

Vergaderjaar 2025–2026

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 4230**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Europees Aanvullend Pensioenpakket (IORP II, PEPP).

Fiche: Herziening verordening 904/2010 betreffende toegang EOM en OLAF tot btw-informatie op het niveau van de Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 4231).

Fiche: Verordening Europese *Business Wallet* (Kamerstuk 22 112, nr. 4232).

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
D.M. van Weel

**1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*
  - Mededeling van de Commissie over het versterken van het vermogen van de sector aanvullende pensioenen in de EU om het pensioeninkomen te verbeteren en langetermijnkapitaal aan de EU-economie te verstrekken
  - Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de richtlijnen (EU) 2016/2341 en 2016/97 met betrekking tot het versterken van het raamwerk voor bedrijfspensioenvoorziening (IORP)
  - Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1238 inzake het Pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct (PEPP)
  - Aanbeveling van de Commissie over pensioentrackingsystemen, pensioendashboards en automatische aansluiting bij aanvullende pensioenregelingen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
20 november 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
  - Mededeling: COM(2025) 839
  - IORP: COM(2025) 842
  - PEPP: COM(2025) 840
  - Aanbeveling: COM(2025) 9300
- d) *EUR-Lex*
  - Mededeling: [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0839](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0839)
  - IORP: [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0842](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0842)
  - PEPP: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0840>
  - Aanbeveling: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202502384](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502384)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
NVT
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad voor Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën.
- h) *Rechtsbasis*
  - IORP: de artikelen 53, 62 en 114(1) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
  - PEPP artikel 114 VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
IORP II en PEPP: gekwalificeerde meerderheid  
Mededeling en aanbeveling: n.v.t.
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

**2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft eerder in haar mededeling inzake de Spaar- en Investeringsunie (SIU) aangekondigd te komen met een aantal voorstellen om pensioensparen in de Europese

Unie te bevorderen.<sup>1</sup> Het pakket inzake aanvullende pensioenen (*Supplementary Pensions Package*, hierna «het Pensioenpakket») is de invulling daarvan. Het Pensioenpakket bestaat uit een voorstel voor de wijziging van de richtlijn betreffende de instellingen voor bedrijfs- en beroepspensioenvoorziening (hierna: IORP II), een voorstel tot wijziging van de Verordening inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (hierna: PEPP), een aanbeveling op het gebied van de verdere ontwikkeling van pensioentrackingsystemen, pensioendashboards en de bevordering van automatische aansluiting in pensioenregelingen en een begeleidende mededeling.

## *IORP II*

De Commissie stelt een herziening voor van IORP II. Doel van de herziening is het versterken van de interne markt voor pensioenvoorzieningen, het bevorderen van grensoverschrijdende dienstverlening en het vergroten van transparantie, schaal, bescherming van deelnemers en efficiëntie in de tweede pijler. De voorgestelde wijzigingen beogen tevens de aansluiting van IORP-regelgeving bij bredere EU-initiatieven op het gebied van de kapitaalmarktenunie (CMU), duurzaamheid en digitale infrastructuur.

In het richtlijnvoorstel wordt de reikwijdte van IORP II aangepast. Bepaalde entiteiten en producten die arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen uitvoeren en die vanwege de definities momenteel buiten het IORP II-kader vallen, worden onder de richtlijn gebracht. Daarnaast mogen lidstaten bepalen dat instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IORPs) naast arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen ook persoonlijke pensioenproducten mogen aanbieden.

Er wordt voorgesteld dat nieuwe IORPs voortaan altijd een vergunning moeten hebben; alleen registratie volstaat niet langer. De nationale toezichthouder dient daarbij een expliciete toetsing uit te voeren, waaronder een beoordeling van de governance-structuur en de geschiktheid van beleidsbepalers. Voor bestaande, op basis van IORP II geregistreerde of geautoriseerde IORPs bepaalt het voorstel dat deze niet alsnog een vergunningstraject hoeven te doorlopen. Ook wordt voorgeschreven dat IORPs meerdere pensioenregelingen moeten kunnen uitvoeren.

Het kader voor grensoverschrijdende pensioendiensten wordt verder uitgewerkt. Het voorstel benadrukt dat IORPs niet mogen worden belemmerd bij het verlenen van grensoverschrijdende diensten. Daarnaast worden de toezichtprocedures voor grensoverschrijdende dienstverlening aangepast en wordt bepaald dat de toezichthouder van de ontvangende lidstaat in dringende gevallen kan ingrijpen bij een IORP als dat noodzakelijk is om schendingen van het nationale sociaal- en arbeidsrecht te voorkomen of te beperken. Ook wordt meer ingezet op samenwerking tussen nationale toezichthouders, en krijgt de *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA) een rol bij het beslechten van geschillen tussen toezichthouders bij grensoverschrijdende activiteiten en de mogelijkheid om een samenwerkingsplatform in te richten.

De procedure voor het verkrijgen van toestemming van deelnemers voor grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht wordt op Europees niveau nader ingevuld in lijn met het technisch advies van EIOPA.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124>

<sup>2</sup> [https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-review-iorp-ii-directive\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-review-iorp-ii-directive_en)

Goedkeuring wordt verkregen als een simpele meerderheid van de respondenten of hun vertegenwoordigers instemt met de overdracht. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om een opkomstdrempel voor te schrijven van maximaal 25%. Ook bevat het voorstel een nieuwe bepaling betreffende procedures voor nationale waardeoverdrachten. Deze moeten simpel en transparant zijn, en mogen niet strenger zijn dan de voorgescreven procedure voor grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht.

In het voorstel ligt veel nadruk op het inzichtelijk maken van prestaties van IORPs door middel van benchmarks en publicaties. In deze context wordt het lidstaten mogelijk gemaakt om onder voorwaarden tijdelijk onderprestatie toe te staan, om IORPs in staat te stellen om een herstelplan op te stellen.

Het *prudent person* beginsel, inhoudende dat in het belang van pensioen-deelnemers en pensioengerechtigden prudent belegd moet worden, blijft in het voorstel leidend, maar wordt nadrukkelijker principe-gebaseerd vormgegeven. In de begeleidende mededeling wordt nadere duiding gegeven aan de invulling van dit principe. De ruimte voor lidstaten om strengere nationale eisen ten aanzien van het investeringsbeleid te hanteren, wordt op onderdelen beperkt. Duurzaamheidsrisico's dienen te worden meegenomen in investeringsbeslissingen en waar mogelijk ook de deelnemerspreferenties op het gebied van duurzaamheid, zonder dat duurzaam beleggen wordt verplicht. De Commissie krijgt de bevoegdheid om met gedelegeerde handelingen parameters van de solvabiliteitsmarge aan te passen.

Ook op het gebied van governance worden de eisen aan IORPs op onderdelen aangepast. Zo worden de bepalingen omtrent de geschiktheidseisen aan bestuurders en sleutelfuncties aangescherpt, inclusief expliciete kennis van risicobeheer en duurzaamheidsfactoren. Het wordt van belang dat een formeel en gedocumenteerd toetsingsproces wordt gehanteerd en dat een periodieke beoordeling plaatsvindt. Ook worden bepalingen omtrent de interne audit functie aangevuld en komt er een verplichting tot het vervullen van een compliance functie. Voor IORPs waar de deelnemers het volledige investeringsrisico dragen, wordt het verplicht om een bewaarder aan te stellen.

