



Vort j.nr. 90173-006

NOTAT

EF-RETSAFGØRELSER AF BETYDNING FOR ØRESUNDSBARRIERER

*Af jur.dr. Carl Michael von Quitzow, Lund, Jean Monnet professor of EC Law,
og advokat Bertil Jacobi, København.*

Notatet indeholder en orientering om forhold, der med udgangspunkt i sager behandlet af EF-Domstolen belyser kravet om, at der i EU sikres fri bevægelighed af arbejdskraft, tjenesteydelser og finansielle ydelser over landegrænserne og særligt af betydning for de europæiske grænseregioner.

En række af de barrierer, som foreligger for en integration af Øresundsregionen, vedrører grænsegængere eller folk, som flytter over grænsen.

Notatet påviser, at Domstolen har truffet en række afgørelser af betydning for sådanne forhold, ikke alene om fri bevægelighed af arbejde og tjenesteydelser, men navnlig også på offentlige områder som skatter og afgifter, der viser, at EU regler går forud for nationale regler, når disse kan hindre integration.

1 Problemet

At skabe en integreret Øresundsregion har været en overordnet målsætning for de politisk ansvarlige fra såvel dansk som svensk side, og det har været en af de afgørende grunde til at bygge Øresundsbroen.

Imidlertid har det vist sig, at det kniber med en effektiv gennemførelse af den ønskede integration ikke mindst i erhvervsforhold, som var det politiske projekt på begge sider af Sundet.



Der har vist sig særdeles mærkbare problemer især for arbejde, beskatning og sociale goder, forhold, der også vedrører fordeling af indtægter og udgifter i regionen. De talrige forhold, der skaber vanskeligheder, kaldes under et Øresundsbarrierer, og de har medført en betydelig offentlig debat.

Der synes imidlertid ikke tidligere at have været nogen egentlig diskussion om disse grænseproblemer i et EF-retligt perspektiv. Men de europæiske regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, fri etableringsret og udveksling af varer og tjenesteydelser m.v., ser i mange tilfælde ud til at kunne få betydning for Øresundsregionen.

2 EF-rettens krav til integration

EF-retten (da retsforhold ikke er egentlige unionsspørgsmål, hedder det ikke EU-retten) har til hensigt at nedbryde især de økonomiske grænser mellem medlemsstaterne, og netop i grænseregioner har det ofte vist sig, at EF-retlige problemer har ført til retssager for Domstolen.

En analyse af denne retspraksis indikerer klart, at EF-retten stiller store krav til medlemsstaterne med hensyn til fri bevægelighed, idet enhver hindring for grænseoverskridende økonomisk aktivitet principielt er forbudt.

Hindringer kan undtagelsesvis retfærdiggøres under forudsætning af, at der foreligger tungtvejende offentlige hensyn af ikke-økonomisk karakter, for eksempel visse forhold inden for sundhed og sikkerhed, eller vedrørende beskyttelse af miljøforhold.

Det har dog været tydeligt, at EF-Domstolen er tilbageholdende med at anerkende disse undtagelser, skønt medlemsstaterne mange gange har argumenteret ganske aggressivt for lokale interesser.

3 EF-retten i forhold til national lovgivning og bilaterale eller internationale konventioner

EF-domstolen har behandlet spørgsmål, der vedrører internationale konventioner i forskellige sammenhænge.

På den ene side har EF-Domstolen fastslået, at fællesskabsretten så langt som muligt skal fortolkes på linie med for eksempel internationale dobbeltbeskatningsaftaler.

På den anden side har EF-Domstolen fastslået, at internationale konventioner ikke begrundes undtagelser fra de grundlæggende EF-retlige regler.

Det sidstnævnte er af særlig interesse med henblik på situationen i Øresundsregionen, hvor mange problemer skyldes manglende samordning i form af regler enten som dobbeltbeskatningsaftaler eller som særlige regionale løsninger.



En konklusion, der kan udledes fra praksis fra EF-Domstolen er, at en dobbeltbeskatningsaftale ikke må medføre hindringer for grænseoverskridende økonomisk virksomhed. Dobbeltbeskatningsaftaler har til hensigt at bevare nationale grænser. EF-retten indtager det stik modsatte standpunkt, den sigter tværtimod mod at fjerne nationale økonomiske begrænsninger.

4 Mulige regionale løsninger

EF-retten pålægger medlemsstaterne krav om at opretholde åbne økonomiske grænser, og hindrer for eksempel nationale myndigheder i at aktioner mod varer, der importeres fra andre medlemslande.

Kravet om åbne grænser gælder også i Øresundsregionen.

Der findes en række grænseoverskridende regioner i Europa, og da en del af disse har en lang historisk aktivitet, er der grund til at se på, hvorledes andre grænseregioner har håndteret integrationsformålet.

Det skal dog bemærkes, at der er en væsentlig forskel mellem mange kontinentale landes og de skandinaviske landes retlige traditioner. I en del af de kontinentaleuropæiske lande er internationale aftaler gyldige uden forudgående national lovgivning. Dette kaldes af jurister for monisme.

De skandinaviske lande kræver forudgående national lovgivning, før internationale aftaler skal anvendes i de interne forhold. Dette kalder jurister for dualisme. Det medfører således et metodisk problem, som også skal overvindes i Øresundsperspektivet.

En mulighed for at skabe et gennembrud i denne region kan være en særlig regional løsning, som må udarbejdes for at kunne opfylde de krav på fri bevægelighed, der følger af EF-retten, og samtidig respektere de forudsætninger, som den danske og svenske dualistiske retlige tradition opstiller.

Et interessant eksempel på løsninger i den retning er at finde i regionen OberRhein (grænseområdet Tyskland/Frankrig/Schweiz). Imidlertid er forskellene på en række områder mindre mellem disse lande, end de er mellem Sverige og Danmark, hvorfor løsningerne i det nævnte grænseområde ikke umiddelbart kan anvendes.

Der er også paralleller, der kan fortjene specialstudier, i Benelux-landene, Frankrig-Italien, Frankrig-Tyskland og Frankrig-Spanien.

En særlig regional løsning ville have den fordel, at den ikke udhuler national kompetence i en videre forstand i lighed med en egentlig EF-retlig harmonisering. De centrale kompetencer vil fortsat ligge hos de to medlemsstater. En eller flere regionalaftaler for Øresundsområdet ville kunne opfylde EF-rettens krav til integration og medvirke til, at unødige retssager kan undgås.

De forhold, som skal løses efter EF-retten, kan belyses af ganske mange afgørelser fra de Europæiske Fællesskabers Domstol.



5 Eksempler på retspraksis fra EF-Domstolen

Sager om etablering eller udøvelse af virksomhed

En række sager fra EF-Domstolen om retten til fri etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, som også opstiller også krav om gensidig anerkendelse af uddannelser og eksamensbeviser, at der her foreligger et reelt problem også i Øresundsregionen:

Coenen-sagen, C-39/75 fastslog, at der ikke kan stilles bopælskrav til den der ernærer sig ved tjenesteydelser

Patentombudssagen 76/90 om etablering

Van Wesemael-sagen, C 110/78 om teatervirksomhed

Webb-sagen, C-279/80 om formidling af arbejdskraft

Bachman-sagen, C-204/90

Bachman-sagen fra 1992 vedrørte belgiske regler om fradrag for præmieindbetalinger i forbindelse med liv- og pensionsforsikringer. For at kunne fratække præmieindbetalinger med henblik på realrentebeskatning stilledes krav om, at forsikringspræmien blev betalt til et forsikringselskab, der var etableret i Belgien. EF-domstolen udtalte at sådanne regler principielt er i strid med den frie bevægelighed for tjenesteydelser, som traktaten indrømmer enkeltpersoner og virksomheder, da den omstridte lovgivning kunne skabe hindringer for, at forsikringsvirksomheder fra andre medlemslande kan sælge deres produkter i Belgien. Alligevel fandt EF-domstolen, at det nationale skattesystems kongruens (muligheden at håndhæve den anonyme realrentebeskatning) retfærdiggjorde de konkrete hindringer i denne sag som følge af bestemmelser i nationale lovgivning.

Futura Participations- sagen, C-250/95

Nationale regnskabsmæssige krav for at godkende fradrag for tab stred mod EU reglerne.

ICI-sagen, C-264/96

ICI-sagen vedrørte britiske regler om fordeling af tab inden for en koncern. Et tab, som var opstået i en koncern, kunne kun udnyttes som fradrag, hvis det var opstået i et andet britisk selskab. Dette kunne ifølge EF-domstolen afholde briti-



ske selskaber fra at etablere sig i andre medlemsstater og var derfor uforeneligt med EF-retten.

Centros-sagen, C -212/97

Denne sag er dansk, og vedrørte hovedsagelig selskabsretlige regler. To danskere dannede et britisk selskab med lavere kapitalkrav end i et dansk ApS. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ville ikke godkende filialetablering, idet de krav, der følger efter dansk ret, kunne omgås. Dette var uforeneligt med EF-rettens etableringsfrihed, og de danske kontrolinteresser måtte tilgodeses på anden vis.

Eurowings-sagen, C-294/97

Leasing/leje ydelser. Der var ikke tilstrækkelig gensidig skattemæssig behandling af udgifter til leasing.

Royal Bank of Scotland, C - 311/97

Denne sag vedrørte græske skatteregler, hvorefter udenlandske selskaber med græske filialer blev beskattet 5 % højere end indenlandske. Denne hårdere skatebelastning var uforenelig med traktatens etableringsfrihed.

X og Y-sagen, C-200/98

Denne sag vedrørte svenske regler om såkaldt "koncernbidrag", der kan udnyttes for at udjævne resultater inden for koncerner. Den frie etableringsret kræver ifølge EF-domstolens afgørelse, at "koncernbidrag" også skal kunne gives mellem såvel svenske som udenlandske koncernselskaber.

Baars-sagen, C-251/98

I denne sag slog EF-domstolen fast, at en lempelse af formuebeskatning til personer, der har store indeståender i indenlandske aktier, var uforenelig med EF-retten, idet personer med bopæl i Holland hindredes i at etablere sig i andre medlemslande gennem et udenlandsk selskab. Reglen stred mod traktatens etableringsfrihed.

AMID-sagen, C -141/99

Et selskabs underskud var berettiget som fradrag i overskud i andet land.

Danner-sagen (C-136/00, dom af 3. oktober 2002) Jf. Skat Udland 2002-367



En fradragsret for pensionsordning må ikke begrænses af landegrænser. Der er fradragsret for pensionsordninger tegnet i forsikringsselskaber i andre medlemslande.

Sager om andre tjenesteydelser

Grænseoverskridende tjenesteydelser bliver stadig mere almindelige. I Øresundsregionen er dette område dog fortsat begrænset, tilsyneladende også begrundet i mange direkte eller indirekte hindringer, som har medført en stor tilbageholdenhed. En del af hindringerne kan imidlertid være i strid med EF-retten, hvilket kan udledes af følgende retspraksis:

Avoir fiscal-sagen, C- 279/83

Dette er den første sag, hvor EF-domstolen har fundet, at direkte beskatningsregler også skal opfylde alle de krav, som EF-retten opstiller. Udenlandske forsikringsselskabers franske filialer blev beskattet hårdere end franske selskaber, og dette var uforeneligt med traktatens etableringsfrihed.

Commerzbank-sagen, C-330/91

Den tyske banks engelske filial havde indbetalt en for høj forskudsskat, som betales tilbage. Rente betales ikke, da denne kun udbetaltes til personer og virksomheder med hjemsted i England. Dette var åbenlys diskrimination i strid med EF-retten.

Eurowings-sagen, C-294/97

Leasing/leje ydelser. Der var ikke tilstrækkelig gensidig skattemæssig behandling af udgifter til leasing.

Vestergaard-sagen, C-55/98

Vestergaard-sagen behandlede fradragsret for kurser i udlandet i forhold til den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Fradragsretten skal ifølge EF-domstolen ikke kun gælde for kurser, der afholdes på turiststeder i Danmark, men også i udlandet. Dette er en følge af, at kurser er en tjenesteydelse, og at modtageren af tjenesteydelsen skal kunne begive sig til en anden medlemsstat for at modtage tjenesteydelsen uden at rammes af restriktioner.

Sager om sociale ydelser og beslægtede forhold vedr. skat

Da der har været betydelige forskelle mellem sociale ydelser i mange EU lande, er der naturligt opstået en retspraksis ved EF-domstolen herom. Denne retspraksis har efterfølgende



medført en del harmonisering af landenes regler herom. Eftersom der fortsat er ganske store forskelle mellem danske og svenske regler herom, kan der meget vel være grund til at se på en række hidtidige domme herom:

Kempf-sagen, C-139/85 og Lair-sagen, C-39/86

EF-domstolen fastslog i Kempf-sagen, at en deltidsbeskæftiget er være berettiget til sociale ydelser i værtslandet, og i Lair-sagen, at en person ikke mister sin status som arbejdstager i tilfælde af arbejdsløshed i værtslandet, og ej heller hvis arbejdstageren påbegynder en uddannelse.

Biehl-sagen, C.175/88

Ulovligt bopælskrav vedrørende tilbagesøgning af for meget betalt skat.

Kohll-sagen, C-159/96 og Dekker-sagen, C-120/95

I disse sager udtalte EF-domstolen, at enkeltpersoner kan vælge at få medicinsk behandling i anden medlemsstat end bopælslandet, og at bopælslandet skal betale maksimum af, hvad behandlingen ville havde kostet i bopælsstaten. En eventuel forskel skal betales af patienten. Patienten skal således ses som en kunde af de sociale systemer i medlemsstaterne

Dommen indebærer, at der ikke må forekomme begrænsninger i adgang til sygepleje og lignende sociale ydelser.

Sehrer-sagen, C-302/98

Her slog EF-domstolen fast, at det er uforeneligt med EF-retten at kræve afgifter af social karakter af udenlandske indtægter på trods af, at den pågældende afgift ikke var højere end den tilsvarende på indenlandske indtægter. Således er en medlemsstat principielt forpligtet at give fradrag for enkeltpersoner for de skatter og afgifter, de har betalt i udlandet, når vedkommende har udnyttet sin ret til fri bevægelighed.

Sager om fri bevægelighed af arbejdskraft

Mange sager har handlet om problemer med at anerkende fri bevægelighed af arbejdskraft. Domstolen har i den sammenhæng været fuldt opmærksom på, at helt andre regler – såsom forskelle i de sociale afgifter – i sig selv kan være i strid med EF-retten. Her nævnes:



Kempf-sagen, C-139/85 og Lair-sagen, C-39/86

Disse sager vedrørte også den frie bevægelighed for arbejdstagere. EF-domstolen fastslog i Kempf, at en deltidsbeskæftiget kan være berettiget til sociale ydelser i værtslandet, og i Lair-sagen udtalte EF-domstolen, at en person ikke mister sin status som arbejdstager i tilfælde af arbejdsløshed, og ej heller hvis denne påbegynder en uddannelse.

Sager om afgifter

Som et bemærkelsesværdigt eksempel på EF-Domstolens indgriben i nationale forskelle på afgifter til staten kan navnlig nævnes denne sag om registreringsafgifter på biler:

Ryborg-sagen, C-298/89

Ryborg boede som dansk statsborger i Tyskland (Schleswig-Holstein), hvor han også arbejdede. Han kørte en tysk-registreret bil af eksklusivt mærke. Han besøgte hyppigt sin veninde på den anden side af grænsen, også over natten. Det danske toldvæsen fandt, at dette medførte, at han skulle betale danske afgifter for sin bil. Danmark tabte sagen med begrundelse, at det ville være i strid med EF-retten, hvis han som dansker boende i Tyskland, hvor han også arbejder, ikke kunne køre sin tysk-indregistrerede bil i Danmark. Opkrævning af danske bilafgifter udgør under sådanne forudsætninger en overtrædelse af EF-retten.

Denne dom må betyde, at personer med principal bopæl i Sverige, der har købt bil med den lave svenske afgift, både kan køre i Danmark og kan have sin bil tidsmæssigt ubegrænset i Danmark i forbindelse med arbejde der.

Sager om skatter

Der foreligger en broget og omfattende retspraksis fra EF-Domstolen, som viser, at nationale skatteregler ikke kan anvendes i tilfælde, hvor en aktivitet eller en arbejdstager er flyttet over en grænse inden for det europæiske fællesskab:

Bachman-sagen, C-204/90

Bachman-sagen fra 1992 vedrørte belgiske regler om fradrag for præmieindbetalinger i forbindelse med liv- og pensionsforsikringer. For at kunne fratække præmieindbetalinger med henblik på realrentebeskatning stilledes krav om, at forsikringspræmien blev betalt til et forsikringselskab, der var etableret i Belgien. EF-domstolen udtalte at sådanne regler principielt er i strid med den frie bevægelighed for tjenesteydelser, som traktaten indrømmer enkeltpersoner og virksomheder, da den omstridte lovgivning kunne skabe hindringer for, at for-



sikringsvirksomheder fra andre medlemslande kan sælge deres produkter i Belgien. Alligevel fandt EF-domstolen, at det nationale skattesystems kongruens (muligheden at håndhæve den anonyme realrentebeskatning) retfærdiggjorde de konkrete hindringer i denne sag som følge af bestemmelser i nationale lovgivning. Bachman-dommen må dog siges at være modificeret af de næstnævnte domme, der bl.a. skærper pligten til ligebehandling af tjenesteydelser.

Wielockx-sagen, C-80/94, begrænser Bachman-dommen forstået således, at argumentet om skattesystemets kongruens ikke kan accepteres, når det gælder fradrag for indbetaling til pensionsreserver også for personer med bopæl i udlandet. Når pensionsreserven blev udbetalt, skete beskatningen i bopælslandet i medfør af den gældende dobbeltbeskatningsaftale. Medlemsstaten argumenterede, at dette kunne indebære skattefrihed. Dette synspunkt accepteredes ikke af EF-domstolen. Hovedforskellen mellem Bachmann og Wielockx-dommene er, at Bachmann-sagen fokuserede på den løbende skattepligt, mens Wielockx-sagen gælder en persons bopæl på tidspunktet for udbetalingen af en pensionsreserve.

Schumacker-sagen, D-279/93 og Wielockx-sagen, C-80/94

I disse sager, afgjort i 1995, slog EF-domstolen fast, at det i visse tilfælde ikke er i strid med EF-retten at nægte personer i udlandet særlige skattebegunstigelser, når disse personer ikke befinder sig i en situation, der objektivt set kan sammenlignes med personer med bopæl i landet. Denne præsumtion (formodningsregel) kan dog brydes, når en person ikke har hovedparten af sine indtægter i den stat, hvor han har sin bopæl. De skattebegunstigelser i form af personlige fradrag, der ydes skattepligtige personer, kan bedst tilgodeses af bopælslandet, men hvis den stat, hvorfra den aktuelle hovedindtægtskilde kommer, ikke accepterer personlige fradrag i henhold til nationale regler, kan diskrimination foreligge. I sådanne tilfælde skal personer med hovedindtægt i den aktuelle stat ligestilles med personer, der har bopæl i denne stat.

Jf. hermed Gschwind-sagen, C-391/97, nedenfor.

Ascher-sagen, C-107/94, Sml 1996, s. i-3089)

I denne sag udtalte EF-domstolen, at nægtelse af en skattemæssig fordel for en person, der ikke har bopæl i den aktuelle stat, kan betegnes som diskrimination i traktatens forstand som følge af en forskelsbehandling af diverse kategorier af personer, da der ikke foreligger nogen objektiv forskel mellem forholdene i de to omhandlede kategorier.

Denne dom har betydning for grænsegængere, der ikke har bopæl i den medlemsstat, hvor de arbejder, men skal betale skat der.

Safir-sagen, C- 118/96



Her udtalte EF-domstolen, at en særlig skat på præmieindbetalinger på udenlandske kapitalforsikringer var uforenelig med EF-retten. De svenske forsikringer blev begunstiget. Domstolen fastslår, at reglen ikke kunne retfærdiggøres.

Royal Bank of Scotland, C - 311/97

Denne sag vedrørte græske skatteregler, hvorefter udenlandske selskaber med græske filialer blev beskattet 5 % højere end indenlandske. Denne hårdere skat-tebelastning var uforenelig med traktatens etableringsfrihed.

Saint-Gobain-sagen, C-307/97

Saint-Gobain-sagen vedrørte skjult diskrimination i forbindelse med en såkaldt indirekte afregning i forbindelse med dobbeltbeskatningsaftaler. Den skattefrihed, der blev virkningen af aftalen, kom kun indenlandske selskaber til gode. Skattelempelsen blev ikke givet til udenlandske selskaber, som havde filialer i Tyskland. EF-domstolen fastslog, at såvel dobbeltbeskatningsaftalens bestemmelse som den interne tyske regel var uforenelig med den frie etableringsret.

Også denne dom viser, at dobbeltbeskatningsaftaler viger for EF-retten.

EF-domstolen fortolkede således i dette tilfælde EF-retten på baggrund af andre internationale aftaler.

Vestergaard-sagen, C-55/98

Vestergaard-sagen behandlede fradragsret for kurser i udlandet i forhold til den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Fradragsretten skal ifølge EF-domstolen ikke kun gælde for kurser, der afholdes på turiststeder i Danmark, men også i udlandet. Dette er en følge af, at kurser er en tjenesteydelse, og at modtageren af tjenesteydelsen skal kunne begive sig til en anden medlemsstat for at modtage tjenesteydelsen uden at rammes af restriktioner.

X og Y-sagen, C-200/98

Denne sag vedrørte svenske regler om såkaldt "koncernbidrag", der kan udnyttes for at udjævne resultater inden for koncerner. Den frie etableringsret kræver ifølge EF-domstolens afgørelse, at "koncernbidrag" også skal kunne gives mellem såvel svenske som udenlandske koncernselskaber.

Baars-sagen, C-251/98

I denne sag slog EF-domstolen fast, at en lempelse af formuebeskatning til personer, der har store indeståender i indenlandske aktier, var uforenelig med EF-



retten, idet personer med bopæl i Holland hindredes i at etablere sig i andre medlemslande gennem et udenlandsk selskab. Reglen stred mod traktatens etableringsfrihed.

Sehrer-sagen, C-302/98

Her slog EF-domstolen fast, at det er uforeneligt med EF-retten at kræve afgifter af social karakter af udenlandske indtægter uanset om den pågældende afgift ikke var højere end den tilsvarende på indenlandske indtægter. Således er en medlemsstat principielt forpligtet at give fradrag for skatter og afgifter, betalt i udlandet, når en person har udnyttet sin ret til fri bevægelighed.

Dommen viser (ligesom nedenstående Saint-Gobain-sag), at en dobbeltbeskatningsaftale må respektere EF-retten.

Gilly-sagen, C-336/96

Ægtefællebeskatning. Det blev ikke anset i strid med EU regler at en dobbeltbeskatningsoverenskomst muligt kunne forekomme problematisk.

Gschwind-sagen, C-391/97

Ægtefællebeskatning. Krav om samlet indkomst på 90 % fra et land tilsidesat.

Zurstrassen-sagen, C-87/99

I Zurstrassen-sagen præciserede EF-domstolen, at fradragsret ikke må knyttes til det vilkår, at begge ægtefæller skal have bopæl i den aktuelle medlemsstat.

Danner-sagen (C-136/00, dom af 3. oktober 2002)

En fradragsret for pensionsordning må ikke begrænses af landegrænser. Der er fradragsret for pensionsordninger tegnet i forsikringselskaber i andre medlemslande.

6 Afsluttende bemærkninger

EF-rettens krav er kun i meget begrænset omfang blevet påberåbt mod de hindringer for regional integration, der gør sig gældende i Øresundsregionen.

EF-retten opstiller imidlertid en række konkrete krav på medlemsstaterne, som der ikke kan bortses fra.



Regler der hindrer det frie indre marked eller som stiller nationalitetskrav eller lignende strider åbenbart mod EF-retten, og anvendelse af sådanne regler kan også begrunde erstatningsansvar for nationale myndigheder.

Der findes en for Øresundsregionen relevant praksis fra EF-Domstolen især på områderne beskatning og sociale goder. Da disse forhold og hele det arbejdsretlige område er overordentligt forskellige i den danske og den svenske lovgivning, må det antages, at EF-Domstolen vil kunne komme til at tilside-sætte enten svensk eller dansk lovgivning, når der som forventet begynder at blive rejst sager om disse landes regeringer.

Dette fører til et betydeligt behov for at oprette en regional bilateral aftale som imødekommer EF-rettens krav.

Malmø og København

Januar 2003

Carl Michael von Quitzow

Bertil Jacobi