

**Asia C-39/23**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

26.1.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Högsta förvaltningsdomstolen (Ruotsi)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

24.1.2023

**Valittajat:**

Keva

Landskapet Ålands pensionsfond

Kirkon keskusrahasto

**Vastapuoli:**

Skatteverket

---

**Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden kohde**

Oikeus saada palautetuksi ruotsalaisten yhtiöiden Suomeen sijoittautuneille eläkelaitoksille maksamista osingoista kannettu Ruotsin kuponkivero.

**Ennakkoratkaisupyynnön tarkoitus ja oikeusperusta**

SEUT 63 artiklan mukaisen pääomien vapaan liikkuvuuden ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tulkinta sen selvittämiseksi, onko kuponkiveron kantaminen suomalaisille eläkelaitoksille maksettavista osingoista sopusoinnussa pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. SEUT 267 artikla.

## Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys: Merkitseekö se, että kotimaisten yhtiöiden ulkomaisille julkisille eläkelaitoksille maksamista osingoista peritään lähdeveroa tilanteessa, jossa vastaavat osingot eivät ole veronalaisia, jos ne maksetaan omalle valtiolle sen yleisten eläkerahastojen kautta, epäedullista erilaista kohtelua, joka muodostaa SEUT 63 artiklassa lähtökohtaisesti kielletyn pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen?

Toinen kysymys: Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, mitkä arviointiperusteet on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko ulkomaisen julkisen eläkelaitoksen tilanne objektiivisesti verrattavissa oman valtion ja sen yleisten eläkerahastojen tilanteeseen?

Kolmas kysymys: Voidaanko mahdollinen rajoitus oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä?

## Unionin oikeuden määräykset ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joihin asioissa viitataan

SEUT 63–66 artikla

Tuomio asiassa C-252/14, *Pensioenfonds Metaal en Techniek*, ECLI:EU:C:2016:402, 44, 47, 48 ja 63 kohta

## Kansalliset säännökset, joihin asioissa viitataan

Kuponkiverolaki (1970:624) (kuponnskattelagen (1970:624)): 1, 4, 5 ja 27 §

Tuloverolaki (1999:1229) (inkomstskattelagen (1999:1229)): 6 luvun 3, 4 ja 7 § ja 9 §:n 1 momentti, 7 luvun 2 §:n 1 momentti sekä 2 luvun 2 §:n 1 momentti

Laki sopimuksesta Pohjoismaiden välillä kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi (lagen om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna (1996:1512)) (pohjoismaainen verosopimus: 10 artiklan 3 kohta ja 25 artikla)

## Yhteenveto pääasioiden tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Työeläkevakuutus on Suomessa lakisääteinen ja pakollinen. Suomen työeläkejärjestelmä perustuu siihen, että työnantajat maksavat työntekijöiden osalta työeläkemaksuja eläkelaitokselle. Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävät asiat koskevat kolmea kyseiseen eläkejärjestelmään kuuluvaa eläkelaitosta eli Kevaa, Ahvenanmaan maakunnan eläkerahastoa (landskapet Ålands pensionsfond) ja Kirkon keskusrahastoa, jotka kaikki hallinnoivat tai ovat hallinneet lakisääteiseen työeläkevakuutusjärjestelmään kuuluvia varoja.

- 2 Keva vastaa kunta-alan työntekijöiden työeläkkeistä ja sillä on lisäksi tiettyjä hallinnollisia tehtäviä, kuten eläkkeiden maksaminen ja eläkemaksujen periminen. Keva on julkisoikeudellinen oikeushenkilö.
- 3 Ahvenanmaan maakunnan eläkerahasto vastaa Ahvenanmaan maakunnan työntekijöiden työeläkkeistä mutta se ei hoida eläkkeiden maksua. Kyseinen rahasto ei ole erillinen oikeushenkilö vaan se on osa Ahvenanmaan maakuntaa. Mainitun rahaston varat pidetään erillään maakunnan talousarviosta.
- 4 Kirkon keskusrahasto oli 1.1.2016 saakka Suomen evankelis-luterilaisen kirkon työntekijöiden eläkelaitos. Kyseinen rahasto on myös hallinnoinut kirkon pääomaa, jota on käytetty muihin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi taloudellisen tuen antamiseen seurakunnille. Mainittu rahasto ei ole erillinen oikeushenkilö vaan se on osa evankelis-luterilaista kirkkoa.
- 5 Siltä osin kuin on kyse verotuksesta, Keva on vapautettu veron maksamisesta Suomessa. Kirkon keskusrahasto on käytännössä vapautettu tuloveron maksamisesta Suomessa. Ahvenanmaan maakunnan eläkerahasto on osittain vapautettu veron maksamisesta Suomessa eikä se ole velvollinen maksamaan veroa osakeyhtiöiden osingoista.
- 6 Ruotsin yleisten eläkerahastojen (AP-fonderna; jäljempänä AP-rahastot) päätehtävänä on hallinnoida pääomaa, joka kuuluu tuloihin perustuvaan vanhuuseläkejärjestelmään, joka on osa Ruotsin yleistä vanhuuseläkejärjestelmää. Yleinen vanhuuseläkejärjestelmä on puolestaan osa julkista ja pakollista sosiaaliturvajärjestelmää. AP-rahastot ovat valtion viranomaisina osa valtiota. Näin ollen ne kuuluvat valtion verovapauden piiriin.
- 7 Mainitut kolme suomalaista eläkelaitosta saivat vuosina 2003–2016 osinkoja ruotsalaisilta yhtiöiltä. Osingoista on peritty Ruotsin kuponkiveroa. Koska osingoista ei ole peritty veroa eläkelaitoksilta Suomessa, Ruotsin kuponkiveroa ei ole ollut mahdollista vähentää pohjoismaisen verosopimuksen mukaisesti.
- 8 Kyseiset eläkelaitokset hakivat Skatteverketiltä (Ruotsin verohallinto) Ruotsin kuponkiveron palauttamista korkoineen. Hakemustensa tueksi eläkelaitokset esittivät, että kuponkiveron kantaminen on ristiriidassa EUT-sopimuksessa vahvistetun pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa, koska mainitut eläkelaitokset ovat verrattavissa AP-rahastoihin, jotka on vapautettu tuloveron maksamisesta.
- 9 Skatteverket hylkäsi hakemukset sillä perusteella, että kyseisten eläkelaitosten tilanne ei ole objektiivisesti verrattavissa Ruotsin AP-rahastojen tilanteeseen. Eläkelaitokset valittivat päätöksestä Förvaltningsrätten i Faluniin (Falunin hallinto-oikeus). Sen jälkeen ne valittivat förvaltningsrättenin tuomiosta Kammarrätten i Sundsvalliin (Sundsvallin kamarioikeus) ja tästä tuomiosta lopulta Högsta förvaltningsdomstoleniin (korkein hallinto-oikeus).

### Asianosaisten keskeiset väitteet

- 10 Asianomaiset eläkelaitokset väittävät, että se, että Ruotsi perii kuponkiveroa Ruotsista suomalaisille julkisoikeudellisille eläkelaitoksille maksettavista osingoista, on ristiriidassa SEUT 63 artiklassa vahvistetun pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. Suomalaisia julkisoikeudellisia eläkelaitoksia on verrattava ruotsalaisiin AP-rahastoihin. Koska suomalaiset eläkelaitokset on vapautettu tuloveron maksamisesta Suomessa, ne eivät voi vähentää Ruotsin kuponkiveroa Suomessa. Suomalaiset julkisoikeudelliset eläkelaitokset asetetaan näin ollen epäedulliseen asemaan verrattuna ruotsalaisiin AP-rahastoihin, mikä merkitsee EUT-sopimuksessa vahvistetun pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta. Rajoitusta ei voida oikeuttaa.
- 11 Suomalaiset julkiset eläkelaitokset katsovat, että ne on rinnastettava Ruotsin AP-rahastoihin. Ruotsin ja Suomen eläkejärjestelmillä on samantyyppinen oikeudellinen rakenne, niitä rahoitetaan samalla tavalla ja niillä on sama yhteiskunnallinen tehtävä ja tavoite. Lisäksi eläkejärjestelmiin kuuluvat toimielimet toimivat lähes täysin samalla tavalla. Ahvenanmaan maakunnan eläkerahasto on osa Ahvenanmaan maakuntaa ja Kirkon keskusrahasto on osa evankelis-luterilaista kirkkoa samalla tavalla kuin Ruotsin AP-rahastot ovat osa Ruotsin valtiota. Keva on erillinen oikeushenkilö, mutta tämä ei estä rinnastamista sitä AP-rahastoihin, koska vertailukelpoisuutta on tarkasteltava kokonaisuutena eli toimielinten tehtävien ja tavoitteiden sekä niiden harjoittaman toiminnan perusteella.
- 12 Skatteverket väittää, että suomalaiset eläkelaitokset ja ruotsalaiset AP-rahastot eivät ole objektiivisesti vertailukelpoisissa tilanteissa. AP-rahastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä vaan kukin viranomaisen on osa valtiota oikeushenkilönä. Valtion viranomaiset eivät siis ole itsenäisiä oikeussubjekteja vaan ne ovat ainoastaan osa valtion muodostamaa oikeussubjektia. Vaikka suomalaisten eläkelaitosten ja AP-rahastojen katsottaisiin organisatorisesti ja tehtävien ja tavoitteiden kannalta harjoittavan toimintaansa samankaltaisissa toimintaolosuhteissa, niiden ei kuitenkaan voida katsoa olevan objektiivisesti vertailukelpoisissa tilanteissa, kun otetaan huomioon valtion toiminta ja valtion verovapauden tarkoitus.
- 13 Valtion verovapaus johtuu siitä, että verottaminen ei tuota valtiolle varoja mutta se edellyttää laajaa hallintoa. Verovapauden tarkoitus on siis aivan muu kuin kaksinkertaisen verotuksen välttäminen tai keventäminen.

### Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 14 Komissio on aloittanut rikkomismenettelyn Ruotsia vastaan ja se totesi 2.12.2021 päivätyssä perustellussa lausunnossa, että se, että AP-rahastoille maksettavia osinkoja ei veroteta Ruotsissa samalla kun muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille vertailukelpoisille julkisille eläkelaitoksille maksettavista osingoista peritään kuponkiveroa, on ristiriidassa SEUT 63 artiklan kanssa.

- 15 Unionin tuomioistuin totesi asiassa C-252/14, että kotimaisille ja ulkomaisille eläkerahastoille maksettujen osinkojen erilainen kohtelu, joka johtaa siihen, että ulkomaisille eläkerahastoille maksettuihin osinkoihin kohdistuu korkeampi verorasitus, muodostaa SEUT 63 artiklassa lähtökohtaisesti kielletyn pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen. Unionin tuomioistuin totesi kyseisessä asiassa, että ulkomaisten eläkerahastojen tilanne ei ollut verrattavissa kotimaisten eläkerahastojen tilanteeseen.
- 16 Mainitussa asiassa oli kuitenkin kyse yksityisoikeudellisista subjekteista, ja koska nyt käsiteltävissä asioissa on kyse julkisoikeudellisista subjekteista, asiassa C-252/14 annetusta tuomiosta ei saada suoria ohjeita.
- 17 Unionin tuomioistuin ei myöskään ole antanut sellaista tuomiota, jossa selvitetäisiin, onko SEUT 63 artikla esteenä sille, että kotimaisen yhtiön ulkomaiselle julkiselle eläkelaitokselle maksamista osingoista peritään lähdevero tilanteessa, jossa vastaavat osingot eivät ole veronalaisia, jos ne maksetaan omalle valtiolle sen yleisten eläkerahastojen kautta.
- 18 Asiassa on selvitettävä, merkitseekö Ruotsin sääntöjen soveltaminen ulkomaisten eläkelaitosten epäedullista erilaista kohtelua ja ovatko tilanteet siinä tapauksessa objektiivisesti vertailukelpoisia, ja jos näin on, onko erilainen kohtelu oikeutettua yleistä etua koskevista pakottavista syistä.
- 19 Näitä kysymyksiä voidaan arvioida eri tavoin, mikä ilmenee asianosaisten kannoista sekä komission ja Ruotsin hallituksen välisestä kirjeenvaihdosta. Epäedullisen erilaisen kohtelun olemassaolon osalta Ruotsin hallitus väittää esimerkiksi, että valtion päätös olla verottamatta itseään on yksinkertaisesti väline, jolla vältetään se, että valtion varoja Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseksi kierrätetään. Valtiolle ei kerry tästä todellista taloudellista etua, koska sama lopputulos olisi voitu saavuttaa muilla keinoin, kuten esimerkiksi valtion varojen jakamisella. Ruotsin hallituksen mukaan muunlainen lähestymistapa merkitsisi käytännössä sitä, että kaikki muiden jäsenvaltioiden verottaminen voitaisiin kyseenalaistaa viittaamalla pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, mikä hallituksen mukaan menee paljon pidemmälle kuin SEUT 63 artikla.
- 20 Komissio katsoo, että – siltä osin kuin on kyse tavoitteesta vähentää tarvetta kohdentaa valtion viranomaisille niitä veroja, jotka ne joutuisivat maksamaan ilman verosta vapauttamista – tilanteet ovat objektiivisesti vertailukelpoisia ja että toimielimet, joita säännellään samalla tavalla ja joilla on samat tehtävät muissa jäsenvaltioissa, ovat objektiivisesti vertailukelpoisessa tilanteessa AP-rahastojen kanssa.
- 21 Toisaalta voidaan väittää, kuten Ruotsin hallitus tekee, että unionin oikeuden mukaan jäsenvaltioilla ei ole yhteistä velvollisuutta osallistua toistensa sosiaaliturvajärjestelmien rahoittamiseen. Ei ole olemassa sellaista tilannetta, jossa ulkomainen julkinen eläkelaitos voisi tosiasiallisesti saada saman tehtävän kuin se,

joka AP-rahastoilla on Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän suhteen. Näin ollen ulkomainen julkinen eläkelaitos ei voi koskaan olla sellaisessa tilanteessa, joka on objektiivisesti verrattavissa Ruotsin valtion ja sen AP-rahastojen tilanteeseen.

- 22 Jos Ruotsin hallituksen lähestymistapaa ei hyväksytä, nousee lisäksi kysymys siitä, mitä vaaditaan, jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia. Tässä yhteydessä komissio toteaa, että muiden jäsenvaltioiden julkisia eläkelaitoksia kohdellaan epäedullisemmin riippumatta niiden toiminnasta ja tavoitteista tai siitä, miten niitä säännellään ja rahoitetaan tai miten ne organisoidaan. Tämä voidaan ymmärtää siten, että komissio katsoo, että juuri tällaiset olosuhteet on otettava huomioon arvioitaessa sitä, ovatko tilanteet vertailukelpoisia. Högsta förvaltningsdomstolen pyytää ohjeita siitä, ovatko kyseiset arviointiperusteet ja/tai muut perusteet ratkaisevia tällaisessa arvioinnissa.
- 23 Kysymys on myös siitä, onko vertailu tehtävä suhteessa Ruotsin valtioon vai ainoastaan suhteessa AP-rahastoihin. Onko yksittäistapauksen arvioinnin kannalta esimerkiksi sillä merkitystä, että suomalaiset eläkelaitokset hoitavat myös muita tehtäviä kuin ruotsalaiset AP-rahastot? AP-rahastot eivät ole vastuussa eläkemaksujen perimisestä tai eläkkeiden maksamisesta vaan niiden ainoana tehtävänä on hallinnoida varoja, jotka kuuluvat tuloihin perustuvaan vanhuuseläkejärjestelmään. Näitä muita tehtäviä hoitavat Ruotsin valtion muut viranomaiset, jotka ovat myös valtion verovapauden piirissä.
- 24 Siltä osin kuin on kysymys siitä, onko mahdollinen erityiskohtelu oikeutettavissa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, voidaan huomauttaa, kuten komissio on tehnyt, että unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti torjunut sen, että tulojen menetys tai hallinnolliset vaikeudet olisivat päteviä syitä vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle. Ruotsin hallitus puolestaan katsoo, että erilainen kohtelu on oikeutettavissa, koska Ruotsin sosiaalipoliittinen tavoite ja sen rahoitus on turvattava.