CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. M. COLLINS
van 21 maart 2024[1]

Zaak C-39/23

Keva,
Landskapet Ålands pensionsfond,
Kyrkans Centralfond
tegen
Skatteverket

[verzoek van de Högsta förvaltningsdomstol (hoogste bestuursrechter, Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 63 VWEU – Artikel 65 VWEU – Vrij verkeer van kapitaal – Belastingwetgeving – Belasting van aan openbare pensioenfondsen uitgekeerde dividenden – Niet-belasting van dividenduitkeringen aan ingezeten openbare pensioenfondsen – Bronbelasting op dividenduitkeringen aan niet-ingezeten pensioenfondsen – Objectieve vergelijkbaarheid – Rechtvaardiging op grond van dwingende redenen van algemeen belang”

I. Feiten en toepasselijke bepalingen

1. In Zweden zijn er drie soorten pensioenen: 1) het nationale overheidspensioen[2], 2) bedrijfspensioenen, en 3) particuliere pensioenen. Werkgevers en werknemers zijn verplicht om wettelijke bijdragen te betalen, die worden berekend op basis van de inkomsten van de werknemers, teneinde het nationale overheidspensioen te financieren. Met die jaarlijkse bijdragen worden de pensioenbetalingen van dat jaar gefinancierd. Wanneer de inkomende betalingen in een bepaald jaar hoger zijn de uitgaande betalingen, beheren de algemene pensioenfondsen[3] het overschot. Wanneer de inkomende betalingen in een bepaald jaar daarentegen lager zijn dan de uitgaande betalingen, beheren de AP-fondsen het eventuele tekort. De AP-fondsen fungeren dus als buffer en als stabilisator voor het nationale openbare

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Het inkomenspensioen en het premiepensioen vormen net als de inkomenspensioentoeslag en het gegarandeerd pensioen onderdelen van het nationale overheidspensioen. 16 % van het pensioengevend inkomen en van de overige belastbare voordelen die iemand ontvangt, wordt toegewezen aan het inkomenspensioen en 2,5 % aan het premiepensioen.

[3] De algemene pensioenfondsen (hierna: „AP-fondsen”) bestaan uit het eerste, het tweede, het derde, het vierde, het zesde en het zevende fonds. Met uitzondering van het zevende fonds beheren de AP-fondsen kapitaal ter bescherming van het stelsel van inkomensgerelateerde pensioenen om eventuele overschotten en tekorten tussen pensioenbijdragen en pensioenuitkeringen in een bepaald jaar in evenwicht te brengen en bij te dragen aan de prestaties van het pensioenstelsel op lange termijn. Het zevende fonds beheert het kapitaal dat afkomstig is van het premiepensioen.

pensioenstelsel. De uitbetaling van het nationale overheidspensioen valt onder de verantwoordelijkheid van de Pensionsmyndighet (pensioendienst, Zweden), niet onder die van de AP-fondsen.

2. De Zweedse Staat is vrijgesteld van alle belastingverplichtingen.[4] Aangezien de AP-fondsen integraal deel uitmaken van de staat, zijn zij vrijgesteld van belasting over de dividenden die zij ontvangen van in Zweden gevestigde vennootschappen.

3. In Finland zijn alle werknemers bij wet verplicht om zich in te schrijven in een bedrijfspensioenregeling. Die regelingen worden hoofdzakelijk gefinancierd met bijdragen van werkgevers en werknemers.

4. Keva, Landskapet Ålands pensionsfond en Kyrkans Centralfond ("verzoekers") behoren tot de instellingen die het bedrijfspensioenstelsel in Finland beheren.[5] Keva is een publiekrechtelijke rechtspersoon die in Finland is vrijgesteld van belastingen en die instaat voor het beheer van de bedrijfspensioenen van werknemers van onder meer lokale overheden en overheidsinstanties, de Evangelisch-Lutherse Kerk en de nationale bank van Finland. Zijn belangrijkste taak is de fondsen zo te beheren dat de betaling van de pensioenen wordt gewaarborgd en de ontwikkeling van de pensioenbijdragen wordt gestabiliseerd. Keva int bijdragen en keert pensioenen uit. Landskapet Ålands pensionsfond is het pensioenfonds van de regio Åland en maakt integraal deel uit van het bestuur van die regio. Het staat in voor het beheer van de bedrijfspensioenen namens de werknemers van de regio Åland. Zijn belangrijkste taak is het beheer van zijn kapitaal, dat gescheiden wordt gehouden van de begroting van de regio. Landskapet Ålands pensionsfond keert geen pensioenen uit. Het is gedeeltelijk vrijgesteld van belasting in Finland en betaalt geen belasting op dividenden van in die lidstaat gevestigde naamloze vennootschappen. Kyrkans Centralfond maakt deel uit van de Evangelisch-Lutherse Kerk in Finland. Tot 1 januari 2016 beheerde dit fonds het pensioenfonds voor haar werknemers in het kader van zijn algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de middelen van de kerk. Kyrkans Centralfond is in de praktijk vrijgesteld van inkomstenbelasting in Finland. Keva beheerde de uitkering van pensioenen voor Kyrkans Centralfond.

