

26 020

Aanpassing van de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Coördinatiewet Sociale Verzekering en in samenhang daarmee enige andere wetten naar aanleiding van de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen (Wet fiscale behandeling van pensioenen)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 februari 1999

1. Algemeen

Met genoegen hebben wij kennis genomen van de waardering van diverse fracties voor het voorliggende wetsvoorstel. Naast waardering van de leden van de VVD-fractie voor de gedegen aanpak en de constatering van de leden van de CDA-fractie dat met het wetsvoorstel een belangrijke stap is gezet op het pad dat zal moeten leiden tot een integratie van een geflexibiliseerd pensioensysteem nieuwe stijl in het Belastingplan voor de 21e eeuw, betreuren deze leden het dat gekozen is voor een zeer gedetailleerde regelgeving. De opvatting van deze leden dat zij in meer algemene zin de voorkeur geven aan bepalingen waarbij wordt aangesloten bij de opvattingen in het maatschappelijke verkeer kunnen wij in meer algemene zin onderschrijven. Wij menen echter, gezien de veelheid van belangen, de noodzakelijke regelgeving in dezen tot het minimum te hebben beperkt. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is aangegeven, is aan de huidige definitie een aantal bezwaren verbonden. In de praktijk blijkt de bestaande definitie met name met betrekking tot de uitleg van het begrip «maatschappelijke opvattingen» discussie op te roepen en te leiden tot onzekerheid over de fiscale toelaatbaarheid van bepaalde pensioenregelingen. Daaraan zijn zowel voor de kenbaarheid van de regels als de rechtszekerheid grote bezwaren verbonden, als ook grote budgettaire risico's voor de langere termijn. Een bezwaar is bijvoorbeeld dat een wijziging van de maatschappelijke opvattingen zal moeten blijken uit de wijziging van een pensioenregeling. Wijziging van een pensioenregeling is echter pas toegestaan op basis van gewijzigde maatschappelijke opvattingen. Gebleken is dat deze cirkelverwijzing de ontwikkeling van de pensioennorm in de weg staat. Een tweede bezwaar is dat koppeling van de pensioennorm aan de maatschappelijke opvattingen weliswaar mogelijkheden biedt voor flexibiliteit en dynamiek, maar weinig concrete aanknopingspunten geeft voor wat wel en wat niet acceptabel is. Hierdoor blijft op sommige onderdelen onduidelijkheid bestaan over de grenzen van fiscale toelaatbaarheid van pensioenregelingen. Een belangrijk bezwaar is voorts dat koppeling van de pensioennorm aan een dynamisch begrip tot gevolg heeft dat deze faciliteit het karakter heeft van een open einde regeling. Omdat er groepen zijn, die er belang bij hebben de grenzen van de fiscale

toelaatbaarheid op te zoeken, met de budgettaire consequenties die daarvan het gevolg zijn, is het vanuit het oogpunt van bescherming van de belastingopbrengst gewenst de huidige pensioendefinitie nader te bezien.

De voorgestelde pensioendefinitie beoogt aan de genoemde bezwaren tegemoet te komen. Teneinde voorts te waarborgen dat – met inachtneming van bovenvermelde bezwaren – de maatschappelijke ontwikkelingen flexibel in de pensioennorm kunnen worden geïntegreerd, voorziet het wetsvoorstel in de totstandkoming van een adviescommissie, die de bevoegdheid krijgt om – binnen de budgettaire kaders van het wetsvoorstel – te adviseren over die elementen die wettelijk niet zijn toegestaan, maar maatschappelijk wenselijk worden geacht.

De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband aan te geven waar onze zorgen liggen om af te wijken van de aanbevelingen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen op dit punt. Hieromtrent merken wij op dat de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen in aanbeveling nr. 17 kenbaar heeft gemaakt dat zij de voorkeur geeft aan uitwerking van de criteria in een ministeriële regeling. Op het punt van de gedetailleerdheid van de uit te werken criteria bestaat er naar onze indruk geen verschil van inzicht met dat van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen. Waar het gaat om de vastlegging van die criteria hebben wij vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, ook gezien de opvattingen van de Raad van State, echter gemeend de basiscriteria in de wet zelf te moeten vastleggen.

Het verheugt ons dat de leden van de fracties van PvdA en D66 vaststellen dat de tijd die is besteed aan de voorbereiding van het wetsvoorstel geen nutteloze tijdsbesteding is geweest en er thans een kwalitatief zeer redelijk wetsvoorstel ligt.

De wens van de leden van de D66-fractie om uit de wijze van behandeling van dit wetsvoorstel inspiratie te putten om ook andere fiscale wetsvoorstellen op een dergelijk zorgvuldige wijze te behandelen gaat ook ons ter harte. Deze leden achten het voorts van belang dat er rust heerst op het terrein van de pensioenen en de pensioenwetgeving, maar signaleren dat de meeste beschouwers ervan uitgaan dat er de komende jaren nog talrijke wijzigingen zullen optreden. Dienaangaande merken wij op dat met het thans voorliggende wetsvoorstel is getracht een ruim en flexibel kader te creëren gericht op toekomstige ontwikkelingen op het punt van individualisering en flexibilisering. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling hierin in het kader van de te introduceren belastingwetgeving in de 21e eeuw wijzigingen aan te brengen. Als flexibiliserings- en individualiserings-elementen kunnen onder meer worden genoemd de mogelijkheid van volledige pensioenopbouw bij demotie of deeltijdarbeid binnen een periode van 10 jaar voorafgaand aan de pensioeningangsdatum, alsmede volledige opbouw mogelijkheden voor perioden van ouderschapsverlof, sabbatsverlof, zorgverlof en studieverlof. Daarnaast hebben partijen de vrijheid zelf te bepalen welk deel van de collectieve pensioenregeling verplicht is en welk deel vrijwillig, zodat een optimale afstemming op de individuele behoeften kan worden gerealiseerd. Toekomstige ontwikkelingen die het kader van het huidige wetsvoorstel te buiten gaan kunnen wij thans niet overzien, maar zullen nauwlettend worden gevolgd, ook door de op grond van het onderhavige wetsvoorstel in te stellen adviescommissie.

2. Relatie met belastingen in de 21e eeuw en het pensioenconvenant

Met betrekking tot de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat het weinig fraai is dat de wettelijke grenzen op zijn vroegst met ingang van 1 maart 2001 bij algemene maatregel van bestuur lager kunnen worden vastgesteld indien het Pensioenconvenant niet die resultaten geeft

waarop gehoopt en gerekend wordt, bevestigen wij nogmaals dat er vooralsnog geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat de gemaakte afspraken in het kader van het pensioenconvenant onvoldoende worden nagekomen. Niettemin willen wij nu reeds de gewenste duidelijkheid scheppen met betrekking tot de gevolgen van het onvoldoende nakomen van de in het pensioenconvenant gemaakte afspraken. In het pensioenconvenant is expliciet vastgelegd dat als de doelstellingen niet gehaald worden het kabinet na 1 maart 2001 de vrijheid heeft tot nadere maatregelen over te gaan. De in het wetsvoorstel opgenomen delegatiebepaling biedt de mogelijkheid om na een zorgvuldige procedure (overleg met sociale partners, overleg met de Tweede Kamer, advies van de Raad van State en vervolgens binnen zes maanden een wetsvoorstel ter goedkeuring indienen bij de Tweede Kamer) snel met nadere maatregelen te komen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie welke objectief vast te stellen overschrijdingen van de afspraken in het pensioenconvenant zich kunnen voordoen voor inwerkingtreding van de «switchbox»-bepaling. Deze bepaling biedt de mogelijkheid de maximale pensioenruimte te bepalen op 2% per dienstjaar op basis van een middelloonstelsel. In het convenant is vastgelegd op welke wijze zal worden gemeten of er sprake is van kostenneutraliteit bij de modernisering van de arbeidspensioenen en bij de introductie van artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet. In het op 12 januari jl. aangeboden rapport van de tripartite Werkgroep Meetwijzer getiteld «Beheersing van endogene lasten in aanvullende pensioenregelingen» is de methodiek van meten nader gepreciseerd. Slechts wanneer uit die meting zou blijken dat er geen sprake is van kostenneutraliteit zal de «switchbox»-bepaling kunnen worden toegepast. Wat betreft de door deze leden gevraagde reactie inzake het toe te passen overgangsrecht in een situatie waarin wij daadwerkelijk van de bevoegdheid tot het treffen van nadere maatregelen gebruik zouden maken, merken wij op dat bij introductie van een nieuw regime alleen de aanspraken die onder dit nieuwe regime worden opgebouwd aan de nieuwe voorwaarden moeten voldoen. Bij een versobering in de toegepaste normen heeft dit tot gevolg dat in de pensioenregeling op het moment van die aanpassing een knip wordt aangebracht, hetgeen een eerbiedigende werking van bestaande rechten inhoudt. In het door deze leden genoemde voorbeeld kan de werknemer gedurende 25 jaren een pensioen opbouwen met een maximale opbouw van 2% van het eindloon. Daarnaast kan nog gedurende een periode van 10 jaren (of langer) worden opgebouwd volgens het middelloonstelsel.

De leden van de CDA-fractie stellen een samenvatting van de gedachten over een geruisloze overgang van deze voorstellen in de plannen voor de 21e eeuw op prijs en zij zijn met name geïnteresseerd in de vragen hoe vermogensbestanddelen in de derde box kunnen worden geïntegreerd in de oudedagsparaplu en wat de gevolgen zijn van bovenmatige opbouw. Hieromtrent merken wij op dat op dit moment wordt gewerkt aan de invulling van de oudedagsparaplu. De vraag hoe, onder de veronderstelling dat daarvoor ruimte zal worden gecreëerd onder de oudedagsparaplu, vermogensbestanddelen in de derde box zouden kunnen worden geïntegreerd is nog in studie, zodat daarover thans nog geen uitsluitsel kan worden gegeven. Indien daartoe echter zou worden overgegaan, worden de mogelijkheden voor het faciliteren van oudedagsvoorzieningen in de vorm van een vermogensrendementsvrijstelling nauwkeurig afgestemd op de voor alle oudedagsvoorzieningen gezamenlijk te introduceren bovengrens onder de oudedagsparaplu teneinde een fiscaal gefaciliteerde bovenmatige pensioenopbouw te voorkomen. Voorts constateren de leden van de CDA-fractie dat in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer wordt geconcludeerd dat bij de plannen voor de 21e eeuw de saldomethode niet meer hoeft te

worden toegepast op het gedeelte van de pensioenuitkeringen dat voortvloeit uit het niet-toelaatbare deel van de pensioenregeling waarvan de premies niet in aftrek zijn gebracht en vragen of de conclusie juist is dat deze pensioenuitkeringen integraal onder de forfaitaire rendementsheffing vallen. Hierop kunnen wij antwoorden dat naar het zich thans laat aanzien de aan het bovenmatige deel toe te rekenen waarde in het economische verkeer in het belastingstelsel voor de 21e eeuw onder de forfaitaire rendementsheffing zal moeten worden gebracht. De veronderstelling van deze leden dat dan sprake zou zijn van een dubbele belastingheffing is echter niet terecht. De economische waarde van het als vermogensrecht aangemerkte bovenmatige deel van de pensioenaanspraak wordt – als de hiervoor beschreven werking zou worden gevolgd – in de grondslag van het forfaitair rendement betrokken. Aan deze van jaar tot jaar toenemende waarde wordt dan, voor zover het de vrijstelling aan de voet te boven gaat, een forfaitair rendement toegeerekend van 4%. Op deze wijze zou een gelijke behandeling worden gecreëerd met de overige vermogensbestanddelen die onder de forfaitaire rendementsheffing vallen en waarvoor eveneens geen premie-aftrek is genoten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met het uitgangspunt van een pensioenresultaat van 70% eindloon bij een opbouwperiode van 35 jaar, waarbij het pensioen bij een langere opbouwperiode kan oplopen tot boven 70% eindloon, niet gekozen is voor een te ruim jasje en vragen in dit verband vervolgens op welke wijze de voornemens om te komen tot beheerste pensioenontwikkeling kunnen worden doorgevoerd. Met betrekking tot de mogelijkheden van opbouw van een pensioen dat uitkomt boven 70% eindloon merken wij op dat het alleen in uitzonderlijke situaties kan voorkomen dat de norm van 70% zal worden overschreden. In de meeste gevallen zullen werknemers niet boven deze norm van 70% uitkomen omdat de opbouwmogelijkheden in pensioenregelingen veelal lager zijn dan de toegestane 2% per dienstjaar van het eindloon, de pensioenregeling veelal is gebaseerd op een lagere ingangleeftijd dan 65 jaar, er gaten kunnen zijn in de pensioenopbouw, en de franchise veelal hoger is dan in dit wetsvoorstel minimaal is voorgeschreven. Ook op dit moment wordt de wettelijk beschikbare ruimte voor verplichte collectieve pensioenregelingen in veel gevallen niet ten volle benut. Er is thans geen enkele indicatie dat in de voor deze regelingen in het wetsvoorstel geboden ruimte aanleiding zou worden gevonden in de toekomst de nieuwe grenzen ook daadwerkelijk te gaan opzoeken. Sociale partners, dat wil zeggen zowel werkgevers als werknemers, hebben zich gebonden aan het pensioenconvenant en wij zien geen aanleiding te veronderstellen dat zij hun verantwoordelijkheid op dit punt zouden willen ontlopen. Deze leden vragen voorts om nadere informatie over het meetsysteem waarmee de resultaten van het pensioenconvenant kunnen worden beoordeeld. In het pensioenconvenant is vastgelegd dat op 1 maart 2001 op macroniveau voor de vijf (belangrijkste) kostenbepalende factoren van pensioenregelingen, sprake moet zijn van ten hoogste kostenneutraliteit. Het gaat daarbij om de hoogte van de franchise, het soort pensioenregeling, het daarbij gehanteerde opbouwpercentage, de invulling van de uitruilmogelijkheid van artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet, en de hoogte van het collectief verplichte nabestaandenpensioen. Een wijziging in een van deze factoren, bijvoorbeeld verlaging van de franchise of een verhoging van het opbouwpercentage om pensioen in 35 jaar te kunnen opbouwen, zal dus moeten leiden tot een aanpassing bij een of meerdere andere genoemde kostenbepalende factoren. De evaluatie van het pensioenconvenant vindt plaats op basis van de kostenontwikkeling van de vijf genoemde factoren. Kostenontwikkeling op grond van andere factoren, waaronder het aanbod van aanvullende vrijwillige voorzieningen door pensioenfondsen, wordt buiten

beschouwing gelaten. Voor een uitgebreidere toelichting op de wijze waarop het pensioenconvenant geëvalueerd wordt, mogen wij verwijzen naar eerdergenoemd rapport van de Werkgroep Meetwijzer, getiteld «Beheersing van endogene lasten in aanvullende pensioenregelingen»; het ligt in de lijn der verwachting dat de belangrijkste arbeidskostenbepalende factoren zijn meegenomen.

Vervolgens vragen deze leden naar de verhouding tussen de in dit wetsvoorstel gehanteerde pensioendefinitie en de voorgenomen oudedagsparaplu. In een interview in Pensioen Magazine van januari 1999 heeft de eerste ondertekenaar een directe relatie gelegd tussen de mogelijkheden voor directeuren-grootaandeelhouders en de ruimte die onder het voorgenomen regime voor de 21e eeuw voor de inkomsten uit vermogen zou bestaan en deze leden vragen of dit niet evenzeer zou moeten gelden voor werknemers die een pensioen tot 100% eindloon mogen opbouwen. Wat betreft de vraag naar de verhouding tussen de in dit wetsvoorstel gehanteerde pensioendefinitie en de te ontwerpen oudedagsparaplu merken wij op dat de in dit wetsvoorstel opgenomen pensioendefinitie uitgaat van een pensioenresultaat van 70% eindloon gedurende een opbouwperiode van 35 jaar. Het onderhavige wetsvoorstel fungeert als een baken in de discussie rond de oudedagsparaplu en zal bij de invulling van die voorstellen onaangetast blijven. Binnen de budgettaire mogelijkheden zal getracht worden de pensioennorm onder de oudedagsparaplu zoveel mogelijk hierop te laten aansluiten. Op de vraag naar de mogelijkheden in de plannen voor de belastingwetgeving in de 21e eeuw voor inkomsten uit vermogen zijn wij hiervoor, bij een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie, reeds ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts uit eerdergenoemd interview in Pensioen Magazine van januari 1999 begrepen dat met betrekking tot de nadere invulling van de oudedagsparaplu contact zal worden opgenomen met het pensioenveld en zij vragen op welke wijze deze gesprekken zich verhouden tot de advisering van de ingestelde commissie van deskundigen die moet helpen doordenken over een eventuele verdere modernisering van het pensioensysteem. Hierop kunnen wij antwoorden dat genoemde nog in te stellen adviescommissie, indien de maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, een rol zal kunnen spelen in het binnen de budgettaire kaders scheppen van ruimere mogelijkheden die volgens dit wetsvoorstel niet mogelijk zijn. Het overleg met het pensioenveld betreft een technisch overleg met als oogmerk de uitvoerbaarheid van de voorstellen onder de oudedagsparaplu te bevorderen.

