DOMSTOLENS DOM
28. april 1998 *

I sag C-118/96,

angående en anmodning, som Länsrätten i Dalarnas län, tidligere Länsrätten i Kopparbergs län (Sverige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Jessica Safir

mod

Skattemyndigheten i Dalarnas län, tidligere Skattemyndigheten i Kopparbergs län,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 59, 60, 73 B og 73 D,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet og R. Schintgen samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og P. Jann,

* Processprog: svensk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Jessica Safir ved advokaterne J.-M. Bexhed og G. Lundsten, Stockholm

— den svenske regering ved afdelingschef L. Nordling, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den danske regering ved kontorchef P. Biering, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister C. Vajda

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent A. Caeiro og K. Simonsson, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. juni 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Jessica Safir ved advokaterne J.-M. Bexhed og G. Lundsten, af den svenske regering ved L. Nordling, af den danske regering ved P. Biering, af Det Forenede Kongeriges regering ved J. E. Collins, bistået af C. Vajda, og af Kommissionen ved K. Simonsson og H. Michard, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. september 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved afgørelse af 22. marts 1996, indgået til Domstolen den 12. april 1996, har Länsrätten i Dalarnas län, tidligere Länsrätten i Kopparbergs län, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 6, 59, 60, 73 B og 73 D.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under behandlingen af en sag, som Jessica Safir, der har bopæl i Sverige, har anlagt mod Skattemyndigheten i Dalarnas län, tidligere Skattemyndigheten i Kopparbergs län (herefter »Skattemyndigheten«). Sagen drejer sig om beskatning af livsforsikringspræmier, sagsøgeren har betalt i 1995 til Skandia Life Assurance Company Ltd (herefter »Skandia Life«), som er et britisk forsikringsselskab, der driver virksomhed på det svenske marked og er et helejet datterselskab af det svenske forsikringsselskab Skandia.

Den svenske lovgivning

3 Beskatningen af livsforsikringsopsparing i form af kapitalforsikringer (såkaldte K-forsikringer), som er tegnet i forsikringsselskaber, der er etableret i Sverige, sker såvel hos forsikringsselskaberne som hos forsikringstagerne.

4 Forsikringsselskaber, der er etableret i Sverige, beskattes af kapitalafkast af pensionsmidler i henhold til lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel. Rent teknisk er beskatningen udformet som en skat af afkastet af forsikringskapitalen, og skattepligten påhviler forsikringsselskabet. Skatten beregnes efter faste satser ud fra et kapitalgrundlag, som består af selskabets aktiver ved udgangen af året forud for skatteåret, men med fradrag af finansielle passiver på samme tidspunkt. Kapitalgrundlaget ganges med den gennemsnitlige statslånsrente i året forud for skatteåret. Af det således beregnede afkast skal der svares en skat på 27%.

5 Forsikringstagere kan for forsikringer, som er tegnet i forsikringsselskaber, der er etableret i Sverige, ikke fradrage præmierne i deres skattepligtige indkomst. Til gengæld er beløb, der udbetales i henhold til forsikringerne, skattefrie.

6 Det samme gælder, hvis forsikringen er tegnet i selskaber, der er etableret i udlandet.

7 Derimod beskattes opsparing i form af kapitalforsikringer, som er tegnet i selskaber, der er etableret i udlandet, i henhold til lagen (1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar (herefter »premieskattelagen«), som trådte i kraft den 1. januar 1991.

8 Det oplyses i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at premieskattelagen har til formål at opretholde neutrale konkurrencevilkår mellem opsparing i kapitalforsikringer i forsikringsselskaber, der er etableret i Sverige, og tilsvarende opsparing i selskaber, der er etableret i udlandet.

9 I henhold til premieskattelagens § 1 skal fysiske personer, der har bopæl eller fast ophold i Sverige, og svenske juridiske personer, der har tegnet en livsforsikring i et selskab, der ikke er etableret i Sverige, svare skat til staten af de betalte præmier. I henhold til premieskattelagens § 3 udgør skatten 15% af præmiebeløbet.

10 Den skattepligtige skal lade sig registrere og skal angive præmiebetalingen over for en central myndighed, Skattemyndigheten.

