Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 10. september 2015 [1]

Sag C-252/14

Pensioenfonds Metaal en Techniek
mod
Skatteverket

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Högsta förvaltningsdomstolen (Sverige))

»Præjudiciel forelæggelse — frie kapitalbevægelser — artikel 63 TEUF — beskatning af pensionsfondes indkomst — forskellig behandling af hjemmehørende og ikke-hjemmehørende pensionsfonde — fast beskatning af hjemmehørende pensionsfonde på grundlag af et fiktivt afkast — kildeskat, der anvendes på indkomst i form af udbytte, som modtages af ikke-hjemmehørende pensionsfonde«

Indledning

1. Det følger af et fast princip i Domstolens praksis, at selv om direkte beskatning henhører under medlemsstaternes kompetence, skal disse dog udøve kompetencen under overholdelse af EU-retten [2]. Denne forpligtelse gælder naturligvis også i forhold til de frie kapitalbevægelser [3].

2. Det fremgår endvidere af artikel 65, stk. 1, litra a), TEUF, at de frie kapitalbevægelser ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at anvende de relevante bestemmelser i deres skattelovgivning, der sondrer imellem skatteydere, hvis situation er forskellig med hensyn til bopælssted eller med hensyn til det sted, hvor deres kapital er investeret. Det fremgår af Domstolens praksis, at denne bestemmelse afspejles i princippet om, at situationen for hjemmehørende og ikke-hjemmehørende med hensyn til direkte skatter som udgangspunkt ikke er sammenlignelig [4].

3. Selv om der allerede findes en omfattende retspraksis på området, giver spørgsmålet om den rette balance mellem medlemsstaternes kompetence på skatteområdet, på den ene side, og kravene til et velfungerende indre marked, på den anden side, fortsat anledning til nye spørgsmål. Den foreliggende sag er et eksempel herpå.

Retsforskrifter

4. Den EU-retlige ramme for den foreliggende sag udgøres af artikel 63, stk. 1, TEUF, og artikel 65, stk. 1, litra a), TEUF.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — Dom Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, præmis 21).
3 — Dom Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, præmis 32 og 34).
4 — Dom Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, præmis 31).

5. Ifølge svensk ret er juridiske personer, som er fuldt skattepligtige i Sverige, skattepligtige for selskabsskat i henhold til inkomstskattelagen (1999:1229) (lov 1999:1229 om indkomstskat). Denne beskatning rammer bl.a. indkomst i form af kapitalgevinster, udbytte og renteindtægter.

6. I henhold til § 2, nr. 3), i denne lovs kapitel 7, er pensionsfonde imidlertid helt fritaget for skattepligt i henhold til denne lov. Pensionsfonde beskattes derimod af deres kapitalindkomst i henhold til lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel (lov 1990:661 om beskatning af afkast af pensionsmidler).

7. Det fremgår af § 2 i lov (1990:661), at svenske pensionsfonde og livsforsikringsselskaber samt udenlandske livsforsikringsselskaber, der har et fast forretningssted i Sverige, skal betale kapitalindkomstskat, som er en skat, der beregnes med en fast sats, og som har til formål at beskatte det løbende afkast på pensionsopsparinger.

8. Det fremgår af §§ 3-8 i lov (1990:661), at skattegrundlaget for denne skat beregnes i to trin. Først beregnes et kapitalgrundlag, der udgøres af værdien af pensionsfondens aktiver, når skatteåret begynder, nedsat med de finansielle passiver på samme tidspunkt. Derefter beregnes en fiktiv fast sats på afkastet af denne kapital ved at gange kapitalgrundlaget med den gennemsnitlige rentesats for statslån i det kalenderår, der ligger umiddelbart før skatteåret. Denne sats udgør skattegrundlaget.

9. I henhold til § 9 i lov (1990:661) opkræves kapitalindkomstskatten med 15% af det således beregnede skattegrundlag.

10. Udenlandske juridiske personer, der modtager udbytte af aktier i svenske aktieselskaber eller af andele i en svensk investeringsfond, skal i henhold til §§ 1 og 4 i kupongskattelagen (1970:624) (lov 1970:624 om udbyttebeskatning, herefter »lov om udbyttebeskatning«) betale kildeskat af udbyttet i Sverige.

11. I henhold til § 5 i lov (1970:624) beregnes udbytteskatten med 30% på grundlag af bruttobeløbet af udbyttet. I medfør af Kongeriget Sveriges beskatningsoverenskomst med Kongeriget Nederlandene gælder imidlertid, at denne sats nedsættes til 15% for juridiske personer, der er hjemmehørende i Nederlandene.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

12. Pensioenfonds Metaal en Techniek (herefter »PMT«) er en nederlandsk pensionsfond. I perioden fra 2002 til 2006 modtog PMT udbytte fra svenske aktieselskaber, hvorved der blev indeholdt kildeskat på 15% svarende til et samlet beløb på 20 957 836 SEK.

13. PMT anmodede derefter Skatteverket om tilbagebetaling af udbytteskatte med den begrundelse, at opkrævningen af denne skat var i strid med de frie kapitalbevægelser inden for Unionen, idet sådanne fonde skulle sidestilles med svenske pensionsfonde og beskattes i henhold til lov (1990:661).

14. Skatteverket afslog PMT's anmodning, og PMT påklagede derefter afgørelsen til Länsrätten i Dalarnas län (lensretten i lenet Dalarna), som ikke gav PMT medhold. PMT indbragte länsrättens afgørelse for Kammarrätten i Sundsvall (forvaltningsdomstol i Sundsvall). PMT har derefter som sidste retsmiddel iværksat kassationsappel for Högsta förvaltningsdomstolen.

15. På denne baggrund har Högsta förvaltningsdomstolen besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 63 TEUF til hinder for en national lovgivning, hvorefter der indeholdes kildeskat af udbytte fra et hjemmehørende selskab, hvis aktieejeren har hjemsted i en anden stat, hvorimod udbyttet, såfremt det udloddes til en hjemmehørende aktieejer, beskattes med en fast sats, der er beregnet ud fra et fiktivt afkast, som set over tid er tiltænkt at modsvare den almindelige beskatning af hele kapitalafkastet?«

16. Den præjudicielle anmodning er indleveret til Domstolen den 23. maj 2014. Der er blevet indgivet skriftlige bemærkninger af den svenske og den tyske regering samt af Europa-Kommissionen. I retsmødet, der blev afholdt den 21. maj 2015, deltog sagsøgeren i hovedsagen, den svenske og den tyske regering samt Kommissionen.

Analyse

17. Sagsøgeren har i hovedsagen gjort gældende, at sagsøgeren i egenskab af en udenlandsk pensionsfond, der har investeret i aktier i svenske selskaber, for så vidt angår beskatningen af det udbytte, som disse aktier giver ret til, bør behandles på samme måde som de hjemmehørende pensionsfonde, der har investeret i sådanne aktier. Det er ubestridt, at udenlandske fonde ikke undergives den samme skattemæssige behandling som svenske fonde [5]. Denne forskelsbehandling udgør efter sagsøgerens opfattelse en uberettiget restriktion for de frie kapitalbevægelser.

18. Det følger nemlig af fast retspraksis, at foranstaltninger, der er forbudt ifølge artikel 63, stk. 1, TEUF i deres egenskab af restriktioner for kapitalbevægelserne, omfatter sådanne foranstaltninger, som kan afholde ikke-hjemmehørende personer fra at foretage investeringer i en medlemsstat, eller sådanne, der kan afholde personer, der er hjemmehørende i denne medlemsstat, fra at foretage investeringer i andre stater [6].

19. En sådan forskel i den skattemæssige behandling af det udbytte, som hjemmehørende selskaber udbetaler til hjemmehørende aktieejere, og det udbytte, som sådanne selskaber udbetaler til ikke-hjemmehørende selskaber, kan i princippet have en sådan virkning [7].

20. Det fremgår imidlertid af artikel 65, stk. 1, litra a), TEUF sammenholdt med samme artikels stk. 3, at artikel 63 TEUF ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at anvende de relevante bestemmelser i deres skattelovgivning, som sondrer imellem skatteydere, hvis situation er forskellig med hensyn til deres bopælssted, bl.a. på betingelse af, at den forskellige behandling vedrører situationer, som ikke er objektivt sammenlignelige [8].

21. Domstolen foretager som regel en analyse af spørgsmålet om situationernes sammenlignelighed efter at have fastslået, at der foreligger en restriktion [9]. Denne fremgangsmåde forekommer mig imidlertid ikke hensigtsmæssig i den foreliggende sag. Der er nemlig her tale om to helt forskellige beskatningssystemer. Det ene vedrører den almindelige beskatning af den samlede kapitalindkomst, som hjemmehørende pensionsfonde oppebærer, og det andet vedrører kun beskatning af det udbytte, der udbetales af svenske selskaber til ikke-hjemmehørende pensionsfonde. Spørgsmålet om situationernes sammenlignelighed har således afgørende betydning i den foreliggende sag.

5 — Parterne er derimod uenige om, hvorvidt denne forskelsbehandling fører til et mindre fordelagtigt resultat for udenlandske fonde med hensyn til det faktiske beskatningsniveau for det modtagne udbytte. Jeg vil behandle denne problemstilling nedenfor.

6 — Dom Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

7 — Jf. i denne retning dom Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, præmis 42).

8 — Ibidem, præmis 54-57 og den deri nævnte retspraksis.

9 — Jf. f.eks. dom Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249).

22. Jeg vil derfor foreslå at foretage analysen i den omvendte rækkefølge og først undersøge, om svenske pensionsfonde og udenlandske pensionsfonde, der har investeret i aktier i svenske selskaber, befinder sig i sammenlignelige situationer i henhold til den omhandlede nationale lovgivning.

Om situationernes sammenlignelighed

Indledende bemærkninger

23. Den svenske regering og Kommissionen synes i deres skriftlige indlæg at antyde, at den beskatning, som hjemmehørende pensionsfonde er undergivet i Sverige, skal anses for formueskat snarere end indkomstskat. En sådan analyse forekommer mig ikke at være korrekt.

24. For det første er det klart, at den beskatning af pensionsfondes kapitalindkomst, der er indført ved lov (1990:661), formelt set i det svenske skattesystem erstatter den almindelige indkomstbeskatning af juridiske personer, der er indført ved lov (1999:1229) [10], og som pensionsfonde er fritaget for.

25. For det andet, selv om det er korrekt, at formueskat ofte beregnes ud fra et fiktivt afkast, der teoretisk set kan oppebæres af den omhandlede formue, befinder institutioner, såsom pensionsfonde, sig i denne forbindelse i en særlig situation. Disse institutioner har nemlig netop til opgave at investere den kapital, som de råder over, med henblik på at generere et afkast og derefter fordele dette afkast til de berettigede. Pensionsfondenes hovedaktivitet er således investering af kapital. Den i hovedsagen omhandlede beskatning skal derfor anses for en beskatning af den indkomst, som denne aktivitet genererer, selv om beregningen af den skyldige skat ikke er baseret på den faktiske oppebårne indkomst, men på en fiktiv indkomst.

26. Det må derfor konkluderes, at det udbytte, der udbetales af svenske selskaber til pensionsfonde, der er hjemmehørende i Sverige, beskattes i henhold til lov (1990:661) som andre former for kapitalindkomst, som disse fonde modtager.

Sammenligneligheden af hjemmehørende og ikke-hjemmehørende pensionsfondes situationer

27. Domstolen har i sin praksis for så vidt angår direkte beskatning fastslået, at situationen for hjemmehørende og ikke-hjemmehørende ikke uden videre er sammenlignelig, og at en forskelsbehandling mellem disse to kategorier af skattepligtige derfor ikke automatisk kan anses for at udgøre en hindring for de frie kapitalbevægelser [11].

28. Domstolen kan kun i forbindelse med en konkret skatteregel fastslå, at en ikke-hjemmehørendes situation er sammenlignelig med den hjemmehørendes situation [12].

29. Den i hovedsagen omhandlede skatteregel foreskriver, at udbytte fra pensionsfonde, som er hjemmehørende i Sverige, beskattes sammen med de andre former for kapitalindkomst, som disse fonde oppebærer, og efter en kompliceret formel for beregning af skattegrundlaget, mens udbytte, der udbetales til ikke-hjemmehørende pensionsfonde, beskattes indirekte efter kildebeskatningsmetoden.

30. Det fremgår af de oplysninger, der er anført i forelæggelsesafgørelsen, og i den svenske regerings skriftlige indlæg, at formålet med dette beskatningssystem er, at beskatningen af pensionsfonde og andre former for pensionsopsparing bliver neutral i forhold til såvel investeringsformen (aktier, obligationer, statslån etc.) som de økonomiske konjunkturer.

10 — Jf. punkt 5 og 6 i dette forslag til afgørelse.

11 — Dom Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:762, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Jf. f.eks. dom Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, præmis 58).

31. Dette formål forekommer mig fuldt ud legitimt og falder entydigt ind under medlemsstaternes kompetence med hensyn til såvel direkte beskatning som organiseringen af pensionsforsikringsordningen.

32. Et sådant formål kan imidlertid kun nås i forhold til de personer, der er fuldt skattepligtige på den berørte medlemsstats område. Det er nemlig en forudsætning for at opnå skattemæssig neutralitet i forhold til investeringsformen, at den berørte medlemsstat kan beskatte hele den indkomst, der hidrører fra de pågældende investeringer. Det samme gør sig gældende for at opnå neutralitet i forhold til de økonomiske konjunkturer. En sådan neutralitet kan alene opnås ved at anvende det samme beskatningssystem på de forskellige investeringsformer såvel dem, der er særdeles konjunkturfølsomme, som dem, der ikke er konjunkturfølsomme.

33. Hvis det svenske beskatningssystem kun anvendes på en enkelt investeringsform, nemlig investeringen i aktier, vil dette ikke medføre neutralitet i forhold til konjunkturen, men en urimelig høj beskatning i de år, der er præget af dårlige konjunkturer, og »skattegaver« i de andre år. Dette vil endvidere også føre til uligheder mellem de skattepligtige afhængigt af det faktiske afkast af de aktier, som de har investeret i, idet aktierne i et selskab – uafhængigt at de økonomiske konjunkturer – på et givent tidspunkt kan give ret til et højere udbytte i forhold til den investerede kapital end aktierne i et andet selskab. Det omhandlede beskatningssystem sikrer som allerede nævnt kun den neutralitet, som den svenske lovgiver har ønsket at opnå, såfremt det anvendes på hele den kapital, som en bestemt skattepligtig, såsom i det foreliggende tilfælde en pensionsfond, har investeret, uanset hvorledes den skattepligtiges investeringsportefølje er sammensat.

34. Set ud fra den svenske stats synspunkt er hjemmehørende pensionsfondes situation ikke sammenlignelig med den situation, som udenlandske fonde, der har investeret i aktier i svenske selskaber, befinder sig i. Dels beskatter denne stat den samlede kapitalindkomst, som hjemmehørende pensionsfonde oppebærer, og den kan ved at anvende det system, der er fastsat i lov (1990:661) på disse fonde, af denne grund sikre, at beskatningen bliver neutral. Dels beskatter denne stat kun den del af det afkast, som ikke-hjemmehørende fonde oppebærer fra investeringer i svenske selskaber. Den svenske stat har derfor ikke mulighed for at anvende det samme beskatningssystem, idet dette system ellers ikke vil opfylde sin funktion.

35. Situationerne er heller ikke sammenlignelige set ud fra de berørte skattepligtiges synspunkt. Den omhandlede svenske skatteforanstaltning angår ikke kun beskatning af udbytte, men vedrører beskatning af den samlede kapitalindkomst, som hjemmehørende fonde oppebærer. De ikke-hjemmehørende fonde betaler derimod en tillægsskat af de investeringsaktiviteter, som de udfører i denne medlemsstat, idet den almindelige beskatning af disse fonde sker i den medlemsstat, hvor fondene har hjemsted.

36. Situationen i den foreliggende sag ligner således den situation, der forelå i Truck Center-sagen, idet udbetaling af udbytte fra et hjemmehørende selskab til en hjemmehørende pensionsfond og udbetaling af udbytte fra et hjemmehørende selskab til en ikke-hjemmehørende pensionsfond i Sverige giver anledning til særskilte former for beskatning i henhold til forskellige retsgrundlag [13].

37. Den konstatering, som Domstolen foretog i Truck Center-dommen, hvorefter den i denne sag omhandlede beskatning under alle omstændigheder var mindre for ikke-hjemmehørende skattepligtige end for hjemmehørende skattepligtige [14], synes efter min opfattelse ikke at rejse tvivl om analogien mellem Truck Center-sagen og den foreliggende sag.

13 — Dom Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:762, præmis 43).

14 — Ibidem, præmis 49.

38. For det første foretog Domstolen denne konstatering for fuldstændighedens skyld efter at have fastslået, at de omhandlede situationer ikke var sammenlignelige. Sammenligningen af beskatningsniveauet udgjorde ikke et væsentligt led i Domstolens argumentation. For det andet er parterne i den foreliggende sag uenige om, hvorvidt den omhandlede lovgivning fører til en højere beskatning af ikke-hjemmehørende pensionsfonde. Det tilkommer i givet fald den nationale ret at efterprøve dette [15]. Bedømmelsen af, om situationerne i henhold til EU-retten er sammenlignelige, kan imidlertid ikke afhænge af, om en konkret skattepligtig i en bestemt situation er undergivet et højere eller lavere beskatningsniveau.

39. Situationen i den foreliggende sag må derimod klart adskilles fra situationen i de mange sager, hvor Domstolen har fastslået, at rent nationale situationer og grænseoverskridende situationer er sammenlignelige i tilfælde, der omhandler skattemæssige restriktioner for de frie kapitalbevægelser (eller restriktioner i etableringsretten, idet disse to friheder ofte behandles samtidig i de sager, der omhandler direkte investeringer).

Sager om foranstaltninger til undgåelse af økonomisk dobbeltbeskatning af udbytte

40. Den foreliggende sag adskiller sig især fra den lange række af sager, der vedrører de forskellige foranstaltninger, som medlemsstaterne anvender for at undgå økonomisk dobbeltbeskatning af udbytte.

41. Når et selskab udbetaler udbytte til sine aktieejere, udlodder det nemlig kun det overskud, som selskabet har genereret. Dette overskud pålægges imidlertid normalt selskabsskat hos det udbytteudloddende selskab. Såfremt en stat også beslutter at beskatte det samme udbytte som indkomst hos aktieejerne, sker der reelt en dobbeltbeskatning af det samme overskud [16].

42. Da dobbeltbeskatning har negative økonomiske virkninger, vedtager staterne ofte foranstaltninger for at undgå eller lempe en sådan beskatning. Det følger af den nu faste tendens i retspraksis [17], der har sin oprindelse i den såkaldte »avoir fiscal«-sag [18], at hvis en medlemsstat har indført foranstaltninger for at undgå økonomisk dobbeltbeskatning af udbytte i rent nationale situationer, skal den også indføre sådanne foranstaltninger for så vidt angår grænseoverskridende situationer, dvs. situationer, der involverer andre medlemsstater, men også de tredjelande, der er omfattet af de frie kapitalbevægelser [19]. Disse grænseoverskridende situationer kan vedrøre beskatning af udbytte i såvel den medlemsstat, hvor den modtagende aktieejer er hjemmehørende [20], som den medlemsstat, hvor det udloddende selskab er hjemmehørende [21].

15 — Jf. punkt 61-68 i dette forslag til afgørelse.

16 — Dette må ikke sammenblandes med juridisk (eller international) dobbeltbeskatning, der opstår, når den samme indkomst beskattes i to forskellige stater. Denne juridiske dobbeltbeskatning følger af, at de forskellige stater udøver deres beskatningskompetence. Den juridiske dobbeltbeskatning er i øvrigt som udgangspunkt ikke i strid med de grundlæggende friheder i det indre marked (jf. bl.a. dom Kerckhaert og Morres, C-513/04, EU:C:2006:713, præmis 16 og 17, og domskonklusionen).

17 — Dette udtryk er anvendt af generaladvokat Mengozzi (jf. forslag til afgørelse i sag Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company, C-190/12, EU:C:2013:710, punkt 44).

18 — Dom Kommissionen mod Frankrig (270/83, EU:C:1986:37).

19 — Jf. senest dom Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company, C-190/12, EU:C:2014:249, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

20 — Jf., blandt en række domme, domme Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294), Manninen (C-319/02, EU:C:2004:484) og Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774).

