

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2549

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2018

Bij brief van 21 december 2017 deed de vaste commissie voor Financiën het verzoek om de ambtelijke instructies voor de raads werkgroep ten aanzien van het voorstel voor de Verordening Pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct (PEPP-verordening) alsook de verslagen van de ambtelijke werkgroepen op EU-niveau aan de Kamer toe te zenden. Bij deze geef ik u graag een reactie op dit verzoek.

Afweging ten aanzien van de informatieverstrekking

De Kamer heeft eerder blijk gegeven van bijzondere interesse in de PEPP-verordening. Op voordracht van de leden Lodders (VVD) en Omtzigt (CDA)¹ heeft de Kamer het kabinet verzocht zich uit te spreken tegen het raamwerk voor Europese persoonlijke pensioenproducten in de derde pijler. Deze kritische houding draagt Nederland uit in de onderhandelingen die nu gaande zijn in de Raad. Dat doet NL in de wetenschap dat de besluitvorming over de PEPP-verordening plaats heeft op basis van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Ik begrijp dan ook het verzoek om, naast de reguliere rapportages in de vorm van geannoteerde agenda's en verslagen van Raden, nadere informatie te ontvangen inzake het verloop van de onderhandelingen rond PEPP. Daarom bied ik u met deze brief een overzicht van alle belangrijke onderwerpen die in de Brusselse onderhandelingen de revue zijn gepasseerd en de essentie van de Nederlandse inbreng daarbij. Daarbij komen ook de vier hoofdpunten uit het BNC-fiche ter sprake:

1. het voorstel dient niet te raken aan de verplichtstelling in de tweede pijler;
2. het voorstel dient niet te raken aan de fiscaliteit;

¹ Kamerstuk 21 501–07, nr. 1435

3. Nederland staat kritisch tegenover een rol voor EIOPA als directe toezichthouder; en
4. Nederland spant zich in om de gedelegeerde handelingen in de verordening tot een minimum te beperken.

Omdat letterlijke verstrekking van dagelijkse ambtelijke instructies en verslagen geen onderdeel vormt van het reguliere verkeer tussen kabinet en het parlement, kan ik die stukken niet toesturen.² Met het in deze brief verstrekte overzicht van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen probeer ik op andere wijze zoveel mogelijk aan het verzoek van de Kamer tegemoet te komen, opdat u de stand van zaken van de onderhandelingen rondom PEPP kunt beoordelen.

Inhoudelijk overzicht Nederlandse inbreng

A. Algemeen

PEPP is een verordening tot productregulering van een Pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct in de derde pijler voor individueel pensioensparen. PEPP kan worden aangeboden door verzekeraars, banken, pensioenfondsen, beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen. Ook kan het product worden meegenomen wanneer de spaarder naar een andere lidstaat verhuist.

Nederland blijft kritisch ten aanzien van het PEPP-voorstel. Waar Nederland eerder uitdrukkelijk vraagtekens heeft geplaatst bij de analyse die ten grondslag ligt aan het voorstel, wordt de focus – nu het voorstel in meer detail wordt besproken – gelegd op de interactie met nationale competenties en bestaande sectorale wetgeving voor financiële instellingen en de principiële en praktische keuzes bij de inrichting van het product. Tevens vraagt Nederland nadrukkelijk aandacht voor de uitgangspunten dat Europese bevoegdheden alleen aan de orde kunnen zijn als nationaal niet adequaat in oplossingen kan worden voorzien en dat Europese bevoegdheden niet verder moeten strekken dan strikt noodzakelijk. Deze uitgangspunten spelen onder meer een rol in gesprekken over de inrichting van het toezichtmodel, de inrichting van het product en het al dan niet bieden van ruimte voor lagere regelgeving.

B. Nationale competenties en interactie met sectorale wetgeving financiële instellingen

Nederland heeft in de werkgroepen onderstreept dat nationale competenties, ondermeer op het gebied van sociale, belasting- en contractwetgeving, dienen te worden gerespecteerd en niet mogen worden doorkruist, ingeperkt of geharmoniseerd door bepalingen uit PEPP. Benadrukt is dat de discussie louter zou moeten gaan over de voorgestelde productregulering en dat bestaande sectorale wetgeving voor financiële instellingen als een gegeven moet worden beschouwd. Voorstellen tot aanvulling of wijziging van deze sectorale wetgeving voor financiële instellingen in relatie tot PEPP passen daar niet bij.

