

Klaus Vilner
Pallies
Le Bourg
F-12540 Le Clapier
France

Telefon: + 33 – 5 65 99 38 21
Telefax: + 33 – 5 65 99 38 21
e-mail: Klaus.Vilner@wanadoo.fr

Le Clapier, den 20. maj 2011

Europa Kommissionen,
Generalsekretæren,
200, rue de la Loi,
B – 1049 Bruxelles
Belgique.

Ang: Klage over at man hindres i sin fri bevægelighed indenfor EU ved som pensionist bosiddende i Frankrig at blive udsat for dobbeltbeskatning af sine pensioner fra Danmark efter at dobbeltbeskatnings-overenskomsten mellem Frankrig og Danmark er blevet opsagt af Danmark

Hvis man i dag bosætter sig i Frankrig og modtager pensioner fra Danmark, udsættes man for dobbeltbeskatning, idet man bliver fuldt ud beskattet af disse pensioner både til Danmark og til Frankrig. Det samme gør sig gældende, såfremt man allerede er bosiddende i Frankrig men først begynder at modtage pensioner fra Danmark på nuværende tidspunkt.

Denne dobbeltbeskatning er efter min opfattelse en alvorlig hindring for, at man kan bosætte sig i Frankrig og derfor en hindring af den fri bevægelighed for personer, som gælder indenfor Fællesskabet, og jeg skal på denne baggrund anmode Europa Kommissionen om at se på dette spørgsmål og tage initiativ til, at denne dobbeltbeskatning bringes til ophør, og, hvis det ikke er muligt at opnå tilslutning til dette fra Danmark og eller fra Frankrig, da at indlede sag mod Danmark og eller mod Frankrig ved Den Europæiske Unions Domstol med henblik på at få denne dobbeltbeskatning erklæret for uforenelig med reglerne indenfor EU-retten om fri bevægelighed for personer m. v., som fastsat i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Efter min opfattelse er dobbeltbeskatningen en hindring for den fri bevægelighed for personer indenfor Fællesskabet på følgende områder:

- 1) Dobbeltbeskatningen indebærer en tilsidesættelse af artikel 21 i TEUF, der fastslår, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger, der fremgår af EU-traktaterne, idet denne dobbeltbeskatning indebærer en de facto indskrænkning i denne ret.
- 2) Dobbeltbeskatningen indebærer en tilsidesættelse af artikel 45 i TEUF, der fastslår arbejdskraftens frie bevægelighed, hvorved arbejdstagere i medlemsstaterne har ret til frit at bevæge sig indenfor medlemsstaternes område for at have beskæftigelse på lige fod med indenlandske arbejdstagere. Endvidere fastslår bestemmelsen retten til at blive

boende på medlemsstatens område efter at have haft ansættelse der. Denne dobbeltbeskatning indebærer en de facto indskrænkning i denne ret.

- 3) Dobbeltbeskatningen indebærer en tilsidesættelse af artikel 49 i TEUF, der fastslår den fri etableringsret med frihed til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder på de vilkår, som gælder for landets egne statsborgere. Denne dobbeltbeskatning indebærer en de facto indskrænkning i denne ret.
- 4) Dobbeltbeskatningen indebærer formentlig også en tilsidesættelse af artikel 18 i TEUF, der fastslår, at al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, og som ikke fremgår af de særlige bestemmelser i traktaterne, er forbudt. Selvom dobbeltbeskatningen er generel, rammer den de facto fortrinsvis danske statsborgere og til en vis grad også franske statsborgere, og den indebærer derfor en de facto tilsidesættelse af dette forbud for så vidt angår disse to nationaliteter.
- 5) Endelig sker der og er der ved dobbeltbeskatningen sket en de facto tilsidesættelse af de henstillinger, som er gældende og specielt har været gældende såvel indenfor EU som indenfor OECD om, at medlemslandene i det omfang det er nødvendigt bør indlede indbyrdes forhandlinger med henblik på en afskaffelse af dobbeltbeskatning af borgerne indenfor medlemslandene.

Hvis man tænker sig en dansk pensionist, der er skattepligtig i Frankrig og med en normal dansk pension på omkring 300.000 kr. om året, hvortil kommer dansk folkepension på 60.000 kr. om året, svarende til i alt 48.300 euros om året, vil den typiske skat til Frankrig af denne pensionsindkomst lidt afhængigt af, om vedkommende er gift eller enlig, udgøre mellem 25 % og 40 %. Den danske skat af den samme indkomst vil typisk udgøre mellem 30 % og 40 % af indkomsten. Totalt set vil man altså for den typiske pensionists vedkommende kunne komme op på at skulle betale i nærheden af 80 % af hele sin pensionsindkomst i skatter.

Og når det drejer sig om personer med lidt højere indkomster, kan disse komme op på at skulle betale mere end 100 % af deres pensionsindkomst fra Danmark som samlede marginalskeatter. Da både Danmark og Frankrig har indkomstskat med progressive skatteskalaer, der kommer op på at beskattes mere end 50 % af indkomsten i toppen af skatteskalaerne, vil dette komme til at betyde, at man kommer til at skulle betale mere i samlet skat til de to lande af det yderst modtagne beløb, end man rent faktisk modtager i pension. Den gældende franske skatteskala for indkomstskatter og sociale skatter når i 2011 op på 53,3 % af indkomsten, og den tilsvarende danske skat når op på godt 52 % af indkomsten, og summen heraf bliver godt 105,3 % i marginalskeatter af pensionsindkomst. Tager man det franske sygekassebidrag med på 8 % af indkomsten, som man skal betale som medlem af en fransk sygekasse, som de fleste i Frankrig skal være medlem af, kommer man op på i alt over 113,3 % af indkomsten som marginalskeatter eller i alt mere end 13,3 % mere end man får udbetalt.

