

Vergaderjaar 2023–2024

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 629

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Op 16 november jl. heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) in Luxemburg twee arresten gewezen.¹ De zaken waren aangespannen door de Europese Commissie (EC) tegen Nederland en gaan over internationale individuele waardeoverdracht van pensioenen bij – kortgezegd – wisseling van baan. Nederland is in beide zaken in het ongelijk gesteld. In deze brief ga ik, mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, in op de volgende aspecten van deze arresten: de inhoud, de impact en de opvolging.

De inhoud

De arresten hebben beide betrekking op de internationale individuele waardeoverdracht van pensioenen van werknemers binnen de EU/EER/Zwitserland. Als een werknemer in Nederland pensioen heeft opgebouwd en gaat werken bij een andere werkgever in Nederland met een pensioenregeling, heeft de werknemer op grond van de Pensioenwet onder voorwaarden recht op waardeoverdracht van het opgebouwde pensioen naar de pensioenregeling van de nieuwe werkgever.²

Een vergelijkbare regeling geldt als de werknemer gaat werken bij een buitenlandse werkgever en gaat deelnemen in de buitenlandse pensioenregeling. Het Nederlandse pensioen kan dan ook overgedragen worden naar de buitenlandse pensioenregeling.³ Voor deze situatie van internationale waardeoverdracht stelt Nederland voorwaarden die vergelijkbaar zijn met de voorwaarden die gelden in een volledig binnenlandse situatie. Voor twee van deze voorwaarden geldt dat het HvJ EU in twee afzonder-

¹ HvJ EU 16 november 2023, C-360/22, ECLI:EU:C:2023:875 en HvJ EU 16 november 2023, C-459/22, ECLI:EU:C:2023:878.

² Dit is geregeld in artikel 71 van de Pensioenwet.

³ Dit is geregeld in artikel 85 van de Pensioenwet. Wanneer niet aan de wettelijke vereisten is voldaan, is geen sprake van een verplichting maar is de pensioenuitvoerder op grond van artikel 87 van de Pensioenwet bevoegd om mee te werken aan de waardeoverdracht.

lijke zaken heeft geoordeeld dat deze een belemmering zijn van het vrij verkeer van werknemers. Een werknemer zou hierdoor belemmerd kunnen worden in zijn keuze om een dienstbetrekking in het buitenland te aanvaarden. De twee voorwaarden licht ik hierna toe:

Voorwaarde 1: zaak C-360/22 inzake het afkoopverbod

- De eerste voorwaarde betreft de voorwaarde dat bij waardeoverdracht naar het buitenland geen ruimere afkoopmogelijkheden mogen bestaan in het buitenland dan in Nederland.⁴ Als die er wel zijn heft Nederland op het moment van de internationale waardeoverdracht belasting alsof het pensioenkapitaal wordt afgekocht.⁵ In de praktijk zijn er meerdere lidstaten van de EU waar de afkoopmogelijkheden ruimer zijn dan in Nederland. Hierdoor vindt in die situaties, waarbij de afkoopmogelijkheden in het buitenland ruimer zijn, geen waardeoverdracht plaats.
- Het HvJ EU stelt dat de Nederlandse wet- en regelgeving in strijd is met artikel 45 VWEU (vrij verkeer van werknemers) omdat het internationaal actieve werknemers harder kan treffen dan niet-internationaal actieve werknemers.
- Het HvJ EU gaat vervolgens niet mee in de door Nederland aangedragen rechtvaardigingsgronden. Nederland heeft onder meer gewezen op de mogelijkheid die de werknemer heeft om met de buitenlandse pensioenuitvoerder aanvullende afspraken te maken zodat de afkoopmogelijkheden beperkt worden. Ook heeft Nederland aangedragen dat het afkoopverbod een sociaal doel dient, namelijk zorgen voor een levenslang pensioen. Daarnaast heeft Nederland gewezen op de noodzaak om de overheidsuitgaven verantwoord te beheersen aangezien het pensioen onbelast mag worden opgebouwd maar dan wel belast dient te worden bij het uitkeren.
- Het HvJ EU is van mening dat de Nederlandse wet- en regelgeving verder gaat dan nodig is om deze doelen te bereiken.

Voorwaarde 2: zaak C-459/22 inzake de aansprakelijkheidsstelling

- De andere voorwaarde betreft de aansprakelijkheid die de buitenlandse pensioenuitvoerder moet aanvaarden in een overeenkomst met de Nederlandse Belastingdienst voor de Nederlandse belastingschuld die ontstaat als bijvoorbeeld het pensioen in het andere land zou worden afgekocht of als alternatief hierop de zekerheidsstelling die de werknemer hiervoor kan geven.⁶
- Het HvJ EU oordeelt in deze zaak dat de Nederlandse wet- en regelgeving in strijd is met artikel 45 VWEU (vrij verkeer van werknemers) omdat het internationaal actieve werknemers belemmert bij het aanvaarden van een dienstbetrekking (met pensioenregeling) buiten Nederland.
- Het HvJ EU gaat ook in deze zaak niet mee in de door Nederland aangedragen rechtvaardigingsgronden. Nederland heeft aangedragen dat het doel van de Nederlandse fiscale faciliteit voor pensioenopbouw is dat de werknemer een levenslange pensioenuitkering ontvangt en het niet de bedoeling is dat internationaal actieve werknemers na de overdracht van de waarde van hun pensioenaanspraken uiteindelijk naar een derde land emigreren en de pensioenaanspraken daar afkopen. De aansprakelijkheidsstelling dient als invorderingsinstru-

⁴ Artikelen 85 en 87 van de Pensioenwet

⁵ Artikel 19b, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 en bijlage IV van het Besluit van 9 oktober 2015, DGB 2015/7010M, Stcrt. 27 oktober 2015, nr. 36798.

⁶ Artikel 19b, zevende lid, Wet LB 1964, artikel 44b, vijfde lid, van de Invorderingswet 1990, artikel 40c Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en bijlage IV van het Besluit van 9 oktober 2015, DGB 2015/7010M, Stcrt. 27 oktober 2015, nr. 36798.

ment om onbedoeld gebruik van de fiscale faciliteit voor pensioenopbouw tegen te gaan.

- Het HvJ EU is van mening dat de Nederlandse wet- en regelgeving verder gaat dan nodig is om deze doelen te bereiken.

Procesgang

De beide zaken kennen een lange voorgeschiedenis. Het informeel traject (overleg tussen de EC en Nederland) van de zaak over aansprakelijkheid (C-459/22) is reeds in 2007 gestart en het informeel traject van de zaak over het afkoopverbod (C-360/22) in 2009. Ondanks verdediging vanuit Nederland heeft de EC de zaken bij het HvJ EU aanhangig gemaakt in 2022. Nederland heeft zich gedurende de gehele informele en formele procedure ingespannen om de standpunten en gronden over het voetlicht te brengen. Op 16 november jl. heeft het HvJ EU de EC in beide zaken in het gelijk gesteld. Nederland kan tegen deze uitspraken niet in beroep. De uitspraken dienen te worden gerespecteerd en er dient uitvoering aan te worden gegeven. De EC zal nagaan of de wijzigingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd in lijn met de uitspraken van het HvJ EU.

De impact

Voor de impact van de arresten is van belang op welke internationale individuele waardeoverdrachten van pensioenen de arresten van toepassing zijn.

De arresten zien uitsluitend op internationale individuele waardeoverdrachten van pensioenen van mobiele werknemers. Onder mobiele werknemers wordt verstaan werknemers met een in Nederland opgebouwd pensioen die binnen de EU/EER/Zwitserland een dienstbetrekking aanvaarden, pensioen gaan opbouwen in de nieuwe dienstbetrekking en het in Nederland opgebouwde pensioen willen overdragen naar de bij die dienstbetrekking behorende buitenlandse pensioenregeling bij een binnen de EU/EER/Zwitserland gevestigd pensioenlichaam.⁷

Het HvJ EU heeft voor mobiele werknemers bepaald dat Nederland bij een internationale individuele waardeoverdracht van pensioenen niet langer de voorwaarden mag stellen:

- dat de afkoopmogelijkheden in het andere land niet ruimer mogen zijn dan de afkoopmogelijkheden op grond van de Pensioenwet en het verbinden van fiscale consequenties aan het niet naleven van deze voorwaarde; en
- dat de buitenlandse ontvangende pensioenuitvoerder een overeenkomst dient te sluiten met de Belastingdienst waarin de buitenlandse pensioenuitvoerder aansprakelijkheid aanvaardt voor de door de gerechtigde werknemer verschuldigde belasting en revisierente ter zake van belastbare feiten met betrekking tot het overgedragen pensioen dan wel dat de werknemer zekerheid stelt.
- Dit betekent dat deze twee voorwaarden niet langer gesteld zullen worden voor een internationale individuele waardeoverdracht van pensioenen.

Overigens blijven voor mobiele werknemers wel de andere voorwaarden die gelden voor een internationale waardeoverdracht van pensioenen van kracht.⁸ Het gaat dan onder andere om de voorwaarde dat de inspecteur

⁷ Het gaat hier dus om situaties waarvoor de voorwaarden gelden van bijlage IV van het Besluit van 9 oktober 2015, DGB 2015/7010M, Stcrt. 27 oktober 2015, nr. 36798.

⁸ Bijlage IV van het besluit van 9 oktober 2015, DGB 2015/7010M, Stcrt. 27 oktober 2015, nr. 36798.

van de Belastingdienst een akkoordverklaring moet afgeven voor de internationale waardeoverdracht, dat sprake moet zijn van een substantiële dienstbetrekking in het buitenland en dat sprake moet zijn van een in het betreffende land gebruikelijke pensioenregeling bij de nieuwe werkgever.

De arresten zien niet op situaties zoals internationale waardeoverdrachten van pensioenen van directeur-grotaandeelhouders met een eigenbeheerlichaam die dat eigenbeheerlichaam willen verplaatsen naar het buitenland, op gepensioneerden die hun pensioen wensen over te dragen naar het buitenland of op waardeoverdrachten naar buiten de EU/EER/Zwitserland.

De arresten hebben geen impact op bestaande heffingsrechten voor Nederland onder de nationale (fiscale) wetgeving en de belastingverdragen. Als in het belastingverdrag de heffing over de afkoop van pensioenen aan Nederland is toegewezen dan blijft dit het geval. Ook de mogelijkheid voor Nederland om een conserverende aanslag op te leggen bij een internationale waardeoverdracht van pensioenen wijzigt niet door deze arresten.

De arresten hebben wel tot gevolg dat het voor mobiele werknemers binnen de EU/EER/Zwitserland eenvoudiger wordt om een internationale waardeoverdracht van pensioenen te realiseren. De voorwaarde dat de afkoopmogelijkheden in het buitenland niet ruimer mogen zijn dan in Nederland mag niet meer worden gesteld. Ook mag er geen aansprakelijkheidsstelling van de buitenlandse pensioenuitvoerder of zekerheidsstelling van de werknemer meer worden gevraagd. Dit kan mogelijk leiden tot situaties waarbij routes worden gezocht om pensioenen over te dragen naar het buitenland en deze daar tegen gunstige fiscale condities af te kopen (en dan al dan niet weer terug te keren naar Nederland). Om dit soort potentiële onwenselijke routes tegen te gaan zal de Belastingdienst monitoren naar welke landen waardeoverdrachten plaatsvinden, om hoeveel waardeoverdrachten dit gaat en om welke kapitalen het gaat.

De arresten hebben vooralsnog geen budgettaire gevolgen, aangezien de heffingsrechten van Nederland in principe niet geraakt worden zoals hiervoor aangegeven. Mocht blijken dat er toch routes ontstaan om pensioenen af te kopen in het buitenland (en dan al dan niet weer terug te keren naar Nederland), dan kan dit potentieel wel budgettaire impact hebben. Dit is vooral afhankelijk van de uitvoeringsmogelijkheden voor de Belastingdienst om dergelijke constructies te bestrijden met bijvoorbeeld het opleggen en invorderen van conserverende aanslagen.

De opvolging

De arresten hebben directe werking vanaf 16 november jl. en worden door de Belastingdienst gerespecteerd vanaf die dag. Vanwege de arresten dienen de Pensioenwet en fiscale wet- en regelgeving aangepast te worden. Het kabinet zal deze aanpassingen in gang zetten. De komende tijd wordt nader bezien in welk (wetgevings)traject deze wijzigingen mee kunnen lopen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij