

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Directie Financiële Markten

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

Ons kenmerk

2017-0000209974

Uw brief (kenmerk)

160070.06u

Datum 5 december 2017

Betreft Beantwoording Schriftelijk Overleg Eerste Kamer BNC-fiche PEPP

Geachte voorzitter,

In deze brief treft u de schriftelijke beantwoording aan van de vragen die de leden van de vaste commissie voor Financiën (FIN) en de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) mij op 11 oktober jl. hebben voorgelegd over de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 1 september 2017 met het BNC-fiche over het EU-voorstel voor een Verordening Pan-Europees Persoonlijke Pensioenproduct (PEPP).

De leden van de fractie van de PVV krijgen graag een meer fundamentele beschouwing op nut, noodzaak en meerwaarde van het voorstel, mede gelet op het feit dat in Nederland de noodzaak voor persoonlijke pensioenproducten zeer beperkt, zo niet afwezig, is vanwege het bestaan van een eerste pijler voor alle burgers, een hoge participatie van werknemers in de tweede pijler en een goed functionerende derde pijler – hetgeen ook eerder door de regering is aangegeven.

De PEPP-verordening bevat maatregelen om te komen tot een pensioenproduct waarvan een aantal productkenmerken is gestandaardiseerd op Europees niveau en dat grensoverschrijdend uitgevoerd en overgedragen kan worden. De verordening biedt een aanvullend Europees raamwerk voor individuele, vrijwillige pensioenproducten naast bestaande nationale wet- en regelgeving. Het kabinet heeft in het BNC-fiche aangegeven te verwachten dat de meerwaarde voor het pensioenaanbod in Nederland beperkt zal zijn. Het kabinet ziet desalniettemin potentiële voordelen van het voorstel voor burgers in lidstaten met minder goed ontwikkelde pensioensystemen. Ook levert het voorstel mogelijk kansen op voor financiële instellingen die vanuit Nederland grensoverschrijdend pensioenproducten willen aanbieden. Voorts is een eventueel voordeel van PEPP de mogelijkheid hetzelfde product mee te nemen naar een andere lidstaat, wat de arbeidsmobiliteit zou kunnen bevorderen. Nederland begrijpt dat Europese wet- en regelgeving kan helpen om onzekerheid bij marktpartijen weg te nemen om deze grensoverschrijdende producten aan te bieden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering het logisch en wenselijk acht dat de Europese Commissie voor een verordening heeft gekozen, in plaats van een richtlijn? Zij vragen of met een richtlijn overlap of strijdigheid met nationale wetgeving kan worden voorkomen en of de regering het haalbaar acht dat alsnog voor een PEPP-richtlijn in plaats van een PEPP-verordening wordt gekozen? De leden van de fractie van de PVV zijn van mening dat het PEPP-raamwerk van enerzijds een dwingende verordening en anderzijds een vrijblijvende aanbeveling, niet alleen structureel onevenwichtig en inhoudelijk wankel is, maar met name ongewenst. Zij vragen of de regering deze mening deelt.

De Europese Commissie geeft aan dat de reden om voor een verordening te kiezen is dat dit een *lex specialis sui generis* betreft naar voorbeeld van het Europese vennootschapsstatuut.¹ Bovendien voorkomt het gebruik van een verordening dat de voorschriften, waar bijvoorbeeld ook de Europese Verzekerings- en Pensioenautoriteit (EIOPA) mee zal moeten werken, in de lidstaten verschillend worden geïmplementeerd. Ik acht het daarom niet waarschijnlijk dat alsnog voor de vorm van een richtlijn zal kunnen worden gekozen. Een verordening is na inwerkingtreding rechtstreeks van toepassing en heeft in principe voorrang op nationale regelgeving. Het is daarom aan de lidstaten om tijdig eventuele strijdige regelgeving te identificeren en buiten werking te stellen. Dat laat helaas beperkte ruimte om de voorschriften uit de PEPP-verordening precies aan te laten sluiten op nationale wet- en regelgeving voor financiële producten die ook relevant zijn voor derde pijler pensioenproducten. Ik heb twijfels bij de aanleiding en de evenwichtigheid van de PEPP-verordening enerzijds en de fiscale aanbeveling anderzijds, maar ik heb geen (grotere) zorgen door de combinatie van die verordening met de fiscale aanbeveling. Daar het fiscale onderdeel een aanbeveling betreft, en geen wetgevende handeling of verplichting, staat het een lidstaat vrij de aanbeveling niet op te volgen, zoals aangegeven in het BNC-fiche.