De leden van de D66-fractie vragen of zij het goed zien dat de 100%-norm kan worden omzeild door naast 2% pensioenopbouw consequent gebruik te maken van de faciliteiten die gelden voor de aftrek van lijfrentepremies. Hierop kunnen wij antwoorden dat van de faciliteiten die thans gelden voor de aftrek van lijfrentepremies slechts van de basisaftrek in de eerste tranche van f 6075 (1999) door een ieder gebruik kan worden gemaakt naast een maximale benutting van de ingevolge het voorliggende wetsvoorstel bestaande mogelijkheden. De overige mogelijkheden in de lijfrentesfeer (tweede en derde tranche) kunnen slechts worden benut voor zover een pensioentekort kan worden aangetoond. Volgens de nota «Belastingen in de 21e eeuw: Een verkenning» dienen onder de oudedagsparaplu de individuele mogelijkheden binnen de derde pijler zodanig te worden aangepast dat dit regime meer wordt toegespitst op een reële behoefte om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. Vanuit deze gedachte dient onder de oudedagsparaplu een verdere afstemming op de reële behoeften plaats te vinden en zal buiten de opbouw van een collectieve regeling nauwkeuriger dienen te worden beoordeeld in hoeverre aanvullende opbouw op individuele basis mogelijk zou moeten zijn. Concreet betekent dit dat een benutting van de mogelijkheden voor aanvullende fiscaal gefaciliteerde opbouw tegelijk met

de opbouw van een adequate pensioenvoorziening binnen een arbeidsrelatie onder de oudedagsparaplu niet meer mogelijk zal zijn. Deze leden vragen voorts of het niet rechtvaardiger zou zijn om het maximum opbouwpercentage van 2 in relatie te brengen met wat fiscaal aan lijfrenteconstructies wordt gehanteerd. Zoals hiervoor is uiteengezet, wordt thans in het kader van de oudedagsparaplu gezien op welke wijze de individuele mogelijkheden buiten een arbeidsrelatie om meer kunnen worden toegespitst op de reële behoeften. De suggestie van deze leden om het maximale opbouwpercentage van 2% eindloon in relatie te brengen met wat fiscaal aan lijfrentefaciliteiten wordt gehanteerd, is de omgekeerde weg en zou betekenen dat de oudedagsparaplu het uitgangspunt voor het voorliggende wetsvoorstel zou moeten worden.

3. Salaris-/diensttijdnorm

De leden van de fracties van VVD en CDA vragen of diensttijd doorgebracht bij een buitenlands concernonderdeel, waarbij de werknemer wordt verplicht deel te nemen aan een basispensioenregeling in het buitenland (vergelijkbaar met de Nederlandse AOW-regeling), gelet op de formulering van het voorziene artikel 10a, eerste lid, onderdeel b, van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965, kan worden aangemerkt als binnenlandse diensttijd. In genoemde bepaling wordt aangegeven dat de bij een buitenlands concernonderdeel doorgebrachte diensttijd als diensttijd in aanmerking wordt genomen, mits bij dat verbonden lichaam niet is deelgenomen aan een pensioenregeling. Dienaangaande merken wij op dat een verplichte deelneming aan een basispensioenregeling in het buitenland niet mag verhinderen dat de diensttijd doorgebracht bij het buitenlandse concernonderdeel als diensttijd kan worden aangemerkt. Het pensioenregime in de loonbelasting heeft immers uitsluitend betrekking op aanvullende pensioenen. Om mogelijke misverstanden op dit punt weg te nemen zal het in concept aan de Tweede Kamer voorgelegde artikel 10a, eerste lid, onderdeel b, van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 worden aangepast door als voorwaarde te stellen dat buitenlandse concerndiensttijd als diensttijd in aanmerking wordt genomen voor zover bij het verbonden lichaam in het buitenland niet is deelgenomen aan een pensioenregeling. Op deze wijze kan de werknemer zijn in het buitenland bij een concernmaatschappij doorgebrachte diensttijd mee laten tellen voor de Nederlandse pensioenregeling, voor zover niet is deelgenomen aan een pensioenregeling aldaar. Dat kan door de waarde van de bij het buitenlandse verbonden lichaam opgebouwde pensioenrechten over te dragen, eventueel aangevuld met inkoop van een tekort aan dienstjaren ten gevolge van die waardeoverdracht. Voor de buitenlandse concerndiensttijd waarin ten opzichte van de actuele pensioenregeling onvoldoende pensioenrechten zijn opgebouwd en in het buitenland niet de mogelijkheid bestaat tot waardeoverdracht, kunnen door de inhoudingsplichtige of de werknemer aanvullende pensioenaanspraken worden ingekocht, waarbij rekening wordt gehouden met de in het buitenland opgebouwde rechten. Voor de vaststelling van de in concernverband in het buitenland doorgebrachte diensttijd is inmiddels aangesloten bij de omschrijving van verbonden lichaam in de vennootschapsbelasting en niet bij het medio 1998 ingevoerde artikel 10a, van de Wet op de loonbelasting 1964. Dit omdat het begrip verbonden lichaam een ruimere strekking heeft dan het begrip vennootschap, zoals opgenomen in artikel 10a, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

De leden van de VVD-fractie veronderstellen dat de Belastingdienst goedkeurt dat in situaties waarin werknemers binnen concernverband opeenvolgende dienstbetrekkingen aangaan voor de berekening van de pensioenaanspraak wordt gehandeld of sprake is van een doorlopend dienstverband bij dezelfde werkgever en vragen waarom niet deze praktijk

in het wetsvoorstel is vastgelegd, maar is gekozen voor het instrument van waardeoverdracht. Hierop kunnen wij antwoorden dat van het door deze leden veronderstelde beleid niet kan worden gesproken. Ook voor concernsituaties geldt thans reeds dat de diensttijd per werkgever moet worden beoordeeld. Dit wordt op basis van dit wetsvoorstel voor de toekomst niet anders. In de praktijk zullen de verschillende pensioenregelingen binnen concernverband echter veelal bij één pensioenuitvoerder zijn ondergebracht. Omdat de pensioenopbouw dan bij dezelfde pensioenuitvoerder wordt voortgezet zal dit, omdat een interne waardeoverdracht plaatsvindt, geruisloos kunnen geschieden.

De leden van de CDA-fractie vragen of pensioenopbouw mogelijk is over een periode van arbeidsongeschiktheid. Wij kunnen daarop bevestigend antwoorden voor zover die periode van arbeidsongeschiktheid volgt op een geheel of gedeeltelijk onvrijwillig ontslag, hetgeen ten gevolge van arbeidsongeschiktheid doorgaans het geval zal zijn.

De opmerking van deze leden dat het voorziene artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 niet van toepassing is in de situatie dat een werknemer in dienstbetrekking blijft van de Nederlandse vennootschap en in het buitenland wordt gedetacheerd, is juist. Voor de vaststelling van de diensttijd is de bestaande dienstbetrekking doorslaggevend.

Daarnaast vragen deze leden of, en zo ja onder welke voorwaarden, waardeoverdracht naar een buitenlandse pensioenuitvoerder mogelijk is indien een werknemer een dienstbetrekking aanvaardt bij een buitenlandse concernmaatschappij en al dan niet in Nederland blijft wonen. Overdracht van pensioenkapitaal naar een in het buitenland gevestigd pensioenfonds of aldaar gevestigde verzekeraar is op grond van het in artikel 19b vernummerde oude artikel 11c in het kader van het aanvaarden van een dienstbetrekking onder nadere voorwaarden mogelijk. Ingevolge het Besluit van 2 december 1996, nr. DB96/113M, is een fiscaal geruisloze overdracht van pensioenkapitaal toegestaan indien de belastingplichtige Nederland metterwoon heeft verlaten wegens het aanvaarden van een dienstbetrekking in het buitenland en de overdracht plaatsvindt naar een land waarmee Nederland een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting naar het inkomen heeft gesloten dat bepalingen bevat omtrent het uitwisselen van inlichtingen, de Verzekeringskamer ontheffing heeft verleend voor de overdracht, sprake is van aanvaarding van een substantiële dienstbetrekking en een substantiële pensioenbreuk zou ontstaan indien de overdracht niet zou kunnen plaatsvinden. Indien de desbetreffende werknemer in Nederland blijft wonen is een fiscaal geruisloze overdracht van pensioenkapitaal ingevolge voornoemd Besluit niet mogelijk.

De leden van de fractie van D66 vragen of er een mogelijkheid is voor diegenen die in Europa «op avontuur gaan» en gedurende die periode geen pensioen in welke vorm dan ook opbouwen na terugkeer in Nederland, bijvoorbeeld op 35-jarige leeftijd, door extra premiebetaling nog een aanvaardbaar (70%) pensioen kunnen opbouwen. Dienaangaande merken wij op dat het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft op de opbouw van pensioenen binnen een arbeidsrelatie, waarbij voor de hoogte van de opbouwmogelijkheden een relatie wordt gelegd met de diensttijd. Aan dit begrip diensttijd wordt in de voorziene wijziging van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 nadere invulling gegeven, waarbij bepaalde verlofperioden en perioden waarin in het buitenland binnen concernverband werkzaamheden zijn verricht tevens als diensttijd in aanmerking kunnen worden genomen. In het buitenland buiten concernverhoudingen doorgebrachte diensttijd wordt daarbij niet als diensttijd in aanmerking genomen. Belastingplichtigen kunnen thans, indien sprake is van een niet te verwaarlozen tekort aan oudedagsvoorzieningen, via de

derde lijfrentetranche aanvullende voorzieningen treffen. Over de wijze waarop mogelijke pensioentekorten in de toekomst onder de oudedags-paraplu kunnen worden ingehaald kan thans nog geen uitsluitsel worden gegeven.

4. Toetsing aan de 100%-grens

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA constateren dat het negende lid van artikel 18a voor het ouderdomspensioen slechts een toetsing aan de 100%-grens voorschrijft op het moment van toekenning van de (eerste) aanspraak en op het moment direct voorafgaande aan de pensioeningang. Zij vragen hoe deze toets zich verhoudt tot de 100%-norm uit artikel 18a, vierde lid, onder 4°, op grond waarvan het pensioen moet ingaan indien op of na 65-jarige leeftijd het maximum wordt bereikt. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of het is toegestaan om het aan de pensioengerechtigde toe te rekenen «afroom-bedrag» uit te keren, zodat daaruit de verschuldigde belasting kan worden voldaan. Aan artikel 18a, vierde en zevende lid, ligt de gedachte ten grondslag dat een inkomen dat wordt genoten na pensionering niet groter hoeft te zijn dan het inkomen dat op het moment voorafgaand aan die pensionering wordt verdiend. Dit uitgangspunt verklaart waarom strak wordt vastgehouden aan de 100%-norm. Bij pensioenstelsels waarin een recht op een bepaalde al dan niet geïndexeerde uitkering wordt toegezegd, zoals eindloon en middelloonregelingen, leidt de 100%-toets niet tot problemen. Voor eindloon- en middelloonregelingen vindt de toets aan de 100%-norm op grond van artikel 18a, vierde lid, plaats indien na het bereiken van een vol pensioen van 70% alsnog wordt besloten om door te werken. Op dat moment is immers vooraf al vast te stellen wanneer de 100%-grens zal worden bereikt. Toepassing van dit toetsingsmoment voor eindloon- en middelloonregelingen leidt derhalve niet tot complicaties. Bij beschikbare-premieregelingen ligt dit anders omdat de uiteindelijke uitkering niet vooraf kan worden vastgesteld, aangezien deze vooral wordt bepaald door niet te voorspellen beleggingsresultaten op de ingeleegde premies. Door mogelijk sterke koersfluctuaties kan onmogelijk vooraf worden bepaald wanneer de 100%-grens wordt bereikt. Het kan zelfs zo zijn dat op het ene moment de 100%-grens wordt overschreden, terwijl de te verwachten uitkeringen even later weer ver onder die grens dalen. Gelet op het mogelijk grillige karakter van de beleggingsresultaten bij beschikbare-premieregelingen en de daaraan verbonden complicaties voor tussentijdse toetsingen aan de 100%-norm is ingevolge het amendement van de leden De Vries en Van Zijl (amendement nr. 20) het negende lid van artikel 18a zodanig gewijzigd dat de toetsing aan de 100%-norm nog slechts plaats hoeft te vinden op het moment van een eerste toekenning van de premie en op het moment onmiddellijk voorafgaand aan het moment van pensioeningang. Deze wijziging heeft ten doel aan de aan verschillende toetsingmomenten verbonden bezwaren bij beschikbare-premieregelingen tegemoet te komen en leidt ertoe dat voor beschikbare-premieregelingen die door de beleggings-verzekeringsvorm een niet te voorspellen uitkomst kennen het verplichte moment van ingang bij het bereiken van de 100%-grens, zoals dit is bepaald in artikel 18a, vierde lid, onder 3° en 4°, buiten toepassing blijft, omdat toetsing aan die 100%-grens pas direct voorafgaand aan de pensioeningang plaats hoeft te vinden. Het nieuwe negende lid van artikel 18a is weliswaar algemeen geformuleerd, maar gelet op de achtergrond van de totstandkoming van genoemd amendement De Vries en Van Zijl en de toelichting daarop ziet deze bepaling naar onze mening uitsluitend op beschikbare-premieregelingen en niet op middelloon- en eindloonregelingen. Voor deze laatste regelingen blijven de in artikel 18a, vierde lid, onder 3° en 4° opgenomen regels inzake verplichte ingang gehandhaafd. Het ligt voor de hand de datum van pensioeningang te bepalen op

de in de regeling genoemde ingangsdatum tussen 60 en 65 jaar en uitstel van de ingangsdatum alleen toe te staan indien wordt doorgewerkt en tot uiterlijk 70 jaar. Op het moment waarop het pensioen ingevolge een beschikbare-premieregeling ingaat zal het meerdere boven de 100% als een kapitaal ineens worden belast volgens de in het negende lid vastgestelde regels. Dit meerdere kan na inhouding van belasting aan de gerechtigde worden uitbetaald. Omdat in een dergelijke situatie sprake is van een gedeeltelijke afkoop van het pensioen zal de Pensioen- en spaarfondsenwet moeten worden aangepast om een vrijval van het overschot mogelijk te maken.

5. Pensioendefinitie

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in dit wetsvoorstel het begrip «pensioengevend loon» wordt gehanteerd waar gebruikelijk was het begrip «pensioengrondslag». Reden hiervoor is dat ingevolge dit wetsvoorstel niet wordt voorgeschreven op welke wijze AOW-inbouw dient plaats te vinden (inbouwmethode of franchisemethode). De pensioengrondslag wordt namelijk bepaald door het pensioengevend loon volgens de franchise-methode te verminderen met de franchise. Een keuze voor het begrip «pensioengrondslag» zou daarmee het gebruik van de inbouwmethode uitsluiten, terwijl wij de keuze juist willen openlaten.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe inzake de pensioendefinitie dient te worden omgegaan met aanspraken die tot het loon behoren zoals het werkgeversdeel ziektekostenpremies, en hoe wordt omgegaan met premievrije pensioenen. In het voorziene artikel 10b van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 is het pensioengevend loon nader uitgewerkt. Tot het pensioengevend loon behoren alle loonbestanddelen, zowel in geld als ook in natura, zoals het werkgeversaandeel ziektekostenpremies en de waarde van een premievrij pensioen. Hierop is slechts een uitzondering gemaakt voor het genot van een ter beschikking gestelde auto. Daarbij moet voor de vraag of loon ook in een eindloonsysteem tot het pensioengevend loon kan worden gerekend eerst de vraag worden beantwoord of dit loon structureel wordt genoten.

6. Vormen van pensioenopbouw

De leden van de CDA-fractie merken naar aanleiding van antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer op dat een deel van de regels voor beschikbare-premieregelingen onmogelijk kan worden toegepast op een eindloonregeling op basis van een beleggingsverzekering. Hieromtrent merken wij op dat financiering van een eindloonregeling door middel van beschikbare premies niet mogelijk is, omdat de uiteindelijke aanspraak in een eindloonregeling wordt gegarandeerd op een percentage van het laatst genoten salaris, terwijl in een beschikbare-premieregeling de uiteindelijke uitkering wordt bepaald door de ingelegde premies en de daarop behaalde rendementen. De keuze voor een van deze systemen heeft grote gevolgen voor de werkgever ten aanzien van de te lopen beleggingsrisico's, eventuele indexeringen en de affinancieringsverplichting bij waardeoverdracht. Zo is onder meer ook gebleken bij een procedure voor Hof Amsterdam, 6 juni 1996, nr. 556/93 (onder meer gepubliceerd in Pensioen Jurisprudentie 1996/62), waarbij de waarde van pensioenaanspraken op basis van een eindloonregeling bij tussentijds ontslag werd bepaald op het bedrag van de afgestorte premies. Bij het ontslag moest de werkgever alsnog de eindloonrechten affinancieren. Dat een beleggingsverzekering op basis van beschikbare premies en een eindloonregeling niet met elkaar te verenigen zijn is onlangs nog onder de aandacht gebracht door prof. Lutjens in Pensioen &

Praktijk van december 1998, waarin hij stelt dat de beleggingsverzekering bij een eindloonregeling een verkeerde uitvoeringsconstructie is.

7. Snel slijtende beroepen

De leden van de VVD-fractie vragen of de pensioenregeling van het vliegend personeel van de KLM, zoals deze bij het ministerie bekend is, valt binnen de grenzen en bedoelingen van het wetsvoorstel en zal worden aangewezen als pensioenregeling. Zoals deze leden zullen appreciëren kan de eerste ondergetekende geen mededelingen doen over individuele belastingplichtigen. Meer in het algemeen kunnen wij meedelen dat op basis van het wetsvoorstel voor werknemers met een middelloonregeling, zoals bij de KLM, aanwijzing plaats kan vinden indien de pensioentoezegging blijft binnen de grenzen van het 2%-eindloonstelsel. Daarbij kan, zoals reeds is medegedeeld in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, rekening worden gehouden met afwijkingen die bijvoorbeeld hun oorzaak vinden in een loopbaanontwikkeling die duidelijk afwijkt van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het percentage van 2,25. Bij een aantoonbaar steilere carrière is dan een hogere opbouw dan 2,25% mogelijk, indien daarmee een resultaat wordt bereikt dat overeenkomt met 2% eindloon.

8. Nabestaandenpensioen

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op het artikel van de heer P. van Yperen in de Staatscourant van 7 december 1998. In dit artikel wordt kritiek geleverd op de voorgenomen wetswijziging met betrekking tot artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet. Schrijver is van mening dat de voorgenomen wetswijziging, die is meegedeeld aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1997/98, 25 694, nr. 3) en waarover op 3 september 1998 een algemeen overleg heeft plaatsgevonden, nadelig uit zou werken voor alleenstaanden. Schrijver doelt onder andere op het voornemen dat de verplichte keuzemogelijkheid op grond van artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet tussen óf een nabestaandenpensioen óf een hoger of eerder ingaand ouderdompensioen, alleen zal gelden voor nabestaandenpensioen op opbouwbasis, en niet op risicobasis. Deze keuze hangt samen met het solidariteitskarakter van aanvullende pensioenen. Alleenstaanden zullen, indien geen ruilmogelijkheid bestaat, immers geen gebruik maken van dat nabestaandenpensioen. De thans in artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet opgenomen ruilmogelijkheid heeft tot gevolg dat ook alleenstaanden een beroep kunnen doen op de tegenwaarde van nabestaandenvoorzieningen, waardoor de lasten voor pensioenuitvoerders bij nabestaandenvoorzieningen op opbouwbasis sterk zouden kunnen toenemen. Een dergelijke lastenstijging zou strijdig zijn met de in het pensioenconvenant gemaakte afspraken. De pensioenuitvoerder rest dan binnen de budgettaire kaders slechts de keuze om het nabestaandenpensioen op risicobasis te financieren, of een lager dan wel in het geheel geen nabestaandenvoorziening toe te kennen. De keuze om een nabestaandenpensioen op risicobasis toe te kennen is naar de mening van de tweede ondergetekende niet strijdig met de bedoeling van genoemd artikel 2b. Wij geven aan de situatie dat er een nabestaandenpensioen op risicobasis wordt toegezegd, de voorkeur boven een situatie dat in het geheel geen nabestaandenpensioen zou worden toegezegd.

Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat directeuren-grootaandeelhouders die ongehuwd zijn geen nabestaandenpensioen mogen opbouwen. Zij vragen wat dat kan betekenen wanneer een directeur-grootaandeelhouder alsnog in het huwelijk treedt. Hierop kunnen wij antwoorden dat, gelet op het ontbreken van een solidariteits-

element bij in eigen beheer gehouden regelingen, het voor de hand ligt voor de opbouw mogelijkheden van een nabestaandenpensioen aan te sluiten bij de werkelijke samenlevingssituatie van de desbetreffende werknemer. Indien de werknemer alsnog op enig moment een partner of kinderen krijgt kan hij in feite met terugwerkende kracht een nabestaandenpensioen opbouwen waarmee fiscaal ten volle rekening zal worden gehouden.

9. AOW-inbouw

De leden van de fracties van CDA en PvdA merken op dat nog steeds onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop AOW-inbouw in pensioenregelingen dient plaats te vinden. Met name vragen zij welke methode dient te worden gebruikt, de inbouwmethode of de franchisemethode en welke vermenigvuldigingsfactor, 10/7e of 8/7e. Op de vraag welke methode is toegestaan kunnen wij antwoorden dat beide methoden zijn toegestaan omdat niet wordt voorgeschreven welke methode dient te worden toegepast. Met betrekking tot de wijze waarop de AOW-inbouw dient plaats te vinden is – zoals in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is opgemerkt – het uitgangspunt van het wetsvoorstel om met een jaarlijkse opbouw van 2% eindloon een pensioen van 70% eindloon (vol pensioen) te kunnen realiseren in een periode van 35 jaar. Indien men kiest voor een opbouwperiode van 35 jaar dient voor de AOW-inbouw eveneens te worden uitgegaan van een periode van 35 jaar. Kiest men voor een jaarlijkse opbouw van 1,75% en 40 opbouwjaren dan mag de AOW-inbouw evenredig over 40 jaren plaatsvinden. Kiest men voor een opbouwperiode van 40 jaren met een opbouwpercentage van 2, dan zal de AOW-inbouw wel in 35 jaren plaats moeten vinden, omdat na 35 jaren al een vol pensioen kan zijn bereikt. Op deze wijze wordt bereikt dat bij een vol pensioen van 70% rekening wordt gehouden met de na 65 jaar te ontvangen AOW-uitkering voor een gehuwde persoon, inclusief structurele delen en vakantietoeslag.

De wijze waarop de AOW-inbouw in een vol pensioen kan plaatsvinden is, zoals hiervoor is opgemerkt, afhankelijk van de gekozen methodiek. Men kan kiezen voor de inbouwmethode, waarbij het ouderdompensioen wordt uitgedrukt in een percentage van het eindloon, waarna het aldus bepaalde bedrag moet worden verminderd met de minimaal voorgeschreven gehuwden-AOW. Kiest men voor de franchisemethode, dan wordt het eindloon verminderd met een franchise, waarna door middel van het opbouwpercentage en de dienstjaren het ouderdompensioen wordt bepaald. Bij de franchisemethode wordt een bedrag in mindering gebracht op het eindloon (verhoudingscijfer:100), terwijl een vol ouderdompensioen 70% bedraagt van het eindloon. In de franchisemethode moet de minimale gehuwden-AOW daarom worden vermenigvuldigd met $100/70 = 10/7$, om tot eenzelfde resultaat te komen. De factor 8/7 kan derhalve niet meer worden toegepast.