Nederland benadrukt telkenmale dat het PEPP-voorstel geen consequenties mag hebben voor vooral het systeem van verplichtstelling aan bedrijfstakpensioenfondsen in de tweede pijler. Dit houdt volgens Nederland in dat het voorstel ruimte moet laten voor het handhaven van de huidige vormgeving van dit systeem, zowel voor als na de door het kabinet beoogde vernieuwing van het pensioenstelsel. Evenmin passen in het PEPP-voorstel verwijzingen naar een rol voor de werkgever. Pensioenproducten in de derde pijler vervullen in elke lidstaat een andere functie,

² Kamerstuk 34 023, nr. 9.

doordat de inrichting van nationale pensioensystemen wezenlijk van elkaar verschilt. Nederland heeft uitgedragen dat het PEPP-voorstel daarom niet dwingend moet zijn ten aanzien van bijvoorbeeld keuzes voor een bepaalde uitkeringsvorm of een rendementsgarantie. Ook wordt telkens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het fiscale prerogatief van de lidstaten en de consequenties daarvan voor het PEPP-ontwerp. Er is bijvoorbeeld ingebracht dat standaardisatie van PEPP zijn beperkingen kent, gezien de constatering in de impactstudie van de Commissie dat het kunnen profiteren van fiscale stimulansen voor pensioenopbouw belangrijk is voor het succes van PEPP, waarbij lidstaten in dat verband verschillende voorwaarden hanteren en niet door dit voorstel verplicht willen worden om deze stimulansen aan te passen. Ten aanzien van andere financiële instellingen dan pensioenuitvoerders in de tweede pijler dient bestaande sectorale regelgeving als een gegeven te worden genomen en dient verderstreckende harmonisatie ten behoeve van PEPP te worden vermeden.

Nederland heeft onder meer vraagtekens gezet bij de uitvoerbaarheid van PEPP die voorzien in een rendementsgarantie door beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen en kredietinstellingen en bij een voorstel om beheerders van alternatieve investeringsinstellingen eveneens de mogelijkheid te geven om een PEPP te voeren. Het Europees paspoort van deze beheerders staat het direct aanbieden van hun diensten aan consumenten niet toe, behoudens waar het zogenoemde Europese langetermijninvesteringsfondsen (ELTIF)³ betreft.

Het PEPP-voorstel regelt tevens welke entiteiten als distributeur van PEPP mogen optreden en hoe zij zich dan dienen te gedragen. Aangesloten wordt bij bestaande Europese wet- en regelgeving voor distributeurs van verzekerings- en beleggingsproducten. Voor de instellingen waar geen Europees distributiekader voor beschikbaar is, stelt het PEPP-voorstel aanvullende distributievoorzieningen. Nederland heeft ingebracht dat moet worden uitgegaan van bestaande sectorale regelgeving voor financiële instellingen, in casu de richtlijnen verzekeringsdistributie⁴ en markten in financiële instrumenten⁵. Het introduceren van een additioneel distributieregime voor financiële instellingen waar dergelijke regels niet gelden zou tot verderstreckende harmonisatie van sectorale regelgeving leiden met een veel bredere impact dan PEPP. Dat vereist een wezenlijk andere discussie.

C. Keuzes bij de inrichting van het product

1. Regulering opbouwfase en uitkeringsfase

Het PEPP-voorstel laat lidstaten beperkte ruimte om nadere eisen te stellen aan de opbouw- of uitkeringsfase in een PEPP. In het voorstel wordt expliciet benoemd welke keuzes lidstaten uit sociale overwegingen nog wél kunnen maken, zoals het beperken van de opnamemogelijkheden tot het moment van pensioneren. Nederland heeft, in lijn met het BNC-fiche, steeds benadrukt dat Europese productregulering geen inbreuk mag maken op nationale competenties, zoals voor sociale, fiscale en civiele wet- en regelgeving en dat lidstaten daarom vrij moeten zijn in het stellen van eisen aan zowel de accumulatie- als decumulatiefase. Voorts

³ Verordening (EU) 2015/760 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen.

⁴ Richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie.

⁵ Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU.

heeft Nederland aangegeven dat productregulering voor de accumulatie- en decumulatiefase in PEPP niet kan voorgaan op eventuele nationale fiscale bepalingen, daar dit in nationale competenties zou treden.

