

Regeringens skrivelse

2006/07:47

Meddelande om kommande ändringar av
skattereglerna för pensionsförsäkring

Skr.
2006/07:47

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 1 februari 2007

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen aviseras kommande förslag till ändrade skatteregler för pensionsförsäkringar och avtal om tjänstepension till följd av EG-domstolens dom i det s.k. Danmarksmålet (EG-domstolens dom den 30 januari 2007, kommissionen mot Kungariket Danmark, mål C-150/04). EG-domstolen har i detta mål slagit fast att ett etableringskrav som innebär att en pensionsförsäkring skall vara meddelad i Danmark för att premier till försäkringen skall vara skattebefriade, antingen genom att de får dras av vid beskattningen eller att de inte skall tas upp som inkomst, strider mot EG-rätten. Domstolens dom har direkt betydelse för Sveriges del eftersom svensk lagstiftning innehåller ett liknande etableringskrav för pensionsförsäkring som det danska. Skattereglerna för pensionsförsäkringar behöver därför ändras för att inte komma i konflikt med EG-rätten.

Förslagen presenteras närmare i promemorian Nya skatteregler för pensionsförsäkring som skickas ut på remiss i dag. Förslagen i promemorian innebär att skattereglerna för pensionsförsäkringar anpassas till EG-rätten genom att det nuvarande etableringskravet för pensionsförsäkring utvidgas till att omfatta försäkringar meddelade inom hela Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Kravet på att försäkringsgivaren skall vara etablerad i Sverige syftar till att säkerställa att den skattebefrielse som gäller för pensionspremier inte används för att t.ex. omvandla skattepliktiga arbetsinkomster till skattefria inkomster och således i strid med pensionssyftet. Meningen med skattebefrielsen för premierna är i stället att beskattningen skall ske när pensionen betalas ut. För att så långt som möjligt säkerställa att pensionen beskattas även om försäkringen meddelas utomlands, om än inom EES, föreslås i promemorian ett nytt obligatoriskt villkor för

pensionsförsäkring som skall tas in i pensionsförsäkringsavtalet. Villkoret innebär att försäkringsgivaren skall åta sig att lämna kontrolluppgifter om försäkringen enligt lagen (2001:1227) om självdeklARATIONER och kontrolluppgifter, dvs. uppgifter när det gäller fysiska personer, om inbetalade premier, försäkringens värde och utbetalningar.

För att upprätthålla pensionssyftet föreslås vidare en ny avskattningsregel som innebär att avskattning skall ske om parterna ändrar i villkoren så att försäkringen inte längre uppfyller kraven för pensionsförsäkring. Dessa nya villkor bedöms som minimikrav för att en beskattning av pensionen skall kunna ske i Sverige, även om pensionsförsäkringen är meddelad av en försäkringsgivare i en annan EES-stat.

I och med att etableringskravet ändras finns det inte längre något motiv för särreglerna för s.k. kapitalpensionsförsäkringar. Det föreslås därför att de slopas.

När det gäller skatt enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel föreslås som en övergångslösning att de nuvarande reglerna om skattskyldighet för i utlandet meddelade kapitalförsäkringar utvidgas till att också omfatta pensionsförsäkringar som meddelas inom EES.

När förslagen om de nya reglerna för pensionsförsäkring blir offentliga finns uppenbar risk för att nuvarande regler används för skatteplanering i ökad omfattning med skattebortfall som följd. För att den nya lagstiftningen skall bli effektiv krävs också särskilda övergångsbestämmelser för gamla pensionsförsäkringsavtal. Det föreligger därför enligt regeringens mening särskilda skäl för att med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen tillämpa det kommande förslaget från och med dagen efter överlämnandet av denna skrivelse till riksdagen, dvs. från och med den 2 februari 2007.

De nya reglerna bör tillämpas på avtal som ingås från och med den 2 februari 2007. För avtal som ingåtts till och med den 1 februari 2007 bör det nuvarande etableringskravet fortsätta att gälla. Premier för sådana äldre försäkringar har betalats under villkor att pensionen betalas ut från försäkringsgivarens etablering i Sverige. För att förhindra att detta villkor enkelt undviks genom att nyteckna en pensionsförsäkring i en annan EES-stat och flytta försäkringens värde till den nya försäkringen föreslås att möjligheten att flytta värdet i en pensionsförsäkring till en annan pensionsförsäkring tas bort för dessa äldre försäkringar. Regeringen avser dock, om så är möjligt, att i den kommande propositionen föreslå regler som på ett godtagbart sätt säkerställer framtida beskattning av pensioner och pensionskapital samtidigt som de inte blockerar möjligheten att flytta värdet i en äldre pensionsförsäkring.

Innehållsförteckning

Skr. 2006/07:47

1	Inledning.....	4
2	Nya skatteregler för pensionsförsäkring.....	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 2007	13

Livförsäkringar är enligt inkomstskattelagen (1999:1229) antingen pensions- eller kapitalförsäkringar. Skillnaderna mellan pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar slår igenom på ett antal skatteområden. Pensionsförsäkringar som har samband med tjänsten och som den försäkrades arbetsgivare åtagit sig att betala premierna för kallas för tjänstepensionsförsäkringar.

För att en försäkring skall vara en pensionsförsäkring skall en rad kvalitativa krav vara uppfyllda. Sparandet är bundet och kan lyftas först vid 55 års ålder och utbetalningarna måste ske under minst fem år. Försäkringen får inte överlåtas, pantsättas eller återköpas, utom i vissa särskilt reglerade undantagsfall.

Dessutom måste en pensionsförsäkring vara meddelad i en försäkringsrörelse som bedrivs i Sverige, det s.k. etableringskravet. Detta innebär att en försäkring meddelad utomlands definitionsmässigt kommer att betraktas som en kapitalförsäkring även om alla andra kvalitativa villkor för en pensionsförsäkring är uppfyllda.

Skattereglerna för pensionssparande innebär att det byggs upp en stor skattecredit som förvaltas av bl.a. försäkringsbolagen. Etableringskravet har ansetts vara en förutsättning för att denna skattecredit ska kunna tas tillbaka till beskattning och därmed kan etableringskravet också sägas ha varit en förutsättning för den uppskjutna beskattningen. De regler om informationsutbyte som finns inom EES anses inte tillräckliga för att kompensera ett ändrat etableringskrav.

Premier för privata pensionsförsäkringar får dras av inom vissa beloppsramar och utbetalade belopp från försäkringarna beskattas. Den anställda blir inte beskattad för förmånen av att arbetsgivaren betalar premier till en tjänstepensionsförsäkring för den anställdes räkning.

Avkastningsskatt enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel betalas på den löpande avkastningen på olika former av pensionssparande och sparande i kapitalförsäkringar. Den betalas av svenska livförsäkringsföretag, understödsföreningar, pensionsstiftelser och utländska försäkringsföretag med fast driftställe i Sverige. Fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga i Sverige och innehar en livförsäkring tecknad i ett utländskt livförsäkringsföretag är också skattskyldiga. Skattesatsen för avkastningsskatt för kapitalunderlag hänförligt till bl.a. pensionsförsäkringar är 15 procent. Det gäller också för s.k. kapitalpensionsförsäkringar. Med sådana försäkringar avses *dels* livförsäkringar som meddelats av en EES-försäkringsgivare i en verksamhet i Sverige som består i gränsöverskridande verksamhet enligt lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige och som uppfyller villkoren för pensionsförsäkring i 58 kap. 6–16 §§ inkomstskattelagen *dels* försäkringar meddelade i Sverige som uppfyller kraven på att vara en pensionsförsäkring, men som parterna valt att betrakta som en kapitalförsäkring (jfr 58 kap. 2 § andra stycket inkomstskattelagen). För övriga kapitalförsäkringar, svenska såväl som utländska, är skattesatsen 30 procent av nio tiondelar av skatteunderlaget, dvs. skattesatsen för kapitalunderlag som avser kapitalförsäkringar är i praktiken 27 procent.

En kapitalförsäkring skall tas upp som skattepliktig tillgång vid beräkning av förmögenhetsskatt, däremot inte en pensionsförsäkring. Inte heller en kapitalpensionsförsäkring skall tas upp som skattepliktig tillgång.

Det har ifrågasatts om kravet att en pensionsförsäkring skall vara meddelad i en försäkringsrörelse som bedrivs från ett fast driftsställe i Sverige är förenligt med EG-rätten. Till stöd för att nuvarande regler är förenliga med EG-rätten har åberopats EG-domstolens dom av den 28 januari 1992 i mål C 204/90, Bachmann, och i mål C 300/90, kommissionen mot Belgien, där den belgiska lagstiftningen med ett liknande etableringskrav för pensionsförsäkringar inte bedömdes stå i strid med EG-rätten. I Danmarksålet har EG-domstolen prövat det danska etableringskravet för liv- och pensionsförsäkringar och bedömt att det inte är förenligt med EG-rätten. Detta har betydelse för Sverige eftersom de svenska skattereglerna för pensionsförsäkringar i väsentliga delar överensstämmer med de danska.

Regeringen aviserar i denna skrivelse ett kommande förslag om nya skatteregler för pensionsförsäkring med anledning av EG-domstolens dom i Danmarksålet.

Det nu aviserade förslaget behandlas i promemorian Nya skatteregler för pensionsförsäkring som har utarbetats inom Finansdepartementet. Promemorian kommer att remitteras i dag. Regeringen avser att under innevarande riksmöte lämna förslag till riksdagen på grundval av skrivelsen och promemorian.

Om etableringskravet ändras kommer kapitalet i gamla försäkringar utan skattekonsekvenser att kunna flyttas till utlandet bl.a. genom att försäkringstagaren tecknar en pensionsförsäkring utomlands. På grund av de kontrollsvårigheter som trots allt följer av det utvidgade etableringskravet skulle detta innebära en risk för betydande skattebortfall. För att förhindra en ökad skatteplanering till följd av flyttmöjligheterna bör därför gamla försäkringar undantas från tillämpningsområdet för de nya reglerna. Det krävs dessutom särskilda övergångsregler för att de nya reglerna skall bli effektiva.

Det föreligger därför enligt regeringens mening särskilda skäl för att med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen tillämpa de kommande förslagen från och med dagen efter överlämnandet av denna skrivelse till riksdagen, dvs. från och med den 2 februari 2007. De nya reglerna föreslås i huvudsak endast gälla för försäkringsavtal som ingås från och med denna dag, dvs. från och med den 2 februari 2007.

Mot bakgrund av EG-domstolens dom gör regeringen följande bedömning.

Ändrat etableringskrav

Etableringskravet bör ändras till att också omfatta EES-försäkringsgivare, dvs. försäkringsgivare inom EES enligt lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. Skälet till denna gränsdragning är att EG-domstolens dom endast omfattar EES-området. Det föreslås därför att ett förändrat kvalitativt villkor för pensionsförsäkring och avtal om tjänstepension införs som innebär att en pensionsförsäkring eller ett avtal om tjänstepension måste vara meddelade i en rörelse som bedrivs inom EES.

Övriga kvalitativa villkor i 58 kap. 6–16 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) skall också vara uppfyllda för att en försäkring skall klassificeras som en pensionsförsäkring. Av det följande framgår att det också föreslås att dessa villkor kompletteras. Försäkringar som meddelas av en EES-försäkringsgivare och uppfyller villkoren för pensionsförsäkring i 58 kap. inkomstskattelagen kommer alltså skattemässigt kunna att klassificeras som pensionsförsäkring. Premierna för dessa försäkringar får dras av inom de gränser som anges i 28 och 58 kap. inkomstskattelagen.

Utfallande belopp är skattepliktiga eftersom utbetalningarna från försäkringarna kommer att omfattas av bestämmelsen i 10 kap. 5 § inkomstskattelagen om vad som utgör pension.

Även kravet på att överföringar till tjänstepensionsinstitut som likställs med pensionsstiftelser måste ske till ett fast driftställe i Sverige bör ändras till att avse fast driftställe inom EES.

Villkor om kontrolluppgiftslämnande

I och med att etableringskravet föreslås avse EES kommer framtida pensionsutbetalningar i en helt annan omfattning än tidigare att komma från utländska försäkringsbolag. Det måste därför så långt möjligt skapas förutsättningar för att hantera de kontrollproblem som uppstår när utbetalningar från pensionsförsäkringar meddelade i andra länder inom EES görs till personer som är skattskyldiga i Sverige. Detta för att så långt som möjligt säkerställa att skattebefrielsen för pensionspremierna inte används för att omvandla skattepliktiga arbetsinkomster till skattefria sådana, utan endast till att skjuta upp beskattningen av inkomsten till dess att pensionsutbetalningarna påbörjas.

Sverige hade fram till den 1 januari 2007 en regel som innebar att utländska försäkringsgivare enligt 13 kap. 1 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter (LSK) innan verksamheten har börjat bedrivas i Sverige skulle lämna en förbindelse om att lämna kontrolluppgifter till Finansinspektionen enligt LSK.

Regeln har emellertid ifrågasatts av EG-kommissionen, bl.a. därför att den kan utgöra en begränsning av den fria rörligheten för kapital i strid

med artikel 56 i EG-fördraget och för att den är för generell. Från och med den 1 januari 2007 gäller därför att företag från stater inom EES, som på grund av bestämmelser i den staten är förhindrade att lämna kontrolluppgifter, undantas från skyldigheten att ge in en förbindelse till Finansinspektionen om att lämna kontrolluppgifter (prop. 2006/07:7, bet. 2006/07:SkU3, rskr. 2006/07:42, SFS 2006:1495). Ändringen av 13 kap. 1 § LSK innebär att regeln i vissa fall kan vara otillräcklig för att säkerställa beskattningen av utfallande pensionsbelopp. Eftersom det är fråga om utländska företag finns det dessutom svårigheter för Skatteverket att kontrollera hur denna skyldighet uppfylls i de fall förbindelse lämnas. Ett nytt villkor bör därför införas för pensionsförsäkring som innebär att försäkringsavtalet måste innehålla ett villkor att försäkringsgivaren åtar sig att lämna kontrolluppgifter om försäkringen enligt LSK. Försäkringsgivaren skall därmed när det gäller fysiska personer lämna uppgift om inbetalade premier, pensionsutbetalningar och försäkringens värde. Den senare uppgiften läggs sedan till grund för beräkning av skatt enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel. Om villkoret inte finns i avtalet uppfyller försäkringen inte kraven för att klassificeras som en pensionsförsäkring enligt svensk rätt. Detsamma gäller om avtalet innehåller ett villkor om att lämna kontrolluppgift men försäkringsgivaren åsidosätter villkoret och underlåter att lämna sådan uppgift.

Kapitalpension

Kapitalförsäkringar meddelade inom andra EES-länder än Sverige med samma villkor som pensionsförsäkringar, s.k. kapitalpensionsförsäkringar, kommer i och med det nya etableringskravet att klassificeras som pensionsförsäkringar. Till skillnad från vad som gäller i dag kommer då också de beloppsbegränsningar när det gäller avdragsrätt för premier till såväl privata pensionsförsäkringar som tjänstepensionsförsäkringar att bli tillämpliga på utländska pensionsförsäkringar. Beloppsbegränsningarna ingår bland de regler som syftar till att upprätthålla pensionssyftet. Att parallellt med avsättningar till pensionsförsäkring kunna göra obegränsade avsättningar till en kapitalpensionsförsäkring, med lägre avkastningsskatt och undantag från förmögenhetsskatt som dagens regler medger, strider mot detta syfte. Detta talar för att de särskilda reglerna för utländska kapitalpensioner avskaffas.

Svenska kapitalpensionsförsäkringar, dvs. försäkringar som uppfyller villkoren för pensionsförsäkring och där parterna bestämt att försäkringen skall anses som en kapitalförsäkring när avtalet ingicks, påverkas inte direkt av det ändrade etableringskravet. När etableringskravet ändras försvinner däremot den olikbehandling mellan svenska och utländska pensionsförsäkringar som låg till grund för att särreglerna gjordes tillämpliga på försäkringar meddelade i Sverige. Detta talar för att inte heller särreglerna för kapitalpensionsförsäkringar meddelade i Sverige bör behållas.

Särreglerna som innebär att kapitalpensionsförsäkringar likställs med pensionsförsäkringar när det gäller avkastningsskatt och förmögenhetsskatt bör därför slopas.

Kapitalpensionsförsäkringar som tecknats t.o.m. den 1 februari 2007 föreslås bli beskattade enligt äldre regler, dvs. med den lägre avkastningsskatten och förmögenhetsskattefriheten. För att undvika skatteplanering bör dock premiebetalning för en sådan försäkring efter den 1 februari 2007 under vissa förutsättningar anses som avtal om en ny försäkring. Skr. 2006/07:47

Effektiva sanktionsregler

Det finns två sanktionsregler som syftar till att upprätthålla villkoren för pensionsförsäkring. Den ena regeln finns i 14 kap. 14 § försäkringsavtalslagen (2005:104) och innebär att förfoganden över en pensionsförsäkring är utan verkan i den mån förfogandet är förbjudet enligt ett försäkringsvillkor som på grund av regler i inkomstskattelagen skall tas in i försäkringsavtalet. Den andra är avskattningsregeln i 58 kap 19 § inkomstskattelagen. Avskattning innebär att det kapital som hänför sig till en pensionsförsäkring skall tas upp i inkomstslaget tjänst.

Avskattning enligt 58 kap. 19 § inkomstskattelagen sker om en försäkringsgivare överlåter en försäkring till en annan försäkringsgivare som inte meddelar pensionsförsäkring, dvs. vid en överlåtelse av en pensionsförsäkring till en försäkringsrörelse som inte omfattas av de särskilda skattereglerna för pensionsförsäkring. Avskattning skall också ske om en försäkringsgivare för över en försäkring till en sådan del av verksamheten som inte avser pensionsförsäkring.

Ingen av dessa två regler är dock tillräckliga vid ett ändrat etableringskrav. En ny avskattningsregel bör därför införas för att säkerställa pensioneringssyftet.

Regeln bör utformas så att ändringar i försäkringsavtalet och andra förfoganden över försäkringen som strider mot villkoren i 58 kap. inkomstskattelagen, innebär att avskattning skall ske, dvs. att värdet av försäkringen i sin helhet skall tas upp som skattepliktig inkomst det beskattningsåret. Eftersom avskattning kan ses som ett förtida uttag krävs någon form av påslag på det skattepliktiga beloppet för att inte en avskattning skall leda till att det blir lönsamt att ta ut kapitalet i en pensionsförsäkring som ett engångsbelopp. Det belopp som skall tas upp till beskattning till följd av avskattningen bör därför räknas upp med tjugo procent.

Med en sådan avskattningsregel blir regeln i 14 kap. 14 § försäkringsavtalslagen obehövlig. Regeln i försäkringsavtalslagen bör därför slopas för försäkringsavtal som tecknas efter den 1 februari 2007.

Avkastningsskatt

Avkastningsskatten för försäkringar meddelade av försäkringsgivare i Sverige (svenska försäkringar) respektive utomlands (utländska försäkringar) skiljer sig åt när det gäller skattskyldighet och beskattningsunderlag. Skattskyldig för svenska försäkringar är försäkringsgivaren, medan försäkringsinnehavaren är skattskyldig för en utländsk försäkring. Beskattningsunderlaget för svenska försäkringar är skillnaden mellan tillgångar och finansiella skulder hos försäkrings-

givaren, medan underlaget för utländska försäkringar är försäkringens tekniska återköpsvärde med tillägg för försäkringens andel av överskottet i försäkringsrörelsen.

Nuvarande reglering av skattskyldigheten för avkastningsskatt utgår från att försäkringsgivaren har ett fast driftställe i Sverige. Förekomsten av driftställe i Sverige gör det praktiskt möjligt att ålägga en skyldighet att betala avkastningsskatt. Om en utländsk försäkringsgivare inte har fast driftställe i Sverige är det i praktiken knappast möjligt att ålägga försäkringsgivaren en skattskyldighet för avkastningsskatt för ett kapitalunderlag hänförligt till en pensionsförsäkring, även om försäkringen innehas av en person i Sverige.

Innehavarens skattskyldighet för försäkringen gäller enligt nuvarande regler enbart för utländska kapitalförsäkringar och sådana utländska försäkringar som anses som pensionsförsäkringar under vissa särskilda förhållanden (se 58 kap. 5 § inkomstskattelagen). Några pensionsförsäkringar av vanligt slag, dvs. sådana som uppfyller villkoren i 58 kap. 4–16 §§ inkomstskattelagen, har med det hittills gällande etableringskravet inte varit möjliga att teckna utomlands. Skattskyldigheten för pensionsförsäkring ligger således enbart på försäkringsgivaren. Om etableringskravet för pensionsförsäkringar ändras till att avse hela EES uppkommer ett behov av att ändra skattskyldigheten för avkastningsskatten så att avkastningsskatt också skall betalas på pensionsförsäkringar som meddelas av försäkringsgivare inom andra stater inom EES.

Skattskyldigheten för avkastningsskatten för utländska pensionsförsäkringar bör vara densamma som redan gäller för utländska kapitalförsäkringar. Det innebär att för en pensionsförsäkring meddelad av en försäkringsgivare i en annan stat inom EES än Sverige skall försäkringstagaren vara skyldig att betala avkastningsskatt på försäkringens försäkringstekniska återköpsvärde med tillägg för försäkringens andel i försäkringsrörelsens överskott. Trots att detta innebär en skillnad i skattskyldigheten och redovisningen av avkastningsskatten mellan pensionsförsäkringar meddelade i Sverige respektive övriga EES bör en sådan lösning vara lämplig i ett övergångsskede, särskilt som skillnaderna knappast innebär någon egentlig nackdel vare sig administrativt eller ekonomiskt för försäkringar meddelade inom övriga EES.

Obegränsat skattskyldiga som innehar en utländsk pensionsförsäkring skall därför, på samma sätt som gäller för utländska kapitalförsäkringar, vara skattskyldiga till avkastningsskatt på försäkringen.

Pensionsutbetalningar kommer i framtiden att kunna ske från pensionsförsäkringar i utlandet till mottagare i Sverige. Sådana utbetalningar är, liksom utbetalningar från svenska pensionsförsäkringar, skattepliktiga enligt 10 kap. 5 § inkomstskattelagen.

Alla individer som under tid som de varit bosatta i Sverige gjort avsättningar till en utländsk pensionsförsäkring eller tjänat in pension här genom arbete, kommer dock inte att vara bosatta här när pensionen betalas ut. För att upprätthålla pensionssyftet krävs därför att Sverige även kan beskatta pensionsutbetalningar från utländska försäkringsföretag till individer som tidigare varit bosatta i Sverige. En ytterligare förutsättning för beskattning i denna situation är att individen antingen yrkat avdrag för premier till pensionsförsäkringen vid taxeringen här eller tjänat in rätten till pension genom arbete här.

Det föreslås därför att reglerna om skattepliktig inkomst i 5 § 6 och 7 lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta ändras så att de pensionsbetalningar som avses där blir skattepliktiga i Sverige oavsett varifrån i EES som pensionen betalas ut.

Tillämpnings- och övergångsfrågor

Om etableringskravet ändras till att avse EES, ändras samtidigt definitionen av pensionsförsäkring så att den också omfattar försäkringar meddelade i försäkringsrörelser som bedrivs inom EES. Det kapital som sätts av för pensionssparande när de nya reglerna träder i kraft kommer att kunna förvaltas inom hela EES. Den skattecredit som kommer att ingå i detta kapital kommer att bli svårare att ta tillbaka till beskattning än vad som varit fallet med nuvarande förutsättningar. Det saknas också för närvarande lagstöd för skyldigheten att betala avkastningsskatt för pensionsförsäkringar som inte är hänförliga till en försäkringsgivares fasta driftsställe i Sverige.

Utgångspunkten är därför att det nya etableringskravet endast bör gälla för försäkringar som tecknas från och med den 2 februari 2007.

Frågan är vilka skäl som från EG-rättslig synpunkt kan anföras för denna utgångspunkt om det varit Sverige i stället för Danmark som varit stämt i målet. Enligt praxis skall EG-domstolens tolkning av en bestämmelse tillämpas av de nationella domstolarna även beträffande förhållanden som uppkommit före domen i fråga. Något yrkande om att domen inte skulle tillerkännas retroaktiv verkan framställdes emellertid inte i Danmarks målet. Domstolen har då inte heller haft skäl att föreskriva något om i vilken utsträckning domen skall ha retroaktiv verkan. Det går alltså inte att dra några säkra slutsatser om domen kan anses ha retroaktiv verkan för Sveriges del.

Domstolens praxis innebär att undantag från principen om retroaktivitet kan göras förutsatt att två grundläggande villkor är uppfyllda, nämligen att den berörda medlemsstaten har varit i god tro beträffande den nationella bestämmelsens förenlighet med gemenskapsrätten och att det föreligger en fara för allvarliga återverkningar om den tolkade bestämmelsen ges full retroaktiv effekt.

När det gäller kravet på god tro måste hänsyn tas till att kommissionen sedan flera år tillbaka drivit linjen att etableringskravet strider mot EG-rätten. Detta talar naturligtvis emot att Sverige varit i god tro. Samtidigt går det inte att bortse från att EG-domstolen i avgörandena Bachmann (C204/90) och kommissionen mot Kungariket Belgien (C 300/90) ansett att ett etableringskrav snarlikt det svenska är förenligt med EG-rätten. Bachmannprincipen har upprätthållits av domstolen i efterkommande avgöranden. Även om kommissionens uppfattning väger tungt är det EG-domstolen som i sista hand tolkar EG-rätten. Sverige bör därför kunna hävda att man i relation till domstolen varit i god tro vad gäller tolkningen av EG-rätten i detta fall.

När det gäller kravet att det skall föreligga en fara för allvarliga återverkningar för att en doms rättsverkningar skall begränsas är det så att det finns en stor risk för skattebortfall om kapitalet i gamla försäkringar överförs till försäkringar meddelade av en försäkringsgivare utomlands, vilket utgången i Danmarksålet öppnar för. De nya kvalitativa villkoren för pensionsförsäkringar som nu aviseras behöver då kunna föras in retroaktivt i ingångna avtal och dessutom avseende försäkringar meddelade av försäkringsgivare i utlandet. Det framstår inte bara som tveksamt om det över huvud taget är möjligt utan också som olämpligt med hänsyn till att det skulle innebära ett stort ingrepp i ingångna avtal. En annan risk för skattebortfall beror på att det är oklart hur en utbetalning från en sådan till utlandet överförd försäkring skall behandlas, eftersom den när utbetalningen sker formellt utgör en kapitalförsäkring enligt gällande regler och således är skattefri. En retroaktiv tillämpning av domen i Danmarksålet kan därför få allvarliga återverkningar för Sverige såväl administrativt som ekonomiskt. Sammantaget finns det därför tillräckliga argument för att domstolen i ett mål mot Sverige skulle kunna godta en begränsning av domens retroaktivitet på så sätt att det nya etableringskravet endast tillämpas på försäkringsavtal som ingås från och med den dag då domen i Danmarksålet meddelades.

Det innebär i sin tur att det gamla etableringskravet bör fortsätta att gälla för äldre försäkringar. Premier för sådana äldre försäkringar har betalats under villkor att pensionen betalas ut från försäkringsgivarens etablering i Sverige. För att förhindra att detta villkor undviks genom att nyteckna en pensionsförsäkring i en annan EES-stat och flytta försäkringens värde till den nya försäkringen bör därför möjligheten enligt 58 kap. 18 § tredje stycket inkomstskattelagen att överföra en pensionsförsäkrings värde till en annan pensionsförsäkring slopas när det gäller försäkringar tecknade före den 2 februari 2007.

Som angetts är det dock regeringens avsikt att, om så är möjligt, i den kommande propositionen lämna förslag på regler som på ett godtagbart sätt säkerställer framtida beskattning av pensioner och pensionskapital samtidigt som de inte blockerar möjligheten att flytta värdet i en äldre pensionsförsäkring. Vidare bör avskattning vid bl.a. beståndsöverlåtelse enligt 58 kap. 19 § inkomstskattelagen med iakttagande av nu gällande etableringskrav, om överlåtelsen avser pensionsförsäkringar som tecknats före den 2 februari 2007. Detta innebär således att avskattning skall ske om beståndsöverlåtelser sker till någon som inte kan meddela pensionsförsäkring enligt de gamla reglerna.

Slutligen bör premiebetalning för kapitalpensionsförsäkringar begränsas till redan avtalade premiebetalningar och premier som betalas därutöver bör anses som avtal om en ny försäkring.

Skr. 2006/07:47

När förslagen om de nya reglerna för pensionsförsäkringar blir offentliga finns uppenbar risk för att nuvarande regler används för skatteplanering i ökad omfattning med skattebortfall som följd. För att den nya lagstiftningen skall bli effektiv krävs därför särskilda övergångsbestämmelser för gamla pensionsförsäkringsavtal. Med hänsyn härtill föreligger enligt regeringens mening särskilda skäl för att med stöd av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen tillämpa det kommande förslaget från och med dagen efter överlämnandet av denna skrivelse till riksdagen, dvs. från och med den 2 februari 2007.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 2007

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Odenberg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Borg, Malmström, Billström, Adelsohn Liljeroth

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar skrivelse 2006/07:47 Meddelande om kommande ändringar av skattereglerna för pensionsförsäkring.