

Vergaderjaar 2013–2014

33 847

Wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en het Belastingplan 2014

D BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2014

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de memorie van antwoord inzake het bovenvermelde voorstel van wet aan.

Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om twee omissies in de integrale wettekst zoals deze op 21 maart jl. naar uw Kamer is gestuurd te herstellen¹.

In artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964 dient ook een verwijzing naar artikel 18b te worden opgenomen. Artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964 komt na verwerking van de beide wetsvoorstellen te luiden:

Artikel 18ga

Als pensioengevend loon als bedoeld in de artikelen 18a, **18b**, 18c, 18d en 18e wordt ten hoogste een bedrag van € 100.000 in aanmerking genomen. Bij dienstbetrekkingen in deeltijd wordt dit bedrag verminderd overeenkomstig de deeltijdfactor.

In artikel 18a, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 dient het uiteindelijke maximumopbouwpercentage op basis van eindloon 1,657 percent te zijn in plaats van het abusievelijk in de integrale wettekst opgenomen 1,675 percent. Artikel 18a, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 komt na verwerking van beide wetsvoorstellen te luiden:

¹ Kamerstukken I 2013/14, 33 610, K.

Artikel 18a

1. Een op een eindloonstelsel gebaseerd ouderdomspensioen bedraagt per dienstjaar niet meer dan **1,657 percent** van het pensioengevend loon.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

MEMORIE VAN ANTWOORD

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP, D66 en de ChristenUnie. Het kabinet is uw Kamer erkentelijk voor de spoedige inbreng en constateert dat de wijzigingsvoorstellen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel bij meerdere fracties als een stap in de goede richting worden ervaren. Het kabinet is zich ervan bewust dat deze wijzigingen vragen met zich meebrengen en heeft zich dan ook ingezet voor een spoedige beantwoording, mede met het oog op de resterende implementatietijd voor pensioenuitvoerders. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar meerdere fracties vragen van gelijke strekking hebben gesteld, zijn deze vragen gezamenlijk beantwoord.

Deze memorie van antwoord wordt mede aangeboden namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe meer zekerheid kan worden verkregen over daadwerkelijke premieverlaging. Dient de werkgever de mogelijkheid te krijgen een premieverlaging in rechte af te dwingen, vragen deze leden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aannemelijk te maken dat de premiewaarborgen daadwerkelijk zullen leiden tot lagere pensioenpremies. Deze leden vragen welke plausibiliteitsredenering hieraan ten grondslag ligt.

Het kabinet is ervan overtuigd dat met de premiewaarborgen in voldoende mate zeker wordt gesteld dat de verlaging van de pensioenopbouw daadwerkelijk leidt tot lagere pensioenpremies. Deze overtuiging is gebaseerd op de ervaring dat pensioenfondsen in het verleden niet geneigd waren om onnodig hoge pensioenpremies vast te stellen. Gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB) laten zien dat de gemiddelde pensioenpremie in 2014 1,6%-punt lager is dan in 2013. De belangrijkste verklaring voor de premiedaling is de versobering van de pensioenopbouw, met name ingegeven door de aanscherping van het fiscale kader per 2014.

Daar komt bij dat een fondsbestuur vanaf 2015 een voorgenomen premiebesluit voor advies moet voorleggen aan het verantwoordingsorgaan. Het fondsbestuur moet de afwegingen die aan dat besluit ten grondslag liggen, aan belanghebbenden kunnen uitleggen en verantwoorden. Vervolgens zal DNB erop toezien of de betrokken belangen bij de vaststelling van de pensioenpremie op evenwichtige wijze zijn afgewogen. Indien nodig kan DNB door toepassing van diverse instrumenten een evenwichtige premie afdwingen. Een rechtsmiddel voor individuele werkgevers is derhalve overbodig. Bovendien zou een dergelijk rechtsmiddel voor individuele werkgevers het onmogelijk kunnen maken dat het fondsbestuur een premie vaststelt die in het belang is van deelnemers (werknemers en gepensioneerden).

De leden van de fractie van de VVD vragen welke zekerheid er is dat de premieverlaging zal leiden tot loonsverhoging.

Bij een verlaging van de pensioenpremie wordt het werknemersdeel van de pensioenpremie, dat op het loon van de werknemers wordt verhaald, automatisch lager. Dit leidt tot een hoger nettoloon. De vrijval van werkgeverspremies zal door de werknemersorganisaties aan de orde worden gesteld bij het arbeidsvoorwaardenoverleg. De mate waarin en de

snellheid waarmee de vrijvallende premies worden omgezet in hogere lonen, hangt af van conjuncturele omstandigheden en van de onderhandelingspositie van werkgevers en werknemers. Het Centraal Planbureau (CPB) is in de ramingen ervan uitgegaan dat de extra loonruimte als gevolg van vrijvallende pensioenpremie binnen enkele jaren (nagenoeg) volledig zal worden benut.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een kwantitatieve onderbouwing van de verwachtingen met betrekking tot premieverlaging en de compensatie daarvoor door een hoger loon. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welk effect de huidige ruime arbeidsmarkt heeft op het doorgeven van de verlaging van het werkgeversdeel van de pensioenpremie in een hoger brutoloon.

De beperking van de maximaal toegestane pensioenopbouw en de aftopping vanaf € 100.000 zouden de premies met maximaal bijna 17% kunnen verlagen. Het kabinet gaat ervan uit dat, conform de analyse van het CPB, 1/3 deel van de premie die vrijvalt wordt aangewend voor verbetering van de regeling (bijvoorbeeld hogere indexatieambitie of hogere opbouw nabestaandenpensioen). Daardoor blijft de premiedaling als gevolg van de inperking van het Witteveenkader beperkt tot ruim 11%, oftewel circa € 4,5 miljard. Naar verwachting leidt de premiedaling op termijn tot een even grote verhoging van het brutoloon. Bij het werknemersdeel gaat dat automatisch, bij het werkgeversdeel vindt dat plaats via de loononderhandelingen tussen werkgevers en werknemers.

Wel gaat het kabinet uit van enige vertraging in de doorwerking van de lagere pensioenopbouw in de premie en van de lagere premie in de lonen. De huidige ruime arbeidsmarkt zorgt er naar verwachting voor dat de doorwerking van de verlaging van het werkgeversdeel van de pensioenpremie in een hoger brutoloon trager verloopt dan in een conjunctureel neutrale situatie. Daar is in de raming van de budgettaire effecten rekening mee gehouden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan aangeven op welke wijze pensioenfondsen en verzekeraars de aanpassingstermijn tot en met 31 december 2015, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2015, kunnen benutten. Ook vragen deze leden of het noodzakelijk is dat voor 1 januari 2015 een verzoek wordt ingediend bij de Belastingdienst met een volledige weergave van de (concept)pensioenregeling op basis van de door werkgevers en werknemers gemaakte afspraken. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen naar de mogelijkheden om pensioenregelingen aan te passen aan het nieuwe fiscale pensioenkader.

Artikel 19c van de Wet op de loonbelasting 1964 biedt de mogelijkheid om een pensioenregeling ter beoordeling voor te leggen aan de inspecteur. Hiermee kan vooraf rechtszekerheid worden verkregen over de aanvaardbaarheid van de voorgenomen (wijzigingen in een) pensioenregeling. De inspecteur beslist bij voor bezwaar vatbare beschikking of de voorgelegde regeling voldoet aan de daaraan fiscaal te stellen voorwaarden. De ter beoordeling voorgelegde regeling kan direct worden ingevoerd. Indien onherroepelijk komt vast te staan dat de regeling niet voldoet aan de fiscale voorwaarden moet de regeling direct en met terugwerkende kracht tot en met het tijdstip van ingang van de regeling zodanig worden aangepast dat de regeling wel voldoet aan de voorwaarden. In dat geval wordt de aangepaste regeling geacht met terugwerkende kracht tot en met het moment van invoeren een fiscaal aanvaardbare pensioenregeling te zijn. Eventueel in dat kader ten onrechte niet tot het loon gerekende premies zullen bij de werknemer alsnog als loon worden belast.

In de praktijk staat de Belastingdienst onder voorwaarden toe dat het aan de inspecteur voor te leggen verzoek beperkt kan blijven tot een volledige weergave van de tussen de betrokken partijen gemaakte afspraken over de pensioenregeling onder verwijzing naar een nog te ontwerpen definitieve tekst van de regeling². Het verzoek wordt dan voor de toepassing van artikel 19c van de Wet op de loonbelasting 1964 geacht tijdig te zijn ingediend. De inspecteur zal pas na ontvangst van de volledige concepttekst van de regeling overgaan tot een beoordeling. Ook de termijn waarbinnen de inspecteur een beschikking moet afgeven gaat pas in na ontvangst van de definitieve (voorgenomen) tekst van de regeling.

Van deze mogelijkheid zal ook gebruikgemaakt kunnen worden voor het aanpassen van de pensioenregeling aan de uit het nu voorliggende wetsvoorstel voortvloeiende wijzigingen van het fiscale pensioenkader. Indien noodzakelijk kan de door de Belastingdienst gehanteerde termijn voor het indienen van de volledige concepttekst van de regeling (nu zes maanden) worden verlengd.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er andere mogelijkheden zijn om de aanpassing soepel te laten verlopen, inclusief de informatieverplichting op grond van de Pensioenwet. Ook vragen deze leden of het kabinet het reëel acht dat pensioenfondsen en verzekeraars op 1 januari 2015 zullen beschikken over aangepaste pensioenregelingen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hiernaar.

Het kabinet wil in dit kader allereerst opmerken dat het er vertrouwen in heeft dat de pensioenuitvoerders deze aanpassing voortvarend zullen oppakken, aangezien zij inmiddels ervaring hebben met de verwerking van de versoberingen van het Witteveenkader per 2006 en 2014 en het voor hen derhalve geen onbekend terrein is. Daarnaast zal het kabinet zich uiteraard ook inzetten om de implementatie te vergemakkelijken. Hiervoor is al de mogelijkheid aan de orde gekomen voor pensioenuitvoerders om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid om pensioenregelingen die voor 1 januari 2015 ter beoordeling zijn voorgelegd aan de Belastingdienst met terugwerkende kracht aan te passen aan het Witteveenkader.

Daarnaast zal de Belastingdienst de mogelijkheid bieden aan werkgevers en/of pensioenuitvoerders om conceptpensioenregelingen centraal ter beoordeling voor te leggen. De Belastingdienst is ook altijd bereid tot vooroverleg over pensioenregelingen. Tot slot zal een heldere communicatie opgezet worden richting het pensioenveld. Hierbij kan gedacht worden aan het publiceren van aangepaste uniform toepasbare beschikbarepremiestaffels. Nieuwe standpunten over de aangepaste regelgeving zullen gepubliceerd worden op www.belastingdienstpensioensite.nl. Over de wettelijke termijnen voor informatieverstrekking aan deelnemers heeft in september 2013 overleg plaatsgevonden tussen het Verbond van verzekeraars, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. AFM heeft aangegeven dat zij per geval zal bekijken of er meer tijd kan worden gegeven. Dat is afhankelijk van de inspanning die de betrokken verzekeraar pleegt. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd tijdens het wetgevingsoverleg van 3 maart jl.³ Bij de toezichthouder zijn op dit moment nog geen signalen binnengekomen dat pensioenfondsen de wettelijke termijnen van informatieverstrekking niet zullen halen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het juist is dat de pensioenrichtleeftijd per 1 januari 2015 of 1 januari 2016 naar 68 gaat. Indien dit

² Vraag & Antwoord 08-080 op www.belastingdienstpensioensite.nl

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 847, nr. 24.

niet het geval is, vragen deze leden wanneer het kabinet verwacht wanneer een dergelijke beslissing over de verhoging van de pensioenrichtleeftijd zal worden genomen.

De fiscale pensioenrichtleeftijd wordt geregeld in artikel 18a van de Wet op de loonbelasting 1964. Op grond van de in dit artikel opgenomen formule is de pensioenrichtleeftijd gekoppeld aan de macro gemiddelde resterende levensverwachting voor de Nederlandse bevolking in jaren op 65-jarige leeftijd in het kalenderjaar dat is gelegen tien jaar na het kalenderjaar van wijziging. Een wijziging van de pensioenrichtleeftijd wordt bekendgemaakt ten minste een jaar voordat deze toepassing vindt. Omdat de laatste prognose van het CBS niet tot een wijziging van de pensioenrichtleeftijd per 1 januari 2015 leidt, vindt de verhoging naar 68 op zijn vroegst per 1 januari 2016 plaats. Een verhoging van de pensioenrichtleeftijd per 1 januari 2016, die gelet op de laatste prognose in de lijn der verwachting ligt, zal vóór 1 januari 2015 bekend moeten worden gemaakt.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe een arbeidsongeschikte deelnemer wordt gecompenseerd voor de versobering van de premievrij voortgezette pensioenopbouw en aan wie de vrijval van schadereserve bij de pensioenuitvoerder toekomt. De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet de gevolgen van de aftopping voor arbeidsongeschikten met berekeningen inzichtelijk kan maken.

Een arbeidsongeschikte deelnemer van een pensioenregeling van wie de pensioenopbouw premievrij wordt voortgezet, zal doorgaans niet gecompenseerd worden voor een versobering van de pensioenregeling. In pensioenregelingen van pensioenfondsen is doorgaans bepaald dat deelnemers die arbeidsongeschikt zijn geworden premievrij blijven deelnemen aan de pensioenregeling. De voortgezette pensioenopbouw van de arbeidsongeschikte deelnemers komt voor rekening van het pensioenfonds. De versobering van de pensioenopbouw zal leiden tot een verlaging van de voor de voortgezette pensioenopbouw van de arbeidsongeschikte deelnemers benodigde premie.

Bij door verzekeringsmaatschappijen uitgevoerde pensioenregelingen wordt de verzekering voor de pensioenopbouw veelal gecombineerd met een verzekering voor premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid. In dat geval komen de voor de arbeidsongeschikte werknemer te betalen pensioenpremies voortaan tot het in de verzekering voor de premievrijstelling afgesproken niveau voor rekening van de verzekeraar. Ook in die situatie geldt als uitgangspunt dat de pensioenregeling van de arbeidsongeschikte werknemer moet worden aangepast aan de wijzigingen van de fiscale regels voor pensioen. Voor de situatie dat een voortgezette premiebetaling voor rekening van het pensioenfonds of de verzekeraar civielrechtelijk definitief is geworden op het moment dat de fiscale pensioenregels worden gewijzigd, is bij beleidsbesluit⁴ onder voorwaarden goedgekeurd dat de pensioenopbouw niet aangepast hoeft te worden. In dat geval zal de versobering van het fiscale pensioenkader dus geen gevolgen hebben voor de voortgezette pensioenopbouw van een arbeidsongeschikte. Voor een nadere toelichting verwijst het kabinet naar de parlementaire behandeling van de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet.⁵

In het hierna opgenomen overzicht zijn de cijfermatige gevolgen van de aftopping voor de jaarlijkse pensioenopbouw voor de verschillende loonniveaus opgenomen.

⁴ Besluit van 20 december 2013, nr. BLKB 2013/2199M, Stcrt. 2013, 35880.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 655, C, blz. 8–10.

loon	€ 50.000	€ 100.000	€ 150.000	€ 200.000
pensioenopbouw zonder aftopping	€ 697,44	€ 1.634,94	€ 2.572,44	€ 3.509,94
pensioenopbouw met aftopping	€ 697,44	€ 1.634,94	€ 1.634,94	€ 1.634,94

De leden van de fractie van de VVD vragen of wijziging van artikel 10a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 in dit verband noodzakelijk of wenselijk is. Ook hebben zij vragen over de verhouding met het pensioenconvenant dat is gesloten in de pensioensector.

Het kabinet merkt hierover op dat wijziging per 1 januari 2015 van het fiscale kader zou moeten gelden voor de pensioenopbouw van alle werknemers, tenzij dat juridisch niet mogelijk is omdat sprake is van een uitgewerkte rechtsverhouding. Met dit uitgangspunt handhaaft het kabinet de koers die is gehanteerd bij eerdere wijzigingen van het fiscale kader, zoals de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL) en de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Wet VAP). Voor dit uitgangspunt is dan ook geen wijziging nodig van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan bevestigen dat de aftopping van het pensioengevend inkomen niet leidt tot een begrenzing van het arbeidsongeschiktheidspensioen dat door levensverzekeraars mag worden uitgevoerd.

In de nota naar aanleiding van het nader verslag heeft het kabinet opgemerkt dat de maximering van het pensioengevend loon niet geldt voor het arbeidsongeschiktheidspensioen⁶. Dit geldt zowel voor een door een levensverzekeraar als voor een door een pensioenfonds uitgevoerde regeling voor een arbeidsongeschiktheidspensioen. Het kabinet kan dan ook bevestigen dat de aftopping van het pensioengevend inkomen niet leidt tot een begrenzing van het arbeidsongeschiktheidspensioen dat door levensverzekeraars mag worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke premies zullen worden opgenomen in de premiestaffels voor de nettolijfrente.

Zoals bij de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag zal voor de nettolijfrente bij algemene maatregel van bestuur een leeftijdsafhankelijke premiestafel worden vastgesteld en zal daarbij aansluiting worden gezocht bij de premiestaffels die gelden voor beschikbarepremieregelingen op grond van artikel 18a, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964⁷. De premiestaffels voor de nettolijfrente zijn op dit moment nog niet nader uitgewerkt.

De leden van de fractie van de VVD vragen ook of de premie voor de nettolijfrente helemaal mag worden aangewend voor de verzekering van een partnerpensioen. Het voorgestelde artikel 5.16, tweede lid, onderdeel a, van de Wet IB 2001 bepaalt dat onder een nettolijfrente wordt verstaan een lijfrente als bedoeld in artikel 3.125 van de Wet IB 2001. Dit betekent dat een nettolijfrente ook kan voorzien in een lijfrente waarvan de termijnen ingaan bij het overlijden van de belastingplichtige, van zijn partner of zijn gewezen partner.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de ChristenUnie vragen naar de consequenties en gevolgen van het arrest ATP PensionService en

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 847, nr. 11, blz. 5.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 847, nr. 7, blz. 16.

naar het effect van dit arrest op de dekking van het onderhavige wetsvoorstel.

In het arrest ATP PensionService⁸ (hierna: ATP-arrest) heeft het Europese Hof van Justitie (hierna: het HvJ EU) een oordeel gegeven over de reikwijdte van de btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen. Het ATP-arrest heeft geen betrekking op de btw-koepelvrijstelling. De beperking van de btw-koepelvrijstelling voor pensioenadministratiediensten wordt als zodanig naar de mening van het kabinet dan ook niet geraakt door het arrest. Het arrest heeft dan ook geen effect op de dekking van het onderhavige wetsvoorstel.

In het ATP-arrest gaat het Hof in op de reikwijdte van het begrip gemeenschappelijk beleggingsfonds en geeft het Hof voorwaarden waaronder bepaalde uitvoerings- en administratieve diensten kunnen worden aangemerkt als van btw vrijgesteld «beheer» van een gemeenschappelijke beleggingsfonds. Het ATP-arrest ziet onder meer niet op pensioenfondsen met een *Defined Benefit-regeling*. Bij deze pensioenfondsen dragen de leden niet het risico dat verbonden is aan het beheer van het beleggingsfonds (het investeringsrisico).⁹ Het geven van een korting of het beperken van de indexatie brengt niet automatisch met zich dat het pensioenfonds wordt aangemerkt als een gemeenschappelijk beleggingsfonds.

De groep pensioenuitvoerders waarvoor de btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen als gevolg van dit arrest gaat gelden, is naar verwachting in Nederland zeer beperkt. In aantallen gaat het om circa 60 pensioenreglementen op een totaal van 603. In termen van vermogen is dit circa 1,3%. De budgettaire effecten van het ATP-arrest zijn zeer beperkt.

PvdA

De leden van de fractie van de PvdA wijzen op het verschil in vervangingsratio voor werknemers geboren in 1958 (met een verwachte AOW-leeftijd van 67,5 jaar) en werknemers geboren in 1988 (met een verwachte AOW-leeftijd van 71,5 jaar) en vraagt hoe het kabinet dit verschil beoordeelt. Deze leden willen weten of het kabinet dit in lijn acht met een collectief en solidair stelsel van de tweedepijlerpensioenvoorziening. Voorts vragen deze leden of het kabinet mogelijkheden ziet om dit verschil ongedaan te maken.

De hogere vervangingsratio's voor de werknemer uit 1958 ten opzichte van de werknemer uit 1988 zijn het gevolg van het feit dat de werknemer uit 1958 langer heeft kunnen profiteren van een ruimer fiscaal kader uit het verleden. Voor de werknemer uit 1958 geldt bijvoorbeeld dat in de periode 1983 (aanvang pensioenopbouw in berekeningen) tot 2006 (daadwerkelijk invoeren van in de Wet VPL opgenomen beperkingen) pensioen opgebouwd kon worden op basis van een pensioenrichtleeftijd van 60 jaar en een opbouwpercentage van 2,25% op basis van middelloon. De werknemer uit 1988 is in 2013 begonnen met pensioenopbouw op basis van een pensioenleeftijd van 65 jaar en een opbouwpercentage van eveneens 2,25% op basis van middelloon. Vanaf 2014 is die opbouw gematigd naar een pensioenleeftijd van 67 jaar en een opbouwpercentage van 2,15% op basis van middelloon.

Deze matiging is juist doorgevoerd om het pensioenstelsel ook voor toekomstige generaties houdbaar te maken. Zonder aanpassingen zouden de kosten verder oplopen, hetgeen ook nadelig is voor de jongeren vanwege de doorsneesystematiek bij een collectief pensioenstelsel. Gegeven de inzet om het pensioenstelsel toekomstbestendig te maken, is

⁸ HvJ EU 13 maart 2014, zaak C-464/12 (ATP PensionService).

⁹ HvJ EU 7 maart 2013, zaak C-424/11 (Wheels).

het kabinet van mening dat een bij 40 dienstjaren op te bouwen pensioen van 75% van het middelloon een adequaat pensioen is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom het kabinet ervoor kiest om de overdekking van het voorstel in de structurele situatie nu reeds toe te wijzen, mede in het licht van toekomstige bezuinigingsopgaven en/of beleidsprioriteiten.

De pensioenafspraken zijn EMU-saldoneutraal vormgegeven. Het voorstel leidt – voornamelijk door de lagere kosten van de aanpassing van de opbouw- en premiepercentages op de lange termijn – echter tot een overdekking in de vorm van extra belastinginkomsten van € 488 miljoen. Daarom is er besloten om deze overdekking terug te sluisen in de vorm van lastenverlichting. De wijze waarop deze lastenverlichting wordt vormgegeven is overigens nog niet ingevuld, omdat de budgettaire ruimte pas na deze kabinetsperiode beschikbaar is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke maatregelen het kabinet voornemens is te nemen nu de AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd in de einddatum van een WIA-uitkering pensioenregelingen niet meer parallel lopen.

De stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd met ingang van 1 januari 2013 naar 66 jaar in 2019 en 67 jaar in 2023 en de verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 67 jaar op 1 januari 2014 vroeg ook aanpassingen op andere terreinen dan de AOW en de aanvullende pensioenen. Deze aanpassingen zijn gerealiseerd bij het Besluit aanpassing wetten inzake verhoging AOW-leeftijd (Stb. 2012, 361). Dit besluit is goedgekeurd bij Goedkeuringswet verhoging AOW-leeftijd (Stb. 2012, 574). Deze regelgeving leidt ertoe dat een WIA-uitkering doorloopt tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd, uiteraard voor zover daarop recht bestaat omdat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.

Naar de mening van het kabinet zijn daarmee de benodigde maatregelen getroffen om aansluitingsproblemen te voorkomen.

De leden van de fractie van de PvdA vinden het van belang dat de premie-inleg voor de (facultatieve) nettolijfrente variabel is. Zij vragen of het wetsvoorstel daar te zijner tijd in zal voorzien.

Voor het inkomensdeel boven de aftoppingsgrens van € 100.000 (2015) is de opbouw vrijwillig. Dit brengt met zich mee dat de premie-inleg variabel kan zijn binnen de daarvoor geldende fiscale ruimte. De fiscale ruimte voor de premie-inleg is afhankelijk van het in een jaar boven de aftoppingsgrens genoten inkomen en de leeftijd van de deelnemer, zoals het geval is bij de fiscale ruimte voor beschikbarepremieregelingen.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat in de richtinggevende brief over de nettolijfrente in de tweede pijler veel aandacht wordt besteed aan het voorkomen van kruissubsidiëring. Zij zijn van mening dat een optimaal gebruik van de administratieve en beleggingscapaciteiten van pensioenfondsen gunstig is voor pensioendeelnemers, inclusief opname van de nettolijfrentefaciliteit in het integrale pensioenoverzicht. Deze leden vragen hoe het kabinet deze voordelen in het onderhavige wetsvoorstel heeft geadresseerd.

Met de richtinggevende brief heeft het kabinet willen aangegeven op welke wijze tegemoet kan worden gekomen aan de wens vanuit de Tweede Kamer om de vrijwillige nettolijfrente in de tweede pijler uit te laten voeren, onder meer door pensioenfondsen binnen de voorwaarden van vrijwilligheid en fiscale hygiëne. Het voorkomen van kruissubsidiëring hoeft niet te betekenen dat de administratieve en beleggingscapaciteiten van pensioenfondsen niet optimaal gebruikt kunnen worden. Bij de uitwerking van de nettolijfrente in de tweede pijler is het kabinet voornemens om zo veel mogelijk te voorkomen dat de door de leden

bedoelde voordelen ten koste gaan van de groep pensioendeelnemers die een inkomen heeft onder de aftoppingsgrens van € 100.000 (2015). Ook de verwerking in het pensioenoverzicht zal worden betrokken in de nadere uitwerking. Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven zal voor de verdere uitwerking in overleg worden getreden met het pensioenveld.

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat de uitwerking van de nettolijfrente in de tweede pijler en de anti-misbruikbepaling in box 3 voorzien is in de fiscale verzamelwet dan wel in het Belastingplan. Het wetsvoorstel versterking van pensioenopbouw voor zzp'ers is voorzien in het tweede kwartaal van 2014. Deze leden vragen of het kabinet dit richting pensioendeelnemers en pensioenuitvoerders voldoende tijd acht en vragen hoe de gespecificeerde planning eruitziet. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar een tijdpad en in het bijzonder wanneer de wetgevingsvoorstellen de senaat zullen bereiken. Het kabinet is zich ervan bewust dat er veel lopende en voorgenomen voorstellen met pensioenonderwerpen zijn en heeft begrip voor de zorg die deze leden uitspreken. Het kabinet is evenwel van mening dat de aanvullende wensen voor de nettolijfrente later uitgewerkt kunnen worden dan bij de nu voorliggende wetsvoorstellen. Het kabinet heeft overleg gevoerd met pensioenuitvoerders en heeft goede notie genomen dat zij voor de zomer verdere duidelijkheid willen hebben om zodoende een tijdige implementatie te kunnen waarborgen. Het kabinet zal zich daarvoor dan ook inspannen. De versterking van de pensioenopbouw voor zzp'ers staat los van de aanpassing van het fiscale Witteveen kader en betreft een bescherming van het pensioenvermogen ingeval een beroep gedaan wordt op de bijstand. Een wetsvoorstel in het tweede kwartaal biedt naar de mening van het kabinet voldoende tijd voor implementatie. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat de Tweede Kamer zelf besluit over de behandeling en tijd die gemoeid gaat met een wetsvoorstel. Volledigheidshalve verwijst het kabinet naar de planningsbrief pensioenen 2014 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁰.

CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen naar een integrale visie van het kabinet op de diverse wetsvoorstellen tot wijziging van het pensioenstelsel.

Tijdens het debat over dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 8 oktober 2013 is het kabinet ingegaan op de samenhang tussen de diverse trajecten rond het aanvullend pensioen. Daarbij is aangegeven dat de aanvaarding medio vorig jaar van het wetsvoorstel Wet versterking bestuur pensioenfondsen, een heel belangrijke stap was naar een betere governance van de fondsen. De introductie met dat wetsvoorstel van een raad van toezicht en een versterking van de rol van het verantwoordingsorgaan leiden tot een betere borging van een evenwichtige belangenafweging, die ook bij het onderhavige wetsvoorstel inzake de maximale fiscale facilitering van de pensioenopbouw belangrijk is.

De beperking van de fiscale facilitering heeft betrekking op de omvang van de pensioenopbouw en dus de pensioenambitie. De aanpassing houdt verband met de toegenomen levensverwachting en de trend van langer doorwerken waardoor het noodzakelijk is de opbouwperiode daarop aan te passen.

De herziening van het financieel toetsingskader (FTK) is onder meer terug te voeren op het rapport van de commissie-Goudswaard waarin diverse aanbevelingen zijn gedaan om het pensioenstelsel weer toekomstbestendig te maken. Het gaat daarbij met name om de financiële regels voor

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 403, nr. 200.

de vereiste vermogens van fondsen, ongeacht de hoogte van de pensioenopbouw.

In dat debat op 8 oktober 2013 is aangegeven dat deze maatregelen ieder afzonderlijk een effect op de premie hebben. De versoering van het Witteveenkader heeft een premieverlagend effect dat door de checks and balances uit de Wet versterking bestuur pensioenfondsen wordt ondersteund.

Ten slotte zijn er langetermijnontwikkelingen rondom pensioenen, zoals duurzaamheid, flexibele arbeid, zzp'ers en keuzevrijheid. Daarbij is de vraag aan de orde hoe het vertrouwen in het stelsel voor de verre toekomst kan worden veilig gesteld en hoe in de toekomst moet worden omgegaan met de kernwaarden collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling. Daarbij komt ook de vraag aan de orde tot welke institutionele veranderingen dat zou nopen.

In dat debat is door het kabinet vastgesteld dat deze onderwerpen die elk van groot belang zijn voor de houdbaarheid van ons pensioenstelsel, ook separaat kunnen worden behandeld.

De leden van de fractie van het CDA wijzen op de opmerkingen van de president van DNB, die recent zorgen uitte over de toekomstbestendigheid van het stelsel. Deze leden vragen hoe het kabinet deze opmerkingen beoordeelt.

Het kabinet merkt op dat Nederland een goed pensioenstelsel heeft, maar dat wel onderhoud nodig is. Daarbij moet ervoor worden gezorgd dat de balans tussen de generaties op orde is. Voorts moeten pensioenfondsen zo veel mogelijk duidelijkheid geven wat mensen op termijn kunnen verwachten. Het kabinet wil daarnaast een bredere maatschappelijke discussie gaan voeren over het pensioenstelsel om ervoor te zorgen dat er in Nederland overeenstemming is over de toekomst van de pensioenvoorziening.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de doorsneepremie nog wel als basis kan dienen nu in steeds verdergaande mate werknemers niet langer hun gehele loopbaan bij één werkgever in dienst zijn en bovendien de verhouding tussen het aantal actieve deelnemers en het aantal gepensioneerden aan verandering onderhevig is.

Het kabinet is van mening dat de doorsneepremiesystematiek voordelen heeft, maar is zich ervan bewust, mede gelet op het CPB-rapport over de doorsneepremie, dat deze systematiek steeds vaker tot knelpunten leidt. Het kabinet zal daarom onderzoeken hoe omgegaan kan worden met de doorsneepremie en zal daarbij verschillende beleidsrichtingen verkennen.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de nu voorliggende novelle niet wordt aangepast, vanwege de aanpassing in de tweede pijler en anti-misbruikbepaling in box 3. Deze leden vragen waarom het kabinet er niet voor kiest om het integrale gewijzigde voorstel aan de Eerste Kamer voor te leggen.

Het kabinet kiest ervoor om het oorspronkelijke wetsvoorstel 33 610 en de novelle 33 847 eerst te behandelen en aanvullende wensen van de nettolijfrente in de tweede pijler en de anti-misbruikbepaling later. De introductie van de nettolijfrente in de tweede pijler en de anti-misbruikbepaling in box 3 betreffen dan ook geen aanpassing van de nu voorliggende novelle, maar kunnen op zichzelf staan. De reden voor deze keuze is dat het kabinet hecht aan een spoedige behandeling van deze wetsvoorstellen 33 610 en 33 847 zodat pensioenuitvoerders voldoende tijd hebben om voor de grootste groep deelnemers de wijzigingen door te voeren. De deelnemers van de nettolijfrente betreft een kleine groep van 1,5% van de werknemers. Het onderbrengen van de nettolijfrente in de tweede pijler is een aanvullende wens die afzonderlijk

behandeld kan worden. Voor wat betreft de anti-misbruikbepaling in box 3 merkt het kabinet op, dat ook dit aspect niet hoeft mee te lopen bij de nu voorliggende novelle. Daarbij moet worden bedacht dat een sanctie pas aan de orde kan komen als er daadwerkelijk opbouw heeft plaatsgevonden. Die opbouw kan pas vanaf 2015 worden gerealiseerd en zal de eerste jaren na invoering zeer beperkt zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet kan ingaan op de destijds aangevoerde kritiek op de schattingen van de opbrengsten van het oorspronkelijke wetsvoorstel en in hoeverre deze kritiek door middel van deze novelle wordt ondervangen. Deze leden vragen of het kabinet bij de pensioensector geverifieerd heeft of sprake is van een significante overschatting.

Bij het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn veel vragen gesteld in hoeverre een verlaging van de pensioenopbouw ook daadwerkelijk leidt tot een verlaging van de pensioenpremie. Allereerst merkt het kabinet op dat de werkelijke premiedaling kleiner kan zijn dan overeenkomt met de verlaging van het opbouwpercentage. Op dit moment hanteert een aantal pensioenregelingen niet het maximale opbouwpercentage (2,15% bij middelloon). Bij een verlaging van het maximale opbouwpercentage naar 1,875% hoeft in die regelingen het opbouwpercentage minder te worden verlaagd dan de verlaging van het percentage zelf (12,8%). Daarnaast gaat het CPB er in de ramingen van uit dat 1/3 van de mogelijke premiedaling zich niet zal voordoen. Sociale partners zullen naar verwachting (binnen de grenzen van het Witteveenkader) een deel van de vrijval van de premieruimte aanwenden voor een verbetering van de regeling op onderdelen (bijvoorbeeld hogere indexatieambitie of hogere opbouw nabestaandenpensioen), of ter verbetering van de dekkingsgraad. Om ervoor te zorgen dat de versoering van de pensioenopbouw voor het overige deel wel doorwerkt in een lagere pensioenpremie heeft het kabinet, na constructief overleg met de fracties van D66, de ChristenUnie en de SGP, negen premiewaARBorgen voorgesteld. Het kabinet vertrouwt erop dat deze extra waARBorgen tegemoetkomen aan de destijds geuite kritiek. Het kabinet wijst in dit kader op de jaarlijkse enquête over de ontwikkeling van de pensioenpremie die DNB houdt onder de 25 grootste pensioenfondsen en waaruit blijkt dat de wijziging per 1 januari 2014 van het Witteveenkader reeds tot een premiedaling heeft geleid zonder deze premiewaARBorgen. De introductie van de premiewaARBorgen zal naar de mening van het kabinet daarom ondersteunend zijn. Het kabinet is dan ook van mening dat er geen sprake zal zijn van overschatting van de opbrengsten.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en de ChristenUnie stellen diverse vragen over de feitelijke premieontwikkeling en vragen onder meer of en zo ja hoe de diverse maatregelen van het kabinet systematisch zullen leiden tot premieverlaging. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de impact van de versoering van het Witteveenkader in 2015 op de dekkingsgraad. De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen tevens naar de voornemens van pensioenfondsbesturen ten aanzien van de premieontwikkeling, mede in relatie tot het FTK. In de eerste plaats merkt het kabinet op dat uit de hiervoor genoemde enquête van DNB onder 25 grote pensioenfondsen blijkt dat de pensioenpremie in 2014 is gedaald van 19,2% naar 17,6% van het salaris. Deze verlaging hangt samen met de versoering van de pensioenopbouw als gevolg van de inperking van het Witteveenkader per 1 januari 2014. In het Centraal Economisch Plan 2014 van 18 maart jl. is in dit verband opgemerkt dat in 2014 naar verwachting de gemiddelde pensioenpremie als percentage van het brutoloon in 2014 ten opzichte van 2013 met circa 6% (= 1% punt) zal dalen. Ook deze daling wordt deels toegeschreven aan de genoemde versoering van de pensioenopbouw als gevolg van de

inperking van het Witteveenkader per 1 januari 2014 en aan het feit dat in 2014 ook de vijfjarige herstelplannen aflopen waardoor eventuele herstelopslagen op de premie vervallen. Daarbij is in dit Centraal Economisch Plan aangetekend dat deze raming onzeker is, omdat de regelgeving voor het herziene FTK nog niet definitief is vastgesteld. Uit de daling van de pensioenpremie in 2014 mede naar aanleiding van de versobering van het Witteveenkader ontleent het kabinet vertrouwen dat voor 2015 ook een daling als gevolg van het nu voorliggende wetsvoorstel kan worden verwacht. Over de gevolgen van het herziene FTK voor de premie-effecten zal het kabinet bij de indiening van het wetsvoorstel nadere duiding geven. Voorts merkt het kabinet op dat een verlaging van het maximaal toegestane opbouwpercentage op zich geen invloed op de dekkingsgraad heeft, omdat alleen de toekomstige opbouw wordt verlaagd.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het kabinet de gevolgen van het wetsvoorstel beoordeelt voor de generaties onder de vijftig, en in het bijzonder voor degenen onder de dertig. Het wetsvoorstel regelt dat de pensioenopbouw per jaar wordt aangepast aan de trend van langer doorwerken. Omdat jongeren langer pensioen op kunnen bouwen, hoeven zij ook minder pensioen per jaar op te bouwen om uiteindelijk tot een adequate pensioenopbouw te komen. Hierbij merkt het kabinet op dat na 40 dienstjaren een pensioen van 75% van het middelloon opgebouwd kan worden, hetgeen het kabinet adequaat acht. Tegenover de verlaging van het op te bouwen pensioen staat een lagere pensioenlast die resulteert in een hoger netto-inkomen, waar jongeren ook van profiteren. De verlaging van het op te bouwen pensioen is het gevolg van de maatregelen die dit kabinet heeft moeten nemen om het pensioenstelsel toekomstbestendig te maken en veilig te stellen voor toekomstige generaties. Door de vergrijzing en de crises van de afgelopen jaren is het pensioenstelsel onder druk komen te staan. Zonder ingrijpen in het niveau van de pensioenambitie zouden de kosten van het pensioenstelsel oplopen tot een voor alle betrokken partijen onaanvaardbaar niveau.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het kabinet in de berekeningen van het op te bouwen pensioen uitgaat van een jaarlijkse indexering van het opgebouwde pensioen nu bijvoorbeeld het ABP de afgelopen jaren alleen in 2009 een indexatie heeft toegepast. In de berekeningen van het op te bouwen pensioen is uitgegaan van de totale ruimte voor fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw binnen het Witteveenkader. Omdat het Witteveenkader geen belemmeringen bevat voor een volledige indexatie van het pensioen, is in de berekeningen ook uitgegaan van volledige indexatie. Een pensioenfonds dat vanwege een ontoereikende dekkingsgraad gedurende een zekere periode niet in de gelegenheid is geweest om de pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen (volledig) te indexeren, kan de achterwege gelaten indexatie op een later moment alsnog toekennen (inhaalindexatie). De fiscale regels vormen op dit punt geen belemmering.

De leden van de fractie van het CDA vragen of zij het goed zien dat het instrumentarium van DNB onverlet laat dat bij onvolledige indexering het totale pensioen lager uitvalt. Het kabinet kan aangeven dat deze veronderstelling juist is.

De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie vragen het kabinet om meer duidelijkheid te verschaffen over de concrete maatstaven die DNB bij haar toets zal toepassen. De generatie-evenwichttoets bestaat eruit dat DNB – op basis van artikel 105 van de Pensioenwet – beziet of pensioenfondsen de plicht tot

evenwichtige belangenafweging bij het premiebesluit hebben toegepast. Daarbij bekijkt DNB of het premiebesluit op de juiste manier tot stand is gekomen. Dat betekent dat een pensioenfonds dat feitelijk meer dan de kostendekkende premie in rekening brengt, moet kunnen uitleggen dat de besluitvorming over het premiebeleid past bij een evenwichtige belangenafweging. Het betreft hier toezicht op een open norm waarbij een zekere beleidsvrijheid voor het fondsbestuur bestaat om te bepalen hoe aan de norm wordt voldaan. DNB zal de toets dan ook «case by case» moeten toepassen. Het hanteren van uniforme cijfermatige maatstaven door DNB is – gegeven de specifieke omstandigheden per casus – niet mogelijk.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de pensioenfondsen vóór de vaststelling van de definitieve pensioenpremies voor 2015 tijdig worden geïnformeerd over de maatstaven waaraan DNB de pensioenpremies toetst.

Het kabinet kan dit bevestigen. Als een pensioenfonds het conceptpremiebesluit voor 2015 tijdig voorlegt, zal DNB dit toetsen vóór het moment waarop de pensioenpremie definitief moet worden vastgesteld. DNB zal de pensioenfondsen nog instructies geven over het moment en de wijze waarop zij hun concept premiebesluit moeten aanleveren, alsmede de wijze waarop dit zal worden getoetst.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de belangen van jongeren niet tekort worden gedaan door het ontbreken van een kaderstellende visie op de generatie-evenwichttoets.

Het kader voor de generatie-evenwichttoets is de wettelijke verplichting de bij het pensioenfonds betrokken belangen op evenwichtige wijze te behandelen. Het is niet mogelijk om aan de hand van uniforme cijfermatige maatstaven aan te geven welke pensioenpremie evenwichtig is. De toezichthouder kan dit alleen middels een case-by-casebenadering toetsen.

De leden van de fractie van het CDA verzoeken in te gaan op het spanningsveld tussen de significante verhoging van de bestuurlijke boete en het ontbreken van een beoordelingskader.

Als een pensioenfonds zijn conceptpremiebesluit tijdig voorlegt, kan DNB vóór het definitieve premiebesluit aangeven of dit besluit de generatietoets doorstaat. Voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke boete zal DNB met het betreffende pensioenfonds een normoverdragend gesprek voeren. Ook kan DNB het fonds een aanwijzing of een waarschuwing geven. Als het fonds echter willens en wetens een onevenwichtige premie vaststelt, is een hoge bestuurlijke boete op zijn plaats.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet kan aangeven waarom de aftopping vanaf € 100.000 in stand is gelaten. Deze leden vragen of de reden vooral gelegen is in het genereren van inkomsten voor de schatkist. Voorts vragen deze leden of het kabinet kan ingaan op de kritiek dat hiermee potentieel de solidariteit tussen inkomensgroepen wordt ondermijnd.

Het kabinet heeft bij het regeerakkoord ingezet op een aftopping van het pensioengevend inkomen. Deze aftopping is tijdens de constructieve overleggen met de fracties van D66, de ChristenUnie en de SGP besproken waarbij de uitkomst is dat het kabinet de aftopping vanaf € 100.000 heeft gehandhaafd. De fiscale facilitering van pensioen via de omkeerregel is bedoeld om de opbouw van pensioen te ondersteunen zodat een adequate inkomensvoorziening voor de oude dag kan worden opgebouwd. Het kabinet is van mening dat bij de hoogste inkomensgroepen de pensioenopbouw meer het karakter krijgt van vermogensvorming en fiscale ondersteuning via de omkeerregel minder nodig is. De

aftopping bij een inkomen van ongeveer 3 keer modaal is gehandhaafd. Mensen met een inkomen boven deze aftoppingsgrens zijn volgens het kabinet goed in staat om op vrijwillige basis zelf te bepalen of zij een inkomensvoorziening voor de oude dag willen opbouwen. De aftopping van het pensioengevend inkomen is volgens het kabinet geen potentiële ondermijning van de solidariteit tussen inkomensgroepen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zal bij de hogere inkomensgroepen eerder sprake zijn van vermogensvorming dan van sparen voor de oude dag. De vraag is of er dan solidariteit geldt voor pensioenopbouw en of deze solidariteit verplicht gesteld zou moeten worden. Volgens het kabinet is er in dit geval dan ook geen sprake van ondermijning van de solidariteit.

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet om te bevestigen dat een in de tweede pijler uitgevoerde nettolijfrente zal worden aangemerkt als een pensioen in de zin van de Pensioenwet. Deze leden verwijzen hierbij naar de brief van professor Lutjens aan de Eerste Kamer. Het kabinet kan bevestigen dat het uitvoeren van een nettolijfrente in de tweede pijler alleen mogelijk is indien sprake is van pensioen in de zin van de Pensioenwet. Dit aspect zal worden meegenomen bij de nadere uitwerking van de mogelijkheid om de nettolijfrente ook in de tweede pijler te kunnen uitvoeren.

De leden van de fractie van het CDA vragen een toelichting hoe het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op pensioenfondsen zich verhoudt tot pensioenfondsen die niet actief zijn in een commerciële markt. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre voor dit toezicht wordt aangesloten bij of wordt afgeweken van de gebruikelijke normen.

De ACM houdt onder meer toezicht op de naleving van de Mededingingswet. Deze wet verbiedt een aantal mededingingsbeperkende gedragingen. Een van de wettelijke taken van de ACM is het uitvoeren van de concentratietoets (hoofdstuk 5 van de Mededingingswet). De Mededingingswet is van toepassing op ondernemingen in de zin van artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (voorheen artikel 81, eerste lid, van het EG Verdrag). Een onderneming in de zin van artikel 101 van het VWEU is volgens het HvJ EU een entiteit die «een economische activiteit» uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm, de wijze waarop zij wordt gefinancierd en of sprake is van een winst oogmerk. Uit de rechtspraak van het HvJ EU volgt dat Nederlandse pensioenfondsen ondernemingen zijn.¹¹ Daaruit volgt tevens dat de Mededingingswet van toepassing is op pensioenfondsen. De normen van de Mededingingswet zijn identiek voor alle ondernemingen. Met het toezicht op pensioenfondsen wordt niet afgeweken van de voor andere ondernemingen geldende normen. Dat betekent dat het pensioenfondsen – net als alle andere ondernemingen – verboden is kartels te vormen, misbruik te maken van een economische machtspositie en concentraties (fusies en overnames) tot stand te brengen die de mededinging significant beperken.

Over de toepasselijkheid van het concentratietoezicht op pensioenfondsen is recentelijk gesproken tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht.¹² Dat debat ging over de vraag in hoeverre het concentratietoezicht een struikelblok vormt voor de gewenste consolidatie onder met name kleine pensioenfondsen. Het kabinet stelt voorop dat het

¹¹ Zie HvJ 21 september 1999, C67/97, Albany International B.V., randnummers 71 tot en met 87; C-219/97, Drijvende Bokken en C-115–117/97, Brentjens Handelsonderneming B.V.

¹² Handelingen II 2013/14, nr. 36, item 19, blz. 15 en 16.

concentratietoezicht geen onwenselijke belemmering is, zoals de leden van de fractie van het CDA stellen, maar tot doel heeft om onwenselijke beperkingen van de mededinging te voorkomen. Het concentratietoezicht houdt reeds rekening met het feit dat «kleine» fusies en overnames de mededinging niet significant zullen beperken. Dat wordt tot uiting gebracht in de meldingsdrempels die gelden in het concentratietoezicht. Alleen fusies en overnames van substantiële omvang behoeven te worden gemeld bij de ACM en te worden beoordeeld door de ACM. Het gaat alleen om fusies en overnames waarbij de gezamenlijke omzet van de betrokken ondernemingen in het voorafgaande kalenderjaar meer bedroeg dan € 113.450.000, waarvan door ten minste twee van de betrokken ondernemingen ieder ten minste € 30 miljoen in Nederland is behaald. Deze meldingsdrempels zorgen er onder meer voor dat tweepartijfusies waarbij een klein pensioenfonds met minder dan € 30 miljoen aan bruto geboekte premies is betrokken (dat wil zeggen meer dan 80% van alle bestaande pensioenfondsen) nooit behoeven te worden gemeld en beoordeeld, ook niet als de totale bruto geboekte premies meer bedragen dan € 113.450.000. Fusies tussen pensioenfondsen behoeven eveneens nooit te worden gemeld en beoordeeld als de totale omzet van de fusiepartners niet boven de € 113.450.000 uitstijgt. De effectiviteit van deze meldingsdrempels wordt weerspiegeld door het zeer geringe aantal fusies tussen pensioenfondsen dat bij de ACM behoefde te worden gemeld in de afgelopen vijf jaar, ondanks de forse afname van het aantal pensioenfondsen. Dat waren er vier, minder dan één per jaar derhalve. En deze vier fusies konden na beoordeling door de ACM doorgang vinden. Het hiervoor genoemde wetsvoorstel stelt bovendien voor de gezamenlijke drempel van € 113.450.000 te verhogen tot € 150 miljoen, waardoor een nog kleiner aantal mogelijke fusies tussen pensioenfondsen behoeft te worden gemeld.

Geconcludeerd moet derhalve worden dat het concentratietoezicht van de ACM op dit moment geen struikelblok vormt voor de door het kabinet gewenste consolidatie onder kleine pensioenfondsen. Daar staat tegenover dat de pensioenmarkt bijzondere kenmerken heeft die ervoor zorgen dat er op de pensioenmarkt geen sprake is van volledige mededinging. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de verplichtstelling. Het feit dat de markt wettelijk gereguleerd is, is op zichzelf nog geen reden voor een beperktere toepasselijkheid of reikwijdte van het concentratietoezicht. Er zijn immers meer markten waarvoor dat geldt. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de telecom-, energie-, vervoers-, zorg- en financiële sector. In enkele van die gevallen is zelfs gekozen voor een strenger concentratietoezicht.

Desondanks heeft de Minister van Economische Zaken tijdens het debat naar aanleiding van een motie van het lid Mei-Li Vos van de fractie van de PvdA die de regering verzoekt te bepalen hoe er omgegaan moet worden met fusies van kleinere pensioenfondsen en een goede drempel te zoeken, toegezegd de hoogte van de meldingsdrempels voor pensioenfondsen in overleg met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader te bezien in het licht van de bijzondere kenmerken van de pensioenmarkt¹³. Dat onderzoek loopt op dit moment. Als dat onderzoek aanleiding geeft tot aanpassing van de meldingsdrempels voor pensioenfondsen, dan wordt een voorstel daartoe opgenomen in het wetsvoorstel tot verhoging van de wettelijke boetemaxima van de ACM, dat de Minister van Economische Zaken eerder heeft aangekondigd in de Tweede Kamer in zijn brieven van 27 augustus 2013¹⁴ en 11 februari 2014¹⁵. Zijn

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 622, nr. 17.

¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr. 9.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 622, nr. 19.

verwachting is dat hij dit wetsvoorstel in de tweede helft van 2014 bij de Tweede Kamer zal indienen.

SP

De leden van de fractie van de SP constateren dat het kabinet met de Commissie Goudswaard van mening is dat het huidige aanvullend pensioenstelsel denivellerend werkt en vragen of deze constatering nog steeds correct is. De leden van de fractie van de SP stellen dat de wetsvoorstellen 33 610 met 33 847 enig de-denivellerend effect hebben en stellen dat de wetsvoorstellen de overdrachten naar de top iets minder denivellerend maken. Deze leden vragen of deze appreciatie correct is. Het kabinet kan zich nog steeds vinden in de bevindingen van de Commissie Goudswaard en in dit verband ook in de volgende passage in par. 6.4 (op p. 58): «Tot slot kan worden opgemerkt dat het huidige pensioenstelsel veel inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens bevat (met name vanwege verschillen in levenverwachting). Het aftoppen van het «te sparen pensioenbedrag» kan deze (ongewenste) inkomensoverdrachten verminderen.» Voor wat betreft de nivellerende of denivellerende werking van de wetsvoorstellen kan het volgende worden opgemerkt. Het kabinet vat de constatering van de leden van de fractie van de SP zo op, dat vanwege de introductie van de aftopping van het pensioengevend inkomen de wetsvoorstellen een nivellerend effect hebben. De introductie van de nettolijfrente zoals dat in het wetsvoorstel 33 847 is voorgesteld, heeft in beginsel een denivellerende werking ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel 33 610.

De leden van de fractie van de SP vragen of het correct is dat inkomens boven de € 100.000 iets inleveren maar dat zij als geheel en per saldo nog steeds inkomensoverdrachten ontvangen van de lagere inkomens. Voorts vragen deze leden of het correct is dat de onderste helft van de inkomensverdeling ook na aanvaarding van de wetsvoorstellen door het aanvullend pensioenstelsel nog steeds inkomen overdraagt aan de bovenste helft van de inkomensverdeling.

Het kabinet wijst erop dat de huidige vormgeving van solidariteit van het collectieve pensioenstelsel inkomensoverdrachten met zich meebrengt. De leden van de fractie van de SP verwijzen in dit kader naar de Commissie Goudswaard die stelt dat met een aftopping van het pensioengevend loon inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens worden beperkt. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde aftopping dus bijdraagt aan een vermindering van inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens. Eenzelfde effect gaat uit van de voorgestelde versobering van de opbouwpercentages en de reeds in wetgeving verankerde verhoging van de pensioenrichtleeftijd.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de hoogte van het mediane looninkomen. Zij vragen tevens naar de hoogte van het mediane looninkomen van werknemers tussen 55 en 65 jaar, en naar een verdeling van deze groep werknemers naar hoogte van het looninkomen. Ten slotte vragen deze leden of de antwoorden op de bovengenoemde vragen sporen met de verdeling zoals gepresenteerd in een tabel van het CBS bij deze vragen.

Het mediane looninkomen bedroeg in 2013 circa € 27.700. Voor werknemers tussen 55 en 65 jaar bedroeg het mediane looninkomen circa € 35.200. Onderstaande tabel geeft de relatieve verdeling van werknemers naar hoogte van het inkomen in relatie tot een modaal inkomen (€ 33.000), zowel voor alle werknemers als voor de werknemers tussen 55 en 65 jaar. De verdeling van alle werknemers volgens tabel 1 komt heel redelijk overeen met de verdeling volgens de tabel van het CBS die is

getoond bij de vragen. De kleine verschillen zijn te verklaren doordat de grenzen in de CBS-tabel iets afwijken van de grenzen in onderstaande tabel.

Tabel 1: verdeling looninkomen 2013 (in % van totaal)

loonklasse	Alle werknemers	55-65 jaar	Overig
< modaal	60%	47%	61%
1 - 2 maal modaal	33%	39%	33%
2 - 3 maal modaal	5%	10%	5%
3 - 4 maal modaal	1%	3%	1%
meer dan 4 maal modaal	1%	2%	1%
totaal	100%	100%	100%

De leden van de fractie van de SP vragen naar de vervangingsratio's voor een aantal situaties waar het pensioengevend loon lager is dan een modaal inkomen en/of waar de veronderstellingen ten aanzien van carrière of algemene loonontwikkeling afwijken van de bij de eerder gemaakte berekeningen gehanteerde veronderstellingen. De gevraagde vervangingsratio's zijn hieronder opgenomen (zie de bijlage voor de gehanteerde uitgangspunten en de berekeningen¹⁶).

De berekeningen zijn gemaakt voor een werknemer die in 1988 is geboren met een te verwachten AOW-leeftijd van 71,5 jaar. Voor alle berekeningen geldt dat het niveau van de in de vraag gegeven algehele loonontwikkeling (1% of 2%) ook is gehanteerd voor de ontwikkeling van het minimumloon, de AOW-uitkering en de jaarlijkse indexatie van het eerder opgebouwd pensioen. Voor de berekeningen op basis van het voorgestelde verlaagde opbouwpercentage in een middelloonregeling van 1,875% per jaar is uitgegaan van een AOW-franchise bij een pensioenopbouw van 75% van het gemiddeld genoten loon. Voor de berekeningen op basis van het huidige opbouwpercentage in een middelloonregeling van 2,15% per jaar is uitgegaan van een AOW-franchise bij een pensioenopbouw van 70% van het laatstgenoten loon.

Situatie A-1

(pensioengevend loon elk jaar gelijk aan het wettelijk minimumloon, geen overige carrièreontwikkeling, algehele loonstijging 1% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 2,15%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 10.859	€ 14.732	€ 25.590	€ 29.950	85%	€ 30.097	85%

Situatie A-1-a

(pensioengevend loon elk jaar gelijk aan het wettelijk minimumloon, geen overige carrièreontwikkeling, algehele loonstijging 1% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 1,875%).

¹⁶ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 154690.04.

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 10.934	€ 14.732	€ 25.665	€ 29.950	86%	€ 30.097	85%

Situatie A-2

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot 130% van het wettelijk minimumloon op 55 jaar, algehele loonstijging 1% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 2,15%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 17.622	€ 14.732	€ 32.354	€ 35.914	90%	€ 39.127	83%

Situatie A-2-a

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot 130% van het wettelijk minimumloon op 55 jaar, algehele loonstijging 1% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 1,875%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 16.833	€ 14.732	€ 31.564	€ 35.914	88%	€ 39.127	81%

Situatie A-3

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot modaal loon op 55 jaar, algehele loonstijging 1% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 2,15%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 26.243	€ 14.732	€ 40.974	€ 43.553	94%	€ 51.127	80%

Situatie A-3-a

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot modaal loon op 55 jaar, algehele loonstijging 1% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 1,875%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 24.352	€ 14.732	€ 39.084	€ 43.553	90%	€ 51.127	76%

Situatie B-4

(pensioengevend loon elk jaar gelijk aan het wettelijk minimumloon, geen overige carrièreontwikkeling, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 2,15%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 17.464	€ 22.951	€ 40.414	€ 46.892	86%	€ 47.354	85%

Situatie B-4-a

(pensioengevend loon elk jaar gelijk aan het wettelijk minimumloon, geen overige carrièreontwikkeling, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 1,875%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 17.513	€ 22.951	€ 40.463	€ 46.892	86%	€ 47.354	85%

Situatie B-5

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot 130% van het wettelijk minimumloon op 55 jaar, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 2,15%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 28.104	€ 22.951	€ 51.055	€ 56.231	91%	€ 61.560	83%

Situatie B-5-a

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot 130% van het wettelijk minimumloon op 55 jaar, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 1,875%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 26.794	€ 22.951	€ 49.745	€ 56.231	88%	€ 61.560	81%

Situatie B-6

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot modaal loon op 55 jaar, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 2,15%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 40.560	€ 22.951	€ 63.511	€ 67.213	94%	€ 78.872	81%

Situatie B-6-a

(pensioengevend loon bij aanvang pensioenopbouw gelijk aan het wettelijk minimumloon, carrièreontwikkeling tot modaal loon op 55 jaar, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 1,875%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 37.658	€ 22.951	€ 60.609	€ 67.213	90%	€ 78.872	77%

Situatie B-7

(pensioengevend loon 10 jaar voor AOW-leeftijd twee keer modaal loon, carrièreontwikkeling 25–34 jaar 3% per jaar, 35–44 jaar 2% per jaar, 45–54 jaar 1% per jaar, daarna 0%, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 2,15%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 124.479	€ 22.951	€ 147.430	€ 137.657	107%	€ 157.744	93%

Situatie B-7-a

(pensioengevend loon 10 jaar voor AOW-leeftijd twee keer modaal loon, carrièreontwikkeling 25–34 jaar 3% per jaar, 35–44 jaar 2% per jaar, 45–54 jaar 1% per jaar, daarna 0%, algehele loonstijging 2% per jaar, middelloonopbouwpercentage vanaf 2015 1,875%).

OP vanaf 71 6/12 jaar	AOW prognose	Totaal OP + AOW	gemiddeld loon geïndexeerd	vervangings ratio gemiddeld loon	laatste loon (volledig jaar)	vervangings ratio laatste loon
€ 111.198	€ 22.951	€ 134.149	€ 137.657	97%	€ 157.744	85%

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet een toelichting kan geven op de bij de actuariële berekeningen veronderstelde inflatiecorrectie en indexatie (beide 2%). De te verwachten inflatiecorrectie is bij de berekeningen gesteld op 2% vanwege de inflatieverwachtingen voor de eurozone op middellange termijn. Een te verwachten inflatie van 2% past ook bij het op prijsstabiliteit gerichte monetaire beleid van de Europese Centrale Bank (ECB). De ECB streeft naar een inflatie van dichtbij maar net onder de 2% in het hele eurogebied op de middellange termijn. Om de waarde van het opgebouwde pensioen gelijk te houden is een indexatie gelijk aan de opgetreden inflatie noodzakelijk. Pensioenfondsen zullen er dan ook naar streven om het opgebouwde pensioen ten minste te verhogen met de opgetreden inflatie.

De leden van de fractie van de SP merken op dat de laagste inkomens de laagste vervangingsratio's hebben als het gaat om pensioen, althans tot

de grens van € 100.000. Zij stellen voor dit te repareren door een lager belastingtarief voor gepensioneerden in de eerste en tweede schijf te financieren door een iets hoger tarief in de derde en vierde schijf, en vragen hierover de opvatting van het kabinet.

Het kabinet wijst erop dat de verschillen in vervangingsratio's niet het gevolg zijn van de beperking van het Witteveenkader. Voor de opbouw van aanvullend pensioen door lagere inkomens weegt de inbouw van de AOW-uitkering relatief zwaar. Na inbouw van de AOW resteert er slechts een geringe grondslag voor de opbouw van aanvullend pensioen. Er kan gebruikgemaakt worden van de verlaagde AOW-franchises van artikel 10aa van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 hetgeen vooral voor lagere inkomens voordelig is. Het voorkomen van deze verschillen in vervangingsratio's is op dit moment ook niet een doel van het kabinet. Het kabinet wil dan ook niet de hoogte van de belastingtarieven inzetten voor het repareren van de genoemde verschillen.

De leden van de fractie van de SP merken op dat mensen met lichamelijk zware beroepen doorgaans een inkomen aan de onderkant van de inkomensverdeling hebben en dat zij vaak ook korter leven. Deze leden vragen of het kabinet deze weergave van de feiten deelt. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat de levensverwachting van mensen met een gering inkomen lager is dan de levensverwachting van mensen met een hoog inkomen. Een pensioenfonds zal bij het vaststellen van de doorsnee-premie rekening houden met de voor de deelnemers van het fonds te verwachten uitkeringsduur. Het hanteren van een doorsneepremie kan desalniettemin tot gevolg hebben dat mensen met een gemiddeld lagere levensverwachting relatief gezien meer bijdragen aan het pensioen dan mensen met een langere levensverwachting.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet de opvatting deelt dat voor mensen met zware beroepen (bij een vervangingsratio gelijk aan mensen met niet-zware beroepen) een oplossing bedacht zou moeten worden waardoor zij eerder kunnen stoppen met werken. Het kabinet merkt in dit kader op dat de verhogingen van de AOW- en pensioenrichtleeftijd voor iedereen gelden. Dit volgt uit de Wet VAP en houdt verband met de stijging van de (resterende) levensverwachting en het toenemend aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal werkenden. Ook is de uiterste toetreedleeftijd voor pensioen met de invoering van de Pensioenwet gesteld op 21 jaar. Het kabinet is van mening dat een langere opbouwperiode beter aansluit bij het aantal jaren dat mensen gedurende het arbeidsproces deel (kunnen) nemen aan pensioenregelingen. Tegelijkertijd heeft het kabinet begrip voor de situatie van mensen die in het verleden al op jonge leeftijd zijn toegetreden tot het arbeidsproces en dikwijls een lichamelijk zwaar beroep hebben. Voor hen biedt het Witteveenkader met het zogenoemde deelnemingsjarenpensioen de fiscale ruimte om met een bepaald aantal deelnemingsjaren twee jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd te pensioneren met een vervangingsratio van 75% van het gemiddelde loon.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de situatie van werkloosheid en (het ontbreken van) pensioenopbouw. Zij vragen of mensen die werkloos zijn niet dubbel worden getroffen en of werklozen niet tenminste na het pensioen de solidariteit van de rest verdienen. Voor werknemers die hun pensioen geheel opbouwen binnen het vanaf 2015 geldende fiscale kader geldt op grond van de Pensioenwet een uiterste toetreedleeftijd van 21 jaar. Voor de mensen die in 2015 21 jaar zijn is de geprognosticeerde AOW-leeftijd op basis van de huidige CBS-prognose 71,5 jaar. Voor de fiscale ruimte wordt voor een pensioenniveau van 75% van het gemiddelde loon niet verondersteld dat gedurende deze 50,5 jaar volledig wordt gewerkt. Voor het pensioen-

niveau van 75% wordt een tijdsevenredige pensioenopbouw verondersteld van 40 dienstjaren. Het hoeft hierbij niet te gaan om een onafgebroken periode van 40 jaar, of een periode die bij één werkgever wordt doorgebracht. Het Witteveenkader is juist gericht op een flexibelere arbeidsmarkt. Hoewel pensioen – net als de beloning in de vorm van salaris – een aan arbeid gerelateerde voorziening is, wordt overigens ook fiscale ruimte geboden om pensioen op te bouwen in perioden van werkloosheid. Zolang een inkomensvervangende (werkloosheids)uitkering wordt ontvangen biedt het fiscale kader de mogelijkheid om pensioen op te bouwen. Of deze fiscale ruimte wordt benut hangt af van de afspraken die sociale partners hierover maken. Het kabinet is daarom van mening dat het fiscale kader voldoende ruimte biedt om perioden van werkloosheid op te vangen.

De leden van de fractie van de SP vragen welk deel van het structurele beslag van € 250 miljoen van de faciliteit uit het ingetrokken wetsvoorstel 33 672 toe te rekenen was aan inkomens boven € 100.000. Deze leden vragen in hoeverre het structurele beslag van € 145 miljoen van de nettorentefaciliteit aan inkomens boven € 100.000 toevallen. De leden vragen of door wetsvoorstel 33 610 inkomens boven € 100.000 samen € 300 miljoen inleveren, en of het correct is dat hiervan na de nettorentefaciliteit (wetsvoorstel 33 847) nog € 155 miljoen overblijft. Ten slotte vragen de leden of door de combinatie van wetsvoorstellen 33 610 en 33 847 inkomens boven € 100.000 per jaar 0,24% inleveren, uitgaande van een inkomenssom boven € 100.000 van € 59,31 miljard in 2012. Van het structurele beslag van € 250 miljoen van de faciliteit uit het ingetrokken wetsvoorstel 33 672 zou € 130 miljoen neerslaan bij inkomens boven € 100.000. Het structurele beslag van € 145 miljoen van de nettorentefaciliteit slaat volledig neer bij inkomens boven € 100.000. De aftopping bij € 100.000 uit wetsvoorstel 33 610 levert € 300 miljoen op. Dat is daarmee echter niet het totale budgettaire beslag van wetsvoorstel 33 610 dat wordt opgebracht door inkomens boven € 100.000. Een deel van de opbrengst van de beperking van het opbouwpercentage (€ 1,1 miljard in wetsvoorstel 33 610) wordt namelijk ook opgebracht door inkomens boven € 100.000. De nettobijdrage aan de budgettaire opbrengst van beide wetsvoorstellen samen van inkomens boven € 100.000 is dan ook meer dan de genoemde € 155 miljoen. Als afgezien zou worden van het deel van de opbrengst van de beperking van het opbouwpercentage, dan zou de € 155 miljoen bijdrage van inkomens boven € 100.000 neerkomen op 0,26% van het totale inkomen van deze groep (€ 59,4 miljard in 2012 volgens CBS). Bij de groep met een inkomen onder € 100.000 zou de bijdrage volgens dezelfde berekening neerkomen op 0,28% van het totale inkomen van de groep. Maar zoals reeds gesteld, de nettobijdragen van inkomens boven € 100.000 is meer dan € 155 miljoen, en dus meer dan 0,26% van het totale inkomen.

De leden van de fractie van de SP hebben een tabel opgesteld met de ex ante en ex post budgettaire effecten van het pensioendeel van wetsvoorstel 33 610 na de aanpassingen uit wetsvoorstel 33 847. Zij vragen of deze tabel correct is, en vragen met name naar de aanpassing van het uitverdieneffect van € 0,4 miljard en naar de vermindering van het besteedbaar inkomen van gepensioneerden na wetsvoorstel 33 847. In onderstaande tabel staan de ex ante en ex post budgettaire effecten van het pensioendeel van de wetsvoorstellen 33 610 en 33 847. De tabel verschilt slechts op enkele punten marginaal van de tabel die de leden van de fractie van de SP hebben opgesteld. Doordat de opbrengst van de maatregelen op het gebied van pensioenen lager is dan in het oorspronkelijke voorstel, is ook het uitverdieneffect lager. Ex post komt de opbrengst daarmee op € 0,7 miljard in plaats van € 1 miljard in het oorspronkelijke voorstel. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat het

besteedbaar inkomen van gepensioneerden door wetsvoorstel 33 610 lager zou uitvallen, maar heeft daar geen concreet bedrag voor gegeven. Ook nu kan het kabinet niet aangeven met hoeveel het besteedbaar inkomen van toekomstig gepensioneerden afneemt. Wel kan worden gesteld dat de afname van het besteedbaar inkomen van gepensioneerden die het gevolg was van wetsvoorstel 33 610, beperkt zal worden door wetsvoorstel 33 847.

Tabel 2: ex ante en ex post opbrengst pensioenmaatregelen wetsvoorstellen 33 610 en 33 847 (in € miljard)

	2015	2016	2017	Structureel
Wijziging opbouwpercentage (33.610)	1,1	1,9	2,2	1,1
Idem (33.847)	-0,3	-0,6	-0,7	-0,3
Totaal wijziging opbouwpercentage	0,8	1,3	1,5	0,8
Aftopping (33.610)	0,3	0,5	0,6	0,3
Nettolijfrente (33.847)	0,0	0,0	0,0	-0,1
Totaal aftopping	0,3	0,5	0,6	0,2
Totaal generaal (ex ante)	1,1	1,8	2,2	0,9
Uitverdieneffecten (m.n. indir. belastingen)				-0,3
Totaal generaal (ex post)				0,7

De leden van de fractie van de SP vragen naar de jaarlijkse stijging van de beschikbare inkomens van werkenden als gevolg van de premiedaling die het gevolg zal zijn van wetsvoorstellen 33 610 en 33 847.

Bij wetsvoorstel 33 610 werd een premiedaling geraamd van circa € 6 miljard. De wijzigingen in wetsvoorstel 33 847 zorgen ervoor dat de premiedaling wordt beperkt tot circa € 4,5 miljard. Dit leidt tot een jaarlijkse stijging van de beschikbare inkomens van werkenden van in totaal circa € 2,4 miljard.

D66

De leden van de fractie van D66 hechten zeer aan de generatietoets door de DNB, maar veronderstellen dat dit een nieuwe dimensie in het toezicht is en vragen of dit juist is. Deze leden vragen hoe DNB hiervoor is toegerust. Voorts vragen deze leden of het kabinet kan ingaan op het vraagstuk van de normstelling door de DNB in de periode (i) voordat het FTK is afgerond en (ii) nadat dit is afgerond. Deze leden vragen of zij het goed zien dat in de eerste periode slechts marginaal getoetst kan worden. Tot slot vragen zij of dan de boetebepaling proportioneel is of dat bij de invoering aan fasering wordt gedacht.

Het kabinet wil met dit wetsvoorstel verduidelijken dat het bestaande artikel 105 van de Pensioenwet over evenwichtige belangenafweging ook betrekking heeft op evenwicht tussen generaties. De verplichting tot evenwicht tussen generaties bestaat dus al. Het is evenwel voor het eerst dat DNB hier in het kader van premievaststelling nadrukkelijk naar gaat kijken. Een vergelijkbare toets past DNB wel al toe op besluiten over een nominale verlaging van de pensioenuitkeringen en opgebouwde aanspraken. DNB heeft inmiddels intern een project gestart dat de toetsing bij het sectoronderzoek eind 2014 zal voorbereiden.

Omdat artikel 105 van de Pensioenwet nu al geldt, is er geen verschil in de periode vóór en na herziening van het FTK. Voor beide perioden geldt, dat DNB toetst of het premiebesluit in redelijkheid genomen kon worden en of hierbij sprake is van evenwichtige belangenafweging. Het betreft hier toezicht op een open norm waarbij een zekere beleidsvrijheid voor het fondsbestuur bestaat om te bepalen hoe aan de norm wordt voldaan. Het hanteren van uniforme cijfermatige normen of maatstaven door DNB is daarom niet mogelijk.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom geoordeeld is dat de btw-koepelvrijstelling over de gehele linie concurrentieverstorend was en in de toekomst zal zijn en of er een terugvorderingissue ontstaat voor het verleden dan wel een inbreukvraag op basis van het EU-recht. Zoals bij de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven in de nota naar aanleiding van het nader verslag¹⁷ is de btw-koepelvrijstelling op basis van de BTW-richtlijn 2006 en jurisprudentie van het HvJ EU¹⁸ aan strikte voorwaarden verbonden. Zo mag de vrijstelling niet tot concurrentievervalsing leiden. Naar aanleiding van klachten uit het bedrijfsleven is gebleken dat de koepelvrijstelling voor aanbieders van pensioenadministratiediensten concurrentieverstorend werkt. Bepaalde (commerciële) aanbieders kunnen namelijk geen gebruik maken van de btw-koepelvrijstelling. Hierdoor moeten zij hun diensten met btw aanbieden. Omdat pensioenfondsden zijn vrijgesteld van btw kunnen zij de aan hen in rekening gebrachte btw niet in aftrek brengen. De btw op de pensioenadministratiediensten van aanbieders die niet in de koepel (kunnen) zitten, werkt derhalve kostenverhogend en concurrentieverstorend. Door de btw-koepelvrijstelling te beperken voor pensioenadministratiediensten bestaat er voor de Europese Commissie geen reden meer om een inbreukprocedure tegen Nederland te starten. Het beperken van de btw-koepelvrijstelling heeft verder geen fiscale gevolgen voor het verleden.

ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een overzicht van de gemiddelde feitelijke pensioenopbouw in de afgelopen tien jaar en de verdeling daarvan over de verschillende generaties en de interpretatie van het kabinet daarvan. Tevens vragen deze leden naar de verhouding daarvan met door Nederland omringende landen.

Een vervangingsratio geeft de hoogte van de pensioenuitkering weer die voortvloeit uit de bij de gemaakte veronderstellingen te bereiken aanspraken, uitgedrukt in een percentage van het huidige inkomen. De omvang van de vervangingsratio kan niet in algemene termen worden uitgedrukt, omdat deze afhankelijk is van de individuele omstandigheden van een deelnemer aan een

pensioenregeling. Dit betekent dat er niet één feitelijke vervangingsratio bestaat, maar dat voor verschillende situaties er verschillende theoretische vervangingsratio's denkbaar zijn. Er is veel informatie beschikbaar in internationale vergelijkende studies over de theoretische vervangingsratio. In internationaal opzicht geldt Nederland van oudsher als een land met een hoge vervangingsratio. De Europese Commissie heeft in het Ageing Report 2009 uitgerekend dat Nederland een van de hoogste vervangingsratio's in Europa heeft. Dit beeld komt ook naar voren uit de OESO-studie *Pensions at a glance 2013* (zie replacement rates, daaruit volgt dat ook Denemarken een hoge vervangingsratio kent) en de OESO *Economic Survey* van Nederland uit juni 2012 (figuur 13, pagina 25). Ook de Mercer Global Pension Index uit 2013 bevestigt dit beeld.

De gebruikte data in deze studies zijn echter niet geheel actueel: veel landen voeren op dit moment nog pensioenhervormingen door om de kosten van de vergrijzing te dekken. Over de feitelijke vervangingsratio is er weinig informatie beschikbaar. Zo is bij het CBS en bij DNB geen overzicht van de feitelijke pensioenopbouw over de afgelopen 10 jaar aanwezig. Wel is bij DNB een overzicht van de gemiddelde pensioenopbouwpercentages van zowel eindloon als middelloonregelingen beschikbaar voor de jaren 2005–2013.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 847, nr. 11.

¹⁸ HvJ EU 20 november 2003, zaak C-8/01 (Taksatorringen).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Opbouwpercentage	2,04	2,03	2,01	1,98	1,97	1,96

Voor eerdere jaren zijn deze gegevens niet beschikbaar. Dat heeft als achtergrond dat DNB in de periode vóór de inwerkingtreding van de Pensioenwet in 2007 (die de oude Pensioen- en spaarfondsenwet verving) geen volledige informatie opvroeg over de reglementen. Fondsen hoefden toen maar van één regeling gegevens aan te leveren, namelijk van de belangrijkste, grootste regeling. Vanaf 2008 moeten fondsen gegevens van alle grotere regelingen aanleveren.

Het CBS houdt gegevens bij over pensioenopbouw vanaf 2005 en op dit moment zijn de gegevens over 2011 verwerkt. Op de website van het CBS is nadere informatie opgenomen waarbij een uitsplitsing van pensioen-aanspraken gemaakt is naar sociaaleconomische categorie.¹⁹

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn verheugd over de generatietoets door DNB. Deze leden vragen of het kabinet nader kan toelichten welke definities het van *generatie* hanteert. Ook vragen deze leden welke maatstaven DNB zal hanteren en of het kabinet en DNB daar overleg over gehad hebben. Daarnaast vragen deze leden of er overleg is geweest met vertegenwoordigingen van ouderenbonden en jongerengeneraties. Deze leden vragen tevens welke procedure het kabinet voor ogen heeft indien DNB constateert dat een pensioenfonds de intergenerationele effecten niet zorgvuldig heeft afgewogen bij het bepalen van de premiehoogte.

DNB zal de generatie-evenwichttoets uitvoeren op basis van artikel 105 van de Pensioenwet. Dat artikel bevat een open norm over evenwichtige belangenafweging. Omdat het een open norm is, is het primair aan de pensioenfondsen om te onderbouwen dat een premie die hoger is dan de kostendekkende premie, evenwichtig is ten aanzien van verschillende generaties.

In het kader van de vraag wat generaties zijn, is evenwel ook artikel 115a van de Pensioenwet over het verantwoordingsorgaan (dat vanaf 1 juli 2014 van kracht wordt) van belang. Op grond van de novelle zullen pensioenfondsen advies moeten vragen over een premiebesluit. In artikel 115a, zesde lid, van de Pensioenwet staat dat het pensioenfonds daarbij een overzicht moet geven van de beweegredenen en de gevolgen die het besluit naar verwachting zal hebben *voor de actieve deelnemers, gewezen deelnemers en gepensioneerden*. Actieve deelnemers kunnen daarbij gezien worden als de jongere premiebetalende generatie en gepensioneerden als de oudere generatie. Over die generatie-evenwichttoets heeft overleg plaatsgehad tussen het kabinet en DNB. Er is geen overleg geweest met vertegenwoordigers van ouderenbonden en jongerenorganisaties over de toets. Zoals aangegeven, dient het premiebesluit voor advies voorgelegd te worden aan het verantwoordingsorgaan. Dat biedt voldoende waarborgen voor betrokkenheid van alle generaties bij het premiebesluit.

DNB kan bij de generatie-evenwichttoets het sanctie-instrumentarium uit de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling inzetten. Zo kan DNB een normoverdragend gesprek met een pensioenfonds voeren indien het naar de mening van DNB onvoldoende onderbouwd heeft dat sprake is van evenwicht tussen generaties bij de premies. Ook kan DNB een waarschuwingsbrief sturen, een aanwijzing tot aanpassing van het premiebeleid geven, of uiteindelijk een last onder dwangsom

¹⁹ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80456NED&D1=a&D2=1-2&D3=0,7-10&D4=0&D5=0&D6=1-4&D7=I&HDR=G6,G4,T&STB=G3,G1,G2,G5&VW=T>.

opleggen of een bestuurlijke boete opleggen. Door het verhogen van de boetes bij niet-naleving van de waarborgen van categorie 1 naar 2 – waarmee de maximumboete wordt verhoogd van € 10.000 naar € 1 miljoen – wordt de effectiviteit van de inzet van DNB versterkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet kan beargumenteren waarom het verwacht dat fondsbesturen snel overeenstemming zullen trachten te bereiken met het verantwoordingsorgaan over de hoogte van de pensioenpremie. Daarnaast vragen deze leden hoe de kosten en baten van deze onderhandelingsstrategie zich verhouden. Pensioenfondsen voeren pensioenregelingen uit in opdracht van sociale partners. Zowel voor werkgevers als voor werknemers is van belang dat pensioenpremies tijdig worden vastgesteld. Werkgevers moeten de premies – net als andere loonkosten – verwerken in hun prijzen en tarieven, voor werknemers beïnvloedt de pensioenpremie het nettoloon. Ook voor de pensioenfondsen zelf is een tijdige premiestelling in veel opzichten van groot van belang. Deze gezamenlijke belangen zullen de fondsbesturen ertoe brengen de pensioenpremies tijdig vast te stellen. Tussen het fondsbestuur en het verantwoordingsorgaan bestaat geen onderhandelingsrelatie. Het fondsbestuur legt aan het verantwoordingsorgaan verantwoording af van de afwegingen die ten grondslag liggen aan het premiebesluit. Het verantwoordingsorgaan toetst deze afwegingen aan hetzelfde criterium, namelijk een evenwichtige behandeling van de betrokken belangen. Aan het afleggen van verantwoording door het fondsbestuur zijn geen kosten verbonden, behoudens de organisatie, de voorbereiding en de verslaglegging van het overleg.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de voorstellen inzake het voorgenomen indexatiebeleid en met name de plafondefecten daarvan niet in dit wetsvoorstel zijn verwerkt, gelet erop dat indexatie vanwege de intergenerationele effecten een belangrijke bouwsteen van het nieuwe pensioenbeleid is. Het indexatiebeleid en de aanscherping van de indexatievoorwaarden hebben betrekking op het pensioenvermogen en de aanwending daarvan. Daarom zal dit onderwerp onderdeel zijn van het wetsvoorstel tot wijziging van het FTK en maakt dit onderwerp geen deel uit van het onderhavige wetsvoorstel dat betrekking heeft op hetgeen aan opbouw fiscaal maximaal is toegestaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of – met het oog op transparantie – is overwogen de overheadkosten deel te laten uitmaken van de verplichte rapportage van beheerskosten. De verplichte rapportage van de beheerskosten omvat alle kosten die het pensioenfonds maakt voor het pensioenbeheer en het vermogensbeheer. De bestuurskosten en eventuele andere overheadkosten zijn daar een onderdeel van.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke sanctie geldt als het pensioenfonds zijn rapportageplicht niet nakomt en vragen of naming en shaming daar deel van uitmaakt. Bij het niet-nakomen van deze rapportageplicht kan de toezichthouder een bestuurlijke boete opleggen van maximaal € 1 miljoen (boetecategorie 2). Naming en shaming maakt geen deel uit van het wettelijke sanctie-instrumentarium.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken een totaaloverzicht te geven van de negen premiewaarborgen om een integrale afweging te vergemakkelijken.

Voor een integraal overzicht van de premiewaarborgen verwijst het kabinet naar de brief van de Staatssecretaris van Financiën en de

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet inzichtelijk kan maken welke kosten de invoering van de maatregelen met zich meebrengt en wat het effect hiervan is op de pensioenfondsen en de deelnemers.

Het effect van de premiewaarborgen op de nalevingskosten en de administratieve lasten van pensioenfondsen is verwaarloosbaar. De informatie die nodig is om aan de nieuwe verplichtingen te voldoen, is bij de fondsen al beschikbaar. Voorts zullen uitvoerders/aanbieders van nettolijfrentecontracten wel te maken krijgen met een toename van de administratieve lasten die verband houdt met de renseignering van relevante gegevens aan de Belastingdienst. Wat het effect van hogere administratieve lasten is op pensioenfondsen en deelnemers is niet exact te geven. Voor elke pensioenregeling geldt een kostendekkende premie. In de kostendekkende premie zit ook een opslag voor de uitvoeringskosten. Deze zou afhankelijk van de efficiency van pensioenuitvoerders kunnen toenemen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de evaluatie van de maatregelen vóór Prinsjesdag 2015 niet te snel komt. Zij merken op dat op dat moment de jaarverslagen over 2015 nog niet beschikbaar zijn en stellen dat er mogelijk nog te weinig waarnemingen zijn. Het kabinet wil met de evaluatie vaststellen welk effect het samenstel van maatregelen heeft op de ontwikkeling in de pensioenpremies in 2015. De hiervoor benodigde informatie kan via de toezichthouder in 2015 tijdig beschikbaar komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer het wetsvoorstel rond de pensioenregeling voor zzp'ers tegemoet kan worden gezien en hoe dit voorstel zich verhoudt tot de kerngedachten van het onderhavige pensioenvoorstel.

De maatregelen rond de pensioenopbouw van zelfstandigen zullen in een afzonderlijk voorstel in het tweede kwartaal van dit jaar worden ingediend. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de fiscale pensioenambitie te hervormen omdat het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal werkenden toeneemt, de kosten van de omkeerregel toenemen en werknemers in staat zijn voor het inkomen boven de € 100.000 zelf in een aanvulling op het inkomen na pensionering te voorzien. Achtergrond van de maatregelen ten behoeve van zelfstandigen is de wens de pensioenopbouw van zelfstandigen te versterken.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 188.