Det kan normale modtagere af dansk pension naturligvis ikke holde til, og man vil derfor kunne konstatere, at udvandringen af danske pensionister fra Danmark til Frankrig nu stort set er stoppet, ligesom jeg nu oplever, at den ene danske familie efter den anden, som allerede er flyttet til Frankrig, må give op og flytte fra Frankrig igen til et andet land eller tilbage til Danmark på grund af, at deres økonomi nu ikke længere kan holde til, at en meget væsentlig andel af deres pensionsindkomster beslaglægges af skatter. Det er derfor temmelig oplagt, at dobbeltbeskatningen udgør en meget væsentlig hindring for at man kan flytte til Frankrig eller forblive boende i Frankrig som dansk pensionist, og at denne dobbeltbeskatning derfor i sig selv udgør en væsentlig hindring i retten til at bevæge sig frit på medlemsstaternes område.

Naturligvis må man være forberedt på, at skatteniveauet kan ændre sig, hvis man flytter fra et medlemsland indenfor EU til et andet. Men der er en forskel på at tilpasse sig til et lidt anderledes skatteniveau i denne situation og på at skulle betale skat af den samme indkomst til to lande, således at hovedparten af ens pensionsindkomster går til betaling af skatter. Der klages derfor ikke over skattens højde i hvert af de to lande men over samspillet mellem at såvel Danmark som Frankrig beskatter den samme indtægt fuldt ud, således at man udsættes for dobbeltbeskatning. Frankrig er i dag blevet det land i verden, hvor man på grund af dobbeltbeskatningen som modtager af pensioner fra Danmark skal betale den højeste skat af sine pensioner. Og denne beskatning er en reel hindring for at man kan bosætte sig i Frankrig både som erhvervsaktiv og som pensionist. Skat er i dag et nationalt anliggende indenfor EU, som EU ikke har indflydelse på. Men derfor må medlemsstaterne alligevel ikke gennemføre foranstaltninger, som vil kunne være en hindring for, at unionsborgere frit kan bosætte sig overalt på Fællesskabets område, med mindre noget sådant har hjemmel i EU-traktaterne. Dobbeltbeskatningen udgør i dag de facto en sådan hindring.

Der skal i sagens natur to lande til for at kunne gennemføre dobbeltbeskatning, og derfor retter min klage sig såvel mod Kongeriget Danmark som mod Den Franske Republik for at gennemføre dobbeltbeskatning af personer, som er skattepligtige til Frankrig og modtager pensionsudbetalinger fra Danmark, idet dobbeltbeskatningen indebærer en de facto tilsidesættelse af de regler, som gælder indenfor Den Europæiske Union om fri ret til at kunne bosætte sig overalt på Unionens område og fri ret til at kunne udøve erhvervs-mæssige aktiviteter overalt på Unionens område.

Hvis en fransk familie bestående af ægtemand og hustru, der begge er franske statsborgere, har bosat sig for at arbejde i Danmark i en almindelig stilling, hvortil der er knyttet en pensionsordning samt optjening af dansk folkepension, som det er sædvanligt i Danmark, må de nu efter at have arbejdet i Danmark i en årrække erkende, at de ikke længere har mulighed for at rejse tilbage til Frankrig, der er deres fædreland, når de bliver pensionister, idet de så vil blive dobbeltbeskattede af deres danske pensioner. Dobbeltbeskatningen er derfor en hindring for deres fri bevægelighed som pensionister og må derved betragtes som en de facto hindring af den ret til fri bevægelighed for borgere indenfor EU, som fremgår af TEUF artikel 21.

På tilsvarende måde vil den være en hindring for den fri bevægelighed for arbejdskraft og for den fri etableringsret, som fremgår af TEUF artikel 45 og artikel 49. Den franske familie, som får tilbudt en udstationering til Danmark for at arbejde der i en årrække under danske arbejdsmarkedsvilkår med optjening af danske pensionsrettigheder, vil afstå fra at tage mod dette tilbud, når de indser, at de vil blive så hårdt beskattet af deres pensioner i deres alderdom, hvis de flytter tilbage til Frankrig, at de ikke har råd til at tilbringe deres pensionisttilværelse i deres hjemland.

På samme måde vil den franske familie, som får mulighed for at etablere sig med egen virksomhed i Danmark, og som under dette ophold ønsker at spare op til deres alderdom gennem selvpensionering i Danmark, afstå fra denne mulighed, når det går op for dem, at deres danske pensionsopsparing vil blive ædt op af danske og franske skatter, når de flytter tilbage til Frankrig som pensionister.

Dette vil betyde, at den franske familie hverken vil kunne påtage sig arbejde i Danmark eller vil kunne etablere sig med selvstændig virksomhed i Danmark på grund af dobbeltbeskatningen, og dette ville ikke gøre sig gældende, hvis de flyttede til et hvilket som helst andet land indenfor Unionen. Derfor er dobbeltbeskatningen en de facto hindring i at kunne udøve sin ret til at flytte til Danmark i erhvervsøjemed, som er fastslået i EU-retten. Og denne dobbeltbeskatning gør sig indenfor Fællesskabet udelukkende gældende mellem Danmark og Frankrig, idet der eksisterer dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem samtlige andre lande indenfor EU, som regulerer forholdet (bortset fra mellem Danmark og Spanien).

Den danske familie, som nærmer sig pensionsalderen, og som gennem mange år har tilbragt deres ferier i Frankrig, og som har anskaffet sig en bolig i Frankrig, som de havde planlagt at flytte ind i permanent, når de gik på pension, må nu erkende, at de bliver fuldt dobbeltbeskattet af deres danske pension, hvis de realiserer deres forehavende, og at dette betyder, at de nu ikke længere har råd til at flytte til Frankrig og tilbringe deres pensionisttilværelse der. De vælger at blive boende i Danmark i modstrid med deres egentlige ønsker, og dobbeltbeskatningen er derfor en de facto hindring for den fri adgang til at kunne bosætte sig overalt på Unionens område, som den fremgår af TEUF artikel 21.

Den danske familie, som får mulighed for at få et arbejde i Frankrig, eller som ønsker at etablere sig med egen virksomhed i Frankrig, må nu erkende, at de vil blive fuldt dobbeltbeskattet af den danske pension, som de har optjent inden de flytter til Frankrig, hvis de ønsker at blive boende i Frankrig og tilbringe deres pensionisttilværelse der. Den vil indse, at det har den ikke råd til, og derfor vil den afstå for muligheden for at flytte til Frankrig på grund af dobbeltbeskatningen, der derved de facto bliver en hindring af den fri ret til at påtage sig arbejde eller til at etablere sig overalt indenfor Fællesskabet, som den fremgår af TEUF artikel 45 og artikel 49. Og dobbeltbeskatningen bliver ligeledes en de facto hindring i arbejdstagerens ret i medfør af TEUF artikel 45 til at kunne forblive boende i Frankrig også efter at arbejdsforholdet er ophørt.

Den danske statsborger, som tidligere har været beskæftiget i en pensionsgivende stilling i Danmark, men som dernæst er flyttet til Frankrig for at påtage sig arbejde der, som er blevet fransk gift og har fået børn, der går i fransk skole, og hvor også ægtefællen har beskæftigelse i Frankrig, må indse, at han vil blive dobbeltbeskattet af sin danske pension, når pensionsalderen indtræffer, og at han for at undgå dette bliver nødsaget til at flytte fra Frankrig til sin tid til Danmark eller til et andet land. På grund af dobbeltbeskatningen har han ikke længere mulighed for at blive boende i Frankrig, og derved er dobbeltbeskatningen de facto en hindring for den ret, som han har efter TEUF artikel 45 til at blive boende i Frankrig, når arbejdsforholdet ophører og pensionsalderen indtræffer.

I alle de tilfælde, som jeg har nævnt ovenfor, er det dobbeltbeskatningen, som man udsættes for i Frankrig af danske pensioner, som er den direkte årsag til, at man ikke rent økonomisk har mulighed for at benytte sig af sin ret til fri bevægelighed indenfor Fællesskabet som unionsborger, som arbejdstager, som erhvervsdrivende eller som pensionist. Det er ikke de normale forskelle i beskatningsniveauerne, som er den udslagsgivende årsag, det er det forhold, at to lande kræver den fulde skat af den samme indtægt. Dette er et særkende alene for personer, som er skattepligtige i Frankrig og modtager pensioner fra Danmark. En tilsvarende situation gør sig ikke gældende, hvis man bosætter sig i et eneste af de andre medlemslande indenfor Den Europæiske Union. Den vil heller ikke gøre sig gældende, hvis man som dansk pensionsmodtager bliver boende i Danmark, for så kommer man alene til at betale dansk skat af sine danske pensioner. Det er derfor kun den omstændighed, at man ønsker at udnytte sin ret efter Fællesskabsretten til at kunne bosætte sig i Frankrig samtidig med, at man modtager pension fra Danmark, der udløser den dobbeltbeskatning, der er en reel hindring for den fri bevægelsesfrihed indenfor EU. Og dobbeltbeskatningen er så alvorlig, at den udgør en de facto hindring for, at man kan bosætte sig i Danmark eller i Frankrig, således som de anførte eksempler har vist, hvis man skal kunne tilbringe sin pensionisttilværelse i Frankrig baseret på danske pensioner.

I Den Europæiske Unions Domstols dom af 10. september 2009 (sag C-269/07) anføres det, at "det fremgår af fast retspraksis, at artikel 18 EF (nu artikel 21 TEUF), som generelt fastslår retten for enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, nærmere er udmøntet i artikel 39 EF (nu artikel 45 TEUF) for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed.

Bestemmelser, som forhindrer en statsborger i en medlemsstat i at forlade sin oprindelsesstat med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, eller som får ham til at afholde sig fra dette

forehavende, udgør derfor hindringer i denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet.”

I den korte version af dommen har dette givet anledning til følgende kommentar:

”Denne forskelsbehandling kan afholde arbejdstagere, der er statsborgere i denne medlemsstat, fra at optage lønnet beskæftigelse uden for det nationale område, og kan følgelig hindre arbejdskraftens frie bevægelighed. Den samme konklusion gælder med samme begrundelse for ikke-aktive personer med hensyn til tilsidesættelse af artikel 18 EF (nu 21 TEUF).”

Dommen synes at give udtryk for, at der er fast retspraksis for, at den samme beskyttelse, som gælder for arbejdstagere med hensyn til at udøve retten til fri bevægelighed på medlemsstaternes område, i samme omfang også gælder for pensionister og andre ikke-erhvervsaktive unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig over alt på medlemsstaternes område, og at dette ikke må hindres uanset om det sker uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet.. Med dette som udgangspunkt må dobbeltbeskatningen uanset nationalitet ifølge dommens argumentation udgøre den samme form for retsstridig hindring af unionsborgeres ret til fri bevægelighed overalt indenfor Unionens område, hvad enten der er tale om arbejdstagere eller om ikke-erhvervsaktive unionsborgere, herunder pensionister.

Opsigelsen af dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Frankrig og Danmark

Dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Frankrig og Danmark fra 1957 blev opsagt fra dansk side ad diplomatisk vej ved en meddelelse til det franske Finansministerium den 10. juni 2008, således at overenskomsten ophørte med at være gældende i sin helhed den 31. december 2008, og siden da har der ikke været nogen form for dobbeltbeskatningsoverenskomst mellem Danmark og Frankrig. Dette betyder, at såvel Danmark som Frankrig fra og med den 1. januar 2009 kan beskatte indtægter, som skattepligtige i Frankrig modtager fra Danmark, i sin helhed i overensstemmelse med den nationale danske og franske lovgivning, og at der derfor ikke længere er nogen beskyttelse i en dobbeltbeskatningsoverenskomst mod at der finder dobbeltbeskatning sted.

Inden opsigelsen oplyste den danske skatteminister til det danske Folketing, at opsigelsen kun ville finde sted, såfremt det ikke ved fornyede forhandlinger mellem Danmark og Frankrig lykkedes at nå frem til en for Danmark acceptabel løsning. Det er oplyst, at der har fundet et enkelt indledende møde sted mellem parterne i januar måned 2008, men udover dette har der – til trods for skatteministerens løfte - ikke fundet nogen deciderede forhandlinger sted, men alene uformelle følinger og lignende. Det skal derfor være kommet for Frankrig som noget af en overraskelse, at Danmark opsagde overenskomsten uden reelle forhandlinger om en ny overenskomst. Det er aldrig oplevet tidligere, at noget land har opsagt sin dobbeltbeskatningsoverenskomst med Frankrig.

I artikel 13 i den opsagte dobbeltbeskatningsoverenskomst mellem Danmark og Frankrig fra 1957 er det fastslået, at ”private pensioner og livrenter, der hidrører fra en af de kontraherende stater og udbetales til personer, der har deres skatteretlige domicil i den anden stat, er fritaget for beskatning i den første stat”. Med andre ord var pensioner, som man som skattepligtig i Frankrig modtog fra Danmark, dengang fritaget for beskatning i Danmark og kunne derfor alene beskattes i Frankrig.

Det var denne bestemmelse, der gav anledning til opsigelsen af dobbeltbeskatningsoverenskomsten, idet Danmark ønskede adgang til at kunne beskatte pensionsudbetalinger fra Danmark, selvom man bosatte sig i Frankrig, med den begrundelse, at der i sin tid var givet fradrag for

indbetalingerne i Danmark til pensionerne (som det er tilfældet med hensyn til almindelige pensioner) eller at pensionerne finansieres af den danske stat (som det er tilfældet med hensyn til dansk folkepension eller anden dansk social pension). Danmark har i de senere år fået ændret en række af sine dobbeltbeskatningsoverenskomster og således fået indført kildelandsbeskatning af pensioner i disse, og Danmark havde i en del år givet udtryk for, at man ønskede det samme med hensyn til Frankrig. Frankrig havde dog stedse afvist dette, efter hvad jeg har kunnet få oplyst med den begrundelse, at det var Frankrig, der havde udgifterne til de danske pensionister, når de boede på fransk territorium, og at man derfor ønskede også at kunne beskatte deres pensionsindtægter. Frankrig ønskede derfor at fastholde den hidtidige bopælslandsbeskatning eller domicilbeskatning af de danske pensioner.

Inden opsigelsen fandt sted gennemførtes i Danmark en særlig lov om bemyndigelse til den danske skatteminister til at kunne opgive de hidtidige dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem Danmark og Frankrig henholdsvis Spanien, lov nummer 85 af 20. februar 2008. Loven er blevet ændret to gange, nemlig ved lov nummer 351 af 6. maj 2009 og ved lov nummer 253 af 30. marts 2011. I det følgende kaldes dette lovkompleks for "opsigelsesloven".

Ved opsigelsesloven er gennemført nogle overgangsordninger, som (lidt forenklet) går ud på, at man fritages for dansk beskatning af sine danske pensioner så længe man forbliver bosiddende i Frankrig, forudsat at man a) var bosiddende i Frankrig den 28. november 2007 og b) modtog efterløn eller pension den 31. januar 2008. Endvidere er der gennemført en tilsvarende overgangsordning for ægtefæller forudsat at også de boede i Frankrig den 28. november 2007. Er man omfattet af overgangsordningerne, bliver man alene beskattet af sine danske pensioner i Frankrig.

Men er man ikke omfattet af overgangsordningerne, bliver man dobbeltbeskattet af sine danske pensioner, idet man bliver beskattet både i Danmark og i Frankrig. Denne dobbeltbeskatning gælder enhver, som flytter til Frankrig efter den 27. november 2007 for så vidt angår pensioner fra Danmark, og den gælder ligeledes for enhver, som allerede boede i Frankrig, og som først begynder at modtage pensioner efter den 31. januar 2008, idet disse personer bliver dobbeltbeskattet af deres pensioner fra Danmark.

Det stod allerede klart, da opsigelsesloven blev vedtaget i det danske Folketing i sin oprindelige form i januar måned 2008 og ved Danmarks senere opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsten med Frankrig i juni måned 2008, at dette skridt ville medføre dobbeltbeskatning af danske pensioner for skatteborgere i Frankrig. I den forbindelse henviser jeg til min henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af den 14. januar 2008 (bilag 1), hvor jeg gør opmærksom på de alvorlige konsekvenser, som en opsigelse ville kunne få for en række personer, som er pensionsberettigede fra Danmark, og til Skatteministerens svar på min henvendelse af 16. januar 2008 (bilag 2). Som det fremgår af svaret afviser Skatteministeren at ville tage hensyn til disse personer, idet han giver udtryk for, at det er et fransk problem, og at man derfor i stedet bør henvende sig til de franske politikere om dette spørgsmål.

Jeg skal for en god ordens skyld gøre opmærksom på, at den oplysning, som Skatteministeren giver om, at "Frankrig i modsætning til langt de fleste andre lande alene giver fradrag for udenlandsk skat ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst i stedet for at nedsætte den franske skat af den udenlandske indkomst med den udenlandske skat af denne indkomst" har vist sig ikke at være rigtig. Frankrig giver ikke fradrag for udenlandsk skat ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst for så vidt angår pensioner, men beskatter pensioner modtaget fra Danmark i sin helhed, og den oplysning, som jeg havde givet i min henvendelse om, at man kunne komme op på en samlet marginalsat på 119 % af sine pensionsindkomster fra Danmark var derfor rigtig efter de daværende skattesatser.

Den 13. januar 2009 udstedtes i Frankrig et dekret nummer 2009-46 om den danske opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Frankrig og Danmark. Meddelelsen derom i Journal Officiel de la République Française af 15. januar 2009 vedlægges som bilag 3. Af dekretet fremgår også den skriftveksling mellem Danmark og Frankrig, som fandt sted om opsigelsen af dobbeltbeskatningsoverenskomsten.

Den 4. december 2008 meddelte den franske Finansminister på en forespørgsel fra et medlem af det franske senat, at man i Finansministeriet i Paris havde under overvejelse at indføre regler i Frankrig, som skulle ophæve dobbeltbeskatningen for personer, der var skattepligtige i Frankrig, af deres indtægter fra Danmark som følge af bortfaldet af dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem de to lande. Forespørgslen med ministerens svar er vedlagt som bilag 4.

Et foreløbigt udkast til sådanne regler blev udsendt til offentligheden i begyndelsen af februar måned 2009 og offentliggjort på internettet i form af et udkast til en såkaldt instruktion i Bulletin Officiel des Impôts. Dette udkast er vedlagt som bilag 5. Det fremgår af reglerne i artiklerne 24 til 39, at det her blev foreslået at indføre midlertidige regler i Frankrig, som skulle gælde fra og med den 1. januar 2009, det tidspunkt, hvor dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Frankrig og Danmark ophørte med at være gældende, og så længe som der ikke var nogen dobbeltbeskatningsoverenskomst mellem Frankrig og Danmark, hvorefter der for personer, der var skattepligtige i Frankrig, indførtes en credit-regel (såkaldt crédit d'impôt), så de fik adgang til at nedsætte den franske skat af indkomst fra Danmark med den danske skat af denne indkomst. Man bør her bemærke sig, at denne nedsættelsesregel foresloges at skulle gælde for alle former for indkomst, som man modtog fra Danmark, og var dette forslag blevet gennemført, ville det have resulteret i, at man ikke ville være blevet dobbeltbeskattet, idet man alene ville skulle betale samlede skatter efter dansk skatteniveau, hvis dette havde været det højeste, eller efter fransk skatteniveau, hvis dette havde været det højeste.

Jeg havde en del kontakter med Finansministeriet i Paris i løbet af efteråret 2009 om dette forslag til instruktion (med Jean François LATOUR og med Aymeric BOUARD fra Finansministeriets Direction Générale des Impôts, Bureau E 1), og man forklarede mig under disse telefonsamtaler, at årsagen til, at man foreslog disse regler indført, var hensynet til de regler, som gjaldt indenfor Den Europæiske Union, og som man mente, at man var forpligtet til at respektere. Man oplyste i øvrigt, at man planlagde, at instruktionen skulle udkomme i november 2009, således at dens regler var i kraft i god tid inden man i Frankrig i maj måned 2010 skulle udfylde selvangivelsen for så vidt angår indtægter for året 2009. Efter disse oplysninger at dømme ville man i Frankrig have indført regler, som eliminerede dobbeltbeskatning allerede fra det tidspunkt, hvor dobbeltbeskatningsoverenskomsten ophørte med at være gældende, og man gav ikke på noget tidspunkt udtryk for, at man overvejede at indføre en form for indskrænkning i den foreslåede credit-regel. Tværtimod henholdt man sig til, at man var forpligtet til at indføre en sådan regel for at overholde sine internationale forpligtelser indenfor EU.

Offentliggørelsen af den foreslåede instruktion lod imidlertid vente på sig og blev udsat den ene gang efter den anden.

I foråret 2010 rettede jeg derfor henvendelse til Folketingets Skatteudvalg i Danmark og opfordrede til, at såfremt man ikke i Frankrig offentliggjorde den foreslåede instruktion, som skulle lempe beskatningen i Frankrig af indtægter fra Danmark, så måtte man i Danmark indføre credit under en eller anden form, som medførte det samme.

Jeg henviser i den forbindelse til min henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 23. marts 2010 (bilag 6), til Skatteministerens besvarelse deraf af 6. april 2010 (bilag 7), til min henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 9. maj 2010 (bilag 8), og til Skatteministerens besvarelse deraf af 4. juni 2010 (bilag 9), der alle er vedlagt som bilag.

Jeg skal i den forbindelse specifikt henvise til, at også den danske Skatteminister i sin besvarelse af 6. april 2010 (bilag 7) direkte oplyser, at "Frankrig er altså tvunget til at indføre reglerne for at overholde sine EU-forpligtelser". Fra dansk side var man altså enig i det synspunkt, som jeg også havde fået oplyst fra Finansministeriet i Paris, at der var pligt til at indføre de regler, som Frankrig havde foreslået i forslaget til instruktionen, for at man skulle kunne overholde sine EU-forpligtelser. Det fremgår i øvrigt af Skatteministerens besvarelse, at han mener, at det er Frankrig og ikke Danmark, som skal gennemføre dobbeltbeskatningslempelsen, så EU-forpligtelserne overholdes, hvilket Frankrig formentlig ikke er enig i.

Alligevel lod instruktionen fortsat vente på sig, og skatteyderne i Frankrig måtte derfor i sommeren 2010 udfylde deres selvangivelser uden at have fået indrømmet det fradrag for betalte danske skatter, som var blevet foreslået i instruktionen, og man måtte så desuden indstille sig på, at man ville blive dobbeltbeskattet, i hvert fald midlertidigt, og dette specielt efter at Finansministeriet i Paris i en mail til mig havde oplyst, at man ikke ville kunne opgive nogen form for credit for de danske skatter på sin franske selvangivelse før den nye instruktion var blevet udstedt, jfr. herom omtalen af dette i min henvendelse af 9. maj 2010, bilag 8.

Den 2. august 2010 blev den franske instruktion omsider offentliggjort i Bulletin Officiel des Impôts som instruktion nummer 14 B-2-10 af 29. juli 2010. Instruktionen vedlægges som bilag 10. Instruktionen er en del omarbejdet i forhold til det tidligere udsendte udkast, og den omtalte credit-regel for danske skatter, der nu fremgår af artiklerne 27 til 39, udmærker sig nu ved at omfatte indtægter fra danske kilder, "autres que les pensions", det vil sige bortset fra pensioner, jfr. artikel 27. Det vil sige, at pensionsudbetalinger, som skattepligtige i Frankrig modtager fra Danmark, fortsat er skattepligtige i Frankrig, selv efter tilkomsten af den nye franske instruktion, og at de derfor er genstand for dobbeltbeskatning, da de også er skattepligtige i Danmark, hvor der betales dansk kildeskat af disse allerede ved udbetalingen af pensionerne. Man er derfor nu kommet i en situation, hvor man udsættes for dobbeltbeskatning som en permanent foreteelse, hvis man som skattepligtig i Frankrig modtager pensioner fra Danmark.

Forhandlingerne mellem Frankrig og Danmark om en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst

En væsentlig motivering for, at Danmark opsagde dobbeltbeskatningsoverenskomsten med Frankrig var, at man ønskede med dette skridt at ændre forhandlingssituationen, således at man derved fik en bedre udgangsposition for at kunne få gennemført en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst, hvor Danmark fik retten til som kildeland at beskatte udbetaling af danske pensioner til pensionister bosiddende i Frankrig.

Kort tid efter at noterne om opsigelse af overenskomsterne var udvekslet havde Danmark derfor kontakt til Frankrig, hvor man på ny rejste kravet om i en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst at kunne få indføjet, at det skulle være kildelandet, der havde ret til at beskatte pensionsudbetalinger.

Frankrig afviste imidlertid fortsat at give sig i dette spørgsmål og fastholdt sin ret til fortsat at kunne beskatte pensionsudbetalinger efter bopælslandsprincippet som Frankrig havde gjort hidtil, og som man havde fastholdt at ville vedblive med at gøre også under de tidligere kontakter om dette spørgsmål.

Efter en forholdsvis kort tid måtte det konstateres, at det ikke var muligt at opnå overensstemmelse mellem Danmark og Frankrig om dette spørgsmål, og forhandlingerne om nye dobbeltbeskatningsoverenskomster blev derfor sat i bero på ubestemt tid. Så vidt vides har der

ikke siden sommeren 2008 været nogen form for forhandlinger mellem Danmark og Frankrig om dette spørgsmål i det hele taget, men kun uformelle kontakter, når man alligevel mødtes til internationale møder og konferencer, hvilket dog heller ikke har givet noget resultat.

Begge parter har givet udtryk for, at de er indstillede på at skulle leve uden dobbeltbeskatningsoverenskomster i en meget lang årrække fremover. Jeg har forespurgt de danske forhandlere, om man kunne tænke sig en situation uden dobbeltbeskatningsoverenskomster med Frankrig i de kommende 15 år, og jeg har fået det svar, at det kunne man udmærket forestille sig, muligvis endda endnu længere. Og de franske forhandlere har givet udtryk for noget tilsvarende. Det er derfor ikke usandsynligt, at landene kommer til at stå uden dobbeltbeskatningsoverenskomster i et meget betragteligt antal år. Muligvis lykkes det aldrig nogensinde at nå frem til overensstemmelse om en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst.

Og begge parter giver udtryk for, at det alene er spørgsmålet om beskatning af pensioner, der skiller parterne. Fra begge sider har man beredvilligt givet udtryk for, at der allerede på nuværende tidspunkt er tilvejebragt principoverensstemmelse mellem landene om samtlige øvrige bestemmelser i en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst. Der er i OECD-regi udformet en modeloverenskomst, og efter hvad jeg har erfaret, er landene indstillet på at følge hovedretningslinierne i denne modeloverenskomst på alle væsentlige punkter, men med undtagelse af pensionsbeskatningen, hvor Frankrig ønsker at følge modeloverenskomstens hovedregel om bopælslandsbeskatning, medens Danmark ønsker at følge en af modeloverenskomstens undtagelsesbestemmelser om kildelandsbeskatning. Der skal desuden være udvekslet et udkast mellem landene til nye dobbeltbeskatningsoverenskomster, hvor der er principoverensstemmelse om alle bestemmelser bortset fra bestemmelsen om pensionsbeskatningen. Det er derfor alene denne bestemmelse, der er årsag til at der ikke kan afsluttes nye dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem landene, og at både Danmark og Frankrig nu beskatter indkomster fra Danmark fuldt ud i overensstemmelse med den nationale lovgivning med det resultat, at personer, der er skattepligtige i Frankrig, bliver dobbeltbeskattede af deres pensioner fra Danmark.

Fra dansk side gøres det gældende, at der er international tradition for, at det i tilfælde af dobbeltbeskatning er bopælslandet, og altså Frankrig, der skal give dobbeltbeskatningslempelse, og at det altså er Frankrig og ikke Danmark, som skal tage initiativ til at få dobbeltbeskatningssituationen bragt til ophør. Desuden henviser man til, at der ved etableringen af pensionerne i Danmark er givet skattefradrag for indbetalingerne, hvorfor det også må være rimeligt, at det er Danmark, som får beskatningsretten af pensionerne, når de udbetales, selvom den pågældende i mellemtiden er flyttet til udlandet.

Og i Frankrig, der (sammen med Spanien) er det land i Europa, der modtager flest udenlandske pensionister, gøres det heroverfor gældende, at det er dette land, der har udgifterne til pensionisterne, når de bor der, herunder til hospitaler, ældreomsorg, velfærdsudgifter, veje og anlæg med videre. Derfor kan Frankrig ikke acceptere, at udenlandske pensionister skal kunne bo der uden at skulle betale skat til landet. Desuden vil det kunne have følgevirkninger for de overenskomster, som man har med de fleste andre lande, såfremt man giver sig i dette spørgsmål. Derfor har man fastholdt kravet om fortsat at kunne beskatte pensionsindtægter for pensionister, som er skattepligtige i landet, selvom dette resulterer i dobbeltbeskatning.

Og denne situation ser nu ud til at blive permanent eller i hvert fald at ville vare ved i en helt uoverskuelig tid fremover. Hver af parterne holder på sin egen ret i konflikten, og ingen af dem er villig til at give sig. Konflikten er i dag helt fastlåst, og parterne står i dag lige så langt fra hinanden i dette spørgsmål, som de hele tiden har gjort. Der er formentlig også en del prestige i ikke at være den part, som må give sig. Og offeret for denne konflikt er blevet personer, som har optjent

pensioner fra Danmark, og som er flyttet til eller på et senere tidspunkt ønsker at flytte til Frankrig som pensionister, således at de udsættes for dobbeltbeskatning.

Da parterne er i en forhandlingssituation, er der kommet ganske lidt frem om de mulige forslag til løsninger af pensionsspørgsmålet, og de oplysninger, som er kommet frem, er derfor ganske usikre og ofte ikke bekræftede fra den anden side.

Det forekommer dog rimeligt sikkert, at der skal have været drøftet forskellige løsninger på spørgsmålet om beskatning af pensioner.

På et ganske tidligt tidspunkt skal Danmark have foreslået Frankrig, at man, som en konsekvens af at det ikke var muligt at opnå en løsning på spørgsmålet om pensionsbeskatning, afsluttede en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst, hvor man ganske udelod spørgsmålet om beskatning af pensioner. Dette ville komme til at betyde, at man fik nye dobbeltbeskatningsoverenskomster, men at pensionsspørgsmålet stadig var uløst, og at hvert af landene så fortsat kunne beskatte pensionerne efter sine egne regler. Efter kort overvejelse skal Frankrig have meddelt, at man ikke kunne acceptere noget sådant. Det ville nemlig kunne have følgevirkninger for dobbeltbeskatningsoverenskomsterne med en række andre lande, som så ville kunne kræve det samme, således at også de fik adgang til at beskatte pensionsindkomster for personer, der var skattepligtige i Frankrig. Frankrig ønsker derfor tilsyneladende ikke at indgå nye dobbeltbeskatningsoverenskomster, før spørgsmålet om pensionsbeskatning er løst.

Danmark har tidligere indgået en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst med Portugal efter i en årrække at have stået uden dobbeltbeskatningsoverenskomst med dette land som følge af, at Danmark opsagde den hidtidige dobbeltbeskatningsoverenskomst på grund af uenighed om beskatningen af pensioner. I den nye dobbeltbeskatningsoverenskomst løstes spørgsmålet om pensionsbeskatning ved indførelse af et princip om omvendt credit, således at pensionsmodtagere i Portugal betaler skat til Portugal efter portugisiske regler af deres pensionsindtægter fra Danmark, og derudover skat til Danmark af disse indtægter i det omfang den danske skat er højere end den portugisiske skat. Pensionsmodtagerne bliver derfor ikke længere dobbeltbeskattede af deres danske pensionsindtægter, men bliver samlet set beskattet efter dansk skatteniveau forudsat at dette i det konkrete tilfælde er højere end det portugisiske skatteniveau.

Som det fremgår af min henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 29. januar 2011 (bilag 11) og af Skatteministerens svar herpå af 8. februar 2011 (bilag 12), samt af min fornyede henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 20. februar 2011 (bilag 13) og Skatteministerens svar herpå af 22. februar 2011 (bilag 14), har jeg stillet forslag om, at det overvejes at genoptage forhandlingerne med Frankrig med henblik på at få afsluttet nye dobbeltbeskatningsoverenskomster, hvor beskatningen af pensioner søges løst ved at indføre et princip om omvendt credit på samme måde som det er sket med Portugal. Hvis dette forsøg lykkedes, ville det komme til at betyde, at man fik løst konflikten om beskatning af pensioner, således at dobbeltbeskatningen af danske pensionister i Frankrig kunne ophøre.

Som det fremgår af Skatteministerens svar, skulle der ikke være udsigt til, at Frankrig vil acceptere en sådan løsning, idet danske pensionister i Frankrig så samlet ville komme til at betale skat efter dansk skatteniveau. Der er derfor ifølge ministeren ikke planer om at anmode om forhandlinger med Frankrig om en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst.

Det fremgår endvidere, at Frankrig skulle have tilbudt Danmark at løse spørgsmålet om beskatning af pensioner derved, at kildelandet måtte beskatte pensioner fra dette land med maksimalt 15 %, og hvor bopælslandet så nedsatte sin skat af pensionen med kildelandets skat. Det ville komme til at betyde, at de danske pensionister i Frankrig kom til at betale skat efter fransk skatteniveau, dog mindst 15 %, og i så fald ville det være attraktivt for danske pensionister at flytte til landet.

Ministeren har dog ikke fundet anledning til at indlede forhandlinger på baggrund af dette forslag.

Selvom jeg ikke har fået bekræftet fra fransk side, at der skulle være stillet et sådant forslag, stemmer dette ganske godt med andre indikationer, som jeg har modtaget fra Frankrig.

Disse indikationer går ud på, at man fra fransk side skulle holde fuldstændigt fast på, at det er Frankrig, der bestemmer, hvorledes man skal kunne beskatte pensionerne for pensionister, der bor i Frankrig, og at man ikke agter at give køb overhovedet på, at Frankrig skal kunne beskatte disse pensioner efter franske regler. Man agter altså at holde fast i det hovedprincip, som gælder i OECD's modeloverenskomst om, at pensioner skal beskattes efter bopælslandsprincippet, og at pensionsmodtagere i Frankrig derfor skal beskattes efter franske regler. Desuden er man noget konsterneret over, at dobbeltbeskatningsoverenskomsten blev opsagt stort set uden forudgående forhandlinger, og man ønsker at undgå en situation, hvor dette kan have en afsmittende virkning, som kan føre til at, andre lande, som man har dobbeltbeskatningsoverenskomster med, kan gøre det samme.

Man skal imidlertid være opmærksom på, at de 15 %, som Frankrig har tilbudt, ikke ligger så forfærdeligt langt fra, at Danmark kunne få ca. 50 % af pensionsindtægterne i normale tilfælde. Man har altså været tæt på at foreslå, at man delte midt over, således at Danmark og Frankrig fik halvdelen af skatten hver.

Jeg har foran oplyst, at den typiske beskatning i Frankrig er mellem 25 % og 40 %, og at den typiske beskatning i Danmark er mellem 30 % og 40 %.

Skulle man forsøge at nå frem til en form for kompromis, hvor man forsøgte at fordele ligeligt mellem parterne, kunne en af vejene være at foreslå, at de 15 % hævedes til 20 % eller et tal deromkring. Derved ville Danmark få, hvad der svarede til halvdelen af den højeste beskatning af danske pensioner i de normale tilfælde, og Frankrig ville fortsat kunne få en rimelig beskatning, selv hvis landet fik adgang til fortsat at beskatte pensionerne efter fransk skatteniveau.

Det franske forslag er altså ikke så forfærdeligt langt fra noget, som kunne synes at være et rimeligt kompromis til løsning af konflikten.

Afslutning

Som jeg har redegjort for, anser jeg den opståede situation, hvor danske pensionsmodtagere med bopæl i Frankrig skal betale fuld skat af deres pensioner både til Danmark og til Frankrig, som en alvorlig hindring for, at man skal kunne bosætte sig både i Danmark og i Frankrig, idet man derved kommer ud for at blive dobbeltbeskattet af sine danske pensioner i Frankrig. Denne dobbeltbeskatning er derfor en alvorlig hindring af den fri bevægelighed, som gælder for personer indenfor EU til at kunne færdes og bosætte sig overalt på Unionens område og derved en overtrædelse af de regler, som gælder i EU-retten på dette felt.

På denne baggrund skal jeg opfordre Europa Kommissionen til at se på dette spørgsmål og tage initiativ til ved kontakt til de to lande at søge at få denne dobbeltbeskatning bragt til ophør.

En mulig vej til at opnå dette kunne være at opfordre de to lande til på ny at optage forhandlinger om nye dobbeltbeskatningsoverenskomster ud fra givne retningslinier, og jeg har på denne baggrund forsøgt at beskrive, hvordan denne forhandlingssituation er, og hvilke muligheder der er for at kunne nå frem til et forhandlingsresultat.

Skulle et sådant forsøg på at opfordre parterne til at få konflikten løst gennem etablering af en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst ikke give resultat, skal jeg opfordre til, at der træffes foranstaltninger til, at der indledes sag mod Danmark og eller mod Frankrig for ved dobbeltbeskatningen at have truffet dispositioner, der er uforenelige med de regler, der er knæsat indenfor Den Europæiske Union om fri bevægelighed for personer m. v. som fastsat i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsområde.

Jeg skal venligst anmode om at måtte blive holdt underrettet om, hvad der videre passerer i denne sag.

Med venlig hilsen

Klaus Vilner

Bilagsfortegnelse:

- Bilag 1 Henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 14. januar 2008
- Bilag 2 Skatteministerens besvarelse af 16. januar 2008
- Bilag 3 Dekret nummer 2009-46 fra Journal Officiel de la République Française
- Bilag 4 Den franske Finansministers svar på en forespørgsel af 4. december 2008
- Bilag 5 Forslag til Instruktion til Bulletin Officiel des Impôts
- Bilag 6 Henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 23. marts 2010
- Bilag 7 Skatteministerens besvarelse af 6. april 2010
- Bilag 8 Henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 9. maj 2010
- Bilag 9 Skatteministerens besvarelse af 4. juni 2010
- Bilag 10 Instruction 14 B-2-10 offentliggjort i Bulletin Officiel des Impôts
- Bilag 11 Henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 29. januar 2011
- Bilag 12 Skatteministerens besvarelse af 8. februar 2011
- Bilag 13 Henvendelse til Folketingets Skatteudvalg af 20. februar 2011
- Bilag 14 Skatteministerens besvarelse af 22. februar 2011