DOMSTOLENS DOM
den 28 april 1998 *

I mål C-118/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Länsrätten i Dalarnas län, tidigare Länsrätten i Kopparbergs län, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Jessica Safir

och

Skattemyndigheten i Dalarnas län, tidigare Skattemyndigheten i Kopparbergs län,

angående tolkningen av artiklarna 6, 59, 60, 73b och 73d i EG-fördraget,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet och R. Schintgen samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (referent), P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch och P. Jann,

* Rättegångsspråk: svenska.

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— J. Safir, genom advokaterna J. M. Bexhed och G. Lundsten, Stockholm,

— Sveriges regering, genom L. Nordling, rättschef för EU-frågor, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom avdelningschefen Peter Biering, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av C. Vajda, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren A. Caeiro och K. Simonsson, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 10 juni 1997 av: J. Safir, företrädd av J. M. Bexhed och G. Lundsten, Sveriges regering, företrädd av L. Nordling, Danmarks regering, företrädd av P. Biering, Förenade kungarikets regering, företrädd av J. E. Collins, biträdd av C. Vajda, och kommissionen, företrädd av K. Simonsson och H. Michard, rättstjänsten,

och efter att den 23 september 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Länsrätten i Dalarnas län, tidigare Länsrätten i Kopparbergs län, har genom skrivelse av den 22 mars 1996, som inkom till domstolens kansli den 12 april samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 6, 59, 60, 73b och 73d i samma fördrag.

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Jessica Safir, bosatt i Sverige, och Skattemyndigheten i Dalarnas län, tidigare Skattemyndigheten i Kopparbergs län (nedan kallad skattemyndigheten), rörande beskattningen av livförsäkringspremier som Jessica Safir år 1995 betalade till Skandia Life Assurance Company Ltd (nedan kallat Skandia Life), ett brittiskt försäkringsbolag som är verksamt på den svenska marknaden och tillika är ett helägt dotterbolag till det svenska försäkringsbolaget Skandia.

Den svenska lagstiftningen

3 Beskattningen av livförsäkringssparande i form av kapitalförsäkring (K-försäkring) hos livförsäkringsbolag som har etablering i Sverige sker såväl hos försäkringsbolagen som hos försäkringstagarna.

4 Försäkringsbolag som är etablerade i Sverige skall betala avkastningsskatt enligt lagen (1990: 661) om avkastningsskatt på pensionsmedel. Skatten är tekniskt utformad såsom en på avkastningen av försäkringskapitalet beräknad skatt som uttas hos försäkringsgivaren. Den beräknas enligt en schablonmetod, vars underlag utgörs av försäkringsbolagets tillgångar vid utgången av året före beskattningsåret, reducerade med försäkringsbolagets finansiella skulder vid samma tidpunkt, multiplicerade med den genomsnittliga statslåneräntan året före beskattningsåret. Den således beräknade avkastningen beskattas enligt en skattesats som uppgår till 27 procent.

5 Försäkringstagare som har tecknat försäkringsavtal i ett i Sverige etablerat försäkringsbolag kan inte dra av premierna från sin beskattningsbara inkomst. Detta kompenseras av att utfallande belopp inte är skattepliktiga.

6 Detsamma gäller för försäkringstagare som har tecknat försäkring i utomlands bedriven försäkringsrörelse.

7 Sparande i kapitalförsäkringar som har tecknats i utomlands bedriven försäkringsrörelse beskattas i sin tur enligt lagen (1990: 662) om skatt på vissa premiebetalningar (nedan kallad premieskattelagen), vilken trädde i kraft den 1 januari 1991.

8 Enligt begäran om förhandsavgörande syftar premieskattelagen till att vidmakthålla skatteneutralitet mellan sparande i kapitalförsäkringar som investeras hos försäkringsbolag som är etablerade i Sverige och sådant sparande hos försäkringsbolag som är etablerade utomlands.

9 Enligt 1 § premieskattelagen skall till staten betalas skatt på premier som erläggs av svensk juridisk person och fysisk person, som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige, avseende personförsäkring som har meddelats i en utomlands bedriven försäkringsrörelse. Enligt 3 § samma lag är skatten 15 procent av premiebeloppet.

10 Dessutom skall den skattskyldige registrera sig och deklarera betalning av premie till ett centralt organ, skattemyndigheten.

11 Slutligen kan det organet enligt 5 § premieskattelagen på ansökan av försäkringstagaren sätta ned skatten helt eller till hälften, när försäkringsbolaget i den stat där det är hemmahörande är underkastat en inkomstbeskattning som är jämförlig med den beskattning som gäller för försäkringsgivarna i Sverige. Premieskatten kan sättas ned till hälften om den utländska skattebelastningen uppgår till minst en fjärdedel av den svenska inkomstskatten och helt om den utländska skattebelastningen uppgår till minst hälften av den svenska inkomstskatten.

12 Enligt den hänskjutande domstolen syftar möjligheten att sätta ned skatten till att förhindra att försäkringssparande hos utomlands etablerade försäkringsbolag skulle kunna utsättas för en hårdare beskattning än motsvarande försäkringssparande i ett i Sverige etablerat försäkringsbolag.

Faktiska omständigheter i målet

13 Jessica Safir, som i början av år 1995 hade tecknat en kapitalförsäkring i Skandia Life, begärde av skattemyndigheten att skatt enligt 5 § premieskattelagen inte skulle påföras.

14 Genom beslut av den 12 april 1995 nedsatte skattemyndigheten skatten till hälften, genom att fastslå att skatt skulle erläggas med 7,5 procent av beloppet av de premier som inbetalats till Skandia Life under år 1995, det vill säga med 75 SKR.

15 Jessica Safir anförde besvär mot detta beslut till besvärsinstansen i denna dispensfråga, Riksskatteverket, som den 3 juli 1995 i ett icke överklagbart beslut ogillade hennes besvär.

16 Den 4 januari 1996 deklarerade Jessica Safir gjorda premieinbetalningar till skattemyndigheten, samtidigt som hon gjorde gällande att hon inte skulle behöva betala någon premieskatt, eftersom skatten enligt henne är oförenlig med gemenskapsrätten.

17 Efter omprövning av frågan fastställde skattemyndigheten sin beskattningsåtgärd, genom beslut av den 17 januari och den 25 januari 1996.

18 Genom ansökan av den 22 januari och den 13 februari 1996 väckte Jessica Safir talan vid Länsrätten i Dalarnas län i syfte att få beskattningsåtgärden undanröjd.

19 Enligt begäran om förhandsavgörande konstaterade sagda domstol att trots att den svenske lagstiftarens avsikt var att konkurrensneutralitet skulle råda mellan svenskt och utländskt försäkringssparande, har beskattningen fått olika teknisk utformning

beroende på om försäkringsbolaget har etablering i Sverige eller utomlands och att denna olikhet skulle kunna vara oförenlig med fördraget. Länsrätten hänsköt därför följande tolkningsfråga:

"Om, i en medlemsstat, beskattningen av försäkringssparande hos inhemska livförsäkringsbolag och utländska livförsäkringsbolag som bedriver försäkringsrörelse i medlemsstaten genom etablering är tekniskt utformad såsom en på avkastningen av försäkringskapitalet schablonmässigt beräknad skatt som uttas hos försäkringsgivaren, strider det då mot Romfördraget, artiklarna 6, 59, 60 eller 73b och 73d att — i syfte att upprätthålla konkurrensneutralitet mellan inhemskt och utländskt försäkringssparande — ta ut skatt på försäkringspremier som erläggs av försäkringstagare bosatta i medlemsstaten enligt livförsäkringsavtal som har ingåtts med en försäkringsgivare som är etablerad i en annan medlemsstat och som är verksam i den förstnämnda medlemsstaten i enlighet med reglerna om gränsöverskridande försäkringsverksamhet, under förutsättning att skatten på nämnda försäkringspremier i administrativ väg kan nedsättas helt eller till hälften för det fall att det utomlands etablerade försäkringsbolaget är underkastat en inkomstbeskattning i den stat där det är hemmahörande som är jämförbar med skattebelastningen för inhemskt försäkringssparande i den andra medlemsstaten?"

20 Genom sin tolkningsfråga önskar den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i om artiklarna 6, 59, 60 eller 73b och 73d i fördraget utgör hinder för tillämpningen av en sådan lagstiftning avseende beskattningen av kapitalförsäkringar som den som avses i målet vid den nationella domstolen.

21 För det första kan konstateras att frågor om direkta skatter i och för sig för närvarande inte faller under gemenskapens behörighet, men att medlemsstaterna inte desto mindre är skyldiga att respektera gemenskapsrätten vid utövandet av de befogenheter som är dem förbehållna (se bland annat dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker, REG 1995, s. I-225, punkt 21).