De leden van de fractie van de PVV vragen de regering in te gaan op de mogelijke risico's en nadelige gevolgen van het voorstel voor het Nederlands pensioenstelsel. Zij vragen naar de effecten op de taakafbakening en marktordening op nationaal niveau en of de huidige verplichtstelling mogelijk in het geding komt. De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering tot de conclusie komt dat het PEPP-voorstel op gespannen voet zou staan met de taakafbakening die Nederland in zijn tweede pijler kent. Zou het aanbieden van een PEPP daadwerkelijk onder onrechtmatige nevenactiviteiten vallen, nu het als '29e regime' wordt ingevoerd? De leden van de fractie van de PVV vragen hoe de regering aankijkt tegen het ontbreken van een wijziging van het IORP-regime dat immers beperkingen kent waar het dienstverlening in verband met individuele producten betreft? De leden van de fractie van de PVV vragen hoe de regering denkt te waarborgen dat de inrichting in brede zin van de pensioenstelsels bij de lidstaten zelf blijft en dat ingrepen in het bestaande tweedepijlersysteem worden voorkomen?

De invoering van PEPP biedt verschillende soorten financiële instellingen de mogelijkheid om het aanbod van derdepijler pensioenproducten in Nederland aan te vullen. Indirect kan de invoering van PEPP ook invloed hebben op de tweede

¹ Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE).

pijler. Voorgesteld wordt om ook *Institutions for Occupational Retirement Provision* (IORPs), waaronder Nederlandse pensioenfondsen, de mogelijkheid te geven om PEPP aan te bieden. Die mogelijkheid zou strijdig kunnen zijn met afspraken over de taakafbakening, in het bijzonder de productafbakening, tussen pensioenfondsen enerzijds en verzekeraars anderzijds. Die taakafbakening draagt bij aan de juridische houdbaarheid van de huidige verplichtstelling aan bedrijfstakpensioenfondsen. Hierop wordt hieronder meer uitgebreid ingegaan.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2017-0000209974

Ik hecht aan de collectiviteit en solidariteit die een verplichtstelling van werkgevers en werknemers mogelijk maakt. De verplichtstelling is vormgegeven als een verplichte deelneming in een door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen bedrijfstakpensioenfonds op verzoek van een representatieve meerderheid van het georganiseerde bedrijfsleven in een bedrijfstak. Door deze vormgeving kunnen andere pensioenuitvoerders, zoals verzekeraars, niet concurreren om de pensioenuitvoering voor werkgevers en werknemers die onder een verplichtstelling aan een bedrijfstakpensioenfonds worden begrepen. Ook pensioenfondsen vallen in beginsel onder de reikwijdte van Europees en nationaal mededingingsrecht. Omwille van het algemeen economisch belang dat met de verplichtstelling wordt nagestreefd genieten verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen een exclusief uitvoeringsrecht voor het organiseren van collectiviteit en solidariteit die bij vrije mededinging om de uitvoering van pensioenafspraken tussen werkgevers en werknemers niet tot stand kan komen. Dit exclusieve uitvoeringsrecht mag in principe niet worden gebruikt voor activiteiten die ook door andere marktpartijen kunnen worden uitgevoerd. Daarom gaat de verplichtstelling aan bedrijfstakpensioenfondsen gepaard met beperkingen aan het bereik van de dienstverlening door pensioenfondsen. Er geldt een taakafbakening, die bestaat uit een product- en domeinafbakening.

De productafbakening komt er in grote lijnen op neer dat pensioenfondsen alleen pensioenregelingen mogen uitvoeren die gekenmerkt worden door collectiviteit en solidariteit. Het voorstel om IORP's eveneens PEPP te laten aanbieden is expliciet beoogd om IORP's, waaronder Nederlandse pensioenfondsen, de directe concurrentie met andere financiële instellingen aan te laten gaan bij het aanbieden van pensioenproducten die in principe *niet* gekenmerkt worden door collectiviteit en solidariteit. Vanwege de rechtsgevolgen van een Europese Verordening (rechtstreekse toepassing in de lidstaten, afwijkende nationale wetgeving moet wijken) zullen de regels van de productafbakening waarschijnlijk buiten toepassing moeten worden gelaten in relatie tot PEPP. Dat kan consequenties hebben voor de houdbaarheid van het exclusieve uitvoeringsrecht van verplichtgestelde pensioenfondsen.

