



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.12.2003
KOM(2003) 810 endelig

**MEDDELELSE TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET EUROPÆISKE
ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG FRA KOMMISSIONEN**

Udbyttebeskatning af fysiske personer i det indre marked

1. INDLEDNING

I meddelelsen¹ i tilknytning til undersøgelsen af selskabsbeskatning² foreslog Kommissionen, at der blev udarbejdet en redegørelse omhandlende De Europæiske Fællesskabers Domstols vigtigste domme, og at implementeringen deraf blev koordineret via egnede meddelelser fra Kommissionen. I meddelelsen blev særlig *Verkooijen*-dommen³ om udbyttebeskatning fremhævet som vigtig for udformningen af medlemsstaternes beskatningsordninger.

Allerede i Ruding-rapporten fra 1992 blev det fremhævet, at "den måde, hvorpå medlemsstaterne i øjeblikket indrømmer lempelse for dobbeltbeskatning af selskabsoverskud udloddet til individuelle aktionærer i form af udbytter, udgør en kilde til forskelsbehandling til ugunst for grænseoverskridende investeringer", og at "en sådan forskelsbehandling har tendens til at splitte kapitalmarkederne i EU op"⁴. En afskaffelse af denne forskelsbehandling er en vigtig forudsætning for at kunne forbedre konkurrenceevnen for EU's finansielle markeder og sikre en større fleksibilitet på markedet, en mere rationel allokering af kapitalen og flere valgmuligheder for investorerne, hvilket alle er målsætninger, der står i centrum for handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser⁵.

Et mere velfungerende indre marked for aktiekapital vil også bidrage til virkeliggørelsen af Lissabon-målet om, at EU skal blive "den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden inden årtiets afslutning". Endelig vil det bistå borgerne med at overvinde de virkninger, som den demografiske udvikling har på pensionerne, idet det højere afkast på kapitalmarkedet vil gøre det mere rentabelt for dem at lægge til side til alderdommen.

Denne meddelelse fokuserer på beskatning af udbytter, der oppebæres af individuelle aktionærer, som er porteføljeinvestorer, da dette i praksis er det mest problematiske område⁶. Den giver gode råd vedrørende de virkninger, som EU-retten har for medlemsstaternes udbyttebeskatningsordninger, med det formål at bistå medlemsstaterne med at sikre, at deres ordninger er forenelige med det indre markeds krav. Desuden undersøges de økonomiske virkninger af integreringssystemer, der er forenelige med traktatens principper for frie kapitalbevægelser.

¹ Kommissionens meddelelse om selskabsbeskatning, KOM(2001) 582 endelig, "På vej mod et indre marked uden skattemæssige hindringer".

² SEK(2001) 1681, "Company Taxation in the Internal Market", et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene udgivet den 23. oktober 2001, disponibelt på Kommissionens websted på adressen: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/sec/sec.htm

³ Sag C-35/98 *Verkooijen* [2000], Sml. I-4071.

⁴ Rapport fra Udvalget af Uafhængige Ekspertter vedrørende Selskabsbeskatning (Ruding-rapporten), marts 1992, s. 207-208.

⁵ KOM(1999) 232 endelig af 11. maj 1999.

⁶ Porteføljeinvestorer er investorer, der ikke har noget ønske om at øve indflydelse på forvaltningen af det selskab, hvis aktier de opkøber. Beskatningen af de udbytter, der oppebæres af virksomheder, er i vid udstrækning dækket af moder-/datterselskabsdirektivet (Rådets direktiv 90/435/EØF af 23. juli 1990 om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater, EFT L 225 af 20. august 1990), der hjemler fritagelse for kildeskat ved betaling af udbytter, der er omfattet af ordningen, og fradrag eller fritagelse for det selskab, der oppebærer dem.

2. UDBYTTESKATNINGEN I DET INDRE MARKED

2.1. Udbyttebeskatning

2.1.1. Generelt

Der skal i forbindelse med udbyttebeskatning sondres mellem forskellige beskatningsniveauer. Det første niveau er selskabsbeskatningen af selskabets udbytte på selskabets niveau. Det andet niveau er beskatningen af aktionæren opdelt på to dele:

- a) Kildeskat af udbytter betalt af selskabet på aktionærens vegne på det tidspunkt, hvor udbytterne kommer til udbetaling.
- b) Indkomstbeskatning af den individuelle aktionær, der oppebærer udbytterne.

2.1.2. Økonomisk dobbeltbeskatning

Økonomisk dobbeltbeskatning opstår, når samme indkomst beskattes to gange hos to forskellige skattepligtige. I forbindelse med udbytter kan der være tale om økonomisk dobbeltbeskatning, når der først opkræves selskabsskat af selskabet, og der derefter pålægges aktionæren indkomstskat af de udloddede overskud, dvs. udbyttet.

2.1.3. International retlig dobbeltbeskatning

Der er tale om international retlig dobbeltbeskatning, når to stater beskatter samme skattepligtige for samme indkomst. I forbindelse med udbytter kan der være tale om international retlig dobbeltbeskatning, når der først opkræves kildeskat af aktionæren for hans udbytte i én stat, og der derefter opkræves indkomstskat i en anden stat. Der kan både være tale om økonomisk og retlig dobbeltbeskatning af udloddede overskud fra selskaber.

OECD's modelskattekonvention vedrørende indkomst og kapital indeholder generelt accepterede retningslinjer for afskaffelse af international retlig dobbeltbeskatning af udbytter. I henhold til artikel 10 i OECD's modelskattekonvention kan udbytter beskattes i den stat, hvor aktionæren har sit hjemsted, men også i kildestaten. Den skat, der opkræves af kildestaten, er dog begrænset til 15 %, hvis aktierne indehaves af en individuel aktionær. Medlemsstaterne kan i deres bilaterale skatteaftaler enten aftale en lavere kildebeskatning eller slet ingen kildebeskatning (og uden for aftalekonteksten kan de naturligvis også ensidigt fastsætte lavere eller ingen kildebeskatning).

Artikel 23 A og 23 B i OECD-modellen omhandler metoder til afskaffelse af dobbeltbeskatning. Den samlede virkning af artikel 10, 23 A og 23 B i OECD-modellen er for fysiske personers vedkommende, at den stat, hvor aktionæren har sit hjemsted, må beskatte udbyttet opstået i den anden stat. Den skal imidlertid fra sin egen skat af sådanne udbyttet trække den skat, der er opkrævet af den stat, hvor udbyttet er opstået⁷. Ingen medlemsstat har taget forbehold over for denne del af OECD-modellen.

Fradraget i henhold til OECD-modellen er kun et ordinært fradrag og altså ikke et fuldt fradrag. Ordinært fradrag vil sige, at bopælsstaten begrænser fradraget til sin egen skat af udbyttet. Hvis bopælsstaten ikke beskatter udbyttet eller beskatter det til en lavere sats end kildestaten, forpligter OECD-modellen med andre ord ikke bopælsstaten til at betale den del af den udenlandske kildeskat, der overstiger den skat, som bopælsstaten selv tager.

Desuden omhandler artikel 10, 23 A og 23 B i OECD-modellen kun fradrag af skat, der direkte er opkrævet af udbyttet i kildestaten, dvs. den kildeskat, som selskabet har betalt på aktionærens vegne, og ikke fradrag af den underliggende skat, dvs. selskabsskatten, som det er tilfældet for godtgørelsesmetoder (imputation systems)⁸.

Endelig skal det bemærkes, at fradragsordningen i OECD-modellen finder anvendelse, uanset hvilken udbytteordning der finder anvendelse (klassisk, separat, godtgørelse, fritagelse, jf. nedenfor).

2.2. Udbyttebeskatningsordninger

Alle medlemsstaternes ordninger har det til fælles, at der opkræves selskabsskat på selskabets niveau. Ud over variationer i selskabsskattegrundlaget og -satterne følger medlemsstaterne forskellige approaches for beskatning af udbyttet, der oppebæres af individuelle aktionærer. Et fundamentalt valg, som medlemsstaterne skulle træffe, var, om der skal gøres noget ved den økonomiske dobbeltbeskatning, der kan følge af en kombination af selskabsskat og indkomstskat. Det er muligt, at nogle af medlemsstaternes ordninger oprindeligt først og fremmest tog sigte på indenlandske situationer. I praksis passer medlemsstaternes ordninger måske ikke til de fire typer, der er beskrevet nedenfor, fordi de indeholder elementer af flere forskellige ordninger.

2.2.1. Den klassiske ordning

Under den klassiske ordning betragtes selskabet som en enhed, der i overensstemmelse med sin status som særskilt retlig enhed er helt adskilt fra sine aktionærer. Under den klassiske ordning tages der derfor selskabsskat af selskabets overskud på selskabets niveau, medens det udloddede overskud, dvs. udbyttet, beskattes på aktionærens niveau som en del af dennes samlede indkomst og til den relevante marginale indkomstskattesats. Den klassiske ordning fører derfor til fuld økonomisk dobbeltbeskatning.

⁷ Punkt 49 i kommentaren til artikel 23 A og 23 B i OECD's modelskattekonvention.

⁸ Punkt 1 i kommentaren til artikel 23 A og 23 B.

2.2.2. *Separate ordninger*

Under de separate ordninger opkræves der også selskabsskat af et selskabs overskud, men de udbytter, der oppebæres af individuelle aktionærer, beskattes som en særskilt indkomstkategori. Der findes tre undertyper separate ordninger.

Én separat sats

Under denne ordning pålægges der udbytter, der er oppebåret af individuelle porteføljeinvestorer, én særskilt skattesats. Denne separate skattesats ligger i almindelighed i intervallet 15-30 %, dvs. væsentligt lavere end den maksimale marginale indkomstskattesats, der normalt ligger i intervallet 40-60 %. I praksis fastsættes den separate skattesats på en sådan måde, at selskabsskatten og den separate skat tilsammen repræsenterer et skattetryk, der svarer til den højeste marginale indkomstskattesats. Individuelle porteføljeinvestorer i topindkomstskatteintervallet pålægges således aldrig mere selskabs- og indkomstskat på deres udbytter end den højeste marginale indkomstskattesats. En anden virkning er, at valget mellem selvstændig erhvervsudøvelse og stiftelse af et selskab for en indenlandsk iværksætter med et tilstrækkeligt stort overskud er skatteneutralt (ligesom det er tilfældet under godtgørelsesordningen, jf. nedenfor). For skattepligtige i de lavere indkomstskatteintervaller sikrer en ordning med én separat sats ikke fuldstændig neutralitet, fordi selskabsskatten og den separate skat tilsammen repræsenterer et skattetryk, der er højere end den skat, de skulle have betalt ved den marginale indkomstskattesats, der gælder for dem. For de fleste skattepligtige er det samlede skattetryk dog lavere end under den klassiske ordning, og for aktionærer i de høje indkomstintervaller sikrer ordningen fuld lempelse for dobbeltbeskatning.

Flere separate satser

Under denne ordning har en medlemsstat en separat skattesats for hver marginal indkomstskattesats. Med flere separate satser kan en medlemsstat opnå nøjagtigt samme resultater som med en godtgørelsesordning (imputation system). De separate satser kan fastsættes på en sådan måde, at selskabsskatten og indkomstskatten i hvert indkomstskatteinterval er lig med den marginale indkomstskattesats, ligesom det er tilfældet under godtgørelsesordningen. I praksis kan ordningen i lande med flere marginale indkomstskattesatser forenkles ved anvendelse af kun to separate skattesatser.

Metoden med beskatning af halv indkomst

Under metoden med beskatning af halv indkomst beskattes kun halvdelen af de udbytter, som en aktionær oppebærer, til den relevante marginale indkomstskattesats. Under metoden med beskatning af halv indkomst kan det samlede skattetryk af selskabsskatten og den personlige indkomstskat af udbyttet også svare til den maksimale marginale indkomstskattesats, således at der via denne metode for skattepligtige med høj indkomst kan opnås samme resultat som under godtgørelsesordningen.

Det er naturligvis for skattepligtige med lavere indkomst muligt at fritage mere end halvdelen af udbyttet. I praksis har de medlemsstater, der anvender denne ordning, imidlertid valgt metoden med halv indkomst (Tyskland, Luxembourg og Portugal. Frankrig har meddelt, at dette land vil indføre metoden med halv indkomst den 1. januar 2005).

Valgfrihed

Normalt indeholder de nationale regler bestemmelser om valgfrihed, således at skattepligtige med lav indkomst kan vælge at få udbyttet beskattet under de normale regler om indkomstskat svarende til en anvendelse af den klassiske ordning, hvis dette fører til lavere beskatning end en anvendelse af den separate ordning.

2.2.3. *Godtgørelsesordning*

Godtgørelsesordningen er baseret på en "formidlings"-approach, hvor selskabet betragtes som formidler, og selskabsskatten af selskabets overskud betragtes som forskud på den indkomstskat, som aktionærene skal betale af udbyttet. Under godtgørelsesordningen beskattes selskab og aktionær separat, men på aktionærens niveau forhøjes udbyttet først med den selskabsskat, som selskabet har betalt for den pågældende indkomst, hvorefter der indrømmes et fradrag for hele eller en del af dette beløb i indkomstskatten af udbyttet. Fradraget kan derfor være på 100 % eller derunder. Hvis fradraget er lig med den selskabsskat, som selskabet har betalt af udbyttet, sikrer denne ordning fuld lempelse for økonomisk dobbeltbeskatning af aktionærer på alle indkomstniveauer.

2.2.4. *Fritagelsesordning*

Endelig kan udbytteindkomsten være fritaget for indkomstskat.

2.3. Virkningerne af de forskellige ordninger

Nedenstående eksempel viser virkningen af de forskellige metoder i indenlandske situationer, hvor der forudsættes en selskabsskattesats på 33,3 %, en marginal indkomstskattesats på 50 % og, hvor det er relevant, et fuldt godtgørelsesfradrag eller en separat skattesats på 25 %. Disse satser vælges på en sådan måde, at den faktiske skat af udbytte, dvs. selskabsskattens og indkomstskattens samlede skattetryk, er lig med den højeste marginale indkomstskattesats. I praksis er dette, hvad mange medlemsstater har gjort for at opnå neutralitet mellem selvstændige og registrerede selskaber.

For at undgå enhver eventuel misforståelse skal det understreges, at de skattesatser, der er anvendt i dette eksempel, ikke har nogen normativ værdi, idet det eneste formål med eksemplet er at illustrere de forskellige virkninger af de fire ordninger.

Eksempel 1: Virkningerne af de forskellige udbyttebeskatningsordninger

		Klassisk	Separat	Halv indkomst	Godtgørelse	Fritagelse
1	Overskud	100	100	100	100	100
2	Selskabsskat 33,3 %	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
3	Udbytte (1 - 2)	66,7	66,7	66,7	66,7	66,7
4	Indkomstskattegrundlag	66,7	66,7	33,35 (50 % af 3)	100 (3 + 2)	0
5	Indkomstskat (50 % af 4)	33,35		16,7	50	
6	Fuldt fradrag (2)				33,3	
7	Resterende indkomstskat (5 - 6)				16,7	
8	Separat skat (25 % af 4)		16,7			
9	Nettoudbytte (3 - 5, 7 eller 8)	33,35	50	50	50	66,7
10	Den faktiske skattesats af 1 er den samlede skattebyrde	66,65 %	50%	50%	50%	33,3%

Den klassiske ordning fører til økonomisk dobbeltbeskatning uden lempelse: Overskuddet underkastes først selskabsskat på selskabets niveau og derefter (efter udlodningen) indkomstskat på den individuelle aktionærs niveau.

De separate ordninger, herunder "halv indkomst"-ordningen, kan (som i eksemplet) udformes således, at de giver det samme nettoudbytte som godtgørelsesordningen. I praksis kan begge ordninger fjerne den økonomiske dobbeltbeskatning, selv om dette under de separate ordninger opnås uden de ekstra beregninger, som kræves under godtgørelsesordningen⁹. Under begge ordninger kan den faktiske skat (dvs. selskabsskat plus den relevante indkomstskat) af udbyttet være den samme som den marginale indkomstskattesats, i det mindste for skattepligtige med høj indkomst. En virkning heraf er, at den gør valget mellem at være selvstændig og et registreret selskab neutral ud fra et beskatningsmæssigt synspunkt. Dvs. at hvis det forudsættes, at alle udbytter udloddes, betaler den skattepligtige samme skattebeløb, uanset om han udøver sin erhvervsvirksomhed via en særlig retlig enhed, som betaler

⁹ Derimod giver ordninger med én separat sats eller halv indkomst ikke fuld lempelse for dobbeltbeskatning af udbytteindkomst for skattepligtige med lavere indkomst, medens godtgørelsesordningen altid giver fuld lempelse.

selskabsskat, eller udøver sin erhvervsvirksomhed som selvstændig. I det første tilfælde betales der selskabsskat på 33,3 og indkomstskat på 16,7 af hans overskud, dvs. tilsammen 50 (under godtgørelsesordningen), eller selskabsskat på 33,3 og separat skat på 16,7, igen tilsammen 50. Hvis han ikke registrerer sin virksomhed, men driver den som selvstændig, betaler han simpelthen indkomstskat på 50, dvs. det samme som den samlede skattebyrde på 50 under godtgørelsesordningen og den separate ordning.

Under fritagelsesordningen er den samlede skattebyrde logisk lig med selskabsskattesatsen, da der ikke tages nogen indkomstskat af udbyttet.

2.4. Ordningerne i medlemsstaterne

I denne meddelelse sondres der mellem tre situationer med udbyttebetalinger: indenlandsk, indgående og udgående. De indenlandske udbytter er udbytter, som betales af et selskab i en medlemsstat til en aktionær i samme medlemsstat. De indgående udbytter er udbytter, som betales fra en anden medlemsstat til en aktionær, der er hjemmehørende i en medlemsstat, medens de udgående udbytter er udbytter, der betales af et selskab i den pågældende medlemsstat til en individuel aktionær i en anden medlemsstat.

Tabel 1: Indenlandske udbytter: Oversigt over medlemsstaternes og de tiltrædende staters udbyttebeskatningsordninger for individuelle aktionærer, der oppebærer indenlandske udbytter

	Klassisk	Godtgørelse	Separat	Fritagelse
Medlemsstater	Irland	Spanien, Frankrig	Belgien, Danmark, Tyskland, Luxembourg, Nederlandene, Østrig, Portugal, Sverige	Grækenland
Tiltrædende stater		Malta	Cypern, Tjekkiet, Ungarn, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien	Estland ¹⁰ , Letland

Italien, Finland og Det Forenede Kongerige optræder ikke i ovenstående tabel, fordi de anvender valgfrihed eller kombinationer af ordninger. Italien giver porteføljeinvestorer valget mellem godtgørelsesordningen og en separat sats på 12,5 %. Finland kombinerer godtgørelsesordningen og den separate ordning på en sådan måde, at der i praksis er tale om en fritagelsesordning. Og Det Forenede Kongerige anvender en godtgørelsesordning kombineret med en separat ordning med to forskellige satser, der for skattepligtige med lav indkomst er det samme som fritagelse.

¹⁰ Den estiske ordning er anført som fritagelsesordning, selv om der knytter sig et særligt forhold til den: selskabsskatten opkræves ikke, før udbyttet udbetales. Der tages ikke indkomstskat af indenlandske udbytter. Det kan også betragtes som et system, hvor overskud er fritaget for selskabet, og hvor den skat, som selskabet betaler til samme sats som den, der pålægges personlig indkomst, er kildekat, et forskud på aktionærens skattegæld for udbytterne.

Irland er den eneste medlemsstat, der anvender en klassisk ordning for indenlandske udbytter. Det er et interessant tilfælde, idet selskabsskattesatsen er så lav som 12,5 %. På grund af denne lave selskabsskattesats er den økonomiske dobbeltbeskatning i form af det samlede skattetryk af selskabsskatten og indkomstskatten af indenlandske udbytter forholdsvis beskedent.

Fem medlemsstater anvender en godtgørelsesordning på indenlandske udbytter, herunder Italien, Finland og Det Forenede Kongerige. Irland, Tyskland og Portugal har også haft godtgørelsesordninger, men er atter gået bort fra dem. Grækenland er den eneste medlemsstat, der anvender en fritagelsesordning.

Et flertal på elleve medlemsstater anvender en form for separat ordning på indenlandske udbytter, også her inklusive Italien, Finland og Det Forenede Kongerige. Malta er det eneste tiltrædende land, som anvender en godtgørelsesordning på indenlandske udbytter oppebåret af individuelle aktionærer. To tiltrædende stater anvender fritagelsesordningen, og et flertal på syv anvender en form for separat ordning. Det er måske værd at bemærke, at USA for nylig også indførte en separat ordning¹¹.

Den aktuelle udvikling

Italien har meddelt, at dette land vil opgive sin godtgørelsesordning. Udbytter, der oppebæres af individuelle porteføljeaktionærer, skal underkastes en separat sats på 12,5 %¹². Frankrig har meddelt, at dette land pr. 1. januar 2005 vil erstatte sin godtgørelsesordning med en "halv indkomst"-ordning. Den skattemæssige behandling af indgående udbytter i Finland¹³ og Østrig¹⁴ er genstand for retssager ved De Europæiske Fællesskabers Domstol som følge af nationale domstoles anmodning om præjudicielle afgørelser. Finland overvejer at afskaffe sin godtgørelsesordning¹⁵. Østrig har allerede vedtaget en lovgivning, der skal bringe den i overensstemmelse med EU-retten¹⁶.

3. RETLIG ANALYSE

3.1. Generelt

3.1.1. Indledning

EF-traktatens artikel 14 indeholder en bestemmelse om, at "det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat". EF-traktatens artikel 56 omhandler frie kapitalbevægelser.

¹¹ Med en sats på 15 % (5 % for skattepligtige i det lave indkomstskatteinterval), se Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003 af 22. maj 2003.

¹² Lovdekret af 12. september 2003. Ændringerne ventes at træde i kraft den 1. januar 2004.

¹³ Sag C-319/02, *Manninen*.

¹⁴ Sag C-315/02, *Lenz*.

¹⁵ Der henvises til det engelske resumé af en omfattende rapport fra en arbejdsgruppe, der er nedsat af det finske finansministerium på <http://www.vm.fi/resource/fi/27616.pdf>, s. 197.

¹⁶ Budgetbegleitgesetz 2003.

I mangel af en harmonisering er den direkte beskatning i alt væsentligt vedblevet med at henhøre under medlemsstaternes kompetence. Medlemsstaterne skal dog udøve denne kompetence i overensstemmelse med EU-retten¹⁷.

Den mest relevante sag vedrørende beskatning af porteføljeudbytter er *Verkooijen*. De faktiske forhold i forbindelse med denne sag var forholdsvis enkle: Ved beskatning af udbytteindkomst fritog Nederlandene de første 1 000 HFL. Denne fritagelse gjaldt dog kun for indenlandske udbytter. Den gjaldt ikke for indgående udbytter. Domstolen anførte i sin dom, at dette stred mod EF-traktaten. Forskellige elementer af sagen drøftes mere detaljeret nedenfor.

3.1.2. *Frie kapitalbevægelser*

EF-traktatens artikel 56 og 58 vedrørende frie kapitalbevægelser er de mest relevante for spørgsmål vedrørende udbyttebeskatning, da de fleste individuelle aktionærer med udenlandske aktier i praksis ikke har endelig indflydelse på beslutningerne i selskabet og kan ikke træffe afgørelse om dets drift¹⁸.

Ifølge artikel 56 "er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt". Artikel 56 indeholder ikke i sig selv en definition af begrebet kapitalbevægelser. Der bør i den henseende henvises til nomenklaturen i bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af (EØF-) traktatens artikel 67¹⁹. Selv om oppebørsel af udbytter ikke udtrykkeligt er nævnt som kapitalbevægelser i det pågældende bilag, forudsætter det nødvendigvis kapitalinteresser i nye eller bestående virksomheder som omhandlet i afsnit I, punkt 2, i nomenklaturen. Oppebørslen af udbytter kan også have tilknytning til "valutaindlændinges erhvervelse af børsnoterede udenlandske værdipapirer"²⁰. De Europæiske Fællesskabers Domstol bestemte derfor, at den omstændighed, at en medlemsstats statsborger, der bor i denne medlemsstat, oppebærer aktieudbytte fra et selskab, der har hjemsted i en anden medlemsstat, henhører under direktiv 88/361²¹. Oppebørsel af udbytter er derfor omfattet af EF-traktatens artikel 56.

3.1.3. *Begrænsninger og disses berettigelse*

For at bestemme, om en national lovbestemmelse er forenelig med EF-traktatens artikel 56, bør det slås fast, om den begrænser de frie kapitalbevægelser, og i bekræftende fald om begrænsningen er velbegrundet.

¹⁷ *Verkooijen*, præmis 32, der henviser til sag C-80/94 *Wielockx* [1995], Sml. I-2493, præmis 16, sag C-264/96 *ICI* [1998], Sml. I-4695, præmis 19, og sag C-311/97 *Royal Bank of Scotland* [1999], Sml. I-2651, præmis 19.

¹⁸ De Europæiske Fællesskabers Domstol bestemte i en sag vedrørende aktionærer med udenlandske kapitalandele, som gav dem endelig indflydelse på beslutningerne i selskabet og mulighed for at træffe afgørelse om dets drift, at de udøvede deres etableringsret i henhold til EF-traktatens artikel 43, jf. sag C-251/98 *Baars* [2000], Sml. I-2787, præmis 22.

¹⁹ EFT L 178 af 8.7.1988, s. 5. Det er udtrykkeligt anført, at nomenklaturen ikke er udtømmende. Substansen i EØF-traktatens artikel 67 findes nu i EF-traktatens artikel 56.

²⁰ Afsnit III, litra A, punkt 2, i bilag I.

²¹ Jf. *Verkooijen*, præmis 28 til 30.

To forhold, der er udviklet i De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis, er afgørende for, om der foreligger en begrænsning af de frie kapitalbevægelser i henhold til traktatens artikel 56:

- Kan bestemmelsen afskrække hjemmehørende i en medlemsstat fra at investere deres kapital i selskaber, der har hjemsted i andre medlemsstater?²²
- Kan medlemsstatens bestemmelse udgøre en hindring for, at selskaber med hjemsted i andre medlemsstater rejser kapital i den pågældende medlemsstat?²³

Hvis et eller begge ovenstående spørgsmål kan besvares bekræftende, udgør bestemmelsen en begrænsning af kapitalbevægelserne.

I *Verkooijen*-dommen bestemte De Europæiske Fællesskabers Domstol, at når indrømmelse af en skattefordel med hensyn til indkomstskat for fysiske personer, som er aktionærer, gøres betinget af, at udbyttet hidrører fra selskaber hjemmehørende på det nationale område, udgør dette en hindring for kapitalbevægelserne²⁴.

3.1.4. Artikel 58, stk. 1, og artikel 58, stk. 3

Når det er fundet godtgjort, at der er tale om en begrænsning, skal det undersøges, om den er velbegrundet.

En af de vigtigste undtagelser fra artikel 56 er fastsat i artikel 58, stk. 1, litra a), som giver medlemsstaterne ret til "at anvende de relevante bestemmelser i deres skattelovgivning, som sonderer imellem skatteydere, hvis situation er forskellig med hensyn til deres bopælssted eller med hensyn til det sted, hvor deres kapital er investeret".

Desuden kan medlemsstaterne på grundlag af artikel 58, stk. 1, litra b), "træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter", især på skatte- og afgiftsområdet.

Undtagelserne i artikel 58, stk. 1, begrænses dog af artikel 58, stk. 3, hvoraf det specifikt fremgår, at de nationale bestemmelser, der er omhandlet i artikel 58, stk. 1, "ikke må udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den frie bevægelighed for kapital og betalinger som defineret i artikel 56".

Der mindes om, at artikel 58, stk. 1, udgør en undtagelse fra det grundlæggende princip med fri bevægelighed og derfor skal fortolkes restriktivt²⁵.

²² I den henseende sag C-484/93, *Svensson og Gustavsson mod Ministre du Logement et de l'Urbanisme* [1995], Sml. I-3955, præmis 10, sag C-222/97, *Trummer og Mayer* [1999] Sml. I-1661, præmis 26, og sag C-439/97, *Sandoz mod Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland* [1999], Sml. I-7041, præmis 19.

²³ *Verkooijen*, præmis 35.

²⁴ *Verkooijen*, præmis 36.

²⁵ Sag C-54/99, *Eglise de Scientologie* [2000], Sml. I-1335, præmis 17, og generaladvokat Tizzanos udtalelse i sag C-516/99, *Schmid* [2002], Sml. I-4573, præmis 44.

Den mulighed, som medlemsstaterne i henhold til artikel 58 har for at sondre mellem personer i forskellige situationer, er blevet opretholdt i De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis²⁶. Ifølge denne retspraksis kan sådanne bestemmelser være forenelige med EU-retten, forudsat at (1) de anvendes på situationer, som ikke er objektivt sammenlignelige, eller at (2) de er berettigede på grund af tvingende almene hensyn. Disse bestemmelser må dog under ingen omstændigheder være mere restriktive end det, der er nødvendigt for at opnå det fastsatte mål; de skal med andre ord være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet²⁷.