22 Eftersom försäkringar utgör tjänster i den mening som avses i artikel 60 i fördraget, är det lämpligt att erinra om att i enlighet med domstolens rättspraxis utgör artikel 59 i fördraget hinder för tillämpningen av sådan nationell lagstiftning som utan att vara objektivt berättigad hindrar en person som tillhandahåller tjänster från att faktiskt utöva denna frihet (se bland annat dom av den 5 oktober 1994 i mål C-381/93, kommissionen mot Frankrike, REG 1994, s. I-5145; svensk specialutgåva, häfte 16, punkt 16).

23 Mot bakgrund av den inre marknaden och för att göra det möjligt att förverkliga syftena med denna marknad, utgör artikel 59 i fördraget även hinder för tillämpningen av varje nationell reglering som får till följd att det blir svårare att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstater än att tillhandahålla tjänster helt och hållet inom en medlemsstat (domen i det ovan i punkt 23 nämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 17).

24 Genom den i målet vid den nationella domstolen aktuella lagstiftningen inrättas ett beskattningssystem som gör åtskillnad mellan kapitalförsäkringar beroende på om försäkringen har tecknats hos ett försäkringsbolag som är etablerat i Sverige eller inte. Skillnaderna i behandling förklaras enligt den svenska regeringen av att det är omöjligt att tillämpa samma skattesystem på de båda fallen och av att det är nödvändigt att kompensera det skattebortfall som skulle uppstå om skatt inte togs ut på sparande i kapitalförsäkringar som tecknats hos försäkringsbolag som inte är etablerade i Sverige.

25 Det skall således prövas om en sådan lagstiftning skapar hinder för friheten att tillhandahålla tjänster och, om så är fallet, om sådana hinder är befogade av de skäl som den svenska regeringen har åberopat.

26 För det första skall försäkringstagare som har tecknat en kapitalförsäkring hos försäkringsbolag som inte är etablerade i Sverige, till skillnad från sådana försäkringstagare vars försäkringsbolag är etablerade i Sverige, registrera sig och deklarera betalning av premier till ett centralt organ, skattemyndigheten, vilket även är behörigt att bevilja befrielse från eller nedsättning av skatten. Försäkringstagarna skall dessutom själva erlägga skatten och skaffa fram medel för detta, vilket enligt Jessica Safir har negativa följder för försäkringstagarnas likviditet. Sådana skyldig-

heter kan förvisso inte i sig själva anses strida mot gemenskapsrätten. Emellertid skall det konstateras att dessa skyldigheter tillsammans med nödvändigheten att följa ett centraliserat förfarande kan leda till att intresserade avhåller sig från att teckna kapitalförsäkringar hos försäkringsbolag som inte är etablerade i Sverige, eftersom ingen särskild åtgärd skulle avkrävas dem om de tecknade sådana försäkringar hos försäkringsbolag etablerade i Sverige, då skatten i sistnämnda fall tas ut hos försäkringsbolaget.

27 För det andra framgår det av de förklaringar som den svenska regeringen avgav under sammanträdet att även om återköp efter en lång period av en kapitalförsäkring som har tecknats hos ett försäkringsbolag som inte är etablerat i Sverige inte är mer betungande för försäkringstagaren än återköp av en försäkring som tecknats hos ett försäkringsbolag som är etablerat i den staten, kan det förhålla sig annorlunda om återköpet sker efter en kort period. Att det är mer betungande att efter en kort period återköpa en livförsäkring som har tecknats med ett försäkringsbolag som inte är etablerat i Sverige är en annan omständighet som kan få försäkringstagaren att avhålla sig från att teckna en sådan försäkring, i den mån som han vid tidpunkten för tecknandet inte vet om och när han kommer att återköpa den.

28 När en försäkringstagare som har tecknat en försäkring hos ett försäkringsbolag som inte är etablerat i Sverige begär befrielse från eller nedsättning av premieskatten, kräver skattemyndigheten för det tredje preciserade uppgifter om den avkastningsskatt som försäkringsbolaget är underkastat, för så vitt myndigheten inte redan känner till denna skatt. Som Jessica Safir har gjort gällande, är ett sådant krav särskilt betungande för försäkringstagaren. Kravet kan även få försäkringsbolag som ännu inte är verksamma på den svenska marknaden att avhålla sig från att tillhandahålla sina tjänster där, i den utsträckning som det medför att försäkringsbolagen måste tillhandahålla sina potentiella kunder preciserade uppgifter om det beskattningssystem som är tillämpligt på sådana bolag i en annan medlemsstat.

