Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 14. maj 2020[1]

Sag C-235/19

**United Biscuits (Pensions Trustees) Limited,
United Biscuits Pension Investments Limited
mod
Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Court of Appeal (England & Wales (Civil Division))
(appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager), Det Forenede Kongerige))

»Præjudiciel forelæggelse – merværdiafgift (moms) – direktiv 2006/112/EF – artikel 135, stk. 1, litra a) – fritagelse for forsikringstransaktioner – ydelser ved forvaltning af pensionsmidler, som investeringsvirksomheder udfører for formueforvalteren – erhvervstilknyttet pensionsordning – tidligere national skattepraksis, hvor der sondredes mellem enheder, som havde tilladelse fra de finansielle tilsynsmyndigheder til at udøve forsikringsvirksomhed, og enheder, som ikke havde en sådan tilladelse«

1. Den verserende sag for Court of Appeal (England & Wales (Civil Division)) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager), Det Forenede Kongerige), der vedrører en tvist mellem formueforvalterne for en erhvervstilknyttet pensionsordning for selskabet United Biscuits (UK) Ltd og Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs (skatte- og toldmyndigheden i Det Forenede Kongerige, herefter »skatte- og toldmyndigheden«), omhandler kvalificeringen af ydelser ved forvaltning af investeringer i forbindelse med håndteringen af det nævnte selskabs pensionsordning med hensyn til merværdiafgift (moms).

2. Appellanterne i hovedsagen, United Biscuits (Pension Trustees) Ltd og UB Pension Investments Ltd, er henholdsvis formueforvalter for en erhvervstilknyttet pensionsordning, der er indført for ansatte i selskabet United Biscuits (UK), og formueforvalter for dette selskabs tidligere kollektive investeringsfond, UB Pension Investment Fund, hvori pensionsordningens aktiver blev investeret i perioden fra 1989-2006.

3. Det skal i denne sag undersøges, om ydelser ved forvaltning af investeringer i den nævnte erhvervstilknyttede pensionsordning kan kvalificeres som en »forsikringstransaktion« som omhandlet i artikel 13, punkt B, litra a), i direktiv 77/388/EØF[2] (herefter »sjette direktiv«) og i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112[3], og om de som følge heraf kan fritages for moms.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Rådets sjette direktiv af 17.5.1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT 1977, L 145, s. 1).

3 – Rådets direktiv af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Momslovgivning

4. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/112 er »levering af ydelser, som mod vederlag foretages på en medlemsstats område af en afgiftspligtig person, der handler i denne egenskab«, en momspligtig transaktion.

5. Denne bestemmelse svarer til artikel 2, nr. 1), i sjette direktiv, der var gældende indtil den 31. december 2006.

6. Artikel 131 i direktiv 2006/112, som findes i kapitel 1 med overskriften »Almindelige bestemmelser« i dette direktivs afsnit IX med overskriften »Afgiftsfritagelser«, og hvis ordlyd svarer til sjette direktivs artikel 15, første sætning, er affattet således:

»De i kapitel 2-9 omhandlede fritagelser finder anvendelse med forbehold af andre fællesskabsbestemmelser og på betingelser, som medlemsstaterne fastsætter for at sikre en korrekt og enkel anvendelse af de pågældende fritagelser og hindre enhver form for unddragelse, undgåelse og misbrug.«

7. Artikel 135, stk. 1, i direktiv 2006/112, som findes i kapitel 3 med overskriften »Fritagelse i forbindelse med andre aktiviteter« i dette direktivs afsnit IX, bestemmer:

»Medlemsstaterne fritager følgende transaktioner:

a) forsikrings- og genforsikringstransaktioner, herunder ydelser udført af forsikringsmæglere og -formidlere i forbindelse med disse transaktioner

[…]«

8. Denne bestemmelse svarer til artikel 13, punkt B, litra a), i sjette direktiv, der var gældende indtil den 31. december 2006.

2. Forsikringslovgivning

a) Første skadesforsikringsdirektiv

9. Bilaget til Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring[4], som ændret ved Rådets direktiv 84/641/EØF af 10. december 1984[5] (herefter »første skadesforsikringsdirektiv«), bestemte:

»A. Klassifikation af risici ved hjælp af forsikringsklasser

[…]

4 – EFT 1973, L 228, s. 3.

5 – EFT 1984, L 339, s. 21.

18. Assistance

Assistance til personer, der kommer i vanskeligheder under befordring eller under fravær fra bopælen eller det faste opholdssted.«

b) Første livsforsikringsdirektiv

10. Artikel 1 i Rådets første direktiv 79/267/EØF af 5. marts 1979 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed[6], som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/12/EF af 5. marts 2002[7] (herefter »første livsforsikringsdirektiv«), bestemte:

»Dette direktiv vedrører adgang til selvstændig direkte forsikringsvirksomhed udøvet gennem foretagender, der er etableret i en medlemsstat, eller som ønsker at etablere sig i en medlemsstat, og udøvelse af de nedenfor anførte former for virksomhed.

1. Følgende former for forsikring, såfremt den er baseret på kontrakt:

   a) livsforsikring […]

   b) renteforsikring

   c) livsforsikringsforetagendernes accessoriske forsikringer […]

   d) den forsikringsform, der praktiseres i Irland og Det Forenede Kongerige under betegnelsen »permanent health insurance« (sygeforsikring, som indgås for en lang periode og er uopsigelig).

2. Følgende former for virksomhed, såfremt de er baseret på en kontrakt og er undergivet tilsyn fra de administrative myndigheder, der er kompetente til at udøve tilsyn med privatforsikring:

   […]

   c) virksomhed, der omfatter forvaltning af kollektive pensionsmidler, dvs. virksomhed, der for det pågældende foretagende består i at anbringe midlerne, og især de aktiver, der dækker reserverne i de organer, som betaler ydelserne ved dødsfald, i levende live eller ved bortfald eller nedsættelse af erhvervsevnen

   d) virksomhed som omhandlet i litra c), når der hertil er knyttet en forsikringsgaranti med sigte på enten bevarelse af kapitalen eller sikring af en minimumsrente

[…]«

11. Første livsforsikringsdirektivs artikel 7, stk. 2, havde følgende ordlyd:

»Tilladelsen gives særskilt for hver forsikringsklasse som defineret i bilaget. Den omfatter hele den pågældende klasse, medmindre ansøgeren kun ønsker at dække en del af de risici, der hører under denne klasse.«

6 – EFT 1979, L 63, s. 1.

7 – EUT 2002, L 77, s. 11.

12. Det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, foreskrev:

»Hjemlandet kræver, at forsikringsselskaber, der ansøger om tilladelse:

[…]

b) begrænser deres formål til de former for virksomhed, der er fastsat i dette direktiv, og dermed direkte forbundne forretninger med udelukkelse af enhver anden erhvervsmæssig virksomhed«.

13. Bilaget til dette direktiv indeholdt en liste med overskriften »Inddeling efter klasse«, som i punkt VII vedrørte »forvaltning af kollektive pensionsmidler omhandlet i artikel 1, nr. 2), litra c) og d)«.

14. Første livsforsikringsdirektiv blev ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/83/EF af 5. november 2002 om livsforsikring [8] (herefter »direktiv 2002/83«). Artikel 2 i direktiv 2002/83 gengav bestemmelserne i første livsforsikringsdirektivs artikel 1. Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2002/83 gengav ordlyden af første livsforsikringsdirektivs artikel 7, stk. 2. Bilag I til direktivet, der havde overskriften »Forsikringsklasser«, vedrørte i punkt VII »Forvaltning af kollektive pensionsmidler omhandlet i artikel 2, [nr. 2)], litra c) og d)«.

15. Direktiv 2002/83 blev for sin del ophævet og erstattet af direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) [9] (herefter »Solvens II-direktivet«). Det sidstnævnte direktivs artikel 2, stk. 3, gengiver indholdet af første livsforsikringsdirektivs artikel 1 i næsten enslydende vendinger. Solvens II-direktivets artikel 15, stk. 2, bestemmer:

»Tilladelsen gives særskilt for hver klasse af direkte forsikringsvirksomhed som defineret i del A i bilag I eller i bilag II, jf. dog artikel 14. Den omfatter hele den pågældende forsikringsklasse, medmindre ansøgeren kun ønsker at dække en del af de risici, der hører under denne forsikringsklasse.«

16. Bilag II til Solvens II-direktivet, der har overskriften »Livsforsikringsklasser«, vedrører i punkt VII »Forvaltning af kollektive pensionsmidler som omhandlet i artikel 2, stk. 3, litra b), nr. iii) og iv)«.