Daarbij is het naar mijn mening niet relevant of de PEPP-voorschriften gelden als een 29^{ste} regime of onderdeel vormen van nationale regelgeving inzake derde pijler pensioenproducten. Immers is het niet de regelgeving met betrekking tot het PEPP product die risico's voor de toepassing van de taakafbakening en de verplichtstelling meebrengt, maar het voorstel om IORPs ook de mogelijkheid te geven om die derde pijler pensioenproducten te voeren.

Los van de vraag naar wenselijkheid en gevolgen, ben ik van mening dat dit voorstel niet adequaat is vormgegeven. Naar mijn mening moet de IORP-richtlijn inderdaad zo worden gelezen dat het voor IORPs thans niet mogelijk is om derde pijler producten te voeren. Een voorstel tot uitbreiding van het potentiële bereik

van de dienstverlening door IORPs zou een expliciete wijziging van de IORP-richtlijn vereisen waarvoor bovendien een bredere rechtsbasis nodig is. Tevens vereist zo een voorstel een discussie over gevolgen voor technische voorzieningen, risicomangement en governance regels voor pensioenfondsen en een nieuw gesprek over de rol van pensioenfondsen in relatie tot andere financiële ondernemingen, zoals verzekeraars (discussie over een al dan niet gelijk speelveld).

De risico's voor de houdbaarheid van de verplichtstelling aan bedrijfstakpensioenfondsen worden vermeden als de PEPP-verordening IORPs, of in het bijzonder verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, uitsluit van uitvoering van PEPP of de mogelijkheid tot zo'n uitsluiting zou bieden. Het kabinet vindt een dergelijke inbreuk op de Nederlandse tweede pijler onwenselijk en spreekt zich in Europa daarom uit tegen uitvoering door bedrijfstakpensioenfondsen van dit PEPP-product.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de regering een fiscaal advies in het voorstel niet wenselijk acht en wat de gevolgen zouden zijn van het niet opnemen van een fiscaal advies voor de effectieve werking van het voorstel. Ook vragen zij wat de financiële gevolgen voor de Nederlandse pensioenmarkt zouden zijn als het fiscaal advies wel wordt overgenomen in het voorstel.

Ik kan mij voorstellen dat fiscaal advies meerwaarde heeft voor afnemers van PEPP en dat een verplichting tot het verstrekken van dergelijk advies aanbieders van PEPP nog meer uitdaagt om producten aan te bieden die goed aansluiten bij de daadwerkelijke behoeften van consumenten. In het BNC-fiche heeft het kabinet de verplichting tot het verstrekken van dit fiscaal advies slechts ter illustratie gebruikt van de enorme opgave waarvoor PEPP-aanbieders worden geplaatst als zij binnen drie jaar na inwerkingtreding compartimenten voor alle lidstaten zouden moeten aanbieden. Deze laatste verplichting lijkt mij niet verstandig. Naar mijn inschatting ontstaat hierdoor namelijk een (zeer) hoge barrière om een PEPP product aan te bieden, ook voor Nederlandse PEPP-aanbieders.

De leden van de fractie van de PVV vragen of de fiscale behandeling van een pensioenproduct een nationale competentie is.

In het BNC-fiche is aangegeven dat het kabinet de fiscale behandeling van (derdepijler)pensioenproducten, en daarmee ook van het PEPP, als een nationale competentie ziet. De gekozen rechtsbasis van het voorstel laat het opnemen van fiscale bepalingen overigens ook niet toe. Voor het voorstel geldt een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, terwijl voor fiscale voorstellen unanimiteit vereist zou zijn. De Commissie doet daarom naast het voorstel voor een PEPP-verordening een aanbeveling inzake de fiscale behandeling van persoonlijke pensioenproducten, waaronder PEPP. Nederland is niet voornemens uitvoering te geven aan de aanbeveling, aangezien voor fiscale facilitering van een PEPP bij uitvoering van de aanbeveling minder strenge regels zouden gelden dan voor binnenlandse derdepijlerproducten.

De leden van de fractie van D66 vragen waaruit de regering afleidt dat consumenten die naar een andere lidstaat verhuizen bij die gelegenheid ook naar een andere PEPP-aanbieder kunnen overstappen.

Nadere lezing van zowel de paragraaf in de conceptverordening onder de aan te bieden meeneembaarheidsdienst als de aan te bieden overstapdienst leert dat de consument niet akkoord hoeft te gaan met het aanbod zoals dat wordt gedaan door de aanbieder voor het nieuw te openen compartiment in de lidstaat waar de consument naartoe verhuist. Dit laat de mogelijkheid open dat de consument een nieuwe PEPP afsluit in de lidstaat waar hij/zij naartoe verhuist, waarbij hij/zij niet gehouden is aan zowel aanbieder als uitkeringsvorm. De conceptverordening biedt mogelijkheden om vervolgens de compartimenten uit zijn/haar oude PEPP naar zijn/haar nieuwe PEPP te migreren.