29 För det fjärde föreskrivs i den lagstiftning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen att den skattesats som skall tillämpas på försäkringspremierna beror på myndigheternas bedömning av det skattesystem som är tillämpligt på den försäk-

ringsgivare som inte är etablerad i Sverige. Såsom framgår av handlingarna i målet, fattade skattemyndigheten och Riksskatteverket år 1995 olika beslut i fråga om begäran om skattenedsättning som inlämnats av vissa brittiska livförsäkringsbolag, trots att det brittiska skattesystemet inte hade ändrats. Det framgår således att skillnader i bedömningen av det skattesystem som är tillämpligt på försäkringsgivare som inte är etablerade i Sverige kan leda till osäkerhet som gör att intresserade försäkringstagare avhåller sig från att ingå avtal på lång sikt, såsom kapitalförsäkringar, med försäkringsbolag som inte är etablerade i Sverige.

30 Vid en samlad bedömning av den i målet aktuella lagstiftningen finner domstolen därför att en sådan lagstiftning kan leda till att försäkringstagare avhåller sig från att teckna kapitalförsäkringar hos bolag som inte är etablerade i Sverige samt till att försäkringsbolag avhåller sig från att tillhandahålla sina tjänster på den svenska marknaden.

31 Det finns anledning att tillägga att om den lagstiftning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen medger att den skatt som tillämpas i en annan medlemsstat beaktas i syfte att följa den gemenskapsrättsliga likabehandlingsprincipen, såsom den svenska regeringen har hävdat, kvarstår icke desto mindre en tröskeleffekt, såsom Jessica Safir har gjort gällande, eftersom en sådan skatt inte beaktas då den inte uppgår till minst en fjärdedel av den i Sverige tillämpliga skatten. Den skatt som tillämpas i en annan medlemsstat måste nämligen utgöra minst en fjärdedel av premieskatten för att kunna nedsättas med hälften och minst hälften av premieskatten för att kunna nedsättas helt. Av en sådan tröskeleffekt följer att beskattningen av sparande i kapitalförsäkringar som tecknats i försäkringsbolag som inte är etablerade i Sverige i flertalet fall kommer att beskattas hårdare än motsvarande sparande i bolag som är etablerade i den staten.

32 För den nationella domstol som skall kontrollera att beskattningssystemet inte är diskriminerande blir det dessutom genom en lagstiftning som den svenska svårt, för att inte säga omöjligt, att jämföra den skatt på avkastningen som tas ut på

försäkringar som har tecknats hos bolag som är etablerade i Sverige med den skatt på försäkringspremier som har betalats in till bolag som inte är etablerade i den staten.

33 Andra system är emellertid tänkbara för att kompensera det skattebortfall som den svenska regeringen har åberopat, vilka skulle kunna vara mera överskådliga och samtidigt ha en mindre restriktiv inverkan på det fria tillhandahållandet av tjänster, exempelvis ett system med en schablonmässigt beräknad skatt på avkastningen av livförsäkringens kapital, vilken skulle tas ut på samma sätt på samtliga försäkringar, oavsett om de har tecknats hos försäkringsbolag som är etablerade i den berörda medlemsstaten eller i en annan medlemsstat.

34 De skäl som den svenska regeringen har anfört, nämligen att det är omöjligt att tillämpa samma skattesystem på kapitalförsäkringar som har tecknats hos försäkringsbolag som inte är etablerade i Sverige som på sådana försäkringar som har tecknats hos försäkringsbolag som är etablerade i Sverige samt att det är nödvändigt att kompensera det skattebortfall som skulle uppstå om skatt inte togs ut på sparande i kapitalförsäkringar som tecknats hos försäkringsbolag som inte är etablerade i Sverige, kan under dessa omständigheter inte föranleda att en nationell lagstiftning avseende kapitalförsäkringar skall anses befogad som medför sådana restriktioner för friheten att tillhandahålla tjänster som den lagstiftning som är aktuell i tvisten vid den nationella domstolen.

35 Av det ovan anförda följer att det inte är nödvändigt att bedöma om en sådan lagstiftning även är oförenlig med artiklarna 6, 73b och 73d i fördraget.

36 Den nationella domstolens fråga skall därmed besvaras på följande sätt. Artikel 59 i fördraget utgör hinder för tillämpningen av en sådan lagstiftning avseende beskattningen av kapitalförsäkringar som den som avses i målet vid den nationella domstolen.

Rättegångskostnader

37 De kostnader som har förorsakats den svenska, den danska och den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 22 mars 1996 har ställts av Länsrätten i Dalarnas län, tidigare Länsrätten i Kopparbergs län — följande dom:

Artikel 59 i EG-fördraget utgör hinder för tillämpningen av en sådan lagstiftning avseende beskattningen av kapitalförsäkringar som den som avses i målet vid den nationella domstolen.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 april 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande