



Datum van inontvangstneming : 17/12/2025

Zaak C-661/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

8 oktober 2025

Verwijzende rechter:

Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa - CAAD) [scheidsgerecht voor belastingzaken (centrum voor bestuursrechtelijke arbitrage – CAAD), Portugal]

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 oktober 2025

Verzoekende partijen:

Meritpanorama, Unipessoal, Lda

Fragrantstrategy, Unipessoal, Lda

Notablefrequency, Unipessoal, Lda

Verwerende partij:

Autoridade Tributária e Aduaneira (belasting- en douanediens, Portugal)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoekschrift ingediend door de vennootschappen Meritpanorama, Unipessoal, Lda. (hierna: „eerste verzoekster”); Fragrantstrategy, Unipessoal, Lda. (hierna: „tweede verzoekster”), en Notablefrequency, Unipessoal, Lda. (hierna: „derde verzoekster”) (hierna gezamenlijk: „verzoeksters”), waarin wordt verzocht om voor recht te verklaren dat de belastingaanslagen ter zake van de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (gemeentelijke belasting op de overdracht van onroerende goederen onder bezwarende titel; hierna: „IMT”)

* Procestaal: Portugees.

en de Imposto Municipal sobre Imóveis (gemeentelijke onroerendgoedbelasting; hierna: „IMI”), die zijn opgelegd door de Autoridade Tributária e Aduaneira (belasting- en douanediens, Portugal; hierna: „AT”), onrechtmatig zijn en om deze bijgevolg nietig te verklaren, alsmede om betaling van de bijbehorende compensatierente. Tevens wordt verzocht om de impliciete besluiten tot afwijzing van de door verzoeksters ingediende bezwaarschriften nietig te verklaren.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Beoordeling van de verenigbaarheid van de nationale wettelijke bepalingen, op grond waarvan de betrokken belastingaanslagen zijn opgelegd, met het vrije verkeer van kapitaal, zoals neergelegd in artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Prejudiciële vragen

1. Vormt een wettelijke regeling als de Portugese, die voorziet in de toepassing van een hoger belastingtarief op de verkrijging en het bezit van onroerende goederen door belastingplichtigen die direct of indirect onder zeggenschap staan van of gecontroleerd worden door een entiteit die haar fiscale woonplaats heeft in een land, gebied of regio dat respectievelijk die een gunstiger belastingstelsel kent en is opgenomen in de lijst die is vastgesteld bij besluit van de minister van Financiën, een beperking van het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 63 VWEU?
2. Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, vormt de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking dan een dwingende reden van algemeen belang die een dergelijke beperking kan rechtvaardigen?
3. Indien de tweede prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, kan een dergelijke beperking dan worden geacht verder te gaan dan noodzakelijk is indien:
 - a) de belastingplichtige niet het recht heeft om onder de toepassing van het verhoogde tarief van de IMT [(gemeentelijke overdrachtsbelasting)] en de IMI [(gemeentelijke onroerendgoedbelasting)] uit te komen door te bewijzen of aan te tonen dat de constructie voor de verkrijging en het bezit van onroerend goed in Portugal – ondanks het feit dat deze constructie entiteiten omvat die gevestigd zijn in rechtsgebieden met een laag belastingniveau – niet het resultaat is van kunstmatige constructies en legitiem is omdat zij berust op geldige commerciële en economische redenen?
 - b) het antwoord op de vraag onder a) afhangt van het al dan niet bestaan van een overeenkomst tot uitwisseling van fiscale inlichtingen tussen Portugal en het derde land met een laag belastingniveau, op grond waarvan inlichtingen over de aard van de activiteiten van de in dat derde land gevestigde entiteit kunnen worden verkregen met het oog op de toepassing van de nationale

belastingwetgeving inzake belastingen zoals de IMT en de IMI, die in deze zaak aan de orde zijn?

4. Vormen de bepalingen van de Portugese wetgeving inzake de vermogensbelasting, zoals opgenomen in artikel 17, lid 4, onder b), van het wetboek inzake de IMT en in artikel 112, lid 4, onder b), van het wetboek inzake de IMI, die hogere vaste belastingtarieven van respectievelijk 10 % en 7,5 % vaststellen (in plaats van de gebruikelijke tarieven, die variëren van 5 % tot 6,5 % en van 0,3 % tot 0,8 %) – waarbij het eerste tarief van toepassing is op het moment van de verkrijging onder bezwarende titel, en het tweede tarief van toepassing is op het bezit van onroerende goederen – een beperking van het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 63 VWEU wanneer de belastingplichtige (de eigenaar van het in Portugal gelegen onroerend goed) direct of indirect eigendom is van een entiteit die haar fiscale woonplaats heeft in een land, gebied of regio met een gunstiger belastingstelsel, met name wanneer de verzoekende partijen in Portugal zijn gevestigd en indirect eigendom zijn van een of meer entiteiten met fiscale woonplaats op de Kaaimaneilanden, die zijn opgenomen op de lijst die is vastgesteld bij besluit van het ministerie van Financiën?

