

38. Fiscale aspecten van het nieuwe pan-Europees persoonlijk pensioenproduct

DR. B. DIELEMAN & MR. J. POST

Op 14 augustus jl. is Verordening 2019/1238 betreffende een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct in werking getreden. Door inwerkingtreding van deze Verordening wordt het voor inwoners van de EU makkelijker om via een persoonlijk pensioenproduct vrijwillig te sparen voor de oude dag. Dit product wordt het pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (hierna PEPP) genoemd. Banken, beleggingsinstellingen en verzekeraars kunnen het PEPP vanaf 2021 in Nederland aanbieden. De fiscale facilitering van het PEPP is niet in de Verordening opgenomen en wordt aan de lidstaten overgelaten. In deze bijdrage analyseren de auteurs de belangrijkste fiscale aspecten van het PEPP. Daarbij gaan zij onder andere in op de vraag of en hoe door inwoners van Nederland betaalde premie voor het PEPP, fiscaal wordt gefaciliteerd. Tevens behandelen zij de wijze waarop Nederland uitkeringen uit hoofde van een PEPP in de belastingheffing zal betrekken.

1. Inleiding

Op 14 augustus jl. is Verordening 2019/1238 betreffende een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (hierna: de Verordening) in werking getreden.¹ Door inwerkingtreding van de Verordening wordt het voor inwoners van de EU makkelijker om via een persoonlijk pensioenproduct vrijwillig te sparen voor de oude dag. Dit product wordt het pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (hierna PEPP) genoemd. Banken, beleggingsinstellingen en verzekeraars kunnen het PEPP vanaf 2021 in Nederland aanbieden. De fiscale facilitering van het PEPP is niet in de Verordening opgenomen en wordt aan de lidstaten overgelaten.

In deze bijdrage behandelen wij de belangrijkste fiscale aspecten van het PEPP. De opzet van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 behandelen wij de aanleiding tot en de hoofdlijnen van de Verordening. In paragraaf 3 analyseren wij de relevante fiscale elementen van een PEPP. Daarbij gaan wij in op zowel de opbouwfase als de uitkeringsfase. Paragraaf 4 bevat de samenvatting en conclusie. In deze bijdrage gaan wij niet in op het PEPP in relatie tot conserverende aanslagen en waardeoverdracht.

2. Aanleiding tot en hoofdlijnen van het PEPP

2.1 Aanleiding

Het PEPP is het antwoord van de (Europese) Commissie op haar wens de bestaande staatspensioenen en pensioenop-

bouw via de werkgever aan te vullen. In de meeste lidstaten participeren burgers namelijk niet of nauwelijks in een (verplicht gestelde) pensioenregeling van de werkgever, het tweede-pijler-pensioen. Daarbij geldt dat slechts 27% van de Europeanen tussen de 25 en de 59 jaar pensioen opbouwt via de werkgever en dat er binnen de EU grote verschillen bestaan in de participatiegraad van werknemers in een pensioenregeling van de werkgever.² Vanuit die optiek is de wens van de Commissie tot invoering van een pensioenproduct zoals het PEPP begrijpelijk. De Verordening zal volgens de Commissie bijdragen aan de mobiliteit van werknemers binnen de EU. Uit onderzoek namens de Commissie blijkt namelijk dat alle lidstaten een persoonlijk pensioenproduct kennen, maar dat de eigenschappen en fiscale facilitering van deze producten veel van elkaar verschillen.³ Daarnaast zal het PEPP alleen al het komende decennium tot een additionele pensioenopbouw van € 700 miljard binnen de EU leiden.⁴ Ons is overigens niet duidelijk waar de Commissie dit bedrag op baseert. Circa 87% van de Nederlandse werknemers bouwt pensioen op via de werkgever. Vanuit Nederlands werknemersperspectief lijkt er dus beperkte vraag te zijn naar een nieuw pensioenproduct. Anders is dit voor degenen die niet als werknemer kwalificeren. Nederlandse zzp'ers en andere ondernemers hebben namelijk minder (vaak) pensioen opgebouwd op dan Nederlandse werknemers.⁵

2 EC, factsheet: *A pan-european personal pension product*, 26 June 2017.

3 EY, *Study on the feasibility of a European Personal Pension Framework*, June 2017.

4 EC, factsheet: *A pan-european personal pension product*, 26 June 2017.

5 CBS, *Witte vlek op pensioengebied*, 2016, tabel 3.

1 Verordening (EU) 2019/1238 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019.

De Commissie heeft het voorstel voor de Verordening in juni 2017 gepubliceerd. Het aangepaste voorstel is in juni 2019 aangenomen door het Europees Parlement. Volgens de Verordening heeft Europese toezichthouder EIOPA tot 15 augustus 2020 de tijd om lagere regelgeving uit te werken, welke met name verband houdt met het in paragraaf 2.2 te bespreken kwaliteitskeurmerk. Twaalf maanden na publicatie van deze lagere regelgeving, dus vanaf 2021, is het voor aanbieders mogelijk om een PEPP op de markt te brengen.