På grundlag af *Verkooijen*-sagen kan det konkluderes, at de undtagelser, der fremgår af artikel 58, stk. 1, hovedsageligt er udtryk for principper, som allerede er anerkendt i retspraksis²⁸. Ifølge Domstolen berettigede disse undtagelser ikke til begrænsningerne for indgående udbytter fra *Verkooijen*.

3.1.5. Andre begrundelser

Medlemsstaterne påberåber sig ofte begrundelser baseret på tvingende almene hensyn. Kun ved en enkelt lejlighed har De Europæiske Fællesskabers Domstol accepteret en sådan begrundelse (argumentet om sammenhæng i Bachmann-sagen, der drøftes mere indgående nedenfor). Alle nedenstående forsøg på begrundelser er afvist af De Europæiske Fællesskabers Domstol:

- risiko for skatteunddragelse: Domstolen forkaster konsekvent denne begrundelse, hvis gældende lovgivning ikke har det specifikke sigte at forhindre fuldstændigt kunstige ordninger²⁹
- tab af skatteprovenu: tabet af skatteindtægter kan ikke anses for et tvingende alment hensyn, der kan berettigede en foranstaltning, der i princippet er i strid med en grundlæggende frihed³⁰
- den nødvendige progressivitet i skattesystemet: det fremgår af retspraksis, at en mindre fordelagtig behandling, som er i strid med en grundlæggende frihed ikke kan være berettiget på grund af andre skattemæssige fordele, selv om disse fordele findes³¹
- bestående lavere skattesatser i andre medlemsstater³²

²⁶ *Verkooijen*, præmis 43.

²⁷ Se f.eks. sag C-478/98, *Kommissionen mod Belgien (DEM Eurobonds)* [2000], Sml. I-7589, præmis 41, og sag C-163/94, *Sanz de Lera m.fl.* [1995], Sml. I-4821, præmis 23.

²⁸ Se præmis 43 i *Verkooijen*.

²⁹ Sag C-324/00, *Lankhorst*, endnu ikke offentliggjort, præmis 37, og *ICI*, præmis 26; se desuden sag C-397/98, *Hoechst* [2001], I-1727, præmis 57.

³⁰ *Lankhorst*, præmis 36, *Verkooijen*, præmis 59, og *ICI*, præmis 28.

³¹ Præmis 97 i sag C-385/00 *De Groot*, endnu ikke offentliggjort, hvor Domstolen henviser til: med hensyn til etableringsfrihed, sag 270/83 *Kommissionen mod Frankrig* [1986], Sml. 273, præmis 21, sag C-107/94 *Asscher* [1996], Sml. I-3089, præmis 53, og *Saint-Gobain*, præmis 54; med hensyn til fri udveksling af tjenesteydelser, sag C-294/97 *Eurowings Luftverkehr* [1999], Sml. I-7447, præmis 44; og med hensyn til fri kapitalbevægelse, sag C-35/98 *Verkooijen* [2000], Sml. I-4071, præmis 61.

³² Præmis 44 i sag C-294/97 *Eurowings* [1999], Sml. I-7449, også sag C-270/83 *Kommissionen/Frankrig* [1986] s. 273, præmis 21 og sag C-107/94 *Asscher* [1996] I-3089, præmis 53.

- ikke-gennemført harmonisering: selv om der ikke er gennemført harmonisering på fællesskabsplan, skal medlemsstaterne ikke desto mindre efterkomme fællesskabslovgivningen³³
- skattetilsynets effektivitet/administrative vanskeligheder³⁴
- mangel på gensidig behandling i henhold til en dobbeltbeskatningsaftale: traktatens rettigheder er ubetingede og kan ikke underkastes indholdet af en beskatningsaftale³⁵
- målsætninger af rent økonomisk art, for eksempel hensigten med at bedre landets økonomi ved at stimulere borgernes investering i selskaber, der har hjemsted i det land³⁶
- andre fordele for den person, der er genstand for begrænsningen³⁷.

3.2. Indgående udbytter

I dette kapitel 3.2. gennemgås forskellige situationer vedrørende indgående udbytter. Hver gang er konklusionen den samme: I henhold til EF-traktaten må medlemsstaterne ikke konkret beskatte indgående udbytter højere end indenlandske udbytter.

3.2.1. Indgående udbytter: fritagelse

Medlemsstater, der fritager (en del af) de indenlandske udbytter, bør udvide denne fritagelse til også at omfatte indgående udbytter. Denne konklusion følger umiddelbart af *Verkooijen*.³⁸

³³ Præmis 34 i sag C-18/95 *Terhoeve*, [1999] I-345, om sociale sikringsordninger, hvor Domstolen henviser til sag Case C-120/95 *Decker* mod *Caisse de Maladie des Employés Privés* [1998], Sml. I-1831, præmis 22 og 23, og sag C-158/96 *Kohll* mod *Union des Caisses de Maladie* [1998], Sml. I-1931, præmis 18 og 19).

³⁴ Se for eksempel sag C-80/94 *Wielockx* [1995], Sml. I-2493 og sag C-250/95 *Futura* [1997], Sml. I-2471.

³⁵ Præmis 26 i sag C-270/83 *Avoir Fiscal* [1986], s. 173.

³⁶ *Verkooijen*, præmis 48, hvor Domstolen henviser til sag C-120/95, *Decker* mod *Caisse de Maladie des Employés Privés* [1998], Sml. I-1831, præmis 39, og sag C-158/96 *Kohll* mod *Union des Caisses de Maladie* [1998], Sml. I-1931, præmis 41.

³⁷ Sag C-270/83 *Kommissionen mod Frankrig* [1986], Sml. I-273, sag C-107/94, *Asscher* [1996], Sml. I-3089, 3113, sag C-307/97, *Saint Gobain* [1999], Sml. I-6163, 6181, og sag C-294/97, *Eurowings* [1999], Sml. I-7449, 7463.

³⁸ Frankrig fritager de første 2 440 EUR i udbytte, som oppebæres af ægtepar, men denne fritagelse gælder ikke for indgående udbytter. Kommissionen har derfor indledt en overtrædelsesprocedure mod Frankrig herom, se IP/03/990 af 10.7.2003.

3.2.2. Indgående udbytter: klassisk ordning versus godtgørelsesordning

Under godtgørelsesordningen indrømmes der normalt kun fradrag for indenlandske udbytter. Når der ikke indrømmes et godtgørelsesfradrag for indgående udbytter, har det den virkning, at den skattepligtige betaler mere indkomstskat af indgående udbytter end af indenlandske udbytter. I nedenstående eksempel vises den højere beskatning, når der forudsættes en selskabsskattesats på 30 % i begge lande, en marginal indkomstskattesats på 50 %, et fuldstændigt fradrag for selskabsskatten på 30 % i den indenlandske situation og ingen kildeskat.

Eksempel 2: Virkningen af, at der ikke indrømmes noget fradrag for indgående udbytter

	Indenlandsk udbytte	Indgående udbytte
Overskud	100	100
Selskabsskat 30 %	30	30
Udbytte	70	70
Bruttoudbytte	100	
Indkomstskat 50 %	50	35
Fuldt fradrag	30	
Resterende indkomstskat	20	
Nettoudbytte	50	35

Virkningen er tydelig: Af et oprindeligt selskabsudbytte på 100 beholder aktionæren kun 35, når udbyttet kommer fra et udenlandsk selskab, medens han beholder 50, når udbyttet stammer fra det samme land. Hvis godtgørelseslandet i forbindelse med indgående udbytter anvender den klassiske ordning, bliver resultatet således fuld økonomisk dobbeltbeskatning. Det retlige spørgsmål kan nu omformuleres: Er det foreneligt med EF-traktatens artikel 56, at en medlemsstat anvender den klassiske ordning på indgående udbytter, hvis den anvender en godtgørelsesordning på indenlandske udbytter? Eller sagt på en anden måde: hvis en medlemsstat træffer ensidige foranstaltninger for at undgå dobbeltbeskatning af indenlandske udbytter, skal den da også anvende dem på internationale situationer?

Hvis indgående udbytter konkret underkastes højere beskatning end indenlandske udbytter, afskrækker dette nationale hjemmehørende fra at investere i aktier fra virksomheder med hjemsted i andre medlemsstater. Det er derfor en begrænsning af kapitalbevægelserne, som strider mod EF-traktatens artikel 56.

Desuden vil De Europæiske Fællesskabers Domstol undersøge, om en foranstaltning har restriktive virkninger for selskaber med hjemsted i andre medlemsstater³⁹. I så fald udgør den en hindring for rejsning af kapital i den pågældende medlemsstat, fordi de udbytter, som sådanne selskaber betaler til nationale hjemmehørende, underkastes en mindre gunstig skattemæssig behandling end de udbytter, der udloddes af et selskab med hjemsted i medlemsstaten. Deres aktier er derfor mindre

³⁹ Verkooijen, præmis 35.

attraktive for investorer med hjemsted i den pågældende medlemsstat end aktier i selskaber i en anden medlemsstat.

En godtgørelsesordning, der ikke også omfatter indgående udbytter, udgør derfor en begrænsning af den frie bevægelighed for kapital.

3.2.2.1. Tvingende almene hensyn

Efter at begrænsningen er slået fast, skal det undersøges, om den objektivt kan begrundes med et tvingende alment hensyn⁴⁰.

Sammenhæng

Hvad angår det nødvendige i at bevare sammenhængen i beskatningsordningen, påpegede De europæiske Fællesskabers Domstol i *Verkooijen*⁴¹, at der i *Bachmann*⁴² for en og samme skattepligtige var en direkte forbindelse mellem indrømmelse af en skattemæssig fordel og udligning af denne fordel med en skattemæssig belastning, som begge vedrørte den samme skat.

I *Verkooijen* fastholdt alle medlemsstater, der indgav bemærkninger, at en begrænsning af fritagelsen til indenlandske udbytter var berettiget som følge af det nødvendige i at bevare sammenhængen i den nederlandske beskatningsordning. Efter deres opfattelse burde fritagelsen forbeholdes aktionærer, der oppebar indenlandske udbytter, fordi det kun er nederlandske selskaber, der betaler nederlandsk selskabsskat. En medlemsstat gav udtryk for, at hvis Nederlandene skulle indrømme fritagelse for indgående udbytter, kunne sådanne udbytter helt unddrages beskatning i Nederlandene. En anden medlemsstat mente, at fritagelse af indgående udbytter ville gøre det muligt for aktionærerne at opnå en skattemæssig lempelse i begge stater.

En medlemsstat, der anvender en godtgørelsesordning uden at indrømme fradrag for indgående udbytter, kan ligeledes påberåbe sig skattemæssig sammenhæng. Den kan mene, at artikel 58 specifikt har til formål at dække tilfælde med en sådan godtgørelsesordning. Den kan hævde, at der i modsætning til situationen i *Verkooijen* under en sådan ordning er en direkte forbindelse mellem beskatningen af selskabets overskud og det skattefradrag, der indrømmes aktionæren, hvilket sikrer en sammenhængende skattemæssig behandling af selskabets overskud både for den selv og for aktionæren. Den kan hævde, at der ikke er tale om to særskilte skatter, men om en samlet ordning, hvor samme indkomst er genstand for beskatning af to personer.

De Europæiske Fællesskabers Domstol slog imidlertid i *Verkooijen*⁴³ og *Baars*⁴⁴ fast, at argumentet om sammenhæng ikke var relevant, fordi der ikke var nogen direkte forbindelse mellem beskatningen af aktionærerne og den selskabsskat, der blev opkrævet hos selskaberne, idet der var tale om to særskilte skatter, som blev

⁴⁰ *Verkooijen*, præmis 46.

⁴¹ *Verkooijen*, præmis 28.

⁴² Sag C-204/90, *Bachmann* [1992], Sml. I-249.

⁴³ Jf. præmis 58 i *Verkooijen*.

⁴⁴ Præmis 40.

opkrævet hos forskellige skattepligtige. De Europæiske Fællesskabers Domstol har bekræftet denne retspraksis i *Bosal*⁴⁵.

Det kan konkluderes, at man ikke med føje kan udnytte argumentet om sammenhæng til at forsvare afvisningen af et godtgørelsesskattefradrag for indgående udbytter, fordi det i denne særlige situation også vedrører selskabsskat opkrævet hos et selskab og indkomstskat fra en individuel aktionær, dvs. to særskilte skatter, som pålægges forskellige skattepligtige uden nogen direkte forbindelse.

3.2.2.2. Proportionalitetsprincippet

Hvis det antages, at der uanset den ovenstående analyse skulle der findes en begrundelse for at forsvare afvisningen af at indrømme fradrag i forbindelse med indgående udbytter, mangler det stadig at blive undersøgt, om en sådan afvisning er "egnet til at sikre virkeliggørelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål"⁴⁶.

Alt i alt er en godtgørelsesordning ikke andet end en metode til beregning af den indkomstskattesats, der skal anvendes på et udbytte. Formålet med godtgørelsesordninger er at afskaffe dobbeltbeskatning, der følger af den klassiske ordning. Som det er påvist ovenfor, opnås det samme mål med separate ordninger, i hvert fald for skattepligtige med høj indkomst, uden begrænsningen, dvs. afvisningen af fradrag for indgående udbytter. Det er derfor ude af proportioner at opretholde en godtgørelsesordning for indenlandske udbytter og en klassisk ordning for indgående udbytter.

3.2.3. *Indgående udbytter: klassisk versus separat*

Der kan være medlemsstater, der anvender en separat ordning på indenlandske udbytter og samtidig den klassiske ordning på indgående udbytter.

Som det fremgår af eksempel 3 fører dette til langt højere beskatning af det indgående udbytte.

Eksempel 3: Virkningen af, at den separate ordning ikke anvendes på indgående udbytter

	Indenlandsk udbytte	Indgående udbytte
Overskud	100	100
Selskabsskat 30 %	30	30
Udbytte	70	70
Separat skat 25 %	17,5	
Indkomstskat 50 %		35
Nettoudbytte	52,5	35

Dette er en klar begrænsning af de frie kapitalbevægelser i henhold til EF-traktatens artikel 56.

⁴⁵ Sag C-168/01 *Bosal*, endnu ikke offentliggjort, præmis 29.

⁴⁶ Sag C-436/00 *X, Y mod Riksskatteverket*, endnu ikke offentliggjort, præmis 49.

Der synes ikke at være nogen begrundelse for en sådan begrænsning. Mange medlemsstater, der anvender en separat ordning, anvender både denne på indenlandske og indgående udbytter. Intet bortset fra budgetmæssige bevæggrunde og eventuelt et ønske om at anspore investorerne til at investere i hjemlandet ville forhindre de øvrige stater med en separat ordning i at gøre det samme. Ingen af de to begrundelser er acceptabel i henhold til EF-traktaten.

3.2.4. *Indgående udbytter: fradrag for udenlandsk kildeskat*

Der kan også være et problem med retlig dobbeltbeskatning, der stammer fra fradrag for udenlandsk kildeskat. Indgående udbytter underkastes højere beskatning end indenlandske udbytter, hvis landet benytter en separat eller en klassisk ordning og ikke indrømmer fradrag for udenlandsk kildeskat, men anvender den såkaldte "fradragsmetode"⁴⁷.

Eksempel 4: Højere beskatning af indgående udbytter

Separat ordning, kildeskattesats 15 %, separat sats 25 %

	Indenlandsk udbytte	Indgående udbytte
Udbytte	100	100
Udenlandsk kildeskat 15 %		15
Udbytte efter udenlandsk kildeskat		85
Separat skat 25 %	25	21,25
Nettoudbytte	75	63,75

Klassisk ordning, kildeskattesats 15 %, marginal indkomstkattesats 50 %

	Indenlandsk udbytte	Indgående udbytte
Udbytte	100	100
Udenlandsk kildeskat 15 %		15
Udbytte efter udenlandsk kildeskat		85
Indkomstskat 50 %	50	42,50
Nettoudbytte	50	42,50

Det er tydeligt, at den højere skattebyrde på indgående udbytter udgør en begrænsning i henhold til EF-traktatens artikel 56 af individuelle skattepligtiges investeringer i udenlandske aktier.

En sådan medlemsstat kan hævde, at den har en ordning, som ikke er diskriminerende, fordi den underkaster indenlandske og indgående udbytter den samme skattemæssige behandling, og at begrænsningen skyldes den udenlandske kildeskat.

⁴⁷ I henhold til "fradragsmetoden" trækkes den udenlandske skat fra bruttoudbyttet. Resultatet udgør beregningsgrundlaget for den indenlandske skat af udbyttet.

Dette argument kan dog ikke godtages, hvis medlemsstatens relevante skatteaftale giver den anden stat ret til at opkræve en kildeskat (generelt på 15 %), og hvis det i artikel 23 er anført, at medlemsstaten skal indrømme fradrag for denne kildeskat.

I en sådan situation forårsages begrænsningen af de frie kapitalbevægelser af medlemsstaten selv og ikke af kildestaten, eftersom det i OECD-modellen og de relevante skatteaftaler kræves, at bopælsstaten skal indrømme lempelsen.

3.3. Udgående udbytter

I kapitel 3.3. undersøges forskellige situationer vedrørende udgående udbytter. Konklusionen ligner meget konklusionen vedrørende indgående udbytter: I henhold til EF-traktaten må medlemsstaterne ikke konkret beskatte udgående udbytter højere end indenlandske udbytter.

3.3.1. Udgående udbytter: grænse for beskatning

I henhold til artikel 56 er det forbudt for en medlemsstat at indrømme indenlandske aktionærers investeringer en gunstigere behandling end udenlandske aktionærers investeringer. En højere beskatning af udgående udbytter end af indenlandske udbytter udgør derfor en begrænsning af de frie kapitalbevægelser. En medlemsstat må således ikke opkræve kildeskat af udgående udbytter og fritage indenlandske udbytter, fordi det ville beskatte udgående udbytter højere end indenlandske udbytter.

Det skal bemærkes, at en enkel sammenligning af kildeskattesatsen for de indenlandske udbytter og kildeskattesatsen for de udgående udbytter ikke er tilstrækkelig. For de indenlandske udbytters vedkommende skal sammenligningsgrundlaget være den samlede virkning af indenlandsk kildeskat samt den indenlandske indkomstskat, og for det udgående udbyttes vedkommende skal det være kildeskattesatsen for det udgående udbytte.

3.3.2. Udgående udbytter: valgfrihed

Hvis en medlemsstat har en separat ordning og tilbyder hjemmehørende muligheden af at vælge en ansættelse af udbytteindkomsten i henhold til de normale regler for indkomstbeskatning, bør denne ret i medfør af *Schumacker*-sagen udvides til også at omfatte ikke-hjemmehørende, der befinder sig i en situation, der ligner de hjemmehørendes. I overensstemmelse med *Schumacker*⁴⁸ vil en ikke-bosiddende individuel porteføljeinvestor være i en lignende situation som en bosiddende investor, når vedkommende oppebærer hele eller næsten hele sin indkomst fra udbytter, der stammer fra en medlemsstat, og ikke i den medlemsstat, hvor han er bosiddende, har en indkomst, der er tilstrækkelig til, at han dér kan beskattes på en sådan måde, at der tages hensyn til hans personlige og familiemæssige forhold (af den medlemsstat, hvor han er bosiddende).

⁴⁸

Schumacker, præmis 47.

4. ØKONOMISKE VIRKNINGER

Resultatet af ovenstående retlige analyse er klart: hvis medlemsstaterne integrerer selskabsbeskatning og indkomstbeskatning ved anvendelse af godtgørelsesordningen eller en separat ordning, skal de ifølge EF-traktaten udvide denne integrering til også at omfatte indgående udbytter.

Integreringens teoretiske økonomiske virkning afhænger især af dens mulige indvirkning på skatteneutraliteten. Som anført i Ruding-rapporten udgør "mangelen på skatteneutralitet i forbindelse med lokalisering af investeringer i EU en potentiel hindring for indhøstningen af de fulde fordele ved virkeliggørelsen af det indre marked. Ved at indrømme indenlandske udbytter præferentiel behandling eller ved at diskriminere til ugunst for investeringer i nogle medlemsstater kan ikke-neutrale skatteregler fordreje kapitalallokeringen inden for EU. Ressourcerne fejlallokeres i den forstand, at kapitalinputtet ledes bort fra den mest produktive anvendelse - dvs. anvendelsen med det højeste afkast før skatter – til anvendelser, hvor det pågældende input er mindre produktivt, men giver et større afkast efter skatter som følge af en forholdsvis gunstig skattemæssig behandling. Den deraf følgende økonomiske ineffektivitet giver sig udslag i lavere kapitalproduktivitet, der undergraver EU's internationale konkurrenceevne, og lavere samlet produktion og levestandard i EU som helhed"⁴⁹. Desuden vil en unkladelse af at udvide integreringen til også at omfatte indgående udbytter have fordrejende virkning på beslutninger om grænseoverskridende fusioner og omlægninger, fordi der før og efter disse erhvervsmæssige operationer opstår udbytter i forskellige lande, og udbytterne underkastes en forskellig skattemæssig behandling. Det følger heraf, at enhver forbedring af situationen vil føre til et mere velfungerende indre marked.

Skatteneutralitet drøftes normalt i sammenhæng med "kapitalimportneutralitet" (CIN) og "kapitaleksportneutralitet" (CEN). CIN forudsætter, at den marginale faktiske skattesats for investorer i en given stat er den samme uanset investors bopælsstat. I en situation med CEN "giver beskatningsordningen ikke hjemmehørende investorer i et givet land noget incitament til at investere hjemme frem for i udlandet eller omvendt, fordi hjemmehørende investorer betaler samme "indenlandske-plus-udenlandske" skat af deres indkomst på verdensplan uanset den pågældende indkomsts fordeling mellem hjemland og udland"⁵⁰. CIN og CEN drøftes ofte i sammenhæng med selskaber, som direkte investerer i andre selskaber. I den sammenhæng opnås CIN via fritagelsesmetoden og CEN via fradragsmetoden. Det skal bemærkes, at fokuseringen i denne meddelelse er en anden, idet den omhandler udbytter, der opbevares af individuelle investorer, som er porteføljeinvestorer. Dog kan CIN- og CEN-koncepterne også transponeres til deres situation.

CEN anvendt på individuelle aktionærer indebærer, at deres indenlandske og udenlandske investeringer underkastes samme konkrete skatte tryk (svarende til den samlede virkning af alle involverede skatter, dvs. selskabsskat, kildeskat og indkomstskat). CIN spiller i praksis ingen rolle for de individuelle aktionærer. Ingen

⁴⁹ Ruding-rapporten, s. 34.

⁵⁰ Punkt 3.7 i "Double Taxation Relief For Companies: A Discussion Paper", af Mike Waters fra UK Inland Revenue, 10. marts 1999, findes på <http://www.inlandrevenue.gov.uk/consult/dtrc.pdf>

medlemsstat eller tiltrædende stat fritager indgående udbytter betalt til individuelle aktionærer for indkomstskat. Kombineret med det forhold, at de fleste medlemsstater beskatter udbytter oppebåret af individuelle aktionærer forskelligt, medmindre denne beskatning er harmoniseret, kan der ikke opnås CIN, og CEN er det dominerende princip.

Det skal bemærkes, at det som følge af mangelen på harmonisering af selskabsskatten i fuldt omfang (hvilket Kommissionen ikke slår til lyd for) i praksis er yderst vanskeligt om ikke umuligt at opnå komplet CEN, og det gælder både for de separate ordninger og godtgørelsesordningerne. For at opnå en neutralitet på 100 % bør de separate ordninger have forskellige separate satser alt efter, fra hvilken medlemsstat udbytterne betales. Satsen skal endog fastsættes under hensyn til den underliggende selskabsskat, der betales af alle datterselskaber på lavere niveauer. Tilsvarende er det overordentligt kompliceret at beregne godtgørelsesfradragsempelsens underliggende skattekomponent. For selskabers direkte investeringer beregner nogle medlemsstater rent faktisk den underliggende skat under hensyn til den skat, der betales af datterselskaber på lavere niveauer. For individuelle porteføljeinvestorer synes dette imidlertid at være ugørligt, fordi de ikke har nogen kontrol over de selskaber, som de investerer i. De er derfor næppe i stand til at opnå den fornødne information.

I praksis er det derfor for separate ordningers vedkommende en pragmatisk løsning at anvende samme sats på indenlandske udbytter som på indgående udbytter. Tilsvarende kan man under godtgørelsesordninger simpelthen anvende det samme godtgørelsesfradrag på indgående udbytter som på indenlandske udbytter, hvis man vil undgå at skulle beregne den underliggende selskabsskat i udlandet. Som påvist i kapitel 3 er virkningerne af separate ordninger og godtgørelsesordninger ækvivalente i denne henseende.

Det følger heraf, at fordi den udenlandske selskabsskat kan være højere eller lavere end den indenlandske selskabsskat, kan den faktiske skattesats for indgående udbytter under separate ordninger og godtgørelsesordninger afvige fra den nationale marginale indkomstskattesats. Der opnås derfor ikke fuld CEN. Dette er dog i overensstemmelse med det internationalt aftalte princip, at erhvervsmæssige udbytter bør beskattes i det land, hvor de opstår, og det princip, at medlemsstaterne under den nuværende EU-ret er frit stillet med hensyn til fastsættelsen af deres selskabsskattesatser og -grundlag. Formindskelsen af den grænseoverskridende neutralitet er med andre ord i denne sammenhæng en pris, der skal betales for medlemsstaternes suveræne ret til at fastsætte deres egne selskabsskatter.

5. KONKLUSION

Medlemsstaterne anvender forskellige ordninger til beskatning af udbyttebetalinger til fysiske personer. For de indenlandske udbytters vedkommende kan de fleste medlemsstater ved enten at anvende en godtgørelsesordning eller en separat ordning undgå eller begrænse den økonomiske dobbeltbeskatning som følge af, at der både pålægges en given indkomst selskabsskat og indkomstskat,

Hvor medlemsstaterne ved anvendelsen af deres ordninger beskatter de indenlandske og de indgående eller udgående udbytter forskelligt, kan dette begrænse de grænseoverskridende investeringer og føre til opsplittede kapitalmarkeder i EU.

De Europæiske Fællesskabers Domstol har i sin nyere retspraksis sat dette spørgsmål i sammenhæng med bestemmelserne om frie kapitalbevægelser. I den vigtigste sag, der er behandlet i denne meddelelse, har den tydeligt slået fast, at en foranstaltning, der indebærer forskellig skattemæssig behandling af indenlandske og indgående udbytter, er uforenelig med EU-retten.

Efter Kommissionens opfattelse munder analysen af denne retspraksis ud i følgende fundamentale konklusioner om udbyttebeskatningsordningernes udformning: medlemsstaterne må ikke pålægge indgående udbytter højere skatter end indenlandske udbytter. Tilsvarende må de ikke pålægge udgående udbytter højere skatter end indenlandske udbytter.

Medlemsstaterne har måske ved den oprindelige udformning af deres ordninger for udbyttebeskatning fokuseret på deres indenlandske virkninger, hvilket kan have ført til ulovlige begrænsninger for indgående og udgående udbytter. Det følger heraf, at medlemsstaterne bør tage deres ordninger op til fornyet overvejelse i lyset af de nuværende traktatbestemmelser.

Som skitseret i denne meddelelse er det muligt at indføre lempelsesmetoder, der er forenelige med traktaten, samtidig med at mulighederne for at beskatte på en forholdsvis ligefrem måde bevares. En række medlemsstater har allerede indført sådanne metoder, og andre er i færd med at gøre det. Disse ændringer vil antagelig bidrage til at optimere kapitalallokeringen i det indre marked, også selv om en fuldstændig neutralitet forbliver uden for rækkevidde, så længe skatterne ikke er harmoniseret.

Ved fastlæggelsen af, hvad der skal gøres, bør medlemsstaterne lægge sig fast på en koordineret approach til sikring af en hurtig fjernelse af de eksisterende skattemæssige hindringer, hvorved der skabes et mere stabilt og investeringsvenligt klima, og den usikkerhed, der forårsages af potentielle retlige konflikter og tvister, bortvejes.

Kommissionen ønsker at fremme en sådan koordination både af hensyn til de individuelle investorer og erhvervslivet og generelt af hensyn til målet om at sikre maksimal effektivitet i det indre marked og deraf følgende positive virkninger for Unionens konkurrenceevne på det globale marked.

Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til at medvirke til en hurtig og effektiv afklaring af de spørgsmål, der er gennemgået i denne meddelelse. Hvis det ikke vil være muligt at finde løsninger trods den klare logik i en sådan approach, vil Kommissionen i overensstemmelse med sit ansvar som traktatens vogter tage de nødvendige skridt til at sikre en konkret overholdelse af traktaten, blandt andet ved at forelægge De Europæiske Fællesskabers Domstol spørgsmålet i henhold til EF-traktatens artikel 226.

Kommissionen opfordrer Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til at give deres mening om denne meddelelse til kende.
