



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

29 juli 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 63 VWEU – Vrij verkeer van kapitaal – Belasting over aan publiekrechtelijke pensioenfondsen uitgekeerde dividenden – Verschil in behandeling tussen ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen en niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen – Vrijstelling voor uitsluitend ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen – Vergelijkbaarheid van situaties – Rechtvaardiging – Noodzaak om het met het sociaal beleid nagestreefde doel te waarborgen – Noodzaak om een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten te handhaven”

In zaak C-39/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Högsta förvaltningsdomstol (hoogste bestuursrechter, Zweden) bij beslissing van 24 januari 2023, ingekomen bij het Hof op 26 januari 2023, in de procedure

Keva,

Landskapet Ålands pensionsfond,

Kyrkans Centralfond

tegen

Skatteverket,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, T. von Danwitz, P. G. Xuereb (rapporteur), A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: A. M. Collins,

griffier: A. Lamote, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 januari 2024,

* Procestaal: Zweeds.

gelet op de opmerkingen van:

- Keva, Landskapet Ålands pensionsfond en Kyrkans Centrafond, vertegenwoordigd door K. Äimä en K. Grüssner,
- Skatteverket, vertegenwoordigd door K. Hjelmberg en U. Vretendahl,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door C. Meyer-Seitz en R. Shahsavan Eriksson als gemachtigden,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Pérez-Zurita Gutiérrez als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Carlin, A. Ferrand en W. Roels als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 maart 2024,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 63 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, Keva, het Landskapet Ålands pensionsfond (pensioenfonds van de regio Åland, Finland) en het Kyrkans Centrafond (centraal fonds van de Kerk, Finland), drie publiekrechtelijke pensioenkas­sen die zijn opgericht in het kader van de Finse beroepsgebonden pensioenregeling, en anderzijds, het Skatteverket (Zweedse belastingdienst) over de fiscale behandeling in Zweden van door Zweedse vennootschappen aan verzoekers in het hoofdgeding uitgekeerde dividenden.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

Modelbelastingverdrag van de OESO

- 3 De Raad van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft op 30 juli 1963 een aanbeveling aangenomen betreffende de afschaffing van dubbele belastingen en heeft de regeringen van de lidstaten uitgenodigd om zich bij de sluiting of de herziening van bilaterale verdragen te voegen naar een „modelverdrag ter voorkoming van dubbele heffingen op het gebied van inkomsten- en vermogensbelasting”, dat door het Comité voor fiscale aangelegenheden van de OESO was uitgewerkt en bij deze aanbeveling was gevoegd (hierna: „OESO-modelbelastingverdrag”). Dit modelbelastingverdrag wordt regelmatig herzien en gewijzigd. Het gaat vergezeld van commentaren die zijn goedgekeurd door de Raad van de OESO.

- 4 Artikel 24 van het OESO-modelbelastingverdrag heeft als opschrift „Non-discriminatie” en bepaalt in lid 1:

„Onderdanen van een verdragsluitende staat worden in een andere verdragsluitende staat niet aan enige belastingheffing of daarmee verband houdende verplichtingen onderworpen die anders of zwaarder zijn dan de belastingheffing of daarmee verband houdende verplichtingen waaraan onderdanen van die andere staat onder gelijke omstandigheden, inzonderheid met betrekking tot de woonplaats, zijn of kunnen worden onderworpen. [...]”

- 5 Punt 10 van het commentaar op artikel 24 van het OESO-modelbelastingverdrag bepaalt:

„[...] [D]e bepalingen van lid 1 [van dat artikel 24] houden niet in dat een staat die aan zijn eigen publiekrechtelijke lichamen of openbare diensten op grond van hun aard bijzondere belastingvoordelen toekent, verplicht is dezelfde voordelen toe te kennen aan de publiekrechtelijke lichamen en openbare diensten van de andere staat”.

- 6 Punt 12 van dit commentaar luidt:

„[...] [D]e fiscale immuniteiten die een staat aan zijn eigen publiekrechtelijke lichamen en openbare diensten verleent, worden gerechtvaardigd door het feit dat deze instellingen en diensten integraal deel uitmaken van die staat en dat hun situatie op geen enkel moment vergelijkbaar kan zijn met die van openbare lichamen en diensten van de andere staat. [...]”

Belastingverdrag van de Noordse Staten

- 7 Krachtens artikel 10, lid 3, van 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 (hierna: „belastingverdrag van de Noordse Staten”), worden dividenden die door een in een verdragsluitende staat gevestigde vennootschap worden uitgekeerd aan een persoon die ingezetene is van een andere verdragsluitende staat, eveneens belastbaar in de verdragsluitende staat waarin de uitkerende vennootschap is gevestigd. Indien de uiteindelijk gerechtigde tot het dividend een persoon is die ingezetene is van de andere verdragsluitende staat, mag de geheven belasting niet hoger zijn dan 15 % van het brutobedrag van het dividend.
- 8 Artikel 25 van het belastingverdrag van de Noordse Staten omschrijft de methoden om dubbele belasting te voorkomen. Met betrekking tot personen die ingezetenen zijn van Finland, is bepaald dat deze personen in de regel het recht hebben om van de Finse inkomstenbelasting een bedrag in mindering te brengen dat gelijk is aan de overeenkomstig de wetgeving van een andere verdragsluitende staat en overeenkomstig dat verdrag betaalde inkomstenbelasting.

Zweeds recht

- 9 Krachtens § 1, eerste alinea, van kupongskattelag (1970:624) [wet (1970:624) op de dividendbelasting] moet dividendbelasting in de regel aan de staat worden betaald over elke dividenduitkering op aandelen in Zweedse naamloze vennootschappen.

- 10 Volgens § 4, eerste alinea, van deze wet zijn buitenlandse rechtspersonen die recht hebben op dividenden aan deze belasting onderworpen indien de uitgekeerde dividenden geen betrekking hebben op inkomsten uit een economische of commerciële activiteit die via een in Zweden geëxploiteerde vaste inrichting wordt uitgeoefend.
- 11 § 5 van deze wet bepaalt dat de uitgekeerde dividenden worden belast aan een tarief van 30 %. Uit § 27, eerste alinea, van die wet blijkt evenwel dat indien er meer dividendbelasting is geheven dan wat is verschuldigd overeenkomstig een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting, de begunstigde recht heeft op teruggaaf van de te veel ingehouden bedragen.
- 12 Volgens de §§ 3 en 4 van hoofdstuk 6 van inkomstskattelag (1999:1229) [wet (1999:1229) op de inkomstenbelasting] zijn Zweedse rechtspersonen in de regel onderworpen aan de inkomstenbelasting over al hun inkomsten in Zweden en in het buitenland.
- 13 § 7 van hoofdstuk 6 van deze wet bepaalt dat buitenlandse rechtspersonen beperkt onderworpen zijn aan de inkomstenbelasting, dat wil zeggen dat zij slechts belastingplichtig zijn voor de in § 11, eerste alinea, van dat hoofdstuk bedoelde inkomsten, waaruit volgt dat deze beperkte belastingplicht onder meer de inkomsten uit een vaste inrichting of een in Zweden gelegen onroerend goed omvat.
- 14 Volgens § 2, eerste alinea, punt 1, van hoofdstuk 7 van die wet is de staat volledig vrijgesteld van de belastingverplichting. Deze afwijking geldt voor de Zweedse Staat als zodanig, maar niet voor publieke ondernemingen.
- 15 § 2, eerste alinea, van hoofdstuk 2 van wet (1999:1229) op de inkomstenbelasting bepaalt dat de bewoordingen en uitdrukkingen in deze wet ook gelijkwaardige buitenlandse situaties omvatten, tenzij wordt vermeld of uit de context blijkt dat alleen Zweedse situaties worden bedoeld. De tweede alinea van § 2 preciseert dat de eerste alinea niet van toepassing is op bepalingen betreffende de staat.
- 16 § 9, eerste alinea, van hoofdstuk 6 van deze wet bepaalt dat vreemde staten en buitenlandse instanties als buitenlandse instellingen moeten worden behandeld.

Hoofddeding en prejudiciële vragen

- 17 In Zweden maken publiekrechtelijke pensioenfondsen deel uit van de staat waardoor zij vrijgesteld zijn van inkomstenbelasting in die staat. De belangrijkste taak van deze pensioenfondsen is het beheer van het kapitaal dat een deel van de inkomensgerelateerde ouderdomspensioenen vormt en dat deel uitmaakt van het Zweedse ouderdomspensioen. De algemene ouderdomspensioenregeling maakt zelf deel uit van het verplichte openbare socialezekerheidsstelsel.
- 18 Keva is de pensioenkas die de pensioenen van werknemers in de publieke sector in Finland beheert. De hoofdtaak ervan is het beheer van de fondsen van de wettelijke bedrijfspensioenverzekering. Keva int pensioenbijdragen en keert pensioenen uit. Zij is een publiekrechtelijke rechtspersoon naar Fins recht en is in Finland vrijgesteld van belasting.

- 19 Het pensioenfonds van de regio Åland is de pensioenkas die belast is met het beheer van de pensioenen van de werknemers die in dienst zijn van de regio Åland. De hoofdtaak van dit pensioenfonds is het beheer van de fondsen van de wettelijke regeling van de bedrijfspensioenverzekering. Het is evenwel de regio Åland die verantwoordelijk is voor, onder meer, de uitkering van de werknemerspensioenen. De middelen van het pensioenfonds van de regio Åland worden gescheiden gehouden van de begroting van de regio Åland. Dit fonds heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar maakt deel uit van de regio Åland. Het is gedeeltelijk vrijgesteld van belasting in Finland en betaalt geen belasting over door aandelenvennootschappen uitgekeerde dividenden.
- 20 Het centrale fonds van de Kerk was tot 1 januari 2016 de pensioenkas voor werknemers van de Evangelische Lutherse Kerk in Finland. Het beheerde de in het kader van de wettelijke regeling van de bedrijfspensioenverzekering uitgekeerde middelen. Keva zorgde voor het beheer van de uitkering van de ouderdomspensioenen voor rekening van de regio Åland. Het centrale fonds van de Kerk heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar maakt deel uit van de Evangelische Lutherse Kerk in Finland. Het is in de praktijk vrijgesteld van inkomstenbelasting in Finland.
- 21 Tussen 2003 en 2016 hebben verzoekers in het hoofdgeding van Zweedse vennootschappen dividenden ontvangen waarover in Zweden dividendbelasting is geheven. Aangezien deze dividenden in Finland niet zijn belast, kon de dividendbelasting waaraan zij in Zweden zijn onderworpen niet in mindering worden gebracht, zoals is bepaald in het belastingverdrag van de Noordse Staten.
- 22 Daarop hebben verzoekers in het hoofdgeding de Zweedse belastingdienst verzocht om teruggaaf van de dividendbelasting waaraan zij in Zweden waren onderworpen. Ter ondersteuning van hun verzoeken hebben zij aangevoerd dat de heffing van belasting op de dividenden in strijd was met het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 63 VWEU, aangezien zij vergelijkbaar waren met Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen, die in Zweden van de belastingverplichting zijn vrijgesteld.
- 23 De belastingdienst heeft deze verzoeken afgewezen op grond dat de situatie van verzoekers in het hoofdgeding niet objectief vergelijkbaar was met die van Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen.
- 24 Verzoekers in het hoofdgeding hebben bij de Förvaltningsrätt i Falun (bestuursrechter in eerste aanleg Falun, Zweden) tegen de besluiten van de belastingdienst beroep ingesteld. Deze zijn verworpen op grond dat de Finse pensioenkas en de Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen op bepaalde punten verschillen wat hun taken en organisatie betreft. Bovendien wordt de belastingvrijstelling van Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen gerechtvaardigd door het feit dat zij deel uitmaken van de Zweedse Staat. Aangezien het om een vrijstelling gaat die om andere dan louter fiscale redenen gerechtvaardigd is, kan de heffing van belasting over dividenden niet als discriminerend in de zin van artikel 63 VWEU worden beschouwd.
- 25 Verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen de vonnissen van de Förvaltningsrätt i Falun hoger beroep ingesteld bij de Kammarrätt i Sundsvall (bestuursrechter in tweede aanleg Sundsvall, Zweden). Deze beroepen zijn verworpen op grond dat het Unierecht Zweden niet verplicht om een andere lidstaat of een niet-ingezeten publiekrechtelijk lichaam fiscaal op dezelfde wijze te behandelen als de Zweedse Staat. Bovendien zou de belastingvrijstelling die de Zweedse Staat

geniet slechts een circulaire geldstroom binnen de publieke sector voorkomen. De Finse publiekrechtelijke pensioenkassen en de Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen bevinden zich dus niet in objectief vergelijkbare situaties.

- 26 Verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen deze arresten cassatieberoep ingesteld bij de Högsta förvaltningsdomstol (hoogste bestuursrechter, Zweden), de verwijzende rechter. Deze heeft hun toegestaan om hoger beroep in te stellen met betrekking tot de verenigbaarheid van de heffing van belasting over dividenden die door ingezeten vennootschappen aan niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioenkassen worden uitgekeerd, met het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 63 VWEU.
- 27 In de eerste plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen die dividenden ontvangen van ingezeten vennootschappen, minder gunstig worden behandeld dan ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen.
- 28 De Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen maken als juridische entiteit deel uit van de staat en de activa die zij beheren, vormen staatsmiddelen. De belastingvrijstelling voor de aan deze fondsen uitgekeerde dividenden van ingezeten vennootschappen maakt het mogelijk een circulaire stroom van die middelen te voorkomen die de staat geen reëel economisch voordeel oplevert. Het feit dat de Zweedse Staat zijn recht uitoefent om niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen te belasten zonder zich zelf aan de belasting te onderwerpen, kan dus niet worden geacht de andere lidstaten ervan te weerhouden via hun publiekrechtelijke pensioeninstellingen in Zweden te investeren.
- 29 Een alternatieve benadering bestaat erin aan te nemen dat indien alleen dividenden die ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen ontvangen van belasting zijn vrijgesteld, terwijl dividenden die worden uitgekeerd aan soortgelijke maar niet-ingezeten instellingen worden belast, laatstgenoemde instellingen worden benadeeld, hetgeen een belemmering van het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 63 VWEU kan vormen.
- 30 In de tweede plaats twijfelt de verwijzende rechter over de vraag of in casu ingezeten en niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen zich in objectief vergelijkbare situaties bevinden.
- 31 Ten eerste fungeren de ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen in het Zweedse socialezekerheidsstelsel als stabilisatiefonds voor de staat wat de inkomensgerelateerde ouderdomspensioenen betreft. Er is dus geen sprake van een situatie waarin een niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstelling de facto met dezelfde taak kan worden belast als ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen. Bijgevolg kan een niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstelling zich nooit in een situatie bevinden die objectief vergelijkbaar is met die van de Zweedse Staat en diens publiekrechtelijke pensioenfondsen.
- 32 Ten tweede kan worden aangenomen dat, indien de belastingvrijstelling voor de Zweedse Staat en zijn publiekrechtelijke pensioenfondsen een administratieve opportuniteitsoverweging is, het ook de bedoeling is om de noodzaak te verminderen om aan de overheid bedragen toe te kennen die overeenstemmen met de belastingen die zij zou moeten betalen indien zij niet van belasting zou worden vrijgesteld om haar taken van algemeen belang te vervullen. Wat dit laatste doel betreft, bevinden de instellingen die op dezelfde wijze zijn gereguleerd en in andere lidstaten dezelfde taak hebben, zich in een objectief vergelijkbare situatie.

- 33 Bovendien vraagt de verwijzende rechter zich af of de vergelijking met de Zweedse Staat als zodanig dan wel enkel met de publiekrechtelijke pensioenfondsen zelf moet worden gemaakt. Verzoekers in het hoofdgeding vervullen namelijk bepaalde taken die verschillen van die van Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen. Meer in het bijzonder zijn laatstgenoemde fondsen niet belast met het innen van de pensioenbijdragen of de betaling van de pensioenen, maar enkel met het beheer van de fondsen van de inkomensgerelateerde ouderdomspensioenverzekering. Deze andere taken worden evenwel verricht door andere lichamen binnen de Zweedse Staat, die eveneens in aanmerking komen voor de belastingvrijstelling.
- 34 In de derde en laatste plaats betwijfelt de verwijzende rechter of een eventuele beperking kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang.
- 35 Ook hier zijn twee benaderingen mogelijk. Ten eerste zou het verschil in behandeling in kwestie kunnen worden gerechtvaardigd door de noodzaak om het met het Zweedse sociaal beleid nagestreefde doel en de financiering ervan te waarborgen. De belasting van ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen betekent echter dat de Zweedse Staat de overeenkomstige belastinginkomsten aan deze fondsen moet toekennen om te voorkomen dat zij hun eigen middelen gebruiken. Ten tweede vormen het verlies van inkomsten of administratieve moeilijkheden geen geldige redenen die een beperking van het vrije verkeer van kapitaal in de zin van artikel 63 VWEU kunnen rechtvaardigen.
- 36 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 [staat zelf] toekomen via zijn algemene pensioenfondsen, een dermate negatief verschil in behandeling dat het [een door artikel 63 VWEU verboden] beperking van het vrije verkeer van kapitaal inhoudt?
- 2) Indien [de eerste vraag] 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 [betrokken] staat en zijn algemene pensioenfondsen?
- 3) Kan een eventuele beperking worden geacht te zijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 37 Met zijn drie vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 63 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan dividenden die door ingezeten vennootschappen worden uitgekeerd aan niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen, aan een bronheffing worden onderworpen, terwijl dividenden die worden uitgekeerd aan ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen van een dergelijke belasting zijn vrijgesteld.

- 38 Volgens de rechtspraak van het Hof moeten de lidstaten hun bevoegdheid op het gebied van directe belastingen uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en met name van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden (arresten van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 7 september 2023, Cartrans Preda, C-461/21, EU:C:2023:632, punt 61).
- 39 Wat het vrije verkeer van kapitaal betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de verdragsbepalingen betreffende deze fundamentele vrijheid geen onderscheid maken tussen particuliere en publieke ondernemingen (zie in die zin arrest van 2 juni 2005, Commissie/Italië, C-174/04, EU:C:2005:350, punt 32). De overheidssector is dus niet uitgesloten van de werkingssfeer van die bepalingen.
- 40 Artikel 63, lid 1, VWEU verbiedt op algemene wijze beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten. De maatregelen die ingevolge het voornoemde artikel verboden zijn omdat zij het kapitaalverkeer beperken, omvatten maatregelen die niet-ingezetenen ervan doen afzien in een lidstaat investeringen te doen, of ingezetenen van deze lidstaat ontmoedigen in andere staten investeringen te doen [arresten van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 januari 2024, JD (Woonplaatsvereiste), C-562/22, EU:C:2024:55, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 41 Volgens artikel 65, lid 1, onder a), VWEU doet het bepaalde in artikel 63 niets af aan het recht van de lidstaten om de ter zake dienende bepalingen van hun belastingwetgeving toe te passen die onderscheid maken tussen belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren met betrekking tot hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd.
- 42 Als uitzondering op het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van kapitaal moet deze bepaling strikt worden uitgelegd. Zij kan dan ook niet aldus worden uitgelegd dat elke belastingwetgeving die onderscheid tussen belastingplichtigen maakt naargelang van hun vestigingsplaats of van de lidstaat waarin zij hun kapitaal beleggen, automatisch verenigbaar is met het VWEU. De afwijking waarin artikel 65, lid 1, onder a), VWEU voorziet, wordt immers zelf beperkt door artikel 65, lid 3, VWEU, dat bepaalt dat de in lid 1 van dit artikel bedoelde nationale bepalingen „geen middel tot willekeurige discriminatie [mogen] vormen, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer als omschreven in artikel 63 [VWEU]” [arresten van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 oktober 2023, BA (Nalatenschappen – Beleid voor sociale huisvesting in de Unie), C-670/21, EU:C:2023:763, punt 54].
- 43 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat er dan ook onderscheid moet worden gemaakt tussen de door artikel 65, lid 1, onder a), VWEU toegestane verschillen in behandeling en de door artikel 65, lid 3, VWEU verboden gevallen van discriminatie. Een nationale belastingregeling kan enkel verenigbaar met de Verdragsbepalingen betreffende het vrije kapitaalverkeer worden geacht indien het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling betrekking heeft op situaties die niet objectief vergelijkbaar zijn of wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang [arresten van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 oktober 2023, BA (Nalatenschappen – Beleid voor sociale huisvesting in de Unie), C-670/21, EU:C:2023:763, punt 55].
- 44 Om te beginnen moet dus worden onderzocht of er sprake is van een verschil in behandeling, vervolgens of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situaties mogelijk vergelijkbaar zijn en in voorkomend geval, ten slotte, of het verschil in behandeling kan worden gerechtvaardigd.

Bestaan van een beperking van het vrije verkeer van kapitaal

- 45 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen met betrekking tot de fiscale behandeling van dividenden die worden uitgekeerd door in Zweden gevestigde vennootschappen, waarin § 2, eerste alinea, van hoofdstuk 7 van wet (1999:1229) op de inkomstenbelasting voorziet, zijn vrijgesteld van bronbelasting die vastgesteld is voor dit soort dividenden, terwijl niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen niet in aanmerking komen voor een dergelijke vrijstelling.
- 46 Een dergelijk verschil in fiscale behandeling leidt tot een nadelige behandeling van dividenden die worden uitgekeerd aan niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen, waardoor deze instellingen ervan kunnen worden weerhouden te investeren in vennootschappen die in Zweden zijn gevestigd (zie naar analogie arrest van 17 maart 2022, AllianzGI-Fonds AEVN, C-545/19, EU:C:2022:193, punt 39).
- 47 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument van de Zweedse regering dat het non-discriminatiebeginsel in de zin van artikel 24 van het OESO-modelbelastingverdrag, zoals blijkt uit de punten 10 en 12 van het commentaar op artikel 24, niet inhoudt dat een staat die aan zijn eigen publiekrechtelijke lichamen bijzondere belastingvoordelen toekent, verplicht is om dezelfde voordelen toe te kennen aan de publiekrechtelijke lichamen van een andere staat.
- 48 In dit verband volstaat het erop te wijzen dat de regering zich niet op deze punten in het commentaar op artikel 24 van het OESO-modelbelastingverdrag kan beroepen om te ontkomen aan de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen (zie naar analogie arrest van 16 juli 2009, Damseaux, C-128/08, EU:C:2009:471, punt 34).
- 49 Wat het argument van de Zweedse regering betreft dat het Unierecht bij gebreke van harmonisatie ervan ter zake geen enkele verplichting oplegt die de lidstaten gemeen hebben om bij te dragen aan de financiering van de socialezekerheidsstelsels van de andere lidstaten, zij eraan herinnerd dat het weliswaar vaststaat dat het Unierecht de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten, in acht neemt, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten in de uitoefening van die bevoegdheid het Unierecht, en met name de bepalingen van het VWEU betreffende de fundamentele vrijheden, moeten eerbiedigen [zie in die zin arresten van 28 april 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, punt 18, en 30 juni 2022, INSS (Cumulatie van uitkeringen wegens volledige arbeidsongeschiktheid), C-625/20, EU:C:2022:508, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 50 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat een wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, neerkomt op een in beginsel door artikel 63 VWEU verboden beperking van het vrije verkeer van kapitaal.

Vergelijkbaarheid van de situaties

- 51 Uit de rechtspraak van het Hof volgt, ten eerste, dat de vergelijkbaarheid van een grensoverschrijdende situatie met een interne situatie moet worden onderzocht op basis van het doel dat wordt nagestreefd met de in het geding zijnde nationale bepalingen, alsook van het voorwerp en de inhoud van die bepalingen, en ten tweede, dat alleen de criteria die in de betreffende wettelijke regeling als relevante onderscheidingscriteria zijn vastgesteld, in aanmerking moeten worden genomen om te beoordelen of het uit een dergelijke regeling voortvloeiende verschil in behandeling een weerspiegeling van objectief verschillende situaties

vormt [arresten van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 oktober 2023, BA (Nalatenschappen – Beleid voor sociale huisvesting in de Unie), C-670/21, EU:C:2023:763, punt 59).

- 52 Wat in de eerste plaats de doelstellingen en het voorwerp van de Zweedse regeling inzake dividendbelasting betreft, blijkt in wezen uit de verwijzingsbeslissing dat de belastingvrijstelling die geldt voor door ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen van vennootschappen ontvangen dividenden, tot doel heeft de circulaire stroom van overheidsmiddelen van de Zweedse Staat te vermijden.
- 53 De Zweedse regering bevestigt in dit verband dat de vrijstelling van § 2, eerste alinea, van hoofdstuk 7, van wet (1999:1229) op de inkomstenbelasting tot doel heeft de circulaire stroom van overheidsmiddelen van de Zweedse Staat te vermijden, en voegt daaraan toe dat deze vrijstelling tot doel heeft de stabiliteit en de levensvatbaarheid van het Zweedse pensioenstelsel te bevorderen.
- 54 De Europese Commissie betoogt in haar schriftelijke opmerkingen daarentegen dat deze vrijstelling niet tot doel heeft bij te dragen aan de financiering van het Zweedse socialezekerheidsstelsel, maar wel degelijk beoogt te voorkomen dat de door vennootschappen uitgekeerde dividenden die ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen ontvangen, worden belast, hetgeen een circulaire stroom van overheidsmiddelen met zich mee zou brengen. Deze instelling is namelijk van mening dat het impliciete doel van die vrijstelling erin bestaat te vermijden dat aan publiekrechtelijke lichamen zoals Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen middelen uit de staatsbegroting moeten worden toegekend ter compensatie van de belasting die zij anders zouden moeten betalen.
- 55 Voor zover de Zweedse regeling inzake vrijstelling van door publiekrechtelijke pensioenfondsen ontvangen dividenden beoogt de circulaire stroom van overheidsmiddelen van de Zweedse Staat te vermijden, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, moet in deze context worden geoordeeld dat het feit dat een dergelijk pensioenfonds deel uitmaakt van de Zweedse staat, het niet noodzakelijk in een andere situatie plaatst dan een niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstelling.
- 56 Die doelstelling zou namelijk ook kunnen worden bereikt indien niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen in Zweden – net zoals ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen – zouden worden vrijgesteld van bronbelasting op door ingezeten vennootschappen uitgekeerde dividenden.
- 57 Wat het argument van de Zweedse regering en de belastingdienst betreft waarmee zij in wezen betogen dat, vanuit het oogpunt van de doelstelling om de stabiliteit en de levensvatbaarheid van het Zweedse pensioenstelsel te bevorderen, niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen – anders dan ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen – niet tot doel hebben de financiële stabiliteit en de levensvatbaarheid van het Zweedse socialezekerheidsstelsel te bevorderen, volstaat het op te merken, zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie in wezen heeft gedaan, dat elk fonds tot doel heeft de stabiliteit en duurzaamheid van een afzonderlijk nationaal pensioenstelsel te beschermen, maar dat een dergelijke omstandigheid de grensoverschrijdende vergelijking van pensioenfondsen niet onmogelijk mag maken.

- 58 Bovendien wordt de doelstelling om de stabiliteit en de houdbaarheid van de Zweedse pensioenregeling te bevorderen aldus omschreven dat ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen daaraan voldoen, terwijl alle niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen automatisch zijn uitgesloten van de vrijstelling van § 2, eerste alinea, van hoofdstuk 7 van wet (1999:1229) op de inkomstenbelasting (zie naar analogie arrest van 16 juni 2011, Commissie/Oostenrijk, C-10/10, EU:C:2011:399, punt 34).
- 59 Wat in de tweede plaats de in de nationale wettelijke regeling in kwestie vastgestelde relevante onderscheidingscriteria betreft, hebben de Zweedse belastingdienst alsmede de Spaanse en de Zweedse regering betoogd dat het enige onderscheidingscriterium van deze wettelijke regeling niet is gebaseerd op de woonplaats, maar op het feit dat ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen dezelfde rechtspersoonlijkheid als de Zweedse Staat hebben.
- 60 In dit verband blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de algemene Zweedse en Finse ouderdomspensioenregelingen hetzelfde sociale doel en dezelfde functie hebben en juridisch op soortgelijke wijze zijn georganiseerd. De wijze van financiering is identiek en zij hebben een soortgelijke werkwijze. De Finse publiekrechtelijke pensioeninstellingen vertonen echter bepaalde kenmerken die verschillen van die van Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen, doordat deze instellingen verschillende rechtsvormen hebben. Bovendien zijn de Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen niet belast met de inning van de pensioenbijdragen en de betaling van pensioenen, maar wordt deze taak verricht door de Zweedse overheid.
- 61 Zoals de Commissie ter terechtzitting in wezen heeft betoogd, volstaat het in dit verband op te merken dat, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, de inning van de pensioenbijdragen, de betaling van de pensioenen en de rechtsvorm van het betrokken fonds geen rechtstreeks verband lijken te houden met de fiscale behandeling van de van Zweedse vennootschappen ontvangen dividenden.
- 62 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat aangezien alleen ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen in aanmerking komen voor de vrijstelling van § 2, eerste alinea, van hoofdstuk 7 van wet (1999:1229) op de inkomstenbelasting en niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen van deze vrijstelling zijn uitgesloten, het enige criterium dat een onderscheid kan maken tussen Zweedse publiekrechtelijke pensioenfondsen en niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen, in werkelijkheid de plaats van vestiging van de fondsen is.
- 63 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat in casu het verschil in behandeling tussen niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen en ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen, zoals vastgesteld in punt 46 van het onderhavige arrest, ziet op situaties die objectief vergelijkbaar zijn.

Bestaan van een dwingende reden van algemeen belang

- 64 Er zij aan herinnerd dat een beperking van het vrije verkeer van kapitaal volgens vaste rechtspraak toelaatbaar is indien zij gerechtvaardigd is uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is [arresten van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 november 2023, Autoridade Tributária e Aduaneira (Vermogenswinst op aandelenoverdrachten), C-472/22, EU:C:2023:880, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 65 In casu voert de Zweedse regering in haar schriftelijke opmerkingen aan dat – gesteld al dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling een beperking van het vrije verkeer van kapitaal vormt – de beperking van de vrijstelling van § 2, eerste alinea, van hoofdstuk 7 van wet (1999:1229) op de inkomstenbelasting tot ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen wordt gerechtvaardigd door twee dwingende redenen van algemeen belang, te weten, ten eerste, de noodzaak om het met het Zweedse sociaal beleid nagestreefde doel en de financiering ervan te waarborgen, en ten tweede, het beginsel van territorialiteit, in combinatie met de noodzaak om een evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten te handhaven met betrekking tot het algemene stelsel van inkomensgerelateerde ouderdomspensioenen.
- 66 Wat in de eerste plaats de noodzaak betreft om het met het Zweedse sociaal beleid nagestreefde doel te waarborgen, betoogt de Zweedse regering ten eerste dat de belastingheffing van ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen impliceert dat de overeenkomstige belastinginkomsten aan deze fondsen moeten worden toegerekend in het voorstel voor de jaarlijkse begroting, opdat die fondsen hun eigen middelen niet zouden gebruiken om die belasting te financieren. In een dergelijk scenario zou aan andere uitgavengebieden de voorkeur kunnen worden gegeven ten nadele van het algemene stelsel van inkomensgerelateerde ouderdomspensioenen, waardoor die fondsen minder goed in staat zouden zijn om hun opdracht te vervullen.
- 67 Ten tweede benadrukt die regering dat de belastingvrijstelling die ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen genieten met name waarborgt dat het algemene Zweedse stelsel van inkomensgerelateerde ouderdomspensioenen autonoom is, en beroept zij zich in dit verband op het arrest van 22 oktober 2013, *Essent e.a.* (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een nationale regeling een gerechtvaardigde beperking van een fundamentele vrijheid kan vormen, wanneer zij is ingegeven door economische overwegingen die een doelstelling van algemeen belang nastreven. Bovendien kan door deze vrijstelling een onnodig zwaarwegende circulaire stroom van overheidsmiddelen worden voorkomen.
- 68 Dienaangaande zij opgemerkt dat administratieve ongemakken op zich niet volstaan om een beperking van het vrije kapitaalverkeer te rechtvaardigen [arrest van 7 april 2022, *Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö* (Vrijstelling van bij overeenkomst opgerichte beleggingsfondsen), C-342/20, EU:C:2022:276, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 69 Bovendien moet worden vastgesteld dat anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 22 oktober 2013, *Essent e.a.* (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677), die een privatiseringsverbod betrof, in de onderhavige zaak de beperking van het vrije verkeer van kapitaal geen afbreuk doet aan het eigendomsrecht van niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen.
- 70 Wat in de tweede plaats het territorialiteitsbeginsel betreft, in combinatie met de noodzaak om een evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten met betrekking tot het algemene stelsel van inkomensgerelateerde ouderdomspensioenen te handhaven, betoogt de Zweedse regering dat een lidstaat krachtens dit beginsel het recht heeft om belasting te heffen over de inkomsten die op zijn eigen grondgebied worden gegenereerd. Bovendien verplicht het Unierecht een lidstaat niet om bij te dragen aan de financiering van de nationale algemene ouderdomspensioenstelsels van de andere lidstaten.
- 71 Hiermee betoogt deze regering in feite dat de betrokken belemmering van het vrije kapitaalverkeer gerechtvaardigd is door de behoefte om de evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten te handhaven.

- 72 In dit verband is het vaste rechtspraak van het Hof dat de handhaving van de evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten als rechtvaardigingsgrond kan worden aanvaard wanneer de betrokken regeling ertoe strekt gedragingen te voorkomen die afbreuk kunnen doen aan het recht van een lidstaat om zijn belastingbevoegdheid uit te oefenen met betrekking tot activiteiten die op zijn grondgebied plaatsvinden (arrest van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 Een lidstaat die – zoals in het hoofdgeding het geval is – ervoor heeft gekozen om geen belasting te heffen over de inkomsten van binnenlandse oorsprong die ingezeten fondsen ontvangen, kan zich niet beroepen op de noodzaak om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten ter rechtvaardiging van het feit dat wel belasting wordt geheven bij niet-ingezeten fondsen die dergelijke inkomsten ontvangen (arrest van 27 april 2023, L Fund, C-537/20, EU:C:2023:339, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 74 Hieruit volgt dat de rechtvaardigingsgrond die berust op het bewaren van een evenwichtige verdeling van de heffingsbevoegdheid tussen de lidstaten, evenmin kan worden aanvaard.
- 75 Bijgevolg kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling niet worden geacht verenigbaar te zijn met de bepalingen van het VWEU inzake het vrije verkeer van kapitaal op grond dat zij wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang.
- 76 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 63 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan dividenden die door ingezeten vennootschappen worden uitgekeerd aan niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen, aan een bronheffing worden onderworpen, terwijl dividenden die worden uitgekeerd aan ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen van een dergelijke belasting zijn vrijgesteld.

Kosten

- 77 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 63 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan dividenden die door ingezeten vennootschappen worden uitgekeerd aan niet-ingezeten publiekrechtelijke pensioeninstellingen, aan een bronheffing worden onderworpen, terwijl dividenden die worden uitgekeerd aan ingezeten publiekrechtelijke pensioenfondsen van een dergelijke belasting zijn vrijgesteld.

ondertekeningen