



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
10 päivänä syyskuuta 2015¹

Asia C-252/14

**Pensioenfonds Metaal en Techniek
vastaan
Skatteverket**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Högsta förvaltningsdomstolen, Ruotsi)

Ennakkoratkaisupyyntö — Pääomien vapaa liikkuvuus — SEUT 63 artikla — Eläkerahastojen tulojen verotus — Kotimaisten eläkerahastojen ja ulkomaisten eläkerahastojen erilainen kohtelu — Kotimaisten eläkerahastojen kiinteämääräisesti laskettu verotus fiktiivisen tuoton perusteella — Lähdeverotuksen soveltaminen ulkomaisten eläkerahastojen osinkotuloihin

Johdanto

1. Vakiintuneen oikeuskäytännön periaatteen mukaan on niin, että vaikka välitön verotus kuuluukin jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on käytettävä toimivaltaansa unionin oikeutta noudattaen.² Tämä velvoite koskee tietenkin myös pääomien vapaata liikkuvuutta.³
2. Lisäksi SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, että pääomien vapaa liikkuvuus ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa niitä verolainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella. Oikeuskäytännössä tämä sääntö ilmenee periaatteessa, jonka mukaan maassa asuvien verovelvollisten ja ulkomailla asuvien verovelvollisten tilanteet eivät yleisesti ottaen ole toisiinsa rinnastettavia välittömien verojen alalla.⁴
3. Vaikka aihetta koskevaa oikeuskäytäntöä on jo runsaasti, kysymys yhtäältä jäsenvaltioiden veroalaa koskevan toimivallan ja toisaalta sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan vaatimusten välisestä oikeudenmukaisesta tasapainosta herättää yhä uusia pohdintoja. Nyt käsiteltävä asia on yksi esimerkki tästä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Unionin oikeudessa nyt käsiteltävää asiaa koskevia oikeussääntöjä ovat SEUT 63 artiklan 1 kohta ja SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Tuomio Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, 21 kohta).

3 — Tuomio Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, 32 ja 34 kohta).

4 — Tuomio Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, 31 kohta).

5. Ruotsin oikeudessa Ruotsissa yleisesti verovelvolliset oikeushenkilöt ovat tuloverovelvollisia tuloverolain (1999:1229) (inkomstskattelagen (1999:1229)) nojalla. Tämä vero koskee muun muassa luovutusvoitto-, osinko- ja korkotuloja.
6. Kyseisen lain 7 luvun 2 §:n 3 momentin nojalla eläkerahastot ovat kuitenkin kokonaan vapautettuja siinä säädetystä verosta. Sen sijaan ne ovat pääomatuloistaan verovelvollisia eläkevarojen tuottoverosta annetun lain (1990:661) nojalla (lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel).
7. Lain (1990:661) 2 §:n nojalla ruotsalaisten eläkerahastojen ja henkivakuutusyhtiöiden sekä samantyyppisten ulkomaisten yritysten, joilla on kiinteä toimipaikka Ruotsissa, on maksettava tuottoveroa, joka on kiinteämääräisesti laskettava vero ja jonka tarkoituksena on verottaa eläkesäästöille kertyvää juoksevaa tuottoa.
8. Lain (1990:661) 3–8 §:ssä säädetään, että tämän veron peruste lasketaan kaksivaiheisesti. Ensin lasketaan peruspääoma, joka koostuu eläkerahastolla vuoden alussa olevien varojen määrästä, josta vähennetään sillä samana ajankohtana olevat velat. Tämän jälkeen kyseiselle pääomalle lasketaan fiktiivinen kiinteämääräinen tuotto siten, että peruspääoma kerrotaan verovuotta välittömästi edeltäneen kalenterivuoden keskimääräisellä valtionlainan korolla. Tämä korko muodostaa veron perusteen.
9. Lain (1990:661) 9 §:ssä säädetään, että tuottoveroa pidätetään 15 prosenttia näin lasketusta veron perusteesta.
10. Ulkomaisten oikeushenkilöiden, jotka saavat osinkoja ruotsalaisten osakeyhtiöiden osakkeista tai ruotsalaisten sijoitusrahastojen omistusosuuksista, on puolestaan maksettava Ruotsissa osingoista lähdeveroa kuponkiverolain (1970:624) (kuponngskattelagen (1970:624)) 1 ja 4 §:n nojalla.
11. Lain (1970:624) 5 §:ssä säädetään, että kuponkiveron määrä on 30 prosenttia laskettuna osinkojen bruttomäärästä. Ruotsin kuningaskunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan välisen verosopimuksen nojalla tämä verokanta on kuitenkin alennettu 15 prosenttiin Alankomaissa asuvien oikeushenkilöiden osalta.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Pensioenfonds Metaal en Techniek (jäljempänä PMT) on alankomaalainen eläkerahasto. Ajanjaksolla vuodesta 2002 vuoteen 2006 PMT sai ruotsalaisilta osakeyhtiöiltä osinkoja, joista pidätettiin 15 prosentin lähdeverona yhteensä 20 957 836 Ruotsin kruunua (SEK).
13. Tämän jälkeen PMT haki Skatteverketiltä (Ruotsin veroviranomainen) kuponkiveron palautusta sillä perusteella, että tämän veron pidättäminen oli vastoin pääomien vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä unionin sääntöjä, sillä kyseinen rahasto oli rinnastettava ruotsalaiseen eläkerahastoon ja sitä oli verotettava lain (1990:661) mukaisesti.
14. Ruotsin veroviranomaisen hylättyä PMT:n hakemuksen tämä valitti Länsrätten i Dalarnas läniin (Taalainmaan hallintotuomioistuim), joka niin ikään hylkäsi valituksen samoin kuin sen jälkeen Kammarrätten i Sundsväl (Sundsvallin toisen oikeusasteen hallintotuomioistuim) siihen tehdyn valituksen. Viimeisenä keinonaan PMT valitti tuomiosta Högsta förvaltningsdomstoleniin (ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuim).

15. Näissä olosuhteissa Högsta förvaltningsdomstolen on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 63 artikla esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kotimaisesta yhtiöstä saatuja osinkoja verotetaan lähdeverolla silloin, kun osakkeenomistajan kotipaikka on muussa valtiossa, kun taas tilanteessa, jossa osingonsaajana on kotimainen osakkeenomistaja, osinkoon kohdistuu kiinteämääräisesti määritettävä fiktiivisen tuoton perusteella laskettu vero, jonka tarkoituksena on ajan kuluessa vastata kaikkien pääomatulojen tavanomaista verotusta?”

16. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 23.5.2014. Ruotsin ja Saksan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Unionin tuomioistuimessa 21.5.2015 pidetyssä istunnossa olivat edustettuina pääasian valittaja, Ruotsin ja Saksan hallitukset sekä komissio.

Asian tarkastelu

17. Pääasiassa valittaja väittää, että ruotsalaisyhtiöiden osakkeisiin sijoittaneena ulkomaisena eläkerahastona sitä olisi kohdeltava sen osakkeista jaettavien osinkojen verotuksessa samalla tavoin kuin tällaisiin osakkeisiin sijoittaneita kotimaisia eläkerahastoja. On kuitenkin selvää, että ulkomaisia rahastoja ei kohdella verotuksessa samalla tavoin kuin ruotsalaisia rahastoja.⁵ Tämä erilainen kohtelu merkitsee valittajan mukaan perusteetonta pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta.

18. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näet SEUT 63 artiklan 1 kohdassa pääomanliikkeiden rajoituksina kielletään muun muassa toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että jossakin toisessa valtiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia tietyssä jäsenvaltiossa, tai se, että kyseisessä jäsenvaltiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään niitä muissa valtioissa.⁶

19. Kotimaisten yhtiöiden kotimaisille osakkeenomistajille ja ulkomaisille osakkeenomistajille maksamien osinkojen erilaisella verotuskohtelulla voi periaatteessa olla tällainen vaikutus.⁷

20. Kuitenkaan SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, yhdessä saman artiklan 3 kohdan kanssa luettuna, SEUT 63 artikla ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa niitä verolainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa perusteella, erityisesti sillä edellytyksellä, että erilainen kohtelu koskee tilanteita, jotka eivät ole objektiivisesti arvioituina toisiinsa rinnastettavissa.⁸

21. Yleensä unionin tuomioistuin tarkastelee kysymystä tilanteiden keskinäisestä rinnastettavuudesta sen jälkeen, kun se on todennut rajoituksen olemassaolon.⁹ Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan minusta näytä soveltuvan nyt käsiteltävään asiaan. Tässä on näet kyse kahdesta täysin erilaisesta verotusjärjestelmästä, joista toinen koskee kotimaisten eläkerahastojen kaikkien pääomatulojen yleistä verotusta ja toista taas sovelletaan vain ruotsalaisyhtiöiden ulkomaisille eläkerahastoille maksamien osinkojen verotukseen. Kysymys tilanteiden keskinäisestä rinnastettavuudesta on siis nyt käsiteltävässä asiassa perustavan tärkeä.

22. Ehdotan siis, että tavanomainen tarkastelu järjestys käännetään ja tutkitaan aivan ensiksi, ovatko ruotsalaiset eläkerahastot ja ruotsalaisyhtiöiden osakkeisiin sijoittaneet ulkomaiset eläkerahastot toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön näkökulmasta.

5 — Sitä vastoin osapuolet ovat eri mieltä siitä, johtaako tämä erilainen kohtelu ulkomaisten rahastojen kannalta epäedulliseen tulokseen saatujen osinkojen tosiasiallisen veroasteen suhteen. Käsitelen tätä ongelmaa jäljempänä.

6 — Tuomio Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 — Ks. vastaavasti tuomio Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, 42 kohta).

8 — Ibidem (tuomion 54–57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9 — Ks. esim. tuomio Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249).

Tilanteiden keskinäinen rinnastettavuus

Alustava huomautus

23. Ruotsin hallitus ja komissio näyttävät kirjallisissa huomautuksissaan ehdottavan, että Ruotsissa asuvia eläkerahastoja koskevaa veroa voitaisiin tarkastella pikemminkin varallisuusverona kuin tuloverona. Tällainen tarkastelu ei vaikuta minusta asianmukaiselta.

24. Ensinnäkin muodolliselta kannalta on selvää, että lailla (1990:661) säädetty eläkevarojen tuottovero korvaa Ruotsin verotusjärjestelmässä lailla (1999:1229) säädetyn oikeushenkilöiden yleisen tuloveron,¹⁰ josta eläkerahastot on vapautettu.

25. Toiseksi on niin, että vaikka varallisuusvero lasketaankin usein kyseisestä varallisuudesta saatavan teoreettisesti mahdollisen fiktiivisen tuoton perusteella, eläkerahastojen kaltaisten laitosten tilanne on tältä osin erityinen. Tällaisten laitosten tehtävänä on näet nimenomaan sijoittaa niiden pääoma tulon saamiseksi ja jakaa sitten tämä tulo siihen oikeutetuille henkilöille. Pääoman sijoittaminen on näin ollen eläkerahastojen päätoimiala. Pääasiassa kyseessä olevaa verotusta on siis tarkasteltava tämän toiminnan tuottamien tulojen verotuksena, vaikka veron määrää ei lasketakaan tosiasiallisen tulon vaan fiktiivisen tulon perusteella.

26. Näin ollen on todettava, että ruotsalaisyhtiöiden Ruotsissa asuville eläkerahastoille maksamia osinkoja verotetaan lain (1990:661) nojalla, kuten muitakin näiden rahastojen saamia pääomatuloja.

Kotimaisten ja ulkomaisten eläkerahastojen tilanteiden keskinäinen rinnastettavuus

27. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että välittömien verojen alalla kotimaisten ja ulkomaisten verovelvollisten tilanteet eivät ole lähtökohtaisesti toisiinsa rinnastettavissa, joten näiden kahden verovelvollisten ryhmän erilaista kohtelua ei voida automaattisesti pitää syrjintänä, joka merkitsisi pääomien vapaan liikkuvuuden estettä.¹¹

28. Unionin tuomioistuin voi päätellä ulkomaisen tahon tilanteen olevan rinnastettavissa kotimaisen tahon tilanteeseen ainoastaan suhteessa konkreettiseen verosäännökseen.¹²

29. Pääasiassa kyseessä olevassa verosäännöksessä säädetään, että Ruotsissa asuville eläkerahastoille maksettuja osinkoja verotetaan yhdessä näiden rahastojen muiden pääomatulojen kanssa ja että veron peruste lasketaan monimutkaisella kaavalla, kun taas ulkomaisille eläkerahastoille maksettuja osinkoja verotetaan välittömästi lähdeverolla.

30. Ennakkoratkaisupyyntöön ja Ruotsin hallituksen kirjallisiin huomautuksiin sisältyvien tietojen mukaan tämän verotusjärjestelmän tarkoituksena on se, että eläkerahastojen ja muiden eläkesäästämisen muotojen verotus olisi neutraalia sekä sijoituksen muodon (osakkeet, joukkovelkakirjat, valtionlaina yms.) että taloudellisen suhdanteen kannalta.

31. Tämä tavoite vaikuttaa minusta täysin oikeutetulta ja täydellisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan sopivalta sekä välittömän verotuksen että eläkevakuutusjärjestelmän rakenteen kannalta.

10 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 5 ja 6 kohta.

11 — Tuomio Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:762, 38 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Ks. esim. tuomio Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, 58 kohta).

32. Tällainen tavoite voidaan kuitenkin saavuttaa vain kyseisessä jäsenvaltiossa yleisesti verovelvollisten henkilöiden osalta. Verotuksen neutraalisuus sijoituksen muotoon nähden edellyttää näet, että kyseinen jäsenvaltio pystyy verottamaan kaikkia kyseisistä sijoituksista saatuja tuloja. Sama koskee verotuksen neutraalisuutta taloudelliseen suhdanteeseen nähden. Tällainen neutraalisuus voidaan saavuttaa vain soveltamalla kaikkiin eri sijoitusmuotoihin, sekä erittäin suhdanneherkkiin että suhdanteista riippumattomiin, yhtenäistä verotusjärjestelmää.

33. Ruotsin verotusjärjestelmän soveltaminen vain yhteen sijoitusmuotoon eli osakesijoituksiin ei tuottaisi neutraalisuutta suhdanteisiin nähden, vaan sen seurauksina olisivat huonoina suhdannevuosina epäoikeudenmukaisen korkea verotus ja muina vuosina ”verottajan lahjat”. Lisäksi se johtaisi verovelvollisten väliseen epätasa-arvoon niiden osakkeiden todellisen tuoton mukaan, joihin he ovat sijoittaneet, sillä taloudellisesta suhdanteesta riippumatta yhden yhtiön osakkeet voivat tietynä ajankohtana oikeuttaa suurempiin osinkoihin sijoitettuun pääomaan nähden kuin toisen yhtiön osakkeet. Tässäkin tapauksessa kyseinen verotusjärjestelmä takaa Ruotsin lainsäätäjän tavoitteleman neutraalisuuden vain, jos sitä sovelletaan tietyn verovelvollisen, tässä tapauksessa eläkerahaston, sijoittamaan pääomaan kokonaisuudessaan, olipa tämän verovelvollisen sijoitussalkun koostumus millainen tahansa.

34. Ruotsin valtion näkökulmasta siis kotimaisten eläkerahastojen tilanne ei ole rinnastettavissa ruotsalaisyhtiöiden osakkeisiin sijoittaneiden ulkomaisten rahastojen tilanteeseen. Yhtäältä kyseinen valtio verottaa kaikkia kotimaisten rahastojen pääomatuloja ja kykenee näin takaamaan verotuksen neutraalisuuden soveltamalla niihin laissa (1990:661) säädettyä järjestelmää. Toisaalta se verottaa ulkomaisten rahastojen tuloista vain sitä osaa, joka on peräisin sijoituksesta ruotsalaisyhtiöihin. Tällöin sen on mahdotonta soveltaa samaa verotusjärjestelmää, tai ainakaan tämä järjestelmä ei täyttäisi tehtävänsä.

35. Myöskään kyseisten verovelvollisten näkökulmasta tilanteet eivät ole rinnastettavissa. Kyseessä oleva Ruotsin verotoimenpide ei rajaudu osinkoverotukseen, vaan se koskee kotimaisten rahastojen kaikkien pääomatulojen verotusta. Ulkomaiset rahastot sitä vastoin maksavat Ruotsissa vain lisäveron, joka liittyy niiden sijoitustoimintaan tässä jäsenvaltiossa, kun taas niiden yleinen verotus tapahtuu alkuperäjäsenvaltiossa.

36. Nyt käsiteltävän asian tilanne muistuttaa siis asian Truck Center tilannetta siinä suhteessa, että Ruotsissa verotetaan eri tavoin sitä, että kotimainen yhtiö maksaa osinkoja kotimaiselle eläkerahastolle, ja sitä, että kotimainen yhtiö maksaa osinkoja ulkomaiselle eläkerahastolle, koska verotuksen oikeusperusta ei ole sama.¹³

37. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Truck Center esittämä toteamus, jonka mukaan siinä asiassa kyseessä ollut verotus oli joka tapauksessa lievempää ulkomaisille verovelvollisille kuin kotimaisille verovelvollisille,¹⁴ ei nähdäkseni kumoa asian Truck Center ja nyt käsiteltävän asian välistä analogiaa.

38. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuin esitti tämän toteamuksen täydentävänä huomautuksena todettuaan, että kyseessä olevat tilanteet eivät olleet toisiinsa rinnastettavissa. Veroasteiden vertailu ei ollut yhteisöjen tuomioistuimen päättelyn olennainen osatekijä. Toiseksi nyt käsiteltävässä asiassa osapuolet ovat eri mieltä siitä, tekeekö kyseinen lainsäädäntö ulkomaisten eläkerahastojen verotuksesta tiukemman. Tämä on kansallisen tuomioistuimen tarvittaessa tutkittava.¹⁵ Unionin oikeuden näkökulmasta tilanteiden keskinäisen rinnastettavuuden arviointi ei kuitenkaan voi riippua siitä, onko konkreettisen verovelvollisen verotus tietyssä tilanteessa tiukempaa vai lievempää.

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

14 — Ibidem (tuomion 49 kohta).

15 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 61–68 kohta.

39. Nyt käsiteltävän asian tilanne on sitä vastoin erotettava selvästi monista muista asioista, joissa unionin tuomioistuim on pitänyt toisiinsa rinnastettavina puhtaasti jäsenvaltion sisäisiä tilanteita tai rajat ylittäviä tilanteita, joissa on verotuksellisesti rajoitettu pääomien vapaata liikkuvuutta (tai sijoittautumisvapautta, sillä nämä kaksi vapautta ovat usein yhteisesti kyseessä asioissa, jotka koskevat suoria sijoituksia).

Osinkojen taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen välttämistoimenpiteitä koskevat asiat

40. Nyt käsiteltävä asia on erotettava etenkin laajasta joukosta asioita, jotka koskevat niitä eri toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot soveltavat osinkojen taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi.

41. Maksaessaan osinkoja osakkeenomistajilleen yhtiö näet vain jakaa tuottamaansa voittoa. Tätä voittoa kuitenkin verotetaan tavallisesti osinkoja jakavan yhtiön yhteisöverotuksessa. Jos valtio päättää vielä verottaa näitä samoja osinkoja osakkeenomistajien veronalaisena tulona, kyse on todellisuudessa saman voiton kaksinkertaisesta verotuksesta.¹⁶

42. Tällaisen kaksinkertaisen verotuksen kielteisten taloudellisten vaikutusten vuoksi valtiot hyväksyvät usein toimenpiteitä sen välttämiseksi tai lieventämiseksi. Niin sanotusta Avoir fiscal -asiasta¹⁷ juurensa juontavan, jo vakiintuneen oikeuskäytäntölinjan¹⁸ mukaan on niin, että jos jäsenvaltio säätää tällaisia toimenpiteitä osinkojen taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa, sen on tehtävä samoin rajat ylittävissä tilanteissa eli tilanteissa, joissa on mukana muita jäsenvaltioita mutta myös kolmansia valtioita, joihin pääomien vapaa liikkuvuus ulottuu.¹⁹ Nämä rajat ylittävät tilanteet voivat koskea osinkojen verotusta yhtä hyvin osinkoa saavan osakkeenomistajan asuinjäsenvaltiossa²⁰ kuin osinkoa jakavan yhtiön asuinjäsenvaltiossa.²¹

43. Nyt käsiteltävässä asiassa meitä kiinnostaa erityisesti jälkimmäinen tilanne. Unionin tuomioistuim on näet katsonut, että kun otetaan huomioon kansallinen säännöstö, jolla pyritään estämään kotimaisten yhtiöiden jakamien osinkojen kaksinkertainen verotus, ulkomaisten osakkeenomistajien tilanne on rinnastettavissa kotimaisten osakkeenomistajien tilanteeseen.²²

44. Tästä seuraa, että ”osinkoa jakavan yhtiön asuinvaltion on varmistettava, että ulkomailla asuvia kohdellaan vastaavalla tavalla kuin maassa asuvia *suhteessa kyseisen valtion kansallisessa oikeudessa säädettyyn järjestelyyn ketjuverotuksen tai taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tai vähentämiseksi*,²³ jotta ulkomailla asuviin osingonsaajiin ei kohdistu pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta, joka on [SEUT 63] artiklan mukaan lähtökohtaisesti kielletty”.²⁴

16 — Tätä ei pidä sekoittaa oikeudelliseen (eli kansainväliseen) kaksinkertaiseen verotukseen, jossa on kyse saman tulon verottamisesta kahdessa eri valtiossa. Tämä oikeudellinen kaksinkertainen verotus on seurausta siitä, että eri valtiot käyttävät verotusvaltaansa. Se ei myöskään ole periaatteessa vastoin sisämarkkinoiden perusvapauksia (ks. mm. tuomio Kerckhaert ja Morres, C-513/04, EU:C:2006:713, 16 ja 17 kohta sekä tuomiolauselma).

17 — Tuomio komissio v. Ranska (270/83, EU:C:1986:37).

18 — Ilmaus on peräisin julkisasiamies Mengozzilta (ks. hänen ratkaisuehdotuksensa Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company, C-190/12, EU:C:2013:710, 44 kohta).

19 — Ks. viimeksi tuomio Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 — Ks. mm. tuomio Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294); tuomio Manninen (C-319/02, EU:C:2004:484) ja tuomio Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774).

21 — Ks. mm. tuomio Denkavit Internationaal ja Denkavit France (C-170/05, EU:C:2006:783); tuomio Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51); tuomio Santander Asset Management SGIIC ym. (C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286) ja tuomio Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249).

22 — Tuomio Santander Asset Management SGIIC ym. (C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Kursivointi tässä.

24 — Tuomio komissio v. Espanja (C-487/08, EU:C:2010:310, 52 kohta).

45. Pääasiassa kyseessä olevan Ruotsin sääntelyn tarkoituksena ei kuitenkaan ole välttää kotimaisille eläkerahastoille maksettujen osinkojen kaksinkertaista verotusta. Ennakkoratkaisupyynnössä sen enempiä kuin unionin tuomioistuimelle toimitetuissa kirjallisissa huomautuksissakaan ei mikään viittaa siihen, että näitä osinkoja jakavien yhtiöiden maksama yhteisövero otettaisiin huomioon laskettaessa näiltä rahastoilta kannettavaa veroa tai että niille myönnettäisiin veronhyvitystä taikka että näille rahastoille maksetut osingot vapautettaisiin verosta. Näistä osingoista kannetaan päinvastoin laissa (1990:661) säädettyä veroa samoin kuin muistakin pääomatuloista, vaikka tämän veron määrä lasketaan välillisesti.

46. Tältä osin on huomattava, että sen enempiä EUT-sopimuksen säännöt kuin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntökään eivät vaadi jäsenvaltioita eivätkä etenkään osinkoja jakavien yhtiöiden asuinjäsenvaltioita välttämään tai vähentämään näiden osinkojen taloudellista kaksinkertaista verotusta. Tällainen velvoite näet merkitsisi, että asianomaisen valtion olisi luovuttava oikeudestaan kantaa veroa alueellaan harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta saadusta tulosta.²⁵

47. Mikäli Ruotsin oikeudessa on olemassa toinen mekanismi kotimaisille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi, mikä kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, tätä mekanismia olisi sovellettava samalla tavoin ulkomaisille osakkeenomistajille maksettuihin osinkoihin. Tämä ei kuitenkaan näytä olevan pääasiassa kyseessä olevan säännösten – eli eläkerahastojen verotusta koskevan säännösten – tavoite sen enempiä kuin sen tulokseen.

48. Nyt käsiteltävään asiaan on siis päinvastoin mahdollista soveltaa erottelua, joka tuomion Santander Asset Management SGIIC ym.²⁶ 43 kohdassa tehtiin kyseisessä asiassa annettuun tuomioon johtaneen tilanteen ja asiassa Truck Center kyseessä olleen tilanteen välillä. Unionin tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, että asiassa Truck Center erilainen kohtelu koski ainoastaan veronkannon menetelmää, kun taas tuomion Santander Asset Management SGIIC ym. tilanteessa veroa kannettiin vain ulkomaisille osakkeenomistajille maksetuista osingoista. Nyt käsiteltävässä asiassa kuitenkin veroa kannetaan myös kotimaisille eläkerahastoille maksetuista osingoista.

49. Kotimaisten ja ulkomaisten verovelvollisten tilanteiden keskinäinen rinnastettavuus, joka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu asioissa, joissa on kyse osinkojen taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen välttämistoimenpiteistä, ei siis päde nyt käsiteltävässä asiassa.

Muita verotoimenpiteitä koskevat asiat

50. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo monessa muussa yhteydessä todettu kotimaisten ja rajat ylittävien tilanteiden keskinäinen rinnastettavuus siltä osin kuin on kyse siitä, että jäsenvaltiot soveltavat kansallisen oikeutensa välitöntä verotusta koskevia säännöksiä. Mainitsen joitakin esimerkkejä osoittaakseni, että kyseiset tapaukset poikkesivat nyt käsiteltävästä asiasta.

51. Ensinnäkin asiassa, joka koski eläkerahastoille Suomessa maksettujen osinkojen verotusta,²⁷ oli kyse siitä, olivatko kotimaiset ja ulkomaiset eläkerahastot toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa sen kansallisen säännön kannalta, jonka mukaan saadut ja varauksiin siirretyt osingot katsottiin veronalaisesta tulosta vähennyskelpoisiksi menoiksi. Tästä säännöstä seurasi, että kotimaisille eläkerahastoille maksettuja osinkoja ei käytännössä verotettu toisin kuin ulkomaisille rahastoille maksettuja osinkoja, joissa mainittua sääntöä ei voitu hyödyntää.

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

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

27 — Tuomio komissio v. Suomi (C-342/10, EU:C:2012:688).

52. Unionin tuomioistuin päätteli, että kotimaisten ja ulkomaisten eläkerahastojen tilanteet olivat toisiinsa rinnastettavissa, sillä kummatkin niistä siirsivät tulonsa varauksiin, jotka oli tarkoitettu eläkkeiden maksamiseen, joka on eläkerahastojen olemassaolon nimenomainen tarkoitus.²⁸ Unionin tuomioistuin huomautti myös, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö merkitsi käytännössä, että ainoastaan ulkomaisten eläkerahastojen saamia osinkoja verotettiin.²⁹

53. Pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä mistään keinosta, jolla kotimaiset eläkerahastot voisivat vähentää saamansa osingot veronalaisesta tulostaan, eikä siinä myöskään vapauteta de jure eikä de facto näitä osinkoja verosta. Tämä lainsäädäntö ei siis ole miltään osin analoginen sen lainsäädännön kanssa, joka oli kyseessä tuomion komissio v. Suomi³⁰ taustalla olleessa asiassa.

54. Toiseksi kotimaiset ja ulkomaiset verovelvolliset ovat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta vähentää tulonhankkimismenot, jotka ovat suorassa yhteydessä veronalaisen tulon hankintaan.³¹ Pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä tällaisesta mahdollisuudesta kotimaisille eläkerahastoille. Se vaikuttaisikin minusta vaikealta, kun otetaan huomioon tässä lainsäädännössä säädetty veron perusteen välillinen laskentamenetelmä.

55. Vaikka kotimaisten eläkerahastojen tuottoveron perusteen laskennassa otetaankin huomioon ainoastaan nettovarallisuus eli varallisuus velkojen (vastattavien) vähentämisen jälkeen, kyse on kuitenkin täysin toisenlaisesta kysymyksestä kuin tulonhankkimismenojen vähentämisessä, kuten Ruotsin hallitus aivan oikein korostaa kirjallisissa huomautuksissaan.

56. Kolmanneksi ja viimeiseksi, siltä osin kuin on kyse tilanteiden keskinäisestä rinnastettavuudesta osinkoja jakavan yhtiön näkökulmasta, en myöskään ole sitä mieltä, että tämän seikan perusteella voitaisiin todeta nyt käsiteltävässä asiassa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus.

57. Yhtäältä osinkoveron verorasitus ei kohdistu osingonjakajayhtiöön vaan osakkeenomistajaan.

58. Toisaalta minusta vaikuttaa siltä, että osakeyhtiön kyseessä olleessa lähdeveroon liittyviä hallinnollisia kustannuksia ei voida pitää merkittävänä, koska yhtiö tarvitsee joka tapauksessa huomattavan koneiston oman kirjanpitoonsa ja omien verovelvoitteidensa hoitamiseksi. Näin ollen toteamusta, jonka mukaan pelkälle palvelujen vastaanottajalle asetettu velvollisuus pidättää lähdevero palvelujen tarjoajille maksettavista korvauksista merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta sen merkitsemän hallinnollisen lisärasituksen ja siihen liittyvien vastuuriskien vuoksi,³² ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

Välipäätelmä

59. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, että Ruotsissa asuvien eläkerahastojen tilanne ei ole rinnastettavissa ulkomaisten eläkerahastojen tilanteeseen laissa (1990:661) säädetyn kotimaisten rahastojen verotusjärjestelmän kannalta. SEUT 63 artikla luettuna yhdessä SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa ei siis ole esteenä tällaiselle verotusjärjestelmälle.

28 — Ibidem (tuomion 42 ja 43 kohta). Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. Suomi (C-342/10, EU:C:2012: 474, 43 kohta).

29 — Tuomio komissio v. Suomi (C-342/10, EU:C:2012:688, 44 kohta viittauksineen tuomion Santander Asset Management SGIIC ym., (C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286) 43 kohtaan, joka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 48 kohdassa).

30 — C-342/10, EU:C:2012:688.

31 — Ks. mm. tuomio Schröder (C-450/09, EU:C:2011:198, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä eläkerahastojen osalta tuomio komissio v. Saksa (C-600/10, EU:C:2012:737, 17 kohta).

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

Loppuhuomautukset

60. Haluaisin tarkastella vielä joitakin muita nyt käsiteltävässä asiassa esiin tulleita ongelmia siltä varalta, että unionin tuomioistuin päättää olla noudattamatta ehdotustani ja päättelee, että kotimaisten ja ulkomaisten eläkerahastojen tilanteet ovat toisiinsa rinnastettavissa Ruotsin kotimaisten rahastojen pääomatulojen verotusta koskevan lainsäädännön kannalta.

Ulkomaisten eläkerahastojen epäedullinen kohtelu

61. Pääasian asianosaiset sekä kirjallisia huomautuksia esittäneet osapuolet ovat eri mieltä siitä, kohteleeko Ruotsin eläkerahastojen verotusjärjestelmä ulkomaisia rahastoja epäedullisesti verrattuna kotimaisiin rahastoihin.

62. Kysymys on todellakin kiistanalainen. Yhtäältä kotimaisten rahastojen verotus, joka perustuu valtionlainan korkoon, vaikuttaa yleisesti ottaen alhaisemmalta kuin ulkomaisten rahastojen todellisten, yhtiöiden maksamista osingoista peräisin olevien tulojen verotus, sillä sijoitukset riskiltään vähäisempään valtionlanaan ovat yleensä tuotoltaan alhaisempia. Toisaalta kotimaiset rahastot ovat velvollisia suorittamaan veron joka vuosi riippumatta siitä, ovatko ne saaneet osinkoja vai eivät, kun taas ulkomaisia rahastoja verotetaan vain todellisten tulojen perusteella. Lisäksi kotimaisten rahastojen verotuksessa otetaan huomioon niiden sijoitusten arvo ja niin ollen myös kyseisen arvon nousu, joka johtuu esimerkiksi rahaston omistamien osakkeiden arvonnoususta, kun taas ulkomaisten rahastojen verotus riippuu vain maksettujen osinkojen määrästä.

63. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin päättelee itsekkin päätöksessään, että Ruotsin verotusjärjestelmä voi olla tiettyinä vuosina edullisempi kotimaisille rahastoille ja toisina vuosina ulkomaisille rahastoille.

64. Mielestäni kysymystä olisi tarkasteltava unionin oikeuden näkökulmasta seuraavalla tavalla.

65. Kuten jo edellä³³ mainitsin, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ulkomaisille tahoille maksettujen osinkojen epäedullisempi verokohtelu suhteessa kotimaisille tahoille maksettuihin osinkoihin voi periaatteessa merkitä toimenpidettä, joka kielletään SEUT 63 artiklan 1 kohdassa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksena. Näin on, vaikka mainittu epäedullisempi kohtelu ei olisi järjestelmällistä vaan satunnaista.³⁴ Kansallisen verotoimenpiteen epäedullisen tuloksen arviointi on tosiseikkoja koskeva toteamus, jonka tekeminen on kansallisten tuomioistuinten tehtävä.

66. Pääasiassa kyseessä olevien, Ruotsissa asuvien eläkerahastojen veron peruste lasketaan kertomalla rahastolla vuoden alussa olevien varojen määrä kyseistä verovuotta välittömästi edeltäneen kalenterivuoden keskimääräisellä valtionlainan korolla. Näin määriteltyn veron perusteeseen sovelletaan sen jälkeen 15 prosentin verokantaa.³⁵

67. Syistä, joita on käsitelty tämän ratkaisuehdotuksen 32–34 kohdassa, pääasian valittajan toivoma saman järjestelmän soveltaminen ulkomaisiin eläkerahastoihin ei ole mahdollista tai sillä ei olisi tavoiteltua vaikutusta. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin päättelee nyt käsiteltävässä asiassa kotimaisten ja ulkomaisten eläkerahastojen tilanteiden olevan toisiinsa rinnastettavissa, sopivin keino tutkia, onko kyseinen kansallinen säännöstö ulkomaisten rahastojen kannalta epäedullinen, olisi näin ollen rinnastaa – mielestäni täysin keinotekoisesti – kotimaisten eläkerahastojen pääomatulojen kokonaisverotus ulkomaisten rahastojen pelkkien osaketulojen verotukseen.

33 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 18 ja 19 kohta.

34 — Ks. vastaavasti, joskin eri alalta, tuomio Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 ja 9 kohta.

68. Jokaisen lähdeverotettavan osingonmaksun osalta olisi siis kerrottava näihin osinkoihin oikeuttaneiden varojen (osakkeiden) arvo sitä verovuotta, jolloin osingot maksettiin, välittömästi edeltäneen kalenterivuoden keskimääräisellä Ruotsin valtionlainan korolla ja laskettava 15 prosenttia näin saadusta summasta. Jos ulkomaisen rahaston tosiasiallisesti maksaman kuponkiveron määrä ylittäisi nämä 15 prosenttia, rahastolla olisi oikeus saada ylijäämä palautetuksi verona, joka on kannettu unionin oikeuden vastaisesti.

69. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä olisi myös arvioida, onko ulkomaisten eläkerahastojen kassatilanteeseen vaikutettu epäedullisesti, koska näiden rahastojen maksettavaksi tuleva kuponkivero kannetaan lähdeverona näiden osinkojen maksun yhteydessä, kun taas kotimaiset rahastot maksavat tuottoveron vain vuosittain. Tällainen epäedullinen tilanne voi näet merkitä SEUT 63 artiklan 1 kohdan vastaista rajoitusta.³⁶ Tämä epäedullinen kassatilanne voi kuitenkin osoittautua merkityksettömäksi, koska Ruotsissa asuvat rahastot ovat velvollisia maksamaan kuukausittain ennakkoa tuottoveron lopullisesta määrästä, kuten Ruotsin ja Saksan hallitukset kirjallisissa huomautuksissaan korostavat.³⁷

Toimenpiteen oikeuttaminen

70. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että Ruotsissa asuvat eläkerahastot ja ulkomaiset eläkerahastot, jotka saavat kotimaisilta yhtiöiltä osinkoja, ovat objektiivisesti arvioituna toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa ja että ulkomaiset eläkerahastot ovat vaikkapa vain potentiaalisestikin epäedullisessa asemassa kotimaisten ja ulkomaisten rahastojen näistä osingoista saamien tulojen erilaisen verotuksen vuoksi, unionin tuomioistuimen pitäisi tällöin tutkia, onko tämä erilainen kohtelu oikeutettua yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä.

71. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian vastaaja esitti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa yhtenä mahdollisena oikeuttamisperusteena tarpeen pitää yllä Ruotsin eläkejärjestelmää. Unionin oikeuden näkökulmasta ongelma ei kuitenkaan johdu Ruotsin eläkejärjestelmästä eikä edes kotimaisten eläkerahastojen verotusjärjestelmästä vaan siitä, että ulkomaisia eläkerahastoja verotetaan epäedullisemmalla tavalla. Tämän epäedullisen aseman poistaminen ei silti mielestäni edellytä Ruotsin kotimaisia eläkerahastoja koskevasta järjestelmästä luopumista, vaan enintään se vaatii luopumista osasta niitä verotuloja, jotka ovat peräisin ulkomaisten rahastojen saamista osingoista.

72. Ruotsin hallitus vetoaa kirjallisissa huomautuksissaan lisäksi verotusvallan tasapainoiseen jakautumiseen Ruotsin kuningaskunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan välillä. Kyseisen hallituksen mukaan Alankomaiden kuningaskunnan kanssa tehty verosopimus ei mahdollista Ruotsin kotimaisten eläkerahastojen verotusjärjestelmän soveltamista alankomaalaisiin rahastoihin. Kyseessä ei kuitenkaan olisi koko tämän järjestelmän soveltaminen niihin vaan ainoastaan niiden verorasituksen mukauttaminen Ruotsissa asuvien rahastojen verorasitukseen. Tämä ei minusta vaikuta Ruotsin kuningaskunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan välisen verosopimuksen vastaiselta eikä myöskään yleisesti ottaen näiden kahden jäsenvaltion välisen verotusvallan tasapainoisen jaon vastaiselta.

73. Saksan hallitus tuo vielä kirjallisissa huomautuksissaan esiin tarpeen taata veronkannon tehokkuus. Tämän hallituksen mukaan lähdeverotus on sekä verohallinnon että verovelvollisten kannalta yksinkertainen ja tehokas veronkantotekniikka, joka soveltuu erityisen hyvin ulkomaisille verovelvollisille. Tästä veronkantotekniikasta ei kuitenkaan ole tarpeen luopua ulkomaisten eläkerahastojen verorasituksen mukauttamiseksi kotimaisten rahastojen verorasitukseen. Riittää näet, että kotimaisen eläkerahaston teorettinen verorasitus lasketaan osinkoon oikeuttavien varojen määrän

36 — Ks. vastaavasti tuomio *Test Claimants in the FII Group Litigation* (C-446/04, EU:C:2006:774, 152–154 kohta).

37 — Ks. vastaavasti tuomio *Truck Center* (C-282/07, EU:C:2008:762, 49 kohta) ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa *Truck Center* (C-282/07, EU:C:2008:513, 48 ja 49 kohta).

perusteella ja lähdeverotus rajataan tähän määrään, jos määrä on alle 15 prosenttia kyseisestä osingosta. Tämä laskelma ei merkitsisi kohtuutonta hallinnollista raskautta osinkojen jakajana olevalle yhtiölle, kun tarvittavat tiedot eli edeltävän vuoden keskimääräinen valtionlainan tuotto ja ulkomaisella rahastolla osinkojen maksuajankohtana olevien osakkeiden arvo ovat tiedossa.

74. Jos unionin tuomioistuin siis nyt käsiteltävässä asiassa toteaisi, että kyse on SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletystä pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksesta, tämä rajoitus ei mielestäni olisi oikeutettu mistään yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä. Kuten olen edellä todennut, tällaista rajoitusta ei kuitenkaan mielestäni ole, sillä Ruotsissa asuvien eläkerahastojen ja ulkomailla asuvien eläkerahastojen erilainen kohtelu koskee tilanteita, jotka eivät ole objektiivisesti arvioituina toisiinsa rinnastettavissa, ja kuuluu siten SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvän poikkeuksen alaan.

Ratkaisuehdotus

75. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Högsta förvaltningsdomstolenin esittämään kysymykseen seuraavasti:

SEUT 63 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä SEUT 65 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kotimaisen yhtiön maksamista osingoista kannetaan lähdevero, jos osakkeenomistaja on ulkomainen, kun taas kotimaisen osakkeenomistajan tapauksessa näitä osinkoja koskee kokonaisverotus, jossa vero lasketaan kiinteämääräisesti fiktiivisen tuoton perusteella ja jonka tarkoituksena on tietyn kotimaisten verovelvollisten ryhmän kaikkien pääomatulojen yhdenmukainen verotus.