Daarnaast worden de eisen voor informatieverstrekking aangescherpt. Het voorstel introduceert een uitgebreidere set minimumvereisten voor het pensioenoverzicht (*Pension Benefit Statement*), waaronder expliciete informatie over gemaakte keuzes, kostenstructuren en scenario-projecties. Het voorstel bepaalt dat in lidstaten waar een pensiontrackingsysteem (zoals in Nederland mijnpensioenoverzicht.nl, (MPO)) is ingericht, de pensioenaanspraken die zijn ondergebracht bij IORPs in het systeem worden meegenomen en geeft kaders voor de wijze waarop deze informatie moet worden aangeleverd. In die lidstaten waar een pensioen-trackingsysteem is ingericht dienen ook arbeidsvoorwaardelijke en persoonlijke pensioenaanspraken die zijn opgebouwd bij verzekeraars onderdeel te zijn van het overzicht.

Tevens wordt een algemene zorgplicht voor IORPs voorgesteld die is gericht op evenwichtige en begrijpelijke informatievoorziening, het beheersen van belangenconflicten en het waarborgen van de belangen van deelnemers. Ook is een verplichting opgenomen voor het instellen van adequate, onafhankelijke, transparante, onpartijdige en effectieve geschillenprocedures en daar indien mogelijk aan te sluiten bij bestaande (geschillen)instanties.

De positie van de nationale toezichthouders wordt versterkt. Benadrukt wordt dat de toezichthouders alle benodigde bevoegdheden moeten worden toegekend om hun taken te kunnen uitoefenen. Het voorstel introduceert de vorm van een regelmatige toezichtdialoog tussen toezichthouder en IORP, gebaseerd op een aantal *early warning* parameters zoals de kosten en rendementen op activa en afwijkingen op toegezegde of nagestreefde uitkeringen. Deze toezichtdialoog dient volgens de Commissie om tijdig kwetsbaarheden te signaleren en strategische reflectie te bevorderen op de lange termijn bestendigheid van de IORP.

De bepaling over toezicht op uitbestede activiteiten wordt gespecificeerd. De IORP dient te waarborgen dat de toezichthouder effectief toezicht kan houden op deze activiteiten. Ook wordt voorzien in een procedure voor toezicht op grensoverschrijdende uitbesteding.

Tot slot wordt de rol van EIOPA uitgebreid. EIOPA krijgt de opdracht om richtsnoeren op te stellen, onder andere ten aanzien van de prudentiële toetsing als onderdeel van de vergunningprocedure en de kwantitatieve en governance eisen in de richtlijn. Ook krijgt EIOPA de opdracht om *regulatory technical standards* te ontwikkelen op het gebied van informatieverstrekking, waaronder een gestandaardiseerd format voor het Uniform Pensioen Overzicht (hierna: UPO).

### PEPP

PEPP staat voor het Pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct. Dat is een vrijwillig, gestandaardiseerd persoonlijk pensioenkader (derde pijler) dat is opgezet om de toegang tot betaalbare en aantrekkelijke pensioenopties in de hele EU te vergroten. Het herzieningsvoorstel beoogt de deelname van burgers aan aanvullende pensioenen te vergroten, bij te dragen aan een adequaat pensioeninkomen en de capaciteit van pensioenaanbieders te versterken om huishoudelijk spaargeld te bewegen naar productieve en innovatieve investeringen.

Hiermee vormt het voorstel een belangrijk onderdeel van de agenda van de Europese SIU, die erop gericht is burgers te ondersteunen bij het opbouwen van vermogen voor de toekomst, onder meer in het licht van de Europese vergrijzing.

De directe aanleiding voor deze herziening is de zeer beperkte commerciële opname van het PEPP sinds de inwerkingtreding van het oorspronkelijke kader. Om het PEPP aantrekkelijker en toegankelijker te maken voor zowel consumenten als aanbieders, stelt de Commissie diverse aanpassingen voor die knelpunten aan zowel de vraag- als aanbodzijde moeten verhelpen. Het voorstel kent twee productvarianten. De eerste is het Basis-PEPP, dat aan strikte eisen moet voldoen met betrekking tot transparantie, kosten en investeringen. De tweede is de meer complexe PEPP waar de productontwikkelaar meer ruimte krijgt om een op maat gemaakt product te introduceren. Bijvoorbeeld met het toevoegen van garanties en/of complexere beleggingen.

Voor PEPP-aanbieders wordt de verplichting om *sub-accounts*<sup>3</sup> voor ten minste twee lidstaten aan te bieden, geschrapt, zodat aanbieders minder verplichtingen hebben en flexibeler het product kunnen aanbieden. Ook vervalt het vereiste om de Basis-PEPP aan te bieden als voorwaarde voor het aanbieden van de complexere – op maat gemaakte – variant evenals

<sup>3</sup> Een sub-account is een aparte deelrekening binnen een PEPP-rekening die aan de wettelijke eisen van een lidstaat voldoet, zodat deelnemers bijvoorbeeld belastingvoordelen in dat land kunnen krijgen. In de huidige PEPP-verordening is een aanbieder verplicht om tenminste twee sub-accounts aan te bieden.

de beperking op een maximaal aantal complexe PEPP-varianten. Tenslotte vervalt het maximale vaste kostenplafond van 1% voor Basis-PEPP. Dit plafond wordt vervangen door een *Value for money* kader dat moet worden ingebed in de vereisten voor *Product Oversight and Governance* (POG)<sup>4</sup>. Dit kader beoordeelt of een product een goede verhouding biedt tussen kosten en opbrengsten voor de klant. Hierbij wordt gekeken naar het rendement, de risico's, en de extra diensten zoals het aanbieden van complexere beleggingen, garanties of advies. Aanbieders van PEPP-producten moeten zowel bij registratie als daarna aantonen dat hun kosten, geleverde diensten en prestaties gerechtvaardigd en proportioneel zijn in verhouding tot de kenmerken, doelstellingen en het risicoprofiel van het product.

Ten aanzien van de investeringsregels, moet de Basis-PEPP op basis van een *life-cycle investment strategy* worden vormgegeven. Dat betekent dat het investeringsrisico wordt afgestemd op de verschillende fases van de pensioenopbouw, waarbij elke fase een ander risicoprofiel en beleggingsmix kent. Daarmee zorgt dit voor een passende balans tussen waardevermeerdering en risicobeperking. Daarbij moet minstens 95% van de activa worden belegd in niet-complexe, beursgenoteerde financiële instrumenten. Het voorstel maakt daarnaast meer expliciet dat aan het *prudent person* beginsel moet worden voldaan.

In het voorstel wordt de transparantie voor spaarders vergroot om hen te helpen bij het maken van geïnformeerde keuzes. Zo dient EIOPA een uitgebreide benchmark te maken en te publiceren met historische gegevens over kosten, prestaties en de samenvattende risico-indicator van elke geregistreerde PEPP. Deze informatie moet minstens jaarlijks worden bijgewerkt om nauwkeurigheid en vergelijkbaarheid te garanderen en aanbieders en tussenpersonen moeten toekomstige klanten hier actief over informeren.

