

SKATTEMINISTERIET
Departementet
Afgifter
20. februar 2008

Grundnotat om

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med hensyn til behandlingen af forsikringstjenester og finansielle tjenester, KOM(2007)747 samt forslag til Rådets forordning om gennemførelsesbestemmelser med hensyn til behandlingen af forsikringstjenester og finansielle tjenester, KOM(2007)746

Resumé

Kommissionens forslag har følgende formål:

- *Forbedring af retssikkerheden for markedsdeltagerne og de nationale skattemyndigheder*
- *Mindskelse af den administrative byrde forbundet med en korrekt anvendelse af reglerne for momsfritagelse af forsikringstjenester og finansielle tjenester*
- *Mindskelse af omkostningseffekten af skjult moms for udbydere af forsikringstjenester og finansielle tjenester*

Kommissionens forslag indeholder ændringer af momsdirektivet for så vidt angår:

- *Præcisering af regler for momsfritagelse af forsikringstjenester og finansielle tjenester*
- *Udvidelse af muligheden for at vælge at betale afgift ved at overflytte valgmuligheden fra medlemsstaterne til markedsdeltagerne*
- *Indførelse af grænseoverskridende omkostningsdelingsgrupper, der giver markedsdeltagerne mulighed for at samle investeringer i puljer og omfordele omkostningerne forbundet med disse investeringer, fritaget for moms, fra gruppen til medlemmerne*

Kommissionens forslag ledsages af gennemførelsesbestemmelser for så vidt angår:

- *Ikke-udtømmende eksempler på, hvad der er henholdsvis omfattet af og udelukket fra momsfritagelsen for forsikringstjenester og finansielle tjenester*
- *De objektive kriterier, der skal anvendes til afgørelse af, om en tjeneste udgør en særskilt formidlingshandling*

1. Baggrund

Tiden er løbet fra definitionerne af afgiftsfritagne forsikringstjenester og finansielle tjenester, og det har ført til en uensartet fortolkning og anvendelse af disse fritagelser i medlemsstaterne. De forskellige berørte parter skal operere inden for meget komplicerede lovgivningsmæssige rammer med varierende administrativ praksis, hvilket giver anledning til retsuskikkerhed for markedsdeltagerne og skattemyndighederne. Denne retsuskikkerhed har ført til et voksende antal retssager og har for markedsdeltagerne og skatteforvaltningerne forøget de administrative omkostninger forbundet med anvendelsen af fritagelserne. Der er derfor behov for at præcisere reglerne for momsfrigtagelse af forsikringstjenester og finansielle tjenester og derved øge retssikkerheden og mindske de administrative omkostninger.

Et andet problem består i den skjulte moms i omkostningsstrukturen for forsikringstjenester og finansielle tjenester. Inden for den finansielle sektor søger alle markedsdeltagerne at forbedre deres konkurrenceevne, der udsættes for øget konkurrence fra egne rækker som følge af udviklingen i retning af et enkelt paneuropæisk marked og fra markedsdeltagere etableret uden for EU. I en situation, hvor markedet bevæger sig mod ens spilleregler, har markedsdeltagerne udviklet forskellige metoder til at forbedre egen konkurrenceevne, men der kan også nævnes visse basale fælles teknikker:

- "Outsourcing" af aktiviteter (f.eks. aktiedepoter og administrative opgaver med det formål at reducere de administrative omkostninger og lønomkostningerne)
- Pooling af aktiviteter i puljer (med det formål at dele omkostninger, f.eks. fælles udvikling af IT-systemer og software til flere banker, oprettelse af såkaldte "kreditfabrikker" i forbindelse med eller som følge af en konsolidering)
- Indgåelse af underleveranceaftaler (indsættelse af et supplerende distributionsniveau for finansielle produkter eller forsikringer)

Disse teknikker indebærer en mindskelse af den værdi, der skabes internt, idet de pågældende aktiviteter udføres som tjenesteydelser, der leveres af selvstændige tredjeparter til udbydere af forsikringsprodukter og finansielle produkter. Dette medfører, at de pågældende tjenesteydelser ikke længere falder ind under afgiftsfritagelsen for forsikringstjenester og finansielle tjenester og derfor belægges med moms. Denne moms er ofte ikke fradragsberettiget for kunden, der selv udbyder fritagne forsikringstjenester og finansielle tjenester. Denne ikke-fradragsberettigede moms bliver en del af omkostningerne. Forslagene indeholder elementer, der vil gøre det muligt at mindske denne omkostningseffekt.

2. Forslagenes indhold

Forslagene indeholder følgende ændringer:

- a) Opdatering og præcisering af reglerne for momsfrigtagelse
- b) Retten til at vælge at betale afgift
- c) Omkostningsdeling

Ad a. Opdatering og præcisering af reglerne for momsfrigtagelse

Opdatering af reglerne er nødvendig grundet den produktudvikling, der er sket i branchen.

Præciseringen af reglerne for momsfrigivelse af forsikringstjenester og finansielle tjenester tjener til at sikre en mere ensartet anvendelse af momsfrigivelsen og dermed forbedre retssikkerheden og mindske den administrative byrde for markedsdeltagerne.

Denne præcisering består af følgende elementer:

- Betingelserne for anvendelse af momsfrigivelsen bygger på objektive økonomiske kriterier, der afkobler dem fra en fortolkning baseret på nationale privatretlige begreber, der er en af hovedårsagerne til den forskelligartede fortolkning og anvendelse medlemslandene imellem (f.eks. skal en forsikring dække en risiko og give mulighed for at opnå en erstatning eller en fordel). Disse objektive økonomiske kriterier sikrer, at også nye tjenester, der måtte opstå i fremtiden, vil være omfattet af momsfrigivelsen, hvis de opfylder de pågældende kriterier
- Med de nye regler indføres der et princip om, at fritagelsen dækker alle bestanddele af en forsikringstjeneste eller finansiell tjeneste, forudsat at denne bestanddel danner et særskilt hele og bærer de specifikke og væsentlige kendetegn ved den tjenesteydelse, der er momsfrigivet
- Der indføres en fælles harmoniseret definition på mægling/formidling i forbindelse med forsikring og finansielle tjenester
- I det omfang, det er muligt, forbedrer de nye definitioner også sammenhængen med reglerne vedrørende det indre marked (f.eks. når det gælder investeringsfonde)

Direktivforslaget ledsages af et forslag til forordning, der indeholder en ikke-udtømmende liste over de tjenester, der er omfattet af eller udelukket fra momsfrigivelsen for forsikringstjenester eller finansielle tjenester.

For så vidt angår forsikringsmægling og formidling af finansielle tjenester, giver forslaget til forordning dog kun en entydig løsning i et begrænset antal tilfælde. Det skyldes, at selve begrebet mægling/formidling og de forskellige former for mægling/formidling stadig har rødder i den nationale civilret og derfor kan variere betydeligt. For også at øge retssikkerheden på dette område, indeholder forordningen også nogle objektive kriterier, der kan benyttes til vurdering af, om en given tjeneste udgør en særskilt formidlingshandling.

Domstolens retspraksis på området er også inkorporeret i forordningen, der således fastholder de veletablerede principper, der benyttes til bestemmelse af de relevante kendetegn ved forsikringstjenester og finansielle tjenester.

Ad b. Retten til at vælge at betale afgift

I henhold til udvidelsen af retten til at betale afgift er det markedsdeltagerne, der bestemmer, om de ønsker at være fuldt afgiftspligtige. Udnytter de denne rettighed, kan de som alle andre markedsdeltagere fratække den indgående moms på deres investeringer. På denne måde indføres der ensartede spilleregler for den finansielle sektor, som hidtil har manglet, eftersom kun meget få medlemsstater har indrømmet virksomhederne denne mulighed på meget forskellige betingelser.

Samtidig får medlemsstaterne det nødvendige spillerum til selv at fastlægge reglerne for udøvelsen af denne ret, således at de kan tilpasse den til deres nationale skattekontrolstrukturer. Hvis der opstår behov herfor, vil det også være muligt at vedtage gennemførelsesbestemmelser på fællesskabsplan på grundlag af direktivets artikel 397.

Ad c. Omkostningsdeling

Med den foreslåede omkostningsfordelingsmodel kan især mindre markedsdeltagere samle deres investeringer (f.eks. i IT-teknologi og specialiseret personale) i puljer, som kan indkøbe dem på bedre markedsvilkår og genfordele dem momsfrit blandt puljens medlemmer. Betingelserne for at kunne deltage i en sådan gruppe vil være:

- Gruppen selv og alle dens medlemmer er etableret eller har bopæl i Fællesskabet
- Gruppen udfører selvstændig virksomhed og optræder som en uafhængig enhed over for sine medlemmer
- Gruppens medlemmer leverer momsfritagne forsikringstjenester eller finansielle tjenester eller andre momsfri ydelser
- Gruppen udelukkende leverer ydelserne til dens egne medlemmer og ydelserne er nødvendige for, at medlemmerne kan levere momsfritagne forsikringstjenester eller finansielle tjenester
- Gruppen kun debiterer medlemmerne et beløb, der nøjagtigt svarer til deres andel af de fælles omkostninger (eksklusive eventuelle transfer-pricing tilpasninger af hensyn til direkte skat)

Endelig finder kommissionen, at ved at udbygge samarbejdet på tværs af grænserne kan udbydere af forsikringstjenester og finansielle tjenester forbedre deres konkurrenceevne og bidrage til virkeliggørelsen af det indre marked.

3. Retsgrundlag

Traktatens artikel 93, der kræver høring af Europa-Parlamentet og enstemmig vedtagelse af medlemslandene.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslagene falder ind under Fællesskabets enekompetence. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

5. Høring

Forslagene er sendt i høring hos relevante erhvervsorganisationer og myndigheder.

6. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen støtter Kommissionens synspunkt om, at en opdatering og præcisering af momsfritagelsen for forsikringstjenester og finansielle tjenester er tiltrængt. En opdatering og præcisering vil øge retssikkerheden og dermed skabe større klarhed på området.

Med hensyn til de 2 nye tiltag, som Kommissionen foreslår, er der fortsat en række udestående spørgsmål, som ikke er afklarede.

For så vidt angår retten til at vælge at betale afgift, så har medlemsstaterne allerede i dag mulighed for at tillade dette, såfremt de ønsker det. Kun få medlemsstater har valgt at benytte denne mulighed, og muligheden er gennemført på forskellig måde i disse medlemsstater. Flertallet af medlemsstater - herunder Danmark - har altså hidtil vurderet, at man ikke ville benytte denne mulighed.

Med hensyn til provenutab se neden for pkt. 8. Forslaget ses ikke at øge harmoniseringen, hvis der kan indføres forskellige frivillige registreringsregler i alle 27 medlemsstater. Man kan frygte, at forslaget vil kunne øge de administrative byrder, hvis der skal ske en sondring mellem B2B og B2C kundeforhold.

Angående ordningen med omkostningsdeling så findes der allerede i dag en bestemmelse herom i momssystemdirektivet. I forslaget udbygges den gældende ordning, så den også kan anvendes på tjenester, der leveres over grænserne inden for EU. Det er på nuværende tidspunkt usikkert, hvordan ordningen skal fungere i praksis, herunder hvilken af de involverede medlemsstater, der skal give afgiftsfritagelsen, og hvordan en sådan ordning skal fungere sammen med regler om fællesregistrering og filialer.

7. Generelle forventninger til andre medlemsstaters holdninger

Forslagene har været drøftet i Rådets fiskalgruppe (moms) den 18. januar 2008 (*Åbningsmøde*).

Præcisering af reglerne for momsfrigivelse kan et stort flertal af medlemslande støtte, men der venter et slidsomt forhandlingsforløb om en mængde enkeltheder. Med hensyn til retten til at vælge at betale afgift er udgangspunktet, at et stort flertal af medlemslande modsætter sig dette. De fleste medlemslande ønsker fortsat ikke moms på forsikringstjenester og finansielle tjenester ved B2C-leveringer. Omkostningsdelingselementet blev afvist af flere store medlemslande med henvisning til, at det som en grænseoverskridende ordning vil lede til svig og misbrug. En række mindre medlemslande stillede sig positivt afventende til dette element.

8. Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser

Opdatering og præcisering af reglerne for momsfrigivelse samt omkostningsdeling

Opdatering og præcisering af reglerne vurderes ikke at have nævneværdige samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

Retten til at vælge at betale afgift - B2B transaktioner

På nuværende tidspunkt skønnes Kommissionens forslag med meget stor usikkerhed at give et provenutab for den danske stat på omkring 3,5 mia. kr. Heraf skønnes ca. 2,5 mia. kr. at komme fra fradrag for købsmoms, mens 1 mia. kr. skønnes at vedrøre reduceret lønsumsafgiftsgrundlag.

Tallene er behæftet med meget stor usikkerhed. Der er både stor usikkerhed om, hvor meget sektoren betaler i købsmoms nu, og ikke mindst meget stor usikkerhed om, hvor meget lønsumsafgift og moms sektoren kan undgå at betale, hvis forslaget vedtages.

Provenuskønnene er baseret på en forudsætning om, at de finansielle virksomheder kan vælge at gøre alt salg af finansielle ydelser til momspligtige virksomheder momspligtigt – bort set fra renter.

Der er regnet på de direkte effekter på moms og lønsumsafgift ved en finansieret omlægning under antagelse af fuld overvæltning af ændringer i afgifterne. Bort set fra en mindre forskydning fra renter til (momspligtige) gebyrer er der ikke medregnet effekter af ændret adfærd. Der er heller ikke indregnet ændrede betalinger af andre skatter og afgifter end moms og lønsumsafgift.

Forslaget vil alt andet lige give et særligt stort provenutab i Danmark på grund af den danske lønsumsafgift (på 9,13 pct.).

9. Administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Opdatering og præcisering af reglerne for momsfrigørelse samt omkostningsdeling

Opdatering og præcisering af reglerne vurderes ikke at have nævneværdige administrative eller økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

Retten til at vælge at betale afgift

De administrative konsekvenser for erhvervslivet afhænger af, hvordan retten at vælge at betale afgift udnyttes nationalt. Langt den største del af erhvervslivets indkøb af varer og ydelser er i forvejen pålagt moms.

Erhvervslivet vil opleve en omkostningsreduktion, idet forslagene vil medføre et helt eller delvist fradrag for den indgående moms, som erhvervslivet vil blive opkrævet for forsikringstjenester og finansielle tjenester.

Besparselsen for erhvervslivet er dog på nuværende tidspunkt af ukendt størrelse.

10. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Opdatering og præcisering af reglerne for momsfrigørelse

Der vil skulle ske ændringer/præciseringer af momslovens bestemmelser for fritagelser for dels forsikrings- og genforsikringsvirksomhed og dels finansielle aktiviteter. Muligvis skal der også ske en konsekvensændring af anvendelsesområdet for lønsumsafgiftsloven.

Retten til at vælge at betale afgift

Momslovens regler for frivillig registrering skal udvides til også at omfatte forsikringstjenester og finansielle tjenester.

Omkostningsdeling

Momslovens regler for fællesregistrering skal udvides til også at gælde fællesregistrering med et selskab m.v. i et andet medlemsland.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslagene har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.