

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4201

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling over het faciliteren van beleggingsrekeningen;
Fiche: Mededeling financiële geletterdheid; (Kamerstuk 22 112, nr. 4202)
Fiche: [MFK] Verordening instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid en ontmanteling (Kamerstuk 22 112, nr. 4203).

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

Fiche: Aanbeveling over het faciliteren van beleggingsrekeningen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Commissie van 30.9.2025 betreffende het verruimen van de beschikbaarheid van spaar- en beleggingsrekeningen met een vereenvoudigde en gunstige fiscale behandeling
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 september 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 6800
- d) *EUR-Lex*
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=PI_COM:C\(2025\)6800](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=PI_COM:C(2025)6800)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
SWD(2025) 6800 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
N.v.t. door het karakter van de aanbeveling. Meest relevant in deze context is de Raad Economische en Financiële zaken (Ecofin).
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

In dit voorstel doet de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een aanbeveling (hierna: de aanbeveling) aan de lidstaten van de Europese Unie (EU) om op nationaal niveau kaders te creëren voor beleggingsrekeningen (*savings and investment accounts*).¹ Volgens de Commissie sparen Europese huishoudens veel, maar rendeert hun spaargeld vaak niet optimaal. Als zij verantwoord meer zouden beleggen, kan dit op lange termijn bijdragen aan betere vermogensopbouw. Daarnaast kan het goed zijn voor de Europese economie als consumenten meer van hun spaargeld zouden beleggen. Dat komt doordat retailbeleggers vaak de voorkeur hebben om «dichtbij huis» te beleggen (een zogeheten *home bias*) in bedrijven die zij beter kennen en kapitaalmarkten waar zij de taal en cultuur beter begrijpen. Consumenten die meer beleggen, werken zo aan eigen vermogensopbouw én dragen bij aan de financiering van Europese groei, innovatie en werkgelegenheid, aldus de Commissie.

Met goed ontworpen, breed beschikbare beleggingsrekeningen voor consumenten kan de toegang tot kapitaalmarkten worden vergemakkelijkt en vermogensopbouw worden gestimuleerd. Dat is de conclusie van de Commissie op basis van onderzoek naar *best practices* van landen binnen en buiten de EU waar al dergelijke beleggingsrekeningen worden aangeboden. De kern van de aanbeveling is dan ook dat lidstaten «kaders voor beleggingsrekeningen» opzetten die voldoen aan een zestal – volgens de Commissie effectief bewezen – kenmerken.

Ten eerste dient er een breed aanbod te zijn. Het moet meerdere soorten aanbieders zijn toegestaan om de beleggingsrekeningen aan te bieden, waardoor consumenten keuzevrijheid hebben en toegang tot goede

¹ Het gebruik van de term «*savings and investment accounts*» kan leiden tot de onjuiste opvatting dat het hier niet alleen gaat om een beleggingsrekening, maar ook om een spaarrekening. Dat is niet het geval. «*Savings*» duidt hier het verschil tussen de maandelijkse inkomsten en uitgaven. Dat kan worden gespaard op een deposito-spaarrekening, maar kan eveneens worden geïnvesteerd. Het doel van de aanbeveling is expliciet niet om sparen en spaarrekeningen aan te moedigen en te faciliteren, maar beleggen en beleggingsrekeningen.

voorwaarden. Om concurrentie te bevorderen, en daarmee kosten laag te houden, moeten lidstaten geen additionele belemmeringen opwerpen tegen het vrij verkeer van diensten binnen de EU, zodat aanbieders uit de ene lidstaat eenvoudig beleggingsrekeningen kunnen aanbieden in de andere lidstaat.

Ten tweede moeten kosten eerlijk zijn en moeten de beleggingsportfolio's van de beleggingsrekeningen overdraagbaar tussen aanbieders zijn. De kosten voor het openen en aanhouden van beleggingsrekeningen moeten eerlijk, proportioneel en begrijpelijk zijn. Consumenten zouden hun beleggingsportfolio's daarbij in één keer moeten kunnen overhevelen naar een andere aanbieder, zonder dat dit leidt tot onredelijk hoge kosten of een belastingaanslag.

Ten derde dienen consumenten verschillende soorten activa op de beleggingsrekening kunnen aan te kunnen houden, waaronder aandelen, obligaties en deelnemingen of aandelen in instellingen voor collectieve belegging in effecten (ICBE's, ook wel UCITS, waaronder *exchange-traded funds* (ETF's)). Zeer risicovolle of complexe producten zoals crypto's of derivaten, die geen investering vertegenwoordigen in de reële economie, moeten worden uitgesloten. De Commissie beveelt ook aan om aanbieders aan te moedigen om beleggingsproducten aan te bieden met een sterke focus op de EU, zodat consumenten kunnen bijdragen aan strategische EU-prioriteiten en de veiligheid en defensie van de EU.

Ten vierde dienen de beleggingsrekeningen gebruiksvriendelijk te zijn. Lidstaten zouden aanbieders moeten aansporen om de beleggingsrekeningen simpel, betrouwbaar en makkelijk toegankelijk voor consumenten te maken, onder meer door een gebruiksvriendelijke digitale omgeving en een goede klantenservice.

Ten vijfde raadt de Commissie aan het fiscale proces zo gebruiksvriendelijk, eenvoudig en geautomatiseerd mogelijk in te richten. Daarbij zouden financiële instellingen de relevante gegevens rechtstreeks doorgeven aan de nationale belastingdienst en, waar relevant, direct de verschuldigde belasting afdragen.

Ten zesde zouden beleggingsrekeningen moeten profiteren van «de meest gunstige fiscale behandeling» beschikbaar in een lidstaat. De aanbeveling noemt als mogelijkheden (niet uitputtend): (i) een aftrek van de inleg van het belastbaar inkomen, (ii) een vrijstelling voor inkomsten die binnen de beleggingsrekening worden gegenereerd, (iii) uitstel van belastingheffing tot het moment van opname, of (iv) de toepassing van een uniform tarief. Volgens de Commissie zijn een simpele en voordelige fiscale behandeling kernelementen van bewezen succesvolle beleggingsrekeningen binnen en buiten de EU.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de kamerbrief kabinetsinzet kapitaalmarktunie van 17 maart 2025 heeft het kabinet zich positief uitgesproken over mogelijkheden om consumenten die veel sparen en verantwoord meer zouden kunnen beleggen, aan te moedigen om te (beginnen met) beleggen.² Uit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de Nederlandse huishoudens daarvoor voldoende

² Te vinden via: <https://open.overheid.nl/documenten/b8136a9b-c24a-4d93-9366-4e502753080b/file>.

vermogen heeft.³ Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat wanneer deze huishoudens (meer) zouden gaan beleggen, dat op de langere termijn, weliswaar tegen risico, een hoger rendement oplevert. Gezamenlijk houden Europeanen zo'n 11,5 biljoen euro aan in cash en op spaarrekeningen.⁴ Meer hiervan beleggen, onder voorbehoud dat dit verantwoord gebeurt en huishoudens voldoende liquide buffers aanhouden, is op lange termijn niet alleen voordelig voor deze huishoudens zelf. Dit geld kan (deels) in het Europese bedrijfsleven en voor de EU van belang zijnde strategische sectoren worden geïnvesteerd, waardoor bedrijven sneller kunnen groeien en innoveren, en waardoor de EU een aantrekkelijker vestigingsklimaat krijgt. Dit leidt tot een verdere versterking van de Europese kapitaalmarktunie. Het kabinet heeft zich in de kabinetsinzet daarom uitgesproken voor de ontwikkeling van een raamwerk voor een EU-beleggingsrekening waarop lidstaten fiscale prikkels kunnen toepassen om consumenten te stimuleren meer in de EU te gaan beleggen. Meer beleggen in de EU komt ook de Nederlandse economie ten goede. De Nederlandse kapitaalmarkt is goed ontwikkeld, waardoor het stimuleren van meer kapitaal op de Europese kapitaalmarkten ook goed voor Nederland is.

Naast voornoemde kamerbrief, heeft Nederland op 5 juni 2025 in een kopgroep van deelnemende lidstaten een intentieverklaring getekend voor de lancering van *Finance Europe*: een Europees beleggingslabel voor beleggingsrekeningen en -producten die (i) voor minstens 70% in de Europese Economische Ruimte (EER) beleggen en (ii) ontworpen zijn om langdurig aan te houden.⁵ Het label moet consumenten meer en duidelijke mogelijkheden geven om te beleggen in de Europese economie om zodoende het rendement op hun vermogen te vergroten.

Ten aanzien van fiscale prikkels heeft het kabinet in de kabinetsinzet toegezegd te bezien of in Nederland additionele fiscale prikkels kunnen worden ingericht wanneer het raamwerk voor de EU-beleggingsrekening vorm gekregen heeft.⁶ Daarnaast heeft Nederland via de intentieverklaring voor de lancering van *Finance Europe* ermee ingestemd te zullen verkennen of *Finance Europe* fiscaal gunstig kan worden behandeld. Hierbij kan gedacht worden om eventuele stimulering specifiek te richten op bedrijven in voor het EU-concurrentievermogen strategische sectoren. Nieuwe of bestaande fiscale regelingen – zoals de voorgestelde stimulering – worden daarbij getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit wordt onderzocht wanneer het nieuwe box 3-stelsel in werking is getreden. Tot dan heeft de herziening van het stelsel prioriteit.

Tot slot streeft het kabinet naar een eenvoudig en sterk geautomatiseerd aangifteproces. Het vooraf invullen van de aangifte inkomstenbelasting, mede mogelijk dankzij de renseigneringsverplichting⁷ van werkgevers, banken en verzekeraars, is een voorbeeld dat dit doel dient.

³ *Comparing Wealth Effects of Savings and Index Investment*, een *occasional paper* van de Autoriteit Financiële Markten van maart 2022. Te vinden via: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/maart/meer-nederlanders-beleggen-sparen>.

⁴ *Follow the money: channelling savings into investment and innovation in Europe*, speech van Christina Lagarde, President van de ECB van november 2024. Te vinden via: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241122~fb84170883.nl.html>

⁵ Het verslag van de ondertekening op 5 juni 2025 en de intentieverklaring zelf te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/06/aanbieding-geannoteerde-agenda-eurogroep-en-ecofinraad-juni-2025>.

⁶ Nederland stimuleert sparen en beleggen voor de oudedagsvoorziening via de fiscaliteit. Bijvoorbeeld via de omkeerregel en de premieaftrek in box 1 onder voorwaarden voor derde pijler oudedagsvoorzieningen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen is de fiscale ruimte hiervoor toegenomen.

⁷ De verplichting om fiscaal relevante informatie over particuliere belastingbetalers te verstrekken aan de Belastingdienst.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Conform de vastgestelde inzet staat het kabinet positief tegenover het streven en methoden om de participatie van retailbeleggers te vergroten. Hieronder valt ook de ontwikkeling van een raamwerk voor een (EU-)beleggingsrekening. Met de aanbeveling heeft dat raamwerk vorm gekregen, zodat de lidstaten daarmee aan de slag kunnen. Hieronder beoordeelt het kabinet eerst de niet-fiscale en vervolgens de fiscale kenmerken van het raamwerk. Hierbij wordt ook ingegaan op de vervolgstappen en wanneer die kunnen worden verwacht.

Het kabinet is positief over de niet-fiscale kenmerken van de beleggingsrekening zoals aanbevolen door de Commissie. Zo is een breed aanbod met veel keuzemogelijkheden onder goede voorwaarden logischerwijs in het duidelijke belang van de consument. Ook acht het kabinet het in beginsel van belang dat lidstaten geen additionele, nationale belemmeringen opwerpen tegen het vrije verkeer van diensten die niet volgen uit Europese wetgeving. Onder meer vanwege het consumentenbelang valt de noodzaak van dergelijke nationale regels echter niet geheel uit te sluiten. Lage, transparante kosten en kostenefficiëntie zijn volgens het kabinet daarnaast belangrijk om consumenten ertoe aan te zetten verantwoord te beginnen met beleggen (waarbij geldt dat Nederland al vooroploopt ten opzichte van de rest van de EU).⁸ Daarnaast lijkt portfolio-overdraagbaarheid goed voor de concurrentie tussen aanbieders, is de uitsluiting van complexe en risicovolle producten die geen investering in de reële economie vertegenwoordigen in beginsel positief en is het vanzelfsprekend dat een gebruiksvriendelijke (digitale) omgeving fijn is voor de consument en naar verwachting zal leiden tot vergrote retailparticipatie.

Ook acht het kabinet het wenselijk dat consumenten voldoende en simpele mogelijkheden krijgen om met hun beleggingen te investeren in het Europese bedrijfsleven en bij te dragen aan strategische EU-prioriteiten. Daarbij dient rekening te worden gehouden met een voor de consument juiste balans tussen risico, rendement en kosten. Een gebrek aan diversificatie door een te grote concentratie in bepaalde sectoren of landen kan namelijk tot een hoger risico leiden voor consumenten en een gebrek aan concurrentie. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat het aantrekkelijk maken van beleggen middels een dergelijke beleggingsrekening er niet voor zorgt dat consumenten die onvoldoende spaarbuffer hebben, gaan beleggen. Het kabinet kijkt naar financiële educatie om consumenten een bewuste keuze te laten maken, die past binnen hun vermogenspositie. Wel dient opgemerkt te worden dat, aangezien dit voorstel niet ver af staat van de huidige Nederlandse praktijk, het op zichzelf niet direct tot een andere beleggingscultuur zal leiden. Daarvoor dienen consumenten middels additionele prikkels bewogen te worden om te gaan beleggen. Deze kunnen zien op onder meer financiële educatie, maar ook op mogelijke fiscale voordelen.

Wat betreft de fiscale kenmerken is het kabinet voorstander van simpele en geautomatiseerde fiscale processen. Voor Nederlandse beleggers wordt de aangifte al grotendeels vooraf ingevuld dankzij de renseigneringsplicht van geregistreerde financiële instellingen. Buitenlandse instellingen kunnen zich al registreren, maar in de praktijk gebeurt dit

⁸ Uit herhaald onderzoek blijkt dat de totale kosten bij Nederlandse beleggingsfondsen over het algemeen de laagste zijn wanneer vergeleken met de rest van de EU, zie bijvoorbeeld het rapport *Costs and Performance of EU Retail Investment Products 2024* van de Europese Autoriteit voor effecten en markten, ESMA.

zelden. Hierdoor kunnen deze gegevens veelal niet gebruikt worden bij de vooraf ingevulde aangifte.

Lijfrenteproducten in box 1 bieden nu al fiscale aftrek om sparen en beleggen voor oudedagsvoorzieningen te stimuleren, terwijl de beleggingsrekening ziet op vermogensopbouw en daarmee past in box 3. Het kabinet denkt dat fiscale stimulering in box 3 het gebruik van een beleggingsrekening kan vergroten. Daarbij acht het kabinet het van belang dat de stimulering niet alleen vermogensopbouw ondersteunt, maar tevens een beleidsdoel dient door investeringen in Nederlandse en Europese bedrijven in strategische sectoren te stimuleren. Het kabinet acht het onwenselijk om tegelijkertijd met de behandeling van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 een fiscale regeling voor de beleggingsrekening in box 3 te behandelen. Daarom wil het kabinet eerst de inwerkingtreding van de Wet werkelijk rendement box 3 afwachten. Daarna kan worden verkend of en op welke wijze het mogelijk is om fiscale stimulering van de beleggingsrekening doeltreffend en doelmatig te realiseren.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Het raamwerk voor de beleggingsrekening betreft een aanbeveling. Lidstaten zijn daarom niet verplicht het raamwerk op nationaal niveau toe te passen en kunnen ervoor kiezen om de aanbeveling deels of niet op te volgen. De houding van lidstaten ten aanzien van deze aanbeveling zal de komende tijd duidelijker worden wanneer de aanbeveling leidt tot eventuele wijzigingen in nationaal beleid. Daarnaast monitort de Commissie de stand van de Europese kapitaalmarkt in frequente monitoringsrapporten waarvan dit voorstel in 2027 voor het eerst onderdeel is.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de aanbeveling is deels positief, deels negatief. Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is. De aanbeveling heeft betrekking op het verbeteren van toegang voor EU-burgers tot beleggingen op kapitaalmarkten en daarmee het vrij verkeer van diensten en kapitaal. Dit zijn fundamentele onderdelen van de interne markt, op welk gebied de EU gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a, VWEU. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan op het gebied van consumentenbescherming, wat op grond van artikel 4, lid 2, onder f, VWEU, eveneens een gedeelde bevoegdheid betreft van de EU en de lidstaten. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Commissie om aanbevelingen te doen op deze beide onderwerpen is positief. Voor zover de aanbeveling betrekking heeft op directe belastingen, zoals de inkomstenbelasting, betreft dit echter een nationale bevoegdheid. Op dit onderwerp is de grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Commissie dus negatief. De EU is slechts bevoegd indien maatregelen op dit terrein rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt. De in de aanbeveling genoemde vormen van fiscale stimulering hebben, naar het oordeel van het kabinet, waarschijnlijk geen zodanige rechtstreekse invloed en vallen derhalve buiten de bevoegdheid van de EU. Eventueel

optreden van de Commissie op dit punt staat op gespannen voet met het attributiebeginsel, artikel 5, lid 1, VEU.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Het doel van de aanbeveling is consumenten in de EU ertoe aan te zetten verantwoord meer te gaan beleggen om zo meer rendement op vermogen te verdienen. De mededeling geeft hier invulling aan door een raamwerk voor spaar- en beleggingsrekeningen vast te stellen en lidstaten aan te bevelen dit raamwerk te implementeren of het raamwerk te gebruiken voor verbetering van reeds bestaande nationale raamwerken. Gezien het grensoverschrijdend karakter van vrij verkeer van kapitaal en diensten, kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

De aanbeveling geeft handvatten aan de lidstaten om op nationaal niveau (waar mogelijk uniforme) beleggingsrekeningen te faciliteren en kan zo een goede aanvulling dan wel katalysator vormen voor nationaal beleid. Het uniformiseren van (aspecten van) beleggingsrekeningen biedt schaalvoordelen, omdat aanbieders minder rekening hoeven te houden met nationale verschillen. Om die reden is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Ten aanzien van de fiscale stimulering is de subsidiariteitsvraag niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten hierop.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het doel van de aanbeveling is consumenten in de EU ertoe aan te zetten verantwoord meer te gaan beleggen om zo meer rendement op vermogen te verdienen. De aanbeveling is geschikt om deze doelstelling te halen, omdat – wanneer overgenomen door lidstaten – beleggingsrekeningen met de kenmerken zoals geformuleerd door de Commissie naar verwachting zullen helpen om consumenten de stap te laten zetten om te (beginnen met) beleggen. De aanbeveling gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorgestelde raamwerk is gericht op het op nationaal niveau faciliteren van (waar mogelijk uniforme) beleggingsrekeningen en zo een goede aanvulling dan wel katalysator kan vormen voor nationaal beleid. Daarnaast is het overnemen van het raamwerk facultatief en laat het voorstel hiermee voldoende ruimte aan de lidstaten.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen directe financiële gevolgen voor de Staat die voortkomen uit deze aanbeveling. Wel kunnen er financiële gevolgen zijn bij de invoering van een fiscaal voordeel, maar zoals eerder gezegd zal het kabinet hier pas naar kijken wanneer de wetsbehandeling van de Wet werkelijk rendement box 3 is afgerond en deze in werking is getreden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Aangezien het voorstel een aanbeveling betreft en de inhoud van het voorstel grotendeels overeenkomt met bestaande Nederlandse wet- en regelgeving geldt dat directe gevolgen voor de regeldruk als gevolg van dit voorstel op korte termijn neutraal zullen zijn. Eventuele fiscale stimulering zou – afhankelijk van het type – de regeldruk voor aanbieders van spaar- en beleggingsrekeningen kunnen verhogen, bijvoorbeeld

wanneer additionele eisen worden gesteld aan een fiscaal gestimuleerde beleggingsrekening ten opzichte van de huidige praktijk. Dit effect is echter afhankelijk van de toepassing van een fiscale stimulans. Het kabinet zegt daarbij toe eerst de behandeling en inwerkingtreding van de Wet werkelijk rendement box 3 willen afwachten.

Middels deze aanbeveling waarin de Commissie een Europees raamwerk voor Europese spaar- en beleggingsrekeningen uiteenzet beoogt de Commissie huishoudens te stimuleren meer te investeren in plaats van spaargeld passief aan te houden. Gezamenlijk houden Europeanen zo'n 11,5 biljoen euro aan in cash en op spaarrekeningen. Wanneer huishoudens dit kapitaal aanwenden door meer in de EU te investeren kan de productiviteit in de EU worden verhoogd. Hiermee kan de toegang tot financiering voor strategische technologieën worden vergemakkelijkt, hetgeen bijdraagt aan de productiviteitsgroei, concurrentiekracht en geopolitieke weerbaarheid van Nederland en Europa.