

EU Hof oordeelt dat Nederland met voorwaarden voor (internationale) waardeoverdrachten in strijd handelt met EU-recht



Na meer dan 10 jaar aan discussies heeft het Europees Hof van Justitie (EU Hof) donderdag 16 november 2023 in twee zaken geoordeeld dat Nederland met zijn vereisten in de Pensioenwet en de fiscale wet- en regelgeving voor (internationale) waardeoverdrachten in strijd handelt met het EU-recht. Het EU Hof heeft geoordeeld dat in beide zaken sprake is van strijd met het vrije verkeer van werknemers. Hoewel ook sprake kan zijn van strijd met het vrij verrichten van diensten en het vrije verkeer van kapitaal, zijn deze vrijheden in beide zaken volgens het EU Hof ondergeschikt aan het vrije verkeer van werknemers. Deelnemers die een dienstbetrekking in een andere lidstaat aanvaarden en hun pensioen willen overdragen naar de pensioenuitvoerder in die andere lidstaat, kunnen nu een beroep doen op deze uitspraken van het EU Hof.

Nederland zal zijn wet- en regelgeving in overeenstemming moeten gaan brengen met het EU-recht. Wij zijn benieuwd wanneer en op welke wijze dit geregeld wordt. Gaat Nederland voor internationale waardeoverdrachten bijvoorbeeld een onderscheid maken in waardeoverdrachten naar pensioenuitvoerders in EU/EER-landen (schrappen van de beperkende voorwaarden) en waardeoverdrachten naar pensioenuitvoerders in niet-EU/niet-EER-landen (handhaven van de bestaande beperkende voorwaarden) of gaat het de beperkende voorwaarden voor alle internationale waardeoverdrachten schrappen?

Hieronder hebben wij beide uitspraken van het EU Hof voor u samengevat.

Zaak 1: voorwaarde dat afkoopmogelijkheden in land waarnaar het pensioen wordt overgedragen niet ruimer mogen zijn dan in Nederland

Waarom is volgens de Europese Commissie sprake van strijd met het vrije verkeer van werknemers?

Eén van de voorwaarden die Nederland stelt is dat bij een waardeoverdracht de afkoopmogelijkheden in het land waarnaar het pensioen wordt overgedragen niet ruimer mogen zijn dan in Nederland. Indien dat wel het geval is en toch een internationale waardeoverdracht zou plaatsvinden, wordt dit fiscaal gesanctioneerd door dit aan te merken als afkoop van pensioen. Het overgedragen pensioen wordt

dan door Nederland direct in de belastingheffing betrokken inclusief de verschuldigdheid van revisierente. Hoewel de voorwaarden voor waardeoverdracht feitelijk zowel van toepassing zijn op binnenlandse als internationale waardeoverdrachten, leidt de eerdergenoemde voorwaarde er de facto toe dat het voor een werknemer minder aantrekkelijk is om een dienstbetrekking te aanvaarden in een lidstaat waar de afkoopmogelijkheden voor pensioen ruimer zijn dan in Nederland. Zoals bekend geldt in Nederland in beginsel een afkoopverbod, uitzonderingen daargelaten zoals een klein pensioen, fiscaal bovenmatig pensioen en wellicht straks het bedrag ineens. In veel andere lidstaten zijn de afkoopmogelijkheden dan ook ruimer dan in Nederland. Voor andere lidstaten wordt het door deze beperkende voorwaarde voor een internationale waardeoverdracht ook moeilijker om werknemers aan te trekken die reeds een pensioenkapitaal in Nederland hebben opgebouwd.

Wat was het verweer van Nederland?

Nederland is van mening dat de vereisten in de Nederlandse wetgeving niet voorzien in een verschil in fiscale behandeling tussen werknemers in Nederland die hun opgebouwde pensioen willen overdragen aan een andere Nederlandse pensioenuitvoerder ten opzichte van werknemers in Nederland die hun opgebouwde pensioen willen overdragen aan een pensioenuitvoerder in een andere lidstaat. Het nadeel dat voor een werknemer kan ontstaan bij een internationale waardeoverdracht (directe belastingheffing) komt volgens Nederland door het ontbreken van harmonisatie binnen de EU op het gebied van pensioenen en belastingen, waardoor verschillen bestaan in de nationale regelgeving van lidstaten op deze terreinen. Eenvoudig gesteld zegt Nederland: indien andere lidstaten dezelfde mogelijkheden voor afkoop zouden kennen als Nederland, zou er geen sprake zijn van een nadeel voor werknemers bij internationale waardeoverdracht.

Indien het EU Hof tot het oordeel zou komen dat de Nederlandse regelgeving een beperking van het vrije werknemers verkeer oplevert, kan dit volgens Nederland gerechtvaardigd worden door de sociale bescherming van werknemers als dwingende reden van algemeen belang. Het algemeen belang is gelegen in het borgen dat pensioenaanspraken hun pensioenbestemming – een levenslange pensioenuitkering – behouden. Bovendien voert Nederland aan dat een werknemer die een dienstbetrekking in een andere lidstaat aanvaard, ervoor kan kiezen het pensioen niet over te dragen naar de pensioenuitvoerder in die andere lidstaat. Ook het verantwoord beheersen van de overheidsuitgaven wordt door Nederland als rechtvaardigingsgrond aangedragen (risico dat het pensioen na waardeoverdracht wordt afgekocht, volledig uitgegeven, de werknemer vervolgens terugkeert naar Nederland en hier een beroep doet op het sociale vangnet).

Wat oordeelt het EU Hof?

Artikel 45 VWEU verzet zich onder meer tegen maatregelen die weliswaar ongeacht nationaliteit van toepassing zijn, maar naar hun aard migrerende werknemers meer kunnen treffen dan nationale werknemers en dus in het bijzonder migrerende werk-

nemers dreigen te benadelen. Hoewel de Nederlandse regelgeving zonder onderscheid geldt voor binnenlandse waardeoverdrachten en internationale waardeoverdrachten, mits de mogelijkheden tot afkoop van die aanspraken niet ruimer zijn dan in Nederland, kan die regelgeving de werknemer ervan weerhouden om een nieuwe dienstbetrekking in een andere lidstaat te aanvaarden en zijn pensioen over te dragen aan een pensioenuitvoerder in die andere lidstaat. Dergelijke regelgeving die de toegang van werknemers tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten minder aantrekkelijk maakt, kan derhalve een verboden beperking van het vrije verkeer van werknemers opleveren. In casu volgt de ongunstige fiscale behandeling van migrerende werknemers bovendien rechtstreeks uit de toepassing van de Nederlandse regelgeving en niet uit een onvermijdelijk verschil tussen de Nederlandse regelgeving en de regelgeving van de andere lidstaten. Een werknemer die zijn pensioen wil overdragen naar een andere lidstaat, zou namelijk de Nederlandse regelgeving moeten naleven om te vermijden dat die waardeoverdracht wordt belast. Aangezien deze ongunstige fiscale behandeling niet het gevolg is van verschillen tussen de wettelijke regelingen van de lidstaten, oordeelt het EU Hof dat de betrokken Nederlandse regelgeving een beperking vormt van het in artikel 45 VWEU neergelegde vrije verkeer van werknemers. Nederland heeft volgens het Hof niet kunnen bewijzen dat de Nederlandse regelgeving geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk om het op zichzelf mogelijke legitieme doel van het algemeen belang te bereiken. Daarmee oordeelt het EU Hof dat geen sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor de beperking van het vrije verkeer van werknemers.

Zaak 2: voorwaarde van zekerheidstelling voor de invordering van de belasting ten aanzien van het overgedragen pensioen bij een onregelmatige afwikkeling

Waarom is volgens de Europese Commissie sprake van strijd met het vrije verkeer van werknemers?

Eén van de voorwaarden die Nederland stelt is dat bij een internationale waardeoverdracht zekerheid gesteld moet worden voor de invordering van de belasting ten aanzien van het overgedragen pensioen voor het geval dit betreffende pensioen na de waardeoverdracht onregelmatig wordt afgewikkeld. Primair moet de buitenlandse pensioenuitvoerder zekerheid stellen of aansprakelijkheid aanvaarden. Doet de buitenlandse uitvoerder dit niet, en de Nederlandse overdragende uitvoerder aanvaard evenmin aansprakelijkheid, dan dient de betrokken werknemer zelf voldoende zekerheid te stellen. Wordt niet aan deze voorwaarde van zekerheidstelling voldaan en zou toch een internationale waardeoverdracht plaatsvinden, dan wordt dit fiscaal gesanctioneerd door dit aan te merken als afkoop van pensioen. Het overgedragen pensioen wordt dan door Nederland direct in de belastingheffing betrokken inclusief de verschuldigdheid van revisierente. Een in een andere lidstaat

gevestigde pensioenuitvoerder wil doorgaans niet actief zijn op de Nederlandse markt voor tweede pijler pensioenen, zal niet op de hoogte zijn van de Nederlandse fiscale regels ten aanzien van internationale waardeoverdrachten en zal ook geen zekerheid willen stellen of aansprakelijkheid willen aanvaarden voor de eventueel verschuldigde belasting ten aanzien van het overgedragen pensioen. Een werknemer is dan genoodzaakt zelf zekerheid te stellen. In zuiver binnenlandse situaties zal een Nederlandse pensioenuitvoerder niet weigeren om zekerheid te stellen of aansprakelijkheid te aanvaarden voor de verschuldigde belasting en komt een werknemer dus niet in de situatie dat hij zelf zekerheid moet stellen. Daarmee worden migrerende werknemers die hun pensioen overdragen naar een pensioenuitvoerder in een andere lidstaat benadeeld.

Wat was het verweer van Nederland?

Nederland wijst erop dat het een buitenlandse pensioenuitvoerder niet verplicht om zekerheid te stellen voor de eventueel verschuldigde belasting ten aanzien van het overgedragen pensioen. Die verplichting geldt alleen als de buitenlandse pensioenuitvoerder diensten op de Nederlandse markt aanbiedt (aangewezen buitenlandse pensioenuitvoerders). Wel geldt de voorwaarde van aanvaarding van aansprakelijkheid voor de eventueel verschuldigde belasting, maar dat is volgens Nederland minder belastend dan het vergen van zekerheidstelling. De buitenlandse pensioenuitvoerder behoudt dan immers wel de vrije beschikkingsmacht over het pensioenvermogen. Nederland is van mening dat de Nederlandse regelgeving niet voorziet in een verschil in fiscale behandeling tussen enerzijds werknemers die op het grondgebied van Nederland verblijven en hun pensioen willen overdragen aan een andere pensioenuitvoerder in Nederland en anderzijds werknemers die hun pensioen vanuit Nederland willen overdragen aan een pensioenuitvoerder in een andere lidstaat bij het aanvaarden van een dienstbetrekking aldaar. De interne en de grensoverschrijdende situatie zijn volgens Nederland in casu derhalve vergelijkbaar. Indien het EU Hof tot het oordeel zou komen dat de Nederlandse regelgeving een beperking van het vrije werknemers verkeer oplevert, kan dit volgens Nederland gerechtvaardigd worden door de sociale bescherming van de werknemers als dwingende reden van algemeen belang. Het algemeen belang is gelegen in het borgen dat pensioenaanspraken hun pensioenbestemming – een levenslange pensioenuitkering – behouden. Nederland vindt zijn regelgeving noodzakelijk om te voorkomen dat migrerende werknemers na de waardeoverdracht naar een uitvoerder in een andere lidstaat door-emigreren naar een derde land en daar het pensioen afkopen om vervolgens terug te keren naar de EU of Nederland. Nederland meent dat de Nederlandse regelgeving in verhouding staat tot dit doel.

Wat oordeelt het EU Hof?

Het EU Hof oordeelt allereerst dat niets in de Nederlandse regelgeving erop wijst dat Nederland geen zekerheidstelling vergt van een pensioenuitvoerder in een andere lidstaat waarnaar het pensioen wordt overgedragen en het aanvaarden van aansprakelijkheid door die pensioenuitvoerder voldoende is. Het EU Hof neemt de

voorwaarde van zekerheidstelling daarom mee in het oordeel. Artikel 45 VWEU verzet zich onder meer tegen maatregelen die weliswaar ongeacht nationaliteit van toepassing zijn, maar naar hun aard migrerende werknemers meer kunnen treffen dan nationale werknemers en dus in het bijzonder migrerende werknemers dreigen te benadelen. Hoewel de betreffende Nederlandse regelgeving zonder onderscheid geldt voor binnenlandse waardeoverdrachten en internationale waardeoverdrachten, kan zij de werknemer namelijk ontmoedigen om een nieuwe dienstbetrekking in een andere lidstaat uit te oefenen. Van pensioenuitvoerders in een andere lidstaat die niet actief zijn op de Nederlandse markt, kan niet worden verwacht dat zij de Nederlandse belasting- of pensioenregels kennen en zekerheidstelling of aansprakelijkheid voor de eventueel verschuldigde Nederlandse belasting aanvaarden. Nu in een zuiver binnenlandse situatie een werknemer nooit in de situatie terecht zal komen dat de Nederlandse pensioenuitvoerder aansprakelijkheid voor de in Nederland verschuldigde belasting zal aanvaarden, kan alleen de migrerende werknemer die zijn pensioen overdraagt in de situatie terechtkomen dat hij zekerheid zal moeten stellen. Daar komt bij dat een zekerheidstelling op zichzelf al een belemmerende werking kan hebben en volgens rechtspraak van het EU Hof alleen mogelijk is als het risico van niet-invordering van de verschuldigde belasting vooraf wordt ingeschat. Uit de aan het EU Hof overlegde stukken blijkt niet dat dit risico beoordeeld is. De betreffende Nederlandse regelgeving kan derhalve een verboden belemmering van het vrije verkeer van werknemers opleveren. Het EU Hof is van mening dat de Nederlandse regelgeving verder gaat dan nodig is om haar doel te realiseren. Indien migrerende werknemers naar een derde land emigreren nadat zij de waarde van hun pensioen in een andere lidstaat hebben overgedragen, wordt de kwestie van de grensoverschrijdende overdracht een zaak voor de lidstaat waarin die waarde is overgedragen en voor het derde land. Het EU Hof oordeelt verder dat de Nederlandse regelgeving verder gaat dan noodzakelijk is om de doelstelling van sociale bescherming van werknemers te bereiken. Daarmee oordeelt het EU Hof dat geen sprake is van een objectieve rechtvaardiging voor de beperking van het vrije verkeer van werknemers.



Frank Janse

frank.janse@montaepartners.nl

+31 (0)6 21 97 64 62

www.montaepartners.nl