Het volgende voorbeeld laat zien dat het eindresultaat gelijk is. Gegeven zijn een eindloon van f 100 000, een pensioenopbouw van 70% eindloon en de laagst mogelijke AOW-inbouw/franchise.

Inbouwmethode		Franchise-methode	
Eindloon	f 100 000	Eindloon	f 100 000
Pensioenopbouw 70%	70 000		
AOW-inbouw	14 000	franchise 10/7 x f 14 000	20 000
		Pensioengrondslag	f 80 000
Ouderdompensioen	f 56 000	Ouderdompensioen 70%	f 56 000

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of bij een deeltijdwerker de deeltijdfactor ook kan worden toegepast op de AOW-franchise kunnen wij antwoorden dat een gebruikelijke methode om de deeltijdfactor toe te passen is het aantal dienstjaren waarin in deeltijd wordt gewerkt met de deeltijdfactor te herrekenen. Op die wijze zal de franchise slechts beperkt doorwerken en wordt de deeltijdfactor tevens op de franchise toegepast, omdat diezelfde deeltijdwerker gelijktijdig nog andere deeltijdfuncties kan hebben die tezamen tot een volledig dienstverband leiden. Op deze wijze wordt dan bereikt dat er slechts éénmaal AOW-inbouw plaatsvindt. Daarbij zij aangetekend dat dit eigenlijk vreemd is, omdat de opbouw van de AOW zelf noch afhankelijk is van de hoogte van het salaris, noch afhankelijk van de vraag of men in deeltijd werkt of niet. In zoverre is hier technisch sprake van een potentieel voordeel voor deeltijdwerkers. De vraag van deze leden met betrekking tot de AOW-inbouw voor directeuren-groootaandeelhouders wordt hierna beantwoord in onderdeel 10 van deze memorie.

De leden van de D66-fractie vragen of een werknemer die enige tijd in het buitenland heeft gewoond en geen volledige AOW zal ontvangen toch de volledige enkele gehuwden AOW moet inbouwen. Het is juist dat in alle gevallen tenminste de enkele gehuwden AOW moet worden ingebouwd. Voor diegenen die enige tijd in het buitenland hebben gewoond, wordt ervan uitgegaan dat men aldaar de mogelijkheid heeft gehad deel te nemen aan een regeling vergelijkbaar met de Nederlandse AOW-regeling. Indien die mogelijkheid in het desbetreffende land zou ontbreken, rest de mogelijkheid van een voortzetting van de betaling van AOW-premies op vrijwillige basis.

10. Pensioenregelingen in eigen beheer

De leden van de CDA-fractie stellen dat de geheel of gedeeltelijk in eigen beheer gehouden regelingen minder ruimte krijgen dan de pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij een externe verzekeraar en vragen om een toelichting op de elementen die dit onderscheid rechtvaardigen en vragen waarom de topmanager van een bedrijf niet in deze positie verkeert. Bovendien vragen zij hoe dient te worden omgegaan met de gangbaarheidstoets voor bijvoorbeeld de medicus, de directeur-groootaandeelhouder in de bouwsector en de overgang van een extern verzekerd pensioen naar een eigen-beheersituatie. Door voor geheel of gedeeltelijk in eigen beheer gehouden pensioenregelingen aan te sluiten bij hetgeen in collectieve regelingen gangbaar is, is sprake van een materieel gelijke behandeling omdat voor de in eigen beheer gehouden regelingen een gelijke ruimte wordt geboden als doorgaans in collectieve regelingen wordt benut. Als element die het onderscheid met een bij een externe verzekeraar ondergebrachte regeling rechtvaardigt kan bijvoorbeeld worden genoemd dat de directeur-groootaandeelhouder die het pensioenkapitaal in eigen beheer houdt in een volstrekt andere positie verkeert dan de werknemer die afscheid van zijn premies neemt totdat de uitkeringen beginnen te lopen. In eigen beheer kan een pensioenvoorziening worden opgebouwd zonder liquiditeitsverlies, terwijl een eventueel overschot bij overlijden ten goede komt aan de erfgenamen. In de eigen-beheersituatie is het daarom aantrekkelijk een zo hoog mogelijke pensioenlast te creëren, omdat daarmee belastinguitstel wordt bereikt terwijl het pensioenkapitaal als financiering in de onderneming blijft. Vanuit deze gedachte bestaat er een belang de buitengrenzen van het pensioengebouw op te zoeken. Op basis van de in artikel 18h opgenomen delegatiebevoegdheid wordt voor in eigen beheer gehouden regelingen een gelijke behandeling bereikt met collectieve pensioenregelingen door in het tweede lid van het voorziene artikel 10c van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 aan te geven welke ruimte voor in eigen beheer

gehouden regelingen als trendvolgend wordt aangemerkt. Omdat in collectieve regelingen doorgaans niet de enkele gehuwden AOW wordt ingebouwd, maar een veel hogere franchise, wordt ingevolge het voorziene artikel 10c van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 voorgeschreven dat een AOW-inbouw van tenminste de uitkering voor een ongehuwde persoon moet plaatsvinden. In het voorziene artikel 10c van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 is invulling gegeven aan hetgeen collectief gebruikelijk is. Het vormt het toetsingskader voor alle regelingen die geheel of gedeeltelijk in eigen beheer worden gehouden, ook voor de medicus en de directeur-grootaandeelhouder in de bouwsector. Het staat de directeur-grootaandeelhouder overigens vrij een volstrekt gelijke situatie te creëren door het pensioen extern te verzekeren en gebruik te maken van de know how en alle faciliteiten van de externe professionele verzekeraar. Ingeval de directeur-grootaandeelhouder besluit zijn extern verzekerde pensioen alsnog geheel of gedeeltelijk in de eigen-beheersituatie in te brengen wordt deze handeling op grond van het in artikel 19b vernummerde oude artikel 11c gelijkgesteld met afkoop indien het pensioen niet voldoet aan de voor eigen beheer gestelde aanvullende voorwaarden in genoemd artikel 10c.

Wij gaan ervan uit met het voorgaande tevens de vraag te hebben beantwoord van de leden van de fractie van D66 waarin aandacht is gevraagd voor de mogelijkheden om het restkapitaal aan erfgenamen buiten de wettelijke kring van gerechtigden te doen komen.

11. Taakafbakening pensioenfondsen en verzekeraars

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen de mogelijkheid dat bedrijfs- en ondernemingspensioenfondsen individuele aanvullende voorzieningen mogen aanbieden tot het aanbod van de producten van verzekeraars, gelet op toezicht en op Europese regelgeving. Het toezicht op pensioenfondsen is geregeld in de Pensioen- en spaarfondsenwet. Toezichthouder is de Verzekeringskamer, die eveneens toezicht houdt op verzekeraars. Hoewel het bedrijfseconomisch toezicht op pensioenfondsen in formeel opzicht anders is geregeld dan het toezicht op verzekeraars, heeft de Verzekeringskamer er voor gezorgd dat in materieel opzicht het toezicht in belangrijke mate overeenstemt met dat op verzekeraars, ook bijvoorbeeld met betrekking tot de solvabiliteit. Op grond van de Eerste richtlijn leven is het toegestaan dat de toezichtswetgeving voor pensioenfondsen afwijkt van die voor verzekeraars. Argument daarvoor was de besloten groep waarvoor een pensioenfonds werkt, en de collectieve solidariteit tussen de deelnemers onderling. De aanwezigheid van individuele aanvullende producten bij pensioenfondsen doet daar niet aan af zolang daarin voldoende solidariteitselementen aanwezig zijn. Ook is er geen strijdigheid met Europese mededingingsregels. Voorts volgt de Nederlandse overheid met aandacht de uitkomsten van Europese rechtspraak op het gebied van mededinging.

12. Internationale aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen de visie van de eerste ondergetekende over de opheffing van de belemmeringen binnen Europa op het gebied van pensioenen en welke richting de discussie in Europees verband zou kunnen gaan om te komen tot een «fully portable pension package». Op instigatie van Nederland heeft de zogenoemde Taxation Policy Group de Europese Commissie uitgenodigd om voorstellen te doen voor een gecoördineerde aanpak van de grensoverschrijdende pensioenproblematiek. Nederland wenst daarbij te komen tot een totaalconcept. Dat wil zeggen dat het voorstel zich niet alleen dient uit te strekken tot het wegnemen van fiscale barrières bij pensioenopbouw in geval van

migratie, maar tevens tot het veiligstellen van belastingclaims die als gevolg van pensioenopbouw ontstaan. Belangrijk daarbij is dat de mogelijkheden van internationale wederzijdse bijstand verder worden ontwikkeld. Dit laatste om te voorkomen dat een verruiming van mogelijkheden om pensioen in het buitenland op te bouwen, zou kunnen leiden tot verlies van claims vanwege het verschil in fiscale behandeling van pensioen in de verschillende lidstaten. Het Nederlandse beleid ter zekerstelling van de fiscale claim is in OESO- en EU-verband, alsmede in bilaterale verhoudingen, gericht op het realiseren van een uitsluitende bronstaatheffing over afkoopsommen van pensioenen en lijfrenten. Met betrekking tot de pensioen- en lijfrenteuitkeringen gaan wij uit van een woonstaatheffing, omdat de gerechtigde in de woonstaat gebruik maakt van de voorzieningen in dat land. Als de woonstaat echter geen gebruik kan maken van het heffingsrecht of slechts een deel van het pensioen kan belasten dan wel het pensioen belast tegen een lager tarief dan reguliere arbeidsinkomsten, stellen wij voor de bronstaat onder nadere voorwaarden het recht te geven aanvullend belasting te heffen over de termijnen van pensioenen en lijfrenten.

Op de vraag van deze leden of op termijn in Europa mogelijkheden worden gezien om buitenlandse verzekeraars zonder vestiging in Nederland, gelijk te schakelen met Nederlandse verzekeraars kunnen wij antwoorden dat ook bij deze problematiek zoveel mogelijk moet worden getracht om met de andere lidstaten tot een gezamenlijke oplossing te komen. Zo speelt ook in dit verband het verder uitbouwen van de mogelijkheden van wederzijdse bijstand een belangrijke rol. Een oplossing in Europees verband geniet derhalve onze voorkeur.

Met betrekking tot de vraag van deze leden naar de reacties van de lidstaten op de door de eerste ondergetekende bepleite dynamische interpretatie van belastingverdragen waarbij ficties uit de nationale wetgeving in aanmerking dienen te worden genomen bij de uitleg van verdragen, zij opgemerkt dat de specifieke strekking van deze vraag niet geheel duidelijk is. In het algemeen kan hierover echter worden opgemerkt dat een dynamische interpretatie van belastingverdragen, met name op het punt van de doorwerking van ficties in de nationale wetgeving, tot op heden niet heeft geleid tot overlegprocedures met verdragspartners.

13. Uitvoeringsaspecten

De leden van de CDA-fractie hebben geluiden gehoord dat de 70%-norm bij beschikbare-premieregelingen niet meer relevant zou zijn en de uitgangspunten ruimte laten voor verschillende interpretaties. Voorts vragen zij of in overleg zal worden getreden met het pensioenveld om tot aanvaardbare tabellen te komen. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar een uniforme hoogtevaststelling van de beschikbare premies.

Met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van de beschikbare premies merken wij op dat aan de in de opbouwfase gestelde normeringen het uitgangspunt ten grondslag ligt dat in een opbouwperiode van 35 jaar een adequaat pensioen, te weten een pensioen ter hoogte van 70% eindloon, bereikbaar moet zijn. Deze 70%-norm is ook uitgangspunt bij het bepalen van de rekengrondslagen voor beschikbare-premieregelingen. Het is dan ook de bedoeling dat met inachtneming van de grondslagen genoemd in artikel 18a, derde lid, dusdanige premiepercentages worden berekend dat deze tot een einduitkomst op pensioeningangsdatum leiden van 70% eindloon. Daarbij zij opgemerkt dat hoge of lage beleggingsopbrengsten, waarvan het risico bij dit soort producten volledig bij de pensioengerechtigde ligt, tot een hogere of lagere uitkomst kunnen leiden. De tabellen die op basis van de in het derde lid opgenomen grondslagen kunnen worden vastgesteld leiden afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de werknemer en de gekozen pensioen-

vormen tot verschillende premiepercentages. Hier is sprake van maatwerk en individualisering. De aldus vastgestelde premiebedragen hebben ten doel bij voldoende dienstjaren en redelijke rendementen een pensioenresultaat te bereiken dat in de buurt komt van 70% eindloon. Vanzelfsprekend kunnen de ontwikkelingen op de beurs tot een hogere of lagere uitkomst leiden, maar dat is inherent aan de keuze voor een beschikbare-premieregeling. Wij zien hier geen onduidelijkheid of rechtsongelijkheid. Omwille van de uitvoerbaarheid en om tot een zekere visuele gelijkheid te komen is het hanteren van een norm-carrière toegestaan van de eerste 10 jaar 3%, daarna 10 jaar 2%, 10 jaar 1% en daarna 0%. Ligt de carrièrelijn van een werknemer steiler, dan is in het kader van het aanwijzingsbeleid tegenbewijs mogelijk.

Naar aanleiding van de vraag naar aanvaardbare tabellen of een uniforme hoogtevaststelling van de beschikbare-premiepercentages merken wij op dat daarmee onvoldoende rekening zou kunnen worden gehouden met de diverse individuele omstandigheden (zoals bijvoorbeeld carrièreverloop en verschil in sterfekansen). Een dergelijke vertaling zou tot vele tientallen staffels leiden die dan nog niet alle voorkomende situaties zouden dekken. Om zoveel mogelijk recht te kunnen doen aan de individuele omstandigheden is ervoor gekozen de uitgangspunten voor de omrekening van een eindloonsysteem naar een beschikbare-premiesysteem in de wet vast te leggen, maar de uitvoering daarvan niet door middel van tabellen imperatief voor te schrijven.

De leden van de PvdA-fractie vertrouwen er voorts op dat praktische uitvoeringszaken zoals de werkwijze ten aanzien van deblokking van het spaarloon snel zullen worden geregeld. Hierover merken wij op dat in de Uitvoeringsregeling werknemersspaarregelingen en winstdelingsregelingen uitvoering zal worden gegeven aan de ingevolge dit wetsvoorstel geboden toepassingsmogelijkheid voor premiespaarregelingen en spaarloonregelingen. Hierbij zal worden aangesloten bij de bestaande toepassingsmogelijkheid voor bepaalde levensverzekeringspremies. Met betrekking tot de fiscaal-technische verwerking merken wij op dat de inhoudingsplichtige het aldus voldoen van de pensioenpremie in de loonadministratie dient te verwerken als een in het desbetreffende tijdvak op het loon ingehouden eigen bijdrage van de werknemer. Het ontmoet in reguliere voorkomende gevallen geen bezwaar als hierbij desgewenst wordt aangesloten bij het moment waarop de inhoudingsplichtige aan een spaarinstelling meldt dat hij instemt met deze aanwending van de spaargelden of het spaarloon.

14. Restbegunstiging

De vraag van de leden van de fractie van D66 of zij het goed zien dat door het amendement Schimmel (amendement 10), met betrekking tot restbegunstiging geen wijziging wordt aangebracht, kunnen wij bevestigend beantwoorden. Zoals bij dit amendement is toegelicht, zal het in het verleden gevoerde beleid op dit punt worden gecontinueerd.

15. Overgangsbepaling

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke tijd de werkgevers wordt gegund om pensioenregelingen aan te passen aan de eisen van de wet kunnen wij antwoorden dat in het voorgestelde artikel 38a een overgangsregeling is getroffen. Op basis van deze overgangsregeling krijgen werkgevers 5 jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de tijd om hun regeling aan te passen.

De vraag van deze leden of onder het huidige regime tegen een opbouwpercentage van 2,33 opgebouwde aanspraken blijven gerespecteerd, kunnen wij bevestigend beantwoorden. De vraag of dit kan leiden tot een

backservice over de jaren die liggen vóór de inwerkingtreding tegen 2,33% behoeft enige verduidelijking. Een pensioenregeling waarin onder het huidige regime 2,33% per dienstjaar wordt opgebouwd kan worden voortgezet tot het moment waarop uiterlijk moet worden overgegaan naar een opbouw van maximaal 2% per dienstjaar. Het eindloon op dat moment is bepalend voor een eventuele backservice tegen 2,33%. Salarisverhogingen en pensioengrondslagverbreding zoals die na invoering van het wetsvoorstel mogelijk zijn, kunnen slechts tegen een opbouwpercentage van 2 worden meegenomen en niet leiden tot een backservicelast van 2,33% over jaren voor invoering van de nieuwe regeling.

16. Budgettaire gevolgen

De leden van de CDA-fractie stellen nadere vragen bij de passage in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, waarin wordt opgemerkt dat de gedetailleerdheid van het wetsvoorstel noodzakelijk is om een hoge mate van flexibiliteit binnen de toegestane budgettaire kaders te realiseren. Wat betreft het risico dat de goed verdienende werknemer extra ruimte zou kunnen benutten om individueel bij te storten, vragen zij of kan worden aangegeven welke bedragen met dit specifieke risico zijn gemoeid, wat het budgettair kader is in dit verband en hoe zich dit verhoudt met de mogelijkheden voor werknemers om extra ruimte te benutten via het lijfrenteregime. Het risico dat de goed verdienende werknemer extra ruimte zou kunnen benutten om individueel bij te storten, ontstaat doordat het wetsvoorstel de verdeling van de pensioenlasten tussen werkgevers en werknemers vrijlaat. Door in het wetsvoorstel vervolgens gedetailleerde grenzen op te nemen kan worden voorkomen dat individuele stortingen volledig afhankelijk zouden worden van onzekere maatschappelijke ontwikkelingen en daarmee ook budgettair onbeheersbaar zouden worden. Aldus kan het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende kader van budgettaire neutraliteit veilig worden gesteld. Wat betreft de mogelijkheden voor werknemers om extra ruimte te benutten via het lijfrenteregime, kan worden opgemerkt dat deze ruimte voor werknemers met een goede pensioenregeling thans globaal beperkt blijft tot de basisaftrek van de eerste tranche. In de regel zullen alleen werknemers met een relatief hoog inkomen en een onvolledige pensioenopbouw in het desbetreffende jaar of een eerder jaar voor aanvullende aftrek in de tweede en derde tranche in aanmerking komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een indicatie gegeven kan worden van de lasten – dat wil zeggen van de toename van de aftrekbedragen – wanneer bijvoorbeeld zowel het ABP als het PGM de maximale ruimte die deze wet biedt zouden «uitnutten». Zoals ook al is opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, is de in het wetsvoorstel voorgestelde norm flexibeler dan die in de huidige wetgeving, maar per saldo niet anders. Het ligt – gelet op het feit dat op dit moment in de collectieve pensioenregelingen veelal niet alle wettelijke beschikbare ruimte wordt benut – dan ook niet in de verwachting dat de grenzen van de geboden ruimte in de toekomst meer zullen worden opgezocht dan thans. De veronderstelling dat in collectieve regelingen maximaal gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt, is naar onze mening dan ook niet reëel.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel D (hoofdstuk IIA, artikelen 18 t/m 19e van de Wet op de loonbelasting 1964)

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gevolgen van de fluctuatiemogelijkheid in artikel 18d voor uitgaven van de Rijksoverheid in de sfeer van de huursubsidie en minder eigen bijdrageruimte voor bijvoorbeeld AWBZ-gefinancierde instellingen. Deze leden vragen voorts naar de achterliggende filosofie van de variabelisering en zouden een mogelijke indicatie van de financiële effecten op collectieve voorzieningen op prijs stellen. Zoals de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen in haar rapport heeft opgemerkt, leeft de wens het mogelijk te maken dat de gelijkmatige periodieke pensioenuitkeringen tot op zekere hoogte ook kunnen fluctueren. De achtergrond hiervan is dat men in de eerste jaren na pensionering meer mogelijkheden wenst om consumptieve uitgaven te doen dan op latere leeftijd. Daarbij dient voorkomen te worden dat het pensioengeld spoedig wordt verbruikt en men dan vervolgens aangewezen is op ondersteuning van de overheid omdat de nodige bestaansmiddelen niet meer aanwezig zijn. Met deze overwegingen in gedachten is een bandbreedte van 100 : 75 gekozen. Daarbij dient bedacht te worden dat het hier gaat om aanvullende pensioenaanspraken die worden genoten naast de AOW-uitkering. Door de variabelisering alleen toe te staan voor de aanvullende pensioenen is het totale inkomenseffect voor de lagere inkomens geringer dan voor de hogere inkomens. Toch is niet uit te sluiten dat door de variabelisering van aanvullende pensioenuitkeringen het inkomen boven en onder bepaalde toetsinkomens voor bijvoorbeeld huursubsidie of de eigen bijdrage AWBZ fluctueert. Voor de huursubsidie zou dit tot gevolg kunnen hebben dat pensioengerechtigden gedurende een periode dat zij lagere pensioenuitkeringen ontvangen opeens voor huursubsidie in aanmerking komen. De kans bestaat echter ook dat pensioengerechtigden in een periode waarin zij ten gevolge van variabelisering hogere pensioenuitkeringen ontvangen tijdelijk geen recht meer hebben op huursubsidie. In de situatie dat het totale inkomen lager is dan f 55 161 (1999) is de kans dat variabelisering gevolgen heeft voor de eigen bijdrageruimte voor AWBZ-gefinancierde instellingen reëel aanwezig. De variabelisering in pensioenuitkeringen heeft dan direct gevolgen voor hogere dan wel lagere eigen bijdragen. Dit zou nadelige financiële effecten kunnen hebben op collectieve voorzieningen indien een gerechtigde gedurende de periode dat hij hogere uitkeringen ontvangt nog niet is aangewezen op een zorginstelling en op het moment waarop de pensioenuitkeringen worden verlaagd wel. Deze mogelijkheid tot eventuele manipulatie ligt niet voor de hand omdat de pensioengerechtigde uiterlijk op de pensioeningangsdatum een keuze moet maken voor variabelisering en de uitkeringstermijnen en de hoog/laagverhoudingen dan vast liggen, terwijl het moment van opname in een zorginstelling niet voorspelbaar is. Om een uitspraak te kunnen doen over eventuele financiële effecten op collectieve voorzieningen moet inzicht bestaan over het te verwachten gebruik van de mogelijkheid tot variabelisering. Met betrekking tot variabelisering bestaan deze inzichten nog niet, maar er bestaan wel gegevens met betrekking tot het gebruik van flexibiliseringsmogelijkheden bij pensioenregelingen in het algemeen. Uit onderzoek is gebleken dat slechts 4% van het totale deelnemersbestand gebruik maakt van flexibiliseringsmogelijkheden. Deze 4% bestaat voornamelijk uit de hoger betaalden. De kans dat het inkomen daardoor onder een bepaald toetsinkomen daalt is te verwaarlozen. Wij verwachten daarom dat de financiële effecten van variabelisering op de collectieve voorzieningen uitermate gering zullen zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen vanaf welk moment de mogelijkheid bestaat tot het opbouwen van een tijdelijk overbruggingspensioen. Met een overbruggingspensioen als bedoeld in artikel 18e kan een tijdelijke verhoging van het ouderdomspensioen dat ingaat voor de leeftijd van 65 jaar worden gerealiseerd om het gemis aan AOW-uitkeringen te compenseren. Het ligt daarom voor de hand het tijdelijk overbruggingspensioen gelijktijdig met het ouderdomspensioen op te bouwen. Het is evenwel toegestaan het tijdelijk overbruggingspensioen in een kortere periode op te bouwen, maar niet korter dan in een periode van 10 jaren. De versnelde opbouw moet plaatsvinden direct voorafgaande aan de pensioeningangsdatum. Dit om te voorkomen dat pensioenlasten in de tijd naar voren worden gehaald.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst