

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie

BZ2624081

Bijlage(n)

3

Datum 16 januari 2026

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Geachte voorzitter,

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

Fiche 1: Europees Aanvullend Pensioenpakket (IORP II , PEPP).

Fiche 2: Herziening verordening 904/2010 betreffende toegang EOM en OLAF tot btw-informatie op het niveau van de Unie.

Fiche 3: Verordening Europese *Business Wallet*.

De minister van Buitenlandse Zaken,

D.M. van Weel

Fiche 1: Europees Aanvullend Pensioenpakket (IORP II , PEPP)

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 langetermijncapitaal 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
- IORP: 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

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

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.¹ 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 vergunningtraject hoeven te doorlopen. Ook wordt voorgeschreven dat IORPs meerdere pensioenregelingen moeten kunnen uitvoeren.

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

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.² 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 voorgeschreven 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 pensioendeelnemers 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.

² https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-review-iorp-ii-directive_en

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 pensioentrackingsysteem 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*³ 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 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)⁴ 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.

³ 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.

⁴ 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.

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 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*⁵ zonder aanvullende 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

⁵ 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 risicoprofiel naarmate de pensioenleeftijd dichterbij komt.

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 deel 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 pensioendashboards 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 IORPII 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 pensioendienstverlening 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 subsidiariteitsvraag 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 ontwikkeling 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 mededeling

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 raadswerkgroepen 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 handavingsinstrumentarium 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^e 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.

Fiche 2: herziening verordening 904/2010 betreffende toegang EOM en OLAF tot btw-informatie op het niveau van de Unie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van de raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de toegang van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) tot gegevens over de belasting over de toegevoegde waarde op het niveau van de Unie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 november 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 685

d) EUR-lex

eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0685

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Eenparigheid

j) Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel wijzigt Verordening (EU) nr. 904/2010 door het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) toegang te geven tot btw-informatie aangaande intracommunautaire handel tussen ondernemers, grensoverschrijdende betalingen en van btw vrijgestelde invoer die tussen lidstaten op Unieniveau wordt uitgewisseld.

Dit heeft tot doel de doeltreffendheid en snelheid van opsporing en vervolging van grensoverschrijdende btw-fraude te vergroten.

De gederfde btw-inkomsten in de EU als gevolg van intracommunautaire ploffraude (MTIC – ‘missing trader intra-community’ fraude) wordt tussen 2010 en 2023 door de Europese Commissie (Commissie) geraamd op een bedrag tussen de 12,5 en 32,8 miljard EUR per jaar.¹ In 2023 spoorde Eurofisc frauduleuze MTIC-transacties op voor een bedrag van 12,7 miljard EUR, wat ongeveer 2,5 miljard EUR aan gederfde btw-inkomsten betreft. Door het grote verschil tussen het bedrag dat Eurofisc op heeft gespoord en de inschatting van de totale gederfde btw-inkomsten, lijkt het erop dat de actoren die betrokken zijn bij de bestrijding van btw-fraude op EU-niveau doeltreffender kunnen handelen.

Het EOM is bevoegd voor het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten betreffende grensoverschrijdende btw-fraude met een totale schade van tenminste 10 miljoen euro aan btw. Het EOM heeft hiervoor toegang tot informatie die is opgeslagen in databanken van rechtshandavingsinstanties en registers van andere nationale overheidsinstanties onder dezelfde voorwaarden als die welke krachtens het nationale recht van toepassing zijn, en databanken en registers van instellingen, organen en instanties van de EU. Verordening (EU) nr. 904/2010 bevat geen uitdrukkelijke verwijzing naar het EOM. Hierdoor heeft het EOM momenteel alleen via de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toegang tot de informatie uit de IT-systemen zoals gedefinieerd in verordening (EU) nr. 904/2010. Deze werkwijze kan ertoe leiden dat het EOM niet in staat is onderzoeken met de vereiste snelheid en doeltreffendheid uit te voeren.

OLAF is bevoegd voor bestrijding van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad. Dit kan volgens het Hof van Justitie ook betrekking hebben op de afdracht eigen middelen, zijnde een uniform percentage van de btw-grondslag van een lidstaat.² OLAF heeft voor deze bevoegdheid krachtens de OLAF-Verordening³ toegang tot alle relevante informatie van de lidstaten afzonderlijk. OLAF heeft geen toegang tot de IT-systemen zoals gedefinieerd in de Verordening (EU) nr. 904/2010. De Eurofisc-werkterreincoördinatoren kunnen OLAF wel relevante inlichtingen uit het Eurofisc-netwerk verstrekken overeenkomstig de voorwaarden van Verordening (EU) nr. 904/2010.

Het voorstel verplicht Eurofisc-werkterreincoördinatoren om elke aanwijzing van een vermoeden van fraude op basis van de tussen de lidstaten uitgewisselde informatie over grensoverschrijdende btw-fraude uit eigen beweging aan het EOM en OLAF te melden. Ook moeten Eurofisc-werkterreincoördinatoren op verzoek alle informatie verstrekken aan het EOM en OLAF die respectievelijk relevant is tijdens de onderzoeken van het EOM naar btw-fraude of binnen het mandaat van OLAF, tenzij dit door het nationale recht wordt verhinderd of de informatie afkomstig is van Europol.

¹ [VAT Gap - Taxation and Customs Union - European Commission](#).

² Zaak C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555.

³ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.

Daarnaast moeten lidstaten het EOM en OLAF gecentraliseerde toegang verlenen tot btw-relevante informatie via de EU IT-systemen voor gerichte zoekopdrachten. Het betreft informatie over a) btw-identificatienummers en intracommunautaire transacties uit het *VAT Information Exchange System* (VIES), b) relevante inlichtingen over van btw vrijgestelde invoer, met betrekking tot invoer onder de invoerregeling en douaneregeling 42/63 uit het Surveillance-systeem, en c) betalingsinlichtingen uit het CESOP. De toegang wordt verleend aan specifieke medewerkers van het EOM en OLAF die beschikken over een persoonlijke gebruikersidentificatie. Deze medewerkers krijgen alleen toegang onder toezicht van Eurofisc-verbindingsambtenaren. Dit zijn nationale fraudespecialisten. De toegang heeft betrekking op specifieke informatie en omvat niet de toegang tot de risico-indicatoren en processen die door de Eurofisc-verbindingsambtenaren worden toegepast. De toegang is beperkt tot gerichte zoekopdrachten op basis van specifieke gegevenscategorieën. De invulling van deze gerichte zoekopdrachten wordt tezamen met andere technische en praktische aspecten (zoals toegangsbeheer, beveiliging, logregistratie, categorisering van gegevens) verder uitgewerkt in een uitvoeringshandeling van de Commissie.

b) Impact assessment Commissie

Voor dit voorstel ontbreekt een impact assessment. Volgens de Commissie is geen effectbeoordeling uitgevoerd om te zorgen voor samenhang tussen de EOM-verordening⁴, de OLAF-verordening en Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad. Het kabinet betreurt dit en hecht er waarde aan dat voorstellen gepaard gaan met een degelijke impact assessment. Dit mag ook verwacht worden op grond van de 'Agenda voor betere regelgeving' van de Commissie.⁵ Het voorstel geeft onder de kop 'Effectbeoordeling' aan dat het ontbreken van coördinatie op EU-niveau wat betreft aan btw-fraude gerelateerde informatie-uitwisseling leidt tot versnipperde informatie, wat een beperkt beeld geeft van de bredere EU-fraude. Het voorstel moet hier verandering in brengen. Het EOM en OLAF toegang geven tot de informatie uit het VIES en Eurofisc-netwerk is volgens de effectbeoordeling van essentieel belang om respectievelijk strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren en btw-fraudenetwerken doeltreffend te ontmantelen, en om doeltreffende btw-samenwerking te versterken. Wijziging van de Verordening (EU) nr. 904/2010 is volgens de effectbeoordeling het enige haalbare beleid om het EOM en OLAF toegang te geven tot btw-informatie op EU-niveau. Volgens de effectbeoordeling zijn de gevolgen voor de begroting verwaarloosbaar, aangezien toegang zou worden verleend via de bestaande IT-infrastructuur. Er zijn geen gevolgen voor burgers of bedrijven.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van maatregelen die btw-fraude effectief en gericht bestrijden, mits dit niet leidt tot onnodige stijging van administratieve- en uitvoeringlasten voor het bedrijfsleven en de nationale instanties. Ook erkent het kabinet het belang van Europese samenwerking om fraude effectiever te kunnen bestrijden en de rol die het EOM en OLAF daarbij kunnen vervullen.

⁴ Verordening (EU) nr. 2017/1939.

⁵ Kamerstukken 2023-24, 21501, nr. 30-621.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel, omdat het zich richt op het verbeteren van de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude. Het kabinet is van mening dat het EOM en OLAF hun werk naar behoren moeten kunnen uitvoeren. Het kabinet vraagt zich wel af of de maatregelen uit het voorstel het gewenste effect hebben en niet verder gaan dan nodig. Vandaar dat het kabinet meent dat er een aantal aandachtspunten zijn.

Het kabinet heeft begrip voor de wens van het EOM en OLAF dat Eurofisc-werkterreincoördinatoren op verzoek van het EOM en OLAF of uit eigen beweging informatie uitwisselen over mogelijke grensoverschrijdende btw-fraude. De uitwisseling van deze informatie vindt nu ook al plaats tussen het EOM en OLAF en de nationale autoriteiten (onder meer via Eurofisc-verbindingsambtenaren) waar het past binnen het mandaat van het EOM en OLAF. In de praktijk hebben de Nederlandse Eurofisc-verbindingsambtenaren voornamelijk contact met het EOM. Dat contact verloopt soepel. Er is sprake van actieve en snelle samenwerking om intracommunautaire btw-fraude op te sporen en te vervolgen. Bij de informatie-uitwisseling met het EOM kijken lidstaten welke informatie geschikt is om te delen. Niet ieder op zichzelf staand signaal geeft aanleiding tot het starten van een onderzoek door de Nederlandse autoriteiten of het delen van informatie met het EOM. De risicoanalyses van Eurofisc-verbindingsambtenaren zijn in beginsel gericht op het detecteren van signalen die mogelijk duiden op fraude. Indien er op basis van de analyse reeds sprake is van een redelijk vermoeden van btw-fraude beoordelen ze of hier opvolging aan moet worden gegeven. Veelal geven signalen echter nog onvoldoende aanleiding tot een redelijk vermoeden en wordt het signaal – na analyse – uitgezet bij de Belastingdienst. Volgens het voorstel moet iedere aanwijzing van een vermoeden van btw-fraude uit het Eurofisc-netwerk uit eigen beweging met het EOM en OLAF worden gedeeld door Eurofisc-werkterreincoördinatoren. Daarnaast moeten de Eurofisc-werkterreincoördinatoren op verzoek van het EOM en OLAF alle op grond van Verordening (EU) 904/2010 verstrekte of verzamelde informatie van de lidstaten over grensoverschrijdende btw-fraude delen. Dit kan ervoor zorgen dat Eurofisc-werkterreincoördinatoren al in een vroeg stadium informatie moeten delen.

Het kabinet vraagt zich af of de verplichting om gevoelig informatie over belastingplichtigen uit eigen beweging of op verzoek te delen niet te ruim is voor het naar behoren uitvoeren van de taken van het EOM en OLAF. Het kabinet zal daarom vragen om verduidelijking van de informatie die door Eurofisc-werkterreincoördinatoren met het EOM en OLAF gedeeld moeten worden. In dat kader maakt het kabinet een onderscheid tussen het uit eigen beweging en op verzoek delen van informatie over belastingplichtigen. Het uit eigen beweging delen van informatie ziet op 'iedere aanwijzing van een vermoeden'. Het is niet duidelijk wat deze term precies inhoudt, maar het lijkt verder te gaan dan het 'redelijke vermoeden'⁶ dat de Belastingdienst nu gebruikt om te bepalen of er sprake is van een strafbaar feit ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen. Een uniforme uitleg van een 'aanwijzing van een vermoeden' kan voorkomen dat signalen verkeerd worden geïnterpreteerd. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat er geen

⁶ Artikel 27 Wetboek van Strafrecht.

overbodige informatie, informatie in een te vroeg stadium met het EOM en OLAF of buiten de sfeer van hun mandaat gedeeld wordt. De voorkeur van het kabinet gaat daarom uit naar het alleen op verzoek delen van informatie met het EOM en OLAF. Daarbij onderstreept het kabinet het belang van de beginselen van dataminimalisatie, opslagbeperking en doelbinding uit artikel 5 van Verordening (EU) nr. 679/2016. Ook zal het kabinet vragen naar de samenloop van de werkzaamheden van de nationale autoriteiten en het EOM en OLAF. Het kabinet zet erop in dat de Nederlandse autoriteiten in staat blijven om hun werkzaamheden met betrekking tot de opsporing van btw-fraude zoveel mogelijk naar behoren kunnen blijven uitoefenen, zeker buiten de gevallen waarin het EOM een strafrechtelijk onderzoek is gestart.

Tot slot zal het kabinet om meer duidelijkheid vragen over de rol van de Eurofisc-werkterreincoördinatoren die de informatie uit eigen beweging of op verzoek met het EOM en OLAF moeten uitwisselen. Eurofisc is een netwerk van Eurofisc-verbindingsambtenaren van alle lidstaten. Binnen het netwerk worden signalen uitgewisseld om elkaar te waarschuwen over mogelijke btw-fraude. Binnen dit netwerk zijn werkterreinen gevormd die zich richten op een specifiek aandachtsgebied. De deelnemers van een werkterrein kiezen uit hun midden een werkterreincoördinator. Deze coördinator heeft geen bevoegdheid om zonder instemming van de deelnemers te handelen. De Eurofisc-werkterreincoördinator zal de deling van informatie met het EOM en OLAF eerst met de in de werkterrein deelnemende lidstaten moeten afstemmen. Het kabinet is benieuwd hoe dit in de praktijk zal werken, met name ten aanzien van de snelheid, efficiëntie en impact op de uitvoeringsgevolgen voor de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren.

Het kabinet realiseert zich dat het EOM en OLAF hun werkzaamheden, specifiek het onderzoeken van strafbare feiten zoals gedefinieerd in artikel 22 en 25 van de EOM-verordening en het openen en uitvoeren van onderzoeken in overeenstemming met de taken van OLAF, mogelijk beter kunnen uitvoeren wanneer zij gecentraliseerde toegang krijgen tot bepaalde Europese databanken en registers met btw-relevante informatie. Wel spelen hier veel van dezelfde zorgen als bij de informatie-uitwisseling door Eurofisc-werkterreincoördinatoren met het EOM en OLAF. Het is onduidelijk hoe beperkt de gerichte zoekopdrachten op basis van specifieke gegevenscategorieën zijn, wie er precies toegang krijgen en hoe het toezicht door nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren zal plaatsvinden. Gezien het feit dat in de Europese databanken en registers een grote hoeveelheid gevoelige informatie van belastingplichtigen zit, waarvan het overgrote deel bonafide is, moet hier voorzichtig mee worden omgegaan. Het kabinet zal zich inzetten voor toegang die niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om de werkzaamheden van het EOM en OLAF naar behoren uit te voeren. Daarbij heeft het kabinet oog voor de dataveiligheid. Daarnaast moeten de uitvoeringslasten voor de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren die toezicht houden behapbaar zijn, zodat de nationale fraudebestrijding hier niet onnodig onder lijdt. Indien nodig zal het kabinet pleiten voor verduidelijking in de Verordening (EU) 904/2010 zelf, in plaats van nadere uitwerking in de voorgestelde uitvoeringshandeling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten en het Europees Parlement (EP) staan naar verwachting over het algemeen positief tegenover maatregelen die het mogelijk maken om btw-fraude beter te kunnen bestrijden. Drie lidstaten nemen momenteel niet deel aan het EOM. Het is niet duidelijk hoe deze lidstaten kijken naar de nieuwe bevoegdheden van en intensievere samenwerking met het EOM, aangezien deze nieuwe bevoegdheden ook op hen van invloed zullen zijn.

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. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 113 VWEU. Artikel 113 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het opstellen van bepalingen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake omzetbelasting, accijnzen en andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. 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 op grond van 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). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de toegang van het EOM en OLAF tot gegevens over de btw die op EU-niveau worden uitgewisseld, te verduidelijken. Daartoe beoogt het voorstel samenhang te brengen tussen Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (EU) nr. 904/2010. Het achterliggende doel hiervan is de bestrijding van fraude, corruptie en enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de btw-fraude kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt en is een EU-aanpak nodig. Door het wijzigen van de Verordening (EU) nr. 904/2010 krijgen het EOM en OLAF meer effectieve mogelijkheden om binnen hun bevoegdheden op te treden tegen grensoverschrijdende btw-fraude. 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-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekeningen en aandachtspunten. De verordening heeft tot doel de toegang van het EOM en OLAF tot gegevens over de btw die op EU-niveau worden uitgewisseld, te verduidelijken. Daartoe beoogt het voorstel samenhang te brengen tussen Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (EU) nr. 904/2010. Het beschreven probleem is de ervaring dat bilaterale informatie-uitwisseling tussen de nationale autoriteiten en OLAF en EOM traag en inefficiënt verloopt en daarmee kan het achterliggende doel, de bestrijding van fraude, corruptie en enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, minder goed worden bereikt. Het voorgestelde optreden kan geschikt zijn om deze doelstelling te bereiken, omdat door de wijziging van Verordening (EU) 904/2010 het EOM en OLAF toegang krijgen tot bepaalde btw-informatie die tussen lidstaten op EU niveau wordt uitgewisseld.

Het kabinet plaatst twee kanttekeningen bij het voorstel. Het kabinet merkt op dat het voorstel mogelijk verder gaat dan nodig is. Allereerst is het nog niet precies duidelijk welke informatie Eurofisc-werkterreïncoördinatoren uit eigen beweging of op verzoek met het EOM en OLAF moeten delen. Er staat in het voorstel dat het bij het uit eigen beweging delen van informatie gaat om 'elke aanwijzing van een vermoeden'. De term 'aanwijzing' zou zeer breed geïnterpreteerd kunnen worden waardoor mogelijk onnodig veel informatie wordt uitgewisseld. Het kabinet meent dat als voorwaarde voor toegang duidelijke aansluiting bij de bevoegdheid van het EOM en OLAF moet gelden. Daarnaast is nog niet duidelijk hoe de gerichte zoekopdrachten op basis van specifieke gegevenscategorieën in de Europese databanken en registers eruitzien. Ook hier zal een te brede interpretatie ervoor kunnen zorgen dat er onnodig veel informatie wordt uitgewisseld. Gezien het feit dat het gaat om gevoelige informatie van belastingplichtigen, die voor het overgrote deel bonafide zijn, dient hier voorzichtig mee te worden omgegaan. Ingeval de informatie-uitwisseling verder zou gaan dan een strikte uitlegging van de bevoegdheid van het EOM en OLAF staat het voorstel mogelijk op gespannen voet met diverse grondrechten, zoals gewaarborgd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het betreft onder meer de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (artikel 7) en de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8). Pas wanneer er meer duidelijkheid is gegeven over deze elementen kan een volledig oordeel worden gegeven over de proportionaliteit.

Een aandachtspunt ziet bovendien op het ontbreken van een onderbouwing, conform artikel 52 van het Handvest, waarom de voorgestelde maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn ten aanzien van de geschetste probleemstelling en doelstellingen. Het kabinet constateert dat de Commissie in haar voorstel geen alternatieven heeft overwogen, zoals het verbeteren van bestaande samenwerkingsprocedures tussen de lidstaten, Eurofisc, het EOM en OLAF. Hier wrekt zich ook het ontbreken van een impact assessment.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht onder het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) 3,8 miljoen euro aan uitvoeringskosten, te financieren binnen EU-programma Fiscalis. Deze uitgaven worden gefinancierd binnen een bestaand budget. Volgens het voorstel zijn er geen financiële gevolgen voor de ontvangsten.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet kan op dit moment de financiële consequenties voor Nederland niet volledig inschatten, aangezien de reikwijdte van het voorstel en daarmee de impact op Nederlandse autoriteiten nog onvoldoende in kaart zijn gebracht. Daarbij merkt het kabinet op dat reeds is vastgesteld dat de voorgestelde uitbreiding van de effectieve mogelijkheden tot uitoefening door het EOM en OLAF van hun bevoegdheden een aanvullende personele en operationele inzet van Nederlandse instanties kan vereisen, met name ten aanzien van het toezicht op de gegevensstromen en de begeleiding en ondersteuning bij zoekopdrachten in Europese databanken en registers. Als die benodigde capaciteit niet wordt gerealiseerd, kan dit de binnenlandse prioritering bij de Nederlandse autoriteiten beïnvloeden, tenzij aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de aanpak van Nederlandse btw-fraudebestrijding en opbrengsten die daaruit volgen. Ook de potentiële opbrengsten ingeval er als gevolg van het voorstel sprake is van een verbetering van de EU-brede btw-fraudebestrijding zijn moeilijk in te schatten. Indien het EOM via vervolging en veroordeling van btw-fraude misgelopen btw-opbrengsten achterhaalt, kunnen deze btw-opbrengsten bijvoorbeeld ook terugstromen naar lidstaten wanneer die daar aanvankelijk recht op hadden.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

In de basis zijn er geen financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger. Het voorstel beperkt zich immers tot extra informatie-uitwisseling tussen Europese en nationale instanties. Voor het voorstel is geen impact assessment gemaakt waardoor de financiële consequenties voor regeldruk voor het bedrijfsleven en burger niet in kaart zijn gebracht.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het achterliggende doel van het voorstel is de bestrijding van btw-fraude, corruptie en enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Dit zal

bijdragen aan het bewerkstelligen van een financieel sterkere EU en betrouwbaardere handelspartner.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel betreft de wijziging van een verordening en hoeft niet in nationale wetgeving geïmplementeerd te worden.

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

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 1 punt 5). Dit betreft de bevoegdheid om technische en praktische aspecten (zoals invulling gerichte zoekopdrachten, toegangsbeheer, beveiliging, logregistratie, categorisering van gegevens) van de gecentraliseerde toegang tot bepaalde EU IT-systemen vast te stellen. Het toekennen van deze bevoegdheden is, onder voorbehoud van twee aspecten, wel mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wel wenselijk, omdat de uitvoeringshandeling dient om de Commissie flexibiliteit te geven. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd en op deze manier btw-fraude EU breed op dezelfde manier wordt aangepakt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat uitvoeringshandelingen die zien op belastingheffing conform artikel 2, lid 2, sub b, onder v, van verordening 182/2011 met name via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld.

Het kabinet plaatst een voorbehoud bij het in de uitvoeringshandeling opnemen van de praktische regelingen voor het toezicht door de Eurofisc-verbindingsambtenaren en de lijst van gegevenscategorieën waarmee de gerichte zoekopdrachten kunnen worden uitgevoerd, omdat het essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het betreft respectievelijk de werkwijze die Eurofisc-verbindingsambtenaren moeten volgen en gevoelige informatie over belastingplichtigen. De verordening moet zelf duidelijk maken hoe het toezicht door de Eurofisc-verbindingsambtenaren moet worden ingevuld, zodat een goed oordeel kan worden gegeven over de werklast en haalbaarheid daarvan. Daarnaast moeten de gegevenscategorieën waarmee de gerichte zoekopdrachten kunnen worden uitgevoerd kenbaar zijn, zodat duidelijk is dat deze niet niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.

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

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Artikel 1, punten 1), 2), 4) en 5) en is van toepassing met

ingang van 1 september 2026. Artikel 1, punt 3), is van toepassing met ingang van 1 juli 2030. Deze data zijn volgens het kabinet haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel tot wijziging van de verordening. De voorgestelde wijzigingen worden gemonitord onder de evaluatiebepaling die al in de verordening staat.

e) Constitutionele toets

De Commissie erkent in haar voorstel expliciet dat de verwerking van btw-informatie door het EOM en OLAF valt onder het toepassingsbereik van de AVG en dat moet worden voldaan aan de beginselen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het voorstel worden waarborgen uit de EOM-verordening en de OLAF-verordening uitdrukkelijk genoemd, waaronder onafhankelijk toezicht door de EDPS, beperking van toegang tot geautoriseerd personeel en de verplichting om uitsluitend gerichte zoekopdrachten uit te voeren. Tevens wordt aangegeven dat toegang tot btw-informatie noodzakelijk en evenredig is in het licht van het algemeen Europees belang, te weten een doeltreffende bestrijding van btw-fraude op EU-niveau.

Het kabinet onderschrijft het belang van de bescherming van grondrechten en waardeert dat de Commissie hieraan eveneens aandacht schenkt. Niettemin plaatst het kabinet kanttekeningen bij het voorstel, gezien het feit dat de regeling voorziet in een grootschalige beschikbaarstelling van gevoelige gegevens van belastingplichtigen. Het kabinet vindt het zorgelijk dat de Commissie heeft nagelaten om mogelijke alternatieven voor deze maatregel te overwegen. Een degelijke impact assessment en expliciete analyse van alternatieve scenario's — zoals het verbeteren van bestaande samenwerkingsprocedures tussen nationale autoriteiten, Eurofisc, het EOM en OLAF — ontbreekt. Conform de vereisten uit het Handvest (artikel 52), zou gemotiveerd moeten worden waarom het gekozen instrument noodzakelijk is en waarom minder vergaande alternatieven niet volstaan. Daarnaast is de invulling van de waarborgen, zoals de exacte afbakening van toegang en het toezicht op de gegevensverwerking, nog niet concreet uitgewerkt. Het kabinet zal daarom de Commissie aandringen te motiveren waarom de gekozen route inderdaad de meest passende en evenredige is.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering van het voorstel komt in Nederland te liggen bij de Belastingdienst, specifiek bij de Nederlandse Eurofisc-verbindingsambtenaren. Het volledig in kaart brengen van de administratieve- en uitvoeringsgevolgen is nu niet mogelijk, omdat dit afhankelijk zal zijn van de precieze invulling van bepaalde aspecten van het voorstel. De Eurofisc-verbindingsambtenaren moeten toezicht houden op de gegevensstromen en zoekopdrachten in Europese databanken en registers door het EOM en OLAF. Het is niet bekend hoe vaak deze zoekopdrachten zullen

plaatsvinden en hoe lang deze duren. In principe leidt iedere vorm van toezicht tot extra werkzaamheden.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving van het voorstel ziet op dezelfde aspecten als hierboven beschreven onder de Uitvoerbaarheid. Het volledig in kaart brengen van de gevolgen is nu niet mogelijk, omdat dit afhankelijk zal zijn van de precieze invulling van bepaalde aspecten van het voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

Fiche 3: Verordening Europese Business Wallet

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van Europese portemonnees voor ondernemingen.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

19 november 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 838

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0838>

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

{SWD(2025) 837 final}

f) Behandelingstraject Raad

Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 19 november jl. heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd ter introductie van Europese *Business Wallets* (EBW-verordening) als onderdeel van het *Digital Package*. Dit voorstel beoogt een geharmoniseerd, grensoverschrijdend digitaal stelsel te creëren waarmee organisaties, bedrijven en overheden elkaar kunnen identificeren, authenticeren en onderling veilig gegevens en documenten kunnen uitwisselen. Het *Digital Package* van de Commissie is bedoeld om EU-

bedrijven te helpen innoveren, opschalen en besparen op administratieve kosten, en bestaat naast dit voorstel uit de Digitale Omnibus, de omnibus AI en de Strategie voor de data-unie waarvoor zelfstandige BNC-fiches met de Kamer zijn gedeeld.¹ Het hoofddoel van de voorgestelde verordening is structurele lastenverlichting door interne-marktbelemmeringen weg te nemen en het realiseren van snellere administratieve processen in zowel B2B (*business-to-business*) als B2G (*business-to-government*) relaties. Het voorstel bouwt grotendeels voort op de technische en juridische infrastructuur van de recent herziene eIDAS-verordening, waarin onder meer *European Digital Identity (EUDI) wallets* voor natuurlijke personen en nieuwe vertrouwensdiensten werden geïntroduceerd.²

De Commissie schetst het huidige gefragmenteerde digitale landschap waarin bedrijven – met name in grensoverschrijdende – activiteiten bij het voldoen aan hun administratieve of rapportageverplichtingen vaak opnieuw (dezelfde) gegevens moeten aanleveren met papieren of digitale documenten via niet-interoperabele digitale kanalen. Dit veroorzaakt voor het bedrijfsleven, vooral het MKB, hoge nalevingskosten. De *European Business Wallet* (hierna: EBW) wordt door de Commissie gezien als kerninstrument om bij te dragen aan het behalen van die doelstellingen voor administratieve lastenverlichting uit de Strategische Agenda 2024-2029³ en het EU-kompas voor concurrentievermogen.⁴ Het voorstel sluit verder aan bij de Draghi⁵ en Letta⁶ rapporten en de horizontale interne-marktstrategie, waarin is geconstateerd dat administratieve lasten en fragmentatie binnen de interne markt de schaalbaarheid van Europese bedrijven en het Europese concurrentievermogen afremmen, met onder meer afhankelijkheid van risicovollere aanbieders als gevolg, bijvoorbeeld op het gebied van digitale infrastructuur, AI en cloud- en datadiensten. Het voorstel schetst ook synergiën met andere initiatieven zoals de *Single Digital Gateway*, het *Digital Product Passport* en de *Interoperable Europe Act (2024/903)*.

Een EBW is een digitale oplossing waarmee de eigenaar van een EBW (een bedrijf, organisatie of publieke instantie) veilig bedrijfsgegevens en andere informatie kan opslaan, beheren en delen. Zo kunnen bijvoorbeeld elektronische attesteringen van attributen (een digitaal bewijs van bijvoorbeeld een vergunning) gedeeld worden, machtigingen worden uitgegeven en via elektronische aangetekende bezorgdiensten berichten en data veilig en betrouwbaar worden verstuurd en ontvangen. In feite is een EBW een combinatie van een digitale kluis voor organisaties met een *software as a service* (SaaS) functie, waarbinnen zij veilig informatie kunnen opslaan en deze, waar nodig, gericht en beveiligd kunnen delen met andere organisaties. EBW's

¹ *Simpler EU digital rules and new digital wallets to save billions for businesses and boost innovation*, Europese Commissie, 19 november 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2718.

² Verordening (EU) 2024/1183.

³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/strategic-agenda-2024-2029>.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Competitiveness Compass for the EU, COM/2025/30.

⁵ Draghi, M. (2024), The Future of European Competitiveness: A competitiveness strategy for Europe

https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

⁶ Letta, E. (2024), Much more than a market. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

moeten aan vereiste basisfuncties voldoen, waaronder het veilig beheren en delen van elektronische attesteringen en bedrijfsgegevens, het ondersteunen van beveiligde communicatie met andere wallets en vertrouwende partijen, het ondertekenen en valideren met gekwalificeerde elektronische middelen en het beheren van eigen gebruikersautorisaties en transactiegeschiedenis. Aanbieders van EBW's kunnen naar eigen invulling aanvullende functies of diensten aanbieden, voor zover deze niet interfereren met de basisfuncties. Het aanbod van EBW's is onder de EBW-verordening in beginsel aan de markt, maar publieke organisaties worden niet gehinderd ingeval zij een zelfontwikkelde EBW in gebruik willen nemen. Anders dan in de herziene eIDAS-verordening, wordt geen verplichting opgelegd aan lidstaten om een EBW aan te bieden. EBW-aanbieders moeten aan specifieke eisen voldoen op het gebied van veiligheid en cybersecurity. Zo moeten EBW-aanbieders gevestigd zijn binnen de EU, hier hun hoofdvestiging hebben en mogen zij niet onder controle of zeggenschap staan van derde landen of entiteiten uit derde landen. Verder moeten EBW-aanbieders voldoen aan de eisen voor vertrouwensdienstverleners uit de eIDAS verordening en voldoen aan de cybersecurityvereisten uit de NIS2-richtlijn.

De herziene eIDAS-verordening introduceerde een raamwerk voor de EUDI wallet voor natuurlijke personen, waarmee zij hun digitale identiteit en informatie veilig kunnen beheren en gebruiken bij (online) diensten, met hoge eisen aan beveiliging, interoperabiliteit en privacy. De EUDI wallet voor natuurlijke personen bestaat uit een app op een telefoon en heeft daarom ook vooral de focus op minimale openbaarmaking en privacy, terwijl de EBW in de ICT-infrastructuur van een bedrijf werkt en voor bedrijven naast deze aandachtspunten transparantie en herleidbaarheid van belang zijn met het oog op risicomanagement, *compliance* en fraudepreventie. Dat was de reden om voor de EBW een nieuwe verordening op te stellen. De EBW-verordening amendeert wel de eIDAS verordening met als doel om duidelijk onderscheid te maken tussen het gebruik van een EUDI-wallet voor natuurlijke personen en een EBW voor bedrijven en organisaties. De EBW-verordening borduurt ook voort op dit raamwerk: zij gebruikt dezelfde infrastructuur van vertrouwensdiensten (zoals attesteringen van attributen, elektronische handtekeningen/zegels, tijdstempels en aangetekende bezorgdiensten) maar richt zich op zakelijk gebruik door bedrijven, ondernemingen, organisaties en publieke instanties. Tussen EBW's en EUDI-wallets moet bovendien volledige interoperabiliteit bestaan, onder meer voor het toegangsbeheer voor gebruikers van een EBW door het aantonen van de juiste machtigingen. Ook moet dit zelfstandigen en eenmansbedrijven in staat stellen hun bestaande EUDI-wallet plus een gekwalificeerde elektronische aangetekende bezorgdienst te gebruiken om toegang te krijgen tot vertrouwensdiensten en data via dit veilige communicatiekanaal te versturen, zonder een volledige EBW te hoeven aanschaffen.

De kernambitie van dit voorstel is het vereenvoudigen van administratieve processen en rapportageverplichtingen door een vertrouwd digitaal systeem te creëren voor identificatie, authenticatie, ondertekening en gegevensuitwisseling, dat in alle lidstaten dezelfde rechtsgevolgen heeft als papieren processen. Met deze infrastructuur moet het economisch vrij verkeer binnen de interne markt gemoderniseerd en gestroomlijnd worden, en het principe '*digital by default*' ondersteund worden. Daarmee moet de groei en ontwikkeling van Europese bedrijven worden bevorderd en hun concurrentievermogen worden versterkt. Bedrijven worden dan ook niet

verplicht een EBW in gebruik te nemen of te accepteren, hoewel de verwachting is dat de adoptiegraad onder bedrijven heel hoog zal zijn. De verordening legt wel verplichtingen op aan publieke instanties: zij moeten daar waar zij aan bedrijven of organisaties administratieve procedures of rapportageverplichtingen opleggen, een EBW accepteren voor identificatie en authenticatie, elektronische handtekeningen en zegels, het indienen van documenten en het verzenden/ontvangen van kennisgevingen. Om die acceptatie te realiseren, moeten publieke instanties zelf een EBW en gekwalificeerde elektronische aangetekende bezorgdiensten in gebruik nemen.

De EBW-verordening lijkt zich door de acceptatieplicht te richten op B2G-processen: vergunningaanvragen, duurzaamheidsgegevens, jaarverslaggeving, deelname aan overheidsopdrachten, toegang tot subsidies en tal van andere interacties met nationale en EU-instellingen moeten via EBW's kunnen verlopen als de onderneming dat wil. De Commissie verwacht echter dat de EBW juist ook op grote schaal in B2B-relaties zal worden gebruikt, bijvoorbeeld voor KYC-processen⁷, voor opening van vestigingen in een andere lidstaat, voor contractondertekening, voor uitwisseling van conformiteits- en duurzaamheidsgegevens (zoals in het Digital Product Passport) in de *supplychain* en de retailsector en voor rapportage in waardeketens. Er worden concrete tijd- en kostenbesparingen voorzien (zoals aanzienlijke reducties van compliance kosten per onderneming), met de verwachting dat het MKB relatief het meest zal profiteren. Ook liggen er, gezien de internationale aard van handelsrelaties, kansen buiten de EU. Niet-EU bedrijven kunnen namelijk ook gebruik maken van een EBW en ervoor kiezen om EBW's te accepteren. Ook kan er – na vaststelling van uitvoeringsverordeningen – onder voorwaarden gecommuniceerd worden met interoperabele vergelijkbare oplossingen uit niet-EU landen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen volledig impact assessment opgesteld, omdat het voorstel voor de EBW onderdeel is van de beleidskeuze die al in 2021 is beoordeeld in een impact assessment voor het Europese Digitale Identiteitskader. Het EBW-voorstel bouwt daarom voort op de voorkeursopties uit 2021, namelijk het opzetten van een geharmoniseerd kader voor digitale portemonnees met grensoverschrijdende interoperabiliteit en rechtsgevolgen. Dit kader wordt nu toegepast op zakelijke interacties voor bedrijven en publieke instanties.

In plaats van een nieuw impact assessment is een *Staff Working Document* (SWD) opgesteld met een analyse van kosten en baten. Deze kosten-batenanalyse toont aan dat, ondanks initiële kosten voor implementatie en terugkerende kosten voor licenties en onderhoud, de netto voordelen hoog zijn. De Commissie schetst dat bij brede ingebruikname totale potentiële jaarlijkse besparingen gelden voor zowel overheden als het bedrijfsleven van honderden miljarden euro's. Ook bij een

⁷ KYC, of 'Know-Your-Customer' processen zijn vaak verplicht voor onder meer financiële en juridische instellingen om de identiteit van klanten te verifiëren en risico's in kaart te brengen en witwassen, terrorismefinanciering en fraude te voorkomen.

lagere ingebruikname is de verwachting dat de netto voordelen voor het bedrijfsleven direct positief zijn en voor overheden na het eerste jaar.

Ook stelt de Commissie dat er indirecte voordelen zijn, zoals meer vertrouwen in digitale transacties, minder fraude, een sterkere cyberweerbaarheid en milieuwinst door minder papiergebruik.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het voorstel sluit op meerdere belangrijke vlakken aan op het Nederlandse beleid, namelijk op het gebied van lastenverlichting voor bedrijven, de inzet op veilige elektronische gegevensuitwisseling en publieke dienstverlening aan bedrijven. Net als de Commissie, vindt het kabinet het belangrijk dat bedrijven op een veilige, betrouwbare en gebruiksvriendelijke wijze transacties digitaal kunnen verrichten in zowel het private als het publieke domein. Gezien de internationale context waarin veel bedrijven opereren, is het belangrijk om grensoverschrijdende digitale transacties ook op een geharmoniseerde en interoperabele wijze mogelijk te maken.

Het kabinet zet zich in het kader van het versterken van het Nederlandse ondernemingsklimaat en verdienvermogen in voor het creëren van de juiste randvoorwaarden voor bedrijven.⁸ Een belangrijk onderdeel van deze randvoorwaarden is lastenverlichting en regeldrukvermindering voor bedrijven, in het bijzonder voor kleine ondernemers en het MKB. Onderdeel daarvan is naast het concreet verminderen van administratieve lasten voor bedrijven, ook het vereenvoudigen van de naleving van verschillende regels, zoals KYC- of rapportageverplichtingen. Daarnaast zet het kabinet zich in voor het versterken van de Europese interne markt en het wegnemen van belemmeringen voor ondernemers en burgers.⁹

Het kabinet ziet elektronische vertrouwensdiensten als een belangrijk onderdeel voor vertrouwen in de digitale economie. Europese samenwerking is hierbij van groot belang omdat hierdoor een gelijk niveau van vertrouwen in de integriteit en authenticiteit van digitale transacties binnen de EU ontstaat. Zo kunnen belemmeringen voor (digitale) handel en dienstverlening binnen de EU worden gereduceerd.¹⁰

Het kabinet zet zich met de Nederlandse Digitaliseringstrategie¹¹ in voor een overheidsbrede en samenhangende digitale dienstverlening die ondernemers en burgers centraal stelt. Een van de prioriteiten is dat ondernemers ervaren dat ze met één dienstverlenende overheid te maken hebben. Het voorstel richt zich onder andere op het verlichten van administratieve lasten in het contact tussen bedrijven en overheden (B2G) door een standaard neer te zetten voor veilige en gemakkelijke communicatie en het delen van gegevens met de overheid. Dit sluit goed aan op initiatieven zoals het verbeteren van de samenhang tussen portalen, de doorontwikkeling van de

⁸ Kamerstukken II, 32637, nr. 706.

⁹ Kamerstukken II, 22112, nr. 3437 en 22112, nr. 4096.

¹⁰ Kamerstukken II, 22 112, nr. 3161.

¹¹ Kamerstukken II, 26 643, nr. 1366.

overheidsbrede loketfunctie en MijnOverheid Zakelijk, een centrale plaats waar ondernemers zaken kunnen doen met de overheid.

Nederland is actief betrokken bij de praktische invulling van de EBW-verordening door mede leiding te geven aan het consortium WE BUILD¹² dat in Europees verband werkt aan de realisatie van concrete toepassingen waarin de EBW wordt gebruikt. Met de door het kabinet geïdentificeerde verbeteringen kan de EBW uitgroeien tot een vertrouwd en breed geaccepteerd instrument binnen de interne markt, dat Europese bedrijven helpt efficiënter te opereren en beter te profiteren van de mogelijkheden van de digitale economie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt het initiatief van de Commissie en de ambitie om de digitale interne markt te versterken met dit voorstel voor een EBW, met een belangrijke rol voor elektronische vertrouwensdiensten. Het kabinet acht het van belang dat hierbij een juiste balans moet zijn tussen het vereenvoudigen van administratieve processen en het waarborgen van een veilig en betrouwbaar gebruik van de EBW in relatie tot overheidsdienstverlening (B2G).

Het kabinet is van oordeel dat de voorgestelde verordening een belangrijk instrument vormt om de concurrentiekracht van Europese bedrijven te versterken. Door administratieve processen en rapportages – zowel in de relaties tussen bedrijven onderling (B2B) als tussen bedrijven en overheden (B2G) – te vereenvoudigen, versnellen en betrouwbaarder te maken, draagt het voorstel bij aan een efficiëntere en toekomstbestendige interne markt. Het zal bovendien een stimulans zijn voor een duurzame, veilige en interoperabele digitale economie en kan uitgroeien tot de hoeksteen voor het digitaal zakendoen binnen de Europese Unie.

Het kabinet steunt in het bijzonder de marktgerichte aanpak die in het voorstel wordt gehanteerd. De EBW's zullen in beginsel door marktpartijen worden ontwikkeld en aangeboden, met bevordering van innovatie en concurrentie tot gevolg. Deze benadering sluit ook aan bij het bestaande Europese kader voor (gekwaliceerde) vertrouwensdiensten. Door voort te bouwen op reeds ontwikkelde componenten binnen het ecosysteem van vertrouwensdiensten wordt de interoperabiliteit vergroot en het gebruik van deze infrastructuren gestimuleerd. De Nederlandse inzet bij vertrouwensdiensten heeft zich altijd gekenmerkt door het belang te hechten aan kwalitatief sterk toezicht. Het kabinet acht het van belang dat ook bij de EBW de publieke waarden zoals veiligheid en betrouwbaarheid geborgd blijven. Tevens acht het kabinet van zeer groot belang dat lidstaten bevoegd blijven voor het vaststellen van de juridische identiteit van bedrijven en overheidsorganisaties, om bijvoorbeeld identiteitsfraude tegen te gaan.

¹² Het WE BUILD Consortium is een zogenaamde Large Scale Pilot, een grootschalige test van een nieuwe technologie, dienst, systeem of proces in een realistische omgeving om de effectiviteit, haalbaarheid, en impact te evalueren voordat deze volledig op grote schaal wordt uitgerold, co-gefinancierd door de Europese Commissie. In WE BUILD werken bijna 200 organisaties samen, waaronder overheidsorganisaties, autoriteiten, bedrijven, wetenschappelijke instituten en technologie aanbieders.

Ook is het kabinet positief over de voorgenomen facultatieve aard van de EBW, waardoor bedrijven zelf kunnen besluiten over het in gebruik nemen daarvan. Het kabinet vindt het belangrijk dat er sprake blijft van vrijwillig gebruik en het al dan niet gebruiken van een EBW niet leidt tot ongelijke toegang of behandeling in interacties met de overheid. Het kabinet hecht dan ook waarde aan de publieke dienstverlening voor bedrijven en zal zich in de onderhandelingen dan ook inzetten voor de continuïteit van publieke dienstverlening. Nader onderzoek dient aan te tonen op welke wijze de bestaande en nieuwe oplossingen naast elkaar kunnen blijven bestaan. Met name de efficiëntievoordelen en kostenbesparingen bij het gebruik van een EBW zullen bedrijven moeten overtuigen om ervoor te kiezen. Daaraan draagt bij dat het voor publieke instanties, zoals (decentrale) overheden en uitvoeringsorganisaties, verplicht wordt om EBW's te accepteren voor een aantal belangrijke onderdelen binnen hun processen, waaronder administratieve processen en rapportageverplichtingen. Het kabinet hecht er voorts belang aan dat er ook bij bepaalde belastende (rapportage)verplichtingen voor bedrijven in de private sfeer – zoals Wwft-verplichtingen voor onder meer financiële instellingen – lastenverlichting zal plaatsvinden, en zal de Commissie daarom vragen om toelichting rondom specifieke acceptatievereisten binnen bepaalde bedrijfssectoren.

Hoewel het kabinet het voorstel in grote lijnen kan steunen, zijn er aandachtspunten waar volgens het kabinet verdere versterking van het voorstel mogelijk is. Dit ziet onder andere op de reikwijdte van het voorstel en de verhouding van het voorstel tot andere trajecten en regelgeving. Het is voor het kabinet van belang dat de voorgestelde verordening aansluit bij andere EU-initiatieven en bestaande EU-regelgeving op het gebied van digitalisering en digitale identiteit, zoals de eIDAS-verordening. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen deze coherentie en consistentie bewaken.

Het kabinet heeft verder aandachtspunten die betrekking hebben op de inrichting van het toezicht, de beveiligings- en betrouwbaarheidseisen, verplichtingen voor publieke instanties, de conformiteitsbeoordeling van EBW's en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde implementatietermijnen.

Ten eerste acht het kabinet een robuust toezichtstelsel onmisbaar om het vertrouwen in de EBW te borgen, aangezien deze wallets een belangrijke rol zullen spelen in de veilige uitwisseling van bedrijfsgegevens en het valideren van digitale attesteringen. Omdat de toepassing directe gevolgen heeft voor handel, administratieve- en rapportageprocessen van bedrijven, moet bijzondere aandacht worden besteed aan conformiteitseisen en cybersecurity. Het kabinet is daarom van mening dat de combinatie van beperkte basisbeveiligingseisen voor EBW's plus alleen een lichte toetsing bij toelating van EBW's plus de inrichting van toezicht achteraf (*ex post*) niet voldoende zal zijn om het juiste betrouwbaarheidsniveau van EBW's te garanderen. Het kabinet zet in op meer waarborgen vooraf, zoals certificering. Het kabinet zal zich er daarbij voor inzetten hierbij een betere balans te vinden tussen lastenbeperking voor de uitgevers van EBW's en versimpeling enerzijds en betrouwbaarheidseisen van EBW's en toezicht op uitgevers daarvan anderzijds. Daarnaast vindt het kabinet het van groot belang dat de bevoegdheid van lidstaten om

zelf toezichthoudende autoriteiten te benoemen gewaarborgd blijft, en zal er daarom voor pleiten dat deze bevoegdheid bij de lidstaat blijft in plaats van deze verplichtend te koppelen aan de eIDAS-verordening.

Ten tweede kent de EBW-verordening verplichtingen voor publieke instanties om een EBW te accepteren en te gebruiken, en tevens te beschikken over een gekwalificeerde elektronische aangetekende bezorgdienst. Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie, dat het positieve effect op lastenverlichting alleen kan worden bereikt wanneer het huidige gefragmenteerde landschap van publieke voorzieningen structureel wordt aangepast tot een in EU-verband breed interoperabel stelsel. Daardoor zal er zeker sprake zijn van financiële en uitvoeringslasten. Het kabinet vindt dat de EBW's voor publieke instanties financieel en operationeel-uitvoerbaar moeten zijn. De lasten voor publieke organisaties die de EBW-verordening met zich meebrengt moeten ook in samenhang worden gezien met andere verplichtingen, zoals de verplichte acceptatie van inlogmiddelen en EUDI-wallets voor online identificatie en authenticatie en de vrijwilligheid van de EBW, waardoor meerdere digitale kanalen gefaciliteerd moeten worden om bedrijven te kunnen voorzien van dienstverlening. De kosten zullen waarschijnlijk hoger uitvallen dan geschetst door de Commissie. Daarom zal nader uitgezocht moeten worden wat de precieze (financiële) gevolgen zullen zijn. Het kabinet heeft oog voor de impact van deze verplichtingen op publieke organisaties en zal er in de onderhandelingen op inzetten dat de financiële- en uitvoeringslasten proportioneel en niet onevenredig zullen zijn, met aandacht voor de verschillende rollen die publieke organisaties hebben in dit kader. Het kabinet zal er bij de onderhandelingen op inzetten om voor publieke sector organisaties te verduidelijken wat de reikwijdte is van de procedures waarvoor zij EBW's moeten accepteren.

Naast dit kostenaspect zal de introductie van de EBW impact hebben op de huidige praktijk bij de publieke dienstverleners. Het kabinet hecht waarde aan de publieke dienstverlening voor bedrijven uit de GDI. Nader onderzoek dient aan te tonen op welke wijze de bestaande en nieuwe oplossingen naast elkaar kunnen blijven bestaan. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten om waar mogelijk de continuïteit van publieke dienstverlening te bewerkstelligen en wil waar mogelijk inzetten op synergie tussen bestaande Europese en nationale systemen om de uitvoeringslasten voor overheidsdienstverleners te minimaliseren.

Ten derde amendeert het voorstel de eIDAS verordening. Het kabinet steunt het doel om duidelijk onderscheid te maken tussen het gebruik van een EUDI-wallet voor natuurlijke personen en een EBW voor bedrijven. Tegelijkertijd bestaan er nog onduidelijkheden over hoe het voorstel zich verhoudt tot de eIDAS verordening, bijvoorbeeld op het gebied van vertegenwoordiging waarbij een natuurlijke persoon namens een rechtspersoon handelt. Het kabinet acht het van belang dat hier duidelijkheid over verschaft wordt.

Ten vierde vindt het kabinet het positief dat in de voorgestelde verordening wordt geregeld dat aanbieders van EBW's in de Europese Unie moeten zijn gevestigd, hun hoofdactiviteiten en belangrijkste bedrijfsvoering binnen de Europese Unie moeten hebben en niet onder zeggenschap of controle van een derde land of entiteit buiten de Europese Unie mogen staan. Deze eisen dragen

in belangrijke mate bij aan het versterken van de Europese digitale open strategische autonomie en helpen te voorkomen dat afhankelijkheden ontstaan van partijen buiten de Europese Unie. Wel merkt het kabinet op dat er in het voorstel niet wordt voorzien in gebruik van Europese datacentra of clouddiensten. Het kabinet zal daarom om opheldering vragen hoe de Commissie voornemens is ook op dat punt de opzet van het stelsel te versterken. Ook heeft het kabinet vragen over hoe deze vestigingseisen voor dienstverleners uit derde landen zich verhouden tot de internationale verplichtingen van de EU op basis van (bilaterale) handelsakkoorden en akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie.

Ten vijfde merkt het kabinet op dat er in het voorstel geen verplichting is opgenomen om de broncode van EBW's onder een open-sourcelicentie beschikbaar te stellen. Hoewel de EBW een ander doel dient dan de EUDI-wallets voor burgers, kan open source technologie bijdragen aan het vergroten van de beveiliging en het vertrouwen in het systeem. Gezien de belangrijke positie die EBW's zullen hebben in de digitale infrastructuur van de EU en de publieke dienstverlening, vindt het kabinet het daarom wenselijk om na te gaan of ook bij de EBW het openstellen van broncode als middel kan worden beschouwd om de beveiliging en betrouwbaarheid te versterken. Daarom zal het kabinet er tijdens de onderhandelingen op toezien dat de toegang voor dienstverleners uit (gelijkgezinde) handelspartners niet onnodig belemmerd wordt.

Ten zesde voorziet het voorstel in een '*European Digital Directory*' (EDD), die als vertrouwde bron van informatie voor eigenaren van EBW's zal fungeren. Deze EDD is geen uitgebreid register met bedrijfsinformatie, maar kan gezien worden als het telefoonboek met de elektronische vindplaats van bedrijven met EBW's. Het kabinet steunt de opzet dat de Commissie deze EDD zal beheren. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat het gebruiken van een dergelijk groot register uitdagingen kan opleveren voor de schaalbaarheid en de praktische bruikbaarheid van het stelsel. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om toe te lichten welke maatregelen en ontwerpkeuzes zij neemt om ervoor te zorgen dat dit register ook op de lange termijn goed bruikbaar en schaalbaar blijft. Voorts worden in de EDD persoonsgegevens opgeslagen. Het kabinet zal de Commissie vragen om privacy bevorderende maatregelen te nemen bij de inrichting van de EDD.

Het kabinet zet zich in om actief bij te dragen aan de verdere uitwerking van deze verordening in de Raad en samen met andere lidstaten en de Commissie te werken aan een robuust, betrouwbaar en toekomstgericht stelsel. Nederland doet dat deels al door leiding te geven aan het consortium WE BUILD dat in Europees verband werkt aan de realisatie van use cases waar de EBW wordt gebruikt. Met de door het kabinet geïdentificeerde verbeteringen kan de EBW uitgroeien tot een vertrouwd en breed geaccepteerd instrument binnen de interne markt, dat Europese bedrijven helpt efficiënter te opereren en beter te profiteren van de mogelijkheden van de digitale economie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van de lidstaten op het voorstel zijn wisselend. Enkele lidstaten verwelkomen het voorstel waarbij de Commissie met deze wetgeving regeldruk wil verlagen en versimpelen. EBW's worden door een aantal lidstaten, waaronder Nederland, als belangrijke technologie gezien

met veel potentieel. Enkele lidstaten verwijzen naar de eigen bestaande nationale oplossingen, vrezen overlap en meerdere lidstaten hebben zorgen uitgesproken over de verplichtingen en mogelijk hoge kosten voor publieke organisaties.

Meerdere lidstaten hebben vragen over de verhouding tussen de EBW en de bestaande eIDAS verordening en de Single Digital Gateway verordening en vragen aandacht voor de korte implementatietermijnen. Veel lidstaten hebben net als Nederland vragen over veiligheidseisen, certificering en het toezicht. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend. Het is nog niet bekend in welk comité het voorstel wordt behandeld en wie de rapporteur voor het voorstel is.

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. Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit geeft de EU de bevoegdheid tot harmonisatie van wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreft. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, aangezien het voorstel de goede werking van de digitale interne markt faciliteert. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub 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). Het oordeel van het kabinet is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel te zorgen voor een goede werking van de digitale interne markt door met wederzijdse erkenning van EBW's en door middel van vertrouwensdiensten veilige en betrouwbare elektronische transacties tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en overheden te bevorderen. Gezien de sectorbrede en grensoverschrijdende context kan dit onvoldoende door de lidstaten op nationaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Met het voorstel, wordt een gelijk speelveld op de interne markt gecreëerd en worden belemmeringen op de interne markt weggenomen.

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-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk,

omdat de voorgestelde verordening tot doel heeft te zorgen voor een goede werking van de digitale interne markt door met wederzijdse erkenning van EBW's en door middel van vertrouwensdiensten veilige en betrouwbare elektronische transacties tussen bedrijven en overheden te bevorderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een geharmoniseerd en interoperabel ecosysteem voor EBW's wordt gecreëerd, dat openstaat voor vrijwillig gebruik door bedrijven.

Het kabinet heeft wel vragen over de proportionaliteit van de specifieke verplichting voor publieke sector organisaties om zelf een EBW in gebruik te nemen. Mogelijk kan een publieke dienstverlener de verplichting voor het ontvangen van documenten en het verzenden en ontvangen van notificaties op een met de EBW interoperabele wijze ook op andere manieren realiseren dan het zelf bezitten van een EBW. Daarom zal het kabinet de Commissie hierover om opheldering vragen.

Omdat enkel publieke instanties wordt verplicht om EBW's te accepteren, gaat het voorgestelde optreden voor bedrijven en andere organisaties niet verder dan noodzakelijk, omdat voor bedrijven geen systeemverandering gemandateerd wordt, maar wordt uitgegaan van gebruik naar aanleiding van de efficiëntievoordelen.

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

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het voorstel moeten Europese instellingen – die interacteren met bedrijven –beschikken over een EBW. De verwachte kosten zijn in het eerste jaar 7 miljoen euro (incl. opstartkosten), daarna jaarlijks 5 miljoen euro. Daarnaast dienen IT-systemen van de EU aangepast te worden om aan te kunnen sluiten op de EBW. De Commissie schat de kosten hiervoor in op 41,3 miljoen euro. Ook dient de Commissie een *European Digital Directory* te ontwikkelen. De opstartkosten voor de eerste twee jaar bedragen 3,7 miljoen euro, daarna gelden er jaarlijkse kosten van 1,3 miljoen euro. Voor het uitvoeren van de nieuwe taken op basis van de EBW-verordening heeft de Commissie 20 FTE's nodig. Deze 20 FTE's kunnen geheralloceerd worden binnen het verantwoordelijke Directoraat-Generaal van de Commissie. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil bovendien niet vooruitlopen op de (uitkomst van) de onderhandelingen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de integrale afweging van middelen na 2027.. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar eventuele budgettaire gevolgen voor uitvoeringsorganisaties en medeoverheden.

De voorgestelde EBW-verordening heeft nationale financiële consequenties langs twee lijnen: inrichting van toezicht, en inrichting van overheidssystemen en de coördinatie daarvan. De inrichting van het toezicht op aanbieders van EBW's zal aanvullende capaciteit vereisen van de te benoemen toezichthouder. Het voorstel voor de EBW-verordening vereist van publieke instanties dat zij EBW's gaan accepteren en zelf over een EBW beschikken en beschikken over elektronische aangetekende bezorgdiensten. Daarvoor is inrichting van de juiste systemen vereist.

In de impactanalyse bij het voorstel schat de Europese Commissie de kosten in het eerste jaar op gemiddeld € 76.500 per overheidsinstantie door het maken van opstartkosten in het eerste jaar en vervolgens op gemiddeld € 12.000 per jaar. De verwachting van de Commissie is dat de nettobaten voor publieke instanties als gevolg van de sterke efficiëntievoordelen, vanaf het tweede jaar positief zullen zijn. Kanttekening bij deze inschatting is dat de kosten sterk kunnen verschillen en afhankelijk zijn van de grootte van een overheidsorganisatie, adoptiegraad van de EBW en van de marktprijzen van aanbieders. Dit betreffen de geschatte kosten van de Commissie, een concrete raming door het kabinet van de nationale kosten is op dit moment nog niet te maken en hierover zal op een later moment de benodigde budgettaire besluitvorming plaatsvinden. Op basis van het voorstel wordt verwacht dat de kosten per publieke instantie over het algemeen hoger uit zullen vallen en te laag door de Commissie worden ingeschat.

De berekeningen van de Commissie zijn daarnaast gebaseerd op directe volledige ingebruikname van de EBW door het bedrijfsleven, hetgeen het kabinet op korte termijn niet realistisch acht. Het kabinet heeft daarom zorgen over de uitvoerbaarheid en budgettaire gevolgen van het voorstel. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om een aanvullende inschatting te maken van de kosten en efficiencyvoordelen voor publieke sector organisaties, waarin ook de kosten voor continuering van bestaande dienstverlening en het onderhoud en beheer van EBW meegewogen worden. Gedurende de onderhandelingen zal het kabinet zich ervoor inzetten dat de verplichtingen voor publieke organisaties niet zullen leiden tot onevenredige kosten, onder meer in verhouding tot bestaande Europese verplichtingen.

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

Het voorstel voor een EBW-verordening komt voort uit het bredere plan om het concurrentievermogen van de EU te versterken, zoals uiteengezet door Commissievoorzitter Von der Leyen in haar politieke richtsnoeren voor de zittingsperiode 2024-2029. De Commissie geeft aan dat, zoals benadrukt in het Draghi-rapport, de opeenstapeling van regels soms een negatief effect heeft gehad op het concurrentievermogen. Door naleving van regelgeving voor bedrijven te vereenvoudigen en zo belemmeringen op de interne markt weg te nemen zou het voorstel de concurrentiekracht moeten versterken.

Het voorstel heeft geen aanvullende regeldruk voor bedrijven of burgers tot gevolg. Het in gebruik nemen van een EBW kan voor bedrijven kosten met zich meebrengen. Deze kosten zullen afhankelijk zijn van het marktaanbod. Het gebruik van een EBW is echter facultatief. Bovendien moet het gebruik van een EBW aanzienlijke lastenverlichtingen voor bedrijven tot gevolg hebben,

die de in verhouding beperkte kosten voor het eventuele gebruik van een EBW zullen dekken. Het voorstel bevat voorzieningen voor ZZP'ers en eenmanszaken die ertoe moeten bijdragen dat zij niet een volledige EBW hoeven aan te schaffen, waardoor ook voor deze categorie ondernemers de kosten beperkt blijven.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel komt voort uit het bredere plan om het concurrentievermogen van de EU te versterken. De Commissie noemt dat, zoals benadrukt in het Draghi-rapport, de opeenstapeling van regels soms een negatief effect heeft gehad op het concurrentievermogen. Door de te realiseren lastenverlichting en het wegnemen van interne-marktbelemmeringen voor bedrijven zou het voorstel de concurrentiekracht van de EU moeten versterken. Daarnaast acht het kabinet het voornemen dat EBW's door entiteiten uit derde landen gebruikt kunnen worden voor B2B-interacties met Europese bedrijven positief, op voorwaarde dat de toelatingseisen aan de EBW worden aangescherpt.

Het kabinet vindt het positief dat aanbieders van EBW's in de Europese Unie moeten zijn gevestigd, hun hoofdactiviteiten en belangrijkste bedrijfsvoering binnen de Europese Unie moeten hebben en niet onder zeggenschap van een derde land of entiteit buiten de Europese Unie mogen staan. Hiermee wordt de Europese digitale open strategische autonomie versterkt en helpt dit te voorkomen dat ongewenste afhankelijkheden ontstaan van partijen buiten de Europese Unie. Tegelijkertijd zal het kabinet de Commissie om opheldering vragen over hoe deze vestigingseisen voor dienstverleners uit derde landen zich verhouden tot de internationale verplichtingen van de EU op basis (bilaterale) handelsakkoorden.

Wel biedt het voorstel de mogelijkheid om – na adoptie van uitvoeringshandelingen – in de toekomst vergelijkbare interoperabele oplossingen uit derde landen te accepteren. Het gebruik van EBW's in derde landen zou het bereik en daarmee ook de economische voordelen bij het gebruik van EBW's kunnen vergroten. Wel acht het kabinet het van belang dat het accepteren van vergelijkbare oplossingen uit derde landen te verenigen is met de verplichtingen voor vestiging en zeggenschap van aanbieders, het voorkomen van afhankelijkheden en het garanderen van veiligheid en betrouwbaarheid van gegevens en gebruik.

6. Implicaties juridisch

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

Nationale uitvoeringsregelgeving is naar verwachting nodig om op nationaal niveau toezicht en handhaving in te richten. De mate waarin aanpassing vereist is in nationale regelgeving, is afhankelijk van de uiteindelijke definitieve tekst van de EBW-verordening en de vast te stellen uitvoeringshandelingen.

Het voorstel draagt ook bij aan een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens (artikel 8) in overeenstemming met de AVG. De functie voor selectieve openbaarmaking, geïnspireerd op

het Europees kader voor digitale identiteit, dient bijvoorbeeld ook als een maatregel ter bescherming van persoonsgegevens, aangezien gebruikers van de EBW's kunnen bepalen welke gegevens en hoeveelheid gegevens worden gedeeld met andere eigenaren van EBW's en partijen die daarop vertrouwen. Daarnaast moet bij de voorbereiding van de implementatie van de Europese digitale directory rekening worden gehouden met de relevante beginselen en verplichtingen inzake gegevensbescherming, zoals dataminimalisatie en gegevensbescherming door ontwerp en standaardinstellingen.

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

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 5, vijfde lid, artikel 6, vijfde lid, artikel 8, zevende lid, artikel 9, vierde lid, artikel 10, eerste, derde, vierde en zesde lid, artikel 13, tiende en twaalfde lid, en artikel 17, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, van het voorstel). Dit betreft de bevoegdheden om referentiestandaarden vast te stellen en waar nodig specificaties en procedures te definiëren; eisen vast te stellen voor de uitgifte en verificatie van *owner identification data*; specificaties, eisen en procedures definiëren voor de toekenning van unieke identifiers aan wallet-eigenaren; een European Digital Directory (EDD) in te stellen, te beheren en te onderhouden; corrigerende of beperkende maatregelen vaststellen bij niet-naleving door aanbieders EBW's; en gelijkwaardigheidsbesluiten vast te stellen (en in te trekken) wanneer buitenlandse systemen garanties bieden die gelijkwaardig zijn aan EBW's.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk. Op die manier worden cruciale zaken als technische uniformiteit, grensoverschrijdende interoperabiliteit en een uniform veiligheidsniveau gegarandeerd. Daarnaast verdienen uitvoeringshandelingen in dit opzicht de voorkeur, vanwege de behoefte aan flexibiliteit en snelheid in het wetgevingsproces, en het niet hoeven te belasten van een wetgevingsprocedure met de uitwerking van deze onderdelen. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats vanwege het feit dat deze van algemene strekking zijn (artikel 2, lid 2 onder a verordening 182/2011). Het kabinet acht het daarom op zijn plaats dat deze handelingen via de onderzoeksprocedure (artikel 19) worden vastgesteld..

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

De voorgestelde verordening stelt een termijn van 12 maanden na inwerkingtreding voor de aanwijzing en inrichting van het nationale toezicht en handavingsbevoegdheden, en de notificatie aan de Commissie daarvan. De voorgestelde verordening stelt daarnaast een termijn van 24 maanden na inwerkingtreding voor acceptatie van EBW's door publieke instanties. Het kabinet acht beide implementatietermijnen te kort. Uitwerking van het voorstel volgt namelijk pas na

vaststelling van dit voorstel in de uitvoeringshandelingen. Pas na vaststelling van de uitvoeringshandelingen kunnen concreet de gevolgen voor uitvoering en de financiële gevolgen in kaart worden gebracht. Het kabinet zal zich inzetten voor verruiming van deze termijnen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het Commissievoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. De Commissie zal de werking en effectiviteit van de EBW-verordening drie jaar na inwerkingtreding van de verordening evalueren en het resulterende verslag delen met het Europees Parlement en de Raad. Het kabinet kan zich hierin vinden.

e) Constitutionele toets

Voor zover bij de uitwisseling van bedrijfsgegevens, het valideren van digitale attesteringen en EDD persoonsgegevens van burgers worden verwerkt, raakt dit aan het grondrecht van privacy zoals gewaarborgd in de Grondwet, Handvest van de grondrechten van de EU en de AVG. De inzet van het kabinet is daarbij uiteraard dat de verwerking voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De beoogde toezichthouder voor de voorgestelde verordening is de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI). In het voorstel is de inrichting van het toezicht gekoppeld aan dat voor de eIDAS verordening. Het kabinet vindt het echter van groot belang dat de bevoegdheid van lidstaten om zelf toezichthoudende autoriteiten te benoemen gewaarborgd blijft, en zal er daarom voor pleiten dat deze bevoegdheid bij de lidstaat blijft. De RDI is over het algemeen positief over de voorgestelde verordening. Wel heeft de RDI daarbij een aantal vragen en zorgen, die overeenkomen met de aandachtspunten van het kabinet.

De RDI beveelt bijvoorbeeld aan om te pleiten voor de inrichting van ex-ante toezicht (vooraf) in de verordening, in plaats van ex-post toezicht (achteraf). In dat kader heeft de RDI ook zorgen over de toekenning van algemene rechten aan alle gekwalificeerde vertrouwensdienstverleners, en adviseert hier als vangnet aanvullende toezichtsmogelijkheden voor in te richten. De RDI constateert verder dat toezichthouders op wallets en vertrouwensdiensten over het algemeen niet over de mogelijkheden beschikken om cryptografische software en hardware te beoordelen, en adviseert op deze onderdelen van de EBW een certificeringsverplichting op te nemen.

De RDI acht het opnemen van een automatische toestemming bij niet-tijdige afhandeling van notificaties door een toezichthouder onwenselijk. Dit kan leiden tot misbruik door notificerende partijen. De bestaande nationale bestuursrechtelijke regelgeving voldoende wettelijke waarborgen voor een tijdige en correcte afhandeling van notificaties. De mogelijkheid voor de Commissie om in te grijpen biedt een goed vangnet wanneer nationaal toezicht tekortschiet in een lidstaat waardoor de veiligheid van alle lidstaten zou worden geraakt, maar zou enkel in uitzonderlijke gevallen en met zorgvuldige evaluatie moeten worden toegepast. Het kabinet neemt de opmerkingen en vragen van de RDI mee in de onderhandelingen over het voorstel, en zal de RDI daar waar toepasselijk ook bij betrekken.

Volgens het voorstel moeten publieke organisaties beschikken over een EBW en dienen zij EBW's van bedrijven te accepteren. Dit vraagt om de nodige aanpassingen in hun digitale infrastructuur en processen voor overheidsdienstverlening aan bedrijven.

Tegelijkertijd hecht het kabinet er zeer groot belang aan dat het gebruik van EBW's voor bedrijven en organisaties vrijwillig moet blijven en niet mag leiden tot beperkte toegang tot overheidsdienstverlening. Lidstaten behouden de ruimte om alternatieve vormen van transacties overeind te houden. In de praktijk betekent dit dat een alternatieve wijze voor dienstverlening aan bedrijven beschikbaar dient te blijven, bijvoorbeeld door de huidige wijze van dienstverlening te continueren. Dit leidt ertoe dat publieke organisaties verschillende systemen in beheer dienen te hebben en dienen te onderhouden. Tegelijkertijd kan het gebruik van EBW's op termijn ook een positieve impact hebben op de uitvoeringslasten van publieke organisaties, aangezien de inschatting is dat aanvragen en documenten van bedrijven sneller gecontroleerd en beoordeeld kunnen worden zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de beoordeling. Het kabinet zal de potentiële gevolgen voor publieke organisaties, met name uitvoeringsorganisaties en medeoverheden, dan ook nauwlettend volgen en hiertoe onder meer een uitvoeringstoets laten uitvoeren. Daarnaast zal het kabinet zich inzetten op het verduidelijken van de reikwijdte van dit voorstel opdat de implementatie uitvoerbaar is voor lidstaten en administratieve lastenverlichtingen voor het bedrijfsleven in de praktijk zullen worden gerealiseerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.



Aan

Minister van SZW

nota

Europees Aanvullend Pensioenpakket (IORP II, PEPP)

TER BESLISSING

Directie
Arbeidsverhoudingen

Datum
09-12-2025

Onze referentie

Opgesteld door

Uiterlijk bij
11 december 2025

Bijlage(n)
1

Aanleiding

- De Europese Commissie (Commissie) heeft op 20 november een pakket voorstellen gepubliceerd om het Europees regelgevend kader voor aanvullende pensioenen te herzien (bijlagen 2 en 3).
- Er is een BNC-fiche opgesteld in samenwerking met het Ministerie van Financiën (bijlage 1). Dit fiche bevat een appreciatie van twee wetgevingsvoorstellen en de aanbeveling. Het gezamenlijk opgestelde BNC-fiche leggen wij nu gelijktijdig aan u en de minister Financiën ter akkoord voor.
- Het BNC-fiche staat geagendeerd voor het BNC-overleg (ambtelijke bespreking) van 7 januari 2026 en de ministerraad (MR) van 16 januari 2026.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u in te stemmen met het concept BNC-fiche en de voorgestelde kabinetsinzet. Indien u akkoord bent zullen wij het fiche samen met FIN agenderen in het BNC-overleg. In verband met de aanlevering voor het BNC-overleg van 7 januari verzoeken wij u om uw akkoord voor het kerstreces.

Kernpunten

- De Commissie herzielt de Europese regelgeving en doet aanbevelingen in het kader van (aanvullende) pensioenvoorzieningen. Dit met het doel om burgers te helpen een toereikend en gediversifieerd pensioeninkomen te verwerven, en de economische groei te ondersteunen via langetermijninvesteringen. Zonder daarbij afbreuk te doen aan de nationale bevoegdheden en de rol van de sociale partners.
- Dit pakket maakt onderdeel uit van de bredere strategie aangaande de Spaar- en Investeringsunie (SIU), die tevens is gericht op het stimuleren van kapitaalgedekte pensioenopbouw, het verbeteren van transparantie en informatievoorziening, en het versterken van grensoverschrijdende mobiliteit en toezicht.
- Het kabinet spreekt zich in het BNC-fiche overwegend positief uit over de voorstellen van de Commissie om het pensioensparen in kapitaalgedekte pensioenstelsels in de lidstaten te bevorderen. Daarnaast is het kabinet voorstander van geïntegreerde kapitaalmarkten binnen de EU. Geïntegreerde kapitaalmarkten binnen de EU zijn van belang voor het concurrentievermogen van de EU en daarmee voor de uitdagingen waar Europa voor staat. Ook is het voor Nederland van belang dat andere lidstaten, net als Nederland, een goed

kapitaalgedekt pensioensysteem opbouwen. Dit is van belang zodat andere lidstaten ook voorbereid zijn op demografische ontwikkelingen. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet dat pensioenstelsels sterk verweven zijn met de sociale en culturele context van lidstaten. Dit is in lijn met de kabinetsinzet voor de kapitaalmarktunie¹.

Datum
09-12-2025

Onze referentie

- Specifiek voor IORP is het kabinet in algemene zin positief over de nadruk in het voorstel op transparantie, schaalvoordelen, kosteninzicht en deelnemersbescherming. Wel zal het kabinet in de onderhandelingen alert zijn op de consequenties van maatregelen die niet goed passen binnen het huidige Nederlandse, goed ontwikkelde, pensioenstelsel. Het kabinet plaatst kanttekeningen bij de uitbreiding van de bevoegdheden voor EIOPA (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen) bij het vaststellen van nadere standaarden en toetsingskaders, en met name de uniformering van het Uniform Pensioen Overzicht (UPO) format. Uitbreiding van EIOPA-taken moeten proportioneel zijn en aansluiten op bestaande processen, om onnodige lasten en doublures te voorkomen. Voor Nederland is het ten slotte ook van belang dat bij collectieve waardeoverdrachten het individueel bezwaarrecht voor deelnemers behouden blijft.
- Ten aanzien van de wijzigingen in de PEPP-verordening is het kabinet in algemene zin positief. De voorstellen vergroten de bruikbaarheid en toegankelijkheid van PEPPs door meer transparantie, lagere kosten met daarbij een *value for money* kader. Het kabinet let daarbij op de uitvoeringslasten, het evenwicht tussen advies en toegankelijkheid, en het behoud van voldoende flexibiliteit binnen de nationale fiscale en toezichtscontext.

Toelichting

- De Commissie kondigde in haar mededeling van 19 maart 2025 over de SIU-strategie aan om pensioensparen in de EU te bevorderen. Het pakket inzake aanvullende pensioenen geeft hieraan invulling.
- Het Pensioenpakket bestaat uit vier onderdelen:
 1. *De herziening van de IORP II-richtlijn*
Gericht op verdere verduidelijking en aanscherping van regels voor governance, risicobeheer, prudent person-beginselen, informatieverstrekking en samenwerking tussen nationale toezichthouders. Ook worden nieuwe datastandaarden en transparantie-eisen geïntroduceerd en wordt het kader voor grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht aangescherpt.
 2. *De wijziging van de PEPP-verordening*
Gericht op het verbeteren van de bruikbaarheid, betaalbaarheid en aantrekkelijkheid van het reeds bestaande Pan-Europees Pensioenproduct (PEPP) door aanscherping van kostenkaders, value-for-money-toetsen, transparantie-eisen en modernisering van beleggings- en adviesregels.
 3. *De Aanbeveling over Pension Tracking Systems (PTS), automatische aansluiting (auto-enrolment) en het Pension Benefit Statement (PBS)*
Juridisch niet bindend, maar bedoeld om lidstaten te ondersteunen bij het verbeteren van pensioentransparantie, digitale pensioeninformatie en aansluiting van burgers bij pensioenvoorzieningen.
 4. *De Mededeling van de Commissie*

¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 21 501-07, nr. 2099

Plaatst de bovenstaande wetgevende voorstellen in de context van de SIU-strategie en schetst hoe versterking van kapitaalmarkten, transparantie en pensioencommunicatie moet bijdragen aan meer grensoverschrijdende mobiliteit en een betere werking van de interne markt.

Datum
09-12-2025

Onze referentie

- In de zomer van 2025 hebben SZW en FIN tezamen met beide toezichthouders DNB en AFM, en na consultatie van de pensioensector, een gezamenlijke reactie opgesteld aangaande de publieke consultatie² vanuit de Commissie over het voorgenomen Pensioenpakket. Deze is ook conform de geldende afspraken ter informatie aan de Kamer toegezonden. Deze reactie vormt de primaire basis voor de Nederlandse inzet ten aanzien van de voorgestelde herzieningen. Hierbij is ook rekening gehouden met ontvangen input vanuit DNB en AFM, alsook de pensioensector, sociale partners en de (eerdere) politieke gevoeligheden rond Europese pensioenvoorstellen.
- De voorstellen sluiten aan bij de bredere Europese inzet om kapitaalmarkten te verdiepen en grensoverschrijdende voorzieningen te harmoniseren waar dit voor consumenten relevant is. Tegelijkertijd is de mate van harmonisatie onderwerp van discussie, mede gezien nationale verschillen in pensioenstelsels en het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de Nederlandse tweede pijler.
- Onderdeel van het voorstel is een procedure voor instemming van deelnemers voor een grensoverschrijdende waardeoverdracht, conform een advies van EIOPA. Bij de implementatie van de vorige herziening van IORP is naar aanleiding van de motie Omtzigt ingezet op een verzwaarde drempel van instemming van 2/3 van de deelnemers en gepensioneerden die gereageerd hebben (lidstaten hadden destijds meer ruimte voor nationale invulling). Het kabinet merkt op dat de voorgestelde procedure anders is vormgegeven dan nu in de Pensioenwet staat, maar tegelijkertijd ziet het kabinet dat in het voorstel een betekenisvolle consultatie van deelnemers en gepensioneerden gewaarborgd kan worden.
- Het PEPP-voorstel beoordeelt het kabinet overwegend positief. 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. 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 welke proportioneel dienen te blijven en voldoende ruimte dienen te laten voor de nationale uitvoeringspraktijk.
- Het PEPP moet volgens het voorstel de meest voordelige fiscale behandeling krijgen die bestaat voor soortgelijke producten. Dit is in Nederland al het geval. De Commissie heeft echter geen competentie om fiscale behandeling voor te stellen, nu de gekozen rechtsgrondslag fiscaliteit uitsluit en de inkomstenbelasting een nationale bevoegdheid is. Het kabinet is er daarom geen voorstander als de Commissie zo'n bevoegdheid zou krijgen. Dit is expliciet opgenomen in het BNC-fiche.
- Hieronder vindt u een overzicht van de voorstellen van de EC en de bijbehorende appreciatie van het kabinet:

² Kamerstukken II, 2024/2025, 21-501-31, nr. 800

	Voorstel EC	Appreciatie/inzet kabinet
Algemeen	Bevorderen pensioensparen via aanvullende pensioenstelsels om ouderdomsarmoede te voorkomen en kapitaalmarkten te verdiepen.	- Positief, past binnen doelstelling SIU. - Tegelijkertijd aandacht voor het feit 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. - Waarborgen dat geen afbreuk wordt gedaan aan goed werkende stelsels als dat in Nederland.
IORP II	Maatregelen om schaalgrootte te bevorderen.	In beginsel positief over de inzet om schaalgrootte te realiseren, maar alert op maatregelen die niet goed passen bij de inrichting van het Nederlandse stelsel.
	Meer handvatten voor nationale toezichthouders, betere samenwerking tussen nationale toezichthouders bij grensoverschrijdende activiteiten	Positief. NL kent al een goed ontwikkeld toezichtstelsel.
	Bevorderen grensoverschrijdende dienstverlening, inclusief grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht	Belangrijk dat bij een grensoverschrijdende waardeoverdracht een betekenisvolle consultatie van deelnemers gewaarborgd is.
	Meer risico-gebaseerd vormgeven van het prudent person beginsel	Positief.
	Verschillende voorstellen om governance te verbeteren	Positief, naar verwachting beperkte relevantie voor NL.
	Het ontwikkelen van pensioentrackingsystemen en het opnemen van pensioeninformatie van verzekeraars	Positief. Het aanvullen van mijnpensioenoverzicht.nl met derde pijler informatie van verzekeraars vraagt een zorgvuldige voorbereiding, inzet op meer tijd daarvoor.
	Aanscherping van eisen aan fondsen, waaronder informatie-eisen, de eis om een bewaarder aan te stellen en de introductie van een algemene zorgplicht	Het kabinet zal er op letten dat de consequenties, waaronder de kosten, voor het NL stelsel beperkt blijven.
	Bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen en opdracht aan EIOPA om richtsnoeren op te stellen t.a.v. diverse onderwerpen	Het kabinet is positief over het voorstel om bij gedelegeerde handeling parameters voor de solvabiliteitsmarge vast te stellen nu deze bevoegdheid is beperkt tot technische detaillering.

Datum
09-12-2025

Onze referentie

		- Kanttekeningen bij het voorstel om bij gedelegeerde handeling het UPO te standaardiseren. - Kanttekening bij de opdracht aan EIOPA om richtsnoeren op te stellen.
PEPP	Vervallen kostencap van 1% en subaccounts vereiste	- Positief, kan bijdragen aan meer marktaanbod van PEPPs.
	Mogelijk maken om basis-PEPP aan te bieden zonder advies of kennis- en ervaringstoets	- Positief t.a.v. het weghalen van de adviesplicht. - Minder overtuigd over het verwijderen van de kennis-en ervaringstoets.
	Verwijderen voorwaarde aanbieden basis-PEPP voor aanbieden complexere PEPP	- Neutraal, onduidelijk of voldoende commerciële prikkels blijven bestaan voor basis-PEPPs.
	Versterking transparantie, rechten van PEPP-houders bij kapitaaloverdracht	- Positief, wel oog voor voldoende flexibiliteit, doelmatigheid rol EIOPA t.a.v. kostentransparantievereisten.
	Verplichting om het werkgevers mogelijk te maken om op vrijwillige basis in een PEPP te storten. Tevens Lidstaatoptie om daarbij auto-enrolment mogelijk te maken	- Positief t.a.v. vrijwillige storting, dat is nu al mogelijk. - Implementatie van lidstaatoptie alleen aan de orde als dat passend is binnen het Nederlandse stelsel.
	Fiscale facilitering van PEPP	- Negatief, betreft bevoegdheid lidstaten.
Aanbeveling	Instellen tracking systemen, dashboards en automatische aansluiting.	- Positief, is voor een groot deel al onderdeel van het Nederlandse stelsel.

Datum
09-12-2025

Onze referentie

(Interdepartementale) afstemming

- Het concept BNC-fiche is op ambtelijk niveau opgesteld samen met FIN. Daarnaast is intern afgestemd met WBJA en IZ. Ook zijn er externe meelezers geweest vanuit EZ. Hieruit kwamen geen discussiepunten naar boven. Verdere interdepartementale afstemming moet nog plaatsvinden via het BNC en CoCo-proces.
- Daarnaast is het concept BNC-fiche besproken met DNB en AFM. DNB en AFM kunnen zich vinden in de kabinetsinzet die in dit BNC-fiche wordt gekozen.
- Het Commissievoorstel is besproken met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars. Sociale partners zijn via de Stichting van de Arbeid gevraagd om inbreng te leveren. De aandachtspunten die daaruit voortkwamen zijn overwegend meegenomen in het BNC-fiche.

Politieke context³

- Er is in algemene zin brede steun voor de ambities van de SIU, het onderwerp is voor de minister van Financiën een speerpunt. In het BNC-fiche over de SIU

³ Deze duiding van de politieke context is gebaseerd op eerdere Kamerbehandelingen van Europese pensioendossiers (zoals IORP II, PEPP en de Wet toekomst pensioenen), op terugkerende standpunten van fracties in commissiedebatten over pensioenen en financiële markten, op moties en amendementen in deze dossiers, alsmede op de inzet zoals verwoord in eerdere BNC-fiches van SZW en FIN.

is aangegeven dat we in beginsel positief staan tegenover het bevorderen van pensioenopbouw in aanvullende pensioenstelsels in de lidstaten, maar dat het kabinet de IORP II en PEPP voorstellen op hun merites zal beoordelen.

- Er is politiek draagvlak voor maatregelen die consumentenbescherming en transparantie versterken. In het pensioendomein zijn materiële harmonisatie en uitbreiding van Europese bevoegdheden aandachtspunten. Dit vraagt om een zorgvuldige, genuanceerde gebalanceerde Nederlandse inzet. Met het voorliggende BNC-fiche hebben we daar invulling aan proberen te geven.

Datum
09-12-2025

Onze referentie

Krachtenveld

SZW werkt nauw samen met MINFIN en voert in dit kader ook gesprekken met DNB en AFM in de beoordeling en duiding van het pakket. Ook zijn de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en sociale partners via de Stichting van de Arbeid betrokken.

Proces

Op 1 december heeft in Brussel een eerste Raadswerkgroep plaatsgevonden onder het voorzitterschap van Denemarken, de Commissie heeft de voorstellen gepresenteerd. Het Cypriotische voorzitterschap neemt naar verwachting de inhoudelijke behandeling vanaf 1 januari a.s. over. Volgens planning ligt het BNC-fiche op 16 januari voor in de MR.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	1 - Fiche : Geïntegreerd BNC-fiche - Pensioenpakket (IORP II , PEPP)	Ter beslissing	
2	Voorstel IORP	Ter informatie	
3	Voorstel PEPP	Ter informatie	
4	Aanbeveling	Ter informatie	
5	Mededeling	Ter informatie	



**GRAAG UITERLIJK MAANDAG 5 JANUARI IN VERBAND MET AANLEVERING BIJ BNC-COMMISSIE
TER BESLISSING**

Aan

de minister

21

Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

nota

FM 607328 BNC-fiche Pensioenpakket (IORP II, PEPP en de aanbeveling)

Datum

5 december 2025

Notanummer

2025-000607328

Bijlagen

Bijlage 1: BNC Fiche Pensio

Bijlage 2: IORP voorstel

Bijlage 3: PEPP voorstel

Bijlage 4: Aanbeveling

Bijlage 5: Mededeling

Aanleiding

- De Europese Commissie (Commissie) heeft op 20 november 2025 een pakket voorstellen gepubliceerd om het Europees regelgevend kader voor aanvullende pensioenen te herzien (bijlagen 2 en 3).
- Er is een BNC-fiche opgesteld in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit fiche bevat een appreciatie van deze wetgevingsvoorstellen en de bijbehorende aanbeveling. Het BNC-fiche leggen wij nu gelijktijdig aan u en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter akkoord voor.
- Het BNC-fiche staat geagendeerd voor de BNC-commissie van 7 januari 2026 en de ministerraad van 16 januari 2026.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met het bijgevoegd BNC-fiche in bijlage 1 en de voorgestelde kabinetsinzet? Indien u akkoord bent, zullen wij dit fiche samen met SZW agenderen in de BNC-commissie.
2. Graag tevens uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omlijnde delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- De Europese Commissie herziert de Europese regelgeving en doet aanbevelingen in het kader van (aanvullende) pensioenvoorzieningen, met als doel om burgers te helpen een toereikend en gediversifieerd pensioeninkomen te verwerven en de economische groei te ondersteunen via langetermijninvesteringen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de nationale bevoegdheden en de rol van de sociale partners.
- Dit pakket maakt onderdeel uit van de bredere SIU-strategie, die tevens is gericht op het stimuleren van kapitaalgedekte pensioenopbouw, het verbeteren van transparantie en informatievoorziening, en het versterken van grensoverschrijdende mobiliteit en toezicht.
- Het kabinet heeft zich eerder, via de kabinetsinzet voor de kapitaalmarktunie, uitgesproken voor de bevordering van de ontwikkeling van nationale (bedrijfs-)pensioenstelsels in andere lidstaten.¹

¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 21 501-07, nr. 2099.

- Gelet hierop spreekt het kabinet zich in het BNC-fiche overwegend positief uit over de voorstellen van de Commissie om het pensioensparen in kapitaalgedekte pensioenstelsels in de lidstaten te bevorderen. Daarnaast is het kabinet voorstander van geïntegreerde kapitaalmarkten.
- Tegelijkertijd benadrukt het kabinet dat pensioenstelsels sterk verweven zijn met de sociale en culturele context van lidstaten. Specifiek voor Nederland, waar wij al beschikken over een goedwerkend pensioensysteem, is het van belang dat de huidige voorstellen dit niet doorkruisen. Dit komt ook nadrukkelijk terug in het BNC-fiche.
- Specifiek voor IORP (richtlijn bedrijfspensioenen) is het kabinet in algemene zin positief over de nadruk in het voorstel op transparantie en deelnemersbescherming. Het kabinet plaatst kanttekeningen bij de uitbreiding van de bevoegdheden voor EIOPA. Uitbreiding van EIOPA-taken moet proportioneel zijn en aansluiten op bestaande processen, om onnodige (dubbele) lasten te voorkomen.
- Ten aanzien van de wijzigingen in de PEPP-verordening (Europees pensioenproduct) is het kabinet in algemene zin positief. De voorstellen vergroten de bruikbaarheid en toegankelijkheid van PEPPs door meer transparantie, lagere kosten met daarbij een *value for money*-kader. Het kabinet let daarbij op de uitvoeringslasten, het evenwicht tussen advies en toegankelijkheid, en het behoud van voldoende flexibiliteit binnen nationale fiscale en toezichtcontext.
- In de tabel onder toelichting is een meer gedetailleerde appreciatie van de voorstellen opgenomen.

Toelichting

- De Commissie kondigde in haar mededeling van 19 maart 2025 over de Spaar- en Investeringsunie (SIU) aan om pensioensparen in de EU te bevorderen. Het pakket inzake aanvullende pensioenen geeft hieraan invulling.
- In de zomer van 2025 hebben SZW en FIN met DNB en AFM, en na consultatie van de pensioensector, een gezamenlijke reactie opgesteld op de publieke consultatie van de Commissie over het voorgenomen Pensioenpakket. Deze reactie vormt de primaire basis voor de Nederlandse inzet over de voorgestelde herzieningen.
- De nu voorliggende Commissievoorstellen sluiten aan bij de bredere Europese inzet om kapitaalmarkten te verdiepen en grensoverschrijdende voorzieningen te harmoniseren waar dit voor consumenten relevant is. Tegelijkertijd is de mate van harmonisatie onderwerp van discussie, mede gezien nationale verschillen in pensioenstelsels en het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de Nederlandse tweede pijler.
- Het Pensioenpakket bestaat uit vier onderdelen:
 1. *De herziening van de richtlijn betreffende instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IORP II)*
Gericht op verdere verduidelijking en aanscherping van regels voor pensioenfondsen inzake governance, risicobeheer, prudent person-beginselen, informatieverstrekking en voor de samenwerking tussen nationale toezichthouders. Ook worden nieuwe datastandaarden en transparantie-eisen voor pensioenfondsen geïntroduceerd en wordt het kader voor grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht gemoderniseerd.
 2. *De wijziging van de verordening inzake het pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP)*

Gericht op het verbeteren van de bruikbaarheid, betaalbaarheid en aantrekkelijkheid van het PEPP.

3. *De Aanbeveling over Pension Tracking Systems (PTS), automatische aansluiting (auto-enrolment) en het Pension Benefit Statement (PBS)*

Deze aanbeveling is niet bindend, maar bedoeld om lidstaten te ondersteunen bij het verbeteren van pensioentransparantie, digitale pensioeninformatie en aansluiting van burgers bij pensioenvoorzieningen.

4. *De Mededeling van de Commissie*

Plaatst de bovenstaande wetgevende voorstellen in de context van de SIU-strategie en schetst hoe versterking van kapitaalmarkten, transparantie en pensioencommunicatie moet bijdragen aan meer grensoverschrijdende mobiliteit en een betere werking van de interne markt.

- Specifiek voor PEPP beoordeelt het kabinet het voorstel overwegend positief. Deze voorstellen dienen wel voldoende ruimte te laten voor de nationale uitvoeringspraktijk.
- Het PEPP moet de meest voordelige fiscale behandeling krijgen die bestaat voor soortgelijke producten. Dit is in Nederland al het geval. De Commissie heeft geen competentie om fiscale behandeling voor te stellen, nu de gekozen rechtsgrondslag fiscaliteit uitsluit en de inkomstenbelasting een nationale bevoegdheid is. Het kabinet is hier geen voorstander van. Dit is expliciet opgenomen in het BNC-fiche.
- Hieronder vindt u de voorstellen van de EC en de bijbehorende appreciatie van het kabinet:

	Voorstel EC	Appreciatie Kabinet
Algemeen	Bevorderen pensioensparen via aanvullende pensioenstelsels om ouderdomsarmoede te voorkomen en kapitaalmarkten te verdiepen.	- Positief, past binnen doelstelling SIU. - Tegelijkertijd aandacht voor het feit 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. - Waarborgen dat geen afbreuk wordt gedaan aan goed werkende stelsels, zoals dat in Nederland.
IORP II	Maatregelen om schaalgrootte te bevorderen.	In beginsel positief over de inzet om schaalgrootte te realiseren, maar alert op maatregelen die niet goed passen bij de inrichting van het Nederlandse stelsel.
	Meer handvatten voor nationale toezichthouders, betere samenwerking tussen nationale toezichthouders bij grensoverschrijdende activiteiten	Positief. NL kent al een ontwikkeld toezichtstelsel.
	Bevorderen grensoverschrijdende dienstverlening, inclusief	Belangrijk dat bij een grensoverschrijdende waardeoverdracht een betekenisvolle

	grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht	consultatie van deelnemers gewaarborgd is.
	Meer risico-gebaseerd vormgeven van het prudent person beginsel ²	Positief.
	Verschillende voorstellen om governance van pensioenfondsen te verbeteren	Positief, naar verwachting beperkte relevantie voor NL, gezien dat dit conform het bestaande kader is.
	Het ontwikkelen van pensioentrackingsystemen en het opnemen van pensioeninformatie van verzekeraars	Positief. Het aanvullen van mijnpensioenoverzicht.nl met derdepijlerinformatie van verzekeraars vraagt een zorgvuldige voorbereiding; inzet op meer tijd daarvoor.
	Aanscherping van eisen aan fondsen, waaronder informatie-eisen, de eis om een bewaarder aan te stellen en de introductie van een algemene zorgplicht	Het kabinet zal er voor waken dat de consequenties, waaronder de kosten, voor het NL stelsel beperkt blijven.
	Bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen en opdracht aan EIOPA om richtsnoeren op te stellen t.a.v. diverse onderwerpen	Het kabinet is positief over het vaststellen van gedelegeerde handelingen waar die een technische uitwerking zijn van artikelen in deze voorstellen. Het kabinet is geen voorstander van gedelegeerde handelingen waar die huidige nationale invullingen van regels proberen te harmoniseren. Ook het opstellen van richtsnoeren door EIOPA is vanuit dat oogpunt niet gewenst.
PEPP	Vervallen kostenplafond van 1% en vereiste om in minimaal twee lidstaten aan te bieden.	Positief, kan bijdragen aan meer marktaanbod van PEPPs.
	Mogelijk maken om basis-PEPP aan te bieden zonder advies of kennis- en ervaringstoets	Positief t.a.v. het weghalen van de adviesplicht. Minder overtuigd over het verwijderen van de kennis-en ervaringstoets.
	Verwijderen voorwaarde aanbieden basis-PEPP voor aanbieden complexere PEPP	Neutraal, onduidelijk of voldoende commerciële prikkels blijven bestaan voor basis-PEPPs.
	Versterking transparantie, rechten van PEPP-houders bij kapitaaloverdracht	Positief, wel oog voor voldoende flexibiliteit, doelmatigheid rol EIOPA t.a.v. kostentransparatievereisten.
	Verplichting om het werkgevers mogelijk te	Positief t.a.v. vrijwillige storting, dat is nu al mogelijk.

² Op grond van dit beginsel moeten pensioenfondsen beleggen in het belang van aanspraak en pensioengerechtigden.

	maken om op vrijwillige basis in een PEPP te storten. Tevens Lidstaattoptie om daarbij auto-enrolment mogelijk te maken Fiscale facilitering van PEPP	Implementatie van lidstaattoptie alleen aan de orde als dat passend is binnen het Nederlandse stelsel. Negatief, de Commissie heeft hierop geen bevoegdheid.
Aan-beveling	Instellen van verplichtingen om inzicht te geven in de pensioenopbouw op individueel en geaggregeerd op landelijk niveau en automatische deelname aan een pensioensysteem	Positief, is voor een groot deel al onderdeel van het Nederlandse stelsel.

(Interdepartementale) afstemming

- Het concept BNC-fiche is op ambtelijk niveau opgesteld samen met SZW. Ook zijn er externe meelezers geweest vanuit EZ. Hieruit kwamen geen discussiepunten naar boven. Verdere interdepartementale afstemming moet nog plaatsvinden via het BNC- en CoCo-proces.
- Daarnaast is het concept BNC-fiche besproken met DNB en AFM. Beide toezichthouders kunnen zich vinden in de kabinetsinzet die in dit BNC-fiche wordt gekozen.
- Het Commissievoorstel is besproken met onder andere de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars. Ook is input opgehaald van sociale partners, via de Stichting van de Arbeid. Deze input is meegewogen bij het opstellen van het BNC-fiche.

Communicatie

Communicatie ligt primair bij SZW. Voor het terrein van Financiën zijn reactieve woordvoeringslijnen opgesteld.

Politiek/bestuurlijke context

- In het BNC-fiche over de SIU was het kabinet in beginsel positief over het bevorderen van pensioenopbouw in aanvullende pensioenstelsels in lidstaten. Het schreef dat de IORP II- en PEPP-voorstellen op hun merites zullen worden beoordeeld.
- Er is politiek draagvlak voor maatregelen die consumentenbescherming en transparantie versterken. In het pensioendomein zijn materiële harmonisatie en uitbreiding van Europese bevoegdheden aandachtspunten. Dit vraagt om een zorgvuldige, genuanceerde gebalanceerde Nederlandse inzet. Met het voorliggende BNC-fiche hebben we daar invulling aan beogen te geven.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



EH
12/1/26

HEDEN

TER BESLISSING – GRAAG UITERLIJK MAANDAG RETOUR

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Algemene
Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

BNC-fiche herziening verordening betreffende toegang
EOM en EPPO tot btw-informatie op het niveau van de
Unie

Datum
6 januari 2026

Notanummer
2025-0000627555

Bijlagen
2

Aanleiding

Op 14 november 2025 publiceerde de Europese Commissie (Commissie) een voorstel met een herziening van de EU-verordening betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (bijlage 1). Hiervoor is een BNC-fiche geschreven.

Het BNC-fiche wordt op 7 januari gesproken in het interdepartementale BNC-overleg en op 13 januari in de CoCo. Het BNC-fiche ligt, indien u akkoord bent, op 16 januari voor in de ministerraad waarna het naar het parlement wordt gestuurd.

Beslispunten

- Graag uw akkoord voor het BNC-fiche en verzending daarvan naar de Kamer.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Akkoord
Akkoord

Kernpunten

- Het voorstel geeft het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) toegang tot btw-informatie aangaande intracommunautaire handel tussen ondernemers, grensoverschrijdende betalingen en van btw vrijgestelde invoer tussen lidstaten.
- Het voorstel heeft tot doel de doeltreffendheid en snelheid van opsporing en vervolging van grensoverschrijdende btw-fraude te vergroten.
- In het BNC-fiche wordt uiteengezet dat het kabinet het voorstel verwelkomt, omdat het zich richt op het verbeteren van de bestrijding van intracommunautaire btw-fraude.
- Daarbij wordt wel aangegeven dat er een aantal aandachtspunten zijn, met name of de maatregelen uit het voorstel niet verder gaan dan nodig.
- Om hiervoor te waken zal het kabinet zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat er geen overbodige informatie en informatie in een te vroeg stadium met het EOM en OLAF gedeeld wordt. Ook heeft het kabinet aandacht voor de uitvoeringsgevolgen voor de nationale Eurofisc-verbindingsambtenaren.

Toelichting

- Het EOM is bevoegd voor het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten betreffende grensoverschrijdende btw-fraude met een totale schade van

tenminste 10 miljoen euro aan btw. Het EOM heeft hiervoor toegang tot informatie die is opgeslagen in databanken van rechtshandavingsinstanties en registers van andere nationale overheidsinstanties onder dezelfde voorwaarden als die welke krachtens het nationale recht van toepassing zijn, en databanken en registers van instellingen, organen en instanties van de EU.

- OLAF is bevoegd voor bestrijding van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad. Dit kan volgens het Hof van Justitie ook betrekking hebben op de afdracht eigen middelen, zijnde een uniform percentage van de btw-grondslag van een lidstaat.¹ OLAF heeft voor deze bevoegdheid krachtens de OLAF-Verordening² toegang tot alle relevante informatie van de lidstaten afzonderlijk.
- Voor dit voorstel is geen effectbeoordeling uitgevoerd om te zorgen voor samenhang tussen de EOM-verordening³, de OLAF-verordening en Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad. Het kabinet betreurt dit en hecht er waarde aan dat voorstellen gepaard gaan met een degelijke effectbeoordeling. Dit mag ook verwacht worden op grond van de 'Agenda voor betere regelgeving' van de Commissie.⁴

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

¹ Zaak C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555.

² Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.

³ Verordening (EU) nr. 2017/1939.

⁴ Kamerstukken 2023-24, 21501, nr. 30-621.

Aan de Minister van Economische Zaken

Akkoord.

nota
TER ADVISERING

BNC Fiche EU Business Wallet

**Directoraat-generaal
Economie en Digitalisering**
Directie Digitale Economie

Auteur

Datum
5 januari 2026

Kenmerk

DGED-DE / 102839193

RT 0000128413

Kopie aan

Bijlage(n)
1

Parafenroute

Aanleiding

Op 19 november 2025 heeft de Europese Commissie een verordening ter introductie van Europese Business Wallets voorgesteld als onderdeel van een Digitaal Pakket.¹ Onder coördinatie van EZ is een BNC-fiche voor deze verordening opgesteld in nauwe samenwerking met BZK.

Advies

Instemmen met de inhoud van het BNC-fiche Europese Business Wallet en dat het fiche via de CoCo naar de MR zal worden geleid om vervolgens aan de Kamer te worden verzonden.

Kernpunten

- De voorgestelde verordening strekt ertoe met Europese Business Wallets een geharmoniseerd, grensoverschrijdend digitaal stelsel te creëren waarmee bedrijven en overheden elkaar kunnen identificeren, authenticeren en onderling veilig gegevens en documenten kunnen uitwisselen.
- Het hoofddoel van de voorgestelde verordening is structurele lastenverlichting voor bedrijven. Deze lastenverlichting wordt bewerkstelligd door administratieve processen sterk te vereenvoudigen. Zowel voor B2G-processen (o.a. vergunningen, rapportages en aanbestedingen) als voor B2B-toepassingen (o.a. KYC, contracten en conformiteitseisen). Om deze lastenverlichting in brede zin te realiseren, worden publieke organisaties verplicht om Europese Business Wallets te gaan accepteren in hun administratieve processen voor bedrijven.
- Het fiche stelt dat het kabinet verwelkomt dat de Commissie met dit voorstel inzet op lastenverlichtingen voor bedrijven. Het voorstel sluit op meerdere

Ontvangen BBR

¹ Andere onderdelen van dit pakket zijn de Omnibussen Digitaal en AI en de Data Unie Strategie, waarvoor separaat BNC-fiches zijn opgemaakt.

vlakken aan op het Nederlandse beleid: lastenverlichting voor bedrijven, veilige elektronische gegevensuitwisseling en publieke dienstverlening aan bedrijven.

- Het fiche stelt ook dat het kabinet een aantal aandachtspunten heeft waar verdere versterking van het voorstel mogelijk is. Deze hebben onder meer betrekking op de inrichting van het toezicht, de beveiligings- en betrouwbaarheidseisen en conformiteitsbeoordeling van business wallets en de voorgestelde implementatietermijnen.
- Daarnaast heeft het kabinet er specifiek aandacht voor dat de financiële en uitvoeringslasten voor publieke organisaties niet onevenredig zullen zijn. Bij BZK bestaan zorgen over de verantwoordelijkheid voor de budgettaire gevolgen van de inrichting van acceptatie van business wallets door medeoverheden. Momenteel vindt afstemming plaats met BZK over hoe deze zorgen geadresseerd kunnen worden.

Toelichting

- Een business wallet is een digitale oplossing waarmee de eigenaar (een bedrijf of publieke instantie) veilig bedrijfsgegevens en andere informatie kan opslaan, beheren en delen. Zo kunnen bijvoorbeeld digitale bewijsstukken (*elektronische attesteringen van attributen*) gedeeld worden, machtigingen worden uitgegeven en via elektronische aangetekende bezorgdiensten berichten en documenten veilig worden verstuurd en ontvangen.
- In feite is een business wallet een combinatie van een digitale kluis voor bedrijven met een *software as a service* functie, waarbinnen zij veilig informatie kunnen opslaan en deze, waar nodig, gericht en beveiligd kunnen delen met andere organisaties.
- De Europese Business Wallet wordt door de Commissie gezien als kerninstrument om bij te dragen aan het behalen van die doelstellingen voor administratieve lastenverlichting uit de Strategische Agenda 2024-2029, het 'Competitiveness Compass' en de Draghi en Letta rapporten.

Krachtenveld

- De eerste reacties van de lidstaten op het voorstel zijn wisselend. Enkele lidstaten verwelkomen het voorstel waarmee de Commissie regeldruk wil verlagen en vereenvoudigen.
- Europese Business Wallets worden door een aantal lidstaten, waaronder Nederland, als belangrijke technologie gezien.
- Enkele lidstaten verwijzen naar de eigen bestaande nationale oplossingen, vrezen overlap en hebben zorgen uitgesproken over de verplichtingen en mogelijk hoge kosten voor publieke organisaties.
- Meerdere lidstaten hebben vragen over de verhouding tussen de Europese Business Wallet en bestaande regelgeving en over de korte implementatietermijnen.
- Veel lidstaten hebben net als Nederland vragen over veiligheidseisen, certificering en het toezicht.