5. Tussen 2003 en 2016 ontvingen verzoekers dividenden van in Zweden gevestigde vennootschappen. Overeenkomstig de artikelen 1, 4 en 5 van de kupongskattelag (1970:624) [wet (1970:624) inzake dividendbelasting] betalen buitenlandse rechtspersonen[6] die dividenden op aandelen ontvangen van in Zweden gevestigde vennootschappen een bronbelasting van 30 %. Dat belastingtarief wordt verlaagd tot 15 % voor rechtspersonen die zijn gevestigd in staten die partij zijn bij het multilaterale dubbelbelastingverdrag tussen Denemarken, de Faeröer, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden.[7] Omdat verzoekers zijn vrijgesteld van dividendbelasting in Finland, konden zij de bronbelasting die zij in Zweden hadden betaald niet in mindering brengen op hun eventuele belastingschuld in Finland. Daardoor werd de bronbelasting op de dividenden die zij in Zweden hadden ontvangen definitief.

4 Hoofdstuk 7, artikel 2, van de inkomstskattelag (1999:1229) [wet (1999:1229) betreffende de inkomstenbelasting].

5 Het pensioenstelsel in Finland bestaat uit een inkomensgerelateerd pensioen op basis van arbeid (bedrijfspensioen), een nationaal pensioen op basis van ingezetenschap en een gegarandeerd pensioen.

6 Een buitenlandse rechtspersoon („utländsk juridisk person") is een entiteit die is gevestigd in een ander land dan Zweden en die voldoet aan bepaalde wettelijke vereisten op basis waarvan hij naar Zweeds recht als gelijkwaardig aan een Zweedse rechtspersoon wordt beschouwd. Voor belastingdoeleinden worden buitenlandse rechtspersonen als niet-ingezetenen van Zweden beschouwd.

7 Het Verdrag van de Noordse Staten tot het vermijden van dubbele belasting naar het inkomen en het vermogen, gesloten te Helsinki op 23 september 1996, is omgezet in Zweeds recht door lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna [wet (1996:1512) betreffende het Noordse dubbelbelastingverdrag].

6. Verzoekers vorderden terugbetaling van de belasting die het Skatteverk (Zweedse belastingdienst; hierna: „verweerder”) had ingehouden op de dividenden die zij hadden ontvangen van in Zweden gevestigde vennootschappen. Verzoekers stelden dat de omstandigheden waarin zij zich bevonden, vergelijkbaar waren met die van de AP-fondsen. Zij voerden daarom aan dat het verschil in fiscale behandeling tussen de dividenden die zij ontvingen en de dividenden die de AP-fondsen ontvingen in strijd was met artikel 63 VWEU. Verweerder verwierp dat argument op grond dat de omstandigheden van verzoekers niet objectief vergelijkbaar waren met die van de AP-fondsen.

7. Verzoekers hebben de geldigheid van dit besluit aangevochten bij de Förvaltningsrätt i Falun (bestuursrechter in eerste aanleg Falun, Zweden), die hun vordering heeft afgewezen. De Kammarrätt i Sundsvall (bestuursrechter in tweede aanleg Sundsvall, Zweden) heeft het beroep van verzoekers tegen die uitspraak verworpen.

8. Verzoekers hebben een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening ingesteld bij de Högsta förvaltningsdomstol (hoogste bestuursrechter, Zweden), de verwijzende rechter. Die rechter heeft de hogere voorziening behandeld voor zover daarbij de vraag aan de orde was of de heffing van een bronbelasting op dividenden die een in Finland gevestigde openbare pensioeninstelling ontvangt, verenigbaar is met het vrije verkeer van kapitaal op grond van het Unierecht in omstandigheden waarin overeenkomstige dividenden die de AP-fondsen ontvangen, niet worden belast. In deze context heeft de Högsta förvaltningsdomstol de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Vormt het feit dat door binnenlandse vennootschappen aan buitenlandse openbare pensioeninstellingen uitgekeerde dividenden aan een bronbelasting worden onderworpen, terwijl de overeenkomstige dividenden niet worden belast indien zij de [bronstaat] toekomen via zijn algemene pensioenfondsen, een dermate negatief verschil in behandeling dat het een in beginsel door artikel 63 VWEU verboden beperking van het vrije verkeer van kapitaal inhoudt?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, wat zijn dan de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of een buitenlandse openbare pensioeninstelling zich in een situatie bevindt die objectief vergelijkbaar is met die van de [bronstaat] en zijn algemene pensioenfondsen?

3) Kan een eventuele beperking worden geacht te zijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang?”

9. Er zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekers, verweerder, de Spaanse en de Zweedse regering en de Europese Commissie. Op de terechtzitting van 11 januari 2024 hebben zij pleidooi gehouden en de vragen van het Hof beantwoord.

II. Beoordeling

A. Eerste vraag

1. Opmerkingen van partijen

10. Verzoekers en de Commissie zijn van mening dat, aangezien de dividenden die niet-ingezeten pensioenfondsen van in Zweden gevestigde vennootschappen ontvangen in feite aan een definitieve bronbelasting zijn onderworpen, terwijl de dividenden die de AP-fondsen van diezelfde vennootschappen ontvangen van belasting zijn vrijgesteld, eerstgenoemde fondsen waarschijnlijk zullen worden ontmoedigd om in Zweden te investeren, waardoor een door artikel 63 VWEU verboden beperking van het vrije verkeer van kapitaal ontstaat.

11. Verweerder, de Spaanse en de Zweedse regering betogen dat het verschil in fiscale behandeling van dividenden die ingezeten en niet-ingezeten openbare pensioenfondsen ontvangen, geen beperking vormt van het vrije verkeer van kapitaal. Het verschil in behandeling vloeit voort uit het feit dat de AP-fondsen integraal deel uitmaken van de Zweedse Staat en niet uit hun plaats van vestiging. Verweerder merkt voorts op dat de AP-fondsen de enige pensioenfondsen in Zweden zijn die zijn vrijgesteld van belasting. Dividenden die worden uitgekeerd aan andere in Zweden ingezeten pensioenfondsen dan de AP-fondsen zijn onderworpen aan een rendementsbelasting[8], terwijl dividenden die niet-ingezeten pensioenfondsen ontvangen aan een bronbelasting zijn onderworpen. Verweerder en de Zweedse regering voegen daaraan toe dat de vrijstelling van belasting van de AP-fondsen op grond dat zij deel uitmaken van de staat noch die fondsen, noch de Zweedse Staat enig economisch voordeel verschaft. Hieruit volgt dat een eventueel verschil in fiscale behandeling van de AP-fondsen in andere lidstaten gevestigde openbare pensioenfondsen niet ontmoedigt om in Zweden te investeren. Volgens de Zweedse regering zou een andersluidende opvatting tot gevolg hebben dat de lidstaten verplicht zouden worden om bij te dragen aan de financiering van de algemene ouderdomspensioenen in andere lidstaten. Van een dergelijke verplichting is geen sprake, aangezien elke lidstaat verantwoordelijk is voor de financiering van zijn eigen nationale openbare pensioenstelsel. Een dergelijke verplichting zou ook in strijd zijn met artikel 153, leden 1 en 4, VWEU. Aangezien het Unierecht op het gebied van de sociale zekerheid niet is geharmoniseerd, staat het de lidstaten vrij om hun eigen socialezekerheidsstelsels op te zetten en te organiseren, met inbegrip van de wijze waarop zij worden gefinancierd. De Zweedse regering merkt tot slot op dat de nationale openbare pensioenstelsels niet met elkaar concurreren, aangezien iemand op grond van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten op elk moment aanspraak kan maken op de verplichte ouderdomspensioenregeling van slechts één lidstaat.

2. Analyse

12. Vooraf zij opgemerkt dat hoewel artikel 63 VWEU alle beperkingen van het vrije kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling alsook tussen lidstaten en derde landen verbiedt, het de lidstaten is toegestaan om de ter zake dienende bepalingen van hun belastingwetgeving toe te passen die een onderscheid maken tussen de belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie

[8] Volgens lag (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel (wet (1990:661) inzake de rendementsbelasting over pensioenmiddelen) moeten Zweedse pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen belasting betalen over de inkomsten uit kapitaal, die wordt berekend tegen een vast tarief dat bedoeld is om het lopende rendement uit pensioensparen te belasten.

verkeren met betrekking tot hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd. [9] Opdat een dergelijk verschil in behandeling verenigbaar is met de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van kapitaal, moet het betrekking hebben op situaties die niet objectief vergelijkbaar zijn, of worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. [10]

13. Artikel 63, lid 1, VWEU verbiedt maatregelen die niet-ingezetenen ervan doen afzien in een lidstaat investeringen te doen, of ingezetenen van deze lidstaat ontmoedigen in andere lidstaten investeringen te doen. [11] Om vast te stellen dat er in beginsel sprake is van een dergelijke beperking, volstaat het om aan te tonen dat de fiscale behandeling van dividenden die niet-ingezeten openbare pensioenfondsen ontvangen van in Zweden gevestigde vennootschappen, die instellingen ervan kan doen afzien in die lidstaat te investeren. Het Hof heeft geoordeeld dat wanneer een lidstaat door niet-ingezeten pensioenfondsen ontvangen dividenden minder gunstig behandelt dan door ingezeten pensioenfondsen ontvangen dividenden, dat verschil in behandeling investeerders uit andere lidstaten ervan kan weerhouden in die lidstaat te investeren en zo een beperking vormt van het vrije verkeer van kapitaal. [12] Het Hof heeft ook geoordeeld dat het opleggen van een zwaardere belasting op dividenden die niet-ingezeten pensioenfondsen ontvangen dan die welke wordt geheven op vergelijkbare dividenden die ingezeten pensioenfondsen ontvangen, een minder gunstige behandeling vormt. [13] De dividenden die verzoekers ontvingen van in Zweden gevestigde vennootschappen waren onderworpen aan een definitieve bronbelasting van 15 %, terwijl dezelfde dividenden waren vrijgesteld van belasting wanneer de AP-fondsen deze ontvingen. Dat de fiscale behandeling van de Zweedse Staat geen voorkeursbehandeling van de staat of van zijn openbare pensioenfondsen inhoudt, is niet van invloed op de vraag of die behandeling een beperking vormt van het vrije verkeer van kapitaal. Het zijn uitsluitend de negatieve effecten van de maatregel op investeringen uit andere lidstaten die bepalen of er sprake is van een dergelijke beperking.

14. Hieruit volgt dat het verschil in fiscale behandeling van dividenden die verzoekers ontvangen van in Zweden gevestigde vennootschappen ten opzichte van de fiscale behandeling van dividenden die de AP-fondsen ontvangen, in beginsel een door artikel 63 VWEU verboden beperking van het vrije verkeer van kapitaal vormt.

15. In artikel 153, leden 1 en 4, VWEU is bepaald dat het optreden van de lidstaten door de Europese Unie wordt ondersteund en aangevuld op het gebied van, onder meer, de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers. Bepalingen die de Unie op grond van dat artikel vaststelt, laten het recht van de lidstaten om de beginselen van hun socialezekerheidsstelsels vast te stellen onverlet en mogen geen gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van die stelsels. De beperkingen op de uitoefening van de bevoegdheid van

[9] De afwijking uit hoofde van artikel 65, lid 1, onder a), VWEU is strikt van toepassing en wordt beperkt door artikel 65, lid 3, VWEU, waarin is bepaald dat dergelijke nationale bepalingen geen middel tot willekeurige discriminatie mogen vormen, en evenmin een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer. Zie in die zin arresten van 10 april 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punten 55 en 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 63), en 17 maart 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[10] Zie in die zin arresten van 10 mei 2012, Santander Asset Management SGIIC e.a. (C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 17 maart 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[11] Zie in die zin arresten van 8 november 2012, Commissie/Finland (C-342/10, EU:C:2012:688, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[12] Zie in die zin arresten van 8 november 2012, Commissie/Finland (C-342/10, EU:C:2012:688, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[13] Zie in die zin arresten van 17 september 2015, Miljoen e.a. (C-10/14, C-14/14 en C-17/14, EU:C:2015:608, punt 48), en 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 50).

de Unie op dit gebied gelden naar hun aard voor de uitoefening van die bevoegdheid en niet voor de toepassing van regels van primair recht. De Zweedse regering wijst geen bepalingen aan die de Unie op grond van artikel 153 VWEU heeft vastgesteld die afbreuk kunnen doen aan haar recht om de fundamentele bepalingen van haar socialezekerheidsstelsel te ontwerpen of die het financiële evenwicht van dat stelsel aanzienlijk kunnen aantasten. De argumenten die de Zweedse regering in dit verband aanhaalt, moeten derhalve worden afgewezen.

16. De overige argumenten van de Zweedse regering betreffende de stand van de harmonisatie en de aard van de coördinatie van socialezekerheidsstelsels op het niveau van de Unie, zijn evenmin van belang voor de vraag of een verschil in de fiscale behandeling van de AP-fondsen en de in andere lidstaten ingezeten fondsen een beperking in de zin van artikel 63 VWEU vormt. De lidstaten moeten de verdragsbepalingen naleven, met inbegrip van de bepalingen betreffende de vier vrijheden, ongeacht of het Unierecht de lidstaten al dan niet verplicht om bij te dragen aan de financiering van de socialezekerheidsstelsels van andere lidstaten.

17. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 63 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het feit dat door binnenlandse vennootschappen aan buitenlandse openbare pensioeninstellingen uitgekeerde dividenden aan een bronbelasting worden onderworpen, terwijl de overeenkomstige dividenden niet worden belast indien zij de bronstaat toekomen via zijn algemene pensioenfondsen, een dermate negatief verschil in behandeling vormt dat het in beginsel een beperking van het vrije verkeer van kapitaal inhoudt."

B. Tweede vraag

1. Opmerkingen van partijen

18. Verzoekers en de Commissie voeren aan dat de omstandigheden van verzoekers en die van de AP-fondsen objectief vergelijkbaar zijn. Verzoekers stellen dat bij de beoordeling of een buitenlandse openbare pensioeninstelling zich in een situatie bevindt die objectief vergelijkbaar is met die van een nationaal pensioenfonds rekening moet worden gehouden met het doel, de functies en de kerntaken van de te vergelijken instellingen. Verzoekers betogen dat zij voor hetzelfde doel in het leven zijn geroepen als de GP-fondsen: als bufferfondsen te dienen die zich bezighouden met het beheer en het voortbestaan van hun respectieve stelsels van verplichte bedrijfspensioenverzekering. Aangezien zij een identiek doel dienen, is het volgens verzoekers niet noodzakelijk dat zij dezelfde rechtsvorm hebben als de AP-fondsen om als objectief vergelijkbaar te kunnen worden beschouwd.[14] Hoe dan ook geldt dat terwijl de AP-fondsen deel uitmaken van de Zweedse Staat, verzoekers voor alle praktische doeleinden deel uitmaken van de Finse Staat.

19. Uit een aantal factoren blijkt dat de Finse en de Zweedse openbare pensioenfondsen objectief vergelijkbaar zijn. Beide zijn geregeld in specifieke wetten. In Zweden worden verplichte overheidspensioenbijdragen betaald aan de AP-fondsen, terwijl dergelijke bijdragen in Finland worden betaald aan Keva en aan het Landskapet Ålands pensionsfond. De Pensionsmyndighet

[14] Verzoekers merken op, onder verwijzing naar het arrest van 18 juni 2009, Aberdeen Property Fininvest Alpha (C-303/07, EU:C:2009:377, punt 50), dat de werking van openbare pensioeninstellingen niet is geharmoniseerd op EU-niveau.

keert pensioenen uit in Zweden, terwijl Keva (in eigen naam en namens Kyrkans Centralfond) en de regering van de regio Åland (namens Landskapet Ålands pensionsfond) die functie vervullen in Finland. De AP-fondsen en verzoekers behoren tot de grootste institutionele beleggers in hun respectieve lidstaten. De AP-fondsen en verzoekers opereren binnen een strikt rechtskader en zijn onderworpen aan welomschreven investeringsstrategieën en beleggen onder meer in binnen- en buitenlandse vennootschappen, vastgoed en financiële instrumenten. Hun fiscale behandeling in hun lidstaat van vestiging is ook identiek, aangezien de AP-fondsen in Zweden niet aan belasting zijn onderworpen omdat zij deel uitmaken van de Zweedse Staat, terwijl verzoekers in Finland wettelijk zijn vrijgesteld van inkomstenbelasting.

20. De Commissie merkt op dat de Zweedse en de Finse pensioenfondsen hetzelfde oogmerk en maatschappelijk doel dienen en dezelfde organisatorische en juridische structuur hebben. Hun werking, met inbegrip van hun financieringsmodel, is in de praktijk identiek. Net zoals de AP-fondsen deel uitmaken van de Zweedse Staat, maken Landskapet Ålands pensionsfond en Kyrkans Centralfond deel uit van respectievelijk de regio Åland en de Evangelisch-Lutherse Kerk. Hoewel Keva een publiekrechtelijke rechtspersoon is, staat dit er niet aan in de weg dat deze instelling vergelijkbaar is met de AP-fondsen. De vergelijkbaarheid moet globaal worden beoordeeld, rekening houdend met de doelstellingen, functies en activiteiten van de onderzochte instellingen.

21. Verweerder en de Spaanse en de Zweedse regering stellen dat de AP-fondsen en verzoekers zich niet in objectief vergelijkbare omstandigheden bevinden. Het verschil in fiscale behandeling tussen de AP-fondsen en verzoekers is een gevolg van het feit dat de AP-fondsen deel uitmaken van de staat, en niet van het feit dat zij in Zweden zijn gevestigd. Verweerder merkt voorts op dat de AP-fondsen als buffer fungeren in het Zweedse nationale openbare pensioenstelsel. Als stabilisatiefondsen hebben zij tot doel de financiële stabiliteit en duurzaamheid van het Zweedse socialezekerheidsstelsel te bevorderen. Niet-ingezeten openbare pensioenfondsen kunnen dit specifieke doel per definitie niet nastreven.

22. De Zweedse regering stelt dat de doelstellingen die met een belastingmaatregel worden nagestreefd, kunnen worden beperkt tot omstandigheden en aangelegenheden van algemeen belang die rechtstreeks verband houden met een bepaalde lidstaat. Grensoverschrijdende en interne situaties zijn derhalve niet objectief vergelijkbaar. De belastingvrijstelling die aan de AP-fondsen wordt verleend, houdt rechtstreeks verband met de Zweedse Staat omdat zij bedoeld is om de administratieve lasten te vermijden van een circulaire geldstroom die de staat geen financieel voordeel oplevert.

23. Volgens de Zweedse regering is het recht van elke lidstaat om zijn socialezekerheidsstelsel op te zetten en te organiseren, met inbegrip van de wijze waarop het wordt gefinancierd, relevant voor de beoordeling van de objectieve vergelijkbaarheid. Het algemene belang dat het nationale openbare pensioenstelsel bevordert, houdt rechtstreeks verband met de Zweedse Staat en concurreert niet met stelsels in andere lidstaten. Het is derhalve niet mogelijk om de verschillende openbare pensioenstelsels in de lidstaten objectief te vergelijken.

24. Voor het geval het mogelijk zou zijn – quod non – om de objectieve vergelijkbaarheid van verzoekers en de AP-fondsen te beoordelen, aanvaarden de Zweedse regering en verzoekers dat rekening moet worden gehouden met hun respectieve doelen, functies en kerntaken, het regelgevingskader waarbinnen zij opereren, de methoden waarmee zij worden gefinancierd en de wijze waarop zij zijn georganiseerd. De Zweedse regering beklemtoont evenwel dat bij deze beoordeling rekening moet worden gehouden met het feit dat een niet-ingezeten openbaar

pensioenfonds geen verantwoordelijkheid draagt voor andere socialezekerheidsuitkeringen en onafhankelijk is van de staatsbegroting. Objectieve vergelijkbaarheid zou moeten vereisen dat het niet-ingezeten openbare pensioenfonds zich enkel en alleen bezighoudt met het beheer van bufferfondsen om de beschikbaarheid van ouderdomspensioenen te verzekeren. Dergelijke fondsen zouden naar nationaal recht ook volledig moeten zijn vrijgesteld van belasting. De uiteindelijke beoordeling van deze zaken staat aan de nationale rechter.

2. Analyse

25. Een verschillende behandeling door de nationale belastingwetgeving kan verenigbaar zijn met de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal indien dat verschil betrekking heeft op situaties die niet objectief vergelijkbaar zijn. [15] Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk dat de vergelijkbaarheid moet worden onderzocht met inachtneming van het doel en de inhoud van de betrokken nationale bepalingen. [16] Om te beoordelen of een uit een wettelijke regeling voortvloeiend verschil in behandeling een weerspiegeling van objectief verschillende situaties vormt, moet rekening worden gehouden met de relevante onderscheidingscriteria in die regeling. [17]

26. Wanneer een lidstaat, unilateraal of door het sluiten van overeenkomsten, ingezeten en niet-ingezeten belastingplichtigen aan een inkomstenbelasting onderwerpt voor de dividenden die zij van een ingezeten vennootschap ontvangen, is de situatie van die belastingplichtigen vergelijkbaar. [18] Om de in de punten 21 tot en met 23 van deze conclusie uiteengezette redenen stellen verweerder en de Spaanse en de Zweedse regering dat verzoekers en de AP-fondsen niet objectief vergelijkbaar zijn.

27. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, lijkt niets met betrekking tot het doel en de inhoud van de belastingvrijstelling van de Zweedse Staat erop te wijzen dat die vrijstelling was opgezet om een objectief verschil in de omstandigheden van ingezeten en niet-ingezeten openbare pensioenfondsen tot uitdrukking te brengen. Dit strookt met de stelling van verweerder en van de Spaanse en de Zweedse regering dat het verschil in behandeling voortvloeit uit het feit dat de AP-fondsen integraal deel uitmaken van de Zweedse Staat en dat het niet gebaseerd is op de plaats van vestiging. Blijkens de gegevens waarover het Hof beschikt, werd het besluit om de Zweedse Staat vrij te stellen van belasting genomen om de administratieve lasten te vermijden van een circulaire geldstroom die de staat geen financieel voordeel oplevert. Derhalve kan worden geconstateerd dat de vrijstelling van de AP-fondsen geen verschil in de respectieve omstandigheden van verzoekers en de AP-fondsen weerspiegelt, maar veeleer een dergelijk verschil creëert.

[15] Zie in die zin arresten van 10 mei 2012, Santander Asset Management SGIIC e.a. (C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Zie in die zin arresten van 10 mei 2012, Commissie/Estland (C-39/10, EU:C:2012:282, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 8 november 2012, Commissie/Finland (C-342/10, EU:C:2012:688, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 2 juni 2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek (C-252/14, EU:C:2016:402, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[17] Arrest van 21 juni 2018, Fidelity Funds e.a. (C-480/16, EU:C:2018:480, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[18] Zie in die zin arrest van 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28. Hoewel uit het doel en de inhoud van de belastingvrijstelling van de Zweedse Staat geen criteria kunnen worden afgeleid die kunnen helpen bij een objectieve vergelijking tussen verzoekers en de AP-fondsen, zijn de partijen het niettemin eens over een aantal van de criteria die bij een dergelijke vergelijking in aanmerking moeten worden genomen.

29. De vaststelling dat personen zich in objectief vergelijkbare omstandigheden bevinden en voor de toepassing van artikel 63 VWEU dus op dezelfde wijze moeten worden behandeld, komt niet neer op een vaststelling dat zij zich in identieke omstandigheden bevinden. Bij een globale beoordeling van de objectieve vergelijkbaarheid van verzoekers en de AP-fondsen moet rekening worden gehouden met hun respectieve doel, functies en kerntaken, het regelgevingskader waarbinnen zij opereren en de belangrijkste kenmerken van hun organisatie. Daaruit volgt dat bijkomstigheden, zoals verschillen van zuiver technische aard, niet bepalend zijn voor deze beoordeling.

30. In dat licht is de stelling van verweerder dat niet-ingezeten openbare pensioenfondsen niet tot doel hebben de financiële stabiliteit en duurzaamheid van het Zweedse socialezekerheidsstelsel te bevorderen en derhalve niet met de AP-fondsen kunnen worden vergeleken, onnodig restrictief. Aangezien elk fonds per definitie tot doel heeft de stabiliteit en duurzaamheid van een afzonderlijk nationaal pensioenstelsel te beschermen, zou een dergelijke benadering het onmogelijk maken om zelfs identieke pensioenfondsen over de grenzen heen te vergelijken. De doelstellingen die verzoekers nastreven, kunnen alleen worden beoordeeld in de context van het socialezekerheidsstelsel waarin zij werkzaam zijn, en niet onder verwijzing naar dat van een andere lidstaat.

31. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 63 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of een buitenlandse openbare pensioeninstelling zich in een situatie bevindt die objectief vergelijkbaar is met die van de bronstaat en zijn algemene pensioenfondsen hun respectieve doelen, functies en kerntaken, het regelgevingskader waarbinnen zij opereren en de kenmerken van hun organisatie moeten omvatten."

C. Derde vraag

32. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een beperking van het vrije verkeer van kapitaal kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. Zoals de vraag is geformuleerd, kan zij alleen bevestigend worden beantwoord. Gelezen in de context van de verwijzingsbeslissing is het duidelijk dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of de aangevoerde rechtvaardigingsgronden voor een mogelijke beperking van het vrije verkeer van kapitaal in beginsel dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen. Ik geef het Hof derhalve in overweging de derde vraag te beantwoorden zoals geherformuleerd.

1. Opmerkingen van partijen

33. Verzoekers en de Commissie stellen dat er geen dwingende reden van algemeen belang is aangevoerd die de beperking van het vrije verkeer van kapitaal kan rechtvaardigen die volgens hen wordt gevormd door de verschillende fiscale behandeling van verzoekers in vergelijking met de AP-fondsen. Het bestaan van deze beperking wordt evenmin gerechtvaardigd door een

dreigende inkomstenderving voor de AP-fondsen ten gevolge van de heffing van belasting op de dividenden die zij ontvangen, noch door enige administratieve moeilijkheden. Volgens de Commissie staat het aan Zweden om middelen aan de AP-fondsen toe te wijzen indien de dividenden die zij ontvangen aan belasting zouden worden onderworpen. Niets belet Zweden voorts om objectief vergelijkbare openbare pensioenfondsen van belasting vrij te stellen, zoals het reeds heeft gedaan met betrekking tot in Canada en in de Verenigde Staten van Amerika ingezeten pensioenfondsen. [19]

34. Verweerder en de Spaanse en de Zweedse regering voeren aan dat indien de betrokken fiscale behandeling een beperking vormt van het vrije verkeer van kapitaal, deze beperking kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. Verweerder en de Zweedse regering betogen dat de AP-fondsen tot doel hebben de financiering van het sociale beleid van Zweden te waarborgen door te verzekeren dat het financieel onafhankelijk en gescheiden is van de rest van de staatsbegroting. In de huidige stand van zaken is de Zweedse Staat niet verplicht om middelen aan de AP-fondsen toe te wijzen teneinde de betaling van belasting over dividenden uit hun eigen middelen te compenseren. Die regeling handhaaft het vertrouwen van het publiek in het pensioenstelsel.

35. Verweerder merkt op dat het beginsel van fiscale territorialiteit en de evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten hun het recht verleent om belasting te heffen over de op hun respectieve grondgebied gegenereerde inkomsten. Een belasting heffen op de door de AP-fondsen ontvangen dividenden zou een onnodige administratieve last vormen zonder dat dit enig financieel voordeel oplevert voor de staat. Door verzoekers vrij te stellen van belasting over dividenden die zij van in Zweden gevestigde vennootschappen hebben ontvangen, zou de Zweedse Staat daarentegen verlies lijden.

36. De Zweedse regering betoogt voorts dat het in strijd zou zijn met de evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten op het gebied van sociale zekerheid om Zweden te verplichten het voordeel van de belastingvrijstelling die het aan de AP-fondsen verleent, uit te breiden naar openbare pensioenfondsen die in andere lidstaten zijn ingezeten.

37. Hoewel zij erkennen dat redenen van zuiver economische of administratieve aard geen dwingende vereisten van algemeen belang vormen die een beperking van een door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheid kunnen rechtvaardigen, stellen zowel de Zweedse regering als verweerder dat een beperking gerechtvaardigd kan zijn wanneer deze is ingegeven door redenen van economische aard ter verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. [20] In dat verband voert de Zweedse regering aan dat rekening moet worden gehouden met de redenen die ten grondslag liggen aan de opzet van het nationale openbare pensioenstelsel en de noodzaak om de onafhankelijkheid, financiële stabiliteit en duurzaamheid van de AP-fondsen te waarborgen.

[19] Zie lag (1996:1511) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Canada [wet (1996:1511) betreffende het dubbelbelastingverdrag tussen Canada en Zweden] en lag (1994:1617) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater [wet (1994:1617) betreffende het dubbelbelastingverdrag tussen de Verenigde Staten van Amerika en Zweden].

[20] Zie in dat verband arrest van 22 oktober 2013, Essent e.a. (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

2. Analyse

38. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal toelaatbaar indien zij gerechtvaardigd zijn uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang die geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.[21] De mogelijkheid om dwingende redenen van algemeen belang aan te voeren bestaat alleen voor zover die belangen op het niveau van de Unie niet door harmonisatiemaatregelen worden beschermd. Indien dergelijke harmonisatiemaatregelen ontbreken, staat het in beginsel aan de lidstaten om te bepalen in welke mate zij die belangen willen beschermen en hoe die mate van bescherming kan worden bereikt. Dergelijke maatregelen moeten echter binnen de in het Verdrag aangegeven grenzen blijven en evenredig zijn.[22]

39. Dwingende redenen van algemeen belang zijn onder meer: het waarborgen van de doeltreffendheid van de fiscale controles en de bestrijding van belastingfraude[23], het voorkomen van volstrekt kunstmatige constructies[24], het behoud van de samenhang van de belastingstelsels[25] en een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid in de verhoudingen tussen de lidstaten en derde landen[26].

40. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, lijkt het erop dat het besluit om de Zweedse Staat te ontheffen van de verplichting om inkomstenbelasting te betalen tot doel heeft de administratieve lasten te vermijden van een circulaire geldstroom die de staat geen financieel voordeel oplevert. Een dergelijke rechtvaardiging is naar zijn aard een administratieve opportuniteitsoverweging. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is een administratieve opportuniteitsoverweging geen dwingende reden van algemeen belang en kan zij de niet-nakoming van verdragsverplichtingen niet rechtvaardigen.[27] Deze opmerking geldt evenzeer voor het argument dat de AP-fondsen onafhankelijk moeten zijn en gescheiden moeten worden gehouden van de rest van de staatsbegroting om het vertrouwen van het publiek in die fondsen te handhaven. Wat betreft de stelling dat het belasten van dividenden die de AP-fondsen ontvangen de Zweedse regering zou verplichten om middelen aan hen toe te wijzen om de gevolgen van het betalen van die belasting te verzachten, ben ik het eens met de suggestie van de Commissie dat het uiteindelijk aan Zweden staat om daarover te beslissen.

41. Het Hof heeft ook geoordeeld dat wanneer een lidstaat ervoor kiest om alle of bijna alle aan ingezeten pensioenfondsen uitgekeerde dividenden vrij te stellen, die lidstaat zich, ter rechtvaardiging van het feit dat wel belasting wordt geheven over dividenden die aan niet-ingezeten pensioenfondsen worden uitgekeerd, niet kan beroepen op de noodzaak om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten en derde

[21] Zie in die zin arrest van 7 april 2022, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Vrijstelling van bij overeenkomst opgerichte beleggingsfondsen) (C-342/20, EU:C:2022:276, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[22] Zie in die zin arrest van 28 september 2006, Commissie/Nederland (C-282/04 en C-283/04, EU:C:2006:608, punten 32 en 33).

[23] Zie in die zin arresten van 18 december 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, punt 55); 10 februari 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel en Österreichische Salinen (C-436/08 en C-437/08, EU:C:2011:61, punt 69), en 26 februari 2019, X (Tussenvennootschappen die in een derde land zijn gevestigd) (C-135/17, EU:C:2019:136, punten 73 en 74).

[24] Zie in die zin arrest van 26 februari 2019, X (Tussenvennootschappen die in een derde land zijn gevestigd) (C-135/17, EU:C:2019:136, punten 81 en 84).

[25] Zie in die zin arresten van 17 oktober 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662, punt 59), en 10 april 2014, Emerging Markets Series of DRA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punten 91 en 92).

[26] Zie in die zin arresten van 10 februari 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel en Österreichische Salinen (C-436/08 en C-437/08, EU:C:2011:61, punten 118 en 121); 10 april 2014, Emerging Markets Series of DRA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punt 98), en 26 februari 2019, X (Tussenvennootschappen die in een derde land zijn gevestigd) (C-135/17, EU:C:2019:136, punt 72).

[27] Zie in die zin arresten van 9 juni 1982, Commissie/Luxemburg (58/81, EU:C:1982:215, punt 4); 15 juli 2004, Lenz (C-315/02, EU:C:2004:446, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 28 juni 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punten 47 en 48).

landen, zoals de Zweedse regering tracht te doen.[28] Deze regel moet evenzeer gelden voor elk beroep op de noodzaak om een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten te verzekeren.

42. Hoewel het elke lidstaat vrij staat om zijn socialezekerheidsstelsel op te zetten en te organiseren, met inbegrip van de wijze waarop het wordt gefinancierd, is de uitoefening van die vrijheid onderworpen aan de naleving van de Verdragen. Zweden is bij de fiscale behandeling van dergelijke fondsen echter verplicht niet-ingezeten openbare pensioenfondsen niet aldus te behandelen dat er een beperking van het vrije verkeer van kapitaal ontstaat.

43. Voor zover de Zweedse regering stelt dat het verschil in fiscale behandeling gerechtvaardigd kan zijn door redenen van economische aard die verband houden met het nastreven van een doelstelling van algemeen belang, heeft zij naast administratieve opportuniteitsoverwegingen geen elementen of factoren aangevoerd om die stelling te staven.

44. Derhalve geef ik het Hof in overweging de derde prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„Artikel 63 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een potentiële beperking van het vrije verkeer van kapitaal weliswaar kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, maar dat de hier aangevoerde rechtvaardigingsgronden in beginsel geen dwingende redenen van algemeen belang lijken te zijn."

III. Conclusie

45. Ik geef het Hof dan ook in overweging om de prejudiciële vragen van de Högsta förvaltningsdomstol te beantwoorden als volgt:

„Artikel 63 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat:

– het feit dat door binnenlandse vennootschappen aan buitenlandse openbare pensioeninstellingen uitgekeerde dividenden aan een bronbelasting worden onderworpen, terwijl de overeenkomstige dividenden niet worden belast indien zij de bronstaat toekomen via zijn algemene pensioenfondsen, een dermate negatief verschil in behandeling vormt dat het in beginsel een beperking van het vrije verkeer van kapitaal inhoudt;

– de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of een buitenlandse openbare pensioeninstelling zich in een situatie bevindt die objectief vergelijkbaar is met die van de bronstaat en zijn algemene pensioenfondsen hun respectieve doelen, functies en kerntaken, het regelgevingskader waarbinnen zij opereren en de kenmerken van hun organisatie moeten omvatten;

– een potentiële beperking van het vrije verkeer van kapitaal weliswaar kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, maar dat de hier aangevoerde rechtvaardigingsgronden in beginsel geen dwingende redenen van algemeen belang lijken te zijn."

[28] Zie arrest van 13 november 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).