5. Indien de beperking gerechtvaardigd is en niet verder gaat dan noodzakelijk is, is er dan een verschil in behandeling toegestaan tussen enerzijds entiteiten die onroerende goederen verkrijgen en bezitten en die ingezetenen zijn van landen, gebieden of regio's met een gunstiger belastingstelsel die zijn opgenomen in de bij besluit van de minister van Financiën vastgestelde lijst en waarmee mechanismen voor wederzijdse administratieve bijstand en uitwisseling van inlichtingen in belastingzaken bestaan, en anderzijds entiteiten die onroerende goederen verkrijgen en bezitten en die ingezetenen zijn van Portugal of andere niet op die lijst opgenomen landen, door op eerstgenoemde entiteiten een hoger belastingtarief toe te passen, uitsluitend op basis van de plaats waar zij gevestigd zijn?

Aangevoerde bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (wetboek inzake de gemeentelijke belasting op de overdracht van onroerende goederen onder bezwarende titel; hierna: „IMT-wetboek”): artikel 17, lid 1, onder d) en e), en lid 4, onder a) en b).

Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (wetboek inzake de gemeentelijke onroerendgoedbelasting; hierna: „IMI-wetboek”): artikel 112°, lid 1, onder a) en c), en lid 4, onder a) en b).

Portaria n.º 150/2004 do Ministério das Finanças de 13 de fevereiro (besluit nr. 150/2004 van het ministerie van Financiën van 13 februari) (hierna: „besluit nr. 150/2004”).

Grondwet van de Portugese Republiek (hierna: „grondwet van Portugal”): artikel 8, lid 4.

Unierechtelijke bepalingen

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: artikel 63, artikel 64 en artikel 65.

Bepalingen van internationaal recht

Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken van de OESO (hierna: „multilateraal verdrag”).

Overeenkomst tussen de Portugese Republiek en de regering van de Kaaimaneilanden inzake de uitwisseling van inlichtingen in belastingzaken (hierna: „overeenkomst betreffende de uitwisseling van inlichtingen”).

Aangehaalde rechtspraak

Rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie

Arrest van 26 februari 2019, X (Tussenvennootschappen die in een derde land zijn gevestigd) (C-135/17, EU:C:2019:136; hierna: „arrest X”).

Arrest van 30 januari 2020, Köln-Aktienfonds Deka (C-156/17, EU:C:2020:51; hierna: „arrest Köln”).

Arrest van 10 april 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249; hierna: „arrest Emerging Markets”).

Arrest van 10 februari 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel Betriebs GmbH en Österreichische Salinen AG (C-436/08 en C-437/08, EU:C:2011:61; hierna: „arrest Haribo”).

Beschikking van 6 september 2018, [REDACTED] (C-184/18, EU:C:2018:694; hierna: „beschikking [REDACTED]”).

Arrest van 13 november 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707; hierna: „arrest Test Claimants”).

Arrest van 9 oktober 2014, [REDACTED] (C-326/12, EU:C:2014:2269; hierna: „arrest [REDACTED]”).

