

出國報告（出國類別：進修）

參加 2024 年至 2025 年荷蘭蒂爾堡 大學國際商業稅務法律碩士課程進 修報告

服務機關：財政部賦稅署

姓名職稱：稽查 吳振德

派赴國家：荷蘭

出國期間：113 年 8 月 19 日至 114 年 8 月 12 日

報告日期：114 年 11 月 5 日

摘 要

財政部為因應國際業務需要，培育國際租稅人才，每年訂定選送財稅人員赴國外進修國際租稅課程計畫，遴選所屬機關單位同仁赴國外進修。本報告係首先簡介荷蘭蒂爾堡大學（Tilburg University）「國際商業稅務法律碩士」（International Business Taxation, IBT LLM）課程，其次探討歐盟稅法制度架構及歐盟於公司所得稅領域之整合，如歐盟內部市場基本自由、國家補助規則及其在 Apple 案等判例之應用，再者分析歐盟主要公司所得稅指令（母子公司指令、合併指令及反避稅指令）核心機制，並介紹歐盟單一稅基制度提案，最後提出心得及建議。

參加 2024 年至 2025 年荷蘭蒂爾堡大學國際商業稅務 法律碩士課程進修報告

目錄

壹、 目的.....	1
貳、 課程介紹	1
參、 歐盟稅法制度架構	3
一、 歐盟立法權限與法律形式	3
二、 歐盟法基本原則	5
肆、 歐盟公司所得稅之整合	7
一、 負面整合（NEGATIVE HARMONIZATION）	8
(一)基本自由（Fundamental Freedoms）	9
(二)國家補助規則（State Aid Rules, Art. 107 TFEU）	19
二、 正面整合（POSITIVE HARMONISATION）	28
(一)母子公司指令（Parent-Subsidiary Directive, PSD）	28
(二)合併指令（Merger Directive）	30
(三)反避稅指令（Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD）	31
(四) BEFIT 提案（歐盟單一稅基+比例分配）	33
伍、 心得及建議	34
一、 心得	34
二、 建議	34

壹、目的

財政部為因應國際業務需要，培育國際租稅專業人才，每年依「選送財稅人員赴國外進修國際租稅課程計畫」，遴選所屬機關（單位）同仁赴美國密西根大學、荷蘭阿姆斯特丹大學或荷蘭蒂爾堡大學等國際知名學府進修，以強化國際租稅業務之研究與實務應用。

荷蘭蒂爾堡大學（Tilburg University）始創於 1927 年，該校位於荷蘭南部北布拉班特省的蒂爾堡市（Tilburg），鄰近比利時及德國，此城市作為重要學術中心，擁有約二十萬人口，並以其顯著的多元文化包容性及高國際化程度，每年吸引全球各地學生前來就讀。該校在法律與經濟暨工商管理領域尤享有卓越聲譽。根據 2024 年 Times Higher Education（THE）學科排名，蒂爾堡法學院（Tilburg Law School）位列全球第 18 位，確認了其在法學研究上之領先地位。

1

113 年度財政部選送國際財政司及賦稅署各 1 名同仁赴該校進修國際商業稅務法律碩士（International Business Taxation, IBT LLM）。本出國報告係由財政部賦稅署進修人員吳振德撰寫，本次報告將簡介蒂爾堡大學 IBT LLM 課程內容，並依我國實務需求簡要探討歐盟稅法制度架構及歐盟公司所得稅法整合近況，最後提出心得與建議。

貳、課程介紹

蒂爾堡大學 IBT LLM 課程為期一年，分上下兩學期進行。授課教師除本校教授群外，並包括稅務機關官員、國際財政文獻局（IBFD）研究學者、大型跨國會計師事務所合夥人與稅務律師等，兼顧理論與實務。

課程要求學生於課前預習大量指定教材，如歐盟指令（European Union, EU Directives）、經濟合作暨發展組織（OECD）與聯合國（UN）租稅協定範本及註

¹ <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2024/subject-ranking/law>

釋、歐盟法院判決與學術論文等。於課堂上需積極發言討論，充分表達所持觀點並論述依據，與教授及同學交流，並於課後撰寫各式案例分析報告。學期末主要進行筆試，測驗方式著重於案例分析及法規適用的論述，評分標準包括學生對問題的分析深度、論述的完整性，以及英文表達的專業性和流暢度。部分科目（如移轉訂價、租稅與科技）則要求期末專題報告與口頭簡報，評量重點在於專業論述及英文表達。

2024 至 2025 年度 IBT LLM 課程共有約八十餘名學生，組成極為多元，來自歐洲、亞洲及南美洲多個國家，包括荷蘭、德國、波蘭、希臘、義大利、法國、土耳其、匈牙利、越南、印尼、中國大陸、阿根廷及巴西等。學生背景涵蓋剛畢業之法學或經濟學系學生、政府財稅機關官員、執業律師、會計師及企業稅務顧問，形成兼具理論與實務視角的跨國學習環境。該課程除強調歐盟與國際稅法之制度性整合與比較分析外，亦著重於 OECD 與歐盟在稅基侵蝕與利潤移轉（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）、Pillar 1 與 Pillar 2、反避稅規範及轉讓訂價等議題之最新發展，使學生能在理論、政策與實務層面具備跨國稅務專業能力。

取得 2024 至 2025 年度 IBT LLM 學位需修滿至少 60 學分，其中必修課程 30 學分、選修課程 12 學分及論文寫作 18 學分，課程架構如下表所示：

表 1. 2024 年-2025 年 IBT LLM 課程表

上學期		下學期	
課程名稱	學分	課程名稱	學分
企業稅務 (Business Taxation)	6	碩士論文 (Master Thesis, International Business Taxation)	18
公司租稅架構 (Corporate Tax Structure)	6	國際租稅及歐盟稅法 (International and European Taxation)	6
跨境增值稅	6	財務報表評價及分析	6*

(Value added Tax in Cross-border Situations)		(Financial Statement Analysis and Valuation)	
移轉訂價 (Transfer Pricing)	6	企業永續發展 (Corporate Sustainability)	6*
租稅理論 (Taxation)	6*	稅務與科技 (Tax and Technology)	6*
國際商業法:契約與治理 (International Business Law: Contracts and Governance)	6*		
租稅及永續發展 (Taxation and Sustainable Development)	6*		
*為選修科目			

參、歐盟稅法制度架構

一、歐盟立法權限與法律形式

歐盟是否得於特定政策領域行使立法或執行權限，須以歐洲聯盟條約(Treaty on European Union, TEU) 第 5 條第 1 項載明之授權原則、補充性原則以及比例原則為基礎，為歐盟權力來源及行動正當性的核心依據。

授權原則精神在於歐盟並非主權國家，僅得於成員國以條約明確授權之範圍內行事，若某一政策領域未授權，該領域即屬成員國主權保留範圍。補充性原則進一步約束歐盟於非專屬權限領域之行動正當性，歐盟僅得於成員國無法有效達成政策目標，且歐盟層級之介入可更有效實現該目標時，始可採取行動。比例原則要求歐盟即使在合法行使職權之情況下，其所採取之措施仍須限制於達成目標所必要之範圍，防止歐盟採取過度性立法或行政干預。

歐洲聯盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 進一步將歐盟與成員國之政策權限明確分類。其一為專屬權限，亦即唯有歐盟得於該領域行使立法與執行措施，成員國不得介入，如關稅聯盟、歐元區貨幣政策、

共同商業政策及特定對外協議之簽署。²其二為共享權限，歐盟與成員國得共同立法，惟當歐盟已行使該項權限時，成員國即不得再另行制定相牴觸之法規。如內部市場、環境、消費者保護與交通等。其三為補充性、協調性或支援性權限，歐盟僅能支援成員國行動，不得制定具有拘束力之統一規範，適用於教育、文化、公共衛生與觀光等。

乍看之下，各成員國未將租稅主權授予歐盟，但鑑於各國租稅政策對於歐盟內部市場之運作與整合具有重大影響，條約在特定範圍內授與歐盟協調性立法權限。於間接稅領域，依據 TFEU 第 113 條規定：「理事會應依特別立法程序，在諮詢歐洲議會及經濟社會委員會後，依一致同意原則，制定關於營業稅、貨物稅及其他間接稅之規定，以在必要時實現此類稅收之協調，確保內部市場之建立與運作，並避免競爭扭曲。」

於直接稅領域，同樣為各成員國保留主權，惟為建立或維護內部市場之有效運作，TFEU 第 115 條賦予歐盟有限之協調權限：「理事會應依特別立法程序，在諮詢歐洲議會及經濟社會委員會後，依一致同意原則，就直接影響內部市場建立或運作之成員國法律、規章或行政措施，制定協調性指令，以消除此類措施間之扭曲。」要求理事會全體成員國一致同意，形同賦予各國否決權，此一高門檻設計不僅使協調立法難度顯著提高，亦充分反映出租稅制度為國家主權核心、不可輕易整合之制度邏輯。

然而，即使歐盟在直接稅領域之立法權限受限，為實現內部市場整合目標，其仍可運用歐盟法所提供之多元法律工具推動稅制協調。這些法律形式的差異，決定了歐盟介入成員國稅法領域的拘束力與彈性範圍。

歐盟法之法律形式依據 TFEU 第 288 條包括以下幾種：規則（regulations）、

² 歐洲聯盟運作條約第 3 條：「於以下事項，歐盟應享有專屬權限……」；"The Union shall have exclusive competence in the following areas..." (TFEU art. 3) ; Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 3, Oct. 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 47; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_3/oj.

指令 (directives)、決定 (decisions)、建議與意見 (recommendations and opinions)。
其中，規則具有全面拘束力並直接適用於成員國之國內法中，無需轉化程序；指令則僅對欲達成之結果具有拘束力，成員國得以選擇最適形式與手段加以實施，保留一定裁量空間；決定通常具個別拘束力，專指特定主體或事件；建議與意見則屬於「軟法」(soft law)，不具法律拘束力，但在政策協調與治理過程中具參考或道德說服力。

在直接稅領域，歐盟主要採用指令作為法律形式。由於指令並非直接適用於成員國之國內法，各國必須經由「轉化」程序將其內容內國法化，從而在選擇具體實施形式與手段時，保留一定裁量空間，使成員國得以於其既有稅制結構中進行相對彈性的調整。因此，歐盟現行關於直接稅之法律，如反避稅指令 (Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD) 及母子公司指令 (Parent-Subsidiary Directive)，皆係以指令形式發布。

二、歐盟法基本原則

歐盟法基本原則對於成員國國內稅制之形成與發展產生深遠影響，儘管直接稅屬於成員國的權限範圍，但成員國在行使此項權限時，仍必須與歐盟法保持一致，透過法院解釋與法理延伸，歐盟得以有效地引導與限制各國租稅政策。本節將探討歐盟法直接適用性 (direct effect)、優先性 (primacy of EU law)，以及歐盟法院 (Court of Justice of the European Union, CJEU) 於法律統一解釋中所扮演之角色。³

首先，直接適用性賦予歐盟法律能直接創設個人於成員國法院中可主張之歐盟法上權利。於 1963 年 Van Gend en Loos 案中，荷蘭運輸公司 Van Gend en Loos 因自德國進口化學物品至荷蘭時，被課徵較以往更高稅率的進口關稅，遂主張此一加稅措施違反當時歐洲經濟共同體條約 (EEC Treaty) 第 12 條所載禁

³ 洪德欽，〈歐盟法的淵源〉，《華岡法粹》第 57 期（2014 年 12 月）1 - 42 頁。

止關稅增加之規定。該案爭點聚焦於該條規定是否賦予個人於成員國法院中可直接主張之權利，歐洲法院於判決中首次明確承認條文具直接適用性，即個人得於國內法院中直接援引歐盟法條文主張其受歐盟法保障之基本權利。法院指出，EEC 第 12 條構成「明確、無條件，且不依賴任何國家措施即產生拘束力之禁止性規範」，因此個人可直接以之作為抗辯基礎。⁴

此項原則意義重大，尤以其打破傳統國際法條約僅能創設締約國間義務之侷限，使歐盟法律得以穿透國內法層級，於國內法院中賦予個人實體法律地位，成為歐盟法律自主性與統一性之制度基礎。在直接稅領域，倘若條約或規則中明文保障納稅義務人之某項權利，則納稅人可直接依據歐盟法提起訴訟或抗辯，要求法院審查國內法規與歐盟法之一致性。

其次，歐盟法之優先性係指當歐盟法與成員國國內法產生衝突時，應由歐盟法優先適用。此原則雖未明文載於 TEU 或 TFEU（下稱歐盟條約），但在 1964 年 *Costa v ENEL* 案（Case 6/64）中，歐洲法院明確表示，歐盟條約創設一套新的法律秩序，對成員國及其人民均具有拘束力，會員國不得藉由國內法後來之修正抵銷條約所生之義務。此一原則確保歐盟法律在全體成員國內具有統一性與效力，對稅法領域尤具重要性，因其可防止成員國修正國內稅法抵銷歐盟法相關指令或歐盟條約基本自由之要求。⁵

最後，歐盟法院於確保歐盟法統一解釋方面居關鍵地位，尤以 TFEU 第 267 條所設之「初步裁定程序」（preliminary ruling procedure）為其制度核心，該條規定成員國法院如於審理中對歐盟法之解釋有所疑義，終審法院應提交歐洲法院請

⁴ Case 26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR I; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>; 另參見 EUR-Lex, ‘The direct effect of European Union law’ (Summaries of EU legislation, 2020) ; <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html>.

⁵ Case 6/64 *Flaminio Costa v ENEL* [1964] ECR 585; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>; 另參見 EUR-Lex, ‘The primacy of EU law over national law’ (Summaries of EU legislation, 2020) ; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:primacy_of_eu_law.

求解釋（一般法院亦得提交歐洲法院請求解釋）。⁶透過此一程序，歐洲法院得以維持各國對歐盟法律的一致適用與解釋，進而形成統一法律秩序。於稅法領域，諸如 Marks & Spencer（C-446/03）及 Cadbury Schweppes（C-196/04）等案件皆透過初步裁定機制發展出虧損抵減或反避稅制度如何與設立自由衡平之法理，影響各國國內稅制之架構。⁷

肆、歐盟公司所得稅之整合

歐盟公司所得稅之整合旨在回應成員國間稅制差異所造成之內部市場扭曲與租稅競爭問題。由於歐盟並未擁有公司所得稅領域之專屬立法權限，且依據 TFEU 第 115 條，直接稅協調措施須經理事會一致同意方能通過，使得歐盟在此領域之整合進展緩慢且受限。惟隨著企業跨境經營模式與全球化趨勢之加劇，成員國稅制差異不僅導致雙重課稅或不課稅情形，亦產生稅基侵蝕與利潤移轉（BEPS）等問題，對內部市場公平競爭與財政平衡構成重大挑戰。

歐盟為確保內部市場運作，逐步形成兩大整合途徑：其一為「負面整合」（Negative Harmonisation），係透過歐盟法院判例與歐盟委員會之國家補助審查機制，自下而上地排除成員國稅法中違反基本自由或構成選擇性補助之規範；其二為「正面整合」（Positive Harmonisation），即歐盟經由立法協調程序制定指令，自上而下地推動租稅法制之統一與協調。前者以司法與行政監督方式限制成員國之立法自由，後者則以立法共識形塑歐盟稅制一體化之制度架構。

綜觀歐盟稅法發展歷程，兩種整合途徑相輔相成：負面整合提供市場自由運

⁶ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 267, Oct. 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 147; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_267/oj.

⁷ Case C-446/03 Marks & Spencer plc v Halsey (HM Inspector of Taxes) [2005] ECR I-10837（涉及跨境虧損抵減與設立自由之衡平）；<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0446>；Case C-196/04 Cadbury Schweppes plc v Commissioners of Inland Revenue [2006] ECR I-7995（界定 CFC 法制正當性與反避稅目的比例原則審查）；<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0196>.

作之最低保障，防止成員國間差別待遇與不當租稅優惠；正面整合則在共同政策框架下促進歐盟內部市場整合及建立反避稅最低標準，以推進歐盟整體稅制協調。此一雙軌並行之發展，使歐盟公司所得稅雖仍屬成員國主權範疇，然其立法與行政措施已日益受歐盟法規範與原則所拘束。

一、負面整合（Negative Harmonization）

在歐盟稅法體系中，「負面整合」係指歐盟透過司法審查與國家補助監督機制，排除成員國稅法中妨礙內部市場自由流通或造成競爭扭曲之措施。此種整合方式並非透過立法建立共同稅制，而是藉由歐盟法院之判例法發展，以及歐盟委員會依 TFEU 第 107 條及第 108 條對國家補助（State Aid）之審查權限，限制成員國在租稅政策上之自由裁量。

在司法層面，負面整合主要透過法院對內部市場原則的實踐予以推進。TFEU 第 26 條規定，歐盟應採取措施以設立或確保一個人員、貨物、服務及資本自由流動（the free movement of goods, persons, services and capital）之內部市場（internal market）之運作。歐盟法院據此發展出一系列判例，審查成員國稅法是否構成對跨境經濟活動的不當限制或差別待遇。粗略而言，歐盟法院通常採用「可比性分析」與「正當理由審查」兩階段方法：先判斷境內與境外納稅人是否處於可比情境，若可比而差別待遇存在，則須檢驗該措施是否具有歐盟法可接受之目的，如防止避稅、維持稅制一致性或確保課稅權限之合理分配等。

在行政層面，歐盟委員會則透過國家補助規則監控成員國稅制是否構成對特定企業之「選擇性利益」。依 TFEU 第 107 條第 1 款，凡以國家資源提供並可能扭曲市場競爭之選擇性優惠，均屬非法補助。此原則適用於租稅領域時，意味成員國不得透過個別稅務裁定或優惠稅制，使特定企業的實際稅負低於在一般稅法下應負擔的「正常稅收水準」。例如在 Apple 案、Fiat 案及 Engie 案等案中，歐盟法院均討論歐盟委員會是否得以抽象的常規交易原則作為基準，判定成員國稅務裁定是否構成違反 TFEU 第 107 條之非法國家補助。

綜上所述，負面整合透過歐盟法院與歐盟委員會的雙重機制，從司法與行政層面共同抑制成員國間稅制差異與租稅競爭。此種模式雖未建立統一稅制，但其司法約束與補助審查已在實質上深刻影響成員國租稅主權的運作與政策空間。

(一) 基本自由 (Fundamental Freedoms)

1. 基本自由內容

TFEU 第 26 條第 2 項明文指出：「歐盟內部市場應涵蓋一個無內部邊界之區域，於其中應確保商品、人員、服務與資本之自由流動 (free movement of goods, persons, services and capital)」，此條文構成歐盟基本自由之法源依據，為歐盟法院審查成員國法律是否構成「市場障礙」提供法理依據，成為公司所得稅法負面整合的主要機制。⁸

其中，商品自由係指取消成員國間之關稅、配額與具有等效效果之非關稅障礙，以 TFEU 第 28 條及其後續條文加以規範，確保產品可於歐盟境內自由流通，並避免因國內法規差異而產生隱性市場障礙。⁹人員自由則由 TFEU 第 45 條與第 49 條分別保障之勞工自由與設立自由所構成，前者保障自然人作為受僱者之就業、遷徙與居留權利，禁止因國籍而生之差別待遇；¹⁰後者則保障自然人與法人有權於他成員國境內設立永久性據點(如分公司、子公司)並從事自營經濟活動，不得因境外身分而受歧視性限制。¹¹

服務自由則依據 TFEU 第 56 條規定，保障成員國國民或公司在他成員國臨時提供服務之權利，禁止成員國對非本國服務提供者施加不合理或歧視性之限制。¹²最後，資本自由係規範於 TFEU 第 63 條，保障一切形式之資本與金融資產得在

⁸ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 26(2) , Oct. 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 47; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_26/oj.

⁹ Ibid, art. 28 (free movement of goods) ; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_28/oj.

¹⁰ Ibid, art. 45 (free movement of workers) ; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_45/oj.

¹¹ Ibid, art. 49 (freedom of establishment) ; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_49/oj.

¹² Ibid, art. 56 (free movement of services) ; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_56/oj.

歐盟內部及歐盟與第三國之間自由移動，無論為自然人或法人，皆得享有等同權利。¹³

於直接稅領域，由於歐盟各成員國集團合併報稅制度（Consolidation Regimes）多限於國內集團成員適用，排除境外集團成員，近年多受跨國企業集團挑戰其涉有違反歐盟設立自由之虞，經過一系列訴訟，歐盟法院逐步建立成員國於公司所得稅制上不得對跨境設立情形施加不當差別待遇之法理邊界，並發展出一套系統性審查標準，要求各成員國稅法若對境內與境外子公司之稅務待遇存在區別，須提出具體且可接受之正當理由，並通過比例原則審核。

2. 歐盟法院審查基本自由是否遭限制的標準步驟（以設立自由為例）：

(1) 適用性認定（Access to EU law）

歐盟法院於審理是否構成違反基本自由時，首要判斷該爭議行為是否落入 TFEU 所保障基本自由之適用範圍。例如設立自由係規範於 TFEU 第 49 條，保障歐盟成員國國民得於他成員國境內設立企業、分支機構，並從事穩定、持續、具經濟性的自營活動。爰唯有案件具跨境因素時，始能觸發歐盟基本自由保障；反之，若純屬成員國內部事務，則歐盟法原則上不得介入。¹⁴又依據 TFEU 第 54 條，公司或企業若係依據任一成員國法律設立¹⁵，並將其註冊地、中央管理機構或主要營業地設於歐盟境內，則於本章節（即設立自由）之適用上，應與歐盟成員國國民之自然人同等對待。¹⁶爰惟有於歐盟境內設立之公司方得主張適用設立自由。

¹³ Ibid, art. 63 (free movement of capital) ; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_63/oj.

¹⁴ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 49, Oct. 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 67; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_49/oj.

¹⁵ 依民法或商法設立、合作社及其他受公法或私法約束之法人，惟不包括不以營利為目的者。

¹⁶ Ibid, art. 54 (company access to freedom of establishment) ; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_54/oj.

(2) 可比性分析 (Comparability)

在處理跨境交易的爭議案件中，法院將判斷境內實體與境外實體是否處於可比情境，從而決定適用特定國內稅法之正當性。在公司所得稅案件中，法院常裁定本國公司與境外公司在適用相關公司所得稅法之立法目的上應視為可比較。

(3) 限制認定 (Restriction)

若存在對可比對象之不利對待，法院即判定該措施是否對基本自由構成限制。限制可為直接（如明文排除境外企業享有某項稅務待遇）或間接（如制度設計產生跨境限制效果）。

(4) 正當理由與比例原則檢驗 (Justification & Proportionality)

若成員國稅法措施構成對條約所保障之基本自由之限制，該國得提出旨在追求「凌駕性公共利益」（overriding reasons in the public interest）之正當理由，例如防止避稅（anti-tax avoidance）或確保稅收分配平衡（preserving the balanced allocation of taxing rights）。然而，此類目的仍須符合歐盟法院判例所確立之比例原則測試，即該措施是否適合達成其目的、是否屬必要手段，且是否為達成該目的所造成限制最小之措施。

3. 歐盟法院對基本自由之詮釋（以設立自由為例）

歐盟法院在詮釋設立自由（TFEU 第 49 條）涉及公司所得稅集團合併報稅制度（Consolidation Regimes 如荷蘭 Fiscal Unity 與英國 Group Relief）時，展現出逐步強化對成員國差別待遇審查密度的趨勢。

從 2005 年 Marks & Spencer 案確立英國集團虧損稅務寬免制度（Group Relief），允許其原則上不將境外子公司虧損納入抵減，僅有在境外子公司「最終虧損」時例外納入，至 2010 年 X Holding 案時亦允許荷蘭集團合併報稅制度（Fiscal unity）不將境外子公司虧損納入抵減，以維護成員國間課稅權限分配，

然而至 2018 年 X BV 案時，歐盟法院創設「逐項要素審查方法」(per-element approach)，即若一項租稅制度於國內情境下賦予特定租稅利益（例如集團合併盈虧互抵或利息費用扣除等），則在可比之跨境情境中，除非成員國能就該特定利益提出明確且合理之正當理由，否則亦應賦予相同利益，並仍須通過比例原則檢驗。因荷蘭集團合併報稅制度（Fiscal unity）使集團企業適用荷蘭稅法反避稅條款（荷蘭公司所得稅法 CITA 第 10a 條）時，於境內情形（可以組成稅務統一體）允許利息費用扣除，於境外情形（無法組成稅務統一體）不允許利息費用扣除，法院裁定屬於荷蘭排除境外子公司適用 Fiscal unity，違反設立自由並應排除此類立法，體現歐盟法院判決日趨壓縮成員國稅法政策裁量空間。

(1) 2005 年 Marks & Spencer (C-446/03) 案

首先，在 2005 年 Marks & Spencer (C-446/03) 案¹⁷中，一家英國母公司依英國集團虧損稅務寬免制度（Group Relief）¹⁸，主張以德國、比利時及法國子公司之虧損抵減其應稅所得，但遭英國稅務機關拒絕，上訴至英國高等法院，英國高等法院認為此案涉及歐盟條約之詮釋，爰依歐洲共同體條約（Treaty Establishing the European Community, EC）第 234 條（現為 TFEU 第 267 條）向歐盟法院提出初步裁決請求。¹⁹

歐盟法院首先確立此案涉及 TFEU 第 49 條設立自由之保障範疇，並確認國內與境外子公司作為受控集團內部成員，在主張虧損扣除上具有可比性。次於審

¹⁷ Case C-446/03 Marks & Spencer plc v Halsey (HM Inspector of Taxes) [2005] ECR I-10837; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>.

¹⁸ 英國稅法中之 Group Relief 制度，容許一企業集團內部之公司，得於特定條件下將某一成員的稅務虧損移轉給其他成員抵減其應稅所得。Corporation Tax Act 2010, Chapter 2 Surrender of company's losses etc for an accounting period; <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/4/part/5/chapter/2>; 另參見 HMRC, 'Group and consortium relief: overview' (Corporation Tax Manual CTM80105) ; <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/company-taxation-manual/ctm80105>.

¹⁹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 267, Oct. 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 147; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu/2012/art_267/oj.

查成員國所提之正當理由時，法院接受英國所提維護成員國間課稅權限分配與防止虧損雙重計入之正當理由，裁定歐盟法原則上並不阻止成員國拒絕其境內母公司扣除其境外子公司之虧損。此項原則旨在維護會員國稅收主權的平衡、避免雙重虧損扣除的風險，並保護國內稅基的完整性。²⁰

然而，歐盟法院同時引入最終虧損（Final Losses）例外：若成員國拒絕母公司扣除之虧損，係境外子公司在其居住國已窮盡所有當期與前期的虧損抵銷可能性，且經確認該虧損在未來亦無法由子公司本身或任何第三方（例如收購方）以任何方式抵銷，則此種拒絕即構成對設立自由的不合理限制。²¹

(2) 2010年 X Holding (C-337/08) 案

至2010年 X Holding (C-337/08) 案，荷蘭的集團合併報稅制度 (Fiscal Unity) 允許境內母公司與子公司組成單一稅務實體，以享受盈虧互抵利益，惟不得納入境外子公司虧損。歐盟法院裁定儘管此舉對在其他成員國設立子公司具有勸阻作用，構成對設立自由的限制，惟若允許境外子公司適用 Fiscal Unity，將賦予母公司自由選擇在哪一成員國扣除該子公司虧損的權利，從而破壞成員國間課稅管轄權分配平衡，故為維護此凌駕性公共利益，此種限制具正當理由。²²

又衡量此限制是否符合比例原則時，X Holding 和歐盟委員會主張荷蘭 Fiscal Unity 事實上將居民子公司視同常設機構進行稅務處理，於是主張境外子公司應被類比視為境外常設機構，而荷蘭稅法規定境外常設機構的虧損可以暫時抵銷母公司（總部）的利潤，惟後續年度的利潤必須回轉計入課稅，若對境外子公司實施類似制度，可以較不嚴苛的手段達成維護成員國間課稅管轄權平衡之目標。惟歐盟法院分析外國子公司作為獨立法人，根據所得稅協定第7條規定，對

²⁰ Case C-446/03 Marks & Spencer plc v Halsey (HM Inspector of Taxes) [2005] ECR I-10837, para 59; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>.

²¹ Case C-446/03 Marks & Spencer plc v Halsey (HM Inspector of Taxes) [2005] ECR I-10837, para 59; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>.

²² Case C-337/08 X Holding BV v Staatssecretaris van Financiën [2010] ECR I-1215; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0337>.