21 — Jf., blandt en række domme, domme Denkavit Internationaal og Denkavit France (C-170/05, EU:C:2006:783), Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51), Santander Asset Management SGIIC m.fl. (C-338/11 - C-47/11, EU:C:2012:286) og Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249).

43. Det er den sidstnævnte situation, der er af særlig interesse i den foreliggende sag. Domstolen har nemlig for så vidt angår en national lovgivning, som har til formål at undgå dobbeltbeskatning af udbytte, der udloddes af hjemmehørende selskaber, fastslået, at situationen for en ikke-hjemmehørende aktieejer er sammenlignelig med situationen for en hjemmehørende aktieejer [22].

44. Konsekvensen heraf er, at »den stat, hvor det udloddende selskab er hjemmehørende, *i medfør af de mekanismer, der er fastsat i national ret for at forhindre eller mindske kædebeskatning eller økonomisk dobbeltbeskatning* [23], [skal] sikre, at de ikke-hjemmehørende får en behandling, der svarer til de hjemmehørendes, således at de ikke-hjemmehørende, der modtager udbytte, ikke står over for en restriktion for de frie kapitalbevægelser, som i princippet er forbudt ved artikel [63 TEUF]« [24].

45. Den i hovedsagen omhandlede svenske lovgivning har imidlertid ikke til formål at undgå dobbeltbeskatning af det udbytte, der betales til hjemmehørende pensionsfonde. Det fremgår hverken af forlæggelsesafgørelsen eller af de skriftlige indlæg, der er afgivet for Domstolen, at der i forbindelse med beregningen af den skat, som de nævnte pensionsfonde skal betale, tages hensyn til den selskabsskat, der betales af de selskaber, som udlodder udbyttet, at disse fonde indrømmes en skattegodtgørelse, eller at det udbytte, der udbetales til disse fonde, er skattefritaget. Det nævnte udbytte er tværtimod, ligesom andre former for kapitalindkomst, undergivet den beskatning, der er indført ved lov (1990:661), selv om skatten beregnes indirekte.

46. Det bemærkes i denne forbindelse, at det hverken i henhold til traktatens bestemmelser eller Domstolens praksis kræves af medlemsstaterne, og navnlig ikke af de medlemsstater, hvor det udbytteudloddende selskab er hjemmehørende, at de undgår eller lemper økonomisk dobbeltbeskatning af dette udbytte. En sådan forpligtelse vil nemlig indebære, at staten skal give afkald på sin ret til at påligne skat af en indkomst, der er skabt ved en økonomisk aktivitet på dens område [25].

47. Selv om der i svensk ret findes en anden mekanisme til at undgå økonomisk dobbeltbeskatning af det udbytte, der udbetales til hjemmehørende aktieejere, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve, bør denne mekanisme naturligvis også finde anvendelse på samme måde på det udbytte, der udbetales til ikke-hjemmehørende aktieejere. Dette synes imidlertid hverken at være formålet med eller resultatet af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, dvs. den lovgivning, der vedrører beskatningen af pensionsfonde.

48. Det er derfor muligt modsætningsvist at overføre den sondring, der blev foretaget i præmis 43 i dommen i sagen Santander Asset Management SGIIC m.fl. [26] mellem situationen i den sag, der gav anledning til denne dom, og situationen i Truck Center-sagen, på den foreliggende sag. Domstolen fastslog i den dom, at forskelsbehandlingen i Truck Center-sagen alene vedrørte den metode, der var anvendt til opkrævning af skatten, mens det i sagen Santander Asset Management SGIIC m.fl. alene var det udbytte, der var udbetalt til ikke-hjemmehørende aktieejere, der blev beskattet. I den foreliggende sag er det imidlertid også det udbytte, der udbetales til hjemmehørende pensionsfonde, der beskattes.

49. Den sammenlignelighed, som Domstolen fastslog forelå i de sager, der vedrørte foranstaltninger til undgåelse af økonomisk dobbeltbeskatning af udbytte, foreligger således ikke i den foreliggende sag.

22 — Dom Santander Asset Management SGIIC m.fl. (C-338/11 – C-347/11, EU:C:2012:286, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

23 — Min fremhævelse.

24 — Dom Kommissionen mod Spanien (C 487/08, EU:C:2010:310, præmis 52).

25 — Dom Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation (C-374/04, EU:C:2006:773, præmis 59).

26 — C-338/11 – C-347/11, EU:C:2012:286.

Sager om andre skatteforanstaltninger

50. Domstolen har allerede ved flere andre lejligheder fastslået, at nationale og grænseoverskridende situationer var sammenlignelige for så vidt angår medlemsstaternes anvendelse af bestemmelser om indirekte beskatning i deres nationale lovgivning. Jeg vil give enkelte relevante eksempler herpå for at vise, at der var tale om tilfælde, som adskiller sig fra den foreliggende sag.

51. For det første var spørgsmålet i en sag vedrørende beskatning af udbytte, der blev udbetalt til pensionsfonde i Finland [27], om hjemmehørende og ikke-hjemmehørende pensionsfonde befandt sig i sammenlignelige situationer i forhold til en national bestemmelse, hvorefter udbytte, som var modtaget og hensat til reserve, kunne anses for udgifter, der kunne fradrages i den skattepligtige indkomst. Virkningen af denne bestemmelse var, at det udbytte, der blev udbetalt til hjemmehørende pensionsfonde i praksis ikke blev beskattet, i modsætning til det udbytte, der blev udbetalt til ikke-hjemmehørende fonde, der ikke var omfattet af den nævnte bestemmelse.

52. Domstolen konkluderede, at situationen for hjemmehørende og ikke-hjemmehørende pensionsfonde var sammenlignelig, idet begge former for fonde hensatte indkomst til reserve med henblik på at udbetale alderspension, hvilket udgør det særlige formål med pensionsfonde [28]. Domstolen bemærkede endvidere, at den omhandlede nationale lovgivning i realiteten medførte en beskatning af det nævnte udbytte udelukkende for ikke-hjemmehørende pensionsfonde [29].

53. Den i hovedsagen omhandlede lovgivning fastsætter imidlertid ikke nogen midler, der gør det muligt for hjemmehørende pensionsfonde at fradrage det modtagne udbytte i deres skattepligtige indkomst, og denne lovgivning fritager heller ikke dette udbytte for beskatning hverken i faktisk eller retlig henseende. Denne lovgivning svarer derfor på ingen måde til den lovgivning, der var genstand for den sag, som gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Finland [30].

54. For det andet følger det af fast retspraksis, at hjemmehørende og ikke-hjemmehørende skattepligtige befinder sig i sammenlignelige situationer for så vidt angår muligheden for at fradrage erhvervsmæssige udgifter, der er direkte knyttet til opkrævningen af den skattepligtige indkomst [31]. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning giver imidlertid ikke hjemmehørende pensionsfonde en sådan mulighed. Dette forekommer mig i øvrigt vanskeligt, når der henses til den indirekte metode til beregning af skattegrundlaget, der er fastsat i denne lovgivning.

55. Selv om det er korrekt, at der i forbindelse med beregningen af skattegrundlaget for hjemmehørende pensionsfondes kapitalindkomst alene tages hensyn til nettoaktivet, dvs. efter fradrag af gæld (passiver), er der imidlertid tale om en hel anden problemstilling end spørgsmålet om fradrag for erhvervsmæssige udgifter, således som den svenske regering med rette har anført i sit skriftlige indlæg.

56. Endelig og for det tredje er det for så vidt angår situationernes sammenlignelighed ud fra det udbytteudloddende selskabs synspunkt heller ikke min opfattelse, at denne omstændighed gør det muligt at fastslå, at der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser i den foreliggende sag.

57. Dels bæres den skattebyrde, der pålægges udbyttet, ikke af det udloddende selskab, men af aktieejerne.

27 — Dom Kommissionen mod Finland (C-342/10, EU:C:2012:688).

28 — Ibidem, præmis 42 og 43. Jf. endvidere generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i sag Kommissionen mod Finland (C-342/10, EU:C:2012:474, punkt 43).

29 — Dom Kommissionen mod Finland (C-342/10, EU:C:2012:688, præmis 44, hvori der henvises til præmis 43 i dom Santander Asset Management SGIIC m.fl., C-338/11 - C 347/11, EU:C:2012:286, der er nævnt i punkt 48 i dette forslag til afgørelse).

30 — C-342/10, EU:C:2012:688.

31 — Jf. bl.a. dom Schröder (C-450/09, EU:C:2011:198, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis) og, hvad angår pensionsfonde, dom Kommissionen mod Tyskland (C-600/10, EU:C:2012:737, præmis 17).

58. Dels kan den administrative byrde, der er forbundet med opkrævning af kildeskat, efter min opfattelse ikke anses for betydelig for et aktieselskab, der nødvendigvis må råde over væsentlige ressourcer til at administrere sine egne regnskaber og skattemæssige forpligtelser. Konstateringen af, at en forpligtelse til at indeholde kildeskat i de vederlag, som udbetales til tjenesteydere, der alene pålægges modtageren af tjenesteydelsen, anses for at udgøre en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som den medfører en ekstra administrativ byrde og de hertil knyttede ansvarsmæssige risici [32], kan således ikke overføres på den foreliggende sag.

Foreløbig konklusion

59. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at situationen for de i Sverige hjemmehørende pensionsfonde ikke kan sammenlignes med situationen for ikke-hjemmehørende pensionsfonde i forhold til det beskatningssystem for hjemmehørende fonde, der er fastsat i lov (1990:661). Artikel 63 TEUF sammenholdt med artikel 65, stk. 1, litra a), TEUF er derfor ikke til hinder for et sådant beskatningssystem.

Afsluttende bemærkninger

60. Jeg vil dernæst behandle visse af de andre spørgsmål, som den foreliggende sag rejser, i tilfælde af, at Domstolen måtte beslutte ikke at følge mit forslag til afgørelse og nå til den konklusion, at situationen for hjemmehørende og ikke-hjemmehørende pensionsfonde er sammenlignelig med hensyn til den svenske lovgivning om beskatning af hjemmehørende fondes kapitalindkomst.

Om den ufordelagtige behandling af ikke-hjemmehørende pensionsfonde

61. Parterne i hovedsagen samt de berørte parter, der har afgivet skriftlige indlæg, er uenige om, hvorvidt det svenske beskatningssystem for pensionsfonde indebærer en ufordelagtig behandling af ikke-hjemmehørende fonde i forhold til hjemmehørende fonde.

62. Dette spørgsmål kan rent faktisk give anledning til diskussion. Dels synes en beskatning af hjemmehørende fonde, der er baseret på afkast af statslån, som udgangspunkt at være lavere end beskatningen af den faktiske indkomst, som ikke-hjemmehørende fonde modtager i form af selskabsudbytte, idet investeringen i disse statslån, der indebærer en mindre risiko, generelt er mindre rentabel. Dels har hjemmehørende fonde pligt til at betale skat hvert år, uanset om de har eller ikke har modtaget udbytte, i modsætning til ikke-hjemmehørende fonde, der udelukkende beskattes af den faktiske indkomst. I forbindelse med beskatningen af hjemmehørende fonde tages endvidere hensyn til værdien af deres investeringer og dermed også hensyn til værdistigninger, som f.eks. skyldes en stigning af kursen på de aktier, som de ejer, mens beskatning af ikke-hjemmehørende fonde udelukkende afhænger af størrelsen af det udbetalte udbytte.

63. Den forelæggende ret når i sin afgørelse selv til den konklusion, at det svenske beskatningssystem i visse år kan udgøre en fordel for hjemmehørende fonde og i andre år for ikke-hjemmehørende fonde.

64. Efter min opfattelse skal spørgsmålet ud fra et EU-retligt synspunkt vurderes på følgende måde.

32 — Dom X (C-498/10, EU:C:2012:635, præmis 32).

65. Som jeg allerede har nævnt ovenfor [33], følger det af fast retspraksis, at en mindre fordelagtig skattemæssig behandling af udbytte, der udbetales til ikke-hjemmehørende, i forhold til udbytte, der udbetales til hjemmehørende, i princippet udgør en foranstaltning, der er forbudt i henhold til artikel 63, stk. 1, TEUF, da der er tale om en restriktion for de frie kapitalbevægelser. Det samme gør sig gældende, selv om den nævnte mindre fordelagtige behandling ikke blot foretages systematisk, men lejlighedsvis [34]. Vurderingen af, om en national skatteforanstaltning fører til et ufordelagtigt resultat, udgør en konstatering vedrørende de faktiske omstændigheder, som det tilkommer de nationale retter at foretage.

66. I hovedsagen beregnes skattegrundlaget for de i Sverige hjemmehørende pensionsfonde ved at gange værdien af fondens aktiver ved skatteårets begyndelse med den gennemsnitlige rentesats for statslån i det kalenderår, der ligger umiddelbart før det relevante skatteår. Der opkræves derefter en skat på 15% af det således fastsatte skattegrundlag [35].

67. Af de grunde, der er nævnt i punkt 32-34 i dette forslag til afgørelse, er det ikke muligt eller vil ikke have den tilsigtede virkning at anvende det samme system på ikke-hjemmehørende pensionsfonde, som sagsøgeren i hovedsagen har hævdet. I det tilfælde, hvor Domstolen måtte fastslå, at situationen for hjemmehørende og ikke-hjemmehørende pensionsfonde er sammenlignelig i den foreliggende sag, vil den mest hensigtsmæssige måde at undersøge, om den omhandlede nationale lovgivning er ufordelagtig, derfor være udelukkende at sidestille den samlede skattebyrde på hjemmehørende pensionsfondes kapitalindkomst med den skattebyrde, der påhviler ikke-hjemmehørende fondes aktieindkomst, hvilket efter min opfattelse vil være fuldstændig kunstigt.

68. For hver udbetaling af udbytte, der giver anledning til opkrævning af kildeskat, skal værdien af de aktiver (aktierne), der giver ret til det nævnte udbytte, derfor ganges med det gennemsnitlige afkast af de svenske statslån i det kalenderår, der ligger umiddelbart før det skatteår, hvori denne betaling har fundet sted, og derefter skal der beregnes 15% af det beløb, der således opnås. Selv om den udbytteskat, som en ikke-hjemmehørende pensionsfond faktisk betaler, overstiger 15%, vil denne fond have krav på tilbagebetaling af det overskydende beløb, idet der er tale om en skat, som er opkrævet i strid med EU-retten.

69. Det tilkommer endvidere den forelæggende ret at vurdere, om de ikke-hjemmehørende pensionsfonde påføres et likviditetstab som følge af, at den skat, som disse fonde skal betale af udbyttet, opkræves som kildeskat i forbindelse med udbetalingen af udbyttet, mens de hjemmehørende fonde kun betaler den skat, der svares af kapitalindkomst, en gang årligt. En sådan ulempe kan nemlig udgøre en restriktion, der er i strid med artikel 63, stk. 1, TEUF [36]. Likviditetstabet kan imidlertid vise sig at være uden betydning, idet de i Sverige hjemmehørende pensionsfonde har pligt til, som den svenske og den tyske regering har anført i deres skriftlige indlæg, at foretage en månedlig acontobetaling af den endelige skat, der skal betales af kapitalindkomsten [37].

33 — Jf. punkt 18 og 19 i dette forslag til afgørelse.

34 — Jf. i denne retning, dog vedrørende et andet område, dom Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

35 — Jf. punkt 8 og 9 i dette forslag til afgørelse.

36 — Jf. i denne retning dom Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, præmis 152-154).

37 — Jf. i denne retning dom Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:762, præmis 49) og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:513, points 48 et 49).

Om foranstaltningen er begrundet

70. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at de i Sverige hjemmehørende pensionsfonde og ikke-hjemmehørende pensionsfonde, der modtager udbytte fra hjemmehørende selskaber, befinder sig i objektivt sammenlignelige situationer, og at ikke-hjemmehørende fonde, selv hvis blot potentielt, stilles ugunstigt som følge af, at den indkomst, der oppebæres i form af et sådant udbytte, beskattes forskelligt hos hjemmehørende og ikke-hjemmehørende, bør den forelæggende ret derfor undersøge, om denne forskelsbehandling er begrundet i et tvingende alment hensyn.

71. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgte i hovedsagen blandt mulige hensyn for den forelæggende ret har henvist til nødvendigheden af at opretholde det svenske pensionssystem. Den EU-retlige problemstilling opstår imidlertid ikke som følge af det svenske pensionssystem og heller som følge af det beskatningssystem, der anvendes på hjemmehørende pensionsfonde, men som følge af, at ikke-hjemmehørende pensionsfonde undergives en mindre fordelagtig beskatning. Efter min opfattelse vil en fjernelse af denne ulempe imidlertid ikke indebære, at det svenske system vedrørende hjemmehørende pensionsfonde må opgives, men højst at der må gives afkald på en del af den skatteindtægt, der opkræves af det udbytte, som ikke-hjemmehørende fonde modtager.

72. Den svenske regering har derudover i sit skriftlige indlæg henvist til den afbalancerede fordeling af beskatningskompetencen mellem Kongeriget Sverige og Kongeriget Nederlandene. Efter denne regerings opfattelse giver den beskatningsoverenskomst, der er indgået med Kongeriget Nederlandene ikke mulighed for at anvende det svenske beskatningssystem på pensionsfonde, der er hjemmehørende i Nederlandene. Der er imidlertid ikke tale om at anvende dette system i sin helhed på disse fonde, men blot at tilpasse deres skattebyrde til den skattebyrde, der påhviler de i Sverige hjemmehørende fonde. Dette forekommer mig ikke at være i strid med den beskatningsoverenskomst, der er indgået mellem Kongeriget Sverige og Kongeriget Nederlandene og heller ikke i almindelighed i strid med den afbalancerede fordeling af beskatningskompetencen mellem disse to medlemsstater.

73. Endelig har den tyske regering i sit skriftlige indlæg henvist til behovet for at sikre en effektiv opkrævning af skat. Efter denne regerings opfattelse er kildeskat en simpel og effektiv opkrævningsmetode såvel for skattemyndighederne som for den skattepligtige, og denne metode er særlig anvendelig i forhold til ikke-hjemmehørende skattepligtige. Det er imidlertid ikke nødvendigt at give afkald på denne metode til opkrævning af skat for at kunne tilpasse den skattebyrde, som pålægges ikke-hjemmehørende pensionsfonde, til den skattebyrde, der pålægges hjemmehørende pensionsfonde. Det er nemlig tilstrækkeligt at beregne en hjemmehørende pensionsfonds teoretiske skattebyrde i forhold til værdien af de aktiver, som giver ret til udbytte, og at begrænse opkrævningen til dette beløb, såfremt det måtte vise sig at være mindre end 15% af dette udbytte. Denne beregning udgør ikke en urimelig administrativ byrde for det udbytteudloddende selskab, idet de nødvendige oplysninger, dvs. oplysninger om afkastet af statslån i det foregående år og værdien af de aktier, der ejes af ikke-hjemmehørende fonde, foreligger på det tidspunkt, hvor udbyttet udbetales.

74. Såfremt Domstolen således i den foreliggende sag måtte fastslå, at der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser, der er forbudt i henhold til artikel 63, stk. 1, TEUF, kan en sådan restriktion efter min opfattelse ikke begrundes i noget tvingende alment hensyn. Når dette er sagt, er jeg som nævnt ovenfor af den opfattelse, at der ikke foreligger en sådan restriktion, idet den forskellige behandling af de i Sverige hjemmehørende pensionsfonde og ikke-hjemmehørende fonde vedrører situationer, der ikke er objektivt sammenlignelige, og som af den grund er omfattet af den fravigelse, der fremgår af artikel 65, stk. 1, litra a), TEUF.

Forslag til afgørelse

75. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Högsta förvaltningsdomstolen forelagte spørgsmål således:

»Artikel 63, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 65, stk. 1, litra a), TEUF, er ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter der indeholdes kildeskat af udbytte fra et hjemmehørende selskab, hvis aktieejeren har hjemsted i en anden stat, hvorimod udbyttet, såfremt det udloddes til en hjemmehørende aktieejer, beskattes samlet med en fast sats, der er beregnet ud fra et fiktivt afkast, som har til formål at sikre en ensartet beskatning af hele den kapitalindkomst, som en bestemt kategori af skattepligtige oppebærer.«