B. Det Forenede Kongeriges lovgivning

17. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at ifølge Det Forenede Kongeriges lovgivning vedrørende tilladelser til forsikringsselskaber henhørte levering af ydelser ved forvaltning af pensionsmidler, herunder ydelser i forbindelse med ydelsesbaserede erhvervstilknyttede pensionsordninger, under en »forsikringsklasse«, når de pågældende aftaler blev indgået og udført af en forsikringsgiver, der udøvede forsikringsvirksomhed. Godkendte forsikringsgivere i Det Forenede Kongerige var derfor »undergivet tilsyn fra de administrative myndigheder, der er kompetente til at udøve tilsyn med privatforsikring«, i henhold til første livsforsikringsdirektivs artikel 1, nr. 2). Ikke-forsikringsgivere behøvede ingen tilladelse for at kunne levere ydelser ved forvaltning af pensionsmidler, herunder ydelser i forbindelse med ydelsesbaserede erhvervstilknyttede pensionsordninger. Ikke-forsikringsgivere skulle indhente tilladelse til at levere disse ydelser i henhold til anden lovgivning.

8 – EFT 2002, L 345, s. 1.

9 – EUT 2009, L 335, s. 1.

18. Hvad angår moms på ydelser ved forvaltning af pensionsmidler fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at skatte- og toldmyndigheden i den omhandlede periode behandlede ydelser forskelligt i momsmæssig henseende, afhængig af om de var leveret af forsikringsgivere eller af ikke-forsikringsgivere. Forud for den 1. januar 2005 var den forskellige behandling en følge af lovbestemmelser, som begrænsede momsfritagelsen for forsikringstransaktioner til tjenesteydere, der havde tilladelse til at fungere som forsikringsgivere. Efter en ændring af lovgivningen, der trådte i kraft på denne dato, fortsatte skatte- og toldmyndigheden ifølge den forelæggende ret med at begrænse denne fritagelse til forsikringsgiveres levering af ydelser ved forvaltning af pensionsmidler [10], selv om denne begrænsning ikke længere var i overensstemmelse med loven.

II. Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

19. United Biscuits Pension Fund er en ydelsesbaseret pensionsfond, hvis medlemmer er ansatte i selskabet United Biscuits (UK). Fonden administreres af formueforvalteren United Biscuits (Pension Trustees). Pensionsordningens aktiver var fra 1989-2006 investeret i UB Pension Investment Fund, der blev administreret af formueforvalteren UB Pension Investments.

20. Den 18. marts 2014 fremsatte appellanterne i hovedsagen som formueforvaltere for henholdsvis pensionsfonden og den kollektive investeringsfond et krav til skatte- og toldmyndigheden om tilbagebetaling af beløb, som de havde betalt i form af moms til en række investeringsvirksomheder som vederlag for ydelser ved forvaltning af pensionsmidler. Den periode, som kravet vedrørte, løb fra den 1. januar 1978 til den 30. september 2013.

21. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse bestod de ydelser ved forvaltning af pensionsmidler, der var udført for appellanterne i hovedsagen, af forvaltning af investeringer på deres vegne. Det fulgte ikke af kontrakterne med appellanterne i hovedsagen, at investeringsvirksomhederne skulle yde nogen form for skadesløsholdelse, hvis en forsikringsbegivenhed indtraf.

22. Disse investeringsvirksomheder omfattede både virksomheder, der havde tilladelse til at udøve forsikringsvirksomhed i overensstemmelse med Insurance Companies Act (lov om forsikringsvirksomhed) (herefter »forsikringsgiverne«), og virksomheder, der ikke havde en sådan tilladelse, men dog en tilladelse fra de finansielle tilsynsmyndigheder til at levere ydelser ved forvaltning af pensionsmidler (herefter »ikke-forsikringsgiverne«).

23. I perioden fra den 1. januar 1978 til den 30. september 2013 sondrede skatte- og toldmyndigheden med hensyn til levering af ydelser ved forvaltning af pensionsmidler til erhvervstilknyttede ydelsesbaserede pensionsordninger mellem på den ene side ydelser leveret af forsikringsgivere, der var fritaget for moms, og på den anden side ydelser leveret af ikke-forsikringsgivere, der ikke var fritaget for moms [11].

24. High Court of Justice (England & Wales), Chancery division (ret i første instans (England og Wales) (afdelingen for civile sager), afdelingen for handelsretlige sager mv., Det Forenede Kongerige), frifandt skatte- og toldmyndigheden ved en dom af 30. november 2017 for de af appellanterne i hovedsagen nedlagte påstande og fastslog bl.a., at ydelser ved forvaltning af pensionsmidler leveret af ikke-forsikringsgivere ikke var fritaget for moms i den nævnte periode.

10 – Ifølge appellanterne fortsatte denne praksis indtil den 1.4.2019.

11 – Den forelæggende ret har præciseret, at den forskellige behandling af disse ydelser, afhængig af om de var leveret af en forsikringsgiver eller af en ikke-forsikringsgiver, forud for den 1.1.2005 fulgte af den nationale lovgivning. Den ændring af lovgivningen, der skete på denne dato, ophævede begrænsningen af momsfritagelsen for forsikringstransaktioner i forhold til tjenesteyderens status, hvorefter forskelsbehandlingen ikke længere var i overensstemmelse med loven. I praksis fortsatte skatte- og toldmyndigheden dog med at foretage denne sondring på trods af den ændrede lovgivning.

25. Appellanterne har appelleret denne dom til den forelæggende ret, som er usikker på, om ikke-forsikringsgiveres levering af ydelser ved forvaltning af pensionsmidler er fritaget for moms. Retten har præciseret, at retten i første instans endnu ikke har taget stilling til, om ydelser ved forvaltning af pensionsmidler leveret af forsikringsgivere og ikke-forsikringsgivere var de samme eller i tilstrækkelig grad lignede hinanden i henhold til princippet om afgiftsneutralitet, såfremt dette princip finder anvendelse.

26. På denne baggrund har Court of Appeal (England & Wales (Civil Division)) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager)) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er levering af ydelser ved forvaltning af pensionsmidler som de ydelser, der er formidlet til formueforvalterne af a) forsikringsgivere og/eller b) ikke-forsikringsgivere, »forsikringstransaktioner« i henhold til momsdirektivets artikel 135, stk. l, litra a) [tidligere sjette direktivs artikel 13, punkt B, litra a)]?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

27. Appellanterne i hovedsagen, Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

28. Alle disse procesdeltagere afgav mundtlige indlæg i retsmødet den 26. februar 2019.

IV. Bedømmelse

29. Tvisten vedrører spørgsmålet om, hvorvidt ydelser ved forvaltning af pensionsmidler leveret til formueforvaltere, der ikke har tilladelse til at udøve forsikringsvirksomhed i henhold til den nationale lovgivning, kan kvalificeres som »forsikringstransaktioner« som omhandlet i sjette direktivs artikel 13, punkt B, litra a), og artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 og som følge heraf er fritaget for moms. Før jeg vurderer sagens realitet, vil jeg fremsætte en række indledende bemærkninger om sagens genstand og de principper, der gælder for de omhandlede bestemmelser (afsnit A). Jeg vil dernæst henvise til og undersøge de retslige kriterier, der vedrører den omhandlede fritagelses anvendelsesområde (afsnit B), og se på forholdet mellem momsbestemmelserne og forsikringsdirektiverne (afsnit C). Det vil endelig blive fastslået, at lighedsprincippet og neutralitetsprincippet ikke finder anvendelse i den foreliggende sag (afsnit D).

A. Indledende bemærkninger

30. Jeg vil først fremsætte en række indledende bemærkninger om det præjudicielle spørgsmåls rækkevidde (1) og dernæst henvise til visse forhold i forbindelse med de fritagelser, der er omhandlet i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 (2).

1. Det præjudicielle spørgsmåls rækkevidde

31. Det må for det første konstateres – som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen – at tvisten i hovedsagen vedrører moms på ydelser ved forvaltning af pensionsmidler, der blev udført for appellanterne i hovedsagen i perioden fra den 1. januar 1978 til den 30. september 2013.

32. Den forelæggende rets spørgsmål skal derfor undersøges i forhold til såvel sjette direktivs artikel 13, punkt B, litra a), som artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, hvoraf det i begge tilfælde fremgår, at »[m]edlemsstaterne fritager« »forsikrings- og genforsikringstransaktioner, herunder ydelser udført af forsikringsmæglere og -formidlere i forbindelse med disse transaktioner«. Det indledende punktum i sjette direktivs artikel 13, punkt B, indeholder ganske vist i alle versioner en yderligere præcisering om, at medlemsstaterne skal anvende en sådan fritagelse »[m]ed forbehold af andre fællesskabsbestemmelser« og »på betingelser, som de fastsætter for at sikre en korrekt og enkel anvendelse af nedennævnte fritagelser, og med henblik på at forhindre enhver mulig form for svig, unddragelse og misbrug«. Efter min opfattelse ændrer denne præcisering imidlertid ikke rækkevidden af den fritagelse, der er indeholdt i denne bestemmelse, i forhold til den, der er indeholdt i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, og den har derfor ingen betydning for nedenstående bedømmelse. Nedenstående betragtninger gælder som følge heraf for begge bestemmelser. For at lette læsningen af dette forslag til afgørelse vil jeg imidlertid henvise til den nyeste bestemmelse, dvs. artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112.

33. Det bør for det andet fremhæves, at medlemsstaterne ifølge artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 skal momsfritage »forsikrings- og genforsikringstransaktioner, herunder ydelser udført af forsikringsmæglere og -formidlere i forbindelse med disse transaktioner«.

34. Eftersom det præjudicielle spørgsmål efter sin ordlyd specifikt vedrører begrebet »forsikringstransaktioner«, og eftersom appellanterne i hovedsagen både for den forelæggende ret og for Domstolen har gjort gældende, at levering af ydelser ved forvaltning af pensionsmidler er »forsikringstransaktioner«, er det imidlertid nødvendigt at undersøge dette spørgsmål i lyset af denne første del af artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112. Dette forslag til afgørelse vedrører således ikke denne bestemmelses anden del, hvorefter »ydelser udført af forsikringsmæglere og -formidlere i forbindelse med disse transaktioner« fritages for moms [12].

35. Efter denne afgrænsning af det præjudicielle spørgsmåls rækkevidde bør der peges på visse aspekter af de fritagelser, der er omhandlet i første del af artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112.

2. Principperne for fortolkningen af artikel 135, stk. 1, i direktiv 2006/112

36. Det fremgår for det første af fast retspraksis, at fritagelserne i artikel 135, stk. 1, i direktiv 2006/112 er selvstændige EU-retlige begreber, hvormed det skal undgås, at momsbestemmelserne anvendes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, og at disse fritagelser skal placeres i den generelle sammenhæng i det fælles momssystem [13].

37. Det skal for det andet påpeges, at de udtryk, der er anvendt til at beskrive fritagelserne i artikel 135, stk. 1, i direktiv 2006/112, skal fortolkes strengt, da de udgør undtagelser fra det almindelige princip om, at moms opkræves af enhver tjenesteydelse, der udføres mod vederlag af en afgiftspligtig person [14]. Det følger deraf, at når en levering af ydelser ikke er omfattet af de fritagelser, der er fastsat i nævnte direktiv, er denne levering momspligtig i medfør af dette direktivs artikel 2, stk. 1, litra c) [15].

12 – Domstolen fastslog i præmis 44 i sin dom af 20.11.2003, Taksatorringen (C-8/01, EU:C:2003:621), at udtrykket »tjenesteydelser i forbindelse med disse transaktioner, som udføres af forsikringsmæglere og -formidlere«, i sjette direktivs artikel 13, punkt B, litra a), udelukkende tager sigte på ydelser, der udføres af erhvervsdrivende, der er part i et retsforhold til både forsikringsselskabet og forsikringstageren.

13 – Jf. bl.a. dom af 9.12.2015, Fiscale Eenheid X (C-595/13, EU:C:2015:801, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

14 – Jf. bl.a. dom af 28.10.2010, Axa UK (C-175/09, EU:C:2010:646, præmis 25), af 17.1.2013, Woningstichting Maasdriel (C-543/11, EU:C:2013:20, præmis 25), af 12.6.2014, Granton Advertising (C-461/12, EU:C:2014:1745, præmis 25), af 17.3.2016, Aspiro (C-40/15, EU:C:2016:172, præmis 20), af 16.11.2017, Kozuba Premium Selection (C-308/16, EU:C:2017:869, præmis 39 og 45), af 25.7.2018, DPAS (C-5/17, EU:C:2018:592, præmis 29), og af 19.12.2018, Mailat (C-17/18, EU:C:2018:1038, præmis 37).

15 – Dom af 10.4.2019, PSM »K« (C-214/18, EU:C:2019:301, præmis 43).

38. Fortolkningen af ovennævnte udtryk skal ikke desto mindre være forenelig med de formål, der forfølges med fritagelserne i artikel 135, stk. 1, i direktiv 2006/112, og skal overholde de krav, der følger af princippet om afgiftsneutralitet, som er uadskilleligt forbundet med det fælles momssystem. Det følger af det sidstnævnte princip, at de erhvervsdrivende skal kunne vælge den organisationsform, som ud fra en strengt økonomisk synsvinkel passer dem bedst, uden at skulle løbe en risiko for, at deres transaktioner udelukkes fra den fritagelse, der er fastsat i den nævnte bestemmelse [16].

B. Retslige kriterier vedrørende artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112

1. Anvendelsesområdet for begrebet »forsikringstransaktioner«

39. Med hensyn til det materielle anvendelsesområde for artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 indeholder denne bestemmelse til trods for et lovgivningsmæssigt forslag om at definere begrebet »forsikringstransaktioner« [17] endnu ikke en sådan definition. Den nævnte bestemmelse skal således fortolkes ud fra den sammenhæng, i hvilken den optræder, og direktivets formål og opbygning, idet det bærende hensyn bag den fritagelse, som er indført ved bestemmelsen, særligt skal tages i betragtning [18]. Hvilke væsentlige elementer består en forsikringstransaktion af? Ifølge en definition, der fremgår af Domstolens faste praksis [19], er forsikringstransaktioner kendetegnet »ved, at forsikringsgiveren påtager sig mod betaling af en præmie og i tilfælde af forsikringsbegivenhedens indtræden til den forsikrede at betale den ydelse, der er blevet aftalt ved kontraktens indgåelse« [20].

40. Det er således *overtagelsen af en risiko* mod betaling, der gør det muligt at kvalificere en aktivitet som en »forsikringstransaktion« [21]. Selve kernen i en »forsikringstransaktion« er, at forsikringstageren mod en præmie, som med sikkerhed skal betales, men som dog udgør et begrænset beløb, beskytter sig mod risikoen for at lide økonomisk tab, som er usikkert, men potentielt betydeligt [22].

41. Begrebet »forsikringstransaktioner« skal desuden forstås strengt. Som generaladvokat Kokott i denne henseende har anført, vedrører artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 »ikke generelt transaktioner *på forsikringsområdet* […] eller *forvaltning af forsikringer* […], men efter sin ordlyd kun forsikringstransaktioner i egentlig forstand« [23]. Domstolen har som følge heraf fastslået, at der skal sondres mellem forsikringstransaktioner og finansielle tjenester, eftersom der er forskel på ordlyden af artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, som alene omhandler egentlige forsikringstransaktioner, og dette direktivs artikel 135, stk. 1, litra d) og f), som omhandler transaktioner »vedrørende« eller »i forbindelse med« bestemte banktransaktioner [24].

16 – Dom af 4.5.2006, Abbey National (C-169/04, EU:C:2006:289, præmis 68), og af 7.3.2013, GfBk (C-275/11, EU:C:2013:141, præmis 31).

17 – Kommissionen forelagde i 2007 Rådet et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2006/112, som præciserede behandlingen af forsikringstjenester og finansielle tjenester (KOM(2007) 747 endelig). Den foreslog bl.a., at der blev indsat en ny artikel 135a, som indeholdt definitioner. Udtrykket »forsikring og genforsikring« var defineret som »en forpligtelse for en person til, mod betaling og i tilfælde af forsikringsbegivenhedens indtræden, at yde en anden person erstatning eller en fordel som præciseret i henhold til forpligtelsen«. Rådet vedtog ikke dette forslag, der blev trukket tilbage i 2016.

