



8. juni 2021

---

## Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 18. juni 2021

- 1) Forordning for kryptoaktiver og pilotregime for markeder baseret på en distribueret hovedbog  
*KOM(2020) 593, KOM(2020) 594, KOM(2020) 596*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 2) Forordning om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor  
*KOM (2020) 595*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 3) Enslydende regler for anvendelse af reducerede momssatser i EU  
*KOM(2018) 20* 2  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 4) Momsfritagelser af varer med almen interesse  
*KOM (2021) 181* 10  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 5) Fremskridtsrapport om styrkelse af bankunionen  
*KOM-dokument foreligger ikke*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 6) Økonomisk genopretning i EU: Implementering af genopretningsfaciliteten (RRF)  
*KOM (2020) 408*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 7) Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten  
*KOM (2021) 530*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 8) Kommissionens pakke vedr. det europæiske semester mv.  
*KOM(2021)500-527, KOM(2021)529*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 9) Aldringsrapporten for 2021  
*KOM-dokument foreligger ikke*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 10) Forberedelse af G20-finansministtermøde, 7.-10. juli 2021  
*KOM-dokument foreligger ikke*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet

### Dagsordenspunkt 3:      **Enslydende regler for anvendelse af reducerede momssatser i EU**

KOM(2018)20

#### **1. Resume**

*Kommissionen fremsatte 18. januar 2018 et forslag, der skal sikre, at EU-landene har ens muligheder for at anvende reducerede momssatser, superreducerede momssatser og nulsatser, og at mulighederne gøres mere fleksible.*

*Forslaget indebærer konkret, at EU-landene – ud over den eksisterende forpligtelse til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. og en mulighed for at anvende to reducerede momssatser på minimum 5 pct. – kan indføre én superreduceret momssats på 0-5 pct. og yderligere én nulsats. Den superreducerede sats og nulsatsen kan ligesom de reducerede satser alene anvendes på udvalgte varer og ydelser.*

*Forslaget skal ses i lyset af, at Kommissionen ikke længere ser behov for øget harmonisering af EU-landenes momssatser. Det skyldes den udvidede anvendelse af forbrugslandsmoms, som bl.a. følger af Rådets beslutning af 5. december 2017 om nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU. Forbrugslandsmomsen indebærer, at der betales moms i det EU-land, hvor køber befinder sig, og efter dette lands regler og satser. De nye regler for elektronisk salg, som træder i kraft 1. juli 2021, udvider forbrugslandsprincippet og indebærer, at reglerne for elektronisk handel i højere grad sidestilles med handel i en fysisk butik, hvor der altid betales moms efter den sats og de regler, som gælder i det EU-land, hvor butikken er beliggende. Reglerne indebærer bl.a., at fx en tysk virksomhed, som sælger varer og ydelser online til en dansk forbruger, skal betale dansk moms af salget, hvis virksomhedens samlede salg af varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet overstiger 10.000 euro årligt.*

*Siden forslaget blev fremsat 18. januar 2018 har det alene været behandlet på teknisk niveau, hvor der fortsat er udestående. ECOFIN ventes 18. juni 2021 at have en politisk drøftelse af forslaget pba. formandskabets seneste kompromis.*

*Regeringen finder, at et neutralt moms-system med én momssats bedst sikrer lige konkurrence og indebærer færrest hhv. administrative omkostninger for myndighederne og erhvervsøkonomiske byrder. Regeringen er derfor generelt kritisk over for anvendelsen af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser. Regeringen kan dog – givet den udvidede brug af forbrugslandsmoms – støtte et forslag på linje med det aktuelle kompromis.*

#### **2. Baggrund**

Oprindeligt indebar EU's fælles momsregler ikke nogen nedre grænse for momssatsen. Med etableringen af det indre marked var det i udgangspunktet muligt for virksomheder at etablere sig i et EU-land med lempelige momsregler og -satser mhp. at udbyde konkurrencedygtige priser ifm. salg af varer og ydelser til købere i andre EU-lande end hjemlandet. Derfor nødvendiggjorde etableringen af det indre marked en overgangsordning for momsreglerne i EU.

Overgangsordningen fastholdt, at momsen i udgangspunktet skulle betales efter oprindelsesprincippet, dvs. i det EU-land, hvor den sælgende virksomhed er etableret, og efter dette lands regler og satser. Overgangsordningen indebar som noget nyt begrænsninger i EU-landenes muligheder for at anvende differentierede momssatser, ligesom ordningen indebar generelle bestræbelser på at harmonisere momsregler og -satser på tværs af EU-landene.

Bestræbelserne på harmonisering af momsområdet har dog i praksis givet anledning til udfordringer. Derfor besluttede Rådet i 2012 at forlade oprindelsesprincippet og i stedet arbejde for et momssystem, hvor momsen betales efter forbrugslandsprincippet, dvs. i det EU-land, hvor forbrugeren befinder sig, og efter dette lands regler og satser.

Forbrugslandsprincippet indebærer dermed, at to virksomheder etableret i to forskellige EU-lande (med forskellige momsregler) ved grænseoverskridende salg skal efterleve de regler samt opkræve og afregne moms efter den sats, som gælder i forbrugslandet.

Rådet vedtog 5. december 2017 pba. forslag fra Kommissionen nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU. Reglerne indebærer, at elektronisk handel i højere grad sidestilles med handel i en fysisk butik, hvor der altid betales moms efter den sats og de regler, som gælder i det EU-land, hvor butikken er beliggende. Reglerne udvider således forbrugslandsprincippet og træder i kraft 1. juli 2021.

Med forslaget ændres bla. den såkaldte *fjernsalgsgrænse* for salg af varer til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet. I dag skal en EU-virksomhed, der sælger *varer* til en forbruger i et andet EU-land (fx Danmark), pålægges moms i forbrugslandet (fx 25 pct. dansk moms i Danmark), når virksomhedens salg til forbrugslandet ligger over *forbrugslandets fjernsalgsgrænse* (fx 280.000 kr. i Danmark). Fjernsalgsgrænserne fastsættes i dag nationalt, men skal ligge mellem 35.000 og 100.000 euro.

Med vedtagelsen af Kommissionens forslag om nye fælles momsregler ifm. elektronisk varesalg til forbrugere i EU erstattes den nationale fjernsalgsgrænse med en *fælles EU-fjernsalgsgrænse* på 10.000 euro for salg til andre EU-lande end hjemlandet. Således vil en EU-virksomhed, der sælger varer til en forbruger i et andet EU-land (fx Danmark), betale moms i forbrugslandet (fx 25 pct. dansk moms i Danmark), når virksomhedens samlede salg af varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet overstiger 10.000 euro årligt.

Med forslaget ændres også regler ifm. salg af *ydelser*, således at de også vil være omfattet af den nye fælles EU-fjernsalgsgrænse. I dag skal en EU-virksomhed, der sælger ydelser til en forbruger i et andet EU-land, pålægges moms i enten forbrugslandet eller oprindelseslandet alt afhængig af, hvilke konkrete ydelser, der er tale om. I dag pålægges salg af elektroniske ydelser, teleydelser samt restaurant- og cateringydelser moms i forbrugslandet, mens øvrige ydelser i udgangspunktet pålægges moms i oprindelseslandet.

De nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU indebærer således, at en virksomhed, som har grænseoverskridende salg af varer *og/eller* ydelser til *forbrugere* i andre EU-lande end hjemlandet, i højere grad skal pålægge salget moms efter regler og satser i det land, hvor den enkelte forbruger befinder sig.

Konkret betyder det, at en EU-virksomhed, der sælger varer og/eller ydelser til en forbruger i et andet EU-land (fx Danmark), pålægges moms i forbrugslandet (fx 25 pct. dansk moms i Danmark), hvis det samlede salg af varer og/eller ydelser til forbrugere i andre EU-lande end hjemlandet overstiger 10.000 euro årligt.

Kommissionen har desuden i en handlingsplan af 2016 foreslået at indføre et såkaldt *endeligt momssystem* baseret på forbrugslandsprincippet. Forslaget indebærer, at en virksomhed i ét EU-land, der sælger varer eller ydelser til en *virksomhed* i et andet EU-land, skal opkræve moms efter de momsregler og -satser, som gælder i det EU-land, hvor køber befinder sig. Forslaget om det endelige momssystem er ikke vedtaget i Rådet.

Kommissionen vurderer, at udvidelsen af forbrugslandsprincippet mindsker behovet for harmonisering af momssatserne i EU. På den baggrund har Kommissionen 18. januar 2018 fremsat forslag om fælles EU-regler til anvendelse af reducerede momssatser, superreducerede momssatser og nulsatser. Forslaget skal sikre, at EU-landenes muligheder for at anvende reducerede satser ligestilles og gøres mere fleksible.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse i Rådet.

### 3. Formål og indhold

I det nuværende momssystem er EU-landene i udgangspunktet forpligtede til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. Momsdirektivet giver i sin aktuelle form mulighed for, at EU-landene *kan* anvende op til to reducerede satser på minimum 5 pct.

Anvendelsen af reducerede satser er begrænset til udvalgte varer og ydelser, som fremgår af en såkaldt *positiv* liste, der optegner de varer og ydelser, hvor det er tilladt at anvende reducerede satser. Af den positive liste fremgår bl.a. levnedsmidler, vandforsyning og farmaceutiske produkter.

I tillæg til de reducerede satser har en række EU-lande fået særlig bemyndigelse til – ud over de fælles regler, som giver mulighed for op til 2 reducerede satser – at have landespecifikke undtagelser. De landespecifikke undtagelser indebærer, at nogle lande kan anvende mere end to reducerede satser (minimum 5 pct.) og/eller superreducerede momssatser på 0-5 pct. eller nulsatser og derved således afvige fra de regler, der gælder generelt.

I Danmark anvendes ud over en normalsats for moms på 25 pct. bl.a. en nulsats på aviser.

Kommissionens forslag

Kommissionens forslag af 18. januar 2018 søger at indføre enslydende regler for anvendelse af reducerede momssatser i EU.

*Momssatser*

Kommissionens forslag fastholder, at EU-landene er forpligtede til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. samt har mulighed for at anvende op til to reducerede momssatser på minimum 5 pct. Samtidig foreslår Kommissionen ens regler blandt EU-landene mht. muligheden for yderligere afvigelser. Konkret indebærer forslaget, at EU-landene i tillæg til normalsatsen og de reducerede satser *kan* indføre én superreduceret momssats på 0-5 pct. og yderligere én nulsats, *jf. tabel 1*.

*Anvendelsesområde*

Kommissionen lægger i sit forslag op til, at den *positive liste*, der i dag optegner de varer og ydelser, hvor det er tilladt at anvende reducerede satser, erstattes af en såkaldt *negativ* liste, der optegner de varer og ydelser, hvor det *ikke* er tilladt at anvende reducerede satser, superreducerede satser eller nul-satser, og som derfor skal pålægges normalsatsen på minimum 15 pct. Af den negative liste fremgår bl.a. alkohol, tobak og biler.

*Sikkerhedsmekanisme mod konkurrenceforvridninger*

For at sikre, at anvendelsen af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser for moms ikke skaber utilsigtede konkurrenceforvridninger, foreslår Kommissionen desuden som noget nyt at indføre en budgetklausul. Den indebærer, at den gennemsnitlige vægtede momssats skal være mindst 12 pct. i hvert EU-land.

*Løbende evaluering*

Kommissionen forpligter sig med sit forslag til hvert femte år at forelægge Rådet en gennemgang af den negative liste over varer og ydelser, som ikke er omfattet af muligheden for reducerede momssatser, og som derfor skal pålægges normalsatsen på minimum 15 pct. Revision af den negative liste skal ske ved et ændringsdirektiv.

Formandskabets kompromisforslag

Det portugisiske formandskab har senest 12. maj 2021 fremsendt et kompromisforslag om enslydende regler for anvendelsen af reducerede momssatser i EU.

*Momssatser*

Formandskabets kompromis fastholder Kommissionens forslag om, at EU-landene er forpligtede til at anvende en normalsats for moms på minimum 15 pct. samt har mulighed for at anvende to reducerede momssatser på minimum 5 pct., én superreduceret sats på 0-5 pct. og yderligere én nulsats.

*Anvendelsesområde*

Formandskabets kompromis afviger fra Kommissionens forslag om at erstatte den gældende positive liste med en negativ liste. Formandskabet foreslår i stedet at fastholde det i dag gældende princip om en positiv liste.

Kompromisforslaget lægger op til en positiv liste, som er bredere end den, der gælder i dag. Konkret udformes den positive liste, så varer og ydelser kan være omfattet af muligheden for *reducerede momssatser*, hvis de fremmer klimamål eller social- og sundhedspolitiske mål. Ligeledes kan varer og ydelser være omfattet af muligheden for anvendelse af reducerede momssatser, hvis dette kan begrundes med geografiske og territoriale hensyn, eller hvis det tjener mål af almen interesse og kommer den almindelige forbruger til gode. Af den positive liste, formandskabet lægger op til, fremgår dog også en række andre varer og ydelser, der ikke synes at falde under disse kriterier. Det drejer sig om bl.a. import af kunst samt levering af heste og ydelser ifm. hold af heste samt også visse varer, der belaster miljø og klima, herunder pesticider, gødning og brænde.

Formandskabets kompromis lægger op til en såkaldt solnedgangsklausul, der indebærer, at muligheden for at anvende reducerede momssatser på visse varer og ydelser skal udfases senest 1. januar 2035. Det gælder bl.a. varer, der belaster klima og miljø, herunder pesticider, gødning og brænde.

Formandskabets kompromis lægger desuden op til, at *superreducerede satser og nulsatser* alene kan anvendes på en række udvalgte varer på positivlisten. Det drejer sig om bl.a. levnedsmidler, vandforsyning, farmaceutiske produkter, aviser og magasiner samt installation af solpaneler i private hjem.

For at sikre overblik over reglernes anvendelse, anfører kompromisforslaget, at EU-landene senest 1. januar 2023 skal indberette de varer og ydelser, hvorpå de nationalt vælger at anvende reducerede satser, superreducerede satser og nulsats.

#### *Sikkerhedsmekanisme mod konkurrenceforvridninger*

Formandskabets kompromis forlader Kommissionens forslag om at indføre en *budgetklausul* for at begrænse graden af konkurrenceforvridning. I stedet foreslår formandskabet at begrænse graden af konkurrenceforvridning ved, at *kun udvalgte varer* på positivlisten må pålægges superreducerede satser og nulsatser, *jf. ovenfor*.

#### *Løbende evaluering*

Formandskabets kompromis fastholder, at Kommissionen forpligtes til hvert femte år at forelægge Rådet en rapport med en gennemgang af den positive liste over varer og ydelser, som er omfattet af muligheden for reducerede momssatser. Revision af den positive liste skal ske ved et ændringsdirektiv.

**Tabel 1**

**Regler for momssatser – gældende, iht. Kommissionens forslag og iht. formandskabets kompromis**

	Gældende regler	Kommissionens forslag	Formandskabets kompromis
<b>Satser</b>			
Normalsats, min. 15 pct.	x	x	x
Første reducerede sats, min 5 pct.	x	x	x
Anden reducerede sats, min. 5 pct.	x	x	x

Superreduceret sats, 0-5 pct.		x	x
Nulsats, 0 pct.		x	x
<b>Anvendelsesområde</b>			
Reducerede satser	varer og ydelser på den <i>positive</i> liste	varer og ydelser <i>ikke</i> på den <i>negative</i> liste	varer og ydelser på den <i>positive</i> liste
Superreducerede / nulsatser	nationale <i>undtagelser</i> *	varer og ydelser <i>ikke</i> på den <i>negative</i> liste	<i>udvalgte varer og ydelser</i> på den <i>positive</i> liste
<b>Sikkerhedsmekanisme</b>		budgetklausul	<i>udvalgte varer</i> på den <i>positive</i> liste

Anm.: \*Der findes i det gældende momsdirektiv mere end 250 landespecifikke undtagelser fra de generelle regler.

Kilde: Kommissionen

#### 4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget kræver høring af Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113. Europa-Parlamentet har godkendt Kommissionens forslag, men har en række ønsker til ændringer.

#### 5. Nærhedsprincippet

Regulering af EU-landenes muligheder for at anvende reducerede momssatser, superreducerede satser og nulsatser kræver fælles EU-lovgivning. Regeringen vurderer derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

#### 6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

I Danmark anvendes i udgangspunktet enhedsmoms, således at der ifm. levering af alle varer og ydelser omfattet af momspligten anvendes en momssats på 25 pct. Derudover anvender Danmark bl.a. nulsats på trykte og elektroniske aviser.

Den danske enhedsmoms fremmer det grundlæggende hensyn, at momsen er neutral ift. virksomhedernes konkurrencesituation og ift. forbrugerens dispositioner. Brugen af reducerede momssatser er i princippet et brud med neutraliteten i moms-systemet.

Anvendelse af reducerede satser, en superreduceret sats eller udvidet omfang af varer omfattet af nulsatsen vil det kræve en ændring af momsloven.

For en uddybende beskrivelse af dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser henvises til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 11. april 2018.

#### 7. Økonomiske konsekvenser

*Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)*

EU-lande, der vælger at gøre brug af øgede muligheder for reducerede momssatser m.v. vil opleve negative statsfinansielle konsekvenser. Hvis Danmark ikke vælger at gøre brug af muligheden for at anvende reducerede momssatser, vurderes forslaget alene at påvirke de offentlige finanser i det omfang anvendelsen af reducerede

momssatser i andre EU-lande fører til ændringer i grænsehandlen. Et konkret skøn herfor vil afhænge af eventuelle fremtidige ændringer i momssatserne i andre EU-lande.

Desuden vurderes forslaget at medføre øgede administrative omkostninger i de EU-lande, der vælger at gøre brug af mulighederne for at anvende flere og/eller forskellige satser ift. i dag, idet myndighederne i EU-landene er forpligtede til at ajourføre et register over de anvendte satser (reducerede, superreducerede og nulsatser). Hertil kan forslaget medføre øgede administrative omkostninger for myndighederne i Danmark, fordi danske virksomheder kan få større behov for Skatteforvaltningens rådgivning, i det omfang de lande, virksomhederne opererer i, vil anvende flere forskellige satser end i dag.

#### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Hvis Danmark ikke vælger at gøre brug af muligheden for at anvende reducerede momssatser, vurderes forslaget i sig selv ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

#### *Erbvervsøkonomiske konsekvenser*

Forslaget ventes at kunne medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for de erhverv, som er påvirket af grænsehandel, fordi grænsehandel med varer pålagt reducerede satser, superreducerede satser eller nulsatser virker konkurrenceforvridende. Det ventes desuden, at forslaget kan medføre øgede administrative byrder for erhvervslivet, i det omfang andre EU-lande vælger at gøre brug af mulighederne for at anvende flere forskellige satser end i dag. I så fald vil danske virksomheder skulle tage højde herfor ved salg til andre EU-lande.

### **8. Høring**

For høringssvar henvises til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat af 11. april 2018.

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

Der har traditionelt været uenighed blandt EU-landene om udformning af fællesregler for momssatser. Der er således fortsat en række substantielle udeståender i forhandlingerne.

Nogle lande trækker i retning af færre muligheder for anvendelse af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser samt hurtig udfasning af muligheder for at anvendes reducerede satser på visse varer og ydelser, mens andre lande argumenterer for behovet for øget national fleksibilitet, herunder særligt ift. nationale særinteresser.

Samtidig ønsker nogle lande at genindføre Kommissionens forslag om, at en mere fleksibel anvendelse af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser skal ledsages af en sikkerhedsmekanisme, om end denne kan udformes mere hensigtsmæssigt, end Kommissionen oprindeligt har foreslået. Andre lande er skeptiske over for en sikkerhedsmekanisme, som kan begrænse den nationale fleksibilitet.



Derudover er der også uenighed om brugen af solnedgangsklausuler for udfasning af reducerede satser på varer, der belaster klima og miljø. Nogle lande er skeptiske over for anvendelsen af reducerede satser på disse varer, mens andre lande fremhæver, at varerne fortsat vigtige for deres økonomi, og at muligheden for at anvende reducerede momssatser på disse varer derfor ikke skal udfases.

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

Regeringen finder, at et neutralt momssystem med én momssats bedst sikrer lige konkurrence samt indebærer færrest administrative og erhvervsøkonomiske byrder. Regeringen står derfor fast på, at Danmark, som forslaget også giver mulighed for, fastholder den nuværende danske enhedsmoms.

For at begrænse brugen af reducerede satser, superreducerede satser og nulsatser mest muligt, har regeringen arbejdet aktivt for at fastholde princippet om en positiv liste, der optegner varer og ydelser, hvor det er tilladt at anvende reducerede satser frem for Kommissionens forslag om en negativ liste, der optegner de varer og ydelser, hvor det *ikke* er tilladt at anvende reducerede satser, og som derfor skal pålægges normalsatsen på minimum 15 pct.

Regeringen vurderer ikke, at reducerede momssatser er et effektivt værktøj til at regulere forbrug og adfærd, idet forbrugeren sjældent får fuld gavn af reducerede momssatser, som medfører samfundsøkonomiske tab. Regeringen vurderer, at reducerede momssatser til fremme af andre politiske mål ikke er et effektivt instrument og indebærer væsentlige administrative omkostninger, og at klimapolitiske, sundhedspolitiske og socialpolitiske mål bedst fremmes gennem andre initiativer.

Regeringen arbejder for at begrænse muligheden for anvendelse af reducerede satser på varer og ydelser, som hæmmer EU's klimamål eller er til skade for miljøet, eller alternativt for hurtig udfasning af denne mulighed.

Regeringen støtter Kommissionens forslag om at indføre en budgetklausul, som begrænser konkurrenceforvridninger som følge af forslaget, om end denne kan defineres på anden vis end ud fra den vægtede gennemsnitlige momssats. Regeringen støtter ligeledes, at muligheden for at anvende superreducerede satser og nulsatser begrænses mest muligt og alene omfatter udvalgte varer på den positive liste.

Regeringen støtter generelt et momssystem, der baseres på forbrugslandsprincippet, da forbrugslandsbeskatning medfører, at virksomheder kan konkurrere på mere lige vilkår og derfor skaber mindre behov for harmonisering af momsregler. Regeringen kan på baggrund af den øgede anvendelse af forbrugslandsmoms som følge af nye fælles momsregler ifm. elektronisk salg til forbrugere i EU acceptere formandskabets kompromis, men bemærker, at reducerede momssatser uanset øget forbrugslandsbeskatning kan skabe forvridninger i den fysiske grænsehandel.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## Dagsordenspunkt 4: Momsfritagelser af varer med almen interesse

KOM(2021)181

### 1. Resume

*Kommissionen har 12. april 2021 fremsat et forslag om, at Kommissionen og andre EU-agenturer i særlige krisesituationer skal have mulighed for momsfri import fra lande uden for EU og leveringer fra EU-virksomheder af visse varer og ydelser, som er i offentlighedens interesse, og som hovedsageligt doneres til EU-landene som led i en koordineret EU-indsats. Kommissionens forslag indebærer, at muligheden for momsfri import og leveringer er tidsbegrænset, men i den enkelte krisesituation kræver et EU-mandat. Kommissionen begrundet forslaget med, at COVID-19-krisen har understreget behovet for, at man i krisesituationer hurtigt og effektivt kan aktivere særlige muligheder for momsfri import og leveringer mhp. at afbøde negative effekter af sådanne kriser.*

*Kommissionen foreslår desuden, at muligheden for momsfri import og leveringer ledsages af et elektronisk certifikat, som skal erstatte det papircertifikat, der anvendes i dag. Kommissionen og EU-agenturer skal ifm. momsfri import og leveringer således sørge for, at certifikatet attesteres og overleveres til den virksomhed, som leverer varerne. Det elektroniske certifikat skal iflg. Kommissionen sikre, at ordningen om momsfri import og leveringer er fremtidssikret.*

*Kommissionen foreslår, at muligheden for momsfri import og leveringer af varer og ydelser skal gælde med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2021.*

*Regeringen er generelt enig i, at exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, herunder COVID-19-krisen, kræver, at man hurtigt og effektivt kan aktivere en ekstraordinær indsats. I sådanne exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, som det ikke er muligt for de enkelte EU-lande at håndtere nationalt, kan håndteringen med fordel koordineres mellem EU-landene. Regeringen vurderer dog, at Kommissionens forslag umiddelbart har et bredere anvendelsesområde end sådanne exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter. Regeringen arbejder derfor sammen med en række andre lande for en klar og mere snæver definition af typen og omfanget af kriser, som er omfattet af forslaget.*

*Det portugisiske formandskab lægger op til, at ECOFIN 18. juni 2021 mhp. hurtig vedtagelse skal drøfte muligheden for i første omgang at arbejde videre med en smal variant af forslaget, som afgrænser muligheden for momsfri import og leveringer til COVID-19-krisen. Målet er dog fortsat på sigt at udvide muligheden for momsfri import og leveringer til også at omfatte andre, fremtidige kriser.*

### 2. Baggrund

Til håndtering af COVID-19 har man i EU indført *midlertidige* tiltag, som sikrer, at EU-landene har mulighed for at momsfritage levering af visse varer fra virksomheder i EU og anvende reducerede momssatser, herunder også nulsatser, samt momsfritage import af visse varer fra lande uden for EU. Varer omfattet af muligheden for momsfri levering og anvendelse af reducerede momssatser og nulsatser er fx masker, testudstyr og respiratorer. Med virkning fra 1. januar 2021 er vacciner og medicinsk udstyr til bekæmpelse af COVID-19 også omfattet af muligheden for

lempeligere momsregler. De midlertidige tiltag er indført mhp. at sikre, at EU-landene hurtigt og omkostningseffektivt kan håndtere COVID-19 og gælder frem til 31. december 2022.

Kommissionen og andre EU-agenturer har ifm. krisesituationer ikke tilsvarende muligheder for at foretage momsfri indkøb af varer, som doneres til brug for bekæmpelse mv. af COVID-19 i EU-landene. Kommissionen og andre EU-agenturer udgør offentlige myndigheder, hvorfor de i medfør af momsdirektivet anses som endelige forbrugere, når de indkøber varer og ydelser. Kommissionen og andre EU-agenturer har derfor efter gældende regler *ikke* fradragsret for købsmoms ifm. levering af varer og ydelser og er således omfattet af den momspligt, som gælder generelt. Købsmomsen bliver således en direkte omkostning, som fordyrer indkøbene. Momspligten betyder således i sidste ende, at Kommissionen og andre EU-agenturer inden for samme budgetramme kan indkøbe færre og/eller billigere varer, end det ville være tilfældet, hvis der havde været mulighed for at fradrage købsmomsen.

Kommissionen har derfor 12. april 2021 fremsat forslag, som indfører en *generel og tidsubegrænset* mulighed for, at Kommissionen og andre EU-agenturer skal have mulighed for momsfri leveringer fra virksomheder i EU og import fra lande uden for EU ifm. indkøb af visse varer og ydelser i særlige krisesituationer.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse i Rådet.

### 3. Formål og indhold

Kommissionen vurderer, at de lempelige momsregler har haft en positiv, om end begrænset betydning for EU-landenes håndtering af COVID-19. Det skyldes dels, at ikke alle EU-lande har gjort brug af mulighederne for momsfritagelse og anvendelse af reducerede momssatser og dels, at tiltagene er midlertidige og efter planen udfases med udgangen af 2022.

I det lys vurderer Kommissionen, at COVID-19 har understreget behovet for, at man i krisesituationer hurtigt og omkostningseffektivt kan aktivere særlige muligheder for momsfritagelser mhp. at afbøde negative effekter af sådanne kriser.

Kommissionen har derfor 12. april 2021 fremsat forslag om en *generel og tidsubegrænset* mulighed for, at Kommissionen og andre EU-agenturer i særlige krisesituationer (fx naturkatastrofer, humanitære kriser og ekstraordinære situationer af tilsvarende omfang) får mulighed for momsfri levering af varer og ydelser fra virksomheder i EU samt momsfri import af varer fra lande uden for EU, når leverancerne efterfølgende hovedsageligt doneres til brug i kriseramte EU-lande. Kommissionen forslår, at muligheden for momsfri import og leveringer i udgangspunktet alene gælder, når Kommissionen og andre EU-agenturer på baggrund af et EU-mandat foretager indkøb med henblik på efterfølgende donation til brug i kriseramte EU-lande.

Kommissionen foreslår konkret, at varer og ydelser, som er i offentlighedens interesse, og som hovedsageligt doneres til EU-landene som led i en koordineret EU-indsats ifm. krisesituationer, skal omfattes af muligheden for momsfri import og leveringer. Varer og ydelser omfattet er bl.a.

- laboratorieudstyr, testudstyr, beskyttelsesudstyr og telte
- fødevarer, tøj, sandsække og redningsudstyr
- udvikling og produktion af nødvendige produkter
- forskning
- udveksling af ydelser fra lægevidenskabelige eksperter
- administration af lagre, faciliteter for patienter, karantænefaciliteter og desinfektion af områder og bygninger.

Kommissionen foreslår ligeledes, at muligheden for momsfri import og leveringer ledsages af et elektronisk certifikat, som erstatter det papircertifikat, som anvendes ifm. de momsfrigtagelser, som gælder i EU i dag. Kommissionen og andre EU-agenturer skal ifm. momsfri import og leveringer således sørge for, at certifikatet attesteres og overleveres til den virksomhed, som leverer varerne. Virksomheden har pligt til herefter at opbevare certifikatet. Det elektroniske certifikat skal sikre, at ordningen om momsfri import og leveringer er fremtidssikret.

Kommissionen foreslår, at forslaget skal gælde med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2021.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Forslaget kræver høring af Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

#### **5. Nærhedsprincippet**

En ændring af mulighederne for momsfri import og leveringer for Kommissionen og andre EU-agenturer kræver fælles EU-lovgivning.

Regeringen vurderer derfor, at nærhedsprincippet er overholdt.

#### **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

Danske virksomheder skal som udgangspunkt opkræve og afregne moms, når de leverer varer og ydelser til offentlige myndigheder, herunder Kommissionen og andre EU-agenturer.

Kommissionens forslag kræver således ændring af den danske momslov.

#### **7. Økonomiske konsekvenser**

*Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)*

Forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser i form af dels et mindre momsprovenu og dels et heraf afledt højere dansk BNI-bidrag til EU-budgettet.

Forslaget kan indebære et mindre dansk momsprovenu fra de varer og ydelser, som danske virksomheder sælger til Kommissionen og EU's agenturer. Størrelsen af mindre-provenuet vil afhænge af forslagets endelige udformning, herunder dets definition af typen og omfanget af kriser, som er omfattet; hyppigheden af sådanne fremtidige krisesituationer i EU, samt omfanget af varer og ydelser Kommissionen og EU-agenturer vil købe fra danske virksomheder i en krisesituation.

Fsva. EU-budgettet vil forslaget fjerne moms som en omkostningsfaktor for EU-programmer. Med samme budget vil EU således kunne købe flere varer og ydelser. Ved at indføre en ny momsfritagelse kan forslaget som nævnt mindske de momsindtægter, som EU-landene opkræver, og dermed de momsbaserede egne indtægter. Dette vil ikke have negative virkninger for EU's budget, da EU-landenes BNI-bidrag kompenserer for udgifter, der ikke dækkes af de resterende indtægtskilder. Det danske BNI-bidrag bliver til gengæld højere.

#### *Samfundsøkonomiske konsekvenser*

Det vil først være muligt at foretage skøn af forslagens samfundsøkonomiske konsekvenser, når Kommissionen har foretaget en tilstrækkelig konsekvensanalyse.

#### *Erhvervsøkonomiske konsekvenser*

Det vil først være muligt at foretage skøn af forslagens erhvervsøkonomiske konsekvenser, når Kommissionen har foretaget en tilstrækkelig konsekvensanalyse.

### **8. Høring**

For høringssvar henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. maj 2021.

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

Der er generelt blandt EU-landene en forståelse for hensigten med forslaget, men der er forud for ECOFIN 18. juni 2021 fortsat en række udestående og ubesvarede spørgsmål.

En række lande mener, at Kommissionens forslag umiddelbart er mere vidtrækkende end nødvendigt for at håndtere helt særligt krisesituationer, hvor det ikke er muligt for de enkelte EU-lande at håndtere situationen nationalt. Disse lande har derfor udtrykt ønske om en præcisering af definitionen af typen og omfanget af kriser, som er omfattet af mulighed for momsfri import fra lande uden for EU og leveringer fra virksomheder i EU.

Generelt er EU-landene skeptiske overfor Kommissionens forslag om, at momsfritagelsen skal gælde med tilbagevirkende kraft, hvilket både principielt og i praksis skaber nationale udfordringer i EU-landene.

Endelig har nogle EU-lande stillet spørgsmål til det foreslåede elektroniske certifikat, herunder systembehov og udviklingsomkostninger.

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

Regeringen er enig i, at exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, herunder COVID-19-krisen, kræver, at man hurtigt og effektivt kan aktivere en ekstraordinær indsats. I sådanne exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter, som det ikke er muligt for de enkelte EU-lande at håndtere nationalt, kan håndteringen med fordel koordineres mellem EU-landene. Regeringen vurderer dog, at Kommissionens forslag umiddelbart er bredere end exceptionelle krisesituationer af særligt vidtrækkende karakter. Regeringen arbejder derfor for en

klar og mere snæver definition af typen og omfanget af kriser, som er omfattet af forslaget, idet muligheden for momsfri import og leveringer bør begrænses til exceptionelle kriser af særligt vidtrækkende karakter.

Regeringen er umiddelbart skeptisk over for Kommissionens forslag om, at moms-fritagelsen skal gælde med tilbagevirkende kraft og arbejder for, at udformningen af den tilbagevirkende kraft ikke får nævneværdige negative administrative konsekvenser for virksomhederne. Samtidig er det væsentligt for regeringen, at EU-landene tildeles en realistisk frist for gennemførelse af forslaget i national ret.

Regeringen støtter indførelsen af et elektronisk certifikat, men fremhæver behovet for, at EU-landene tildeles tilstrækkelig implementeringstid og at der er et rimeligt forhold mellem certifikatets merværdi og nationale it-omkostninger forbundet med udarbejdelse heraf.

Endelig mener regeringen, at der fortsat udestår væsentlige vurderinger af forslagets konsekvenser, herunder særligt Kommissionens skøn over forslagets økonomiske effekter.

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

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Der henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 7. maj 2021.