11 Endelig bestemmes det i premieskattelagens § 5, at Skattemyndigheten efter ansøgning fra forsikringstageren kan meddele fritagelse for skatten eller kan nedsætte skatten til halvdelen, såfremt det selskab, i hvilket forsikringen er tegnet, i det land, hvori det er etableret, er undergivet en indkomstbeskatning, der kan sidestilles med beskatningen af forsikringsselskaber, der er etableret i Sverige. Skatten af præmierne kan nedsættes til halvdelen, såfremt beskatningen i udlandet udgør mindst en fjerdedel af beskatningen i Sverige, og den kan bortfalde, såfremt beskatningen i udlandet udgør mindst halvdelen af beskatningen i Sverige.

12 Den forelæggende ret har oplyst, at formålet med denne mulighed for at fritage for skattebetaling eller for at få skatten nedsat er at undgå, at den, der tegner en kapitalforsikring i et selskab, der er etableret i udlandet, beskattes hårdere end den, der tegner en sådan forsikring i et selskab, der er etableret i Sverige.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

13 Jessica Safir havde i begyndelsen af 1995 tegnet en kapitalforsikring i Skandia Life, og hun ansøgte i henhold til premieskattelagens § 5 Skattemyndigheten om fritagelse for betaling af skat af forsikringspræmierne.

14 Skattemyndigheten traf den 12. april 1995 afgørelse om at nedsætte skatten til halvdelen, dvs. til 7,5% af det præmiebeløb, der blev betalt til Skandia Life i 1995. Skatten udgjorde herefter 75 SEK.

15 Jessica Safir påklagede afgørelsen til Riksskatteverket, som er klageinstans i sager om fritagelse for skat af forsikringspræmier. Ved endelig klageafgørelse af 3. juli 1995 afviste Riksskatteverket klagen som ubegrundet.

16 Derefter angav Jessica Safir den 4. januar 1996 de betalte præmiebeløb til Skattemyndigheten. Hun bestred dog i samme forbindelse at være skattepligtig af præmiebeløbene, idet hun gjorde gældende, at beskatningen var uforenelig med fællesskabsretten.

17 Efter fornyet behandling fastholdt Skattemyndigheten skatteansættelsen ved afgørelser af 17. og 25. januar 1996.

18 Ved stævninger af 22. januar og 13. februar 1996 anlagde Jessica Safir derefter sag ved Länsrätten i Dalarnas län med påstand om ophævelse af den af Skattemyndigheten foretagne skatteansættelse.

19 I forelæggelsesanmodningen har Länsrätten i Dalarnas län anført, at selv om formålet med de svenske lovbestemmelser har været at sikre neutrale konkurrencevilkår mellem svensk og udenlandsk forsikringsopsparing, er beskatningen teknisk

blevet udformet forskelligt, alt efter om forsikringsselskabet er etableret i Sverige eller i udlandet. Det kan efter Länsrättens opfattelse ikke udelukkes, at dette er uforeneligt med traktaten. Retten har på denne baggrund forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Såfremt beskatningen i en medlemsstat af forsikringsopsparing hos indenlandske livsforsikringsselskaber og udenlandske livsforsikringsselskaber, som driver forsikringsvirksomhed og er etableret i den pågældende medlemsstat, teknisk er udformet som en skat, der beregnes efter faste satser ud fra afkastet af forsikringskapitalen, og som pålægges forsikringsgiveren,

er det da i strid med Rom-traktatens artikel 6, 59 og 60 eller artikel 73 B og 73 D, at der — med henblik på at opretholde neutrale konkurrencevilkår mellem indenlandsk og udenlandsk forsikringsopsparing — opkræves skat af forsikringspræmier, som betales af forsikringstagere med bopæl i medlemsstaten i henhold til livsforsikringsaftaler, der er indgået med forsikringsgivere, som er etableret i en anden medlemsstat, og som driver virksomhed i førstnævnte medlemsstat i overensstemmelse med reglerne om grænseoverskridende forsikringsvirksomhed,

når det forudsættes, at det administrativt kan bestemmes, at skatten på de nævnte forsikringspræmier skal bortfalde eller nedsættes til halvdelen, såfremt det i udlandet etablerede forsikringsselskab i det land, hvor det er hjemmehørende, er undergivet en indkomstbeskatning, som kan sidestilles med beskatningen af indenlandsk forsikringsopsparing i den anden medlemsstat?«

20 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om traktatens artikel 6, 59 og 60 eller artikel 73 B og 73 D er til hinder for at anvende en national lovgivning om beskatning af livsforsikringsopsparing som den, hovedsagen angår.

21 Indledningsvis bemærkes, at selv om direkte beskatning på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke som sådan henhører under Fællesskabets kompetence, skal medlemsstaterne dog overholde fællesskabsretten under udøvelsen af deres kompetence (jf. bl.a. dom af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacker, Sml. I, s. 225, præmis 21).

22 Da forsikringer er tjenesteydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 60, bemærkes endvidere, at traktatens artikel 59 efter Domstolens praksis er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som uden at være begrundet i objektive hensyn begrænser en tjenesteyders muligheder for effektivt at udøve denne frihed (jf. bl.a. dom af 5.10.1994, sag C-381/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5145, præmis 16).

23 I lyset af og med henblik på at nå formålene med det indre marked er traktatens artikel 59 også til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. ovenfor, præmis 17).

24 Det bemærkes, at der ved den lovgivning, hovedsagen angår, er indført en beskatningsordning for kapitalforsikringer, som er forskellig, alt efter om forsikringerne er tegnet i selskaber, der er etableret i Sverige eller i andre lande. En sådan forskelsbehandling er efter den svenske regerings opfattelse begrundet i, at det ikke er muligt at anvende samme beskatningsordning i de to tilfælde, og i nødvendigheden af at undgå den udhuling af skattegrundlaget, som ville opstå, hvis opsparing i kapitalforsikringer i selskaber, der ikke er etableret i Sverige, ikke blev beskattet.

25 Det skal herefter efterprøves, om en sådan lovgivning opstiller hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, og om sådanne hindringer i givet fald er begrundede i de hensyn, den svenske regering har påberåbt.

26 For det første skal den, der tegner en kapitalforsikring i et selskab, der ikke er etableret i Sverige, i modsætning til den, der tegner en sådan forsikring i et selskab, der er etableret i Sverige, lade sig registrere og angive præmiebetalingen til et centralt organ, Skattemyndigheten, som også har beføjelse til at fritage for skattebetalingen eller til at nedsætte skatten. Forsikringstagerne skal desuden selv indbetale skatten, og de skal udrede midler hertil, hvilket, som Jessica Safir har anført, har negative konsekvenser for deres likviditet. Sådanne forpligtelser kan ganske vist

ikke i sig selv anses for at være i strid med fællesskabsretten. Det må dog konstateres, at disse forpligtelser, i tillæg til kravet om at benytte en centraliseret fremgangsmåde, kan afholde de pågældende fra at tegne kapitalforsikringer i selskaber, der ikke er etableret i Sverige, for så vidt som de ikke vil skulle følge en bestemt fremgangsmåde, hvis de tegner forsikringer af samme art i selskaber, der er etableret i Sverige, idet skatten i så fald opkræves hos forsikringsselskabet.

27 For det andet fremgår det af, hvad den svenske regering har forklaret under retsmødet, at genkøb efter et længere tidsrum af en kapitalforsikring, der er tegnet i et selskab, der ikke er etableret i Sverige, ganske vist ikke er mere byrdefuldt for forsikringstageren end genkøb af en forsikring, der er tegnet i et i Sverige etableret selskab, men at det dog kan forholde sig anderledes i tilfælde af genkøb efter et kortere tidsrum. At genkøb af en kapitalforsikring, der er tegnet i et forsikringsselskab, der ikke er etableret i Sverige, efter et kortere tidsrum er mere byrdefuldt, er en anden omstændighed, der kan afholde forsikringstageren fra at tegne en sådan forsikring, idet forsikringstageren ikke, når forsikringen tegnes, kan vide, om og i givet fald på hvilket tidspunkt han vil genkøbe forsikringen.

28 For det tredje kræver Skattemyndigheten, når den, der har tegnet en forsikring i et selskab, der ikke er etableret i Sverige, ansøger om fritagelse for eller nedsættelse af skatten af præmierne, at få præcise oplysninger om den indkomstbeskatning, selskabet er undergivet, medmindre Skattemyndigheten allerede har fået forelagt oplysninger herom. Som Jessica Safir har gjort gældende, er et sådant krav særlig byrdefuldt for forsikringstageren. Det kan også afholde forsikringsselskaber, der endnu ikke driver virksomhed på det svenske marked, fra at udbyde tjenesteydelser i Sverige, for så vidt som det indebærer, at selskaberne stiller præcise oplysninger om den beskatningsordning, de er undergivet i en anden medlemsstat, til rådighed for deres potentielle kunder.

29 For det fjerde afhænger den skat, der skal betales af forsikringspræmierne, i henhold til den lovgivning, hovedsagen angår, af myndighedernes bedømmelse af den beskatningsordning, som en forsikringsgiver, der ikke er etableret i Sverige,

er undergivet. Det fremgår imidlertid af sagen, at Skattemyndigheten og Riksskatteverket i 1995 traf forskellige afgørelser vedrørende fritagelsesansøgninger fra bestemte britiske forsikringsselskaber, selv om den britiske beskatningsordning ikke var blevet ændret. Heraf fremgår det, at sådanne forskelle i bedømmelsen af den beskatningsordning, der gælder for forsikringsgivere, der ikke er etableret i Sverige, kan medføre en usikkerhed, der kan afholde forsikringstagere fra at indgå aftaler af længere varighed, som kapitalforsikringer, med forsikringsgivere, der ikke er etableret i Sverige.

30 Under disse omstændigheder findes en lovgivning som den, hovedsagen angår, ud fra en samlet bedømmelse at kunne afholde forsikringstagere fra at tegne kapitalforsikringer i selskaber, der ikke er etableret i Sverige, og at kunne afholde forsikringsselskaberne fra at udbyde deres tjenesteydelser på det svenske marked.

31 Det skal tilføjes, at selv om der efter den lovgivning, hovedsagen angår, kan tages hensyn til beskatningen i en anden medlemsstat for, som anført af den svenske regering, at overholde fællesskabsrettens ligebehandlingsprincip, opstår der dog, som Jessica Safir har anført, en tærskeleffekt som følge af, at en sådan beskatning ikke tages i betragtning, hvis den ikke udgør mindst en fjerdedel af den svenske beskatning. Den skat, der skal svares i en anden medlemsstat, skal således svare til mindst en fjerdedel af skatten af forsikringspræmierne, for at denne kan nedsættes til halvdelen, og til mindst halvdelen af skatten af præmierne, for at denne kan bortfalde. Det følger af denne tærskeleffekt, at beskatningen af opsparing i form af kapitalforsikringer i selskaber, der ikke er etableret i Sverige, i de fleste tilfælde vil kunne være hårdere end beskatningen af samme opsparingsform i selskaber, der er etableret i Sverige.

32 Endvidere bemærkes, at en lovgivning som den, hovedsagen angår, gør det vanskeligt eller endog umuligt for en national domstol, der skal efterprøve, om beskatningsordningen ikke er diskriminerende, at foretage en sammenligning mellem på

den ene side den beskatning af afkastet, som forsikringer, der er tegnet i selskaber etableret i Sverige, er undergivet, og på den anden side den skat af forsikringspræmier, som skal betales, hvis selskaberne ikke er etableret i Sverige.

33 Der kan imidlertid tænkes andre ordninger, som er mere gennemskuelige, og som også kan gøre det muligt at undgå den udhuling af skattegrundlaget, den svenske regering har påberåbt sig, samtidig med at de er mindre restriktive i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser, herunder særlig en beskatning af livsforsikringers kapitalafkast, beregnet efter faste satser, som gælder på samme måde for alle forsikringer, uanset om de er tegnet i selskaber, der er etableret i den pågældende medlemsstat eller i en anden medlemsstat.

34 Under disse omstændigheder kan de grunde, den svenske regering har fremført — nemlig det forhold, at det ikke er muligt at anvende samme beskatningsordning for kapitalforsikringer, der er tegnet i selskaber, som ikke er etableret i Sverige, som for kapitalforsikringer tegnet i selskaber, der er etableret i Sverige, samt nødvendigheden af at undgå den udhuling af skattegrundlaget, som ville opstå, hvis opsparing i kapitalforsikringer i selskaber, der ikke er etableret i Sverige, ikke blev beskattet — ikke begrunde en national lovgivning om beskatning af kapitalforsikringer, som efter en samlet bedømmelse er så restriktiv i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser som den, hovedsagen angår.

35 Under hensyn til det anførte er det ikke nødvendigt at tage stilling til, om en sådan lovgivning tillige er uforenelig med traktatens artikel 6, 73 B og 73 D.

36 Besvarelsen til den nationale ret må herefter være, at traktatens artikel 59 er til hinder for at anvende en national lovgivning om beskatning af kapitalforsikringer som den, hovedsagen angår.

Sagens omkostninger

37 De udgifter, der er afholdt af den svenske regering, den danske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Länsrätten i Dalarnas län, tidligere Länsrätten i Kopparbergs län, ved afgørelse af 22. marts 1996, for ret:

EF-traktatens artikel 59 er til hinder for at anvende en national lovgivning om beskatning af kapitalforsikringer som den, hovedsagen angår.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. april 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident