

Groenboek Europese Commissie: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels

30

De Europese Commissie heeft op 7 juli 2010 een Groenboek naar adequate, houdbare en zekere pensioenen gepresenteerd². Het gaat hierbij om een discussiestuk over het pensioenbeleid binnen de Europese Unie voor de komende jaren en over de wijze waarop de EU hieraan eventueel kan of moet bijdragen. In het Groenboek wordt door de Commissie een reeks vragen gesteld waarop elke organisatie of individu die zich betrokken acht bij het onderwerp pensioen kan reageren. In dit artikel een samenvatting van het Groenboek en een eerste algemeen commentaar.

Inleiding

In juni 1997 publiceerde de Europese Commissie al eens een Groenboek aanvullende pensioenen in de interne markt.³ Achteraf gezien bleek dit een baanbrekend document. Niet alleen omdat dit groenboek de discussie over het toen nog zeer gevoelige onderwerp aanvullende pensioenen in de EU nieuw leven inblies⁴, maar ook omdat het leidde tot de eerste concrete Europese wetgeving op het gebied van aanvullende pensioenen. Zo zijn de Safe-guarding richtlijn uit 1998⁵, het nog steeds in behandeling zijnde richtlijnvoorstel ter verbetering van de overdraagbaarheid van pensioenrechten⁶ en de Pensioenrichtlijn uit 2003⁷ een rechtstreeks gevolg van het Groenboek aanvullende pensioenen in de interne markt. Tevens kan worden geconstateerd dat mede naar aanleiding van de discussies over het Groenboek eind jaren 90 van de vorige eeuw op EU-niveau een open coördinatie methode is

ontstaan.⁸ Het is daarom begrijpelijk dat de publicatie van een nieuw Groenboek ten aanzien van pensioenen in de Europese Unie met veel belangstelling door betrokkenen in de pensioensector wordt gevolgd.

Groenboek naar adequate, houdbare en zekere pensioenen

Het Groenboek naar adequate, houdbare en zekere pensioenen is een relatief kort consultatiedocument waar de Europese Commissie de discussiepunten van de laatste jaren rond pensioenen en Europa nog eens uiteenzet. Het Groenboek bevat dus geen concrete beleidsvoorstellen, maar dient als basis voor een discussie over mogelijke toekomstige maatregelen op EU-niveau. Belangrijk daarbij zijn de veertien vragen (zie kader) die de Commissie stelt en waarop iedere geïnteresseerde – burgers, nationale regeringen, sociale partners, pensioenuitvoerders, belangenorganisaties en toezichthouders – tot 15 november 2010 kan reageren.

Vragen uit het Groenboek naar adequate, houdbare en zekere Europese Pensioenstelsels

1. *Hoe kan de EU de lidstaten ondersteunen bij hun inspanningen om de adequaatheid van de pensioenstelsels te verbeteren? Moet de EU proberen duidelijker te definiëren wat onder een adequaat pensioeninkomen moet worden verstaan?*
2. *Is het bestaande pensioen kader op EU-niveau voldoende om houdbare openbare financiën te garanderen?*
3. *Hoe kan een hogere effectieve pensioenleeftijd het best worden bereikt en hoe kan een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd hieraan bijdragen? Moeten er in verband met de demografische veranderingen automatische aanpassingsmechanismen in de pensioenstelsels worden aangebracht om het evenwicht tussen de arbeidsloopbaan en de pensioenperiode te herstellen? Welke rol kan de EU hierbij spelen?*
4. *Hoe kan de uitvoering van de Europa 2020-strategie worden gebruikt om een langere arbeidsloopbaan met de bijbehorende voordelen voor het bedrijfsleven te bevorderen en leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt te bestrijden?*

1. Martin van 't Zet is bestuurssecretaris pensioenfondsen bij A&O Services te Rijswijk.
 2. Groenboek naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, 7 juli 2010, COM(2010)365.
 3. Groenboek aanvullende pensioenen in de interne markt, 10 juni 1997, COM(97)235.
 4. Nog in maart 1997 had de Franse regering via een juridische procedure ervoor gezorgd dat een Mededeling van de Europese Commissie met de bedoeling duidelijkheid te scheppen over de vraag hoe de verdragsbepalingen ten aanzien van het vrij verkeer van diensten en kapitaal voor pensioeninstellingen geïnterpreteerd zou moeten worden, door het Europese Hof van Justitie nietig werd verklaard. Dit omdat de (niet bindende) Mededeling volgens het Hof was gericht op rechtsgevolgen (HvJEG 20 maart 1997, zaak C-57/95, Jur. 1997, p. I-1627).
 5. Richtlijn 98/49/EG van 29 juni 1998 betreffende bescherming rechten op aanvullend pensioen, OJ L209.
 6. Proposal for a Directive on minimum requirements for enhancing worker mobility by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights, COM(2007)603.
 7. Richtlijn 2003/41/EG van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, OJ L 235.

8. Een nuttig overzicht van de huidige Europese wet- en regelgeving ten aanzien van de drie verschillende pensioenpijlers is te vinden in het Commission Staff Working Document SEC(2010)83 dat als begeleidend document aan het Groenboek is gevoegd.

5. *Hoe moet de Europese pensioenrichtlijn worden gewijzigd om de voorwaarden voor grensoverschrijdende activiteiten te verbeteren?*
6. *Wat moet de werkingssfeer zijn van de regelingen waarvoor de EU maatregelen neemt om de belemmeringen van het vrije verkeer weg te nemen?*
7. *Moet de EU de kwestie van overdraagbaarheid nog eens onder de loep nemen of zijn minimumnormen voor verwerving en behoud, plus een opsporingsdienst voor alle typen pensioenrechten een betere oplossing?*
8. *Moet de huidige EU-wetgeving worden herzien met het oog op consistente regelgeving en toezicht op kapitaalgedekte pensioenregelingen en producten? Zo ja, welke elementen?*
9. *Hoe kan Europese regelgeving of een gedragscode de lidstaten helpen om voor deelnemers en pensioenaanbieders een betere balans te vinden tussen risico's, zekerheid en betaalbaarheid?*
10. *Hoe moet een solvabiliteitsregeling voor pensioenfondsen er uitzien?*
11. *Moet de door de EU-wetgeving geboden bescherming in geval van insolventie van werkgevers die in pensioenen investeren worden verbeterd en zo ja, hoe?*
12. *Zijn er redenen om de huidige minimumvoorschriften voor informatieverstrekking over pensioenproducten te moderniseren (bv. qua vergelijkbaarheid, standaardisering en duidelijkheid)?*
13. *Moet de EU een gemeenschappelijke aanpak voor standaardopties voor deelname en keuze van beleggingen ontwikkelen?*
14. *Moet het beleidscoördinatiekader op EU-niveau worden versterkt? Zo ja, welke elementen moeten worden versterkt om het ontwerp en de uitvoering van pensioenbeleid te verbeteren door middel van een geïntegreerd beleid? Kan de oprichting van een platform om op geïntegreerde wijze toezicht te houden op alle aspecten van pensioenbeleid deel uitmaken van deze vooruitgang?*

Uitdagingen voor Europese pensioenstelsels

De voornaamste uitdagingen voor de Europese pensioenstelsels liggen volgens de Europese Commissie in het omgaan met veranderingen naar aanleiding van de vergrijzing, de verandering in de nationale pensioenstelsels en de gevolgen van de financiële en economische crisis.

1. Vergrijzing

De Europese bevolking wordt gemiddeld ouder en de verhouding tussen actief en niet-actief wordt steeds lager. Volgens de laatste demografische vooruitzichten zal de levensverwachting rond 2060 met nog eens ongeveer zeven jaar zijn gestegen ten opzichte van nu. Volgens de Commissie is de EU in een kritieke fase gekomen nu de eerste lichte babyboomers na de Tweede Wereldoorlog de pensioengerechtigde leeftijd nadert en de Europese beroepsbevolking vanaf 2012 zal afnemen. Door stijging van de levensverwachting in combinatie met lage vruchtbaarheidscijfers vindt de komende periode een volgens de Commissie 'dramatische' verschuiving in de leeftijdsopbouw van de bevolking plaats. Nu zijn er vier mensen in de werkende leeftijd voor elke 65-plusser, maar in 2060 zullen er slechts twee mensen in de werkende leeftijd voor elke 65-plusser zijn. Daarbij merkt de Commissie nog op dat ook kapitaalgedekte pensioenstelsels door vergrijzing kunnen worden geraakt. Immers vergrijzing leidt tot een lager groeipotentieel van de economie, hetgeen lagere rendementen voor beleggingen van pensioenfondsen met zich mee kan brengen.

Bijna tien jaar geleden is door de Europese Raad van regeringsleiders in Stockholm (2001) al een strategie vastgelegd om de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsbegrotingen te ondervangen. Deze strategie bestaat uit een snelle afname van overheidstekorten, verhogen van de arbeidsparticipatie alsmede de hervorming van pensioen- en gezondheidszorgsystemen. De Europese Commissie constateert anno 2010 bij de lidstaten van de EU een tendens dat deze afspraken selectief worden toegepast als een lijstje waaruit naar believen gekozen kan worden. Terecht stelt de Europese Commissie dat de drie punten gecoördineerd moeten worden aangepakt.

2. Verandering van pensioenstelsels

De Commissie constateert dat veel landen de laatste jaren veranderingen hebben doorgevoerd in hun pensioenstelsels om deze flexibeler en voor de toekomst betaalbaar te houden. De hervormingen hebben vaak bijgedragen aan de verhoging van de (effectieve) pensioenleeftijd. Tegelijkertijd hebben de hervormingen geleid tot meer individuele verantwoordelijkheid. Nu de mensen meer keuze hebben, staan zij ook bloot aan meer risico. Hierop volgend stelt de Commissie dat met de herziene pensioenregelingen de kans op inadequate pensioenen voor veel werknemers toeneemt. Dit omdat het zogenoemde nettovervangingspercentage (de verhouding tussen het pensioen en het laatstverdiende salaris) afneemt. Deze stelling komt mijns inziens uit de lucht vallen en wordt ook niet onderbouwd door de cijfers in het Groenboek. Uit een tabel met verwachte nettovervangingspercentages over de periode 2006-2040 blijkt dat bij ongeveer evenveel lidstaten het nettovervangingspercentage stijgt als daalt. Bovendien vermoed ik dat de vergelijking in deze

tabel uitgaat van ongewijzigde omstandigheden. Zo wordt in een voetnoot bij de tabel aangegeven dat het effect van lagere nettovervangingspercentages ondervangen kan worden door langer werken. Meer in het algemeen is het de vraag of de verandering van de pensioenstelsels niet zozeer een oorzaak als juist een beoogd gevolg is van externe ontwikkelingen zoals de vergrijzing en de financieel-economische crisis! Mij lijkt de uitdaging hoe om te gaan met de veranderingen naar aanleiding van de gewijzigde pensioenstelsels wat ver gezocht.

3. *Gevolgen van de financiële en economische crisis*

Dat de financieel-economische crisis gevolgen heeft voor de houdbaarheid van pensioenstelsels in Europese landen moge duidelijk zijn. Door de toegenomen werkloosheid, minder groei, hogere nationale schulden en de volatiliteit op de financiële markten staat de werking en inrichting van nationale pensioenstelsels ter discussie. De Commissie geeft aan dat private pensioenvoorzieningen de druk op staatspensioenen kunnen verminderen. Opvallend daarbij is echter dat tegelijkertijd door de Commissie wordt opgemerkt dat private pensioenvoorzieningen ten koste gaan van belastinginkomsten vanwege de veelal voorkomende fiscale omkeerregel. Volgens de Commissie zijn de kosten van de belastingvoordelen vaak aanzienlijk en kunnen er vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid en de gevolgen voor de inkomstenverdeling. Dit lijkt een wijziging van de voorkeur voor het gebruik van de omkeerregel zoals de Commissie al een decennium inneemt.⁹ Ik ga er vanuit dat de soep niet zo heet gegeten wordt als deze in eerste instantie lijkt te worden opgediend. Naar mijn mening wil de Commissie vooral aandacht vragen voor de omvang van de omkeerregel in nationale pensioenstelsels. Vergelijkbaar met de discussies in Nederland van een aantal jaren geleden over de negatieve prikkels die de omkeerregel bij VUT- en vroegpensioenregelingen had voor het maatschappelijk gewenste langer doorwerken van oudere werknemers.

Prioriteiten EU-pensioenbeleid volgens Europese Commissie

1. *Adequate en houdbare pensioenen*

Volgens de Commissie hebben de meeste hervormingen van pensioenstelsels in de EU tot nu toe als doelstelling gehad om de (financiële) houdbaarheid te verbeteren. Meer hervormingen van pensioenstelsels zijn nodig om de 'gaten' te dichten, aldus de Commissie. Als voorbeeld hiervoor noemt de Commissie een langere loopbaan waardoor meer pensioenopbouw plaatsvindt of een betere toegang tot aanvullende pensioenregelingen. Opmerkelijk in dit kader is dat de Commissie de vraag stelt of op EU-niveau duidelijker moet worden gedefinieerd wat onder een 'adequaat' pensioeninkomen moet worden verstaan

9. Mededeling van de Commissie, opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen van 19 april 2001, COM (2001) 214.

(vraag 1). Gezien de recente reactie van Minister Donner op Kamervragen over dit onderwerp, is het duidelijk dat het Nederlands kabinet hier afwijzend tegenover staat.¹⁰ In bepaalde gevallen zou overwogen kunnen worden om het inkomen na de pensionering een bredere basis te geven dan alleen een pensioen. Ik denk hierbij meteen aan een interessante ontwikkeling als pensioen in natura. Ook de Nederlandse regering heeft nog niet zolang geleden aangegeven dat niet is uitgesloten dat er vormen van pensioen in natura worden ontwikkeld die aansluiten bij de behoefte van mensen.¹¹

De Commissie is verder van mening dat er dringend maatregelen nodig zijn om pensioenstelsels een financieel meer houdbare basis te geven, en daardoor bij te dragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Vooral in landen waar hoge overheidsuitgaven met betrekking tot pensioenen worden verwacht. De Commissie komt hierbij niet verder dan weinig concrete maatregelen als vergroting van het arbeidspotentieel in de EU en een groei van de arbeidsproductiviteit. Wel noemt de Commissie opnieuw een voorstel dat zij recent gedaan heeft om in het Stabiliteits- en Groeipact rekening te houden met impliciete verantwoordelijkheden in verband met vergrijzing. Dit is echter vooral een instrument om een stok achter de deur te houden voor hervorming van nationale pensioenstelsels, dan dat het concrete suggesties voor maatregelen betreft.

Bevordering van de adequaatheid en de houdbaarheid van pensioenen vindt volgens de Commissie plaats als de pensioenuitkeringsperiode niet langer wordt in verhouding tot de arbeidsperiode. Dit betekent in veel gevallen ook een hogere pensioenleeftijd. De Commissie acht een automatische aanpassing van de pensioengerechtigde leeftijd met de stijging van de toekomstige levensverwachting in dit kader een veelbelovende beleidsoptie voor de verbetering van de houdbaarheid van pensioenstelsels. In Nederland heeft de Commissie Goudswaard hier in het voorjaar van 2010 eenzelfde aanbeveling voor gedaan.¹² Tegelijkertijd met de hervorming van de pensioenstelsels moeten dan ook maatregelen worden genomen waardoor oudere werknemers langer inzetbaar blijven, met de reële mogelijkheid om zich om te scholen en vaardigheden te verbeteren.

2. *Wegnemen van belemmeringen voor mobiliteit in de EU*

Met de totstandkoming van de Europese Pensioenrichtlijn in 2003 is een eerste stap gezet in de versterking van de interne markt voor pensioenvoorzieningen. Geconstateerd

10. Brief van Minister Donner aan de Tweede Kamer, 9 augustus 2010, naar aanleiding van vragen van Kamerleden Van Bontes en Van Dijk, Kamerstukken II 2010/11, 3032, aanhangsel.

11. Kamerstukken II 2008/09, 30 413, nr. 129.

12. Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, *Een sterke tweede pijler: Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, 2010.

wordt echter dat met de richtlijn nog niet alle problemen zijn opgelost. Zo vallen onder de Pensioenrichtlijn niet alle pensioenen in de tweede pijler. Verder hebben de eerste ervaringen geleerd dat grensoverschrijdende activiteiten van pensioeninstellingen nog altijd op grote hindernissen stuiten. Deze hindernissen zijn veelal het gevolg van een complexe wisselwerking tussen de wetgeving op EU- en op nationaal niveau. Alleen al over het kernbegrip ‘grensoverschrijdende activiteiten’ is sprake van onduidelijkheid tussen lidstaten en de EU. Voor het wegnemen van deze hindernissen is volgens de Commissie een herziening van de Pensioenrichtlijn nodig, meer convergentie van het toezicht en meer duidelijkheid over de nationale verschillen. Dat laatste is naar mijn mening zeer terecht, maar wel vreemd dat de Commissie daar nu pas in het Groenboek mee komt. Vorig jaar heeft de Commissie namelijk al een evaluatie gepubliceerd met betrekking tot de kernaspecten van de Pensioenrichtlijn.¹³ Een van die kernaspecten betrof de aanpassing van nationale toezichtstelsels. De Commissie zag vorig jaar geen onmiddellijke noodzaak tot wijziging van de Pensioenrichtlijn. Sterker nog de Commissie gaf aan ingenomen te zijn met de wijze waarop de nationale toezichthouders, verenigd in het comité CEIOPS, samenwerken binnen de kaders van het zogenoemde Protocol van Boedapest.¹⁴ Het is jammer dat in het Groenboek geen verwijzing wordt gemaakt naar deze samenwerking van toezichthouders. Juist binnen het Boedapest-protocol kunnen veel van bovengenoemde knelpunten worden weggenomen. Aanpassing van de pensioenrichtlijn op dit punt is dan – zoals de Commissie vorig jaar nota bene zelf aangaf – niet nodig.

Los van de Pensioenrichtlijn worden lidstaten opgeroepen om het vrij verkeer van kapitaal te verbeteren door gelijke behandeling te geven aan dividend en interest die worden ontvangen door pensioeninstellingen die op grondgebied van de lidstaat beleggen, maar elders in de EU zijn gevestigd. De Commissie meldt dat via een inbreukprocedure tegen een aantal lidstaten wegens fiscale discriminatie op dit gebied, enkele lidstaten hun fiscale wetgeving voor pensioenen inmiddels hebben aangepast aan het EU-recht. Of alle betrokken lidstaten hun wetgeving hebben aangepast en of in de nabije toekomst nog meer inbreukprocedures worden gestart, maakt de Commissie niet duidelijk. Bij mij roept dat meteen de vraag op of dit bewust niet wordt vermeld.

13. Verslag van de Commissie over enkele kernaspecten van de Richtlijn 2003/41/EG betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening van 30 april 2009 (COM(2009)203).

14. Protocol relating to the Collaboration of the Relevant Competent Authorities of the Member States of the European Union in Particular in the Application of the Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the Activities and Supervision of Institutions for Occupational Retirement Provision (IORPs) Operating Cross-Border, Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors (CEIOPS), 30 oktober 2009.

Is er ten aanzien van het vrij verkeer van diensten en kapitaal bij pensioeninstellingen nog vooruitgang te melden, dat ligt anders bij de mobiliteit van pensioenen in het kader van het vrij verkeer van werknemers. In 2005 heeft de Commissie een richtlijn voorgesteld om minimumnormen voor de verwerving, behoud en overdraagbaarheid van aanvullende pensioenrechten vast te stellen. Onder meer vanwege verzet van Nederland heeft de Commissie in 2007 het aspect van de overdraagbaarheid laten vallen.¹⁵ Het bleek onhaalbaar om dit op Europees niveau te regelen. Maar ook voor de gewijzigde richtlijn-tekst die meer nadruk legt op verwerving en behoud van pensioenrechten blijkt tot op dit moment geen unanimiteit mogelijk.

De Commissie komt met het idee voor een pensioenopsporingsdienst op EU-niveau. Dit in het verlengde van sommige lidstaten die volgens de Commissie pensioenopsporingsdiensten hebben die mensen helpen om hun pensioenaanspraken uit verschillende bronnen binnen die lidstaat op te sporen. Met de komst van het Pensioenregister per 1 januari 2011 zou het achterhalen van pensioenaanspraken voor mobiele werknemers die een periode in Nederland hebben gewerkt, vergemakkelijkt worden. Of er veel enthousiasme bij EU-lidstaten zal zijn voor het optuigen van een nieuwe bureaucratie in Brussel waag ik echter te betwijfelen. Dit ondanks het feit dat zo'n dienst een direct nut voor burgers binnen de EU zou hebben. Een belangrijke vraag blijft of een Europees pensioenregister na het afwegen van de kosten en baten significant voordeel biedt ten opzichte van nationale registers.

3. *Zekerdere, transparantere pensioenen met meer bewustzijn en informatie*

De sterk uiteenlopende ontwikkelingen in de nationale pensioenstelsels leiden volgens de Commissie tot nieuwe beleidskwesties. Zo is er de tendens naar meer beschikbare premiereregelingen. Volgens het Groenboek nemen inmiddels bijna 60 miljoen Europeanen deel aan een DC-regeling. Deze regelingen komen daarmee veel vaker voor dan tien jaar geleden en zullen nog in belang toenemen, aldus de Commissie. De ratio achter de stelling van de Commissie dat beschikbare premiereregelingen een betere stimulans voor een langer werkzaam leven zijn, ontgaat mij echter.

Vervolgens gaat de Commissie in op mogelijkheden om de onzekerheden voor deelnemers in DC-regelingen te verminderen. Genoemd worden minimumrendementsgaranties en standaard life cycle beleggingsmixen. Volgens de Commissie blijkt uit de goede praktijken van lidstaten dat zulke instrumenten de volatiliteit op korte termijn kunnen verminderen. De Commissie gaat echter nog verder door aan te geven dat bijvoorbeeld een combinatie

15. *Kamerstukken II 2007/08*, 21 501-31, nr. 132, p. 2.

van een DB- en een DC-regeling (hybride regeling) de huidige tendens naar geïndividualiseerde DC-regelingen kan ombuigen. Hier klinkt toch wel een bepaalde – politiek gekleurde – wenselijkheid door.

In het Groenboek komt ook de vraag aan de orde naar het solvabiliteitsregime voor pensioeninstellingen uit de Europese Pensioenrichtlijn als voor verzekeraars vanaf 2012 de Solvency-II richtlijn geldt. Op dit moment zijn de solvabiliteitsvoorschriften gelijk. Er is al langere tijd een discussie op Europees niveau gaande of op pensioenfondsen dan ook niet Solvency II van toepassing zou moeten zijn. Hierover bestaat tot op heden weinig overeenstemming, wat mede te maken heeft met het feit dat lidstaten op verschillende manieren omgaan met het beschermen van verworven pensioenrechten (van garantiefondsen tot aan mogelijkheden tot afstempeling en alles wat daar tussen zit). De Commissie laat doorschemeren dat zij geïnteresseerd is in een verdere uitwerking van een aparte (sui-generis) solvabiliteitsregeling voor pensioenfondsen waarbij procyclische solvabiliteitsvoorschriften vermeden moeten worden. Zij wil dan ook graag weten hoe zo'n solvabiliteitsregeling eruit zou moeten zien (vraag 10).

De discussie over solvabiliteitseisen is een levendig voorbeeld van de toenemende zeggenschap van Europese instellingen op beleid dat pensioenfondsen direct raakt.

Daarmee samenhangend wil de Commissie graag weten of er behoefte bestaat aan bevordering van pensioengarantiestelsels in de lidstaten, wellicht gecoördineerd of mogelijk gemaakt op EU-niveau. Dergelijke stelsels kunnen volgens de Commissie niet alleen betalingsachterstanden van werkgevers opvangen, maar ook 'excessieve' verliezen in DC-regelingen. De Commissie haast zich daarbij te zeggen dat dit wel kan leiden tot 'moral hazard'-risico en een verdere aanslag op overheidsmiddelen. Het onderwerp van een overheidsgarantiestelsel is in de Nederlandse context pikant nu het erop lijkt dat voor het eerst in de geschiedenis pensioenrechten gekort gaan worden. Gezien de inrichting van het huidige Nederlandse pensioenstelsel met een limitatief aantal sturingsmiddelen, is een overheidsgarantiestelsel voor Nederland vele bruggen te ver. Zeker als dit op EU-niveau zou moeten plaatsvinden. In dat geval wordt de vrees bij velen dat Europese landen met een zwak pensioenstelsel (lees: Zuid-Europese landen) een beroep doen op landen met sterke – kapitaalgedekte – pensioenstelsels bewaardheid. Al met al is dit één van de meest controversiële en explosieve onderwerpen uit het Groenboek.

Tot slot wijdt de Commissie enkele alinea's aan transparantie en een goede communicatie richting deelnemers. Zeker met het toenemend aantal DC-regelingen is dit belangrijk. Omdat de informatievoorschriften uit de Europese Pensioenrichtlijn vooral zijn geschreven op DB-regelingen vraagt de Commissie zich af of deze voorschrif-

ten in de richtlijn wellicht moeten worden bijgesteld (vraag 12). Wanneer de keuze en de verantwoordelijkheid bij het individu worden gelegd, moeten deze volgens de Commissie de informatie begrijpen om weloverwogen keuzes te maken, vooral omdat pensioenen complexer zijn geworden. Uit ervaringen op nationaal niveau blijkt dat de betrokkenheid van deelnemers door middel van informatieverplichtingen en voorlichting zijn beperkingen kent. Op het eerste gezicht vanzelfsprekende constateringen. Dat wordt anders als de Commissie stelt dat er derhalve een diepgaand onderzoek moet worden overwogen naar de voordelen van 'automatische inschrijving met een recht om van deelname af te zien'. Dit is een verwarrende tekst die voor meerdere uitleg vatbaar is. Wordt hier slechts gedoeld op life-cycle beleggingen in DC-regelingen en de mogelijkheid om hiervan vrijwillig af te wijken (opt-out) of wordt hier gesuggereerd dat volledig afzien van deelname in een regeling ook een mogelijkheid zou moeten zijn? De hierop gebaseerde vraag van de Commissie of de EU een gemeenschappelijke aanpak voor standaardopties voor deelname en keuze van beleggingen moet ontwikkelen (vraag 13), scheidt hierover ook geen duidelijkheid.

Algemeen commentaar Groenboek

1. *Gebrek aan focus*

Het Groenboek is een integraal consultatiedocument geworden waar de Europese Commissie de discussiepunten van de laatste jaren rond pensioenen en Europa vanuit een holistische optiek nog eens samenvat. De sociale, economische en financiële aspecten van alle pensioenpijlers komen daarbij aan bod, al lopen die door het Groenboek wel door elkaar heen.

Dat is dan ook meteen een kritiekpunt op het Groenboek. Is de tekst van het Groenboek niet een te allesomvattend discussiestuk geworden? Is een Europees debat over een breed scala aan pensioenonderwerpen effectief of leidt dit juist tot onnodige vertraging in de gewenste hervormingen van nationale pensioenstelsels? Naar mijn mening had de focus op enkele van de meest in het oog springende pensioenonderwerpen het Groenboek sterker gemaakt. Nu ademt de tekst teveel een 'hap-snap'-benadering uit, wat overigens begrijpelijk is als je je realiseert dat het Groenboek gezamenlijk is opgesteld door de Europese directoraten-generaal EMPL (Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen), Markt (Interne markt en diensten) en ECFIN (Economische en financiële zaken). Elk directoraat-generaal heeft uiteraard zijn eigen onderwerpen (of stokpaardjes zoals u wilt) in de tekst willen opnemen.

Wat betreft de focus is de vergelijking met het Groenboek uit 1997 nuttig. In dit Groenboek lag het accent primair op het wegnemen van belemmeringen ten aanzien van aanvullende pensioenen en pensioeninstellingen in de

tweede pijler. Onderwerpen waar de Commissie ook daadwerkelijk wetgevende bevoegdheden had en heeft. Anno 2010 is de aandacht verdeeld over een groter aantal onderwerpen met daarbij veel aandacht op de houdbaarheid en zekerheid van nationale pensioenstelsels binnen de EU. Op zich ook niet vreemd omdat enerzijds de demografische ontwikkelingen en anderzijds de financiële crisis ervoor gezorgd hebben dat de houdbaarheid en betaalbaarheid van nationale pensioenstelsels ter discussie zijn gekomen. Daarmee is de focus niet meer primair op de tweede pijler van pensioenvoorzieningen gericht, maar op het gehele pensioengebouw.

2. *Begripsverwarring*

De Commissie constateert dat er tussen landen onduidelijke scheidslijnen bestaan tussen sociale zekerheid, aanvullende bedrijfspensioenen en individuele private regelingen. Binnen de EU bestaan verder geen eenduidige definities van centrale begrippen als 'pensioen' en 'pensioenpijler'. Elk land heeft hier zijn eigen visie op die veelal historisch en sociaal zo gegroeid is. Hierdoor dreigt op Europees niveau echter al snel een Babylonische spraakverwarring. De onvermijdelijke wollige taal¹⁶ van Europese beleiddocumenten en het bewuste gebruik van open normen als 'adequaat' en 'houdbaar' in het Groenboek helpt hierbij ook niet. Meer samenwerking met een organisatie als de OESO zou wellicht nuttig zijn. Bij de OESO wordt al langer gewerkt aan een werkbare classificatie van pensioenbegrippen.

De Commissie gooit in het Groenboek alvast een balletje op of de aanduiding pensioen niet moet worden beperkt tot een product met bepaalde voorzieningen zoals zekerheid en toegangsbeperkingen, inclusief een uitbetalingsregeling met een regelmatige stroom van betalingen aan de gepensioneerde. Voor Nederlanders klinkt dit begrip bekend in de oren. Voor bijvoorbeeld Britten en Belgen zal dit anders zijn, gezien de in deze landen gebruikelijke lump-sum uitkeringen op pensioendatum.

Eén van de gevolgen van het gebrek aan eenduidige definities is dat gegevens over nationale pensioenstelsels niet of nauwelijks zijn terug te vinden in Europese pensioenstatistieken. Het feit dat de concrete cijfers over het aantal deelnemers in Europa aan DC-regelingen afkomstig zijn van de Europese pensioenfondsenkoepel EFRP en niet van Eurostat geeft al aan dat er binnen de Europese instellingen weinig bruikbare statistische gegevens ten aanzien van pensioen voorhanden zijn. Hierdoor wordt

het lastig voorgestelde keuzes in het Groenboek cijfermatig te onderbouwen.

Wat betreft cijfers is het opvallend dat in het consultatiedocument wordt gemeld dat er een Europese methodologie moet worden ontwikkeld voor statistieken over pensioen. Er wordt niet gevraagd om input om tot een dergelijk nieuw raamwerk te komen. Een gemiste kans in deze consultatieronde.

3. *Subsidiariteit*

De kernvraag die door het gehele Groenboek heen loopt is of Europa in gezamenlijkheid pensioenonderwerpen moet oppakken of dat iedere lidstaat dit zelfstandig moet doen. Oftewel de vraag naar subsidiariteit; beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte bestuursniveau. Zoals Dietvorst terecht stelt, zal het antwoord op de vragen die de Commissie in het Groenboek stelt in sterke mate afhangen van de rol die aan Brussel wordt toegedicht als het gaat om pensioenen.¹⁷ In dit kader zijn de uitkomsten van de consultatie voor de Commissie een goede graadmeter in hoeverre zij zelf meer, of juist minder, activiteiten moeten ontplooiën met betrekking tot pensioenen.

Zelf benadrukt de Commissie opzichtig enkele malen in het Groenboek dat de lidstaten van de EU zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor de opzet en organisatie van hun nationale pensioenstelsel. De Europese Commissie wil zich niet uitlaten welke rol sociale partners bij pensioenen dienen te spelen en pretendeert niet dat er één ideaal pensioensysteem voor alle lidstaten bestaat. De Europese Commissie vermijdt daarmee naar buiten toe bewust een aantal nationale gevoeligheden.

Zoals vaak bij beleidsdocumenten van de Europese Commissie is tussen de regels van de vragen door echter beter af te leiden waar de Europese Commissie echt naartoe wil. Alleen al uit de vraag of de EU duidelijker moet definiëren wat onder adequaat pensioeninkomen moet worden verstaan (vraag 1), kan worden afgeleid dat zij hier wel degelijk oren naar heeft. Zoals eerder aangegeven, doet de Commissie in het Groenboek zelfs een voorzet voor een definitie van pensioen waarin vooral de periodieke stroom van uitkeringen aan gepensioneerden opvalt. Hetzelfde geldt voor de genoemde ideeën waarmee DC-regelingen meer gecollectiveerd kunnen worden en het pensioengarantiestelsel. Het moet worden gezegd dat het vanuit de Commissie van lef getuigt om deze voorstellen te doen. Wat een adequaat pensioen is, is immers uiteindelijk een politieke beslissing die op dit moment nog duidelijk bij de nationale lidstaten ligt. De Commissie stelt zich in het Groenboek dus meer gekleurd op, dan zij zelf doet voorkomen.

16. Zie bijvoorbeeld de zin op p. 9 van de Nederlandse versie van het Groenboek: 'Om beter houdbare en adequate pensioenen te verkrijgen, is het belangrijk dat werknemers, en vooral de jongere, meer tijd besteden aan banen met lonen en arbeidsuren die hun in de toekomst pensioenrechten verschaffen'. Vergelijking met de Engelse (bron)tekst leert dat hier geen sprake is van een slechte vertaling. Bedoeld wordt uiteraard dat adequate en houdbare pensioenen worden gestimuleerd als een groter gedeelte van de beroepsbevolking betaalde arbeid gaat verrichten.

17. Prof. dr. G.J.B. Dietvorst, 'Groenboek: naar een adequaat en houdbaar pensioen in de hele EU', *PensioenMagazine*, september 2010.

Andersom kan het echter ook. Met betrekking tot de vastgelopen Portability richtlijn vraagt de Commissie zich af of de overdraagbaarheid van pensioenen nog eens onderzocht moet worden of dat minimumnormen voor verwerving en behoud van pensioenrechten een betere oplossing zijn (vraag 7). Hier lijkt me dat in de vraagstelling van de Commissie het antwoord reeds besloten ligt. Blijkbaar heeft de Commissie inmiddels zelf ook geconcludeerd dat het verder werken aan overdraagbaarheid van pensioenen binnen de EU trekken is aan een dood paard. In plaats van te blijven hameren op overdraagbaarheid van pensioenrechten verwijst de Commissie nu bijvoorbeeld naar een grensoverschrijdend pensioenfonds voor onderzoekers binnen de Europese Unie, waarover begin dit jaar een studie over de haalbaarheid is uitgebracht.¹⁸ Bij een plan-Europees pensioenfonds speelt de noodzaak tot overdraagbaarheid van pensioenrechten niet.

4. *Oude wijn in nieuwe zakken*

Veel van de in het Groenboek genoemde informatie is niet nieuw. Bij de vragen van de Commissie hoe de Pensioenrichtlijn in de toekomst verder moet worden ingevuld (vraag 5) kan zelfs worden afgevraagd of dit niet het huidige – reeds lopende – evaluatietraject van de Pensioenrichtlijn doorkruist. Dat geldt ook voor de vraag hoe de Insolventierichtlijn ten aanzien van bescherming van aanvullende pensioenrechten bij insolventie van de werkgever kan worden verbeterd (vraag 11). In 2008 heeft de Commissie een werkdocument gepubliceerd over de werking van de bepaling over pensioenen in de Insolventierichtlijn, gevolgd door het opzetten van een nadere studie in 2009. Waarom in 2010 opnieuw een vraag terwijl studies hierover nog niet zijn afgerond?

5. *Goede ervaringen die niet terugkomen*

De open coördinatiemethode met de bijbehorende nationale actieplannen pensioenen komen er in het Groenboek bekaaid van af. Slechts aan het eind van het Groenboek worden er enkele alinea's aan gewijd. Een aantal jaren geleden werd de open coördinatiemethode met uitwisseling van 'best practices' tussen lidstaten als een zeer waardevolle praktische én haalbare invulling van Europees pensioenbeleid gezien. De concrete resultaten van dit mechanisme op de hervormingen van de pensioenstelsels in de lidstaten zou zeker een interessant gegeven zijn geweest voor het Groenboek. Is er aanleiding om te veronderstellen dat deze 'best practice'-methode niet werkt? Waarom nieuwe Europese procedures optuigen of het huidige beleidscoördinatiekader versterken als huidige procedures blijken te werken?

Hetzelfde geldt voor de vraag van de Commissie naar de behoefte om op geïntegreerde wijze toezicht te houden op alle aspecten van pensioenbeleid (vraag 14). Mede

18. Feasibility Study of a Pan-European pension fund for EU researchers, Europese Commissie, Directoraat-Generaal Onderzoek, mei 2010.

naar aanleiding van het vorige Groenboek is in 2001 binnen de EU een Pensioenforum opgetuigd bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, sociale partners en pensioenuitvoerders. Doelstelling van dit Pensioenforum toentertijd was nu juist om op geïntegreerde wijze naar verschillende pensioenvraagstukken binnen de EU te kijken en daarin de Commissie te adviseren. Zij heeft dit onder meer gedaan bij de voorbereiding van de Portability richtlijn. Waarom komt dit Forum in het gehele Groenboek niet ter sprake? Het Pensioenforum bestaat immers nog steeds. Wellicht heeft de Commissie behoefte aan een bredere kring van betrokkenen. Dan zou het voor de hand hebben gelegen dat de Commissie in het Groenboek had voorgesteld het huidige Pensioenforum uit te breiden met meerdere participanten dan nu het geval is.

6. *Interne markt als middel of als doel op zich*

Vooruitlopend op de komende evaluatie van de Pensioenrichtlijn vraagt de Commissie zich af hoe de Pensioenrichtlijn moet worden gewijzigd om de voorwaarden voor grensoverschrijdende activiteiten te verbeteren. Opvallend daarbij is dat de Commissie tegelijkertijd zelf aangeeft dat, ondanks het feit dat de interne markt voor verzekeraars al veel langer bestaat, de grensoverschrijdende activiteiten met betrekking tot levensverzekeringsproducten nog altijd niet meer dan 10% van de totale verzekeringspremies in de meeste lidstaten uitmaken. Deze constatering lijkt overeen te komen met de huidige situatie van buitenlandse verzekeraars in Nederland. Op dit moment is slechts één buitenlandse verzekeraar aangewezen als toegestane uitvoerder van lijfrenteverzekeringen.¹⁹ Wat betreft pensioenen zijn er medio 2010 in Nederland vier aangewezen buitenlandse aanbieders. Hieronder bevinden zich twee pensioenfonds van multinationals.²⁰ Blijkbaar liggen de belemmeringen dus niet alleen in nog niet-volmaakte regelgeving, maar ook in taalbarrières, culturele verschillen wat betreft de betrokkenheid bij pensioenvoorzieningen alsmede het gebrekkige vertrouwen in pensioenaanbieders uit andere lidstaten.

Voorwaarden creëren voor een interne markt is dus één, of die interne markt dan vervolgens ook tot stand komt is een ander verhaal. Juist op het terrein van vrij verkeer van werknemers en het vrij verkeer van financiële diensten is zichtbaar dat Europese regelgeving alleen niet voldoende is.

19. 'Toegelaten aanbieders van lijfrenten voor particulieren', Bekendmaking als bedoeld in art. 14 lid 7 Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001, DGB 2010/3777, 10 juni 2010.

20. 'Toegelaten aanbieders van pensioenen', Bekendmaking als bedoeld in art. 10d lid 7 Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965, DGB 2010/3777, 10 juni 2010.

Tot slot

Een valkuil bij het lezen van het Groenboek adequate en houdbare pensioenen is dat je de voorgestelde maatregelen of ideeën al snel – bewust of onbewust – projecteert op het pensioenstelsel van je eigen land, de organisatie waarvoor je werkt of de eigen pensioensituatie. Uit de vele reacties op het Groenboek zal dit ongetwijfeld blijken en met de Nederlandse invalshoek op het Groenboek in dit artikel is dat feitelijk niet anders. Hoewel begrijpelijk en legitiem bestaat hierin het gevaar dat een macro

wenselijkheid van bepaalde (EU-)maatregelen het aflegt tegen de micro wenselijkheid (en belangen!) van het behoud van de bestaande nationale situatie. Dat zal vooral het geval zijn bij Europese voorstellen die substantieel afwijken van de wijze waarop pensioenzaken in Nederland zijn geregeld. In die zin leent het Groenboek zich goed voor een 'out of the box' gedachte-experiment over gewenste aanpassingen in zowel het eigen pensioenstelsel als dat van andere landen. Misschien is dat uiteindelijk wel het belangrijkste doel van het Groenboek adequate en houdbare pensioenen.