Met betrekking tot advies aan spaarders wordt in het voorstel de verplichting tot het verstrekken van advies voor het afsluiten van een Basis-PEPP-contract geschrapt. Indien advies wordt gevraagd door de spaarder voor de Basis-PEPP, moet dit op onafhankelijke basis worden aangeboden. De aanbieder of financieel tussenpersoon is niet verplicht om informatie in te winnen over de kennis en ervaring van de spaarder, gezien de niet-complexe aard van de Basis-PEPP. Voor alle PEPP-spaarders, niet alleen voor die in de Basis-PEPP, wordt het verplicht dat zij persoonlijke pensioenplanning en pre-pensioenadvies krijgen over het gebruik van het opgebouwde kapitaal en de beschikbare opties van uitbetaling.

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat PEPP-producten een niet minder gunstige fiscale behandeling krijgen dan vergelijkbare nationale persoonlijke pensioenproducten. Dit geldt ook voor aanbieders uit andere lidstaten. Bovendien mogen lidstaten werkgevers niet beletten vrijwillige bijdragen aan een PEPP te leveren. Lidstaten mogen ervoor kiezen om het werkgevers mogelijk te maken dit via automatische aansluiting aan te bieden, voor zover dit in overeenstemming is met het nationaal recht.

De rechten van PEPP-houders bij het overdragen van kapitaal worden in het voorstel tevens aangepast en versterkt. Indien de registratie van PEPP wordt ingetrokken door een bevoegde autoriteit, hebben houders van een

---

<sup>4</sup> Het doel van POG is ervoor te zorgen dat financiële producten op een verantwoorde en klantgerichte manier worden ontworpen, ontwikkeld en gedistribueerd zodat ze aansluiten bij de behoeften van de juiste doelgroep. Deze verplichtingen vinden hun oorsprong in de markets in financial products directive MiFID II en de insurance distribution directive IDD.

PEPP het recht om kosteloos en zonder vertraging over te stappen naar een andere PEPP-aanbieder of een ander nationaal persoonlijk pensioenproduct. Lidstaten moeten er ook voor zorgen dat de overdracht van andere persoonlijke pensioenproducten naar een PEPP wordt toegestaan zonder discriminerende of onevenredige financiële of administratieve belemmeringen.

Tot slot wordt voor een effectief (grensoverschrijdend) toezicht in het voorstel de rol van toezichthouders versterkt. Bevoegde autoriteiten kunnen de distributie van PEPP-producten verbieden of beperken wanneer aanbieders structureel geen *value for money* leveren. In bepaalde situaties kan EIOPA zelf ingrijpen. Daarnaast kan EIOPA samenwerkingsplatforms opzetten, geschillen tussen nationale toezichthouders beslechten en gezamenlijke onderzoeken initiëren wanneer dit in het belang is van PEPP-deelnemers.

#### *De aanbeveling*

In de aanbeveling richt de Commissie zich op het verder ontwikkelen van (nationale) pensioen trackingsystemen, pensioendashboards en automatische aansluiting bij aanvullende pensioenregelingen. De aanbeveling vormt een onderdeel van de bredere ambities van de SIU om particuliere pensioenopbouw te versterken en beleggingskapitaal te mobiliseren en is juridisch niet bindend.

De Commissie beveelt de lidstaten aan om een *Pension Tracking System* (hierna: PTS) te ontwikkelen. Een PTS biedt aan burgers laagdrempelig inzicht in de pensioenopbouw en de verwachte pensioenaanspraken. In Nederland bestaat dit in de vorm van Mijnpensioenoverzicht.nl). Het PTS moet een nationale voorziening zijn die gratis en laagdrempelig voor alle burgers toegankelijk is. Het PTS moet bij een niet op winst gerichte entiteit onder worden gebracht, waarbij onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en transparantie gewaarborgd moeten worden. De lidstaten moeten met betrokken stakeholders zorgdragen voor bestendige financiering van het PTS. De technische en juridische infrastructuur zou zo moeten worden ontworpen dat aangesloten wordt bij het in ontwikkeling zijnde *Europese Tracking System* (ETS).

De Commissie beveelt tevens aan dat lidstaten een nationaal pensioendashboard opzetten met pensioeninformatie op geaggregeerd niveau om te beoordelen of het (nationale) pensioenstelsel leidt tot adequate en houdbare uitkomsten, nu en in de toekomst. Hierbij zou, voor zover als mogelijk, moeten worden aangesloten bij data die reeds beschikbaar is. Het dashboard zou op geaggregeerd niveau informatie moeten verzamelen en tonen over het aantal deelnemers, betaalde pensioenpremies, opgebouwde pensioenaanspraken, verplichtingen van pensioenuitvoerders en hun beleggingen inclusief rendementen en kosten. Daarnaast zouden lidstaten pensioenstatistieken moeten identificeren die het risico op armoede, veranderingen in inkomensverdeling, verandering in effectieve pensioenleeftijd en de fiscale kosten of subsidie identificeren. Het wordt aangeraden om projecties te maken of pensioen in de toekomstig adequaat en houdbaar blijft. Geadviseerd wordt om de informatie uit het dashboard aan de Commissie ter beschikking te stellen.

Tenslotte beveelt de Commissie lidstaten aan om automatische aansluiting in aanvullende pensioenstelsels mogelijk te maken voor zowel werknemers als zelfstandigen, met inachtneming van de nationale context en de rol en positie van de sociale partners. De Commissie benadrukt dat de introductie van een vorm van automatische aansluiting zo moet worden vormgegeven dat geen afbreuk wordt gedaan aan bestaande,

goed functionerende, pensioenstelsels, verplichtstellingen of solidariteitsmechanismen. Lidstaten moeten zorgdragen voor de waarborgen dat een stelsel van automatische aansluiting daadwerkelijke voordelen oplevert voor deelnemers, en voorzien in toereikend toezicht hierop.

Onderdeel van de vormgeving van een systeem van automatische aansluiting zou ook de mogelijkheid moeten zijn voor de deelnemer om te kiezen voor uitschrijving of opnieuw aansluiten. Lidstaten zouden bovendien moeten overwegen om fiscale voordelen toe te kennen voor pensioensparen, teneinde het pensioensparen te bevorderen.

#### *De mededeling*

In de mededeling schetst de Commissie de noodzaak voor maatregelen om de aanvullende pensioenstelsels in de Europese Unie te versterken en licht zij toe op welke wijze de aanbeveling, en de voorstellen voor IORP II en PEPP hieraan kunnen bijdragen. Ook geeft de Commissie guidance over het meer principe-gebaseerd toepassen van het *prudent person* principe.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Er is geen formele impact assessment uitgevoerd, wel heeft de Commissie in het *Staff Working Document* dat bij de voorstellen is gevoegd, de impact van de voorstellen onderzocht.

#### *IORP II*

Voor de herziening van IORP II heeft de Commissie vier opties overwogen. De eerste optie is geen herziening. Optie 2 betreft alleen het verduidelijken van het *prudent person* beginsel. De derde optie is het versterken van het toezicht, de governance en transparantie waarbij met name wordt geleund op toezichtdialoog en informele overtuiging om schaalgrootte te creëren, efficiëntie en kwaliteit van pensioenregelingen te verbeteren. Hierbij zijn de meeste elementen van het technische advies van EIOPA overgenomen. Optie 4 is conform de derde optie met daaraan toegevoegd de verschillende bindende toezichtvereisten en specifieke toezichtinterventies. De Commissie heeft gekozen voor de derde optie. Met deze optie worden volgens de Commissie geleidelijk de prestaties, bestendigheid en efficiëntie van IORPs verbeterd en worden effectieve grensoverschrijdende activiteiten, betere investeringsresultaten en een hoger niveau van bescherming van deelnemers ondersteund.

#### *PEPP*

Voor de herziening van de PEPP-Verordening heeft de Europese Commissie tevens vier opties overwogen. De eerste optie is niets doen en ervan uitgaan dat het PEPP meer tijd nodig heeft om commercieel aantrekkelijker te worden voor aanbieders in de markt. De tweede optie is het ontwerp en distributie volledig over te laten aan de aanbieder met als enige beperking een kostenplafond. De derde optie omvat het afschaffen van het kostenplafond omdat dit volgens veel stakeholders de brede adoptie van het PEPP belemmert en het aanpassen van de voorwaarden van een Basis-PEPP die via een *value for money* benadering betaalbaar, toegankelijk en eenvoudig moet blijven. De Basis PEPP moet gebruikmaken van een eenvoudige *life cycle glidepath*<sup>5</sup> zonder aanvullende

<sup>5</sup> Een life cycle glidepath voorziet in een transitie waarbij het beleggingsrisico over tijd wordt verlaagd door de allocatie geleidelijk te verschuiven naar beleggingen met een lager risico-profiel naarmate de pensioenleeftijd dichterbij komt.

garanties en ruimte voor kleine percentages niet-beursgenoteerde beleggingen. Door dit simpele ontwerp kan het product zonder aanvullend beleggingsadvies worden aangeboden. Werkgevers kunnen het Basis-PEPP gebruiken voor automatische aansluiting als een kostenefficiënte pensioenoplossing waarbij werknemers automatisch worden ingeschreven in het pensioenplan, tenzij ze er zelf voor kiezen zich uit te schrijven. In deze optie moeten aanbieders die een op maat gemaakte (complexere) PEPP willen aanbieden altijd ook een Basis-PEPP aanbieden. De vierde optie is gelijk aan de derde optie, maar laat de verplichting vervallen om een Basis PEPP aan te bieden naast een complexere PEPP, waardoor meer maatwerk mogelijk is.

De rationale hierbij is dat een duurder en op maat gemaakt product gerechtvaardigd is door potentieel hogere rendementen. De Commissie heeft gekozen voor optie 4. Deze optie biedt volgens de Commissie de grootste flexibiliteit voor zowel aanbieder als deelnemers. Het maakt maatwerk beter mogelijk en ondersteunt innovatie en concurrentie, terwijl het onderliggende *value for money* kader de belangen van deelnemers beschermt.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland kent, naast de AOW, een goed ontwikkeld aanvullend kapitaalgedekt pensioenstelsel. De tweede pijler, met als belangrijk onderdeel de verplichtstellingen en de betrokkenheid van sociale partners, zorgt voor een in overgrote mate adequate pensioenopbouw voor ca. 90% van de werknemers. Daarnaast kan individueel voor pensioen worden gespaard in de derde pijler. In de derde pijler worden individuele pensioenproducten aangeboden.

In 2023 is de fiscale facilitering voor pensioensparen in de derde pijler gelijkgetrokken aan die van de tweede pijler, teneinde dit verder te bevorderen voor die groepen die geen adequaat pensioen opbouwen in de tweede pijler.

Verschillende elementen dragen bij aan de robuustheid van het stelsel en de bescherming van deelnemers. Zowel het governance-kader als het toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) op pensioenaanbieders is sterk ontwikkeld en goed ingebed in de nationale wetgeving. Op het gebied van informatievoorziening is al veel ervaring opgedaan. Het UPO wordt in samenwerking met de sector opgesteld en periodiek aan de laatste inzichten en ontwikkelingen aangepast. Mijnpensioenoverzicht.nl wordt veel bezocht en biedt al een goed en laagdrempelig inzicht in de pensioenopbouw in de eerste en tweede pijler.

In 2023 is de Wet Toekomst Pensioenen ingevoerd met als belangrijkste doel het toekomstbestendig maken van het stelsel. Als gevolg van de pensioentransitie worden de pensioenregelingen meer gebaseerd op *defined contribution* (DC) met behoud van collectiviteits- en solidariteitskenmerken. Goede communicatie en sterk toezicht is essentieel in deze transitie.

Het kabinet is positief over de ambitie van de Commissie om het pensioensparen in kapitaalgedekte pensioenstelsels in de lidstaten te bevorderen, zowel om het risico op ouderdomsarmoede onder burgers in de EU te verkleinen als ook om de stabiliteit van de overheidsfinanciën van de lidstaten te waarborgen. Het kabinet is tevens voorstander van sterke, geïntegreerde kapitaalmarkten. In zijn inzet voor de kapitaalmarktunie stelt het kabinet dat het Europese concurrentievermogen onder druk

staat en dat er sprake is van een sterk achterblijvende productiviteitsgroei. Daarmee acht het kabinet de verdieping en integratie van de Europese kapitaalmarktunie van cruciaal belang om de uitdagingen waar Europa voor staat het hoofd te bieden, als onderdeel van de versterking van de interne markt, waarvoor het kabinet zich in algemene zin ook inzet. Het kabinet staat dan ook in algemene zin positief tegenover maatregelen die aan bovenstaande ambities bijdragen en onderschrijft de noodzakelijkheid van Europese maatregelen om deze ambities te verwezenlijken.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet onderschrijft in algemene zin, gelet op de bredere context en doelstellingen van het Pensioenpakket als geheel en daarmee ten aanzien van alle vier de voorgestelde instrumenten, de noodzaak om de aanvullende pensioensector in de EU te versterken. Zodat in het licht van de vergrijzing en de druk op publieke pensioenstelsels zowel een adequaat pensioeninkomen wordt gewaarborgd als huishoudelijk spaargeld effectiever wordt gemobiliseerd voor productieve, innovatieve langetermijninvesteringen in de EU-economie. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet dat pensioenproducten niet alleen financiële producten zijn, maar dat de wijze waarop een pensioenstelsel in een lidstaat bestendig kan worden ingericht, sterk samenhangt met de sociale en culturele context in die lidstaat. In dit verband is het kabinet van mening dat bij de vormgeving van Europese regels ten aanzien van het versterken van nationale pensioenstelsels gewaarborgd moet zijn dat deze regels geen afbreuk mogen doen aan al goed werkende pensioenstelsels zoals dat van Nederland. Het kabinet steunt daarom de inzet van de Commissie op minimum harmonisatie, zodat voldoende ruimte blijft voor de specifieke nationale kenmerken.

*IORP II*

Het kabinet is in algemene zin positief over de nadruk in het voorstel op transparantie, schaalvoordelen, kosteninzicht en deelnemersbescherming, omdat deze bijdragen aan het vertrouwen in aanvullende pensioenregelingen. Dit sluit in beginsel goed aan bij de nationale beleidsdoelen. Het kabinet heeft er begrip voor dat de Commissie zich voor het realiseren van haar doelen met name richt op het creëren van schaalgrootte, al dan niet door middel van grensoverschrijdende consolidatie. In dat verband onderschrijft het kabinet in algemene zin de voorstellen die de Commissie doet in de richtlijn.

Tegelijkertijd benadrukt de Commissie in haar mededeling dat pensioenstelsels in hoofdzaak een kwestie van nationale bevoegdheden zijn. Het kabinet onderschrijft dit en benadrukt in dat verband het belang van de nationale sociale- en arbeidsrechtelijke stelsels en, als onderdeel daarvan in de Nederlandse context, de belangrijke rol van sociale partners bij de inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel. De verschillen tussen de lidstaten zijn groot, zowel als het gaat om de omvang van de arbeidsvoorwaardelijke pensioenstelsels, als de volwassenheid van die stelsels. In Nederland is het pensioenstelsel zeer goed ontwikkeld en schaalgrootte in veel gevallen reeds gerealiseerd. Het kabinet zal dan ook alert zijn op consequenties van onderdelen van het voorstel voor zover die niet goed passen in de inrichting van het Nederlandse stelsel, zoals bijvoorbeeld het voorstel dat een IORP meerdere pensioenregelingen moet kunnen uitvoeren, wat bij een ondernemingspensioenfonds niet mogelijk is.

Het kabinet is er positief over dat nationale toezichthouders in het voorstel meer handvatten krijgen voor effectief toezicht. Hierbij merkt het kabinet op dat Nederland al een passend en voldoende toezichtkader kent en dat

de effecten ervan voor Nederland beperkt zullen zijn. Ook is het kabinet positief over voorstellen voor verdergaande samenwerking tussen toezichthouders en de mogelijkheid om samenwerkingsplatforms in te richten in het geval van grensoverschrijdende activiteiten. In dat kader ziet het kabinet een duidelijke meerwaarde in de verduidelijking dat in dringende gevallen de toezichthouder van de ontvangende lidstaat bevoegdheden heeft om in te grijpen. Hierbij vindt het kabinet een betekenisvolle consultatie van deelnemers en gepensioneerden bij een voorgenomen collectieve grensoverschrijdende waardeoverdracht, zoals nu ook al in de Pensioenwet is opgenomen, van het grootste belang. In het voorstel wordt de procedure hiervoor op Europees niveau ingevuld. Het kabinet merkt op dat de voorgestelde procedure anders is vormgegeven dan nu in de Pensioenwet staat. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat met de mogelijkheid om een opkomstdrempel van maximaal 25% van de deelnemers te introduceren een betekenisvolle consultatie van deelnemers en gepensioneerden gewaarborgd kan worden.

Het meer principe-gebaseerd vormgeven van het *prudent person* beginsel zoals opgenomen in het richtlijnvoorstel en nader geduid in de mededeling sluit aan bij het bestaande Nederlandse beleid dat de pensioenfondsen hun beleggingsbeleid bepalen in het belang van de deelnemers. Het kabinet vindt het positief dat eventuele belemmeringen in lidstaten op dat punt worden weggenomen, ook vanwege de ambities in het kader van de SIU.

Het kabinet ondersteunt de voorstellen van de Commissie om de regels op het terrein van de governance te verduidelijken en op onderdelen aan te scherpen. Voor de Nederlandse situatie geldt dat de meeste vereisten al onderdeel uitmaken van de nationale praktijk en dat de gevolgen van de aanvullende eisen naar verwachting beperkt zullen zijn. Ook ziet het kabinet dat de voorstellen kunnen bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van IORPs in de EU.

Ook ondersteunt het kabinet het voorstel voor de verdere ontwikkeling van nationale pensioentrackingsystemen en uitbreiding van die bestaande systemen met informatie afkomstig van verzekeraars. Voor Nederland zou dat betekenen dat derdepijlerinformatie afkomstig van verzekeraars onderdeel wordt van MPO. Het kabinet is in beginsel positief over het opnemen van derdepijlerinformatie in MPO, dit moet echter wel zorgvuldig gebeuren. Omdat het gaat om uiteenlopende producten moet goed worden bekeken hoe dit wordt ingericht. Daarom zet het kabinet in op een verruiming van de termijn waarbinnen dit gerealiseerd zou moeten zijn.

Het kabinet zal zich er waar nodig voor inzetten om de consequenties van de Commissievoorstellen voor al goed werkende toezichtstelsels zoals dat in Nederland, waaronder de mogelijke toename van kosten voor de fondsen en toezichthouders te beperken. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de verplichting om een bewaarder aan te stellen, aan verdergaande informatie-eisen en toezicht procedures die niet goed passen bij het risico-gebaseerde toezicht dat in Nederland wordt toegepast en de voorgestelde algemene zorgplicht. Nederland heeft een zorgvuldig toezichtkader met onder meer een afgebakend kader voor keuzebegeleiding en informatieverstrekking binnen het tweede pijlerstelsel.

Mede in het licht van de alinea's over de beoordeling en inzet van IORP II heeft het kabinet ook vragen bij de in het voorstel opgenomen opdracht aan EIOPA om op verschillende terreinen richtsnoeren vast te stellen en regulerende technische normen op te stellen, en vervolgens de bevoegdheid van de Commissie om deze regulerende technische normen

via gedelegeerde handelingen vast te stellen. Dit kan leiden tot verdergaande harmonisatie dan het kabinet wenselijk vindt, gezien de eigenheid van nationale pensioenstelsels vanuit het arbeids- en sociaalrechtelijk perspectief.

Het kabinet is positief ten aanzien van de voorgestelde bevoegdheid voor de Commissie om parameters voor de solvabiliteitsmarge vast te stellen, nu deze bevoegdheid is beperkt tot technische detaillering. Het kabinet plaatst wel kanttekeningen bij de voorgestelde bevoegdheid voor EIOPA en de Commissie tot uniformering van het format voor het UPO. In Nederland is ruime ervaring opgedaan met het verstrekken van informatie in het UPO en met wat werkt en wat niet. Het UPO wordt jaarlijks vastgesteld in een werkgroep waarin sectorpartijen samenwerken, zodat het UPO actueel en relevant blijft. Met de jaarlijkse herziening kunnen veranderingen in regelgeving, marktontwikkelingen en klantbehoeften worden meegenomen. Het kabinet wil ervoor waken dat deze werkwijze teniet wordt gedaan door het introduceren van een geharmoniseerd format.

#### *PEPP*

Het kabinet erkent dat een goed werkende PEPP kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van pensioenvermogen, vooral in lidstaten waar dit nu onvoldoende gebeurt. In algemene zin ondersteunt het kabinet maatregelen die bestaande belemmeringen voor het aanbieden en gebruiken van een PEPP wegnemen, zodat dit product een grotere rol kan spelen bij het versterken van de pensioenopbouw binnen de EU. Het kabinet zet hierbij in op lage kosten, het versterken van vertrouwen en het bieden van een gebruiksvriendelijke en transparante oplossing die deelname aan een PEPP zo eenvoudig en toegankelijk mogelijk maakt.

Het kabinet is positief over de voorstellen om de verplichting om een PEPP in meerdere lidstaten aan te bieden te laten vervallen, en het voorstel om het kostenplafond van 1% los te laten. Deze vereisten vormden barrières voor marktpartijen om PEPPs in de markt te zetten en zijn daarmee een belangrijke reden geweest voor het beperkte succes van PEPP en een herziening van de verordening. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van het borgen van kostenefficiëntie voor PEPPs, daarvoor moet zoveel mogelijk worden ingezet op lastenluwe methodes om dit te realiseren. Het kabinet heeft zorgen over de relatieve effectiviteit van het *value for money* kader, bijvoorbeeld voor de Nederlandse markt waar kosten van beleggen al significant lager zijn door onder meer het nationale provisieverbod. Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet er op inzetten dat de rapportages en de ontwikkeling van de benchmarks door EIOPA zo efficiënt mogelijk wordt ingericht, door waar dat kan gebruik te maken van bestaande rapportageverplichtingen en – processen. Het kabinet onderschrijft de regels ten aanzien van het investeringsbeleid voor basis-PEPP, omdat deze er op gericht zijn om een goede balans tussen risico en rendement te creëren.

De mogelijkheid om een basis-PEPP zonder advies te kunnen aanbieden kan een sterke stimulans zijn voor het aanbieden van een basis-PEPP. Het kabinet steunt deze maatregel. Het kabinet is minder overtuigd van de voorstellen om ook de kennis en ervaringstoets niet langer verplicht te stellen. Aangezien pensioenproducten complexe producten zijn, acht het kabinet het wenselijk dat enige vorm van consumentenbescherming behouden blijft.

Het kabinet heeft vragen bij het voorstel om niet langer het aanbieden van een basis-PEPP als voorwaarde te stellen voor het aanbieden van complexere PEPPs. Hoewel dit voorstel kan leiden tot een betere commerciële opname en een op maat gemaakte variant in sommige gevallen waarde kan toevoegen voor deelnemers, is onduidelijk of er voldoende commerciële prikkels blijven bestaan om basis-PEPPs aan te bieden. Voor complexere varianten van het PEPP zal het kabinet inzetten op voldoende waarborgen om ook voor deze producten de kostenefficiëntie en transparantie te verzekeren.

In beginsel steunt het kabinet de notie dat PEPP's niet een minder gunstige fiscale behandeling mogen krijgen dan vergelijkbare nationale persoonlijke oudedagsvoorzieningen. Dit is in Nederland immers niet het geval. PEPP's worden op dezelfde manier fiscaal gefaciliteerd als nationale producten. Het kabinet is echter geen voorstander van Europese fiscale bepalingen die de inkomstenbelasting raken.

Het kabinet is positief over de voorgestelde versterking van de rechten van houders van een PEPP bij het overdragen van kapitaal. Dit vereist voldoende flexibiliteit om aansluiting op nationale stelsels te waarborgen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met fiscale voordelen die lidstaten geven bij het opbouwen van een PEPP. Bij overdracht van een PEPP aan een volgens het nationale recht niet-toegelaten aanbieder moeten deze fiscale voordelen teruggenomen kunnen worden door de lidstaat die deze voordelen heeft gegeven. Dit om te voorkomen dat de PEPP wordt gebruikt als product om belasting te ontwijken.

Het kabinet is voorstander van meer transparantie over de kosten van een PEPP en is positief over de voorstellen die daaraan bijdragen. De grotere rol die EIOPA krijgt in het toezicht op PEPPs in het algemeen en op de kostentransparantievereisten in het bijzonder roept echter vragen op bij het kabinet dat scherp zal beoordelen of een grotere rol voor EIOPA doelmatig is.

Het kabinet is in beginsel positief over het voorstel dat lidstaten, voor zover dit past binnen nationale stelsels en met inachtneming van het sociaal en arbeidsrecht, het mogelijk moeten maken dat werkgevers op vrijwillige basis bijdragen aan een PEPP voor hun werknemers die in een PEPP sparen en hiermee instemmen. Het is in Nederland in principe al mogelijk voor werkgevers om op verzoek van hun werknemers vanuit het nettoloon van die werknemers te storten in een derde pijler pensioenproduct. De lidstaatoptie om werkgevers toe te staan om dit als onderdeel van een regeling met automatische aansluiting aan te bieden zal het kabinet zorgvuldig bekijken. Implementatie van een dergelijke lidstaatoptie kan wat betreft het kabinet enkel aan de orde zijn als is gewaarborgd dat dit passend is binnen het bestaande Nederlandse pensioenstelsel.

#### *De aanbeveling*

Het kabinet omarmt het doel van de aanbeveling van de Commissie op het gebied van (nationale) pensioen trackingsystemen, pensioendashboards en automatische aansluiting. In zijn algemeenheid geldt dat de aanbeveling voor een groot deel al onderdeel is van het Nederlandse stelsel. Het kabinet zal bezien in hoeverre op basis van de aanbeveling aanvullende maatregelen wenselijk zijn.

### *De mededeling*

Zoals eerder aangegeven zet de mededeling de noodzaak en het doel van de aanbeveling en de voorstellen voor IORP II en PEPP nader uiteen en geeft guidance, ten aanzien van het *prudent person* beginsel. Het kabinet onderschrijft de strekking van de mededeling onder verwijzing naar de beoordeling van de afzonderlijke voorstellen.

### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De lidstaten hebben nog geen formeel standpunt geformuleerd. Ook het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen over het pakket. Damian Boeselager (Groenen) is rapporteur voor de richtlijn IORPII. Voor de PEPP verordening is Stephanie Yon-Courtin (RENEW) rapporteur.

## **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

### *IORP II*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de herziening van de IORP II richtlijn is positief. Het voorstel is gebaseerd op VWEU artikelen 53, 62 en 114(1). Artikelen 53 en 62 geven de EU de bevoegdheid tot het voorzien in de coördinatie van nationale bepalingen die het uitoefenen van activiteiten als zelfstandigen en de vrijheid om diensten te verlenen regelen. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen betreffende instelling en werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU).

### *PEPP*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de PEPP verordening is deels positief deels negatief. Het voorstel is gebaseerd op VWEU artikel 114. Artikel 114 geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen betreffende instelling en werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Voor zover de PEPP verordening betrekking heeft op directe belastingen, zoals de inkomstenbelasting voor wat betreft de wijzigingen in artikel 3, betreft dit een nationale bevoegdheid. Op dit onderwerp is het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Commissie negatief. Artikel 114 VWEU sluit, in het tweede lid, fiscale onderwerpen expliciet uit. De EU is dus slechts bevoegd indien maatregelen op dit terrein rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt, art. 115 VWEU. De in de verordening genoemde fiscale maatregel heeft, naar het oordeel van het kabinet, geen zodanige rechtstreekse invloed en valt derhalve buiten de bevoegdheid van de EU. Er wordt immers niet beoogd fragmentatie tussen de nationale behandeling van PEPPs weg te nemen, waarmee er geen sprake is van invloed op de

werking van de interne markt. Het sluit immers aan bij de nationale behandeling van PEPP. Eventueel optreden van de Commissie op dit punt is in strijd met het attributiebeginsel, artikel 5, lid 1, VEU.

#### *De aanbeveling*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid de aanbeveling is positief. De aanbeveling benadrukt dat lidstaten de bevoegdheid hebben om hun nationale pensioenstelsels te ontwikkelen en bevat niet-bindende aanbevelingen ter bevordering van de ontwikkeling van nationale pensioenvolgsystemen, het opstellen van pensioen-dashboards en de introductie van kaders voor automatische aansluiting. Dit ter bevordering van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de verdieping van de kapitaalmarktunie op de interne markt. Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU).

#### *De mededeling*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de mededeling is positief. De mededeling benadrukt dat pensioenstelsels een nationale bevoegdheid is en bevat niet-bindende richtsnoeren om tweede pijler pensioenstelsels te versterken in de EU en verdieping van de kapitaalmarkt op de interne markt. Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU).

#### *b) Subsidiariteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

#### *IORP II*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de IORP II richtlijn is positief. De richtlijn heeft tot doel om de reeds bestaande voorwaarden die gelden voor tweede pijler pensioenfondsen in Europa verder te verhelderen en aan te scherpen teneinde de verdere ontwikkeling van tweedepijlerpensioenstelsels in de lidstaten te bevorderen. Het in dat kader wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten, het verbeteren van EU-brede consumentenbescherming en de regulering van financiële dienstverlening zijn onderwerpen die onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van de pensioenstelsels blijft bij de lidstaten.

Door pensioensparen in de EU te bevorderen door het wegnemen van belemmeringen op de interne markt voor pensioendiensten, het bevorderen van grensoverschrijdende pensioenmobiliteit en het versterken van transparantie worden pensioenopbouw in de EU lidstaten bevorderd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

## *PEPP*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de PEPP verordening is positief, met de uitzondering voor wat betreft de voorstellen t.a.v. de fiscale stimulering van PEPPs. De verordening heeft tot doel om een Europees toepasbaar PEPP verder te ontwikkelen en bestaande belemmeringen voor de ontwikkeling en distributie van PEPP weg te nemen. Gezien dat onder meer grensoverschrijdende pensioen-dienstverlening er nog weinig is en pensioenproducten in de derde pijler mogelijk meer investeringen richting de Europese kapitaalmarkten opleveren, kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Ten aanzien van de voorstellen in PEPP die betrekking hebben op de fiscale stimulering is de subsidiariteits-vraag niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten hierop.

### *De aanbeveling*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de aanbeveling is positief. De aanbeveling heeft tot doel om aanvullende pensioenopbouw te versterken en meer beleggingskapitaal te mobiliseren. Gezien het nut van vergelijkbaarheid en overdraagbaarheid van pensioeninformatie binnen de EU en het nut van het bieden van kaders voor automatische aansluiting kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door (nationale) pensioen trackingsystemen, pensioendashboards en automatische aansluiting bij aanvullende pensioenregelingen verder te ontwikkelen wordt pensioenopbouw in de EU lidstaten bevorderd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

### *De mededeling*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel het schetsen van de samenhang tussen en het duiden van de verschillende instrumenten van het Pensioenpakket. Het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten, het verbeteren van EU-brede consumentenbescherming en de regulering van financiële dienstverlening en het overdraagbaar maken en vergelijkbaar maken van pensioeninformatie zijn onderwerpen die onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

Door de mededeling wordt het opbouwen van pensioen in de EU lidstaten bevorderd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

### *c) Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

## *IORP II*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de IORPII richtlijn is positief, met kanttekeningen. De richtlijn heeft tot doel om de voorwaarden die gelden voor tweede pijler pensioenfondsen in Europa te verhelderen en aan te scherpen teneinde de verdere ontwik-

keling van tweedepijlerpensioenstelsels in de lidstaten te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de voorgestelde verduidelijking en aanscherping van governance- en toezichtvereisten voor pensioeninstellingen bijdragen aan meer opbouw van pensioen in de EU lidstaten. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat deze het nationale sociaal- en arbeidsrecht respecteert. Het kabinet plaats daarbij enkele kanttekeningen. De uitbreiding van de bevoegdheden voor EIOPA bij het vaststellen van nadere standaarden en toetsingskaders breekt verder in op de bestaande nationale toezichtspraktijk dan noodzakelijk is. Het voorgestelde optreden gaat verder dan noodzakelijk omdat het vaststellen van gedetailleerde standaarden en toetsingskaders door EIOPA de ruimte voor de nationale toezichtspraktijk beperkt. Ook de voorgestelde regels voor UPO-informatie en underperformance-toetsing dienen ruimte te laten voor de reeds bestaande nationaal ontwikkelde ervaringen met informatieverstrekking. Het kabinet benadrukt dat de wijze waarop deelnemers worden geïnformeerd en de mate van informatie die daarbij geschikt is, sterk afhankelijk is van de nationale culturele context. Het voorgestelde optreden gaat verder dan noodzakelijk omdat de voorgestelde eisen aan informatieverstrekking en toetsing weinig ruimte laten voor bestaande nationale waarborgen en uitvoeringspraktijken, terwijl de effectiviteit van deze praktijken sterk afhankelijk is van de nationale context. Voorgaande onderdelen beziet het kabinet daarom aandachtig.

#### *PEPP*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de PEPP-verordening is positief, met kanttekeningen. De herziening van de PEPP-verordening heeft tot doel om een Europees toepasbaar PEPP verder te ontwikkelen en bestaande belemmeringen voor de ontwikkeling en distributie van PEPP weg te nemen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken: de inzet op een versterkt pan-Europees product, meer transparantie en een breder aanbod sluit aan bij de doelstelling om kapitaalgedekte aanvullende pensioenopbouw binnen de EU te stimuleren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden in zijn algemeenheid niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling te bereiken, omdat de voorgestelde maatregelen zien op het verlagen van de vereisten voor dit product die al Europees vastgesteld waren. Het kabinet plaatst echter enkele kanttekeningen bij de eisen met betrekking tot een basis-PEPP en de introductie van value for money toetsing door EIOPA. Afhankelijk van de invulling van het raamwerk is het mogelijk dat het voorgestelde raamwerk leidt tot kostenverhoging en de nationale uitvoeringspraktijk minder ruimte biedt. Dat zou betekenen dat de voorstellen verder gaan dan het kabinet nodig acht om het doel te bereiken. Met betrekking tot de introductie van het *value for money* raamwerk zet het kabinet zich daarom in voor een proportionele invulling.

#### *De aanbeveling*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de aanbeveling is positief. De aanbeveling heeft tot doel tot doel om pensioenopbouw in de EU lidstaten te versterken en meer beleggingskapitaal te mobiliseren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat lidstaten handvatten wordt geboden om (nationale) pensioen trackingsystemen, pensioendashboards en automatische aansluiting bij aanvullende pensioenregelingen verder te ontwikkelen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat voldoende ruimte wordt gelaten voor staande nationale praktijken.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de mededeling is positief. De mededeling heeft tot doel het duiden van de samenhang en beleidsmatige context van de voorstellen en aanbevelingen binnen het Europese aanvullende pensioenpakket, in het kader van de SIU. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de mededeling een kaderend karakter heeft, geen nieuwe verplichtingen introduceert en enkel beoogt richting te geven aan de samenhang en doelstellingen van de afzonderlijke instrumenten. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de mededeling enkel de afzonderlijke wetgevende voorstellen en aanbevelingen van duiding voorziet.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Volgens de Commissie zijn voor de voorstellen geen additionele middelen uit de EU-begroting vereist. EIOPA zou de aanvullende taken binnen de huidige begroting moeten kunnen opvangen. Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden moeten worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat die moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden*

Het kabinet verwacht dat de wijziging van IORP gaat leiden tot initiële implementatiekosten voor de toezichthouders en ook een structurele toename van de toezichtkosten vanwege intensivering van het toezicht. Als PEPP producten als gevolg van de wijzigingen in de Verordening gaan worden aangeboden in Nederland zal dat eveneens leiden tot een toename van kosten. Of, en zo ja in welke mate, de toezichthouders meer middelen nodig hebben voor het toezicht op deze richtlijn en verordening, hangt af van de uiteindelijke vormgeving van de richtlijn en verordening. Uit de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) volgt dat partijen die onder toezicht staan van de AFM en/of DNB dit zelf bekostigen. In deze situatie zijn de gevolgen voor de rijksoverheid dus zeer beperkt. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Ook kunnen uit het voorstel implementatiekosten voor de Stichting Pensioenregister (SPR) voortvloeien, die ten laste komen van de SZW begroting.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Het voorstel bevat op het gebied van voorlichting aan de pensioendeelnemers enkele bepalingen, die ertoe kunnen leiden dat hen meer informatie zou moeten worden verstrekt, dan tot nu toe het geval is. Ook zal de bestaande praktijk bij pensioenfondsen ten aanzien van informatievoorziening moeten worden aangepast en worden fondsen verplicht om een bewaarder aan te stellen. Dit zal leiden tot extra kosten voor fondsen. De omvang hiervan is nog niet vast te stellen. In de onderhandelingen in de raads werkgroepen zal het kabinet zich ervoor inzetten, dat extra eisen worden beperkt en de informatieverstrekking richting deelnemers in de praktijk zodanig wordt ingericht dat de benodigde informatie hen ter

beschikking wordt gesteld zonder dat dit tot extra administratieve lasten leidt. De bepalingen op het gebied van governance leiden waarschijnlijk tot beperkte implementatiekosten voor pensioenfondsen omdat de hiertoe gestelde regels in grote mate aansluiten op bestaande Nederlandse regelgeving. Aanvullingen op het toezichtkader leiden mogelijk ook tot extra kosten voor fondsen, ook ten aanzien hiervan zal het kabinet inzetten op een zo klein mogelijke impact. Bij PEPP worden geen kosten voorzien.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Beide voorstellen zouden moeten bijdragen aan de concurrentiekracht van de Europese Unie als geheel.

## **6. Implicaties juridisch**

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

*IORP II*

Implementatie van het voorstel zoals dit is ingediend zal leiden tot wijzigingen van de Nederlandse wet- en regelgeving. Per onderwerp zal verschillen of en in hoeverre aanpassingen nodig zijn. Implementatie van het voorstel lijkt thans niet te hoeven leiden tot grote aanpassingen van het Nederlandse wettelijke kader op het gebied van governance, met uitzondering van de verplichting om een bewaarder aan te stellen. Tevens leiden de aanvullende eisen aan de informatieverstrekking tot aanpassing van de informatiebepalingen in de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

Ook zullen de voorwaarden voor een collectieve waardeoverdracht naar een andere lidstaat moeten worden aangepast in de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling en zal een wetswijziging moeten plaatsvinden om het mogelijk te maken om derde pijler producten in MPO op te nemen. Naar aanleiding van bovenstaande ligt het voor de hand dat ook lagere regelgeving op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling moet worden aangepast.

*PEPP*

De bepalingen van de wijzigingsverordening zullen na inwerkingtreding rechtstreekse werking hebben in de lidstaten. 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 handhavingsinstrumentarium van de toezichthouders aanpassing.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

*IORP II*

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de CIE om gedelegeerde handelingen vast te stellen (ex artikel 290 VWEU), op grond van artikel 17(7) en artikel 38(6). Dit betreft de bevoegdheid om getallen en procentuele waarden die worden genoemd in de artikelen 17 en 18 aan te passen en om standaarden op te stellen die gedetailleerd voorschrijven hoe het Pension Benefit Statement en de aanvullende informatie daarbij moeten

worden vormgegeven. Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk, omdat hiermee flexibiliteit wordt geboden en de doelstellingen en inhoudelijke grenzen daartoe afdoende gedefinieerd zijn. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het vaststellen en aanpassen van parameters, percentages en gedetailleerde standaarden voor onder de meer de technische berekeningen en de vorming van informatievoorziening neerkomt op de nadere invulling van niet-essentiële elementen van de richtlijn met algemene strekking. Het kabinet acht deze bevoegdheid wel voldoende afgebakend.

#### *PEPP*

Het voorstel verschaft de Commissie in artikel 25 de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen (ex artikel 290 VWEU) vast te stellen. Een aantal bestaande bevoegdheden in de artikelen 40(9), 45(4) en 65(9) voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen blijft ongewijzigd. Dit heeft betrekking op aanvullende informatie die PEPP-aanbieders moeten rapporteren, de wijziging van de kosten en vergoedingen voor het basis-PEPP en voorwaarden om te bepalen wanneer er sprake is van een significante reden tot bezorgdheid over de bescherming van PEPP-spaarders. Daarnaast wordt in het voorstel een nieuwe bevoegdheid tot het vaststellen van een gedelegeerde handeling toegekend aan de Commissie ten aanzien van het nader uitwerken van de regels voor het productoverzicht en de governancevereisten (art. 25 lid 3). De Commissie heeft in dat kader de bevoegdheid om nadere technische regels vast te stellen, waaronder over hoe *value for money* voor PEPP's moet worden beoordeeld en de criteria om te bepalen of de kosten(-structuur) van een PEPP gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden niet mogelijk, omdat het hier om essentiële onderdelen van het voorstel gaat. De bevoegdheid zijn naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend in de verordening. De doelstellingen en inhoudelijke grenzen zijn afdoende gedefinieerd.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De voorgestelde implementatietermijn voor IORP II is twee jaar. Of deze termijn haalbaar is zal mede afhangen van de uiteindelijk benodigde wetswijzigingen. Daarbij zet het kabinet in op een langere termijn om aansluiting van derde pijler producten van verzekeraars aan MPO te realiseren. De PEPP verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Voorgesteld wordt om de verordening op de 20<sup>e</sup> dag na publicatie van de Verordening in werking te laten treden. Tevens wordt voorgesteld dat de bepalingen in de wijzigingsverordening vanaf een jaar na inwerkingtreding dienen te worden toegepast. Het kabinet beschouwt dit, mede gelet op de te verwachten gevolgen van dit voorstel, als een redelijke termijn.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

#### *IORP II*

Voorgesteld wordt dat EIOPA vier jaar na inwerkingtreding een rapport stuurt naar de Commissie, het Europees Parlement en de Raad over de implementatie van deze richtlijn, met name met betrekking tot de mate waarin de richtlijn bijdraagt aan de integratie, efficiency en scale-up van arbeidsvoorwaardelijke pensioenstelsels en de ervaringen die zijn

opgedaan met de richtlijn, waaronder de impact op de omvang, cost efficiency en professionalisering van IORPS. Het kabinet kan zich hierin vinden.

#### *PEPP*

Voorgesteld wordt dat de Europese Commissie het functioneren van de verordening vijf jaar na inwerkingtreding zal evalueren. Daarna zal de verordening iedere vijf jaar worden geëvalueerd, na consultatie van EIOPA en andere Europese toezichthouders (ESA's). Het kabinet kan zich hierin vinden.

#### *e) Constitutionele toets*

Beide voorstellen zijn naar het oordeel van het kabinet in overeenstemming met de grondrechten en nemen de beginselen in acht die worden erkend in met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Met name relevant zijn het recht op bescherming van persoonlijke gegevens, bescherming van eigendom, de vrijheid van ondernemerschap en het gelijkheidsbeginsel tussen mannen en vrouwen. De voorstellen dragen bij aan de doelstellingen van artikel 38 van het Handvest, dat een hoge mate van consumentenbescherming voorschrijft in het beleid van de EU.

### **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Verschillende maatregelen zowel in het IORP II als het PEPP voorstel hebben gevolgen voor DNB en AFM. Het gaat zowel om nieuwe aspecten, bijvoorbeeld het toezicht op (de communicatie over) de kosten van fondsen door AFM als een aanpassing of intensivering van bestaand toezicht door DNB en AFM. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn afhankelijk van de uiteindelijke tekst van de richtlijn en de Verordening en de wijze waarop de richtlijn wordt uitgewerkt in de nationale wetgeving.

### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.