De leden van de fractie van de PvdA zien nog onvoldoende hoe een PEPP gaat werken wanneer iemand in de ene lidstaat een PEPP verwerft en na verloop van tijd dit in een andere lidstaat wil voortzetten. Heeft de regering dit inzicht en kan zij dit verduidelijken?

De Europese Commissie geeft aan dat wanneer een consument verhuist naar een andere lidstaat en PEPP in een andere lidstaat wil voortzetten een nieuw compartiment voor die betreffende lidstaat binnen hetzelfde product van de consument wordt ingericht. Bij de vormgeving van het compartiment dient de aanbieder zoveel mogelijk rekening te houden met de geldende fiscale stimulering in de betreffende lidstaat. Het is echter ook mogelijk om in het compartiment in de voormalige lidstaat te blijven inleggen. Bovendien kan de consument verzoeken om het in het compartiment van de lidstaat van herkomst opgebouwde kapitaal over te brengen naar het compartiment van het nieuwe woonland. De productregulering in de conceptverordening laat echter onverlet eventuele fiscale consequenties en kosten die voortvloeien uit voornoemde mogelijkheden.

Gegeven het feit dat er binnen de Europese Unie geen sprake is van geharmoniseerd fiscaal beleid voor pensioensparen, vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af in hoeverre er met het PEPP nu sprake zal zijn van een 'truly European product'. Acht de regering dit gegeven een knelpunt voor de voorgestane overdraagbaarheid?

De fiscale behandeling van derdepijlerpensioenproducten is een nationale competentie, waardoor divergentie in fiscale behandeling waarschijnlijk is. De fiscaliteit kan dan ook een knelpunt betekenen voor de effectieve werking van het voorstel. Zo kan de fiscaliteit de meeneembaarheid van een PEPP belemmeren. Toepassing van de Nederlandse fiscale wetgeving op een PEPP heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat bij emigratie naar een andere lidstaat een conserverende aanslag over het PEPP wordt opgelegd die wordt ingevorderd als de toepassing van fiscale wetgeving in de betreffende lidstaat ertoe leidt dat niet meer wordt voldaan aan de Nederlandse voorwaarden voor fiscale facilitering.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan aanduiden onder welk distributieregime het PEPP naar haar overtuiging zal ressorteren.

De conceptverordening biedt in artikel 8 financiële instellingen zoals genoemd in artikel 5, eerste lid, van de conceptverordening en de verzekeringsintermediair geregistreerd onder de verzekeringsdistributierichtlijn (IDD)² de mogelijkheid om PEPP's te distribueren. Voorts geeft artikel 19 van de conceptverordening een

² Richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie (herschikking).

overzicht van de verschillende distributieregimes waaronder een PEPP kan vallen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de instellingen zoals genoemd in artikel 5, eerste lid, van de conceptverordening. Graag verwijst ik u naar de genoemde artikelen in de conceptverordening.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
2017-0000209974

De leden van de fractie van de PvdA merken ten slotte op dat een toename van de keuzemogelijkheden voor de pensioenconsument niet noodzakelijk betekent dat deze hier optimaal gebruik van zal maken. Sterker, toegenomen keuzestress zou de uitkomst voor de pensioenconsument zelfs kunnen verslechteren. Welke mogelijkheden ziet de regering de pensioenconsument hierin te (laten) begeleiden?

De Europese Commissie geeft aan dat zij probeert hiermee rekening te houden door te streven naar een transparant en eenvoudig product waarbij kenmerken onderling vergelijkbaar zijn om keuzes te vergemakkelijken. Onderdeel hiervan zijn eenduidige vereisten voor informatieverschaffing en inperking van mogelijke investeringsstrategieën tot één standaardoptie en maximaal vier aanvullende mogelijkheden teneinde het product niet te complex te maken. De conceptverordening beperkt bovendien de mogelijkheden om een product af te sluiten zonder financieel advies vooraf tot producten zonder keuze uit investeringsstrategieën, waarbij de aanbieder een aantal waarborgen in acht dient te nemen. Het kan voor consumenten dus aantrekkelijk zijn om eerst financieel advies in te winnen alvorens tot de aanschaf van een dergelijk product over te gaan.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra