

  
**Skatteministeriet**

**Notat**

7. maj 2021  
J.nr. 2021 - 3433

Kontor:  
Moms, afgifter og told [MAT]

Initialer:  
ljj

## Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår fritagelser for indførsel og visse leveringer i tilknytning til EU-foranstaltninger af almen interesse (KOM (2021) 181).

Nyt notat. Notatet er også oversendt til SAU.

### 1. Resumé

*Kommissionen har den 12. april 2021 fremsat forslag om, at Kommissionen og EU-agenturer m.v. momsfrít kan indføre varer og modtage leveringer af visse varer og ydelser momsfrít, når indkøbene foretages på baggrund af et EU-mandat, og varerne og ydelserne hovedsageligt doneres til brug i medlemslande i almen interesse. Hensigten med forslaget er at optimere EU-tiltag ved at fjerne købsmomsen, der ellers, på grund af Kommissionens manglende momsfradragsret, vil være en omkostning. Forslagets anvendelsesområde er bredt formuleret, og forslaget er uden tidsbegrænsning, idet Kommissionen på baggrund af erfaringer under Covid-19 pandemien anser det for væsentligt, at der kan ageres hurtigt, selv om det er umuligt at forudse, hvornår der opstår et nyt behov, og hvad dette behov vil bestå i.*

*Endvidere foreslås det, at der udarbejdes et elektronisk fritagelsescertifikat som afløsning for det nuværende papirbaserede certifikat, der anvendes ved momsfríttagelse til internationale organisationers indkøb af varer til eget officiel brug.*

*Kommissionen foreslår, at medlemslandene skal gennemføre momsfríttagelsen i national ret senest den 30. april 2021, og at der skal være tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2021.*

*Regeringen finder, at det bør præciseres, at momsfríttagelsen kun skal kunne anvendes ved særligt omfattende krisesituationer, hvor det skønnes, at det eller de berørte medlemslande ikke vil kunne håndtere situationen nationalt. Desuden bør det præciseres nærmere, hvordan et gyldigt EU-mandat bliver givet. Alternativt kan det være en mulighed at begrænse forslaget til Covid-19. Forslaget om momsfríttagelse vil kræve ændring i momsloven, og regeringen finder det væsentligt, at der sættes en implementeringsfrist, der giver Folketinget tid til en ordentlig lovbehandling. Endvidere finder Regeringen ikke, at tilbagevirkende kraft må få nævneværdige negative administrative konsekvenser for de virksomheder, der skal ændre allerede foretagne leveringer fra momspligt til momsfríhed. Endelig bør det overvejes at udskyde forslaget om udarbejdelse af et elektronisk certifikat, hvis ikke det i forbindelse med vurderingen af nærværende forslag om momsfríttagelse for leveringer til Kommissionen og EU-agenturer mv. kan godtgøres, at nationale it-omkostninger ved udarbejdelse af certifikatet er proportionale med merværdien af, at certifikatet bliver elektronisk.*

*Regeringen vil arbejde for, at der foretages ovennævnte præciseringer mv.*

## 2. Baggrund

Kommissionen og EU-agenturer mv. anses for at være ikke-afgiftspligtige endelige forbrugere, når disse indkøber varer i egenskab af offentlig myndighed, og der derfor ikke er fradragsret for købsmoms. Indkøbes der momspligtige varer, bliver moms derfor en omkostning, og der kan for samme budget indkøbes færre varer, end hvis indkøbene var momsfri.

På baggrund af erfaringer høstet under Covid-19 pandemien, anser Kommissionen det for væsentligt, at der i krisetilfælde kan ageres hurtigt og omkostningseffektivt på et koordineret EU-niveau. Kommissionen mener ikke, at de indførte tiltag under Covid-19 pandemien med midlertidige muligheder, for at medlemslandene kan momsfritage import af visse varer og indføre nedsat sats, herunder 0-sats, på visse leveringer, fungerer optimalt, da der er tale om tidsbegrænsede tiltag, som ikke anvendes af alle medlemslande.

Kommissionen foreslår derfor, at der indføres en generel mulighed for, at Kommissionen og EU-agenturer mv. i offentlighedens interesse hurtigt og omkostningseffektivt på baggrund af et EU-mandat kan importere varer fra lande uden for EU, uden at betale importmoms og få momsfri leveringer fra EU-virksomheder af varer og ydelser, som hovedsageligt skal doneres til brug i relevante medlemslande i en koordineret EU-indsats.

Kommissionen anser forslaget for hastende af hensyn til den igangværende bekæmpelse af Covid-19 og foreslår, at medlemslandene skal gennemføre forslaget i national ret senest den 30. april 2021, og at det skal have virkning fra 1. januar 2021.

Forslaget skal vedtages med enstemmighed. Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 12. april 2021.

## 3. Formål og indhold

Levering af varer og ydelser er som hovedregel momspligtig, men anvendes indkøbene til momspligtige aktiviteter, er der fradragsret for den betalte købsmoms. Kommissionen og EU-agenturer mv. anvender ikke indkøbene til momspligtig virksomhed og har derfor ikke fradragsret for moms på deres indkøb. Indkøbes der momspligtige varer, bliver moms derfor en omkostning, og der kan for samme budget indkøbes færre varer, end hvis indkøbene var momsfri.

Under Covid-19 pandemien er der indført mulighed for, at medlemslandene midlertidigt kan momsfritage import fra lande uden for EU af fx masker, testudstyr og respiratorer. Desuden kan medlemslandene med virkning fra 1. januar 2021 midlertidigt indføre nedsat moms på levering af covid-19 medicinsk udstyr til in vitro-diagnostik eller give en fritagelse med fradragsret for moms betalt i det foregående trin (nulsats) for levering af covid-19 vacciner og in vitro-diagnostisk medicinsk udstyr. Medlemslandene kan i forvejen indføre nedsat moms på levering af vacciner. De eventuelle nedsatte satser eller 0-satser er midlertidige frem til den 31. december 2022.

Kommissionen anfører, at selv om de vedtagne fritagelsesmuligheder har haft positiv betydning for bekæmpelsen af covid-19, er betydningen blevet begrænset af den midlertidige varighed og af, at ikke alle medlemslande har valgt at benytte sig af mulighederne. Kommissionen vurderer, at Covid-19 pandemien har tydeliggjort, at der er behov for at have en mulighed for hurtig, effektiv og koordineret EU-handling i krisesituationer, og at der derfor er brug for en generel og tidsbegrænset bestemmelse om momsfrigørelse for indkøb, som vil sikre, at der hurtigt kan indkøbes mest muligt for et givent budget.

Konkret foreslår Kommissionen, at der indføres en generel momsfrigørelse for import af varer foretaget af Kommissionen og EU-agenturer mv. og levering til dem af visse varer og ydelser fra EU-virksomheder, når importen og leveringerne foretages i offentlighedens interesse på baggrund af et EU-mandat, og varerne og ydelserne hovedsagelig doneres til brug i medlemslandene.

Ved en præsentation af forslaget nævnte Kommissionen situationer, hvor Kommissionen eller EU-agenturer mv. køber varer til brug i medlemslandene under en pandemi, ved et jordskælv, en oversvømmelse, ved terrorangreb eller i forbindelse med andre kriser. Af konkrete varer blev fx nævnt laboratorieudstyr, testudstyr, beskyttelsesudstyr, robotter til sterilisation, telte, fødevarer, tøj, sandsække og redningsudstyr. Af ydelser blev fx nævnt udvikling og produktion af nødvendige produkter, forskning, administration af lagre, faciliteter for patienter, udveksling af lægevidenskabelige eksperter, karantænefaciliteter og desinfektion af områder og bygninger.

Kommissionen anfører desuden, at forslaget om momsfrigørelse vil betyde, at de sælgende virksomheder får en administrativ lettelse, idet de ikke længere vil skulle momsregistreres og indbetale momsen i de lande, hvor varerne transporteres til.

Det foreslås desuden, at der udarbejdes et elektronisk certifikat til brug for momsfrigørelsen i stedet for det papirbaserede certifikat, der anvendes i forbindelse med de gældende momsfrigørelser til internationale organisationers indkøb til eget brug. Det foreslås, at de konkrete specifikationer mv. i relation til certifikatet fastlægges i en forordning udstedt af Kommissionen efter høring i det eksisterende tekniske udvalg SCAC (Standard Committee on Administrative Cooperation). Hensigten er, at tilpasse certifikatet til den digitale tidsalder og dermed gøre det mere fremtidssikkert.

Forslaget om momsfri import af varer findes i forslaget til et nyt punkt (fb) i momsdirektivets artikel 143, stk. 1, og forslaget om momsfri levering af varer og ydelser fra EU-virksomheder samt forslaget til det elektroniske certifikat findes i tilføjelser til direktivets artikel 151, stk. 1.

I begrundelserne til forslaget anfører Kommissionen, at forslaget skønnes hastende, da der på nuværende tidspunkt bliver indgået kontrakter med EU-virksomheder om indkøb i relation til bekæmpelsen af Covid-19. Det er derfor foreslået, at medlemslandene senest skal gennemføre forslaget den 30. april 2021, og at det skal have tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2021.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Parlamentets holdning foreligger ikke på nuværende tidspunkt. Kommissionen har i forbindelse med præsentationen af forslaget oplyst, at Parlamentet har tilkendegivet, at der vil ske hastebehandling af forslaget.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt med følgende begrundelse:

”Det nuværende momsdirektiv forhindrer medlemsstaterne i at anvende en generel moms-fritagelse på import af varer og levering af varer og tjenesteydelser til Kommissionen eller et EU-agentur eller -organ, der har til formål at støtte og lette foranstaltninger, der træffes på EU-plan i offentlighedens interesse. Et lovgivningsinitiativ på EU-plan om at ændre direktivet er den mest effektive måde at sikre, at sådanne foranstaltninger fungerer, ved fuldt ud at fjerne momsens som en omkostningsfaktor og fjerne yderligere byrder gennem relaterede overholdelsesomkostninger.”

Regeringen er enig med Kommissionen i, at en generel momsfritagelse kun kan effektueres ved fastsættelse som generel regel i momsdirektivet.

#### **6. Gældende dansk ret**

I henhold til momsloven er import af varer som hovedregel momspligtig, og der er ikke nogen særlig undtagelse for varer importeret hertil landet af Kommissionen eller EU-agenturer mv. Ligeledes skal danske virksomheder som hovedregel opkræve og betale moms af leveringer af varer og ydelser til ikke afgiftspligtige personer, herunder offentlige myndigheder og institutioner mv., og der findes således ikke en særlig undtagelse for leveringer til Kommissionen eller EU-agenturer mv.

Ovennævnte regler er i overensstemmelse med gældende regler i momsdirektivet.

#### **7. Konsekvenser**

Forslaget vil kræve ændring af momsloven.

Kommissionen har ikke i forbindelse med forslaget lavet en konsekvensanalyse, og der er således ikke foretaget skøn over eventuelle økonomiske konsekvenser for medlemslandene. Det må dog umiddelbart vurderes, at alt efter forslagets endelige udformning og de eventuelle fremtidige kriser omfattet af forslaget, kan der opstå et mindre tab af momsprovenu. Det er dog ikke muligt at foretage et nærmere skøn over en sådan provenuvirkning, da det ikke er muligt at forudse omfanget af omfattede krisesituationer i fremtiden.

#### **8. Høring**

Forslaget er sendt i kort høring fra den 21. april 2021 til den 29. april 2021 hos organisationer mv. Der er modtaget høringsvar fra FSR – danske revisorer, Skatterevisorforeningen (SRF) og Dansk Industri (DI). FSR og SRF har ingen bemærkninger. DI be-

mærker, at EU-Kommissionen bl.a. begrundet forslaget med, at det vil lette de administrative byrder, der er forbundne med moms. DI er enig med Kommissionen i, at de administrative byrder, der er forbundet med moms, helt generelt er blevet disproportional. Imidlertid er det uheldigt, hvis løsningen herpå er, at eksempelvis europæiske agenter helt fritages for moms i stedet for, at der findes så enkle løsninger på momsområdet for alle, som muligt, således at de administrative opgaver forbundet med moms ikke udgør et problem.

Herudover anfører DI, at det er vigtigt, at EU-leverandører ikke mister deres momsfradrag i forbindelse med de omhandlede indkøb. Dette bør fremgå klart.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der blev i forbindelse med Kommissionens præsentation af forslaget, rejst flere spørgsmål og givet udtryk for bekymringer fra flere medlemslande.

De fleste medlemslande anførte, at det ikke vil være muligt for dem at gennemføre forslaget i national ret senest den 30. april 2021 – flere anførte, at de behøvede længere tid. Desuden gav flere medlemslande udtryk for, at den foreslåede tilbagevirkende kraft er problematisk både af principielle og teknisk/praktiske grunde. Rådets Juridiske Tjeneste oplyste i forbindelse med Kommissionens præsentation af forslaget, at tilbagevirkende kraft kan være en mulighed, men at det skal være godt begrundet, og at alle konsekvenser skal være belyst, herunder fx virksomhedernes forhold, forventninger og de praktiske konsekvenser.

Mere konkret i forhold til forslaget gav flere medlemslande blandt andet udtryk for ønske om præcisering af forslagets omfang og af det EU-mandat, der skal være givet for at importen og leveringerne kan omfattes af momsfrigørelsen.

Endelig rejste nogle medlemslande spørgsmål til det foreslåede elektroniske certifikat, herunder blev der givet udtryk for en vis bekymring for de nationale it-omkostninger, som den del af forslaget vil medføre.

### **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen deler mange af de betænkeligheder m.v., som andre medlemslande har givet udtryk for, jf. punkt 9. Regeringen finder, at det bør præciseres, at momsfrigørelsen kun skal kunne anvendes ved særligt omfattende krisesituationer, herunder Covid-19, hvor det skønnes, at det eller de berørte medlemslande ikke vil kunne håndtere situationen nationalt. Desuden bør det præciseres nærmere, hvordan et gyldigt EU-mandat bliver givet. Derudover finder regeringen det vigtigt, at Kommissionen foretager et kvalificeret skøn over, hvilke konsekvenser, herunder økonomiske, forslaget ventes at have.

Den foreslåede momsfrigørelse kræver ændring i momsloven, og regeringen finder det væsentligt, at der fastsættes en implementeringsfrist, der giver Folketinget tid til en ordentlig behandling af et lovforslag. Endvidere finder regeringen ikke, at tilbagevirkende kraft må få nævneværdige negative administrative konsekvenser for virksomhederne.

Det nuværende papirbaserede certifikat, der anvendes i forbindelse med de øvrige momsfratagelser til internationale organisationer mv., kan også anvendes i forbindelse med den nu foreslåede momsfratagelse af leveringerne til Kommissionen og EU-agenturer mv. Regeringen anerkender, at certifikatet på sigt bør gøres elektronisk, men finder, at der bør gives tilstrækkelig tid til, at det kan ske på den mest hensigtsmæssige måde med så få omkostninger til it-udvikling i medlemslandene som muligt. Hvis ikke det i forbindelse med vurderingen af nærværende forslag om momsfratagelse kan godtgøres, at nationale it-omkostninger ved udarbejdelse af certifikatet er proportionale med merværdien af, at certifikatet bliver elektronisk, finder regeringen, at en udsættelse af denne del af Kommissionens forslag bør overvejes.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.