18 – Dom af 13.3.2014, ATP PensionService (C-464/12, EU:C:2014:139, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Dom af 25.2.1999, CPP (C-349/96, EU:C:1999:93, præmis 17), af 8.3.2001, Skandia (C-240/99, EU:C:2001:140, præmis 37), af 20.11.2003, Taksatorringen (C-8/01, EU:C:2003:621, præmis 39), af 7.12.2006, Kommissionen mod Grækenland (C-13/06, EU:C:2006:765, præmis 10), af 22.10.2009, Swiss Re Germany Holding (C-242/08, EU:C:2009:647, præmis 34), af 17.1.2013, BGŻ Leasing (C-224/11, EU:C:2013:15, præmis 55 og 58), af 16.7.2015, Mapfre asistencia og Mapfre warranty (C-584/13, EU:C:2015:488, præmis 28), og af 17.3.2016, Aspiro (C-40/15, EU:C:2016:172, præmis 22).

20 – Dom af 25.2.1999, CPP (C-349/96, EU:C:1999:93, præmis 17), af 20.11.2003, Taksatorringen (C-8/01, EU:C:2003:621, præmis 39), og af 17.3.2016, Aspiro (C-40/15, EU:C:2016:172, præmis 22).

21 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Aspiro (C-40/15, EU:C:2015:850, punkt 26).

22 – Jf. bl.a. dom af 16.7.2015, Mapfre asistencia og Mapfre warranty (C-584/13, EU:C:2015:488, præmis 42). Domstolen fastslog navnlig i dom af 22.10.2009, Swiss Re Germany Holding (C-242/08, EU:C:2009:647), at en overdragelse mod vederlag af en portefølje af livsgenforsikringskontrakter ikke udgør en forsikringstransaktion som omhandlet i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 og således ikke er omfattet af den fritagelse, der er fastsat i denne bestemmelse.

23 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Aspiro (C-40/15, EU:C:2015:850, punkt 26). Jf. ligeledes dom af 17.3.2016, Aspiro (C-40/15, EU:C:2016:172, præmis 29).

24 – Jf. i denne retning dom af 20.11.2003, Taksatorringen (C-8/01, EU:C:2003:621, præmis 43).

42. Forsikringstransaktioner kræver i øvrigt efter deres art, at der består et kontraktforhold mellem den, der præsterer forsikringsydelsen, dvs. forsikringsgiveren, og den, hvis risiko dækkes af forsikringen, dvs. den forsikrede [25].

43. Det fremgår med andre ord af ovennævnte retspraksis, at den fritagelse, der er fastsat i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, ikke gælder for alle transaktioner, men alene for de transaktioner, der opfylder disse specifikke forsikringskriterier.

44. I henhold til ovennævnte retspraksis består enhver forsikringstransaktion af følgende elementer: en risiko, en præmie og en garanteret ydelse i tilfælde af forsikringsbegivenhedens indtræden. Fritagelsen i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 gælder med andre ord ikke for alle transaktioner, men alene for de transaktioner, der opfylder disse kriterier.

45. Med hensyn til det personelle anvendelsesområde har Domstolen udtalt, at begrebet »forsikringstransaktion« i princippet er vidt nok til at omfatte præstering af forsikringsdækning gennem en momspligtig person, der ikke selv er forsikringsgiver, men som i forbindelse med en kollektiv forsikring til sine kunder præsterer en sådan dækning ved at benytte ydelser fra en forsikringsgiver, som har påtaget sig at dække den forsikrede risiko [26]. Et selskabs formelle betegnelse er således ikke tilstrækkelig til at afgøre, om dets aktiviteter er omfattet af den omhandlede fritagelses anvendelsesområde eller ej [27]. Det er forekomsten af et kontraktforhold mellem den, der præsterer forsikringsydelsen, og den, hvis risiko dækkes af forsikringen, og selve indholdet af de pågældende aktiviteter, der – henset til de betingelser, der er nævnt i punkt 40-42 i dette forslag til afgørelse – er afgørende for anvendelsen af artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 [28].

2. Anvendelsen af de i retspraksis fastsatte kriterier på den foreliggende sag

46. Det er i den foreliggende sag – med forbehold af den forelæggende rets prøvelse – min opfattelse, at de ydelser, som appellanterne købte, ikke opfylder de kriterier, der er nævnt i punkt 40-42 i dette forslag til afgørelse. Det fremgår nemlig af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at de »omtvistede ydelser ved forvaltning af pensionsmidler, der er udført for formueforvalterne, består af forvaltning af investeringer på vegne af formueforvalterne«, og at det »ikke [følger] af kontrakterne med formueforvalterne, at investeringsvirksomhederne skal yde nogen form for skadesløsholdelse, hvis en risiko bliver realiseret«. Appellanterne blev adspurgt herom i retsmødet, hvor de bekræftede, at der er tale om forvaltning af pensionsmidler.

47. Det følger heraf, at de omtvistede ydelser ved forvaltning af pensionsmidler ikke indebærer, at investeringsvirksomhederne påtager sig en risiko mod betaling. Som Kommissionen har fremhævet, ser det tværtimod ud til, at disse ydelser består i forvaltning af finansielle aktiver, der tilhører appellanterne. Forvaltning af aktiver medfører imidlertid ikke i sig selv, at der påtages en risiko, men er en separat ydelse, som er nødvendig for, at den pensionsfond, der administreres af appellanterne, kan fungere tilfredsstillende. Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at der ikke består noget forsikringsmæssigt kontraktforhold mellem appellanterne i hovedsagen og pensionsfondens begunstigede. Selv om der er et retsforhold mellem formueforvalterne og investeringsvirksomhederne,

25 – Dom af 8.3.2001, Skandia (C-240/99, EU:C:2001:140), og af 17.3.2016, Aspiro (C-40/15, EU:C:2016:172, præmis 23).

26 – Dom af 25.2.1999, CPP (C-349/96, EU:C:1999:93, præmis 22), af 20.11.2003, Taksatorringen (C-8/01, EU:C:2003:621, præmis 40 og 41), af 17.1.2013, BGŻ Leasing (C-224/11, EU:C:2013:15, præmis 59), og af 16.7.2015, Mapfre asistencia og Mapfre warranty (C-584/13, EU:C:2015:488, præmis 30).

27 – I dom af 17.3.2016, Aspiro (C-40/15, EU:C:2016:172), skulle Domstolen undersøge, om en aktivitet, der bestod i at påtage sig skadereguleringen i et forsikringsselskabs navn og for dettes regning, kunne anses for at blive udført af »forsikringsmæglere og -formidlere« som omhandlet i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112.

28 – Jf. i denne retning dom af 17.3.2016, Aspiro (C-40/15, EU:C:2016:172, præmis 35 ff.).

som utvivlsomt kan være vigtigt for udførelse af transaktioner i forbindelse med erhvervstilknyttede pensionsordninger, er de aktiviteter, der udøves af formueforvalterne, ikke i sig selv forsikringstransaktioner, som er fritaget for moms som omhandlet i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112.

48. Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, har investeringsvirksomhederne som følge heraf ikke indgået kontrakter med formueforvalterne om skadesløsholdelse i tilfælde af forsikringsbegivenhedens indtræden, og de omtvistede ydelser ved forvaltning af pensionsmidler indebærer derfor ikke, at investeringsvirksomhederne påtager sig en risiko mod betaling. Det følger heraf, at en sådan aktivitet ikke henhører under »forsikringstransaktioner« som omhandlet i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, som den er blevet forelagt.

49. Den forelæggende ret har desuden bemærket, at den erhvervstilknyttede ydelsesbaserede pensionsordning, der er omhandlet i hovedsagen, ligner »den, der blev vurderet af Domstolen i [dommen i sagen] Wheels Common Investment Fund Trustees m.fl.«[29]. I denne dom fastslog Domstolen, at levering af ydelser ved forvaltning af pensionsmidler ikke var fritaget for moms, fordi der var tale om »forvaltning af investeringsforeninger« som omhandlet i sjette direktivs artikel 13, punkt B, nr. 6), og artikel 135, stk. 1, litra g), i direktiv 2006/112. I den nævnte sag blev der imidlertid ikke rejst noget spørgsmål om anvendelsen af den fritagelse for en »forsikringstransaktion«, der er omhandlet i den foreliggende sag. Det følger heraf, at selv om denne dom gør det muligt at forstå den omhandlede erhvervstilknyttede pensionsordning, kan den ikke danne grundlag for den foreliggende sag.

50. Det må konkluderes, at de omhandlede ydelser, der udføres af investeringsvirksomheder, ikke falder ind under den definition af »forsikringstransaktioner«, som Domstolen har anvendt indtil nu.

C. Forholdet mellem artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 og forsikringsdirektiverne

51. Appellanterne i hovedsagen har ikke bestridt, at transaktioner i forbindelse med forvaltning af midler ikke opfylder de retslige kriterier i forbindelse med begrebet »forsikringstransaktion«, der er gennemgået i punkt 39-44 i dette forslag til afgørelse. De har ikke desto mindre anført, at når dette begreb skal fortolkes ensartet i de forskellige EU-retsinstrumenter, skal det fortolkes på samme måde i forbindelse med direktiv 2006/112 som i forbindelse med første livsforsikringsdirektiv, der blev efterfulgt af direktiv 2002/83 og Solvens II-direktivet (herefter under ét »forsikringsdirektiverne«). Udtrykket »forsikring« har en sui generis-betydning i EU-retten til forskel fra de begreber vedrørende risikodækning, der er fastsat i national ret, og er således et selvstændigt begreb. Dette begreb bør således fortolkes i lyset af disse forsikringsdirektiver.

52. Appellanterne i hovedsagen har bl.a. påpeget, at transaktioner i forbindelse med forvaltning af pensionsfondes investeringer og aktiver udtrykkeligt er reguleret i forsikringsdirektiverne, og at de er beskrevet som en forsikringsklasse. Efter deres opfattelse skal de aktiviteter, der er omhandlet i hovedsagen, derfor betragtes som »forsikringstransaktioner« som omhandlet i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 og som følge heraf fritages for moms. De har baseret deres ræsonnement på præmis 18 i CPP-dommen[30], hvori Domstolen fastslog, at der »intet [er], der kan begrunde, at udtrykket »forsikring« fortolkes forskelligt, alt efter om det er indeholdt i [første skadesforsikringsdirektiv] eller i sjette direktiv«.

29 – Dom af 7.3.2013 (C-424/11, EU:C:2013:144).

30 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93).

53. I den foreliggende sag skal det som følge heraf undersøges, om definitionen af begrebet »forsikringstransaktion« i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 kan udvides på den måde, som appellanterne har argumenteret for.

1. Den manglende krydshenvisning mellem direktiv 2006/112 og forsikringsdirektiverne

54. Jeg vil indledningsvis bemærke, at forsikringsdirektiverne og direktiv 2006/112 ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om, at begrebet »forsikringstransaktion« skal fortolkes ensartet i disse to regelsæt. Den mulige overlapning mellem visse fælles begreber i de to afledte regelsæt har sat sine spor i retspraksis. I CCP-dommen, som har udgjort en ledetråd, fastslog Domstolen bl.a., at »[d]er […] intet [er], der kan begrunde, at udtrykket »forsikring« fortolkes forskelligt, alt efter om det er indeholdt i [første skadesforsikringsdirektiv] eller i sjette direktiv« [31], hvilket indebærer, at den omhandlede ydelse *kunne* bestå af de forsikringsaktiviteter, der er angivet i bilaget til første skadesforsikringsdirektiv. I Skandia-dommen [32] udvidede Domstolen desuden denne bestemmelses rækkevidde ved at henvise ikke kun til første skadesforsikringsdirektiv, men også til forsikringsdirektiverne [33]. I den foreliggende sag skal Domstolen derfor – uanset om transaktioner i forbindelse med forvaltning af pensionsfondes investeringer og aktiver falder ind under begrebet »forsikringstransaktion« i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, som fortolket i fast retspraksis – tage stilling til, om dette begreb skal forstås på samme måde som i forsikringsdirektiverne, således at ydelser ved forvaltning af investeringer i forbindelse med administrering af et selskabs pensionsordning er omfattet af dette begreb i denne artikel.

55. Når der ikke findes nogen udtrykkelig præcisering herom, bør det i denne forbindelse fremhæves, at »[d]et er […] i overensstemmelse med Domstolens praksis at inddrage relevante [EU-retlige] bestemmelser uden for skatte- og afgiftsretten ved fortolkningen af de enkelte begreber i [direktiv 2006/112], for så vidt som de forfølger kongruente *formål*« [34]. Det er således nødvendigt at undersøge dels årsagerne til, at transaktioner i forbindelse med forvaltning af investeringer falder ind under forsikringsdirektivernes anvendelsesområde, dels det formål og den funktion, som momsfritagelsen for forsikringstransaktioner i direktiv 2006/112 har.

2. Begrundelsen for, at transaktioner i forbindelse med forvaltning af investeringer indgår i forsikringsdirektivernes anvendelsesområde

56. Appellanterne har fremhævet, at anvendelsesområdet for første livsforsikringsdirektiv, hvori der er indført en ordning for langfristet forsikringsvirksomhed, i henhold til artikel 1, nr. 2), litra c), omfatter »forvaltning af kollektive pensionsmidler«. Tilsvarende omfatter dette anvendelsesområde under »former for forsikring« »livsforsikring« [artikel 1, nr. 1), litra a), og punkt I i bilaget til dette direktiv], »renteforsikring« [artikel 1, nr. 1), litra b), og punkt I i bilaget til dette direktiv] og tontinevirksomhed [artikel 1, nr. 2), litra a)]. Ingen af disse aktiviteter falder imidlertid ind under den »klassiske« definition i den retspraksis, der er nævnt i punkt 40-44 i dette forslag til afgørelse.

57. Det bør i denne forbindelse indledningsvis præciseres, at begrebet »forvaltning af kollektive pensionsmidler« ikke kan være overladt til hver enkelt medlemsstats vurdering, eftersom hverken første livsforsikringsdirektivs artikel 1, nr. 2), litra c), eller bilaget hertil eller nogen bestemmelse i henholdsvis direktiv 2002/83 eller Solvens II-direktivet henviser til medlemsstaternes ret vedrørende dette begreb. Ifølge Domstolens faste praksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder

31 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93, præmis 18).

32 – Dom af 8.3.2001 (C-240/99, EU:C:2001:140).

33 – Dom af 8.3.2001, Skandia (C-240/99, EU:C:2001:140, præmis 30).

34 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:7, punkt 50). Min fremhævelse. Der blev på daværende tidspunkt henvist til sjette direktiv.

nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Den Europæiske Union skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen ikke alene til bestemmelsens ordlyd, men ligeledes til dens kontekst og de formål, der forfølges med den ordning, som bestemmelsen er en del af[35].

58. Hvad for det første angår ordvalget i første livsforsikringsdirektiv fremgår det af ordlyden af dette direktivs artikel 1, nr. 2), litra c), at der skal sondres mellem på den ene side de »former for forsikring«, der er omhandlet i artikel 1, nr. 1[36], og på den anden side de »former for virksomhed«, der er anført i denne artikels nr. 2)[37]. Selv om de førstnævnte udgør forsikringsvirksomhed i gængs forstand, er de sidstnævnte lignende aktiviteter, som er nært knyttet til denne forsikringsvirksomhed. Der er derfor tale om tilknyttede transaktioner, som er omfattet af første livsforsikringsdirektiv og af den lovgivning, der har erstattet dette direktiv, men ikke udgør egentlig forsikringsvirksomhed.

59. Det bør i øvrigt fremhæves, at denne dikotomi mellem »former for forsikring« og »former for virksomhed« følger af første livsforsikringsdirektivs artikel 8, stk. 1, litra b), hvori det i alle versioner bestemmes, at de foretagender, der skal ansøge om tilladelse, »begrænser deres formål til sådan forsikringsvirksomhed, der er omhandlet i dette direktiv, og dermed direkte forbundne aktiviteter«. Sondringen mellem »former for forsikring« og »former for virksomhed« går igen både i direktiv 2002/83 og i Solvens II-direktivet[38], hvori der henvises til begrebet »forvaltning af kollektive pensionsmidler« under de »former for virksomhed«[39], der er nævnt i den foregående præmis. Den nævnte dikotomi er ligeledes årsagen til, at betragtningerne i González Alonso-dommen[40], som appellanterne i hovedsagen har påberåbt sig, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Denne dom vedrørte nemlig livsforsikringsaftaler, der som livsforsikringsgren kunne henhøre under første livsforsikringsdirektivs artikel 1, nr. 1, litra a), og punkt III i bilaget hertil[41], hvorimod appellanterne i den foreliggende sag har støttet sig på en transaktion, der er omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 2),

60. For så vidt angår det argument, som appellanterne har støttet på ordlyden af første livsforsikringsdirektivs artikel 7, stk. 2, sammenholdt med bilaget hertil, fremgår det af en sammenligning af de sprogversioner, hvori dette direktiv blev vedtaget[42], at transaktioner i forbindelse med forvaltning af investeringer kun i den danske og den engelske version er beskrevet som en »forsikringsklasse«[43]. I den tyske, franske, italienske og nederlandske version henvises der derimod kun til »klasser« af aktiviteter i artikel 7, stk. 2, og i overskriften til bilaget til det nævnte direktiv[44], hvilket peger i retning af, at »forvaltning af kollektive pensionsmidler« i dette bilags punkt VII udgør en aktivitetsklasse og ikke en forsikringsklasse[45]. Det må dog erkendes, at ansøgerne ifølge den nævnte artikel 7, stk. 2, første afsnit, andet punktum, har mulighed for at anmode om en tilladelse, der »kun [dækker] en del af de risici, der hører under den pågældende forsikringsklasse«, hvilket antyder, at der

35 – Dom af 4.9.2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, præmis 42).

36 – Dvs. livsforsikring, renteforsikring, livsforsikringsforetagenders accessoriske forsikringer og den forsikringsform, der praktiseres i Irland og Det Forenede Kongerige under betegnelsen »permanent health insurance«. Det bør påpeges, at alle disse forsikringsklasser i selve direktivet kvalificeres som »forsikringsformer«.

37 – I direktivet nævnes tontinevirksomhed, kapitaliseringsvirksomhed baseret på aktuarberegninger, virksomhed, der omfatter forvaltning af kollektive pensionsmidler, og virksomhed, som udøves af den slags forsikringsselskaber, der er omhandlet i den franske »code des assurances«, bog IV, afsnit 4, kapitel 1.

38 – Jf. Solvens II-direktivets artikel 2, stk. 3, litra b) og c).

39 – Jf. det konsoliderede livsforsikringsdirektivs artikel 2, nr. 2), og Solvens II-direktivets artikel 2, stk. 3, litra b), nr. iii).

40 – Dom af 1.3.2012, González Alonso (C-166/11, EU:C:2012:119).

41 – Jf. bl.a. denne doms præmis 29 og 30.

42 – Der er tale om følgende sprog: dansk, tysk, engelsk, fransk, italiensk og nederlandsk.

43 – I det første livsforsikringsdirektivs artikel 7, stk. 2, henvises der til »forsikringsklasse« i den danske sprogversion og til »class of insurance« i den engelske sprogversion. Overskriften til bilaget til dette direktiv lyder henholdsvis »Inddeling efter klasse« og »Classes of Insurance«.

44 – I det første livsforsikringsdirektivs artikel 7, stk. 2, og i bilaget hertil henvises der nemlig til »Einteilung nach Zweigen« på tysk, »Classification par branche« på fransk, »Classificazione per ramo« på italiensk og »Indeling per branche« på nederlandsk.

45 – Listen over »forsikringsklasser« går igen i de direktiver, der er trådt i stedet for det første livsforsikringsdirektiv (jf. afsnit VII i bilag I til det konsoliderede livsforsikringsdirektiv og afsnit VII i bilag II til Solvens II-direktivet).

henvises til en forsikringsklasse [o.a.: i den danske version henvises der udtrykkeligt til en forsikringsklasse]. Heraf kan det imidlertid ikke udledes, at alle de omhandlede former for virksomhed i den nævnte artikel 7, stk. 2, kvalificeres som »forsikringsvirksomhed«. Som Kommissionen har fremhævet, fremgår det tværtimod netop af henvisningen til »risici«, at det er risikodækningen, der bl.a. udgør en forsikringsvirksomhed. Det følger efter min opfattelse heraf, at det argument, der er støttet på første livsforsikringsdirektivs artikel 7, stk. 2, sammenholdt med bilaget til dette direktiv, er uden relevans.

61. Det fremgår under alle omstændigheder af fast retspraksis, at i tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en EU-retlig bestemmelse skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i [46].

62. Hvad for det andet angår den almindelige opbygning af og formålet med de EU-retlige bestemmelser på forsikringsområdet er det således min opfattelse, at begreberne »forvaltning af kollektive pensionsmidler« eller »virksomhed« skal forstås i lyset af dels målet om at samordne medlemsstaternes bestemmelser om livsforsikringsvirksomhed, jf. første betragtning til første livsforsikringsdirektiv, dels målet om at foretage en inddeling efter forsikringsklasse for at bestemme, hvilke former for virksomhed »der er genstand for en obligatorisk tilladelse«, og målet om at »[fastsætte] betingelserne for meddelelse og tilbagekaldelse af en sådan tilladelse […] nærmere«, jf. anden og femte betragtning til dette direktiv. Alle disse mål skal efter min opfattelse sammenholdes med det nævnte direktivs artikel 1, nr. 2), hvorefter de former for virksomhed, der er omhandlet i denne bestemmelse, kun falder ind under samme direktivs anvendelsesområde, såfremt de opregnede former for virksomhed »er undergivet tilsyn fra de administrative myndigheder, der er kompetente til at udøve tilsyn med privatforsikring« [47]. Den klart bevidste anvendelse af en sådan ordlyd kan ikke anses for ikke at have nogen betydning. Det ligger nemlig i dette udtryk, at første livsforsikringsdirektiv kun omfatter virksomhed, som disse myndigheder har tilladt. Det følger heraf, at dette direktiv, der er et samordningsdirektiv, for at opfylde de ovennævnte mål omfatter såvel den primære livsforsikringsvirksomhed, der udøves af livsforsikringsselskaber, som tilknyttede transaktioner, der ikke udgør forsikringsvirksomhed i snæver forstand.

63. Den foreløbige konklusion må derfor være, at den omstændighed at en transaktion såsom forvaltning af kollektive pensionsmidler er nævnt i første livsforsikringsdirektiv og i den lovgivning, der har erstattet dette direktiv, ikke indebærer, at den udgør en livsforsikringsvirksomhed som omhandlet i de EU-retlige bestemmelser på forsikringsområdet.

3. Formålet med momsfritagelsen for forsikringstransaktioner i direktiv 2006/112

64. Som generaladvokat Poiares Maduro [48] og generaladvokat Mengozzi [49] allerede har fremhævet, er den fritagelse for »forsikrings- og genforsikringstransaktioner«, der er fastsat i artikel 135 i direktiv 2006/112, ikke udtrykkeligt eller klart begrundet i selve dette direktiv eller det foregående sjette direktiv. Ifølge dem valgte lovgiver at fritage sådanne transaktioner for moms dels af sociale eller politiske grunde, dels af administrative hensyn [50].

46 – Jf. i denne retning dom af 23.11.2006, ZVK, C-300/05 (EU:C:2006:735, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis), af 24.10.2013, Haasová (C-22/12, EU:C:2013:692, præmis 48), og af 24.10.2013, Drozdovs (C-277/12, EU:C:2013:685, præmis 39).

47 – Dette gælder ifølge den lovgivning, der har erstattet det første livsforsikringsdirektiv, »*såfremt de […] er undergivet tilsyn fra de administrative myndigheder, der er kompetente til at udøve tilsyn med privatforsikring*« [det konsoliderede livsforsikringsdirektivs artikel 2, nr. 2)], og »*såfremt de […] er undergivet tilsyn fra de myndigheder, der er kompetente til at udøve tilsyn med privatforsikring*« [Solvens II-direktivets artikel 2, stk. 3, litra b)].

48 – Generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Arthur Andersen (C-472/03, EU:C:2005:8, punkt 13).

49 – Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Swiss Re Germany Holding (C-242/08, EU:C:2009:300, punkt 25).

50 – Generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse af 12.6.2005 i den sag, der gav anledning til dom af 3.3.2005, Arthur Andersen (C-472/03, EU:C:2005:135, punkt 13), og generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Swiss Re Germany Holding (C-242/08, EU:C:2009:300, punkt 25).

65. Hvad for det første angår disse sociale eller politiske grunde skal det blot konstateres, at artikel 401 i direktiv 2006/112 (og tidligere sjette direktivs artikel 33) generelt tillader, at medlemsstaterne »opretholder eller indfører afgifter på forsikringsaftaler«. Det var af hensyn til denne potentielle dobbeltbeskatning, hvor der blev svaret moms og afgifter på forsikringsaftaler af de samme transaktioner, at Domstolen i CPP-dommen fastslog, at såfremt »den endelige forbruger [kom] til at betale ikke blot sidstnævnte afgift, men, for så vidt som der er tale om en kollektiv forsikring, også moms«, ville »[d]ette være i strid med formålet med fritagelsen ifølge [dette direktivs artikel 135, stk. 1, litra a)]«[51]. Som Kommissionen med støtte i forarbejderne til sjette direktiv forklarede i retsmødet, er der ganske vist ingen direkte forbindelse mellem tilblivelsen af artikel 135, stk. 1, litra a), og artikel 401 i direktiv 2006/112, men den førstnævnte bestemmelse udgør alligevel en følge af den sidstnævnte. Fritagelsen for forsikringstransaktioner og ydelser udført af forsikringsmæglere og -formidlere i forbindelse med disse transaktioner skal derfor i de pågældende tilfælde forhindre en dobbeltbeskatning til skade for den endelige forbruger[52].

66. Hvad for det andet angår hensynet til administrative vanskeligheder er det, som Kommissionen har påpeget i sit skriftlige indlæg i den foreliggende sag, og som generaladvokat Fennelly anførte i CPP-sagen[53], vanskeligt på forhånd at fastlægge beskatningsgrundlaget for den enkelte betaling af en forsikringspræmie, selv om det er nødvendigt for at kunne anvende den nuværende momsordning[54]. Som Kommissionen forklarede i retsmødet, er dette det egentlige formål med den omhandlede fritagelse.

67. Jeg deler generaladvokat Poiares Maduros og generaladvokat Mengozzis holdninger for så vidt angår den omhandlede fritagelses formål. I hovedsagen ser det til gengæld ud til, at de pågældende formueforvalteres aktiviteter, som det fastslås i punkt 46-48 i dette forslag til afgørelse, hverken er udført i forbindelse med en forsikringsaftale eller har givet anledning til et beløb, som svarer til en forsikringspræmie. Det fremgår således, at det er appellanterne i hovedsagen, der bærer den heraf følgende momsbyrde, og denne byrde kan i øvrigt kvantificeres under hensyntagen til forvaltningsydelsernes karakter.

68. På et mere overordnet plan adskiller dette dobbelte formål med fritagelsen i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 sig under alle omstændigheder fra de formål, der – som beskrevet i punkt 62-66 i dette forslag til afgørelse – forfølges med forsikringsdirektiverne, som tilsigter at samordne medlemsstaternes bestemmelser om livsforsikringsvirksomhed og at foretage en inddeling efter forsikringsklasse for at bestemme, hvilke former for virksomhed der er genstand for en obligatorisk tilladelse, og fastsætte de nærmere regler herfor. Hvor forsikringsdirektiverne vedrører egentlig forsikringsvirksomhed og tilknyttede aktiviteter såsom investeringsvirksomhed, vedrører artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 i denne forbindelse kun forsikringsvirksomhed i snæver forstand, hvilket medfører, at en sådan virksomhed udelukkende omfatter overtagelse af risici i kontraktmæssig sammenhæng. Transaktioner i forbindelse med forvaltning af investeringer er i øvrigt udelukkende omfattet af forsikringsdirektiverne, i det omfang de udføres af en godkendt forsikringsgiver, hvilket ikke synes at være tilfældet i hovedsagen. For så vidt angår momsordningen synes den afgiftspligtige persons status, dvs. om det er en forsikringsgiver eller en ikke-forsikringsgiver, der har foretaget den pågældende transaktion, imidlertid ikke at have nogen betydning for adgangen til fritagelse.

51 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93, præmis 23).

52 – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Aspiro (C-40/15, EU:C:2015:850, punkt 39).

53 – Generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse CPP (C-349/96, EU:C:1998:281, punkt 26).

54 – Som Kommissionen har forklaret i punkt 30 i sit skriftlige indlæg, består den præmie, som forsikringstageren betaler, nemlig af to elementer: dels betalingen for den ydelse, som forsikringsgiveren leverer, dels et bidrag til en kapitalreserve, som efterfølgende investeres og anvendes til dækning af de risici, der måtte opstå, men dette bidrag udgør ikke nogen modydelse for en ydelse og er derfor ikke momspligtigt. Kommissionen har medgivet, at den samlede præmiebetaling kan vurderes og opdeles på grundlag af de nævnte to elementer, men at det som regel kun kan ske efterfølgende. Beskatningsgrundlaget kan således ikke fastlægges på forhånd for den enkelte betaling af en forsikringspræmie, hvilket er nødvendigt for at kunne anvende den nuværende momsordning.

69. Der findes desuden praktiske argumenter, som taler for en fortolkning, hvor der sondres mellem transaktioner i forbindelse med forvaltning af investeringer som omhandlet i forsikringsdirektiverne og forsikringstransaktioner som omhandlet i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112. De førstnævnte transaktioner falder nemlig udelukkende ind under forsikringsdirektivernes anvendelsesområde, i det omfang en medlemsstat vælger at regulere dem på samme måde som forsikringstransaktioner. Dette indebærer – som logisk konsekvens af appellanternes argumenter – at den momsmæssige betydning af ordet »forsikring« kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket strider mod princippet om, at direktiv 2006/112 skal anvendes ensartet.

70. Henset til de forskellige formål, der forfølges med forsikringsdirektiverne og direktiv 2006/112, har begreberne i disse direktiver som følge heraf forskellig rækkevidde. Der er intet grundlag for at udvide fritagelsen til at omfatte tilknyttede ydelser, som er reguleret i relation til og sammen med forsikringsydelser. Denne konklusion modsiges efter min opfattelse ikke af Domstolens praksis.

4. Relevansen af den retspraksis, der følger af CPP- og Skandia-dommene

71. I CPP-dommen [55] og Skandia-dommen [56] præciserede Domstolen ganske vist, at der ikke er noget, der kan begrunde, at udtrykket »forsikring« fortolkes forskelligt, alt efter om det er indeholdt i forsikringsdirektiverne eller i sjette direktiv. Selv om det ved en hurtig gennemlæsning af denne passage kan antages, at udtrykket »forsikring« skal forstås på samme måde, uanset om det forekommer i forsikringsdirektiverne eller i momsdirektiverne, understøttes dette ikke af en nærmere undersøgelse.

72. For første skal betragtningen i CPP-dommens [57] præmis 18 i denne forbindelse ses i sin rette sammenhæng. I denne sag skulle Domstolen præcisere, om forskellige tjenesteydelser i forbindelse med en ordning for beskyttelse af kreditkort, der blev tilbudt af Card Protection Plan Ltd (CPP), var omfattet af fritagelsen i sjette direktivs artikel 13, punkt B, litra a), og som følge heraf helt eller delvist kunne nyde godt af denne fritagelse. Præmis 18 vedrørte specifikt spørgsmålet om, hvorvidt en »forsikring« i tilfælde af forsikringsbegivenhedens indtræden kan medføre, at der leveres naturalydelser i stedet for pengeydelser. Henset til denne sammenhæng og med henvisning til første skadesforsikringsdirektiv præciserede Domstolen, at det ikke er nødvendigt, at den ydelse, som forsikringsgiveren har påtaget sig at præstere i tilfælde af forsikringsbegivenhedens indtræden, består i betaling af et pengebeløb, idet der også kan være tale om assistancevirksomhed i form af penge- eller naturalydelser som dem, der er nævnt i bilaget til dette første direktiv. Domstolen synes i denne forbindelse ikke at have nuanceret definitionen i den nævnte doms præmis 17, hvorefter »en forsikringstransaktion efter almindelig opfattelse [er] kendetegnet ved, at forsikringsgiveren påtager sig mod betaling af en præmie og i tilfælde af forsikringsbegivenhedens indtræden til den forsikrede at betale den ydelse, der er blevet aftalt ved kontraktens indgåelse«. Når CPP-dommens præmis 18 [58] læses i sin helhed og sammenholdes med den foregående præmis, fremgår det derfor, at den ikke tilsigter at rejse tvivl om denne definition eller antyder, at de udtryk, der både forekommer i direktiv 2006/112 og i forsikringsdirektiverne, i alle situationer har nøjagtig samme rækkevidde.

73. Domstolen erkendte i CPP-dommens præmis 18 [59], at den i visse tilfælde kan anvende en tværtekstuel fortolkning, således at begreber, der er anvendt i forskellige direktiver, kan forstås på samme måde. Denne fortolkningsmetode kan imidlertid kun anvendes, når de pågældende direktiver forfølger de samme formål, hvilket – som det fremgår af punkt 66-70 til dette forslag til afgørelse – tydeligvis ikke er tilfældet her. Det fremgår endvidere på ingen måde af den nævnte præmis 18, at

55 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93, præmis 18).
56 – Dom af 8.3.2001 (C-240/99, EU:C:2001:140, præmis 30).
57 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93)
58 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93).
59 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93).

Domstolen finder, at alle aktiviteter eller transaktioner, der er omfattet af første livsforsikringsdirektiv og af den lovgivning, der har erstattet dette direktiv, falder ind under fritagelsen i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112. CPP-dommens præmis 18 [60] henviste tværtimod specifikt til første skadesforsikringsdirektiv. Det må imidlertid konstateres, at dette direktiv ikke omfattede tilknyttede transaktioner såsom transaktioner i forbindelse med forvaltning af investeringer, og at det derfor ikke var relevant at undersøge, om det var muligt at inddrage andre aktiviteter end forsikring (i gængs forstand). Det er som følge heraf ikke muligt at udvide rækkevidden af denne præmis 18 til at omfatte begreber i andre direktiver.

74. For det andet var Domstolen i Skandia-dommen [61] blevet anmodet om at fastslå, om et forsikringsselskabs påtagelse af en forpligtelse til mod et honorar, der blev beregnet i henhold til markedsvilkårene, at drive et helejet forsikringsselskabs virksomhed, når det sidstnævnte selskab fortsatte med at indgå forsikringsaftaler i eget navn, udgjorde en forsikringstransaktion som omhandlet i sjette direktivs artikel 13, punkt B, litra a). I den nævnte doms præmis 31 præciserede Domstolen bl.a., at det ikke nødvendigvis er enhver virksomhed, som udøves af et forsikringsselskab, der er forsikringsvirksomhed. Det følger efter min opfattelse heraf, at selv hvis det antages, at en virksomhed er omfattet af forsikringsdirektivet, er den ikke automatisk omfattet af begrebet »forsikringsvirksomhed« i disse direktivers forstand.

75. For det tredje har Domstolen ikke afsagt nogen dom, der rejser tvivl om den faste definition af en »forsikringstransaktion«, som stammer fra CPP-dommen [62] og er nævnt i punkt 39 i dette forslag til afgørelse, uanset om det sker med henvisning til forsikringsdirektiverne eller til andre retsakter. I Skandia-dommens præmis 40 og 41 [63] anvendte Domstolen tværtimod de kriterier vedrørende definitionen af en forsikringstransaktion, der blev opstillet i CPP-dommen, idet den fremhævede, at en forsikringstransaktion efter sin art kræver, at der består et kontraktforhold mellem den, der præsterer forsikringsydelsen, og den, hvis risiko dækkes af forsikringen, nemlig den forsikrede. Når en forsikringsgiver varetog en anden forsikringsgivers samlede funktioner, men ikke påtog sig den erstatningsrisiko, der var forbundet med forsikringsvirksomheden, var de pågældende transaktioner således ikke forsikringstransaktioner i forbindelse med momsfritagelsen.

D. Lighedsprincippet og neutralitetsprincippet

76. Det skal endelig præciseres, at den særskilte fortolkning af de pågældende begreber ikke er i strid med lighedsprincippet eller princippet om afgiftsneutralitet, som har særlig betydning i Domstolens praksis.

77. Ifølge fast retspraksis er princippet om afgiftsneutralitet til hinder for, at sammenlignelige tjenesteydelser, som altså konkurrerer indbyrdes, behandles momsmæssigt forskelligt [64]. Der bør ud fra dette synspunkt henvises til, at princippet om afgiftsneutralitet er et særligt udtryk for lighedsprincippet inden for den afledte EU-ret og i den særlige fiskale sektor [65].

78. Det er i sidstnævnte betydning, at begrebet neutralitet er relevant i den foreliggende sag, eftersom appellanterne i hovedsagen har gjort gældende, at ydelser ved forvaltning af pensionsmidler, uanset om de leveres af forsikringsgivere eller af »ikke-forsikringsgivere«, skal behandles ens, da der er tale om de samme ydelser.

60 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93).

61 – Dom af 8.3.2001 (C-240/99, EU:C:2001:140).

62 – Dom af 25.2.1999 (C-349/96, EU:C:1999:93).

63 – Dom af 8.3.2001 (C-240/99, EU:C:2001:140).

64 – Jf. bl.a. dom af 15.11.2012, Zimmermann (C-174/11, EU:C:2012:716, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

65 – Jf. i denne retning dom af 29.10.2009, NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, præmis 44).

79. Denne argumentation er imidlertid baseret på en fejlagtig antagelse om, at enhver ydelse, der leveres af en forsikringsgiver, automatisk er omfattet af fritagelsen i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112. Transaktioner, der ikke er forsikrings- og genforsikringstransaktioner, er nemlig ikke omfattet af denne fritagelse, selv om de udføres af forsikringsselskaber.

80. Tvisten i hovedsagen synes i høj grad at handle om, at Det Forenede Kongerige i over 40 år fritog ydelser ved forvaltning af midler for moms, når de blev udbudt af forsikringsgivere. Ifølge de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, ændrede skatte- og toldmyndigheden sin praksis den 1. april 2019. Sådanne ydelser, der leveres af forsikringsgivere, kan ikke længere fritages for moms. Den omstændighed, at Det Forenede Kongerige indrømmede fritagelse for de nævnte ydelser baseret på den afgiftspligtige persons status, uden at disse ydelser opfyldte de i retspraksis fastsatte kriterier vedrørende fortolkningen af artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, som er gennemgået i punkt 39-45 i dette forslag til afgørelse, kan imidlertid ikke begrunde en ændring af fortolkningen af de nævnte kriterier i EU-retten. Det følger heraf, at den hævdede forskelsbehandling ikke kan medføre, at ikke-forsikringsvirksomhed omfattes af begrebet »forsikringstransaktion«, der er fritaget i henhold til den nævnte bestemmelse.

81. Henset til den retspraksis, der er nævnt i punkt 77 i dette forslag til afgørelse, er princippet om afgiftsneutralitet desuden til hinder for, at sammenlignelige tjenesteydelser, som altså konkurrerer indbyrdes, behandles momsmæssigt forskelligt. I henhold til artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112 skal sammenlignelige ydelser, som er omfattet af det i denne bestemmelse omhandlede begreb »forsikringstransaktion«, der er defineret i punkt 39-45 i dette forslag til afgørelse, imidlertid behandles ens. Det nævnte princip om afgiftsneutralitet vil i modsætning til det af appellanterne anførte blive tilsidesat, hvis ydelser, der ikke opfylder kriterierne i forbindelse med dette begreb, kan nyde godt af fritagelsen i denne bestemmelse.

82. Det skal under alle omstændigheder påpeges, at princippet om afgiftsneutralitet efter fast retspraksis ikke er en primærretlig regel, som kan afgøre gyldigheden af en fritagelse, der er fastsat i artikel 135 i direktiv 2006/112. Det tillader heller ikke, at anvendelsesområdet for en fritagelse udvides uden en klar bestemmelse herom [66]. Lighedsprincippet og neutralitetsprincippet tillader således ikke, at anvendelsesområdet for den fritagelse, der er fastsat i artikel 135, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, udvides.

V. Forslag til afgørelse

83. Jeg foreslår på baggrund heraf, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, som Court of Appeal (England & Wales (Civil Division)) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager), Det Forenede Kongerige) har forelagt, således:

»Artikel 13, punkt B, litra a), i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag og artikel 135, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem skal fortolkes således, at ydelser ved forvaltning af investeringer såsom de i hovedsagen omhandlede, der leveres af tredjemand, ikke er omfattet af fritagelsen i disse bestemmelser.«

66 – Jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Deutsche Bank (C-44/11, EU:C:2012:484, præmis 45).