其居住地國負有無限納稅義務，而境外常設機構原則上仍受總機構居住地國課稅管轄權管轄，兩者在課稅管轄權分配上不可類比，因此成員國沒有義務將適用於外國常設機構的稅務利益擴展至非居民子公司。

該判例確立了在非最終虧損情況下，成員國有權拒絕境外子公司適用 Fiscal Unity，以保障其租稅制度完整性。²³

(3) 2018年X BV (C-398/16) 案²⁴

然而至 *X BV* (C-398/16) 案，歐盟法院展現出嚴格保障設立自由之趨勢。此案中，*X BV* 為依據荷蘭法律設立之公司，隸屬於一瑞典母公司主導之跨國企業集團，其為收購一義大利公司中由第三方持有之股份，*X BV* 成立另一家義大利公司，並向其出資 2 億 3,731 萬 2,000 歐元。該出資資金主要來自集團內瑞典關係企業所提供之借款。根據該筆貸款，*X BV* 於 2004 年度應支付利息 6,503,261 歐元，並於公司所得稅申報中列為可扣除費用。惟荷蘭稅務機關依據荷蘭公司所得稅法 (*Wet op de vennootschapsbelasting 1969*) 第 10a 條第 2 項(b) 款，認為該利息係與股權投資相關之關聯融資支出，依法不得扣除，遂發出補稅處分。²⁵

²³ Case C-337/08 *X Holding BV v Staatssecretaris van Financiën* [2010] ECR I-1215; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0337>.

²⁴ Case C-398/16 *X BV v Staatssecretaris van Financiën* [2018] ECLI:EU:C:2018:110; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0398>.

²⁵ 荷蘭公司所得稅法第 10a 條 (Article 10a *Wet op de vennootschapsbelasting 1969*) 係該國反避稅與關聯融資限制之核心條文，主要針對集團內關係企業間的融資安排及資本注入行為設定利息扣除之限制。依該條第 2 項規定，若納稅人向關係企業或關係自然人所負之債務，係直接或間接與某些特定交易相關，例如：「購買或繳足關聯企業之股份、出資憑證或其他實質自有資本性質之權益」，則其相關利息支出（包括費用與匯兌損益）原則上不得作為費用扣除。此即所謂的「關聯融資反扣除規則」(anti-base-erosion rule for intragroup financing)。然而，第 3 項設有例外條款，允許納稅人若能舉證證明下列任一情形，則得保留扣除權：(一) 該融資及相關交易主要基於合理商業理由；或(二) 該利息收入於債權人所在國受到合理水準課稅 (10%)，且未透過虧損抵減等方式使實際稅負歸零。若能符合上述條件，則可視為未構成稅基侵蝕，免除反扣除適用。

在本案中，正是該條第 2 項(b) 款成為爭議核心。*X BV* 為收購義大利子公司股份而向同集團瑞典企業借款，依條文定義屬於「為資本出資或股份收購目的之關聯融資」，原則上利息不

X BV 不服，主張若其得適用 Fiscal Unity 與義大利子公司共同組成單一稅務實體（single tax entity），則其出資行為於稅務上不復存在，可避開荷蘭企業所得稅法第 10a 條第 2 項（b）款構成要件，爰其利息支出依法應可抵扣。惟依現行荷蘭稅法規定，僅限荷蘭境內居住公司方得適用 Fiscal Unity，爰主張此種限制構成對 TFEU 第 49 條所保障設立自由之侵害。

荷蘭最高法院於受理上訴後，認為該爭議涉及歐盟基本自由之詮釋，遂中止訴訟程序，並向歐洲法院提出初步裁定請求，以釐清荷蘭稅法規範是否違反 TFEU 第 49 條之規定。

A. 初步觀察（Preliminary observations）

歐洲法院首先重申設立自由之法理架構及其適用範圍。依據 TFEU 第 49 條，成員國有義務排除任何妨礙其他成員國國民或公司²⁶在其領土內行使設立自由之限制。企業得透過在他成員國設立子公司、分支機構或代理處等形式行使該權利。雖然設立自由條文之文字原本旨在確保「地主國」（host Member State）不得對外國公司採取歧視性待遇，但同時亦禁止「來源國」（Member State of origin）以法律或行政措施妨礙本國公司於他成員國設立或經營。換言之，設立自由不僅防止對外來投資者之不利待遇，亦要求成員國不得阻礙本國企業進行跨境設立。

至於成員國稅法是否構成設立自由之限制，若差別待遇涉及客觀上不可比之情形（objectively non-comparable situations），或能以凌駕性公共利益（overriding reason in the public interest）為由加以正當化，且該措施與所追求目的間符合比例原則（proportionate to that objective），則不構成違法限制。

得扣除。荷蘭稅務機關認為，納稅人未能依第 3 項舉證其交易具有主要商業理由，因而否決利息費用扣除，導致爭議進入歐盟法院程序。

Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Law on Corporation Tax 1969) , art 10a; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002672>.

²⁶ 依一成員國法律設立，並於歐盟境內具有註冊地、中央管理機構或主要營業場所之公司，公司與自然人於設立自由保障上具有同等地位（TFEU 第 54 條）。

歐盟法院回顧先前 X Holding (C-337/08) 案之判決，認定荷蘭 Fiscal Unity 僅適用於境內公司雖造成差別待遇，但係為維護課稅管轄權之合理分配，該限制尚屬正當且符合比例原則。然而並非所有與 Fiscal Unity 相關之差別待遇皆可援引 X Holding 案作為合法依據，若該差別待遇涉及盈虧互抵以外之其他稅務利益，則必須逐一檢驗該具體要素是否仍可被正當化，即採取逐項要素審查原則 (per-element approach)。因本案係爭差別待遇使母公司透過在他成員國設立子公司行使設立自由之吸引力下降，構成潛在限制，需接續進行可比性分析，顯示歐盟法院對涉及違反設立自由之審查愈發細緻。

B. 跨境與國內情形是否可比 (Whether the situations are comparable)

歐盟法院指出跨境與國內情形是否可比，應依據爭議國內法規之目的與內容進行判斷。本案系爭差別待遇源於荷蘭公司所得稅法第 10a 條第 2 項 (b) 款 (反避稅條款) 與第 15 條 (Fiscal Unity) 之併用。兩者目的迥異，第 10a 條旨在防止企業藉關係融資侵蝕荷蘭稅基，而第 15 條 Fiscal Unity 則允許集團企業盈虧互抵合併報稅，且使集團內交易保持稅務中性 (tax neutral)。因第 10a 條本身並未以跨境或境內為區別標準，差別待遇之產生係因該條與第 15 條 Fiscal Unity 之交互作用而生，爰可比性分析應僅以第 15 條 Fiscal Unity 立法目的為基準，並援引 X Holding (C-337/08) 案見解，重申「國內母公司欲與境內子公司組成單一稅務實體」與「國內母公司欲與境外子公司組成單一稅務實體」，皆係為獲得盈虧互抵合併報稅，以及確保集團內交易稅務中立之利益，在該稅制目的下屬於客觀可比。

C. 正當理由 (Justification)

在確認客觀可比後，歐洲法院繼續審查是否存在足以正當化差別待遇之凌駕性公共利益，並檢驗該限制是否符合比例原則。荷蘭政府與最高法院援引多項正當理由，試圖維護現行 Fiscal Unity 之合法性，但均未獲歐盟法院支持。

首先，荷蘭政府主張該差別待遇可由「維護稅收權限分配」(safeguard of the allocation of taxing powers)所正當化。法院回顧 X Holding (C-337/08) 案見解，指出公司所得稅合併報稅盈虧互抵確實可能影響成員國間稅收權限分配，因此得以限於國內情形適用。惟在本案中，XBV 主張之利益並非盈虧互抵，而係利息支出之扣除權。此項稅務利益依荷蘭公司所得稅法第 10a 條第 2 項 (b) 款規定，僅於特定情況(向關係企業借貸以進行股權投資)被限制，並非 Fiscal Unity 所專有。換言之，母公司與子公司組成單一稅務實體後得以避開第 10a 條之適用，但該利益並非 Fiscal Unity 內在功能，而是技術性結果，因此法院認為此項利益與課稅權限分配無關，荷蘭政府亦未證明其與課稅管轄之實際關聯，故維護合理課稅權限分配之理由不成立。

其次，荷蘭政府援引「稅制一致性」(coherence of the tax system)作為第二項正當理由。歐盟法院承認稅制一致性屬凌駕性公共利益，但前提是相關稅務利益與相對之稅負間須存在直接且具體之關聯²⁷，然而，本案中荷蘭政府僅籠統指出 Fiscal Unity 乃一整體制度之「權衡配套」²⁸，未提出任何具體證據證明其直接關聯，爰該主張不構成正當理由。

最後，荷蘭政府提出差別待遇係為反避稅與虛偽安排 (prevention of tax evasion and wholly artificial arrangements)。法院重申依據既有判例，如 ICI (C-264/96) 及 Cadbury Schweppes (C-196/04)²⁹，防止虛偽安排確可構成正當理由，且第 10a 條第 2 項 (b) 款即旨在防止集團以關聯借款創造利息支出侵蝕荷蘭稅基，然倘以反避稅為由限制設立自由，須達成防止濫用之特定目標 (specific objective of preventing abuse)。本案差別待遇並非單純源自第 10a 條，而係與第 15 條 Fiscal Unity 結合之結果，而 Fiscal Unity 本身目的在於集團合併報稅而非

²⁷ The tax advantage concerned and the offsetting of that advantage by a particular tax levy.

²⁸ Coherent package of advantages and disadvantages.

²⁹ Case C-264/96 ICI v Colmer (HM Inspector of Taxes) [1998] ECR I-4695, para 26; Case C-196/04 Cadbury Schweppes plc and Cadbury Schweppes Overseas Ltd v Commissioners of Inland Revenue [2006] ECR I-7995, paras 51, 55.

反避稅。加之，歐盟法院同意檢察長（Advocate General）意見第 82 點所述：無論集團屬境內或跨境，母公司以關聯借款購買子公司股份之安排均可能具避稅風險，兩者風險程度無顯著差異，因此以反避稅為由排除跨境情形並不具客觀合理性。³⁰

D. 裁決（Rules）

綜合上述分析，歐盟法院明確裁定，本案系爭荷蘭國內稅法導致母公司與境外子公司無法組成單一稅務實體，不得扣除用以取得該子公司股份之關聯借款利息；但若子公司位於國內，則可組成單一稅務實體享有扣除利益，此類立法構成對設立自由之限制，且未具歐盟法院所認可之正當理由，應予排除。該判決確立「逐項要素審查」（per-element approach）原則，要求各成員國對僅適用於境內情形之每一具體稅務利益，均須提出具凌駕性公共利益之正當理由且符合比例原則，否則即違反設立自由。此一趨勢明顯強化了歐盟稅法負面整合機制，限制成員國於直接稅領域之政策裁量空間。

E. 荷蘭政府因應方式

歐盟法院裁決後，荷蘭政府為避免納稅人主張相關跨境稅務利益而侵蝕該國稅基，爰修法規定適用荷蘭公司所得稅法第 10a 條防止稅基侵蝕之利息扣除限制時視同 Fiscal Unity 不存在，不論境內或境外皆無法適用 Fiscal Unity 以規避該反避稅條款構成要件，以實現歐盟法上的平等待遇。³¹

³⁰ Opinion of AG Mengozzi in X BV (C-398/16) , para 82.

³¹ Netherlands Ministry of Finance, Emergency Repair Measures to the Fiscal Unity Regime (Letter to Parliament, 25 February 2018) ; EY Global Tax News, ‘Dutch Government Confirms Retroactive Law Changes to Fiscal Unity Regime Following CJEU’s Ruling That Certain Elements of Regime Are Not in Line with EU Right of Establishment’ (EY Global Tax News, 2018) <https://globaltaxnews.ey.com/news/2018-5334-dutch-government-confirms-retroactive-law-changes-to-fiscal-unity-regime-following-cjeus-ruling-that-certain-elements-of-regime-are-not-in-line-with-eu-right-of-establishment>.

(二) 國家補助規則 (State Aid Rules, Art. 107 TFEU)

歐盟稅法整合除透過基本自由限制成員國立法權之外，另一重要途徑即為 TFEU 第 107 條所規定之國家補助規則。該條第 1 項明定：「凡由成員國以任何形式賦予之援助，若因選擇性地賦予特定企業或產業利益，而扭曲或威脅扭曲內部市場之競爭，則屬不相容於內部市場，除非條約另有規定。」此條文原本旨在限制產業補貼政策，但經歐盟法院與歐盟委員會之發展，其適用範圍已擴張至租稅領域。³²

國家補助之構成需滿足四項要件：(一) 由國家或以國家資源提供 (state resources)；(二) 賦予受益人經濟利益 (economic advantage)；(三) 具選擇性 (selectivity)，即僅限特定企業或行業受惠；(四) 可能扭曲競爭並影響成員國間貿易 (distortion of competition and effect on trade between Member States)。³³其中「選擇性」為租稅措施被認定為國家補助的核心爭點。CJEU 在 *Commission v. Gibraltar* (Joined Cases C-106/09 P and C-107/09 P) 案中指出，若一稅制之設計或執行導致特定納稅人享有偏袒性待遇，即使該措施形式上普遍適用，仍可能構成選擇性補助。³⁴

近年歐盟委員會對若干大型跨國企業之個別稅務核釋 (tax rulings) 展開調查，認為渠等透過裁定取得非法國家補助，著名案例包括 Apple 案、Fiat 案與 Starbucks 案。若稅務機關給予特定企業異於一般稅法之租稅優惠，例如以不符合常規交易原則 (arm's length principle) 之方式低估應稅所得，即涉及透過國家資源賦予特定經濟利益，因而違反 TFEU 第 107 條第 1 項規定。³⁵

³² Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art 107(1) , Oct 26 2012, 2012 O.J. (C 326) 47; http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu/2012/art_107/oj.

³³ Case C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v Finanzlandesdirektion für Kärnten* [2001] ECR I-8365, para 38.

³⁴ Joined Cases C-106/09 P and C-107/09 P *Commission v Government of Gibraltar and United Kingdom* [2011] ECR I-11113, paras 85–87.

³⁵ Commission Decision (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid SA.38373 (2014/C) (Ex

近年最備受矚目之國家補助案件莫過於 Apple 案，以下簡述 Apple 案背景、訴訟雙方爭點及學界觀點。

1. 案件背景

歐洲委員會於 2014 年 6 月展開深入的國家補助調查後，認定愛爾蘭自 1991 年起對蘋果集團在愛爾蘭設立之兩家公司 Apple Sales International (ASI) 與 Apple Operations Europe (AOE) 所核發的兩項稅務核釋 (tax rulings)，實質上人為地降低了蘋果在愛爾蘭應繳納之公司稅額。該等稅務核釋批准了一套計算 ASI 與 AOE 應稅所得的方法，但該方法與經濟實質明顯不符。兩家公司所記錄之銷售利潤幾乎全數被內部分配至一個所謂的「總部」(head office)，然歐盟委員會之評估顯示，這些「總部」僅為法律上存在，實際上既無員工亦無營運活動，因此不可能產生如此龐大之利潤。

被分配至「總部」之利潤利用當時愛爾蘭稅法中（現已廢止）的特殊條款，並未依任何國家法律課稅，由於該稅務核釋所採取之利潤分配方法，蘋果的公司所得稅有效稅率從 2003 年的約 1% 逐年下降至 2014 年的僅 0.005%，遠低於其他在相同稅制下運作之企業。歐洲委員會認定，此種對蘋果的選擇性稅務待遇違反了歐盟關於國家補助的規範，因為該待遇使蘋果公司相較於適用相同國內稅法規定的其他企業，享有重大且不當的競爭優勢。依據歐盟相關法規，歐盟委員會得命成員國追繳非法補助，追溯期間為自委員會首次索取資訊之日前十年。因此，愛爾蘭必須向蘋果追繳 2003 年至 2014 年間之未繳稅款約 130 億歐元，並加計利息。³⁶

2014/NN) implemented by Ireland to Apple (Apple Ireland) [2017] OJ L187/1;
Commission Decision (EU) 2016/2326 of 21 October 2015 on State aid SA.38375 (2014/C) (Ex 2014/NN) implemented by Luxembourg to Fiat Finance and Trade (Fiat Luxembourg) [2016] OJ L351/1;
Commission Decision (EU) 2017/502 of 21 October 2015 on State aid SA.38374 (2014/C) (Ex 2014/NN) implemented by Netherlands to Starbucks Manufacturing BV (Starbucks Netherlands) [2017] OJ L83/38.

³⁶ European Commission, Commission Decision (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid

2. 蘋果公司在歐洲的稅務結構³⁷

ASI 與 AOE 為兩家在愛爾蘭設立、由蘋果集團全資持有之公司，其最終母公司為美國蘋果股份有限公司（Apple Inc.）。這兩家公司依據「成本分攤協議」（cost-sharing agreement）自美國母公司取得蘋果智慧財產權（intellectual property）之使用權，以供其在北美與南美以外地區銷售與製造蘋果產品。依據該協議，ASI 與 AOE 每年須向美國蘋果支付一定金額，用以資助美國境內代表其進行的研發活動。僅在 2011 年，該等支付金額即達 20 億美元，並於 2014 年顯著增加。此等費用主要由 ASI 負擔，用以資助蘋果集團在美國進行的全球研發支出之半數以上。根據當時之會計及稅法規定，這些研發支出可自 ASI 與 AOE 每年在愛爾蘭申報之所得中扣除。

ASI 與 AOE 在愛爾蘭之應稅所得係依據愛爾蘭於 1991 年核發之稅務核釋確定，該裁定於 2007 年被另一內容相似之稅務核釋取代，並於 2015 年兩家公司改組時終止。

ASI 負責自全球設備製造商購買蘋果產品，並於歐洲、中東、非洲與印度銷售。蘋果公司設計其歐洲銷售架構，使客戶在法律上係向設於愛爾蘭的 ASI 購買產品，而非直接自實體門市購買。藉此，所有銷售收入及利潤皆於愛爾蘭帳上入帳。

ASI 與 AOE 雖註冊於愛爾蘭，依當時愛爾蘭的稅籍判定原則，公司的稅務居民身份並非取決於註冊地，而是取決於中央管理與控制地（於 2015 年後已改

SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple [2017] OJ L187/1; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D1283>; European Commission, Press Release IP/16/2923: State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion (Brussels, 30 August 2016) ; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_2923.

³⁷ European Commission, Press Release IP/16/2923: State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion (Brussels, 30 August 2016) ; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_2923.

為註冊地)。³⁸愛爾蘭稅務機關認為 ASI 與 AOE 中央管理與控制地位於美國，因此被視為非愛爾蘭稅務居民。³⁹又美國稅籍判定係採註冊地原則，ASI 與 AOE 係於愛爾蘭註冊，縱使中央管理與控制地位於美國亦非該國稅務居住者，愛 ASI 與 AOE 非愛爾蘭、美國或任何租稅管轄區的稅務居民。

愛爾蘭稅法規定非居住公司僅須就愛爾蘭分支機構產生之所得課稅，⁴⁰兩項愛爾蘭稅務核釋允許 ASI 將其大部分會計利潤分配至一個並不存在於任何國家、無員工、無實體辦公場所、僅偶爾召開董事會的「總部」。只有極少部分利潤分配給位於愛爾蘭的分支機構，並於當地課稅。換言之，絕大多數利潤被分配至無法課稅之「總部」，致使僅有極低比例之利潤實際在愛爾蘭納稅。⁴¹

以 2011 年為例（根據美國參議院聽證會資料），ASI 帳上全球利潤約為 220 億美元（約合 160 億歐元），其中僅約 5,000 萬歐元被視為在愛爾蘭之應稅所得，餘額約 159.5 億歐元未被課稅。結果，ASI 於該年度實際繳納之公司稅低於 1,000 萬歐元，其有效稅率僅約 0.05%。隨著 ASI 記錄之總利潤逐年上升，而在愛爾蘭視為應稅之金額未變，其有效稅率於 2014 年進一步降至僅 0.005%。

³⁸ OECD, Ireland – Information on Residency for Tax Purposes (OECD, undated) <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/aeoi/ireland-tax-residency.pdf>.

³⁹ European Commission, Commission Decision (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple [2017] OJ L187/1, para 51 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D1283>.

⁴⁰ Taxes Consolidation Act 1997 (Ireland) , ss 23A and 25.

⁴¹ 在 1991 年蘋果公司向愛爾蘭稅務當局提出，並隨後於稅務核釋中獲得主管機關認可，分配予愛爾蘭分支機構之淨利潤應按該分支機構全部營運成本（不含轉售物料）之 12.5% 計算。至 2007 年，愛爾蘭稅務機關在新的稅務核釋中批准一項修正版本之計算方法，即愛爾蘭分支機構之淨利潤應等於其營運成本（不包括來自蘋果關係企業之費用與物料成本）之 10% 至 15%。European Commission, Commission Decision (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple [2017] OJ L187/1, paras 59–60; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D1283>.

同樣根據 1991 年與 2007 年之稅務核釋，AOE 於同一期間享有類似稅務安排。該公司主要負責蘋果部分電腦產品之製造，其多數利潤亦被內部分配至「總部」，而未於任何國家課稅。



（資料來源：歐盟委員會網站）

3. 訴訟雙方爭點

歐盟委員會於 Apple 案中，主張以所謂的歐盟法常規交易原則（EU arm's-length standard）為基礎，認定愛爾蘭對 Apple 的稅務核釋構成非法國家補助。具體而言，委員會採用了 OECD 認可方法（Authorized OECD Approach, AOA）分配蘋果集團在歐洲地區之利潤，並認為大部分應歸屬於設於愛爾蘭的分支機構，而非虛設於紙上之總部。

然而，學者 Ruth Mason 及 Stephen Daly 對歐盟委員會論點提出批評。首先，AOA 並非愛爾蘭國內法之既有標準。愛爾蘭直到 2011 年才將常規交易原則正式納入稅法體系，而 AOA 乃於 2008 年始由 OECD 在「常設機構利潤歸屬報告」中確立，其前身“working hypothesis”亦遲至 1994 年才出現。因此，AOA 之出現時間明顯晚於 Apple 兩項稅務核釋核發時點（1991 年與 2007 年），歐

盟委員會以該原則回溯適用於早期稅務年度之做法，引發法律溯及適用疑慮。⁴²

然而，委員會在其論證中主張，此問題並不存在，因為其所依據者為歐盟法常規交易原則，而非各國稅法規範。此一標準被視為自成員國加入歐盟之時即已內含於國家補助規則（TFEU 第 107 條）體系內。委員會並自認有權參考任何具體而詳細之跨國利潤歸屬方法，之所以選擇採用 OECD 方法，係因除 OECD 移轉訂價指導原則外，並無其他同樣詳盡且具體之分析可供各國稅務機關與跨國企業依循。⁴³

而愛爾蘭主張歐盟委員會無權以外部參照基準（external reference framework）如 OECD 移轉訂價指導原則建立國家補助之判斷基準，而應僅限於依據愛爾蘭國內法進行審查。愛爾蘭僅強調其方法為屬地主義（territorial）單邊方法（one-sided approach），僅評估愛爾蘭分支機構自身的功能與貢獻據以課稅，不評估公司總部在境外的利潤創造行為，亦不就公司整體進行雙邊比較分析。Mason 及 Daly 稱該方法為愛爾蘭屬地主義單邊分配制度（Irish Territorial One-Sided Scheme, TOSS）。⁴⁴

4. 歐盟法院相似案件判例

在 Apple 案訴訟進行期間，歐盟法院亦同步審理其他三起國家補助案件 Fiat、Amazon 與 Engie。在 Fiat 案中，法院明確裁示歐盟委員會不得依據抽象化的常規交易原則認定國家補助，而必須以相關成員國稅法所具體採納的該原則表現形式為準。儘管盧森堡在國內法中已明文引入常規交易原則，但法院強調該原則的具體適用方式屬國內立法之範圍。換言之，即使目標與 OECD 規範一致，歐盟

⁴² Ruth Mason and Stephen Daly, 'Rotten to the Core: The EU's Court of Justice Decision in Apple' (2024) 116 Tax Notes International 987, 993–994.

⁴³ European Commission, Commission Decision (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid SA.38373 (Apple) [2017] OJ L187/1, para 322 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D1283>.

⁴⁴ Ruth Mason and Stephen Daly, 'Rotten to the Core: The EU's Court of Justice Decision in Apple' (2024) 116 Tax Notes International 987, 989.

法仍要求委員會參照成員國法律的明確條文及細則，而非自行詮釋或套用 OECD 移轉訂價指導原則。法院進一步指出，成員國間對該原則之具體細節規範存在顯著差異，因此除非該國明確援引 OECD 指導原則，委員會不得援用之。

45

Amazon 案幾乎完全複製 Fiat 的判斷邏輯。法院再次駁回歐盟委員會之主張，認為其所依據的 2010 與 2017 年版 OECD 移轉訂價指導原則並不反映盧森堡當時的國內法，且委員會所採用之 2017 年 DEMPE 方法（Development, Enhancement, Maintenance, Protection, and Exploitation）以檢測 2003 年稅務核釋，顯屬追溯性使用。⁴⁶

至於 Engie 案，法院同樣駁回委員會主張，但更進一步確立了國內法優先詮釋原則。法院認為當成員國稅務機關對自身稅法之詮釋與法條文意一致時，委員會應尊重該解釋，僅在有一致且可靠之反證，例如該稅務核釋違反該國既有判例或行政慣例時，方可背離之。⁴⁷

綜上所述，這三案界定出歐盟法院對稅務國家補助的司法態度，即歐盟委員會不得創設一套抽象的歐盟常規交易原則，而應以成員國國內具體法律為基礎；且歐盟法應尊重各國課稅主權與國內法解釋，除非有充分且一致的反證足以推翻該立場。

5. 歐盟法院 Apple 案最終判決

在 Apple 案中，普通法院（General Court）於 2020 年一審判決撤銷歐盟委員

⁴⁵ Court of Justice of the European Union, Commission v Fiat Chrysler Finance Europe (Case C-885/19 P, Judgment of 8 November 2022, ECLI:EU:C:2022:754) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62019CJ0885>.

⁴⁶ Court of Justice of the European Union, Commission v Amazon.com Inc and Amazon EU Sàrl (Case C-457/21 P, Judgment of 14 December 2023, ECLI:EU:C:2023:12) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0457>.

⁴⁷ Court of Justice of the European Union, Commission v Engie SA and Others (Case C-454/21 P, Judgment of 5 March 2024, ECLI:EU:C:2024:33) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0454>.

會之裁定，主要理由為委員會在將全部知識產權（IP）的利潤歸屬於愛爾蘭分支機構時，僅採用排除法，而未能證明愛爾蘭分支機構實際上執行了對 IP 具有「控制」和「價值創造」的關鍵職能，即使愛爾蘭稅務當局在核發稅務核釋時，其利潤分配方法（例如，僅根據營運成本的百分比來計算愛爾蘭分支機構的利潤）存在方法論上的缺陷，但這些缺陷本身並不足以證明存在國家補助的「選擇性優勢」。歐盟委員會必須進一步證明這些方法論缺陷，導致實際且非正常之稅負減輕。⁴⁸

然而，歐盟法院（CJEU）在 2024 年 9 月 10 日的終審判決中，不僅撤銷普通法院之判決，且未依歐盟委員會所請發回重審，而是自行作成終局裁決，直接判定歐盟委員會勝訴，維持其原處分。該判決與歐盟法院在 Fiat、Amazon 與 Engie 等前案中所確立的法理原則明顯相悖，被視為背離既有司法邏輯的特例，更被學界批評為以程序技術理由掩蓋實體法律錯誤，破壞歐盟國家補助規則之一致性。

首先，在 Fiat 與 Amazon 案中，歐盟法院明確要求歐盟委員會在審查稅務核釋是否構成國家補助時，必須以成員國本身的稅法為基準，而非援引抽象的常規交易原則作為標準。其指出國家補助分析的核心在於判斷是否存在選擇性利益，而此須建立在成員國自身法制所規定的正常租稅框架之上。同時，在 Engie 案中，法院更進一步強調，若成員國對其本國法的詮釋並未違背法條文義，歐盟委員會應尊重該國之法律見解。這些原則體現出歐盟法院對於成員國租稅主權之尊重。

然而，在 Apple 案中，歐盟法院卻支持歐盟委員會以常規交易原則及 OECD 認可方法（AOA）作為評估基準，主張 ASI 與 AOE 應將大部分利潤歸屬於其在愛爾蘭的分支機構。然而，這兩種方法在愛爾蘭國內法上分別於 2010 年及 2021 年才被正式引入，而在 1991 年與 2007 年稅務核釋作成時並無法律依據。當時適用的法理應為愛爾蘭屬地主義單邊分配制度（TOSS），即僅就源自愛爾蘭境內

⁴⁸ Ireland and Others v Commission (Joined Cases T-778/16 and T-892/16, Judgment of the General Court (Grand Chamber) , 15 July 2020, EU:T:2020:338) http://data.europa.eu/eli/case/T-778/2016/jud_2020-07-15/en.

的營業活動課稅。因此，法院在明知歐盟委員會依據外部標準評價愛爾蘭稅制的情況下，仍予以維持，背離前案法理。⁴⁹

歐盟法院係以程序障礙為由背離前案法理，該院認為 ASI、AOE 與愛爾蘭政府在上訴中並未具體挑戰委員會所採用的參照基準，因此該部分已受既判力（*res judicata*）⁵⁰拘束，不得對歐盟委員會採用外部基準再行審理。學者 Ruth Mason 與 Stephen Daly 指出歐盟法院此舉令人極不滿意，並引述歐盟法院院長 Koen Lenaerts 觀點，*res judicata* 在歐盟法中並非絕對原則，歐盟法院有權於必要時重新審查未交叉上訴（*cross-appealed*）之法律爭點，尤其當該爭點涉及歐盟法適用之正確性時。⁵¹更諷刺的是，法院在 Apple 案中主動審理了其他未被交叉上訴之議題，顯示該院在程序上具備自由裁量，卻選擇性地適用 *res judicata*，以避免觸及歐盟委員會之適用法律錯誤。⁵²

更具戲劇性的是，歐盟法院於 Apple 案宣判後僅一週，即於另一宗涉及國家補助的案件中（UK CFC case），重新回歸 Fiat 案邏輯，重申歐盟委員會必須以成員國國內法為準，並不得憑藉抽象的常規交易原則作為基準。⁵³顯示 Apple 案屬於極端例外，反映歐盟法院在該案中可能出於政治考量，選擇以一次性裁決化解長期爭議，卻犧牲了法理一致性與司法可信度。

⁴⁹ European Commission v Ireland and Others (Apple Sales International and Apple Operations Europe), Case C-465/20 P, Judgment of 10 September 2024, EU:C:2024:678 <http://data.europa.eu/eli/CJ/2024/465/oj>.

⁵⁰ 「既判力」（*res judicata*）係指法院一經作成終局判決，其判決對當事人及後續審級均具拘束力，不得就同一法律爭點再行爭執。此原則旨在確保司法程序之終局性（*finality of litigation*）及法律安定性（*legal certainty*）。

⁵¹ Koen Lenaerts, “National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Law Principles of Equivalence and Effectiveness,” 46 *Irish Jurist* 13, 29 (2011) .

⁵² Ruth Mason and Stephen Daly, ‘Rotten to the Core: The EU’s Court of Justice Decision in Apple’ (2024) 116 *Tax Notes International* 987, 993-994.

⁵³ Court of Justice of the European Union, United Kingdom and ITV plc v European Commission (Joined Cases C-555/22 P, C-556/22 P and C-564/22 P, Judgment of 24 September 2024, ECLI:EU:C:2024:778) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62022CJ0555>.

二、正面整合（Positive Harmonisation）

歐盟公司所得稅之正面整合係指歐盟透過立法協調方式，建立共同或最低稅制標準，以主動消除成員國間租稅差異所造成之市場障礙。相較於負面整合僅藉由法院判例排除違反基本自由之成員國措施，正面整合則由理事會依 TFEU 第 115 條之特別立法程序，於全體成員國一致同意下通過指令，要求各國在一定期限內將其轉化為國內法。此種立法協調主要希望建立一致性之課稅規則以促進內部市場運作。

本節簡要介紹歐盟在直接稅領域正面整合之三項指令及一項提案，即母子公司指令（Parent-Subsidiary Directive, PSD）、合併指令（Merger Directive, 2009/133/EC）、反避稅指令（Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD），以及最新之 BEFIT（Business in Europe: Framework for Income Taxation）提案。前兩者以消除跨境股利及重組交易之稅務障礙為核心，屬於歐盟早期促進內部經濟整合之立法；ATAD 則代表歐盟回應 OECD BEPS 行動方案建立最低反避稅標準；BEFIT 則標誌歐盟希望邁向共同稅基與比例分配的新階段，藉由單一稅基制度實現公司所得稅深度整合。

（一）母子公司指令（Parent-Subsidiary Directive, PSD）

母子公司指令（Council Directive 2011/96/EU，下稱 PSD）旨在消除歐盟內跨境股利分配引起的經濟性雙重課稅⁵⁴，促進集團企業在單一市場內之稅務中立（tax neutrality）。其主要內容體現於第 1 條至第 7 條，涵蓋適用範圍、免稅機

⁵⁴ 「經濟性雙重課稅」（Economic Double Taxation）是指同一筆經濟收入或利潤，在不同的納稅主體（不同的納稅人）之間被課徵了兩次或多次類似的稅負。其與「法律性雙重課稅」（Juridical Double Taxation）不同，後者是指同一納稅人對同一收入被兩個或更多國家或稅務管轄區徵稅。經濟性雙重課稅最經典的例子是：公司利潤和股東股利（股息）的課稅，公司賺取利潤時，公司先繳納一次公司所得稅。公司將稅後利潤分配給股東作為股利時，股東還需要再繳納一次個人所得稅（或股利稅）。在這種情況下，雖然課稅的主體不同（公司和股東），但經濟上同一來源的利潤（公司的盈利）被重複課徵了稅負。

制及反濫用規定等三大核心面向。⁵⁵

首先，依 PSD 第 2 條及附件所列適用範圍，母公司與子公司須為歐盟成員國之公司形式且屬於公司所得稅納稅人，不得免稅。母公司需直接持有他成員國子公司至少 10% 的資本（第 3 條（1）（a）），始得享有指令所保障之稅務利益。此持股比例門檻由原始指令之 25% 降至現行之 10%，以鼓勵跨境投資與企業重組。⁵⁶

其次，依 PSD 第 5 條規定，成員國不得對子公司向母公司分配之股利課徵股利扣繳稅款。與此相對，母公司所在地之成員國亦應依第 4 條，對自他國子公司取得之股利所得予以免稅或稅額扣抵，以防止經濟性雙重課稅。⁵⁷

再者，為防止濫用，PSD 第 1 條第 2 款明確授權成員國採行反避稅措施，以防止指令所創設之稅務優惠遭濫用，又嗣於 2015 年經 Directive（EU）2015/121 修正引入一般反濫用條款（General Anti-Abuse Rule, GAAR），若交易或結構被認定為「非真實性安排」，其主要目的或其中一主要目的在於取得稅務利益而非反映經濟實質，成員國應拒絕給予指令利益，以回應 OECD Base Erosion and Profit Shifting Action Plan（BEPS）行動第 6 項防止條約濫用之國際趨勢。⁵⁸

綜上，母子公司指令一方面透過免稅及扣抵機制排除跨境股利重複課稅；另一方面，藉反濫用條例確保制度之正當性與符合經濟實質。

⁵⁵ Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States [2011] OJ L345/8; <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/96/oj>.

⁵⁶ ibid art 2–3.

⁵⁷ ibid art 4–5.

⁵⁸ Council Directive (EU) 2015/121 of 27 January 2015 amending Directive 2011/96/EU as regards a general anti-abuse rule [2015] OJ L21/1, art 1(1) ; <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/121/oj>.

(二) 合併指令 (Merger Directive)

合併指令 (Council Directive 2009/133/EC, Merger Directive 下稱 MD) 旨在透過稅務中立機制促進歐盟內部市場的企業重組活動，確保跨境合併、分割、資產轉讓及股份交換等交易不因即時課稅而受阻。該指令之核心機制可分為四項，分別涉及適用範圍、公司層面遞延課稅、股東層面遞延課稅及防止濫用條款。⁵⁹

首先，MD 第 2 條明確界定適用之五種重組交易類型，包括合併 (merger)、分割 (division)、部分分割 (partial division)、資產轉讓 (transfer of assets) 及股份交換 (exchange of shares)。⁶⁰

其次，該指令第 4 條規定轉讓公司在合併、分割或資產轉讓時，其未實現之資本利得不得被立即課徵所得稅，而應遞延至資產被接收公司後續處分時方得課稅。此設計目的在於排除稅負對企業重組的阻礙，維持重組交易之稅務中立性。

⁶¹

第三，指令第 8 條保障股東層面的稅務中立，規定在合併、分割或股份交換過程中，股東因換取新公司股份而產生的潛在資本利得不得立即課稅。僅有當股東取得現金補償時，方可對該部分進行限額課稅。此一規範避免了股東因集團重組而承受不合理的即時稅務負擔。⁶²

最後，第 15 條設有防止濫用條款，明定成員國得於發現重組交易之主要目的或其中之一為逃稅或避稅時，拒絕適用或撤銷指令所提供的稅務優惠。該條闡明集團重組交易應有合理商業理由，否則成員國得拒絕給予指令利益。⁶³

⁵⁹ Council Directive 2009/133/EC of 19 October 2009 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, partial divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States and to the transfer of the registered office of an SE or SCE between Member States [2009] OJ L310/34; <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/133/oj>.

⁶⁰ *ibid* art 2.

⁶¹ *ibid* art 4.

⁶² *ibid* art 8.

⁶³ *ibid* art 15.

綜上所述，MD 透過上述四項核心機制，兼顧企業跨境重組的稅務中立與反濫用政策，望消除企業重組的稅務障礙，促進內部市場資本自由流動。

(三) 反避稅指令 (Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD)

反避稅指令(Council Directive (EU) 2016/1164, Anti-Tax Avoidance Directive 下稱 ATAD)於 2016 年 7 月 12 日通過，係歐盟於 OECD BEPS 行動計畫之背景下所制定，該指令建立了一套最低共同標準，要求所有成員國在其公司稅法中引入關鍵反避稅措施，以防止跨境稅基侵蝕及利潤移轉，維護內部市場公平競爭。⁶⁴

ATAD 指令核心機制包括五項主要反避稅規則：

- 利息扣除限制規則 (Interest Limitation Rule, 第 4 條)；
- 退出稅 (Exit Taxation, 第 5 條)；
- 一般反濫用條款 (General Anti-Abuse Rule, GAAR, 第 6 條)；
- 受控外國企業規則 (Controlled Foreign Company, CFC Rule, 第 7–8 條)；
- 混合錯配安排規則 (Hybrid Mismatch Rule, 第 9 條)。

首先，第 4 條規範利息扣除限制規則 (Interest Limitation Rule)，旨在防止企業透過過度舉債支付利息予低稅負國家以侵蝕稅基，爰規定企業可扣除之超額借款成本⁶⁵上限為息前稅前折舊攤銷前收益 (earnings before interest, tax, depreciation and amortization, EBITDA) 之 30%，但成員國得設立微量豁免門檻，300 萬歐元以內超額借款成本可扣抵，獨立企業得豁免適用，另倘公司負債比率低於所屬集

⁶⁴ Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market [2016] OJ L193/1; <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1164/oj>.

⁶⁵ 超額借款成本 (exceeding borrowing costs) = 可扣除的借款成本 - 應稅利息收入及其他經濟等同的應稅收入。

團負債比率，超額借款成本皆可扣抵。⁶⁶

其次，第 5 條退出稅（Exit Taxation）要求企業跨境移轉資產、常設機構或稅務居所時，就其資產增值部分課稅，以防止成員國未實現資本利得稅基被侵蝕。

67

第三，第 6 條設置一般反濫用條款（GAAR），要求成員國拒絕任何主要目的（之一）為取得稅務利益且缺乏合理商業目的之安排。該條為指令整體的補充性規範，用以涵蓋未被特定反避稅規則（specific anti-abuse rules, SAARs）捕捉之濫用行為。⁶⁸

第四，第 7 與第 8 條為受控外國企業（CFC）規則，要求母公司將受控外國企業於低稅負租稅管轄區產生之被動所得納入其稅基，以防止跨境利潤移轉。⁶⁹

最後，為避免跨境交易產生扣除而未計入所得（Deduction without Inclusion, D/Ni）⁷⁰或雙重扣除（Double Deduction, D/D）⁷¹的避稅結果，ATAD 第 9 條的混合錯配規則透過首要規則和次要規則實施中和效果。發生混合錯配時，首要規則規定支付國（Payer Jurisdiction）應否決該項支出的稅務扣除權；僅當支付國無法或未施行該調整時，收款國（Payee Jurisdiction）才需啟動次要規則，將對應的款項視為應稅收入，以關閉租稅套利空間。此規則後於 2017 年透過 ATAD II（Directive（EU）2017/952）進一步擴大適用於涉及第三國（非歐盟成員國）的混和錯配。⁷²

⁶⁶ Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market [2016] OJ L193/1 art 4; <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1164/oj>.

⁶⁷ ibid art 5.

⁶⁸ ibid art 6.

⁶⁹ ibid art 7-8.

⁷⁰ 指一個集團成員在某一租稅管轄區（Jurisdiction）獲得扣除（Deduction），但在另一個租稅管轄區卻沒有相對應的計入所得（Inclusion）。

⁷¹ 指同一筆款項、費用或損失，在兩個不同的租稅管轄區都被允許扣除。

⁷² Council Directive (EU) 2017/952 of 29 May 2017 amending Directive (EU) 2016/1164 as regards hybrid mismatches with third countries [2017] OJ L144/1; <http://data.europa.eu/eli/dir/2017/952/oj>.

(四) BEFIT 提案（歐盟單一稅基+比例分配）

歐盟委員會於 2023 年 9 月 12 日提出歐洲營利事業所得稅框架(Business in Europe: Framework for Income Taxation, 下稱 BEFIT) 提案，旨在建立一個歐盟統一稅基及按比例分配之制度，以取代長期停滯的共同合併公司稅基 (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB) 構想。⁷³

單一稅基 (Single Tax Base)

BEFIT 提案的首要核心在於建立一套歐盟層級的共同稅基計算體系，根據提案第 2 條，凡屬歐盟境內營業收入總額超過 7.5 億歐元之跨國集團（即依 OECD Pillar Two 界定之大型企業集團），均須採用 BEFIT 框架以取代各國稅基計算制度。⁷⁴

該制度運作分為三個階段。首先，各集團成員先依據國際財務報告準則 (IFRS) 或國家會計準則為基礎，並進行調整稅務調整後得到「初步稅務結果」 (Preliminary Tax Results)。其次，各成員的初步稅務結果將被加總形成「BEFIT 稅基」 (BEFIT Tax Base)，以反映歐盟範圍內的綜合應稅能力。最後，在單一稅基架構下，跨國企業集團於一成員國的虧損可即時抵銷於另一成員國的利潤。

比例分配

完成集團層級的稅基合併後，將整體 BEFIT 稅基於各成員國間按客觀標準分配，使各國能對其歸屬之部分適用本國稅率課徵公司所得稅。⁷⁵

在制度設計上，BEFIT 採取兩階段模式，在過渡期（預計自 2028 年至 2035 年），將運用集團各成員於前三個會計年度內依本國稅法計算之「平均可課稅所

⁷³ Proposal for a Council Directive on Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT) , COM(2023) 532 final (12 September 2023) ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0532>.

⁷⁴ ibid art 2.

⁷⁵ ibid arts 45-49.

得」(Average Taxable Results)，再依該比例將整體稅基分配至各國成員。在長期階段，歐盟委員會預定導入經濟實質導向之「公式分配法」，以勞動力、資產與銷售額三項要素為基礎，建構反映實際價值創造的長期分配模型。

此一分配架構的政策目標在於兼顧稅務中立與量能課稅。對企業而言，單一稅基與比例分配可顯著降低遵循成本，避免歐盟境內 27 套國內稅法之計算與爭議；對成員國而言，比例分配制度可依經濟活動實質決定課稅權分配，減少轉讓訂價爭議與利潤轉移風險。使歐盟邁向一個稅基整合但不統一稅率的公司所得稅體系。

然而，該提案仍面臨許多阻力，其需經歐盟全體成員國一致同意方可通過，愛爾蘭、荷蘭、盧森堡等小型開放經濟體普遍擔憂稅基合併將削弱其租稅競爭優勢，因此該提案仍具不確定性。

伍、心得及建議

一、心得

本次進修使本人深刻體認歐盟稅制演進遵循租稅制度設計之基本原則公平及效率。歐盟自建構單一市場以來，透過保障商品、人員、服務及資本之自由流動，維護市場運作之效率，避免成員國以稅制或行政措施妨礙市場整合。此種制度設計理念，在母子公司指令及合併指令等早期稅法協調措施中尤為明顯，著重於消除跨境重複課稅，以促進資本流動與企業效率。

然而，隨著跨國企業稅基侵蝕與避稅行為日益複雜，歐盟自 2016 年起推動反避稅指令（ATAD），並於後續修正中納入混合錯配安排（hybrid mismatch）等規範，顯示政策重心逐步轉向公平競爭與租稅正義。同時，歐盟嚴格禁止非法國家補助，目的在於防止個別企業獲得不當租稅優惠，維護市場中性與公平競爭秩序。此一制度兼顧「效率」與「公平」兩端，不僅避免政府干預扭曲市場，也確保企業稅負分配合理。

對照我國稅制發展，於未來研擬新稅制或修正既有優惠時，亦應追求公平及效率兩項原則。在效率面，租稅措施應避免妨礙市場運作或造成資源錯置，並以提升整體經濟效率為導向。例如，對研發支出給予租稅優惠，係因科技創新具正向外性，能促進社會總體效率，然若選擇性地對特定企業或產業提供優惠，則恐造成市場扭曲與不公平競爭，應加以審慎評估。

在公平面，反避稅制度之規劃須兼顧我國作為小型開放經濟體的特性，目前我國已設有一般反避稅條款（GAAR）、移轉訂價查核、利息扣除限制及受控外國企業（CFC）制度等規範⁷⁶，形成基本防避稅架構，未來或可考慮參酌 ATAD 混合錯配安排規則，以防範跨國企業利用不同國家對同一金融工具或實體稅務處理差異來規避稅負，進一步完善反避稅體系。

綜上所述，本次研習經驗不僅加深對歐盟稅制之理解，亦促使本人反思我國稅制設計如何在公平及效率間平衡，期能將所學運用於未來政策研究與法制精進，促進我國稅制持續完善。

二、建議

首先，建議本部持續培養具國際視野之稅務專業人才，本部長期薦送同仁赴國外修習國際租稅課程成效良好，未來可於經費許可範圍內賡續辦理，熟悉歐美國家稅制與國際反避稅趨勢，並將所得經驗回饋行政實務，強化政策分析與國際溝通能力。

其次，鑒於國際租稅相關制度日趨重要，建議持續開設以英文授課之國際稅務課程，並鼓勵同仁參與海外研討會或國際工作坊，以強化英文法規閱讀與國際會議表達能力，提升本部人員在國際租稅論壇中的能見度與影響力。

再者，建議密切關注 OECD 及歐盟稅務政策最新發展，並適時檢討我國反

⁷⁶ 納稅者權利保護法第 7 條及所得稅法第 43 條之 1、2 及 3。

避稅制度，確保與國際標準接軌。