

Fiche 3: Verordening Pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct (PEPP)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad voor een Pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct

b) Datum ontvangst Commissiedocument

29 juni 2017

c) Nr. Commissiedocument

COM(2017) 343

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0343>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2017) 243 en SWD(2017) 244

f) Behandelingstraject Raad

Ecofin

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

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 als '29^e regime'.¹ Voorts wordt beoogd de overstap tussen aanbieders van PEPP's te vergemakkelijken en consumenten in staat te stellen om het pensioenvermogen dat opgebouwd wordt in dit nieuwe product naar een andere lidstaat over te brengen. Hierbij benadrukt de Europese Commissie dat het product consumenten voldoende beschermt, aanbieders voldoende flexibiliteit laat om maatwerk te kunnen bieden en dat de beschikbaarheid van PEPP louter complementair is aan bestaande nationale pensioenstelsels in de derde pijler. Aanbieders van pensioenproducten in de derde pijler kunnen vrijwillig gebruik maken van PEPP om gestandaardiseerde producten in de gehele EU aan te bieden.

De Europese Commissie geeft aan niet in te willen grijpen in de nationale fiscale stelsels. Wel heeft de Europese Commissie tegelijk met de verordening een aanbeveling uitgebracht inzake de fiscale behandeling van persoonlijke pensioenproducten, waaronder PEPP. In de aanbeveling staat dat een PEPP in een lidstaat hetzelfde belastingvoordeel zou moeten krijgen als een binnenlands derdepijlerproduct, ook als een PEPP niet aan alle voorwaarden voor fiscale facilitering in de betreffende lidstaat voldoet.

Een PEPP-aanbieder dient in een PEPP ten minste één (standaard, zgn. *default*) beleggingsstrategie te bieden die voor de meerderheid van de afnemers geschikt is. Hierbij is het toegestaan een maximum van vier aanvullende alternatieve beleggingsstrategieën toe te voegen waaruit de consument kan kiezen. Naast de mogelijke beleggingsstrategieën zullen kosten en opslagen van aanbieders inzichtelijk moeten worden gemaakt via een *Key Information Document (KID)* en zal er gestandaardiseerde informatie over vermogensopbouw moeten plaatsvinden gedurende de looptijd van het product. Voorgesteld wordt dat dit KID gedeeltelijk wordt gebaseerd op informatievoorschriften die gelden uit hoofde van de verordening

¹ Een juridisch regime dat naast de bestaande nationale regimes bestaat en vrijwillig kan worden gebruikt.

Packaged retail and insurance-based investment products (PRIIPs)², aangevuld met nieuwe eisen uit de richtlijn Institutions for Occupational Retirement Provision-II (IORP-II)³ en uit de PEPP-verordening. Consumenten krijgen iedere vijf jaar de mogelijkheid te wisselen van beleggingsstrategie. Ook wordt het mogelijk om na iedere vijf jaar van aanbieder of van uitkeringsvorm te wisselen (levenslange uitkering, tijdelijke periodieke uitkering, een lump sum uitkering of een combinatie van deze uitkeringsvormen). Hieraan kunnen kosten verbonden zijn. Het is niet verplicht voor aanbieders om alle uitkeringsvormen aan te bieden. Consumenten die naar een andere lidstaat verhuizen, mogen zonder inachtneming van de 5-jaarsperiode wisselen van strategie, aanbieder of uitkeringsvorm. Het voorstel maakt tot slot mogelijk om een PEPP via online kanalen te distribueren en zonder advies af te nemen.

Het voorstel biedt vergunninghoudende verzekeraars, banken, IORP's (pensioenfondsen, PPI's en pensioeninstellingen uit andere lidstaten), bepaalde beleggingsondernemingen en vermogensbeheerders de mogelijkheid om PEPP aan te bieden. Financiële instellingen kunnen een 'productpaspoort' aanvragen bij de Europese Verzekerings- en Pensioenautoriteit (EIOPA), die vooraf goedkeuring verleent op basis van een productvoorstel. EIOPA kijkt hierbij of het product aan de gestelde gestandaardiseerde productvoorwaarden uit de verordening voldoet. EIOPA houdt bovendien een register van goedgekeurde PEPP-producten bij en heeft de mogelijkheid om de verleende goedkeuring in te trekken. Bovendien verzamelt EIOPA marktinformatie en rapporteert zij op gezette tijden aan de Europese Commissie over de markt(ontwikkeling) van PEPP's. Nationale toezichthouders die reeds belast zijn met het toezicht op de vergunninghoudende entiteiten dienen aanvullend doorlopend toezicht te houden op de naleving van de verplichtingen die voortkomen uit de Verordening.

Wanneer EIOPA goedkeuring heeft verleend aan een PEPP mogen aanbieders dit product grensoverschrijdend aanbieden. Drie jaar na inwerkingtreding van de verordening zijn aanbieders verplicht om alle afzonderlijke nationale compartimenten beschikbaar te hebben. Deze compartimenten dienen aan te sluiten bij de geldende nationale vereisten en zo mogelijk in aanmerking te komen voor fiscale facilitering.

² Verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's).

³ Richtlijn (EU) 2016/2341 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's).

Hierdoor dienen aanbieders doorlopend kennis te hebben van de ontwikkeling van fiscale wetgeving in alle lidstaten.

Aanbieders mogen de distributie van een PEPP aan derden uitbesteden, zolang deze derden onder bestaande EU-wetgeving vallen. Wel stelt de verordening aanvullende regels om online distributie te vergemakkelijken, waarbij de verordening PRIIPS als uitgangspunt wordt genomen. Doordat het product enige mate van standaardisatie kent en een alternatief vormt voor spaarproducten, zou dit tot het vergroten van de concurrentie tussen aanbieders en over landsgrenzen moeten zorgen, wat in de regel tot lagere prijzen leidt. Betere mogelijkheden tot het realiseren van (grensoverschrijdende) schaalgroottes zou volgens de Europese Commissie eveneens aan een daling van uitvoeringskosten kunnen bijdragen en dus tot een hoger pensioenresultaat kunnen leiden.

Het voorstel draagt volgens de Europese Commissie ook bij aan het realiseren van de kapitaalmarktunie. Door besparingen te stimuleren die in beginsel pas kunnen vrijvallen bij pensionering en bovendien de overstapmogelijkheden te reguleren, komen aanvullende fondsen vrij voor investeringen, in lijn met de doelstelling van de Europese Commissie binnen de kapitaalmarktunie.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie stelt dat de markt voor derdepijlerpensioenproducten momenteel nog (sterk) gefragmenteerd is en het aanbod in veel lidstaten onvoldoende is. Zo sparen burgers in veel lidstaten onvoldoende voor hun pensioen en lopen zij kans niet of pas veel later dan gewenst met pensioen te kunnen. Het wegnemen van grensoverschrijdende belemmeringen zorgt in potentie voor schaalvoordelen, diversificatie van risico's en innovatie. Bovendien is het nu vaak niet mogelijk om producten mee te nemen wanneer een inwoner naar een andere lidstaat gaat verhuizen. De Europese Commissie geeft aan drie afzonderlijke subdoelen na te streven:

1. Allereerst dient het voorstel bij te dragen aan de opbouw van een kapitaalmarktunie. Omdat het in een PEPP op te bouwen vermogen pas vrijvalt bij pensionering kunnen PEPP-aanbieders zich committeren aan langetermijninvesteringen die een bijdrage kunnen leveren aan de economische groei in de Europese Unie.

2. Ten tweede zijn PEPP's bedoeld als simpele, transparante en in enige mate gestandaardiseerde derdepijlerproducten die het bestaande gefragmenteerde nationale aanbod van producten voor vermogensopbouw voor pensionering, zoals spaarproducten en levensverzekeringen kunnen aanvullen. In de meeste lidstaten wordt het vermogen momenteel voornamelijk als kortetermijndeposito's aangehouden.
3. Als laatste dient het voorstel grensoverschrijdende dienstverlening ten aanzien van derdepijlerpensioenproducten te faciliteren. Zo kan een product uit een andere lidstaat worden afgenomen en kan het product meegenomen worden bij verhuizing naar een andere lidstaat. Dit draagt bij aan innovatie in de derdepijlermarkt, diversificatie van investeringen en mogelijke schaalvoordelen bij het aanbieden van producten.

De Europese Commissie geeft aan dat zij verschillende opties heeft overwogen om deze doelen te bereiken, uiteenlopend van het nalaten van maatregelen tot het volledig harmoniseren van derdepijlerpensioenen. In reactie op de consultatie van deze opties geeft de Europese Commissie aan de meeste steun te zien voor het voorliggende voorstel, voornamelijk van aanbieders. Aanbieders, consumenten en consumentenorganisaties steunen ook de ontwikkeling van een simpel en transparant product. Aanbieders en lidstaten reageerden daarentegen negatief op het idee van een mogelijke verregaande harmonisatie van nationale regimes. Daarom heeft de Europese Commissie besloten om met het huidige voorstel te komen: een aanvullend regime waarbinnen aanbieders vrijwillig PEPP-producten kunnen aanbieden met minimale overdracht van soevereiniteit naar de EU.

Het basisscenario bij ongewijzigd beleid gaat uit van een toename van de markt voor derdepijlerproducten van EUR 700 miljard naar EUR 1.400 miljard aan beheerd vermogen in 2030. De Europese Commissie heeft laten berekenen dat de aanvullende mogelijkheden die PEPP biedt de markt voor deze producten met EUR 700 miljard extra doet toenemen ten opzichte van het basisscenario tot EUR 2.100 miljard. Hierbij wordt opgemerkt dat bij het bepalen van de mogelijke impact van PEPP is uitgegaan van de meest gunstige fiscale behandeling van dit product in de lidstaten.

In het huidige voorstel wordt een zekere mate van standaardisering van productkenmerken voorgesteld, gecombineerd met aanvullende mogelijkheden om het product mee te nemen bij verhuizing naar een andere lidstaat. De Europese

Commissie ziet ook positieve sociale gevolgen, zoals aanvullende mogelijkheden voor zelfstandigen om voor hun pensionering te sparen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Europese Commissie doet het voorstel voor PEPP in het kader van de kapitaalmarktunie. Het kabinet is voorstander van de kapitaalmarktunie en het beter integreren van de kapitaalmarkten in lidstaten door barrières te verlagen en grensoverschrijdende activiteiten te vergemakkelijken. Lagere barrières zorgen voor lagere kosten en zo voor een betere allocatie van investeringen, wat bijdraagt aan economische groei en werkgelegenheid. De verdere ontwikkeling van de markt voor derdepijler pensioenproducten kan door de PEPP-verordening in verschillende lidstaten een bijdrage leveren aan deze doelen, bijvoorbeeld daar waar burgers meer voor hun pensionering zouden moeten sparen. Voor deze lidstaten geldt ook dat een beter eigen pensioen een beroep op collectieve middelen mogelijk minder noodzakelijk maakt.

De Nederlandse markt van derdepijlerpensioenproducten is reeds goed ontwikkeld. Enerzijds vanwege de pensioenbesparingen die reeds worden gerealiseerd in het relatief goed ontwikkelde Nederlandse pensioensysteem alsook het al bestaande productaanbod in de derde pijler. Het kabinet is echter van mening dat pensioensparen in de derde pijler voor sommige groepen – ook in Nederland zelf – gestimuleerd kan worden. Hierbij kan met name worden gedacht aan diegenen die niet verplicht onder de tweede pijler pensioen opbouwen, zoals zelfstandigen, waarbij wel van belang is dat keuzevrijheid wordt gerespecteerd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft zich in eerdere consultaties van de Europese Commissie en EIOPA, meermaals kritisch uitgesproken over een voorstel voor PEPP vanwege de naar verwachting beperkte meerwaarde voor het pensioenaanbod in Nederland en de mogelijke impact van de voorstellen op het pensioensysteem in de tweede pijler. Ook nu blijft Nederland kritisch. Het voorstel roept een aantal vragen op van praktische en principiële aard. Deze betreffen zowel de noodzaak van bepaalde onderdelen van het voorstel als de uitvoerbaarheid daarvan. Op zich kan een Pan-Europees Pensioenproduct in bepaalde Europese lidstaten, met minder goed ontwikkelde pensioensystemen, voordelen bieden. Ook zou het voorstel kansen kunnen bieden voor (Nederlandse) aanbieders van pensioenproducten.

Het kabinet acht de door de Europese Commissie aangevoerde noodzakelijkheid van een apart kader voor PEPP onvoldoende gemotiveerd, daar bestaande kaders voor banken, verzekeraars en vermogensbeheerders vergelijkbare mogelijkheden aan deze instellingen bieden om pensioenproducten grensoverschrijdend aan te bieden. De toegevoegde waarde van een standaard Europees pensioenproduct is naar de mening van het kabinet onvoldoende aangetoond, zeker voor een land als Nederland met een goed ontwikkeld tweede- en derdepijlerpensioensysteem. Het kabinet ziet desalniettemin potentiële voordelen van het voorstel voor burgers in lidstaten met minder goed ontwikkelde pensioensystemen.

Eerder is aangegeven dat het voorstel niet mag ingrijpen in het bestaande tweedepijlerstelsel, hetgeen nu toch het geval lijkt vanwege het voorstel om IORP's de mogelijkheid te geven om PEPP's aan te bieden. Een verruiming van de uitvoeringsmogelijkheden van pensioenfondsen brengt risico's voor de houdbaarheid van de huidige verplichtstelling aan bedrijfstakpensioenfondsen mee. Deze pensioenfondsen genieten een exclusief uitvoeringsrecht onder de voorwaarde dat ze de dienstverlening beperken tot het organiseren van collectiviteit en solidariteit die bij vrije mededinging om de uitvoering van pensioenafspraken tussen werkgevers en werknemers niet tot stand kan komen. De verplichtstelling mag niet worden gebruikt voor activiteiten die ook door andere marktpartijen kunnen worden uitgevoerd (taakafbakening). Het kabinet zal in Europees overleg over dit voorstel daarom aangeven dat PEPP niet aan de (taakafbakening tussen pensioenuitvoerders vanwege de verplichtstelling in de) tweede pijler dient te raken.

Het kabinet heeft in reactie op eerdere consultaties opgemerkt dat de fiscale behandeling van derdepijlerpensioenproducten als nationale competentie gezien wordt. De Europese Commissie heeft aangegeven in het voorstel geen maatregelen op fiscaal gebied voor te stellen. Wel heeft zij tegelijkertijd met het voorstel een aanbeveling voor lidstaten gepubliceerd over hoe om te gaan met derdepijlerproducten, in het bijzonder PEPP. Hierbij wordt benadrukt dat dit louter om een aanbeveling gaat, zonder enige vorm van dwingendheid. Desalniettemin zal het kabinet blijven benadrukken dat het voorstel geen fiscale component kan bevatten.

Nederland is niet voornemens aan de aanbeveling uitvoering te geven, aangezien voor fiscale facilitering van een PEPP bij uitvoering van de aanbeveling minder strenge

regels zouden gelden dan voor binnenlandse derdepijlerproducten. Er wordt dan ook geen fiscale faciliteit verleend indien een derdepijlerproduct niet volledig aan de gestelde voorwaarden in de Nederlandse fiscale wet- en regelgeving voldoet. Verder ziet Nederland het risico dat er druk zal komen om de fiscale behandeling van een PEPP toch (meer) te harmoniseren (waarvoor dan unanimititeit vereist zal zijn). 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. Bovendien zullen bepaalde in de verordening geboden uitkeringsvormen ertoe leiden dat het PEPP niet voldoet aan de voorwaarden voor fiscale facilitering in Nederland. De gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst, en in relatie daarmee voor de burger en het bedrijfsleven lijken beperkt voor zover voor het PEPP beoordeeld kan worden op basis van de voorwaarden voor een derdepijlerproduct. De noodzakelijke compartimentering verhoogt wel de complexiteit.

Het voorstel laat flinke mogelijkheden voor nationale invullingen van zowel de opbouw- als de uitkeringsfase. Dat doet de vragen rijzen of enige standaardisering wel gewenst is daar dit tot schijnvergelijkbaarheid kan leiden en hoeveel meerwaarde een Europese autorisatie tot distributie kan hebben. Nederland zet bovendien vraagtekens bij de geringe mogelijkheden voor consumenten tot het herzien van de beleggingsstrategie en het overstappen tussen aanbieders. Het kabinet ziet graag dat, naast de in het voorstel opgenomen vijfjaarstermijn waarna overgestapt kan worden, ook belangrijke levensgebeurtenissen (zoals bijv. huwelijk of het overlijden van naasten) de mogelijkheid tot aanpassen of overstappen zou moeten kunnen geven. Derdepijlerproducten kunnen bovendien dezelfde productkenmerken hebben als verzekeringsproducten die onder de reikwijdte van PRIIPS⁴ vallen. Het kabinet vraagt zich af waarom de Europese Commissie de gestandaardiseerde vereisten voor vergelijkbare producten onder PRIIPS te zwaar acht en een (vervangend) lichter informatieregime voorschrijft waarin bovendien eisen uit de herziene pensioenfondsenrichtlijn (IORP-II) zijn overgenomen. Deze eisen lijken minder toepasselijk daar deze voor een arbeidsvoorwaardelijke context zijn opgesteld.

⁴ Verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's).

Voorts heeft het kabinet vragen bij de uitvoerbaarheid van een PEPP door een aanbieder. De eis om drie jaar na inwerkingtreding compartimenten voor alle lidstaten aan te bieden en hierbij advies te verstrekken over de mogelijke fiscale consequenties zorgen voor een (zeer) hoge barrière om een dergelijk product aan te bieden. Een aanbieder dient hiervoor in korte tijd en doorlopend kennis te nemen van divergerende belastingwetgeving van alle lidstaten.

Aangaande het toezichtarrangement wil het kabinet graag verwijzen naar de eerdere consultatiereactie voorafgaand aan de herziening van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten. Hierin is aan de Europese Commissie aangegeven dat uitbreiding van de bevoegdheden van EIOPA als ongewenst wordt gezien, met daarbij de notie dat wanneer een eventuele uitbreiding wel voorgesteld wordt, dit consequenties voor de *governance* van EIOPA zou kunnen hebben en deze in samenhang met de voornoemde herziening moeten worden gezien. Wanneer deelbevoegdheden worden geschoven tussen nationale en Europese toezichthouders dient de primaire toezichthouder als contactpersoon voor de secundaire toezichthouder op te treden om de administratieve lasten voor ondertoezichtgestelden te beperken. Voorts vraagt het kabinet in hoeverre de gekozen standaardisatie proportioneel is en hoe de competenties van EIOPA zich verhouden tot die van nationale toezichthouders, vooral in grensoverschrijdende situaties en bij toezicht op aanvullende nationale wet- en regelgeving.

Tegelijk levert het voorstel mogelijk kansen op voor financiële instellingen die vanuit Nederland grensoverschrijdend pensioenproducten willen aanbieden. Nederland ziet echter onder de huidige Europese wet- en regelgeving geen belemmeringen voor aanbieders om een product zoals PEPP op de markt te brengen. Een eventueel voordeel van PEPP is 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 grensoverschrijdend producten aan te bieden. Hierbij dient volgens Nederland wel aan twee belangrijke voorwaarden voldaan te worden, namelijk dat: 1) het voorstel niet ingrijpt in het pensioensysteem in de tweede pijler; en 2) het voorstel niet leidt tot het moeten aanpassen van de nationale fiscale wetgeving, aangezien de fiscale behandeling van een pensioenproduct, en daarmee ook een PEPP een nationale competentie is.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit de eerste reacties op dit voorstel blijkt dat een aantal landen zich kritisch opstelt, waarbij Nederland het meest kritisch is. Een groot aantal kleinere lidstaten moet echter zijn positie nog bepalen.

De reacties op de eerdere consultaties van EIOPA en de Europese Commissie over PEPP hebben het volgende inzicht in het krachtenveld gegeven. Nederland heeft zich tot nu toe afwijzend uitgelaten over het voorstel. Nederland is hierin beperkt gesteund door landen in het noorden van Europa. Landen in Centraal Europa waren in mindere mate kritisch op een mogelijk voorstel. Zuid-Europese landen worden gezien als voorstanders van PEPP.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De Commissie voert als basis voor deze verordening artikel 114 VWEU aan. Dit artikel maakt maatregelen mogelijk ter bevordering van de interne markt. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, daar het huidige voorstel beoogt de interne markt voor derdepijlerproducten te verbeteren. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van de interne markt (zie art. 4, lid 2, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel in het algemeen als positief, met de negatieve beoordeling van de subsidiariteit daar waar het de (taakafbakening tussen pensioenuitvoerders vanwege de verplichtstelling in de) tweede pijler raakt. Ter onderbouwing van de subsidiariteit van het voorstel voert de Commissie aan dat de kwaliteit van nationale pensioenproducten tekort schiet, grensoverschrijdende pensioendienstverlening vrijwel non-existent is en dat de huidige pensioenproducten in de derde pijler onvoldoende investeringen richting de kapitaalmarkten opleveren. Het kabinet kan zich hierin vinden, daar waar het een aantal andere lidstaten betreft. Dit product kan ook aanvullende investeringen door financiële instellingen in de Europese economie opleveren, maar bij het bevorderen van pensioenbesparingen en investeringen voor de lange termijn in Europa zal het belang van consumenten voorrang moeten hebben boven algemeen economische belangen.

De Commissie stelt dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de pensioenstelsels bij de lidstaten blijft. Door het voorstel om Pan-Europese persoonlijke pensioenproducten ook te laten aanbieden door IORP's raakt het voorstel evenwel de (taakaafbakening tussen pensioenuitvoerders in de) tweede pijler. Ook zorgt dit ervoor dat pensioenfondsen onder de reikwijdte van bepalingen in de Wet op het financieel toezicht worden gebracht voor zover het derdepijlerproducten betreft. Dit onderdeel van het voorstel is naar de mening van het kabinet niet noodzakelijk voor een goede werking van het voorstel en grijpt te diep in op nationale afspraken of regelingen. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit onderdeel dan ook als negatief.

Het voorstel grijpt niet in op het nationale sociale beleid, de arbeidsvoorwaarden en de nationale fiscale behandeling van derdepijlerproducten. Het kabinet kan zich hierin vinden.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit deels als positief en deels als negatief, daar waar het gaat om het onder b) genoemde ingrijpen in nationale pensioenstelsels. Ten aanzien van proportionaliteit kan worden opgemerkt dat het naar inzicht van Nederland al mogelijk is om een dergelijk product grensoverschrijdend aan te bieden. De introductie van een vrijwillig aanvullend regime is daarmee niet noodzakelijk, maar is een proportionele invulling van het doel dat de Europese Commissie stelt, wanneer het niet ingrijpt in goedwerkende bestaande pensioensystemen en fiscale wet- en regelgeving.

De uitvoering van een PEPP kent een aantal voorwaarden waarvan de proportionaliteit kan worden betwist. Het betreft de verplichting om drie jaar na inwerkingtreding van de verordening bij het aanbieden van een PEPP alle nationale compartimenten beschikbaar te hebben. Dit zijn apart vormgegeven afgescheiden delen van het product die zo mogelijk voldoen aan nationaal geldende (fiscale) wet- en regelgeving waarvoor in de betreffende landstaal informatie beschikbaar is. Dit lijkt een onevenredig zware last voor aanbieders. Ook dienen aanbieders bij emigratie de consument te adviseren over mogelijke fiscale consequenties. Dit zorgt voor zeer hoge barrières voor het aanbieden van dergelijke producten en komt de uitvoerbaarheid voor aanbieders niet ten goede. Het kabinet zal zich inzetten voor een proportioneler invulling van het aanbieden van een PEPP.

5. Financiële gevolgen

a) Consequenties EU-begroting

De extra inzet van EIOPA vergt naar verwachting EUR 1.000.000,- in 2019 en EUR 1.200.000,- per jaar vanaf 2020. 40% van dit bedrag (respectievelijk EUR 400.000,- en EUR 480.000,-) zal ten laste komen van de EU-begroting. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

De lidstaten en de nationale toezichthouders in de lidstaten dragen tezamen respectievelijk EUR 600.000,- en EUR 720.000,- per jaar bij. Volgens het financieringsmechanisme van EIOPA is gebruikelijk dat de kosten voor 40% door de EU-begroting worden gedragen en voor 60% door nationale toezichthouders. De Europese Commissie geeft aan dat dit binnen het kader van de EU-begroting kan worden opgevangen, en daarmee dus geen financiële consequenties voor het Rijk heeft. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Ondertoezichtstaande instellingen in Nederland zullen een aanvullende bijdrage ter dekking van de extra uitgaven moeten betalen voor deel van de kosten dat aan de Nederlandse toezichthouders toevalt. Deze bedraagt EUR 27.000,- per jaar.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel biedt financiële instellingen de mogelijkheid tot het aanvragen van een Europese productgoedkeuring voor PEPP. Daar dit vrijwillig is zijn er geen gevolgen voor de regeldruk of de administratieve lasten voor de rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel heeft naar verwachting geen impact op de concurrentiekracht van financiële instellingen in de Unie als geheel.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De bepalingen van de Verordening zullen na inwerkingtreding rechtstreekse werking hebben in de lidstaten. Het betreft bovendien een 29^{ste} regime dat is ontworpen om bestaande toezichtregelgeving, hetzij van Europese origine hetzij ten gevolge van nationaal beleid, aan te vullen. Aanpassing van nationale wet- en regelgeving zal daarom naar verwachting vooral nodig zijn om de nationale toezichthouders DNB en AFM in staat te stellen om, in samenwerking met EIOPA en andere nationale toezichthouders, toezicht te houden op de naleving van de bepalingen uit de Verordening. Daarbij behoeft mogelijk ook het sanctie-instrumentarium van de toezichthouders aanpassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. Nederlandse beoordeling

De verordening verschaft de Commissie in de artikelen 24, 26, 28, 32 en 39 de bevoegdheid om met gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot informatieverstrekking, de distributie van PEPP, informatieverstrekking richting nationale toezichthouders, risicomanagement technieken voor de standaard- en alternatieve investeringsstrategieën. Ten aanzien van zowel de informatieverstrekking en distributie van PEPP geldt dat vanwege de maximale harmonisatie die van de verordening uitgaat de informatieverstrekking, risicomanagementtechnieken voor beleggingsstrategieën en de distributie van PEPP mogelijk niet in lijn zal kunnen zijn met specifieke voorschriften voor financiële instellingen en producten en aanvullende nationale standaarden. Nederland stelt zich op het standpunt dat gedelegeerde handelingen binnen het pensioendomein in principe ongewenst zijn, zeker als er een impact kan zijn op de tweede pijler, het fiscale beleid of de competenties van toezichthouders. Nederland geeft er de voorkeur aan om de vaststelling van maatregelen ter aanvulling van de verordening op dit terrein voor te behouden aan de Uniewetgever.

Voorts voorziet het voorstel in bevoegdheden voor de Commissie om via uitvoeringshandelingen overeenkomstig artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1093/2010, van Verordening (EU) nr. 1094/2010 en van Verordening (EU) nr. 1095/2010 ontwerpen van technische uitvoeringsnormen vast te stellen die door de Europese Toezichthoudende Autoriteiten, via het Gemengd Comité en EIOPA zijn

ontwikkeld. Het kabinet zal eventuele voorstellen kritisch benaderen en inzetten op het beperken van dergelijke handelingen.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgesteld wordt om de verordening op de 20^e dag na publicatie van de Verordening in werking te laten treden. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Mochten onderdelen vereisen dat er nationale uitvoeringsmaatregelen getroffen moeten worden dient rekening gehouden te worden met de gebruikelijke wetgevingstermijnen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorgesteld wordt om het functioneren van de verordening vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren. Toegelicht wordt dat in het bijzonder kan worden gekeken naar het gebruik van dit product, de bijdrage die het product levert aan de kapitaalmarktunie, de mogelijke toename van grensoverschrijdende dienstverlening en de (al dan niet grensoverschrijdende) portabiliteit van deze producten voor consumenten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het doorlopende toezicht op de naleving van de bepalingen uit de Verordening wordt (grotendeels) bij de nationale toezichthouders belegd. AFM en DNB wordt dus een extra verantwoordelijkheid toebedeeld. De beoogde samenwerking tussen nationale toezichthouders uit verschillende lidstaten en de samenwerking van nationale toezichthouders met EIOPA behoeft verduidelijking, vooral voor grensoverschrijdende toezichtsituaties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.