Arrest van 3 oktober 2013, Itelcar (C-282/12, EU:C:2013:629; hierna: „arrest Itelcar”).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeksters zijn eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, gevestigd in Lissabon (Portugal), met als doel „de aan- en verkoop van onroerend goed, de aankoop van onroerend goed met het oog op wederverkoop en het beheer van de vastgoedactiva van de vennootschap”. Volgens de registratie is de hoofdactiviteit van verzoeksters de aan- en verkoop van onroerend goed en is hun nevenactiviteit de verhuur van onroerend goed.
- 2 100 % van het maatschappelijk kapitaal van elk van verzoeksters is eigendom van de vennootschap naar Luxemburgs recht AEPF III 35, S.A.R.L., gevestigd in het Groothertogdom Luxemburg (hierna: „AEPF III 35”). 100 % van het maatschappelijk kapitaal van AEPF III 35 is eigendom van de vennootschap naar Luxemburgs recht AEPF III 13, S.A.R.L., gevestigd in het Groothertogdom Luxemburg (hierna: „AEPF III 13”). Het kapitaal van de vennootschap AEPF III 13 wordt gehouden door de volgende entiteiten, die op de Kaaimaneilanden zijn gevestigd: a) Apollo European Principal Finance Fund III (Dollar A) L.P. (hierna: „Apollo Fund Dollar A”); b) Apollo European Principal Finance Fund III (Master Dollar B), L.P. (hierna: „Apollo Fund Master Dollar B”); en c) Apollo European Principal Finance Fund III (Master Euro B), L.P. (hierna: „Apollo Fund Master Euro B”). De vennootschap Apollo EPF III Capital Management, LLC (hierna: „Apollo EPF Capital”) is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Amerikaans recht, met fiscale woonplaats in de staat Delaware (Verenigde Staten van Amerika).
- 3 In 2018 heeft elk van de verzoeksters verschillende onroerende goederen aangekocht, waarbij de IMT was vrijgesteld aangezien verzoeksters hebben aangegeven dat deze goederen bestemd waren voor toekomstige wederverkoop, in overeenstemming met artikel 7 van het IMT-wetboek.
- 4 Aangezien deze onroerende goederen niet binnen drie jaar zijn doorverkocht overeenkomstig artikel 11, lid 5, van het IMT-wetboek, kwamen verzoeksters niet langer in aanmerking voor deze vrijstelling van de IMT. Bijgevolg hebben zij vrijwillig de verschuldigde IMT betaald. Wat de eerste verzoekster betreft, heeft het feit dat de onroerende goederen niet binnen de termijn van drie jaar zijn doorverkocht, ook geleid tot de oplegging van de IMI, overeenkomstig artikel 9, lid 1, onder e), van het IMI-wetboek.
- 5 Op 10 januari 2023 heeft de AT externe belastingcontroles uitgevoerd bij verzoeksters met betrekking tot de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (vennootschapsbelasting; hierna: „IRC”), de IMT en de IMI met betrekking tot het boekjaar 2021.

- 6 Op 19 juni 2023, 26 augustus 2023 en 5 september 2023 zijn respectievelijk de derde, de tweede en de eerste verzoekster in kennis gesteld van de desbetreffende conceptverslagen van de belastingcontrole. Middels deze conceptverslagen heeft de AT zijn voornemen kenbaar gemaakt om de verschuldigde bedragen aan IMT en IMI voor het boekjaar 2021 te corrigeren, omdat elke verzoekster „indirect wordt gecontroleerd door entiteiten die hun fiscale woonplaats hebben in een gebied met een gunstiger belastingstelsel” en uit dien hoofde onderworpen is aan de belastingtarieven van artikel 17, lid 4, onder b), van het IMT-wetboek en artikel 112, lid 4, onder b), van het IMI-wetboek.
- 7 Verzoeksters hebben binnen de respectieve termijnen gebruikgemaakt van hun recht om vooraf te worden gehoord, waarbij zij uiteen hebben gezet waarom zij van mening zijn dat de in artikel 17, lid 4, onder b), van het IMT-wetboek en artikel 112, lid 4, onder b), van het IMI-wetboek bedoelde IMT- en IMI-belastingtarieven niet op hen van toepassing zijn.
- 8 Op 28 augustus 2023, 25 oktober 2023 en 2 november 2023 zijn respectievelijk de derde, de tweede en de eerste verzoekster in kennis gesteld van de desbetreffende definitieve verslagen van de belastingcontrole, waarmee de eerder voorgestelde correcties definitief zijn geworden.
- 9 In de definitieve verslagen van de belastingcontrole waarvan verzoeksters in kennis zijn gesteld, heeft de AT geoordeeld dat verzoeksters „indirect gecontroleerd worden door entiteiten die hun fiscale woonplaats hebben in een gebied met een gunstiger belastingstelsel”, en dat zij als zodanig onderworpen zijn aan de hogere IMT- en IMI-tarieven conform artikel 17, lid 4, onder b), van het IMT-wetboek en artikel 112, lid 4, onder b), van het IMI-wetboek, waarbij de TA in dit verband het volgende aanvoert: a) 100 % van het maatschappelijk kapitaal van verzoeksters is eigendom van AEPF III 35; b) 100 % van het maatschappelijk kapitaal van de vennootschap AEPF III 35 is eigendom van AEPF III 13; c) het maatschappelijk kapitaal van de vennootschap AEPF III 13 is eigendom van Apollo Fund Dollar A, Apollo Fund Master Dollar B en Apollo Fund Master Euro B, die op de Kaaimaneilanden zijn gevestigd; d) Apollo Fund Dollar A, Apollo Fund Master Dollar B en Apollo Fund Master Euro B bezitten samen 100 % van het maatschappelijk kapitaal van AEPF III 13; e) Apollo Fund Dollar A, Apollo Fund Master Dollar B en Apollo Fund Master Euro B worden gecontroleerd door en zijn eigendom van Apollo EPF Advisors, met zetel op de Kaaimaneilanden, die optreedt als „General Partner” van die fondsen; f) Apollo EPF Advisors, in hoedanigheid van „General Partner”, concentreert de bevoegdheid en de controle over de activiteiten en de besluitvorming met betrekking tot Apollo Fund Dollar A, Apollo Fund Master Dollar B en Apollo Fund Master Euro B, en g) Apollo EPF Advisors heeft een indirecte zeggenschapsrelatie met verzoeksters, overeenkomstig het bepaalde in artikel 486 van de Código das Sociedades Comerciais (Portugees wetboek van vennootschappen).
- 10 Naar aanleiding van de correcties die de AT ten aanzien van elk van de verzoeksters heeft doorgevoerd in het belastingverslag, hebben verzoeksters

naheffingsaanslagen voor de IMT en de IMI ontvangen. Verzoeksters hebben alle aanvullende belastingaanslagen voor de IMT en de IMI binnen de respectieve wettelijke termijnen betaald.

- 11 Op 24 april 2024, 29 april 2024 en 21 mei 2024 hebben de eerste, de tweede en de derde verzoekster bezwaar ingediend tegen elke naheffingsaanslag voor de IMT en de IMI.
- 12 Hoewel de eerste verzoekster slechts één bezwaarschrift heeft ingediend tegen alle belastingaanslagen, heeft de AT zeventien onderzoeksprocedures ingeleid, die momenteel nog lopen. Wat betreft de tweede en de derde verzoekster geldt dat de bezwaarprocedures bij de AT nog liepen op het moment van indienen van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Op 28 oktober 2024 is de tweede verzoekster in kennis gesteld van het voornemen om het door haar op 29 april 2024 ingediende bezwaarschrift voorlopig af te wijzen wegens te late indiening. Op 12 november 2024 heeft de tweede verzoekster gebruik gemaakt van haar recht om vooraf te worden gehoord, waarbij zij heeft aangevoerd dat het voornemen tot voorlopige afwijzing onvoldoende gemotiveerd is. Subsidiair heeft zij aangevoerd dat de AT in ieder geval bevoegd/verplicht is om de te laat aanhangig gemaakte bezwaarprocedure om te zetten in een ambtshalve herzieningsprocedure.
- 13 Meer dan vier maanden na het aanhangig maken van deze bezwaarprocedure heeft de AT verzoeksters nog niet in kennis gesteld van de definitieve beslissingen in de betreffende procedures.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 14 Samengevat gaat het in deze zaak om de rechtmatigheid van de navorderingsaanslagen voor de IMT en de IMI die de AT aan verzoeksters heeft opgelegd naar aanleiding van belastingcontroles met betrekking tot respectievelijk de verkrijging onder bezwarende titel en het bezit van onroerende goederen, die hebben geleid tot de toepassing van verhoogde belastingtarieven omdat, volgens de AT, verzoeksters belastingplichtigen zijn die ingezetenen zijn van, of direct of indirect eigendom zijn van of gecontroleerd worden door entiteiten die hun fiscale woonplaats hebben in landen, gebieden of regio's met een gunstiger belastingstelsel die zijn opgenomen in de bij besluit nr. 150/2004 vastgestelde lijst, in dit geval de Kaaimaneilanden.
- 15 Verzoeksters betogen dat de fundamentele vrijheden van het VWEU zich verzetten tegen de bepalingen van artikel 17, lid 4, onder b), van het IMT-wetboek en artikel 112, lid 4, onder b), van het IMI-wetboek, voor zover deze bepalingen de belastingtarieven van de IMT en de IMI verhogen op de enkele grond dat de verkrijgers worden gecontroleerd door, of onder zeggenschap staan van een entiteit die onder een gunstiger belastingstelsel valt, en dat artikel 8, lid 4, van de grondwet van Portugal vereist dat het Unierecht voorrang heeft boven het

nationale recht en vereist dat met het VWEU onverenigbare nationale regels buiten toepassing worden gelaten.