Als enige lidstaat heeft Nederland tegen de Verordening gestemd. Deze tegenstem was het gevolg van een motie van de Tweede Kamer. Als reden daarvoor werd gegeven dat pensioen een nationale aangelegenheid is en derhalve niet op Europees niveau geregeld dient te worden.⁶ Overigens heeft het kabinet in het kader van het PEPP wel erkend dat deelname in persoonlijke pensioenproducten door ondernemers gestimuleerd kan worden.⁷

2.2 Hoofdlijnen PEPP

Volgens art. 2 van de Verordening is een PEPP een individueel niet-bedrijfsgerelateerd pensioenproduct waarop een PEPP-spaarder vrijwillig heeft ingeschreven. Dit product heeft als expliciet doel om een inkomen te verstrekken bij pensionering. Uit deze bepaling volgt dat het PEPP een product is uit de derde pijler van het stelsel van oudedagsvoorzieningen (hierna: persoonlijk pensioenproduct).⁸ De Verordening harmoniseert of vervangt geen bestaande persoonlijke pensioenproducten, maar zij harmoniseert de zogeheten kernkenmerken van een PEPP. Als een persoonlijk pensioenproduct voldoet aan al deze kernkenmerken, kan de aanbieder van dit product de bevoegde autoriteiten verzoeken om een kwalificatie als PEPP. Als dit verzoek is gehonoreerd, dienen de bevoegde autoriteiten de Europese toezichthouder EIOPA hiervan op de hoogte te stellen en EIOPA neemt vervolgens het product op in het nog door haar te ontwikkelen openbaar register. Hiermee wordt volgens overweging 27 van de Verordening een gemeenschappelijk PEPP-paspoort gerealiseerd.

Zoals hierboven aangegeven moet een persoonlijk pensioenproduct aan bepaalde kernkenmerken voldoen, om als PEPP te kunnen kwalificeren. Behoudens de hierboven besproken vergunningverlening, betreffen deze kernkenmerken distributie en informatieverstrekking, het beleggingsbeleid, overstap naar een andere aanbieder en grensoverschrijdend aanbod en grensoverschrijdende meeneembaarheid.⁹ Wij lichten deze kernkenmerken hierna kort toe.

Distributie en informatieverstrekking is geregeld in hoofdstuk 4 van de Verordening. Ten aanzien van distributie is van belang dat alle informatie omtrent het PEPP kosteloos

en op elektronische wijze aan de PEPP-spaarder (hierna: spaarder) moet worden verstrekt. Ten aanzien van informatieverstrekking is met name het PEPP-essentiële-informatiedocument van belang. Dit document bevat precontractuele informatie over het PEPP en moet op de website van de PEPP-aanbieder (hierna: de aanbieder) worden geplaatst.

De bepalingen omtrent beleggingsbeleid zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de Verordening. Aanbieders moeten in overeenstemming met de prudent-person-regel beleggen. De meest in het oog springende bepaling is dat een aanbieder zes beleggingsopties mag aanbieden aan de spaarder. Bij de optie met het minste beleggingsrisico, de zogenaamde basis-PEPP, geldt dat de jaarlijks in rekening te brengen kosten hiervan ten hoogste 1% van het opgebouwde kapitaal mogen bedragen.

Hoofdstuk 7 van de Verordening bevat bepalingen omtrent het switchen van aanbieder. Belangrijk onderdeel hiervan is de zogeheten overstapdienst, die inhoudt dat een deelnemer het recht heeft om in de opbouwfase van het PEPP zijn opgebouwde kapitaal te laten overdragen naar een andere aanbieder. Dit recht ontstaat vijf jaar na het sluiten van de PEPP-overeenkomst.

Het voor deze bijdrage meest relevante kernkenmerk is de grensoverschrijdende meeneembaarheid. Dit is geregeld in hoofdstuk 3 van de Verordening en houdt in dat als een spaarder in een andere lidstaat gaat wonen, hij of zij het recht heeft om te blijven deelnemen in het PEPP. Als bijvoorbeeld een inwoner van Nederland deelneemt in een PEPP die wordt uitgevoerd door een in Nederland gevestigde aanbieder, moet die aanbieder deelname in het PEPP mogelijk blijven maken nadat de spaarder in een andere lidstaat gaat wonen. Een aanbieder moet die meeneembaarheid volgens art. 17 van de Verordening mogelijk maken op verzoek van de spaarder. Het is dus niet zo dat een aanbieder een PEPP moet hebben dat vanaf de dag dat het product beschikbaar is, open staat voor deelname vanuit alle lidstaten. Om er voor te zorgen dat een spaarder in elke lidstaat waar hij of zij woont, deel kan nemen in een PEPP, werkt het PEPP volgens art. 19 van de Verordening met een zogeheten compartiment per lidstaat. Met een compartiment wordt een nationale subrekening binnen een PEPP-rekening bedoeld. Gedachte achter de subrekeningen is dat dit de in paragraaf 3 te behandelen fiscale facilitering van het PEPP moet stimuleren.

Vanuit Nederlandse optiek vallen een paar zaken op aan de vormgeving van het PEPP. Zo wordt niet vereist dat het PEPP in een levenslange uitkering voorziet en lijkt een uitbetaling ineens mogelijk. Verder bevat de Verordening geen voorschriften over de hoogte van het op te bouwen kapitaal of bepalingen die de hoogte van het op te bouwen kapitaal beperken indien de spaarder pensioen opbouwt via de werkgever. Dat de Verordening geen bepalingen kent omtrent de hoogte van het op te bouwen kapitaal is niet vreemd. De hoogte van dit kapitaal wordt immers in belangrijke mate bepaald door de te betalen premies en de fiscale facilitering van die premies wordt overgelaten aan de lidstaten.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 21501-07, nr. 1435.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 22112 nr. 2434, p. 14.

⁸ E. Lutjens, E.A.P. Schouten en M.C.W. Tomeij, 'Reactie op "De pensioen opPEPPer"?', *TPV* 2018/7, par. 2.

⁹ EC, toelichting bij de voorstel voor de Verordening, COM(2017)343 – Pan-Europees persoonlijk pensioenproduct.

2.3 PEPP-aanbieders

Het aanbieden van PEPP is enkel mogelijk voor financiële instellingen zoals genoemd in art. 6 van de Verordening. Kort gezegd zijn dit in de EU gevestigde kredietinstellingen, banken, beleggingsinstellingen, verzekeraars en pensioenfondsen. Op verzoek van Nederland is uiteindelijk in de Verordening opgenomen¹⁰ dat pensioenfondsen enkel een PEPP mogen uitvoeren, indien zij op grond van het recht van de lidstaat waar zij zijn gevestigd, persoonlijke pensioenproducten mogen aanbieden.

Nederlandse pensioenfondsen mogen enkel pensioen uitvoeren dat via de werkgever wordt opgebouwd. Dit vloeit voort uit de taakafbakening van pensioenfondsen zoals opgenomen in de Pensioenwet. Hetzelfde geldt min of meer voor premiepensioeninstellingen. Nederlandse pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen mogen dus geen PEPP aanbieden.¹¹

3. Fiscale behandeling PEPP

3.1 Opbouwfase – algemeen

De Verordening regelt de fiscale behandeling van het PEPP niet. Hier heeft de Commissie bewust voor gekozen. Aanpassing of harmonisatie van belastingregimes (voor persoonlijke pensioenproducten) vereist namelijk unanieme steun van de lidstaten.¹² Het behoeft voor de lezer van dit tijdschrift vermoedelijk geen nadere toelichting dat een dergelijke unanimiteit zeer moeilijk haalbaar is. De fiscale facilitering van een PEPP wordt dus geheel overgelaten aan de EU-lidstaten zelf.

Ondanks dat de Verordening geen bepalingen omtrent de fiscale behandeling van het PEPP kent, is deze facilitering cruciaal om van het PEPP op termijn een succes te maken. Uit onderzoek namens de Commissie blijkt namelijk dat alle lidstaten ten minste één persoonlijk pensioenproduct kennen en dat al die producten op de één of andere wijze fiscaal worden gefaciliteerd.¹³ Immers, als deelname in een PEPP in een lidstaat niet fiscaal gefaciliteerd is, maar deelname in een ander persoonlijk pensioenproduct wel, dan is dit een belangrijke reden voor een spaarder om voor dit andere product te kiezen.

Om de lidstaten te stimuleren belastingverminderingen toe te kennen met betrekking tot het PEPP, heeft de Commissie een zogenoemde aanbeveling over de fiscale behandeling van persoonlijke pensioenproducten vastgesteld. Hierin is opgenomen dat lidstaten worden aangemoedigd om het PEPP vanuit fiscale optiek hetzelfde te behandelen als

reeds bestaande persoonlijke pensioenproducten.¹⁴ De term aanbeveling doet vermoeden dat de lidstaten vrij zijn om hier opvolging aan te geven, maar dit is niet helemaal waar. In de aanbeveling wijst de Commissie namelijk op een arrest van het HvJ.¹⁵ In deze uitspraak heeft het HvJ beslist dat het in strijd is met art. 56 VwEU, als een verzekering die bij een in een andere lidstaat gevestigde verzekeraar wordt afgesloten en die voldoet aan alle voorwaarden die het nationale recht voor een aanvullende pensioenverzekering stelt, behalve aan de voorwaarde dat zij bij een op het nationale grondgebied gevestigde verzekeraar is afgesloten, uit fiscaal oogpunt anders wordt behandeld. Zoals ook elders is geconstateerd,¹⁶ zijn lidstaten onzes inziens dus in feite verplicht om het PEPP fiscaal te faciliteren, mits het PEPP op een juiste wijze is vormgegeven.

Hierboven gaven wij aan dat lidstaten in feite verplicht zijn om het PEPP fiscaal te faciliteren, mits het PEPP op een juiste wijze is vormgegeven. Daarbij doelen wij op de in paragraaf 2 besproken subrekeningen. Achterliggende gedachte van de subrekeningen is dat een aanbieder de kenmerken van een PEPP per subrekening aan kan passen aan de in een lidstaat geldende criteria voor fiscale facilitering voor persoonlijke pensioenproducten. Voorbeelden van dergelijke criteria zijn de hoogte van de premie, de ingangsdatum, het ineens kunnen ontvangen van het opgebouwde kapitaal, de wijze waarop wordt belegd en informatieverstrekking aan autoriteiten. In die optiek is denkbaar dat een spaarder die in lidstaat A woont, € 2.000 per jaar kan sparen en er geen voorwaarden zijn ten aanzien van de uitkeringsfase, terwijl diezelfde spaarder na verhuizing naar lidstaat B, € 10.000 per jaar kan sparen en dit bedrag voor een levenslange uitkering moet aanwenden. Dat lidstaten zullen eisen dat de subrekening van het PEPP aan dezelfde eisen voldoet als een lokaal persoonlijk pensioenproduct, is overigens aannemelijk. Lidstaten zullen deelname in een PEPP, dat mogelijk door een in een andere lidstaat gevestigde aanbieder wordt uitgevoerd, vermoedelijk niet aantrekkelijker willen maken dan deelname in een lokaal persoonlijk pensioenproduct.¹⁷

3.2 Opbouwfase – Nederlandse fiscale behandeling

De fiscale facilitering van persoonlijke pensioenproducten is in Nederland geregeld in afdeling 3.7 van de Wet IB 2001. Op hoofdlijnen geldt dat indien aan de voorwaarden van art. 3.124 t/m 3.127 Wet IB 2001 wordt voldaan, de premies voor persoonlijke pensioenproducten tot een bepaald bedrag aftrekbaar zijn. Vervolgens worden de uitkeringen uit hoofde van fiscaal gefaciliteerde persoonlijke pensioenproducten in box 1 belast op grond van art. 3.100 Wet IB 2001. Volgens de systematiek van de wet

10 Kamerstukken I 2018/19, 34850, nr. B, Brief van de Minister van Financiën van 18 juni 2018.

11 L.H. Blom, 'PEPP vult nationale pensioenstelsels aan, maar verstoort deze ook', *TPV* 2018/02.

12 EC, toelichting bij de voorstel voor de Verordening, COM(2017)343 – Pan-Europees persoonlijk pensioenproduct.

13 EY, *Study on the feasibility of a European Personal Pension Framework*, June 2017, p. 261.

14 EC, Aanbeveling van de Commissie van 29 juni 2017 inzake de fiscale behandeling van persoonlijk pensioenproducten, inclusief het PEPP, C(2017) 4393.

15 HvJ 26 juni 2003, nr. C-422/01, ECLI:EU:C:2003:380 (*Skandia en Ramstedt*).

16 S. in 't Veld, 'Het Pan-Europees Persoonlijk Pensioenproduct; een Super Rubik's Kubus', *PM* 2018/76.

17 E.A.P. Schouten, 'Het Pan-Europees pensioenproduct: een kleine stap vooruit', *TPV* 2017/36.

wordt het opgebouwde kapitaal niet in box 3 belast, tenzij geen fiscale facilitering plaats heeft gevonden.

Er zijn vijf belangrijke voorwaarden voor de fiscale facilitering van een persoonlijk pensioenproduct zoals opgenomen in art. 3.124 t/m 3.127 Wet IB 2001. Ten eerste moet er sprake zijn van een lijfrente zoals bedoeld in art. 1.7 Wet IB 2001. Dit is een aanspraak uit hoofde van een overeenkomst met een levensverzekeraar, of een aanspraak op een tegoed bij een bank of beleggingsinstelling. Voor deze bijdrage is relevant dat het om afspraken moet gaan die in principe niet kunnen worden afgekocht. Ten tweede is er op grond van art. 3.124 en 3.126a Wet IB 2001 enkel fiscale facilitering, indien en voor zover de belastingplichtige geen pensioen opbouwt via de werkgever. Ten derde moet de lijfrente voorzien in gelijkmatige en periodieke uitkeringen. Daarbij geldt een minimale uitkeringsduur van ten minste twintig jaar bij persoonlijke pensioenproducten die door een bank of beleggingsinstelling worden uitgevoerd. Persoonlijke pensioenproducten die door een verzekeraar worden uitgevoerd kennen deze verplichting voor een minimale uitkeringsduur overigens niet. Ten vierde stelt art. 3.127 Wet IB 2001 dat de fiscaal gefaciliteerde premie in beginsel ten hoogste 13,3% van de premiegrondslag bedraagt. De premiegrondslag is gelijk aan het box 1-inkomen, maar met een maximum van € 95.318 (2019). Dit maximum wordt vastgesteld door het box 1-inkomen van belastingplichtige te nemen voor ten hoogste € 107.593 en daar een AOW-franchise van € 12.275 op in mindering te brengen.¹⁸ Dit leidt in principe tot een fiscaal gefaciliteerde premie van ten hoogste € 95.318 x 13,3% = € 12.677 per jaar.

De vijfde voorwaarde betreft de eisen die op grond van art. 3.126 en 3.126a Wet IB 2001 worden gesteld aan de aanbieders van lijfrenten. Van in Nederland gevestigde verzekeraars, banken en beleggingsinstellingen wordt verlangd dat zij aan alle (vergunning)vereisten van de Wet op het financieel toezicht voldoen. In het buitenland gevestigde verzekeraars, banken en beleggingsinstellingen dienen zich daarentegen te committeren tot het verstrekken van (product)informatie en het stellen van zekerheid met betrekking tot belastingheffing. Deze zekerheidstelling is een zwaar vereiste. De zekerheidstelling is daarentegen volgens art. 44a Iw 1990 niet van toepassing op elders in de EU gevestigde aanbieders die bereid zijn om voor de belastingheffing van het PEPP aansprakelijkheid te aanvaarden. Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven, kan een PEPP in een lidstaat fiscaal worden gefaciliteerd, indien de subrekening van het PEPP zodanig wordt vormgegeven dat deze voldoet aan de voorwaarden die de lidstaat in kwestie stelt aan de fiscale facilitering van persoonlijke pensioenproducten. Het kabinet heeft dit voor Nederland bevestigd. Het kabinet heeft voorts aangegeven dat het niet van plan is om voor het PEPP soepelere voorwaarden te hanteren dan voor andere persoonlijke pensioenproducten.¹⁹

Uit het bovenstaande valt af te leiden hoe een subrekening van het PEPP er op hoofdlijnen uit dient te zien om in aanmerking te komen voor fiscale facilitering in Nederland. Samengevat dient de jaarlijkse premie in beginsel te worden gemaximeerd op € 12.677 en komt hierop in mindering het via de werkgever opgebouwde pensioen. Verder mag het PEPP niet worden afgekocht, moet sprake zijn van periodieke uitkeringen en een uitkeringsduur van ten minste twintig jaar, tenzij de PEPP-aanbieder een verzekeraar is. Tot slot moet het PEPP worden uitgevoerd door een in Nederland gevestigde verzekeraar, bank of beleggingsinstelling, of een elders in de EU gevestigde verzekeraar, bank of beleggingsinstelling die productinformatie verstrekt en aansprakelijkheid over belastingheffing aanvaardt.

Op grond van het bovenstaande zien wij geen onoverkomelijke problemen voor de fiscale facilitering van het PEPP in Nederland. Daarmee is niet gezegd dat wij een wildgroei van het aantal aanbieders in Nederland voorzien. Het is immers de verwachting dat het ontwikkelen van een PEPP dat via subrekeningen in aanmerking komt voor fiscale facilitering in meerdere lidstaten, tot relatief hoge (eenmalige) uitvoeringslasten voor een aanbieder zal leiden. Hier zit overigens een groot voordeel voor de spaarder in vergelijking met bijvoorbeeld voortzetting van een buitenlandse pensioenregeling via de werkgever, waar de werknemer de fiscale facilitering in principe zelf moet regelen.²⁰ Overigens zijn bovengenoemde uitvoeringslasten beduidend lager dan aanvankelijk ingeschat door het kabinet,²¹ want in tegenstelling tot het oorspronkelijke voorstel, is in de Verordening niet opgenomen dat een aanbieder in alle lidstaten subrekeningen dient te hebben.

3.3 Uitkeringsfase – algemeen

Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven, bevat de Verordening geen voorschriften voor de fiscale behandeling van het PEPP, dus ook niet voor PEPP-uitkeringen. Wij bespraken ook dat lidstaten op basis van jurisprudentie van het HvJ in feite verplicht zijn om een PEPP vanuit fiscale optiek hetzelfde te behandelen als lokale persoonlijke pensioenproducten, mits een subrekening voldoet aan de voorwaarden voor fiscale facilitering van persoonlijke pensioenproducten in een lidstaat. De meeste lidstaten zullen hier weinig bezwaar tegen hebben voor wat betreft de uitkeringsfase van het PEPP. Uit onderzoek blijkt immers dat de meeste lidstaten uitkeringen uit hoofde van lokale persoonlijke pensioenproducten in de belastingheffing betrekken. Daarentegen zijn er ook lidstaten die uitkeringen van lokale persoonlijk pensioenproducten niet belasten.²² Voorts is denkbaar dat de spaarder ten tijde van het ontvangen van een PEPP-uitkering buiten de EU woonachtig is. De woonstaat van de spaarder zal dan in principe geen rekening houden met genoemde jurisprudentie.

¹⁸ Art. 3.127 lid 3 Wet IB 2001.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 22112, nr. 2434, p. 17.

²⁰ B. Dieleman, 'Pensioenopbouw door inkomende werknemers', *PM* 2014/115.

²¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, nr. 2434, p. 22.

²² EY, *Study on the feasibility of a European Personal Pension Framework*, June 2017, tabel 1.

In het geval een spaarder een uitkering ontvangt, terwijl hij of zij in een lidstaat woont waar hij of zij continu woonde gedurende de opbouwfase van het PEPP, is de belastingheffing redelijk eenvoudig. Zoals aangegeven, kan dan namelijk worden aangenomen dat een uitkering op eenzelfde wijze wordt belast (of vrijgesteld) als een uitkering uit een lokaal persoonlijk pensioenproduct.

Gecomplieerder wordt de belastingheffing indien de spaarder in meerdere lidstaten PEPP heeft opgebouwd en/of de spaarder in een andere staat woont dan de lidstaat waar het PEPP is opgebouwd. In dat geval zal de vraag moeten worden beantwoord welke (lid)staat of -staten heffingsrecht hebben over de uitkering. Indien de lidstaten in kwestie een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting (hierna: belastingverdrag) hebben gesloten, is het antwoord op deze vraag in principe aldaar opgenomen. Ten aanzien van de verdeling van het heffingsrecht van pensioenuitkeringen voorzien belastingverdragen meestal in een exclusieve woonstaatheffing, of een beperkte bronstaatheffing en een woonstaatheffing met voorkoming van dubbele belasting voor de bronstaatheffing. Zoals ook elders opgemerkt,²³ zullen lidstaten met relatief veel belastingverdragen die voorzien in een gedeeltelijke bronstaatheffing voor pensioenen, relatief weinig belastinginkomsten mislopen indien zij het PEPP in de opbouw fiscaal faciliteren en de spaarder in de uitkeringsfase in een andere (lid)staat woonachtig is. Die lidstaten kunnen het verlenen van een fiscale faciliteit in de opbouwfase van het PEPP immers compenseren met het in de belastingheffing betrekken van de uitkering, ook als de spaarder in een andere staat woont en aldaar zijn uitkering ontvangt. In die zin is het PEPP een extra incentive voor lidstaten om de door hun gesloten belastingverdragen ten aanzien van de heffing over pensioenen te heronderhandelen. Indien geen belastingverdrag van toepassing is, zal een spaarder veelal aangewezen zijn op een eventuele regeling ter voorkoming van dubbele belasting die geldt voor inwoners van de woonstaat van de spaarder.

Elders wordt gewezen op het probleem dat de spaarder in de woonstaat belasting verschuldigd is over de uitkering, terwijl het PEPP in de opbouwfase niet fiscaal is gefaciliteerd.²⁴ Wij achten de kans dat dit probleem zich zal voordoen om drie redenen klein. Ten eerste blijkt uit het onderzoek namens de Commissie dat alle lidstaten enige vorm van fiscale facilitering van persoonlijke pensioenproducten kennen.²⁵ Ten tweede gaven wij eerder aan dat lidstaten op basis van jurisprudentie van het HvJ in feite verplicht zijn om het PEPP vanuit fiscale optiek hetzelfde te behandelen als lokale persoonlijke pensioenproducten, mits de subrekening aan bepaalde voorwaarden voldoet. Ten derde zijn lidstaten op grond van jurisprudentie van het HvJ verplicht om pensioenuitkeringen buiten de belastingheffing te laten, indien in de opbouwfase geen fiscale faciliteit is verleend.²⁶

3.4 Uitkeringsfase – Nederlandse fiscale behandeling

Het kabinet heeft bevestigd dat op uitkeringen dezelfde fiscale regels worden toegepast als de regels die voor lijfrente-uitkeringen gelden.²⁷ Dit betekent dat deze uitkeringen in principe op grond van art. 3.100 Wet IB 2001 in de belastingheffing worden betrokken. Dit artikel schrijft voor dat lijfrente-uitkeringen en uitkeringen uit buitenlandse persoonlijke pensioenproducten in de belastingheffing worden betrokken, tenzij deze producten niet fiscaal zijn gefaciliteerd in de opbouwfase. Dat bij het PEPP sprake is van een product dat in de opbouwfase fiscaal is gefaciliteerd, ongeacht de lidstaat waar de spaarder woonde ten tijde van de opbouw van het kapitaal van het PEPP, is zoals in de vorige paragrafen aangegeven aannemelijk. Indien en voor zover er onverhoopt geen fiscale facilitering in de opbouwfase heeft plaatsgevonden, is de uitkering onbelast maar wordt het opgebouwde kapitaal in box 3 van de inkomstenbelasting betrokken. Of en wanneer Nederland in internationaal verband het heffingsrecht over uitkeringen heeft, bespreken we hierna.

Zoals wij eerder in dit tijdschrift bespraken,²⁸ kan bij de door Nederland gesloten belastingverdragen ten aanzien van de verdeling van heffingsrecht over pensioenen, een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten verdragen. Dit zijn de belastingverdragen die vóór 2001 in werking zijn getreden, de belastingverdragen die gedurende de periode 2001-2011 in werking zijn getreden en de belastingverdragen die na 2011 in werking zijn getreden. Dit is het gevolg van wijzigingen in het fiscaal verdragsbeleid in 1998 en in 2011.²⁹ Hierna bespreken wij voor elk van de drie soorten belastingverdragen de verdeling van heffingsrechten bij uitkeringen.

Ten aanzien van belastingverdragen die voor 2001 in werking zijn getreden, nemen wij het verdrag met Frankrijk als voorbeeld. Het pensioenartikel uit dit verdrag ziet enkel op pensioen dat via de werkgever is opgebouwd en niet op persoonlijke pensioenproducten. Uitkeringen zullen daarom naar onze mening onder het restartikel van het belastingverdrag vallen. Dit artikel voorziet in een exclusieve woonstaatheffing. Nederland zal uitkeringen aan inwoners van Nederland dus belasten. Nederland mag dus niet heffen in het geval van een uitkering aan een inwoner van Frankrijk.

Met betrekking tot belastingverdragen die gedurende de periode in 2001-2011 in werking zijn getreden, nemen wij het verdrag met België als voorbeeld. Het pensioenartikel van dit verdrag ziet wel op persoonlijke pensioenproducten, zodat uitkeringen hier onzes inziens onder vallen. Op basis van dit belastingverdrag heeft Nederland exclusieve woonstaatheffing, mits zij de uitkeringen daadwerkelijk in de heffing betreft. Verder heeft Nederland het recht om een uitkering aan een inwoner van België in de belastingheffing

23 P. Kavelaars, 'Fiscale onevenwichtigheden', *TPV* 2017/33.

24 E.A.P. Schouten, 'Het Pan-Europees pensioenproduct: een kleine stap vooruit', *TPV* 2017/36.

25 EY, *Study on the feasibility of a European Personal Pension Framework*, June 2017.

26 HvJ 3 oktober 2002, nr. C-136/00 (*Danner*).

27 *Kamerstukken I* 2018/19, 34850, B, Brief van de Minister van Financiën.

28 B. Dieleman & J. Post, 'Internationale aspecten uitfaseren pensioen in eigen beheer', *MBB* 2018/2.

29 *Kamerstukken II* 1997/98, 25087, nr. 4, Notitie fiscaal verdragsbeleid 1998, en *Kamerstukken II* 2010/11, 25087, nr. 30, Notitie fiscaal verdragsbeleid 2011.

te betrekken, indien en voor zover het PEPP in de opbouw-fase in Nederland fiscaal is gefaciliteerd en België niet of nauwelijks belasting heft over de uitkering.

Voor de belastingverdragen die na 2011 in werking zijn getreden, nemen wij het verdrag met Duitsland als voorbeeld. Het PEPP lijkt ook in dit geval onder het pensioenartikel van dit verdrag te vallen. Dit belastingverdrag voorziet in het geval van fiscaal gefaciliteerd pensioen, in een bronstaatheffing en een woonstaatheffing waarbij de woonstaat voorkoming van dubbele belastingheffing geeft voor de bronstaatheffing. Aan deze bronstaatheffing wordt niet de voorwaarde gesteld dat in de woonstaat niet of nauwelijks wordt geheven. In tegenstelling tot de insteek van Nederland bij verdragsonderhandelingen,³⁰ geldt voor de bronstaatheffing de voorwaarde dat de jaarlijkse pensioenuitkeringen meer dan € 15.000 bedragen. Nederland heeft dus het recht om uitkeringen aan een inwoner van Nederland in de heffing te betrekken, hetzij dat zij voorkoming van dubbele belasting moet verlenen voor de in Duitsland betaalde belasting. Daarnaast heeft Nederland het recht om uitkeringen aan een inwoner van Duitsland in de heffing te betrekken, voor zover het PEPP in de opbouw-fase fiscaal gefaciliteerd is in Nederland.

4. Conclusie en aanbevelingen

In deze bijdrage hebben wij de belangrijkste fiscale aspecten van het PEPP besproken. Het PEPP is een via Verordening 2019/1238 geïntroduceerd persoonlijk pensioenproduct waar inwoners van lidstaten vrijwillig mee kunnen sparen voor de oude dag. Dit product kan vanaf 2021 worden aangeboden. Het meest in het oog springende kenmerk van het PEPP is de meeneembaarheid. Dit houdt in dat aanbieder

er op verzoek van een spaarder voor moeten zorgen, dat de spaarder na verhuizing naar een andere lidstaat, via een subrekening fiscaal gefaciliteerd kan blijven deelnemen in het PEPP. Het PEPP kan interessant zijn voor Nederlandse ondernemers en werknemers van lidstaten waar relatief weinig pensioen via de werkgever wordt opgebouwd. Hoewel de fiscale facilitering van het PEPP niet in de Verordening is geregeld, concluderen wij dat uit jurisprudentie van het HvJ kan worden afgeleid, hoe lidstaten het PEPP vanuit fiscale optiek moeten behandelen. Hieruit volgt dat lidstaten in feite verplicht zijn om het PEPP fiscaal faciliteren, indien een subrekening van het PEPP aan de voorwaarden voldoet die in de lidstaten worden gesteld aan de fiscale facilitering van lokale persoonlijke pensioenproducten. In deze bijdrage hebben wij besproken hoe een subrekening van het PEPP er uit moet zien om fiscale facilitering in Nederland te krijgen. Wat betreft de Nederlandse belastingheffing over PEPP-uitkeringen geldt dat deze in beginsel in box 1 worden belast. Verder concluderen wij dat Nederland (en andere lidstaten) door de introductie van het PEPP een extra incentive heeft gekregen, om bij heronderhandeling van belastingverdragen in te zetten op een bronstaatheffing over pensioenuitkeringen.

Over de auteurs

Dr. B. Dieleman

Dr. B. Dieleman is als belasting- en pensioenadviseur verbonden aan Loyens & Loeff N.V.

Mr. J. Post

Mr. J. Post is als belastingadviseur verbonden aan Loyens & Loeff N.V.

³⁰ Kamerstukken II 2017/18, 22112, nr. 2687, Verslag van een schriftelijk overleg.