaar komen te bestaan. Daarnaast onderkent het kabinet dat – uitgezonderd de optoppingsexcedentregelingen – de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de excedentregelingen relatief

hoog kunnen zijn ten opzichte van de premie-inleg.¹ Daar staat tegenover dat elke aanvulling in de pensioensfeer die niet volledig identiek is aan het Witteveenkader tot op zekere hoogte tot een toename van de complexiteit zal leiden, en de uitvoeringskosten en administratieve lasten zal verhogen. In dit kader merkt het kabinet op dat het sociale partners gelegenheid heeft gegeven binnen de randvoorwaarden van budgettaire inpasbaarheid en uitvoerbaarheid een aanvulling aan te dragen op de in het wetsvoorstel Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen² voorgestelde versobering van het Witteveenkader. Het onderhavige voorstel van wet bevat de wettelijke uitwerking van deze door sociale partners overeengekomen aanvulling. De door sociale partners overeengekomen aanvulling blijft binnen de door het kabinet gestelde budgettaire kader. Uit het verslag van de Werkgroep Witteveenkader van de Stichting van de Arbeid volgt overigens dat de werkgroep de uitvoeringskosten en administratieve lasten heeft onderkend die zijn gemoeid met de overeengekomen aanvulling. De Afdeling merkt op dat in de toelichting een verdergaande cijfermatige onderbouwing zou moeten bevatten van de uitvoeringskosten. Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft het kabinet de memorie van toelichting enigszins aangepast. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over het inzicht in de omvang van de aanvulling op het pensioen die met pensioenexcedentregelingen kan plaatsvinden, is de memorie van toelichting aangevuld met cijfermatige voorbeelden.

2. Verplichtstelling

De Afdeling is van mening dat deelname aan pensioenexcedentregelingen uitsluitend op vrijwillige basis plaats zou moeten vinden en dus niet verplicht moet kunnen worden gesteld. In verband daarmee adviseert zij de in het voorstel voorgestelde wijziging van artikel 117 van de Pensioenwet (en de overeenkomstige wijziging van artikel 115 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling) te schrappen en de uitsluiting van de verplichtstelling zo nodig uitdrukkelijk te regelen.

De sociale partners hebben in hun brief van 31 mei jl. aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid³ uitdrukkelijk laten weten de wens te hebben dat bij de nadere invulling zo veel als mogelijk wordt aangesloten bij het pensioensparen volgens de tweede pijler, waaronder de mogelijkheid van een verplicht collectieve regeling. In het voorstel van wet wordt aan dit verzoek van de sociale partners voldaan. Dit laat overigens onverlet dat, hoewel de wetgeving geen belemmering opwerpt voor verplichtstelling, sociale partners ook de ruimte hebben geen verplichtstelling na te streven. In dat geval staat voor de betreffende werknemers ook de vrijwillige lijfrente-excedentregeling open.

3. Pensioenexcedentregeling en Pensioenwet

De Afdeling werpt de vraag op of het de bedoeling is dat pensioenexcedentregelingen op grond van de Pensioenwet als aanvullend op

¹ Bij de (bancaire) lijfrente-excedentregelingen kan dit mogelijk anders liggen.

² Het bij koninklijke boodschap van 15 april 2013 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen) (Kamerstukken 33 610).

³ Bijlage 3 bij de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 7 juni jl.

bestaande pensioenregelingen moeten worden aangemerkt en door hetzelfde pensioenfonds kunnen worden uitgevoerd. In dat geval stelt de Afdeling dat nadere aanpassingen van de Pensioenwet noodzakelijk zijn.

Het kabinet merkt op dat de pensioenexcedentregeling onderdeel kan zijn van de basispensioenregeling (als bedoeld in artikel 1 Pensioenwet) maar ook het karakter kan hebben van een vrijwillige pensioenregeling (als bedoeld in artikel 1 Pensioenwet). Het is aan sociale partners om daar invulling aan te geven. In beide gevallen is de pensioenexcedentregeling onderdeel van de pensioenovereenkomst tussen een werknemer en een werkgever. Dat betekent dat geen sprake is van meerdere pensioenovereenkomsten. Dat laat onverlet de mogelijkheid dat de werkgever de pensioenexcedentregeling als onderdeel van de pensioenovereenkomst separaat onderbrengt bij een andere uitvoerder. Hieruit volgt dat alle overige bepalingen uit de Pensioenwet, waaronder die inzake overdracht, afkoop en uitruil, derhalve van toepassing zijn op de netto-pensioenexcedentregelingen. Ten aanzien van de afkoop van kleine pensioenen worden hier geen bijzondere regels gesteld. Als de pensioenexcedentregeling bij een andere uitvoerder wordt ondergebracht, zal, zoals de Afdeling terecht constateert, eerder sprake zijn van kleine pensioenen en dus van de mogelijkheid tot afkoop. De mogelijkheid tot afkoop kan op grond van artikel 66, eerste lid, van de Pensioenwet in de pensioen- en uitvoeringsovereenkomst echter worden beperkt of uitgesloten.

De Afdeling merkt verder op dat de fiscale regeling in beginsel verbiedt dat toegelaten aanbieders zowel basispensioenregelingen als excedentregelingen aanbieden, maar dat tegelijkertijd een delegatiebevoegdheid is gecreëerd op grond waarvan ringfencing mogelijk is. In dit verband merkt het kabinet op dat – overeenkomstig het advies van DNB en AFM zoals verwoord in de brief van 14 juni jl. – uitgangspunt bij de wetgeving is dat excedentregelingen slechts kunnen worden uitgevoerd door een andere aanbieder-rechtspersoon dan de aanbieder van een basispensioenregeling. De in de artikelen 3.126, vijfde lid, 5.16, vijfde lid, en 5.16k, derde lid, van de Wet IB 2001 en artikel 19a, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen delegatiebevoegdheid, op grond waarvan ook lichamen kunnen worden toegelaten indien sprake is van regelingen die met afgescheiden vermogens afzonderlijk worden uitgevoerd en geadmistreerd als ware sprake van afzonderlijke lichamen, zal uitsluitend door het kabinet worden gebruikt indien tegelijkertijd is verzekerd dat fiscale systeemrisico's kunnen worden vermeden en bovendien is uitgesloten dat de verplichtstelling in gevaar komt. Op dit moment heeft het kabinet hierover nog geen beslissing genomen. In reactie op vragen van de Afdeling merkt het kabinet ten slotte op dat het artikel 118 van de Pensioenwet neergelegde vereiste dat de werknemerspremie voor alle deelnemers gelijk is of een gelijk percentage van het loon geen beletsel vormt voor de uitvoering van excedentregelingen.

4. Overige opmerkingen

a. Ontwikkelingen met betrekking tot het pensioenstelsel

De Afdeling vraagt in het advies over het wetsvoorstel versobering Witteveenkader aandacht voor de samenhang van dat voorstel met de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel. In dat verband verwijst de Afdeling onder andere op de veranderde arbeidsmarkt, de gestegen levensverwachting en het karakter van pensioentoezeggingen. De Afdeling is van mening dat de voorgestelde regeling de

noodzaak versterkt om het debat over het fiscale stelsel in samenhang met dat debat te voeren.

Zoals het kabinet eerder heeft opgemerkt kent het Nederlandse pensioenstelsel veel verschillende facetten, zoals de ambitie, de mate van zekerheid, financiering en risicodeling. Het kabinet erkent de samenhang tussen deze verschillende facetten, maar is van mening dat stappen op het gebied van ambitie, zekerheid, financiering en risicodeling afzonderlijk gezet kunnen worden en niet noodzakelijkerwijs tegelijkertijd genomen hoeven te worden. Dit wetsvoorstel betreft uitsluitend de fiscale behandeling van pensioen en kan om die reden ook afzonderlijk worden behandeld.

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB2013/326

b. Onevenwichtigheden

De Afdeling vraagt in de memorie van toelichting in te gaan op het feit dat de fiscale facilitering niet in de loonsfeer wordt geregeld maar in box 3 en dat de fiscale effecten van het voorstel daarmee afhankelijk zijn van de situatie in box 3 van individuele werknemers. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Koopkracht

De Afdeling geeft aan dat bij het wetsvoorstel Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen ervan uitgegaan is dat dit in belangrijke mate zal leiden tot premievrijval. In het advies over dat wetsvoorstel heeft de Afdeling gevraagd naar de mogelijkheid dat sociale partners ervoor zullen kiezen de premies gelijk te houden. Volgens de Afdeling kan uit discussies nadien worden afgeleid dat rekening gehouden moet worden met dit scenario. In dat geval houdt de thans voorgestelde pensioenexcedentregeling, indien deze verplicht zou worden, feitelijk een lastenverzwaring in en daarmee een koopkrachtdaling voor de pensioendeelnemers.

Het kabinet heeft bij de raming van het hiervoor genoemde wetsvoorstel voorzichtigheid betracht, door ervan uit te gaan dat een inperking van het Witteveenkader niet volledig zal doorwerken in lagere premies. In de raming wordt daarom verondersteld dat circa 1/3 van de mogelijke opbrengst zal weglekken doordat de premie minder zal dalen dan mogelijk is. Er is in de raming rekening mee gehouden dat sociale partners (binnen de grenzen van het Witteveenkader) de vrijval van premieruimte aanwenden voor een verbetering van de regeling op onderdelen, of ter verbetering van de dekkingsgraad. Zoals eerder aangegeven, wijst het kabinet op het feit dat voor zover een fonds een deel van de vrijval wil gebruiken voor het verbeteren van de financiële positie van het fonds, een pensioenfondsbestuur verplicht is tot een evenwichtige belangenbehartiging. Het kabinet verwacht dat de rekening van tekorten door de pensioenfondsbesturen niet eenzijdig bij werkenden wordt gelegd. Gelet op de wens van sociale partners voor de invoering van deze excedentregelingen die moeten kunnen voortvloeien uit een collectieve arbeidsvoorwaardelijke afspraak die verplicht moet kunnen worden gesteld, is niet per se zeker dat sociale partners kiezen voor het gelijk houden van de premies. Daarmee zouden, zoals de Afdeling stelt, de excedentregelingen feitelijk een koopkrachtvermindering betekenen.

d. Voorlichting aan de deelnemer

De Afdeling merkt op dat in de memorie van toelichting aan de wijze van communicatie geen aandacht is besteed en daarmee niet aan de vraag hoe de voorgestelde pensioenexcedentregelingen aan deelnemers worden gecommuniceerd.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. Binnen het kader van het project pensioencommunicatie, dat op dit moment onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt uitgevoerd (en waarbij wordt nagegaan op welke wijze de pensioencommunicatie richting deelnemers en pensioengerechtigden vanaf 1 januari 2015 verbeterd kan worden), zal worden bezien wat de meest gewenste vorm is voor de communicatie over de genoemde pensioenexcedentregelingen.

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB2013/326

e. Buitenlandse instellingen

De Afdeling stelt dat aanbieders in andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en de Europese Economische Ruimte (EER) niet kunnen worden aangemerkt als toegelaten aanbieder.

Het kabinet merkt op dat dit oordeel berust op een misverstand. In het voorgestelde artikel 5.16, tweede lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001 wordt geregeld dat onder meer als verzekeraar van pensioenexcedentregelingen mogen optreden lichamen als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964. Op grond van de laatstgenoemde bepaling kunnen ook aanbieders uit andere lidstaten van de EU en de EER als verzekeraar van pensioenexcedentregelingen optreden, mits uiteraard aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.

5. Instrumentalisering fiscaliteit

De Afdeling merkt op dat met het onderhavige voorstel de fiscale regelgeving opnieuw wordt ingezet voor niet-fiscale doeleinden, zonder dat van tevoren inzicht bestaat in de mogelijke effecten van de voorgestelde maatregel. De Afdeling merkt op dat dit indruist tegen het in de Fiscale agenda voorgenomen beleid de instrumentalisering terug te dringen en de fiscale wetgeving waar mogelijk te vereenvoudigen. De Afdeling merkt voorts op dat met de regeling € 250 miljoen aan publieke middelen wordt ingezet voor een zeer gecompliceerde regeling waaraan hoge uitvoeringslasten zijn verbonden, terwijl de uiteindelijke opbrengst ervan voor een pensioendeelnemer minimaal, zo niet te verwaarlozen is.

Bij de totstandkoming van het sociaal akkoord, heeft het kabinet de sociale partners de gelegenheid gegeven om aanvullingen en alternatieven uit te werken voor de aanpassing van het Witteveenkader zoals vastgelegd in het regeerakkoord. Het kabinet heeft daarbij onder andere als randvoorwaarde gesteld dat aanvullingen of alternatieven uitvoerbaar moeten zijn. Sociale partners hebben in de aan hen geboden beleidsvrijheid bij de uitwerking van de aanvullingen en alternatieven de afweging gemaakt dat een nettospaarfaciliteit opweegt tegen de uitvoeringsaspecten die met het voorstel gepaard gaan, waarbij overigens opmerking verdient dat de weging tussen verplichtgestelde en vrijwillige regelingen een andere kan zijn. Het kabinet heeft geconstateerd dat het voorstel op zich uitvoerbaar is, maar wel leidt tot een complexere uitvoering en extra administratieve lasten, waardoor de uitvoeringskosten relatief hoog zijn ten opzichte van het aanvullend inkomen dat met een excedentregeling gerealiseerd kan worden.

6. Samenloop

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de inwerkingtredingsbepaling is deze bepaling in het wetsvoorstel aangepast.

Het kabinet heeft van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal redactionele en technische verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

Directie Directe Belastingen

Ons kenmerk
DB2013/326

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. F.H.H. Weekers