- 16 Verzoeksters voeren aan dat de nationale wettelijke regeling bij de verkrijging en het bezit van onroerende goederen in Portugal een verschil in fiscale behandeling invoert tussen zuiver interne situaties (waarbij alleen entiteiten betrokken zijn die ingezetenen zijn van dat gebied) en grensoverschrijdende situaties (waarbij entiteiten betrokken zijn die ingezetenen zijn van andere jurisdicties). Door dit verschil in behandeling worden ingezeten entiteiten die onder zeggenschap staan van niet-ingezeten entiteiten zwaarder belast dan entiteiten die uitsluitend onder zeggenschap staan van ingezeten entiteiten, hetgeen leidt tot discriminatie tussen belastingplichtigen die zich in een objectief vergelijkbare situatie bevinden, hetgeen in strijd is met het in artikel 63 VWEU neergelegde vrije verkeer van kapitaal, zodat een dergelijk verschil in behandeling verboden is.
- 17 Volgens verzoeksters kan het verschil in behandeling, in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie, slechts worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals de noodzaak om de samenhang van het Portugese belastingstelsel te waarborgen, de noodzaak om de evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten te handhaven, de noodzaak om vermindering van de belastinginkomsten te voorkomen of de noodzaak te zorgen voor doeltreffende belastingcontroles. Geen van deze dwingende redenen van algemeen belang is aanwezig of kan in het onderhavige geval als aannemelijk worden beschouwd.
- 18 Met betrekking tot de noodzaak om de doeltreffendheid van de administratieve controles te waarborgen, merken verzoeksters met name op dat de Portugese staat niet-ingezeten aandeelhouders niet eens de mogelijkheid biedt om aan te tonen dat zij in hun vestigingsland voldoen aan voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke in de Portugese wetgeving voor ingezeten aandeelhouders zijn vastgesteld.
- 19 Daarnaast beschikt de AT volgens verzoeksters over passende mechanismen voor de uitwisseling van inlichtingen, zoals het multilateraal verdrag en de overeenkomst betreffende de uitwisseling van inlichtingen, die doeltreffende administratieve controles met de Kaaimaneilanden mogelijk maken. Verzoeksters betogen dat het Hof van Justitie zich reeds heeft uitgesproken over situaties inzake hogere vermogensbelasting voor niet-ingezeten vennootschappen en dat het Hof een dergelijke discriminatie slechts heeft toegestaan in situaties waarin er geen internationale mechanismen voor de uitwisseling van inlichtingen bestonden.
- 20 Verzoeksters concluderen dat de Portugese staat de discriminatie in de onderhavige zaak niet kan rechtvaardigen met een beroep op de noodzaak om belastingfraude en belastingontduiking te voorkomen of de doeltreffendheid van de administratieve controles te waarborgen, aangezien dit zou leiden tot een onweerlegbaar vermoeden dat er sprake is van belastingfraude of belastingontduiking, hetgeen als zodanig in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

- 21 De AT betwist het standpunt van verzoeksters en voert aan dat artikel 63 VWEU voorziet in de opheffing van beperkingen van het kapitaalverkeer zowel tussen de lidstaten onderling als tussen de lidstaten en derde landen, behoudens enkele uitzonderingen, met name wanneer deze gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang en evenredig zijn aan de situaties of gedragingen die zij beogen te voorkomen.
- 22 De AT voert aan dat het Hof van Justitie erkent dat de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking een legitieme reden is die beperkingen van het vrije kapitaalverkeer kan rechtvaardigen, mits deze beperking bedoeld is om „volstrekt kunstmatige constructies” te voorkomen (dat wil zeggen situaties die geen verband houden met de economische realiteit die tot doel hebben om de normaal verschuldigde belasting te ontwijken). De redenen van algemeen belang voor de bestrijding van belastingfraude en de noodzaak om de doeltreffendheid van de fiscale controles te waarborgen, worden alleen aanvaard bij gebrek aan instrumenten (bilaterale of multilaterale overeenkomsten) voor de uitwisseling van inlichtingen met derde landen die gelijkwaardig zijn aan de richtlijnen.
- 23 De AT stelt dat belastingen zoals de IMT en de IMI niet vallen onder het toepassingsgebied van de overeenkomst betreffende de uitwisseling van inlichtingen. Het multilateraal verdrag is evenmin van toepassing op de IMT, aangezien de Kaaimaneilanden een voorbehoud hebben gemaakt om belastingen zoals de IMT, die worden geheven ten gunste van politieke onderverdelingen of lokale overheden van een partij bij het verdrag, uit te sluiten van het toepassingsgebied van het verdrag. Het argument dat Portugal beschikt over internationale instrumenten voor de uitwisseling van fiscale inlichtingen met de Kaaimaneilanden, is derhalve onjuist.
- 24 Volgens de AT is zijn optreden niet in strijd met enige Unierechtelijke bepaling, in het bijzonder artikel 63 VWEU, noch met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de beperking van het vrije verkeer van kapitaal wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om belastingontduiking te bestrijden, aangezien er in het onderhavige geval geen sprake is van uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot de IMT of de IMI.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 25 Gelet op het voorgaande en op de botsing van de standpunten van verzoeksters en de AT, moet worden onderzocht of de toegepaste nationale wettelijke regelingen al dan niet in strijd zijn met het in artikel 63 VWEU neergelegde vrije verkeer van kapitaal.
- 26 Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de onderhavige situatie binnen de werkingssfeer valt van het in die bepaling van het VWEU neergelegde vrije verkeer van kapitaal.

- 27 In de praktijk zou een dergelijke beperking, indien daarvan sprake is, kunnen leiden tot ongelijke behandeling, aangezien op constructies voor de verkrijging en het bezit van onroerend goed die uitsluitend door in Portugal gevestigde entiteiten worden gebruikt, geen verhoogde tarieven van toepassing zijn (in tegenstelling tot hetgeen het geval kan zijn bij grensoverschrijdende constructies voor de verkrijging en het bezit van onroerend goed). In die zin zouden de nationale wettelijke regelingen mogelijk een door artikel 63 VWEU verboden beperking van het vrije verkeer van kapitaal kunnen vormen.
- 28 Er moet echter worden onderzocht of deze beperking zich voordoet in de feitelijke omstandigheden van de onderhavige zaak, waarin de Portugese vennootschappen die eigenaar zijn van de onroerende goederen op hun beurt eigendom zijn van entiteiten met een fiscale woonplaats in een gebied met een laag belastingniveau, meer in het bijzonder de Kaaimaneilanden, en of een dergelijke beperking in voorkomend geval al dan niet gerechtvaardigd kan zijn in het licht van het VWEU.
- 29 In het licht van de uitlegging van het Hof van Justitie zou kunnen worden gesteld dat er tussen de twee categorieën belastingplichtigen die worden vergeleken - belastingplichtigen die uitsluitend eigendom zijn van in Portugal ingezeten entiteiten en belastingplichtigen die eigendom zijn van niet-ingezeten entiteiten (die hun fiscale woonplaats hebben in een land, gebied of regio met een gunstiger belastingstelsel) - geen objectief verschil bestaat dat een ongelijke fiscale behandeling met betrekking tot de belasting op de verkrijging en het bezit van onroerende goederen rechtvaardigt (zie met name de arresten *Emerging Markets*, *Köln*, *X* en *Haribo* en de beschikking [REDACTED]).
- 30 Er zou immers kunnen worden gesteld dat de situatie van een in Portugal gevestigde vennootschap die direct of indirect eigendom is van in derde landen of gebieden gevestigde entiteiten (met een laag belastingniveau) in wezen vergelijkbaar is met die van een in Portugal gevestigde vennootschap die uitsluitend, direct of indirect, eigendom is van in dat land gevestigde entiteiten.
- 31 In beide gevallen zouden we te maken hebben met ingezeten vennootschappen die in Portugal gelegen onroerende goederen verkrijgen en bezitten en zou kunnen worden gesteld dat het grensoverschrijdende karakter van de aandeelhoudersstructuur van sommige entiteiten ten opzichte van de interne aandeelhoudersstructuur van andere entiteiten (aangezien het gaat om entiteiten die hun fiscale woonplaats hebben in een land, gebied of regio met een gunstiger belastingstelsel) op zich onvoldoende reden is om deze vergelijkbaarheid van de hand te wijzen.
- 32 Zoals het Hof van Justitie reeds heeft geoordeeld, omvatten de dwingende redenen van algemeen belang die beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal kunnen rechtvaardigen, de noodzaak om de samenhang van een belastingstelsel te verzekeren (arrest *Test Claimants*), het voorkomen van belastingfraude en

belastingontduiking en de doeltreffendheid van belastingcontroles bij de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking (arrest X).

- 33 Voor het overige is het Hof van Justitie van oordeel dat een nationale wettelijke regeling ter bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking, met name door het gebruik van volstrekt kunstmatige constructies (bijvoorbeeld de „brievenbusmaatschappij” of „schijnvennootschap”), die geen verband houden met de economische realiteit en waarvan het hoofddoel of een van de voornaamste doelstellingen erin bestaat een bepaalde belasting te ontwijken door een beroep te doen op jurisdicties met een laag belastingniveau, in beginsel geschikt is (zie met name arrest X).
- 34 Derhalve zou kunnen worden geconcludeerd dat het doel van bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking dat ten grondslag ligt aan de betrokken bepalingen van het IMT-wetboek en het IMI-wetboek, een reden van algemeen belang vormt die beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal op grond van artikel 65 VWEU kan rechtvaardigen.
- 35 In het licht van de richtsnoeren van het Hof van Justitie moeten beperkende nationale maatregelen, ook al zijn er redenen van algemeen belang die een beperking van het vrije kapitaalverkeer rechtvaardigen, evenwel geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en mogen zij niet verder gaan dan nodig is (dat wil zeggen: zij moeten evenredig zijn) om het nagestreefte doel te bereiken (zie onder meer arresten XXXXXXXXXX Itelcar, Test Claimants, Haribo, Köln en X).
- 36 Wat betreft de naleving van het geschiktheidscriterium kan de verwijzende rechter, ook al beschikt hij niet over voldoende feitelijke gegevens om tot de slotsom te komen dat de aandeelhouders- en zeggenschapsstructuur van verzoeksters kunstmatig is, evenmin uitsluiten dat deze constructie (gelet op het grote aantal entiteiten en jurisdicties die daar deel van uitmaken) geen geldige economische en commerciële rechtvaardiging heeft en dat het hoofddoel of een van de hoofddoelen ervan belastingfraude of belastingontduiking is, onder meer door een mogelijke kunstmatige overdracht van inkomsten naar landen of gebieden met een laag belastingniveau.
- 37 Aangezien de betrokken nationale wettelijke regeling juist tot doel heeft om belastingfraude en belastingontduiking te bestrijden, is de verwijzende rechter van oordeel dat zij in beginsel geschikt is om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen (zie naar analogie arrest X).
- 38 In die omstandigheden moet worden onderzocht of een dergelijke nationale wettelijke regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om haar doel te bereiken. Welnu, zoals blijkt uit de richtsnoeren van het Hof van Justitie, vormt de enkele omstandigheid dat een bepaalde vennootschap of entiteit gevestigd is in een derde land met een laag belastingniveau of dat een bepaalde entiteit eigendom is van een andere entiteit die gevestigd is in een derde land met een laag belastingniveau, als

zodanig geen algemeen vermoeden van belastingfraude en belastingontduiking die een belastingmaatregel die afbreuk doet aan het vrije kapitaalverkeer rechtvaardigt (zie onder meer de arresten XXXXXXXXXX Itelcar, Test Claimants, Haribo, Köln en X).

- 39 Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie lijkt te volgen dat beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal, indien daarvan sprake is, in de regel de belastingplichtigen de mogelijkheid moeten bieden om - zonder aan ingewikkelde administratieve voorwaarden te hoeven voldoen - aan te tonen dat de transacties om geldige economische redenen zijn verricht en dat zij niet als hoofddoel of een van de hoofddoelen hadden om de betaling van belastingen te ontduiken of te verminderen.
- 40 Onverminderd het voorgaande merkt het Hof van Justitie op dat, aangezien de betrokken nationale wettelijke regelingen zijn gericht tot derde landen (en niet tot lidstaten), de beginselen inzake beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal die binnen de Unie van toepassing zijn, niet volledig en automatisch kunnen worden toegepast op het kapitaalverkeer tussen de lidstaten en derde landen, aangezien dat kapitaalverkeer zich afspeelt binnen een andere juridische context (zie arrest X).
- 41 Hoewel de lidstaat de plicht heeft om de belastingplichtige de mogelijkheid te bieden om de „commerciële redenen” of de realiteit van de „uitgeoefende economische activiteit” in verband met een bepaalde eigendomsconstructie aan te tonen, moet die lidstaat dus kunnen nagaan of dit bewijs juist is. De lidstaat kan en moet deze controle uitoefenen ten opzichte van de bevoegde autoriteiten van een bepaald derde land, door gebruik te maken van de bestaande verdragsmechanismen voor de uitwisseling van inlichtingen. Zo voldoet een controle die overeenkomstig het bovenstaande wordt uitgevoerd aan de eis dat de nationale wettelijke regeling niet verder gaat dan hetgeen noodzakelijk is om de doelstellingen ervan te bereiken.
- 42 Indien er daarentegen geen mechanismen bestaan voor de uitwisseling van inlichtingen tussen lidstaten en derde landen (of indien deze mechanismen weliswaar formeel bestaan, maar er geen antecedenten zijn of het betrokken derde land niet daadwerkelijk verplicht is om de nodige inlichtingen te verstrekken), suggereert deze conclusie dat het ontbreken van doeltreffende instrumenten voor de uitwisseling van inlichtingen ertoe zou kunnen leiden dat de nationale wettelijke regeling geschikt en evenredig is, in het licht van de redenen van algemeen belang die worden aangevoerd om de beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal te rechtvaardigen.
- 43 Met andere woorden, bij gebrek aan een juridisch kader voor internationale samenwerking dat het voor de belastingdienst van een lidstaat mogelijk maakt om effectief te controleren of de transactie niet als hoofddoel of als een van de hoofddoelen het verkrijgen van belastingvoordelen heeft gehad, staat artikel 63 VWEU er niet aan in de weg dat een lidstaat een beperkende nationale wettelijke

regeling toepast, ook als de belastingplichtige niet de mogelijkheid wordt geboden om aan te tonen dat er geen sprake is van een kunstmatige constructie.

- 44 In dit verband heeft de verwijzende rechter, wat betreft de mechanismen voor de uitwisseling van inlichtingen tussen Portugal en de Kaaimaneilanden – het multilateraal verdrag en de overeenkomst betreffende de uitwisseling van inlichtingen –, gegronde twijfels of dergelijke mechanismen op zichzelf voldoende zijn om de AT in staat te stellen daadwerkelijk te controleren of een constructie voor het bezit van onroerend goed in Portugal is opgezet met het oog op belastingontduiking of misbruik, hetgeen de betrokken bepalingen van het IMT-wetboek en het IMI-wetboek beogen te bestrijden.
- 45 De overeenkomst betreffende de uitwisseling van inlichtingen heeft betrekking op de inkomstenbelasting en de belasting op gedocumenteerde rechtshandelingen door middel van kosteloze overdrachten, maar niet op de uitwisseling van informatie over vermogensbelastingen, zoals de IMT of de IMI die in de onderhavige zaak aan de orde zijn. Wat het multilateraal verdrag betreft, heeft Portugal eenzijdig verklaard dat de IMT en de IMI „belastingen op onroerende goederen” zijn, waardoor deze onder het toepassingsgebied van dit verdrag vallen.
- 46 Wat echter de belastingen betreft die onder het multilateraal verdrag vallen, hebben de Kaaimaneilanden in een verklaring in een brief van de Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs of the United Kingdom (minister van Buitenlandse Zaken en Gemeenebestzaken van het Verenigd Koninkrijk) van 9 september 2013, die op 25 september 2013 bij het Secretariaat-Generaal van de OESO is geregistreerd, een eenzijdig voorbehoud gemaakt waarbij met name onroerendgoedbelasting (zoals de IMT en de IMI) die wordt geheven ten gunste van politieke onderverdelingen of lokale overheden van een staat, wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van het multilateraal verdrag.
- 47 In die omstandigheden is het voor de verwijzende rechter niet duidelijk of er daadwerkelijk verdragsverplichtingen tussen Portugal en de Kaaimaneilanden bestaan die een juridisch kader voor samenwerking alsmede mechanismen voor de uitwisseling van inlichtingen vaststellen tussen de betrokken nationale autoriteiten, op grond waarvan de AT daadwerkelijk de juistheid kan controleren van de door verzoeksters verstrekte informatie over hun grensoverschrijdende aandeelhoudersstructuur en over het bewijs dat deze constructie niet haar oorsprong vindt in een kunstmatige constructie.
- 48 Onverminderd het voorgaande en zelfs indien wordt aangenomen dat de richtsnoeren in de rechtspraak van het Hof van Justitie op coherente wijze inzicht verschaffen in de criteria waaraan een nationale wettelijke regeling moet voldoen om - in geval van een beperking van het vrije verkeer van kapitaal - te worden geacht in overeenstemming te zijn met het Unierecht, neemt dit niet weg dat de door het Hof van Justitie onderzochte situaties die hebben geleid tot de bovengenoemde arresten, onderling verschillen en afwijken van de situatie in de onderhavige zaak.

- 49 De verwijzende rechter is van mening dat de rechtspraak van het Hof van Justitie niet zonder meer kan worden toegepast op de onderhavige zaak, aangezien het Hof zich niet heeft uitgesproken over de verhoogde belastingheffing in verband met de verkrijging en het bezit van onroerende goederen, noch over de mogelijkheid om een dergelijke belastingheffing te verbieden in het licht van het vrije verkeer van kapitaal als bedoeld in artikel 63 VWEU. Bovendien hadden de zaken waarover het Hof van Justitie zich heeft kunnen uitspreken, geen betrekking op specifieke belastingkwesties in verband met de verkrijging en het bezit van onroerende goederen, maar op vragen die betrekking hadden op de belastingheffing op bepaalde soorten inkomsten.
- 50 Uit de standpunten die partijen in hun processtukken hebben ingenomen, blijkt dat er meningsverschillen en tegenstrijdige opvattingen bestaan over de uitlegging van het Unierecht, en beide partijen hebben de mogelijkheid opgeworpen om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.
- 51 Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de theorie van de zogenaamde „acte clair” en dat er prejudiciële vragen moeten worden gesteld om het Hof van Justitie te verzoeken om zich uit te spreken over de uitlegging en de verenigbaarheid van bepalingen van nationaal recht met de regels van het Unierecht.
- 52 In deze omstandigheden besluit de verwijzende rechter op grond van artikel 267 VWEU en artikel 272, lid 1, van de Código de Processo Civil (Portugees wetboek van burgerlijke rechtsvordering) om de procedure te schorsen en de hierboven weergegeven prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen.