

Toets aan de bestaande en voorziene Europese toezichteisen

1. Inleiding en conclusie

De brief inzake het Pensioenakkoord van 10 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11 30 413, nr. 157) bevat de toezegging dat het kabinet zal toetsen hoe de in het Uitvoeringsmemorandum van de Stichting van de Arbeid beschreven koers (hierna aangeduid met: het "nieuwe contract") zich verhoudt tot de toezicht- en buffereisen die in Europees verband worden gesteld (waaronder de herziening van de pensioenfondsenrichtlijn). In die brief is aangegeven dat de toets zowel de buffereisen ten aanzien van de bestaande contracten als de nieuwe contracten betreft. Daarbij is opgemerkt dat voor de nieuwe contracten ook de vraag aan de orde is of de Europese Commissie wil afzien van buffereisen ingeval van volledig voorwaardelijke aanspraken.

Deze toezegging is hieronder uitgewerkt in de volgende 3 toetsen.

- A. De eerste toets gaat na hoe de voorgenomen invulling van het financieel toetsingskader op het nieuwe pensioencontract (ftk2) zich verhoudt tot de bestaande Europese toezicht- en buffereisen in de pensioenfondsenrichtlijn¹. Deze toezicht- en buffereisen in de pensioenfondsenrichtlijn zijn in de Pensioenwet geïmplementeerd. Voor de voorgenomen invulling van ftk2 is uitgegaan van de punten in paragraaf 4 van de bijlage bij de brief van 10 juni 2011.
- B. De tweede toets beziet hoe het voorgenomen ftk2 zich verhoudt tot de bestaande internationale verslaggevingstandaarden (International Financial Reporting Standards; IFRS). Die standaarden bevatten waarderingsvoorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop de verplichtingen in een nieuw contract moeten worden gewaardeerd. Nederlandse pensioenfondsen mogen die standaarden toepassen. Beursgenoteerde ondernemingen moeten die standaarden toepassen op de geconsolideerde jaarrekening.
- C. De laatste toets betreft de vraag hoe de voornemens tot herziening van de pensioenfondsenrichtlijn zich verhouden tot de voornemens voor ftk2, tot de voornemens voor een verbeterd financieel toetsingskader voor de bestaande contracten (ftk1) en tot het bestaand financieel toetsingskader (ftk0).

Complicerend ten aanzien van de laatste toets is dat er nog geen voorstel van de Europese Commissie is ter herziening van de pensioenfondsenrichtlijn. Wel heeft de Commissie over die herziening advies gevraagd (een call for advice) aan de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) naar aanleiding van de reacties die zij heeft ontvangen op het Groenboek Pensioenen. In die adviesaanvraag is over veel artikelen van het toetsingskader voor verzekeraars (Richtlijn Solvabiliteit II) gevraagd of die artikelen in het nieuwe toezichtkader voor pensioenfondsen moeten worden overgenomen of moeten worden aangepast. Voorts bevatte de adviesaanvraag de wens te komen tot een niveau van harmonisatie waarbij op nationaal niveau

¹ richtlijn nr. 2003/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening

geen nadere regelgeving meer nodig is² (dus maximale harmonisatie) en de wens te komen tot een uniforme zekerheidsmaatstaf binnen de Europese Unie³.

In reactie hierop heeft EIOPA op 16 februari jl. aan de Europese Commissie een zeer uitgebreid advies over de herziening van de pensioenfondsenrichtlijn uitgebracht. Een centraal element in het advies vormt het voorstel te komen tot een "holistische balans", een boekhoudkundige balans waarin de verschillende pensioencontracten en pensioensystemen met hun specifieke verschillende zekerheidsmechanismen onderling kunnen worden vergeleken. Hoewel de Commissie heeft erkend dat er veel kritiek is, heeft de Commissie ook aangegeven dat zij wil doorgaan op de weg te komen tot een nieuw toezichtkader voor pensioenfondsen. Gelet op deze situatie is bij de derde toets nagegaan wat de gevolgen zouden kunnen zijn - zowel voor het oude als het nieuwe contract - als de zaken waarover EIOPA heeft geadviseerd, zouden worden uitgevoerd.

De conclusie van de toetsen (A) en (B) is dat de pensioenfondsenrichtlijn en de (bestaande) internationale verslaggevingstandaarden (IAS) geen belemmeringen bevatten om ftk2 uit te voeren, met één uitzondering. Die uitzondering betreft de wens in het Uitwerkingsmemorandum van de Stichting van de Arbeid om de aanpassing van de overlevingstafels eenmaal per vijf jaar te laten plaatsvinden op basis van één geautoriseerde set gegevens van de ontwikkeling van de levensverwachting. Uitvoering van die wens in het Uitwerkingsmemorandum zal op gespannen voet staan met het feit dat Eurostat, het CBS en het Actuarieel Genootschap vaker dan eens in de vijf jaren overlevingstafels publiceren. Het negeren van binnen die vijf jaren verschenen tafels zal met name botsen met het feit dat volgens de pensioenfondsenrichtlijn het jaarverslag van een pensioenfonds een "getrouw" beeld moet geven van de verplichtingen en dat de technische voorzieningen een "juist" bedrag moet bevatten dat op "prudente" wijze is vastgesteld op grond van "erkende" actuariële methoden. Uiteraard heeft de (Europese) rechter hierover het laatste woord.

De conclusie van toets (C) is dat de gevolgen van de plannen tot herziening van de pensioenfondsenrichtlijn klein zijn voor een pensioencontract waarop ftk2 van toepassing zal zijn. Voor een pensioencontract dat waarborgen voor de deelnemer bevat en waarop ftk1 van toepassing zal zijn, kunnen die gevolgen (zeer) groot zijn. Die problemen zijn er echter ook als we niets doen en het bestaande financieel toetsingskader (ftk0) houden.

Het voorstel van EIOPA om te komen met een "holistische balans" biedt in beginsel de ruimte om adequaat rekening te houden met de wijze waarin Nederlandse pensioencontracten verschillen van verzekeringscontracten. Die verschillen worden vooral veroorzaakt doordat veel Nederlandse pensioencontracten geen harde garanties en de mogelijkheid tot korten bevatten. De Commissie is van goede wil om bij de uitwerking aandacht te geven aan die kenmerken van Nederlandse pensioencontracten en de ontwikkelingen daarin in Nederland, maar het is op dit moment onzeker hoe de Europese Commissie dat concreet zal invullen. Het kabinet zet zich sterk in om de Commissie de juiste koers te laten varen in deze.

² Call for Advice pt. 7.1; EIOPA advies pt 2.6.1.

³ EIOPA advies pt. 8.1.2

Deze drie conclusies zullen hieronder worden toegelicht. Het is niet nodig naar de gevolgen van de bestaande Europese toezicht- en buffereisen voor de bestaande contracten te kijken, omdat die bestaande Europese toezicht- en buffereisen op grond van de Pensioenwet reeds voor de bestaande contracten gelden. In het verlengde daarvan zijn de voorstellen tot verbetering van het bestaande financieel toetsingskader voor de huidige pensioencontracten (ftk1) (die voorstellen zijn omschreven in paragraaf 3 van de bijlage bij de brief van 10 juni 2011) niet vergeleken met de bestaande Europese toezicht- en buffereisen, omdat deze voorstellen vooral willen borgen dat de bestaande contracten beter worden waargemaakt.

2. De toets van ftk2 aan de bestaande Europese toezicht- en buffereisen in de pensioenfondsenrichtlijn.

De brief van 10 juni 2011 bevat in paragraaf 4 van de bijlage de uitgangspunten en hoofdlijnen voor het ftk2 zoals het kabinet en de Stichting van de Arbeid die voor ogen hebben. Daarom is voor de toets van het voorgenomen ftk2 aan de bestaande Europese toezicht- en buffereisen in de pensioenfondsenrichtlijn van de punten in die bijlage uitgegaan en dan met name van de volgende punten:

- Het nieuwe contract gaat uit van volledig voorwaardelijke pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen, waarbij het aanpassen van de hoogte van de aanspraken en uitkeringen, zowel neerwaarts als opwaarts, een regulier sturingsinstrument wordt.
- Dit sturingsinstrument is vormgegeven in een aanpassingsmechanisme voor het opvangen van financiële schokken op de financiële markten en in een aanpassingsmechanisme voor de aanpassingen aan de levensverwachting.
- Bij het nieuwe contract wordt niet meer wordt uitgegaan van een zekerheidsmaatstaf.

Eerdergenoemde paragraaf 4 bevat nog enkele andere kenmerken voor het nieuwe contract, die zijn samen te vatten tot:

- een kostendekkende premie waarin rekening wordt gehouden met de risico's die men met betrekking tot indexatie bereid is te lopen;
- begrenzingen van de parameters om te voorkomen dat verwachtingen worden gewekt die uiteindelijk moeilijk kunnen worden waargemaakt en waardoor wordt bijgedragen aan een evenwichtige afweging tussen risico en rendement;
- een ex ante toetsing van de ambitie;
- de wens te komen tot meer bevoegdheden voor DNB om aandacht te geven aan het beleggingsbeleid en de daarmee samenhangende risico's;
- en nadere voorschriften over de communicatie aan de deelnemers.

Deze kenmerken zullen om de volgende redenen niet op gespannen voet staan met de pensioenfondsenrichtlijn. Om te beginnen bevat de pensioenfondsenrichtlijn geen voorschriften over de kostendekkende premie. De pensioenfondsenrichtlijn belemmert evenmin de voornemens over de parameters en het voornemen tot meer bevoegdheden voor DNB te komen om aandacht te geven aan het beleggingsbeleid en de daarmee samenhangende risico's. De wensen met betrekking tot de ex ante toetsing van de ambitie alsmede de wens te komen tot nadere voorschriften over de communicatie aan de deelnemers komen aan de orde in de Plan van Aanpak

Communicatie Pensioenfondsen.

Een contract met volledig voorwaardelijke pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen

Volledig voorwaardelijke pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen vallen binnen de (ruime) definities van "instelling voor bedrijfspensioenvoorziening", "pensioenregeling" en van "pensioenuitkeringen" van de pensioenfondsenrichtlijn⁴. Gelet op deze definities, is de pensioenfondsenrichtlijn van toepassing op een pensioenfonds dat een nieuw contract uitvoert. Dat bij het nieuwe contract het aanpassen van de hoogte van de aanspraken en de uitkeringen (zowel neerwaarts als opwaarts) een regulier sturingsinstrument wordt, staat niet op gespannen voet met de richtlijn. Dit komt ten eerste omdat de richtlijn daartoe geen expliciet verbod bevat. Maar ook impliciet bevat de richtlijn dat verbod niet omdat de definities van "pensioenregeling" en van "pensioenuitkeringen" partijen de mogelijkheid bieden te kiezen voor een pensioencontract waarbij de uitkering niet is gegarandeerd en waarbij de hoogte van de aanspraken en van de uitkeringen neerwaarts kan worden bijgesteld. De richtlijn laat ook de mogelijkheid onverlet dat de deelnemer het beleggingsrisico draagt, zoals blijkt uit het vierde lid van artikel 11.

Een contract met aanpassingsmechanismes voor financiële schokken en voor levensverwachting

De richtlijn verbiedt het ook niet om te komen tot twee aanpassingsmechanismes: het aanpassingsmechanisme voor het opvangen van financiële schokken dat verband houdt met de ontwikkeling op de financiële markten en het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme. Ten eerste bevat de richtlijn over die aanpassingsmechanismes geen expliciet verbod. Daarnaast is hierboven al opgemerkt dat de richtlijn het vaststellen van de contractsvoorwaarden overlaat aan de lidstaten/partijen (zie de definitie van pensioenregeling).

De pensioenfondsenrichtlijn stelt via de bepalingen over de (waardering van de) verplichtingen van een pensioenfonds eisen aan een pensioencontract. Volgens artikel 10 van de pensioenfondsenrichtlijn moeten de jaarrekening en het jaarverslag van een pensioenfonds een "getrouw" beeld geven van de passiva (artikel 10). Wat een "getrouw beeld" is, wordt bepaald op grond van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 15 van de richtlijn heeft betrekking op de technische voorzieningen. Sommige bepalingen in dit artikel zijn van betekenis voor alle contracten en sommige bepalingen zijn alleen relevant voor contracten waarbij het pensioenfonds expliciet bepaalde risico's draagt. Daardoor kan dit artikel snel aanleiding geven tot misverstanden. Om dat te voorkomen, zal hieronder uitgebreid worden stilgestaan bij de belangrijkste bepalingen van artikel 15 van de richtlijn.

Op grond van het tweede lid van artikel 15 moet een pensioenfonds toereikende technische voorzieningen vaststellen. Deze voorwaarde is gerelateerd aan de situatie waarbij het fonds zelf dekking biedt tegen biometrische risico's en/of een garantie biedt met betrekking tot hetzij het beleggingsrendement, hetzij een bepaalde hoogte van de uitkeringen. Dat is bij het nieuwe

⁴ Artikel 6

contract echter niet aan de orde.

Bij een fonds krijgt de deelnemer tot aan zijn dood een uitkering. In die zin wordt het individueel biometrisch risico gedekt. Het pensioenfonds draagt die biometrische risico's echter niet zelf; die risico's liggen uiteindelijk volledig bij het collectief van deelnemers. De dekking wordt immers in het nieuwe contract verleend onder de voorwaarde dat de hoogte van de uitkering zo nodig kan worden aangepast met behulp van het aanpassingsmechanisme voor financiële schokken en het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme. De exacte hoogte van de uitkering staat dus ook niet vast. Voorts staat de richtlijn toe dat rekening wordt gehouden met veranderingen in de relevante risico's (artikel 15, lid 4 sub c). Die bepaling impliceert ook dat de richtlijn geen beperking bevat om dergelijke aanpassingsmechanismen in te voeren en dat er geen belemmering is voor het voorwaardelijk maken van aanspraken en uitkeringen, en het eventueel neerwaarts bijstellen daarvan.

Om dezelfde reden is ook het vierde lid (onderdeel a) met betrekking tot het minimum bedrag van de technische voorzieningen voor het nieuwe contract niet relevant. Dat voorschrift houdt verband met het waarborgen dat de uitbetaling van reeds verschuldigde pensioenen en uitkeringen aan de pensioengerechtigden kan worden voortgezet en dat de verplichtingen die voortvloeien uit de opgebouwde rechten van de deelnemers, worden weerspiegeld. En van die situatie is bij het nieuwe contract geen sprake, zoals hierboven is aangegeven.

Op grond van het eerste lid van artikel 15 moet een pensioenfonds een "juist" bedrag van de passiva vaststellen, overeenkomend met de financiële verplichtingen. Dit voorschrift heeft een algemene strekking en geldt dus ook voor het nieuwe contract. Ook de bepaling in het vierde lid dat de berekening van de technische voorzieningen moet plaatsvinden op grond van erkende actuariële methoden, geldt voor het nieuwe contract. Dit vierde lid bevat ook de opmerking dat de economische en actuariële hypothesen die voor de waardering van de passiva zijn gehanteerd, eveneens op prudente wijze moeten worden bepaald waarbij een redelijke marge voor negatieve afwijkingen in acht moet worden genomen, indien van toepassing. Deze opmerking heeft ook een algemene strekking en is ook op het nieuwe contract van toepassing. Tenslotte bevat dit vierde lid het voorschrift dat de toegepaste maximale rentepercentages op prudente wijze moeten worden bepaald waarbij rekening wordt gehouden met: het rendement van de overeenkomstige activa die door de instelling worden beheerd en met de toekomstige beleggingsopbrengsten, en/of marktrendementen van kwalitatief hoogwaardige of staatsobligaties. Dit voorschrift is evenmin geclausuleerd en is daarmee dus ook op het nieuwe contract van toepassing.

Dit betekent dat de waardering van de verplichtingen in het nieuwe contract onderworpen zal zijn aan de criteria uit:

artikel 10 ("getrouw beeld");

artikel 15 eerste lid (een "juist" bedrag) en

artikel 15 vierde lid ("op grond van erkende actuariële methoden", "op prudente wijze" en "wordt rekening gehouden met").

De invulling van deze criteria zal plaatsvinden in de toepassing van het verslaggevingrecht en de Pensioenwet. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering van met name het levensverwachtingsaanpassings-mechanismes. In het Uitwerkingsmemorandum is opgemerkt dat de aanpassing van de overlevingstafels eenmaal per vijf jaar op basis van geautoriseerde gegevens van de ontwikkeling van de levensverwachting zal plaatsvinden. De richtlijn verbiedt niet expliciet de tafels om de 5 jaar aan of toe te passen. Maar de uitvoering van die wens in het Uitwerkingsmemorandum zal botsen met het feit dat Eurostat, het CBS en het Actuarieel Genootschap vaker overlevingstafels publiceren en het feit dat volgens de pensioenfondsenrichtlijn het jaarverslag van een pensioenfonds een "getrouw" beeld moet geven van de verplichtingen en dat de technische voorzieningen een "juist" bedrag moet bevatten dat op "prudente" wijze is vastgesteld op grond van "erkende" actuariële methoden. Dit betekent dat het moeilijk zal zijn om bij de berekening van de verplichtingen onder het nieuwe contract recenter uitgebrachte sterftetafels dan die eens in de vijf jaren op basis van het Uitwerkingsmemorandum zouden worden opgesteld, te negeren.

Een contract zonder zekerheidsmaatstaf

De richtlijn vormt ook geen beperking om in het toezicht op het nieuwe contract af te zien van een zekerheidsmaatstaf. De term zekerheidsmaatstaf komt in de richtlijn niet expliciet voor. Wel bevat artikel 17 van de richtlijn eisen aan het eigen vermogen van een pensioenfonds als het pensioenfonds zelf, en niet de bijdragende ondernemingen, een dekking tegen biometrische risico's verzekert of een beleggingsrendement of een bepaalde hoogte van de uitkeringen garandeert⁵. Deze eisen in de richtlijn impliceren dat een pensioenfonds geen eigen vermogen moet aanhouden als dat pensioenfonds dergelijke risico's niet dekt en dergelijke garanties niet verstrekt. Hiervoor is geconstateerd dat dit bij het nieuwe contract ook niet het geval is. Anderzijds verhindert de richtlijn ook niet de mogelijkheid om voor dergelijke situaties wel eigen vermogen aan te houden, bijvoorbeeld als de nationale wetgever dat voorschrijft of als partijen dat wensen.

3. De toets van ftk2 aan de bepalingen in IAS 26 en IAS 19

IAS 26

Sinds 1 januari 2005 zijn alle beursgenoteerde bedrijven in de Europese Unie verplicht de geconsolideerde jaarrekening op te stellen op basis van de IFRS, de International Financial Reporting Standards (en de IAS, International Accounting Standards, beide opgesteld door de International Accounting Standards Board).

Voor niet beursgenoteerde bedrijven (zoals pensioenfondsen) geldt deze verplichting niet. Op niet beursgenoteerde bedrijven is het nationale verslaggevingstelsel van toepassing, dat voor Nederlandse niet-beursgenoteerde bedrijven is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Niet-beursgenoteerde bedrijven mógen hun jaarrekening volgens de IFRS inrichten.

Op grond van artikel 146 van de Pensioenwet moeten Nederlandse pensioenfondsen een

⁵ in artikel 17

jaarverslag en een jaarrekening vaststellen overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek. Nederlandse pensioenfondsen mógen de IFRS toepassen. Als een Nederlands pensioenfonds de IFRS toepast, dan moet dat fonds IAS 26 toepassen. IAS 26 bevat alleen voorschriften met betrekking tot de indeling van het jaarverslag van een pensioenfonds. IAS 26 bevat geen waarderingsvoorschriften over het pensioencontract. IAS 26 geeft wel duiding hoe moet worden omgegaan met betrekking tot de wens in het Uitwerkingsmemorandum om de sterftetafels eens in de vijf jaar vast te stellen (zie paragraaf 2). Zo geven de punten 17 en 27 van IAS 26 aan dat als op de verslagdatum geen actuariële waardering is opgesteld, dat dan de meest recente waardering als basis dient te worden gebruikt.

Ook dit leidt tot de conclusie dat het bij de toepassing van IAS 26 moeilijk zal zijn om bij de berekening van de verplichtingen onder het nieuwe contract recenter uitgebrachte sterftetafels dan die eens in de vijf jaren op basis van het Uitwerkingsmemorandum zouden worden opgesteld, te negeren.

IAS 19

IAS 19 bevat wel waarderingsvoorschriften over de verwerking van het pensioencontract in de jaarrekening van de werkgever. IAS 19 is verplicht van toepassing op de geconsolideerde jaaarrekening van een beursgenoteerde werkgever en niet op een pensioenfonds. In een herziene versie van IAS 19 van 11 juni 2011, zijn de criteria verfijnd aan de hand waarvan kan worden bepaald in hoeverre bij een pensioencontract de risico's liggen bij de beursgenoteerde werkgever of bij het pensioenfonds en de criteria voor de waardering van de pensioenverplichtingen. De procedure in de EU om deze herziene IAS 19 voor toepassing in de EU goed te keuren, is nog niet afgerond. De "Handreiking voor de toepassing van IAS 19 R in de Nederlandse pensioensituatie" van de Raad voor de Jaarverslaggeving van 30 januari 2012 gaat op die onderscheidende criteria gedetailleerd in. Het valt aan te nemen dat in de toekomst met die criteria in toenemende mate rekening zal worden gehouden als moet worden bepaald of bij een bepaald contract het risico ligt bij het pensioenfonds of bij de deelnemers/gepensioneerden.

4. De toets van ftk2 en ftk 1 aan de voornemens voor de herziening van de pensioenfondsenrichtlijn

Over de herziening van de pensioenfondsenrichtlijn heeft de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) op 16 februari jl. aan de Europese Commissie een zeer uitgebreid advies uitgebracht. De Europese Commissie had om dat advies gevraagd naar aanleiding van de reacties die zij heeft ontvangen op het Groenboek Pensioenen. Zoals in de inleiding is aangegeven, is in de adviesaanvraag over veel artikelen van het toetsingskader voor verzekeraars (Richtlijn Solvabiliteit II) gevraagd of die artikelen in het nieuwe toezichtkader voor pensioenfondsen moeten worden overgenomen of moeten worden aangepast. Voorts bevatte de adviesaanvraag de wens te komen tot een niveau van harmonisatie waarbij op nationaal niveau geen nadere regelgeving meer nodig is en de wens te komen tot een uniforme zekerheidsmaatstaf binnen de Europese Unie⁶. EIOPA geeft in haar advies aan dat grotere harmonisatie van de Europese regelgeving met betrekking tot pensioenfondsen technisch mogelijk is maar eerst keuzes op politiek niveau vergt,

met name ten aanzien van een uniforme zekerheidsmaatstaf⁷. Zoals in de inleiding is aangegeven, is bij toets (C) nagegaan wat de gevolgen zouden kunnen zijn als de zaken waarover EIOPA op 16 februari jl. aan de Europese Commissie heeft geadviseerd, zouden worden uitgevoerd.

In deze toets is weer uitgegaan van de drie hoofdkenmerken van het nieuwe contract die ad (A) zijn aangegeven.

- Het nieuwe contract gaat uit van volledig voorwaardelijke pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen, waarbij het aanpassen van de hoogte van de aanspraken en uitkeringen, zowel neerwaarts als opwaarts, een regulier sturingsinstrument wordt.
- Dit sturingsinstrument vindt plaats via een aanpassingsmechanisme voor het opvangen van financiële schokken op de financiële markten en een aanpassingsmechanisme voor de aanpassingen aan de levensverwachting.
- Er wordt niet meer uitgegaan van een zekerheidsmaatstaf.

Als het nieuwe contract deze kenmerken heeft, dan is de kans groot dat dit contract wordt aangemerkt als een collectieve dc regeling zoals omschreven in punt 8.3.72 van het EIOPA advies. Over een dergelijke collectieve dc regeling concludeert EIOPA in haar advies dat dan de hoogte van de technische voorzieningen in essentie gelijk is aan de hoogte van de activa. Over het tweede kenmerk van het nieuwe contract van de aanpassingsmechanismes bevat het EIOPA advies geen opmerkingen. Met betrekking tot het derde kenmerk van het nieuwe contract van de zekerheidsmaat wijst EIOPA in datzelfde punt 8.3.72. erop dat bij sommige dc regelingen het pensioenfonds eigen vermogen moet aanhouden om het operationele risico (risico's als gevolg van storing in bedrijfsprocessen) te dekken. Maar als in het contract is bepaald dat ook dat risico bij de deelnemers ligt, is de noodzaak niet aanwezig om voor dat operationeel risico eigen vermogen aan te houden.

Daarnaast zijn voor het toetsingskader op het nieuwe contract nog twee algemene voorstellen in het EIOPA-advies van belang. Dat betreft het voorstel om ten aanzien van de activa te komen tot waardering op marktwaarde⁸. Dat uitgangspunt is niet opgenomen in de pensioenfondsenrichtlijn, maar dat uitgangspunt geldt reeds op grond van de Pensioenwet. Daarnaast is opgemerkt te komen tot meer consistentie tussen de toezichtregels die van toepassing zijn op de waardering van de balansposten en de algemene verslaggevingregels. Het EIOPA advies merkt daarover op dat door de toezichthouders reeds wordt gezien in hoeverre op dat terrein meer convergentie tussen toezichtregels en verslaggevingstandaarden mogelijk is⁹.

Anders komt het te liggen als een contract wel waarborgen voor de deelnemers / gepensioneerden bevat. Dan liggen er wel risico's bij het pensioenfonds. Op dergelijke contracten (zoals de bestaande uitkeringsovereenkomsten) zal het financiële toetsingskader ftk1 van toepassing zijn.

⁶ EIOPA advies pt. 8.1.2

⁷ EIOPA advies pt 2.6.3 + p. 82

⁸ EIOPA p. 163

Wanneer de Solvency II richtlijn voor verzekeraars in dat geval onverkort gaat gelden, zal dat problemen geven met ftk1. Die problemen zijn er echter ook als we niets doen en ftk0 houden. Bij ftk0 zou dat betekenen dat, zo is ook beschreven in de kabinetsreactie op het Groenboek Pensioenen, dat een verhoging van de zekerheidsmaat van 97,5 % naar 99,5 % ruw geschat leidt tot een verhoging van de verplichtingen van Nederlandse pensioenfondsen met ca. 11 %. Niet alleen betekent dit dat de buffers met ca. 11 % zouden moeten worden verhoogd of dat de pensioenrechten met ca. 9 % zouden moeten worden verminderd, maar daarnaast zullen ook de premies structureel met ca. 11 % zouden moeten worden verhoogd ten opzichte van het huidige niveau.

Dit effect treedt alleen op bij deze verhoging van het zekerheidsniveau. Het effect van de andere genoemde factoren is thans niet bekend.

Het voorstel voor de "holistische balans" in het EIOPA advies biedt de ruimte aan Nederlandse pensioencontracten lagere eisen op te leggen dan aan verzekeringscontracten. Deze ruimte is nodig omdat Nederlandse pensioencontracten geen harde garanties en de mogelijkheid tot korten kennen. De Commissie is van goede wil om bij de uitwerking aandacht te geven aan die kenmerken van Nederlandse pensioencontracten en de ontwikkelingen daarin in Nederland, maar het is op dit moment onzeker hoe de Europese Commissie dat concreet zal invullen. Het kabinet zet zich sterk in om de Commissie de juiste koers te laten varen in deze.

Voor een contract met waarborgen voor de deelnemers rijst daarmee de vraag hoe in de herziening van de pensioenfondsenrichtlijn invulling wordt gegeven aan een groot aantal politiek gevoelige en technische moeilijke vraagstukken. Genoemd kan worden het volgende.

- Welk minimum niveau voor de verplichtingen (de technische voorzieningen) geldt dan? Daarbij gelden als deelvragen: welke maximale parameters over loon- en prijsontwikkeling en rendementen mogen worden gehanteerd en welke disconteringsvoet geldt dan?
- Hoe wordt het contract gedefinieerd in termen als onvoorwaardelijke, voorwaardelijke en discretionaire toezeggingen en welke gevolgen heeft dat voor de waardering ervan?
- Welke zekerheidsmaatstaf gaat dan tenminste gelden (de zekerheidsmaatstaf van 97,5 % die thans geldt op grond van de Pensioenwet) of een andere hogere zekerheidsmaatstaf (bv. de zekerheidsmaatstaf van 99,5 % die thans geldt in het solvabiliteitsregime voor verzekeraars).
- Gaan dan de hersteltermijnen gelden die thans in het solvabiliteitsregime voor verzekeraars zijn opgenomen? Ter illustratie: voor verzekeraars geldt een korte termijn hersteltermijn van 3 maanden en een lange termijn herstelplan van 6 maanden in plaats van de hersteltermijnen in de Pensioenwet. De Pensioenwet kent een korte termijn hersteltermijn van 3 jaar en een lange termijn herstelplan van 15 jaar.
- Betekent de bevoegdheid in het solvabiliteitsregime voor verzekeraars dat de toezichthoudende autoriteiten tot langere (herstel)termijnen bij een uitzonderlijke economische situatie kunnen beslissen¹⁰, dat de huidige verantwoordelijkheid daarvoor in de Pensioenwet op politiek niveau¹¹

⁹ EIOPA p. 164

¹⁰ artikel 141 van Richtlijn Solvabiliteit II

¹¹ artikel 142 PW

verdwijnt?

- Het solvabiliteitsregime voor verzekeraars bevat over heel veel onderwerpen de voorziening dat nadere invulling zal plaatsvinden via gedelegeerde besluitvorming naar een lager besluitvormingsniveau op Europees technisch niveau (de zogenaamde comitologie-procedures). Dit betekent dat over die zaken niet meer op nationaal niveau en ook niet meer op Europees politiek niveau (dus door de Europese Raad en het Europees Parlement) wordt beslist. De ervaring leert dat bij veel onderwerpen in het financiële toezicht op pensioenfondsen kleine "technische" aanpassingen grote gevolgen kunnen hebben. Wensen op het terrein van het toezicht op pensioenfondsen over gedelegeerde besluitvorming naar Europees technisch niveau zijn prematuur als daarover op politiek niveau nog geen enkele gedachtewisseling heeft plaatsgehad.
- Hoe vindt de verdere convergentie tussen toezichtregels en verslaggevingstandaarden plaats?
- Welke effecten heeft dit op het terrein van koopkracht?