2. Pan-Europees

Het PEPP-voorstel vereist dat aanbieders voor alle landen van de Unie een compartiment ontwikkelen, teneinde een waarlijk Pan-Europees Pensioenproduct te introduceren. Nederland heeft zich, in lijn met het BNC-fiche, uitgesproken tegen deze verplichting, omdat dit het aantal aanbieders drastisch zou inperken en niet in het belang van de gemiddelde consument is. Wel heeft Nederland opgemerkt dat consumenten de mogelijkheid moeten hebben om over te stappen van aanbieder, mocht geen compartiment beschikbaar zijn.

3. Advies

Het PEPP-voorstel biedt, op uitdrukkelijk verzoek van consumentenorganisaties, de mogelijkheid om zonder advies een product aan te kunnen schaffen. Een PEPP moet dan aan een aantal voorwaarden voldoen. Ook wordt voorgeschreven hoe in dat geval toch moet worden getoetst of de consument het juiste product krijgt aangeboden. Nederland is voorstander van deze mogelijkheid en heeft dit tijdens de werkgroepen onderstreept. Hierbij is aangegeven dat het aanbieden wel zorgvuldig dient te gebeuren met oog voor het belang van de consument.

4. Informatie

Het PEPP-voorstel bevat bepalingen over de verstrekking van informatie bij het aanbieden van het product en vereisten voor de verstrekking van informatie gedurende de looptijd van het product. Deze vereisten zijn afzonderlijk opgenomen en voorzien in zowel een *key information document* en een *pension benefit statement*. Hiervoor wordt aangesloten bij de relevante bepalingen in respectievelijk de PRIIPS-verordening⁶ en de IORP-II-richtlijn.⁷ Nederland zet in op nationale vergelijkbaarheid van informatie, zodat een consument een heldere vergelijking van eerste, tweede en derde pijler inclusief PEPP kan maken.

D. Toezicht en gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het PEPP-voorstel introduceert een directe rol voor de Europese Verzekerings- en Pensioenautoriteit (EIOPA) door haar de autoriserende bevoegdheid voor een PEPP-product te geven. Hierbij dient EIOPA op basis van de gestelde eisen in het PEPP-voorstel te toetsen of het product voldoet (en blijft voldoen) aan de gestelde eisen. De Europese Commissie heeft in haar voorstel aangegeven dat centrale autorisatie zorgt voor vertrouwen in het label «PEPP» en tot toezichtconvergentie leidt. Het doorlopend toezicht op de aanbieder blijft de verantwoordelijkheid van de nationale competente autoriteiten. Nederland heeft zich, in lijn met het BNC-fiche, duidelijk uitgesproken tegen een directe rol voor EIOPA in de autorisatie van een PEPP. Door hun kennis van zowel de aanbieder, het soort product en eventuele specifieke nationale vereisten is het uitgangspunt dat het toezicht op activiteiten die zien op producten die

⁶ 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).

⁷ 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 (IORPs).

direct aan consumenten worden aangeboden bij de nationale competente autoriteiten ligt. Bovendien heeft Nederland aangegeven dat beslissingen over de rol van EIOPA genomen dienen te worden in het licht van de lopende herziening van het Europees Stelsel van Financieel Toezichthouders.

Het PEPP-voorstel omvat vijf gedelegeerde handelingen, die de Europese Commissie de mogelijkheid geven om nadere regels op te stellen. Nederland heeft gepleit voor het verwijderen van de gedelegeerde handelingen.

E. Conclusie

Het voorgaande overzicht biedt inzicht in de posities die Nederland heeft ingenomen in de afgelopen Raadswerkgroepen. Voorop blijft staan dat het PEPP-voorstel geen invloed op het functioneren van het bestaande Nederlandse stelsel van verplichtstelling in de tweede pijler moet hebben en dat de nationale competenties van lidstaten voor ondermeer contractrecht, fiscaal recht en sociaal recht dienen te worden gerespecteerd. Zoals aangegeven zal Nederland zich blijven inzetten om de hoofdpunten uit het BNC-fiche in de werkgroepen van de Raad over het PEPP-voorstel naar voren te brengen, ook aangaande toezicht en gedelegeerde handelingen. Het uiteindelijke oordeel over de verordening als geheel blijft natuurlijk aan uw Kamer.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra