



Bruxelles, den 24.4.2019
COM(2019) 192 final

2019/0096 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem og direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter for så vidt angår forsvarsindsats inden for EU's rammer

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets begrundelse og formål**

Moms (merværdiafgift) er en generel forbrugsskat, der i sidste ende oppebæres af den endelige forbruger, men opkræves af virksomheder, der leverer varer eller ydelser. Momsens omfang, jf. momsdirektivets¹ artikel 2, er meget bredt og dækker enhver levering af varer og ydelser mod vederlag foretaget af en afgiftspligtig person på en medlemsstats område og ved indførsel af varer til Den Europæiske Union (EU). Et af målene med momsdirektivet var at udarbejde en fælles liste over momsfritagelser, således at der kan ske en sammenlignelig opkrævning af EU's egne indtægter i alle medlemsstater². Det er derfor, at momsfritagelse for enhver transaktion kræver en særlig bestemmelse i momsdirektivet.

Momsdirektivet indeholder ikke nogen generel fritagelse for levering af varer eller ydelser til sikkerheds- og forsvarsformål. I princippet vil varer eller ydelser, der leveres til, eller varer indført af væbnede styrker derfor være momspligtige³. Omkostningerne ved moms afspejles i en stigning i de indtægter, som afgiften genererer for statskassen (som offentlige organer er militærstyrkerne ikke i stand til at få dækket en sådan moms), hvilket igen bidrager til det budget, der finansierer aktiviteter som f.eks. det nationale forsvar.

Direktivet giver mulighed for fritagelse for leveringer til de væbnede styrker i enhver stat, der er part i den nordatlantiske traktat, når disse styrker deltager i en fælles forsvarsindsats uden for deres egen stat. Denne fritagelse blev indført for at tage højde for situationer, hvor indtægts- og udgiftsstrømmene blev brudt, fordi moms på sådanne leveringer normalt ville udgøre en indtægt for den stat, hvor de væbnede styrker er udstationeret, snarere end deres egen.

Punktafgiftsdirektivet⁴ indeholder en lignende fritagelse for punktafgifter⁵ på bevægelser af punktafgiftspligtige varer til de væbnede styrker fra alle medlemmer af Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO).

Mens NATO's forsvarsindsats har været omfattet af momsdirektivet siden 1977⁶ og punktafgiftsdirektivet siden 1993, omfatter ingen af undtagelserne varer, der er

¹ Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem ([EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1](#)).

² Jf. betragtning 35 i direktivet.

³ Direktivets artikel 148, litra b), giver mulighed for fritagelse for levering af varer bestemt som brændstof og forsyninger, herunder proviant, til krigsskibe (KN-kode 8906 10 00), når de forlader deres område med en havn eller en ankerplads uden for medlemsstaten som destination. Nr. 11) og 12) i del B i bilag X til direktivet giver mulighed for fritagelse for levering, ombygning, reparation, vedligeholdelse, befragtning og udlejning af luftfartøjer, som benyttes af statsinstitutioner, samt af genstande, der er indbygget i eller anvendes i forbindelse med disse luftfartøjer, og levering, ombygning, reparation, vedligeholdelse, chartring og udlejning af krigsskibe.

⁴ Rådets direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF ([EUT L 9 af 14.1.2009, s. 12](#)).

⁵ Punktafgifter, som er omfattet af EU-retten, anvendes på alkoholholdige drikkevarer, forarbejdet tobak og energiprodukter (motorbrændstof og brændsel til opvarmning, såsom benzin, elektricitet, naturgas, kul og koks). Afgiftsstrukturen og minimumssatserne er harmoniseret på EU-plan.

⁶ Indførelse af en fritagelse som led i diplomatiske og konsulære forbindelser for leverancer til NATO-styrker, der deltager i det fælles forsvar på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastsat af medlemsstaterne, som også kan gennemføres i form af tilbagebetaling af momsen.

knyttet til den fælles forsvarsindsats inden for EU's rammer, fordi der endnu ikke findes nogen fælles EU-forsvarspolitik. Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), der blev oprettet som den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) i 2000⁷, er imidlertid et vigtigt instrument for EU's optræden udadtil og omfatter en gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik⁸.

Lissabontraktaten, som trådte i kraft i december 2009, var en milepæl i udviklingen af FSFP. Traktaten om Den Europæiske Union, som ændret ved Lissabontraktaten, indeholder en bestemmelse om gensidig bistand⁹ og gav medlemsstaterne mulighed for at styrke deres samarbejde på det militære område gennem "permanent struktureret samarbejde" (PESCO)¹⁰. Med Lissabontraktaten oprettedes også Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), som bistår Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik i alle hendes ansvarsområder, herunder FSFP. Den omstændighed, at den højststående repræsentant også er en af Kommissionens næstformænd, gør det lettere at samle alle nødvendige EU-aktiver og anvende en samlet tilgang til krisestyring i EU.

EU's Militærkomité (EUMC), som blev oprettet i 2001¹¹, er Rådets højeste militære organ. Den styrer alle militære aktiviteter inden for EU's rammer og rådgiver om planlægning og gennemførelse af militære missioner og operationer under FSFP og om udvikling af militære kapaciteter.

Den Europæiske Unions Militærstab (EUMS), der også blev oprettet i 2001¹² og arbejder under Den Europæiske Unions Militærstabs (EUMC) militære ledelse, er kilden til EU's militære ekspertise¹³. Den varetager tidlig varsling, situationsvurdering og strategisk planlægning for de missioner og opgaver, der er omhandlet i artikel 42, stk. 1, og 43, stk. 1, i TEU. Den bidrager også til udarbejdelse, vurdering og revision af kapacitetsmålene.

⁷ De betingelser, hvorunder militære enheder kunne anvendes, blev godkendt af Den Vesteuropæiske Union (WEU) i 1992, og "Petersbergopgaverne" blev medtaget i de spørgsmål, der er omhandlet i Amsterdamtraktaten fra 1997. Senere blev WEU's opgaver og institutioner gradvist overført til EU, navnlig med oprettelsen af Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) i 2004 ved Rådets fælles aktion 2004/551/CFSP ([EUT L 245 af 17.7.2004, s. 17](#)). Denne proces blev afsluttet i 2009, hvor en klausul om gensidig bistand mellem EU-medlemsstaterne, som svarer til WEU's klausul om gensidig bistand, trådte i kraft med Lissabontraktaten. WEU blev endelig lukket i 2011.

⁸ Artikel 42, stk. 2, i TEU fastsætter, at "den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik omfatter gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik. Denne vil føre til et fælles forsvar, når Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer afgørelse herom. Det henstiller i så fald til medlemsstaterne, at de vedtager en sådan afgørelse i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser".

I sin tale om Unionens tilstand 2017 henviste Kommissionens formand til, at der er brug for en fuldt udbygget europæisk forsvarsunion inden 2025:

https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_da

⁹ Artikel 42, stk. 7, i TEU.

¹⁰ Artikel 42, stk. 6, og artikel 46 i TEU.

¹¹ Rådets afgørelse 2001/79/FUSP om nedsættelse af Den Europæiske Unions Militærkomité ([EFT L 27 af 30.1.2001, s. 4](#)).

¹² Rådets afgørelse 2001/80/FUSP af 22. januar 2001 om oprettelse af Den Europæiske Unions Militærstab ([EFT L 27 af 30.1.2001, s. 7](#)). I betragtning 6 i Rådets afgørelse (EU) 2017/971 ([EUT L 146 af 9.6.2017, s. 133](#)) hedder det: "Den 8. juni 2017 godkendte Rådet det konsoliderede mandat for EUMS, [som] erstatter EUMS' mandat, der er knyttet som bilag til Rådets afgørelse 2001/80/FUSP om oprettelse af Den Europæiske Unions Militærstab, og som ikke længere er gældende".

¹³ I 2004 nåede EUMC til enighed om et kampgruppekoncept, som er udviklet af EUMS, og et fælles dokument for kampgruppekonceptet blev vedtaget i oktober 2006.

I juni 2016 blev den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik¹⁴ lagt til grund for videreudviklingen af FSFP i retning af tre centrale prioriteter: reaktion på eksterne konflikter og kriser, opbygning af kapacitet hos partnere og beskyttelse af Unionen og dens borgere. I december 2017¹⁵ opfordrede Det Europæiske Råd den højtstående repræsentant, Kommissionen og medlemsstaterne til at fremskynde arbejdet med militær mobilitet, både under PESCO og inden for rammerne af samarbejdet mellem EU og NATO.

Som en opfølgning af den fælles meddelelse fra november 2017 om fremme af militær mobilitet i Den Europæiske Union¹⁶ forelagde Kommissionen og den højtstående repræsentant i marts 2018 en fælles meddelelse om handlingsplanen for militær mobilitet¹⁷. Handlingsplanen anerkender behovet for ligebehandling af forsvarsindsatsen, således at den administrative byrde mindskes, det undgås at påføre den militære mobilitet forsinkelser og omkostninger, og medlemsstaterne tilskyndes til at samarbejde¹⁸. Det kræver, at Kommissionen vurderer, om det er muligt at tilpasse momsbehandlingen af forsvarsindsatsen inden for EU's rammer og i NATO-regi.

Den 19. november 2018 vedtog Rådet konklusioner om sikkerhed og forsvar inden for rammerne af EU's globale strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken¹⁹. Rådet glædede sig over de betydelige fremskridt, der er gjort på sikkerheds- og forsvarsområdet i de seneste to år, og understreger vigtigheden af at fastholde momentum gennem medlemsstaternes og EU-institutionernes fortsatte engagement. Rådet glædede sig især over fremskridtene med gennemførelsen af PESCO og den igangværende gennemførelse af bestræbelserne på at forbedre mobiliteten for militært personel, materiel og udstyr til rutinemæssige aktiviteter og under krise og konflikt, både inden for og uden for EU.

Formålet med dette forslag er i overensstemmelse med handlingsplanen og Rådets konklusioner at tilpasse momsbehandlingen af forsvarsindsatsen inden for rammerne af EU og NATO i det omfang, det er muligt. Forslaget skal anerkende, at der, selv om der findes en fælles forsvarsindsats i henhold til den nordatlantiske traktat, ikke findes nogen fælles EU-forsvarspolitik.

Ordningerne for fritagelse for punktafgifter, som fastsat i punktafgiftsdirektivet, bør ensrettes på samme måde.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Forslaget supplerer handlingsplanen for moms fra 2016²⁰, hvori der redegøres for, hvordan momssystemet kan moderniseres, således at det bliver enklere, mere modstandsdygtigt over for svig og mere erhvervsvenligt.

¹⁴ [Fælles vision, fælles handling: Et stærkere Europa – En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik.](#)

¹⁵ *Fjerde statusrapport om indførelsen af en effektiv og ægte sikkerhedsunion*, meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet ([COM\(2017\) 41 final](#)).

¹⁶ *Fremme af militær mobilitet i Den Europæiske Union*, fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet ([JOIN\(2017\) 41 final](#)).

¹⁷ *Handlingsplanen for militær mobilitet*, fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet ([JOIN\(2018\) 5 final](#)).

¹⁸ Idem, s. 7.

¹⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13978-2018-INIT/da/pdf>

²⁰ *Mod et fælles europæisk momsområde – De svære valg*, meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om en handlingsplan for moms ([COM\(2016\) 148 final](#)).

Overensstemmelse med momsdirektivets kapitel 8 i afsnit IX (fritagelse i forbindelse med visse transaktioner, der sidestilles med udførsel), navnlig artikel 151, stk. 1, litra c) (og d)), i momsdirektivet og fortolkningen deraf ved Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen)²¹ og artikel 12, stk. 1, litra c), i punktafgiftsdirektivet opnås ved at udelukke levering af varer og ydelser til de væbnede styrker i den medlemsstat, hvor disse varer eller ydelser leveres, fra fritagelserne.

Endvidere er begrænsningen af forslaget anvendelsesområde til situationer, hvor indtægts- og udgiftsstrømmene er brudt, i overensstemmelse med artikel 151, stk. 1, litra aa) (og b)), i momsdirektivet. Indenlandske leveringer kan kun fritages, hvis de leveres til EU, organer, der er oprettet af EU, eller internationale organer. I lighed med NATO som et anerkendt internationalt organ og med EDA som et EU-organ, der er omfattet af protokollen vedrørende privilegier og immuniteter (PPI), og i overensstemmelse med de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i PPI, kan operationelle hovedkvarterer og andre enheder, der er oprettet til forsvarsformål inden for rammerne af FSFP, indrømmes en undtagelse i henhold til betingelserne og begrænsningerne i værtsmedlemsstaten, hvis de opfylder kravene i artikel 151, stk. 1, litra aa) (eller b)), i momsdirektivet. Med forslaget indføres der ikke et middel til at omgå disse krav eller afskære værtsmedlemsstaten fra at fastsætte betingelser og begrænsninger²².

Endelig gælder det, at i overensstemmelse med ordlyden af momsdirektivets artikel 151, stk. 1, litra c) (og d)), kan levering til de væbnede styrker og ledsagende civilt personale kun fritages, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelse af en EU-aktivitet under FSFP. Fritagelserne omfatter derfor ikke indsættelse af væbnede styrker udelukkende i sikkerhedsøjemed, til humanitære opgaver og redningsopgaver eller under henvisning til solidaritetsbestemmelsen i artikel 222 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som ikke har nogen forsvarsmæssig betydning. I betragtning af at momsdirektivet ikke giver mulighed for at fritage leveringer til andre offentlige organer end væbnede styrker, er begrænsningen af anvendelsesområdet til en forsvarsindsats og derfor aktiviteter, der generelt udelukkende udføres af væbnede styrker, forenelig med princippet om afgiftsneutralitet, som er indbygget i det fælles momssystem og i artikel 20. EU-lovgivningen vil generelt udelukke en anden momsbehandling for væbnede styrker sammenlignet med andre statslige organer, f.eks. politiet eller nonprofitorganisationer, når de udfører tilsvarende opgaver.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget er i overensstemmelse med EU's globale strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken og gennemførelsesplanen for sikkerhed og forsvar²³, som indeholder forslag til gennemførelse af den globale strategi på sikkerheds- og forsvarsområdet.

Det gennemfører Kommissionens tilsagn i handlingsplanen for militær mobilitet om at vurdere gennemførligheden af at tilpasse behandlingen af den udførte forsvarsindsats i relation til merværdiafgiften inden for EU's rammer og i NATO-regi.

Forslaget er også i overensstemmelse med den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet²⁴, som omfatter lancering af en europæisk forsvarsfond²⁵, og

²¹ [Sag C-225/11 Able UK](#).

²² Medlemsstaterne kan altid kompensere for omkostningerne ved moms uden for momssystemets rammer, forudsat at den anvendte mekanisme er i overensstemmelse med det indre markeds grundlæggende principper og EU-retten.

²³ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

Athenamekanismen²⁶, som (i henhold til artikel 41, stk. 2, i TEU) varetager finansieringen af fælles udgifter til EU's militære missioner og operationer inden for rammerne af FSFP.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Det foreslåede direktiv ændrer momsdirektivet og punktafgiftsdirektivet på grundlag af artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Denne artikel giver Rådet bemyndigelse til ved enstemmig afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg at vedtage bestemmelser om harmonisering af medlemsstaternes regler vedrørende indirekte skatter.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

Den manglende tilpasning af moms- og punktafgiftsbehandlingen af forsvarsindsatsen i EU og i NATO-regi hidrører fra de gældende moms- og punktafgiftsdirektiver. Medlemsstaterne kan ikke løse dette problem alene. Tilpasning kræver et forslag fra Kommissionen om ændring af begge direktiver.

• Proportionalitetsprincippet

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, da det ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde målene i traktaterne i forbindelse med et velfungerende indre marked og den gradvise udformning af en fælles forsvarspolitik under FSFP. De nuværende fritagelser for NATO's forsvarsaktiviteter, som allerede er omfattet af og begrænset i anvendelsesområdet, vil ikke blive udvidet. Med dette forslag vil fritagelsernes omfang for Unionens forsvarsindsats ligne fritagelsernes omfang for NATO's forsvarsindsats. Enhver fritagelse har indvirkning på indtægterne fra afgifter, men en udvidelse af anvendelsesområdet for disse fritagelser for EU's forsvarsindsats vil have en minimal indvirkning på afgiftsgrundlaget.

• Reguleringsmiddel/reguleringsform

Forslaget er et direktiv om ændring af momsdirektivet og punktafgiftsdirektivet.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

• Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning

I øjeblikket findes der ingen lovgivning om moms- eller punktafgiftsbehandling af leveringer til EU's forsvarsindsats. Der foreligger ingen data om de relevante leveringer til NATO's forsvarsindsats.

²⁴ *Europæisk handlingsplan for forsvarsområdet*, meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget ([COM\(2016\) 950 final](#)).

²⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Forsvarsfond ([COM\(2018\) 476 final](#)). Fonden vil yde 4,1 mia. EUR til direkte finansiering af konkurrencedygtige og samarbejdsorienterede forskningsprojekter, navnlig gennem tilskud, og 8,9 mia. EUR til at supplere medlemsstaternes investeringer ved at medfinansiere udgifterne til udvikling af prototyper og de deraf følgende krav til certificering og prøvning.

²⁶ [Rådets afgørelse \(FUSP\) 2015/528](#) om oprettelse af en mekanisme til administration af finansieringen af de fælles udgifter til EU-operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet (Athena) og om ophævelse af afgørelse 2011/871/FUSP ([EUT L 84 af 28.3.2015, s. 39](#)).

- **Høringer af interesserede parter**

Medlemsstaterne blev hørt i Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid²⁷ og bekræftede i det store og hele behovet for at handle på EU-plan ved at indføre en momsfratagelse for leveringer i forbindelse med forsvarsindsatsen i EU-regi svarende til den, der gælder for leveringer knyttet til NATO's forsvarsindsats i henhold til artikel 151, stk. 1, litra c) og d), i momsdirektivet. Det nuværende forslag gennemfører dette mål og opretholder overensstemmelsen mellem moms og punktafgifter.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Den ekspertbistand, der blev indhentet gennem høring af repræsentanter for EU-Udenrigstjenesten, EDA og forsvarsekspert, som støtter medlemmerne af Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid, var tilstrækkelig til det foreliggende forslag.

- **Konsekvensanalyse**

Dette forslag er ikke ledsaget af en konsekvensanalyse, da formålet i sig selv dikterer den politiske løsningsmodel. I betragtning af den foreslåede fritagelses begrænsede anvendelsesområde er der desuden ingen sociale, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser.

I dette afsnit analyseres foranstaltningens indvirkning på momsindtægterne i forhold til et referencescenarie, hvor man ikke foretager sig noget. Da detaljerede data om militæruddgifter enten er fortrolige eller ikke tilgængelige, er analysen baseret på grove skøn.

De FSFP-aktiviteter, der er omfattet af fritagelserne, er som følger:

(1) Militære missioner og operationer

Inden for rammerne af FSFP har EU siden 2003 gennemført militære missioner og operationer i henhold til det (nuværende) retsgrundlag i artikel 42, stk. 4, og 43, stk. 2, i TEU. Der er i øjeblikket seks igangværende militære missioner/operationer i EU's nabolande og Afrika²⁸. FSFP-missioner og -operationer kan kun finde sted uden for Unionen, men fritagelserne vil omfatte aktiviteter inden for Unionen som en del af en sådan (re-)deployering (deployering i operationelle hovedkvarterer, transit, bevægelser, førdeployering, øvelser, møder osv.)

(2) Kampgrupper

Med hensyn til EU-kampgrupper²⁹, der er baseret på artikel 42, stk. 1, i TEU, vil udvidelsen af momsfratagelserne indtil videre ikke have nogen indvirkning på indtægterne fra moms eller punktafgifter, fordi der endnu ikke er udsendt nogen kampgrupper. I tilfælde af (re-)deployering (som ville være uden for Unionen)³⁰ ville undtagelserne omfatte relaterede FSFP-aktiviteter i Unionen.

²⁷ Uformel gruppe af repræsentanter for de nationale skattemyndigheder, der giver Kommissionen et forum for høring af medlemsstaternes momsekspert vedrørende lovgivningsmæssige initiativer.

²⁸ https://ec.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

²⁹ Jf. *EU's kampgruppekoncept*, Rådets dokument 11624/14 (7.7.2014). Der er tale om multinationale militærenheder, der normalt består af 1 500 medarbejdere, som udgør en integreret del af EU's hurtige reaktionskapacitet over for nye kriser og konflikter rundt om i verden.

³⁰ Den 22. juni 2017 blev EU's ledere enige om, at omkostningerne ved indsættelse af kampgrupper skulle afholdes som en fælles omkostning. Formålet er at styrke EU's hurtige reaktionskapacitet.

(3) Gensidig bistand

Det er ikke muligt at forudsige virkningen på indtægterne fra moms og punktafgifter af fritagelser for gensidig bistand i henhold til artikel 42, stk. 7, i TEU i tilfælde af, at en medlemsstat bliver offer for et væbnet angreb på sit område. Efter terrorangrebene i Paris den 13. november 2015 anmodede Frankrig om sådan støtte og bistand fra de øvrige medlemsstater. Sideløbende med bilaterale bidrag besluttede nogle medlemsstater at øge deres deltagelse i den militære FSFP-mission EUTM Mali.

(4) PESCO

Det kan antages, at PESCO³¹, der blev oprettet for nylig i henhold til artikel 46 i TEU, og som 25 medlemsstater deltager i³², vil medføre et tab af indtægter fra moms og punktafgifter. PESCO giver medlemsstater, der er villige og i stand til at samarbejde med hinanden, mulighed for at uddybe deres forsvarssamarbejde, planlægge i fællesskab, udvikle og investere i samarbejdsbaserede kapacitetsprojekter og forbedre deres væbnede styrkers operationelle beredskab og bidrag³³; samt

(5) EDA-aktiviteter

I øjeblikket vil det eneste tab af indtægter i forbindelse med EDA's aktiviteter vedrøre de indtægter, der er omhandlet i artikel 42, stk. 3, og 45 i TEU³⁴, som omfatter regelmæssig uddannelse og operationel træning³⁵. For at kunne blive fritaget skal projekterne omfatte deployering af de væbnede styrker i én medlemsstat til en anden. Denne fritagelse vil ikke være tilgængelig for de væbnede styrker i andre lande, der har undertegnet administrative aftaler med EDA³⁶. Dog kan NATO-medlemmer, der ikke er medlem af EU, anvende de eksisterende fritagelser.

Forsvarsudgiftsdata for EDA's medlemmer offentliggøres på EDA's portal med data om forsvar. Udgifter til outsourcete operationer og vedligeholdelse for alle medlemsstater (undtagen Danmark) beløb sig til 5,3 mia. EUR i 2014 (senest tilgængelige data). Disse data skelner imidlertid ikke mellem:

³¹ Rådets afgørelse (FUSP) 2017/2315 om etablering af et permanent struktureret samarbejde (PESCO) og fastlæggelse af listen over deltagende medlemsstater ([EUT L 331 af 14.12.2017, s. 57](#)).

³² Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

³³ Den første liste over 17 projekter, der skal udvikles under PESCO, som vedtaget ved Rådets afgørelse (FUSP) 2018/340 ([EUT L 65 af 8.3.2018, s. 24](#)), dækker områder såsom Den Europæiske Unions kompetencecenter for uddannelsesmissioner (EU TMCC) og det strategiske kommando- og kontrolsystem (C2) for FUSP-missioner og -operationer. Den anden liste over 17 yderligere projekter, der blev vedtaget ved Rådets afgørelse (FUSP 2018/1797 af 19. november 2018 om ændring og ajourføring af afgørelse (FUSP) 2018/340 ([EUT L 294 af 21.11.2018, s. 18](#)), dækker områder som europæiske angrebshelikoptere TIGER Mark III og europæisk militært netværk til rumovervågningsbevidsthed (EU-SSA-N).

³⁴ Alle EU-medlemsstaterne bortset fra Danmark deltager i øjeblikket i EDA.

³⁵ Specifikke eksempler på EDA's aktiviteter, som kan være omfattet af en udvidelse af fritagelserne, er:

- helikoptertilgængelighed (over 13 000 personer har deltaget i otte live-øvelser, hvor f.eks. Italien var vært for et arrangement med deltagere fra syv forskellige lande i juni 2015)
- træning med fastvingede fly (f.eks. europæisk kursus i luft-til-luft-tankning afholdt af Nederlandene i 2014 og 2015) samt
- bekæmpelse af improviserede eksplosive anordninger (der er allerede afholdt flere træningskurser).

³⁶ EDA har indgået administrative aftaler med Norge (2006), Schweiz (2012), Serbien (2013) og Ukraine (2015) om deltagelse i EDA's projekter og programmer.

- indenlandske leveringer, der ikke er omfattet af fritagelsen
- leveringer i en anden medlemsstat, som normalt vedrører aktiviteter inden for rammerne af FSFP eller NATO.

Det er rimeligt at antage, at det meste af beløbet (mindst 80 %) vedrører førstnævnte, og at kun en lille del (højst 20 %) vedrører sidstnævnte. Desuden ville ca. halvdelen af sidstnævnte normalt være indkvartering for de udsendte væbnede styrker, som normalt ville være momsfrataget i henhold til momsdirektivets artikel 135, stk. 1, litra l).

Det kan derfor antages, at maksimalt 10 % af det samlede beløb (530 mio. EUR) enten kan blive momsfrataget efter de nye regler eller allerede er omfattet af fritagelsen for NATO's aktiviteter. Dette vedrører levering af varer (f.eks. levnedsmidler, brændstof, særlige væsker, udstyr, farmaceutiske produkter, elektricitet, vand, gas) og ydelser (f.eks. catering, kommunikation, vedligeholdelse, reparation, transport og vejafgifter). I overslaget tages der ikke hensyn til en eventuel fremtidig stigning i militæruddgifterne i medlemsstaterne som følge af FSFP's stigende betydning, men det omfatter omkostningerne ved den eksisterende NATO-fritagelse.

Det er derfor fornuftigt at anvende overslaget på 530 mio. EUR som en indikator for outsourcete aktiviteter, der derefter kan omregnes til et muligt tab af momsindtægter for alle medlemsstater på ca. 80 mio. EUR (under antagelse af en gennemsnitlig momssats på 18 %³⁷).

Hvad angår punktafgifter, bør energiprodukter (f.eks. brændstof) og elektricitet være den vigtigste varekategori, der er omfattet af fritagelsen. Som det er tilfældet med moms, kan det antages, at ca. 10 % af disse omkostninger fremover vil blive fritaget for punktafgift. Der findes imidlertid ingen tilgængelige data, der kan danne grundlag for kvantificering af virkningen.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Forslaget er ikke knyttet til Refit og har ingen særlig indvirkning på mikrovirksomheder eller SMV'er.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ved at udvide anvendelsesområdet for momsfratagelser kan forslaget mindske de momsindtægter, som medlemsstaterne opkræver, og dermed de momsbaseede egne indtægter. Selv om der ikke vil være negative virkninger for EU's budget, da de egne indtægter baseret på bruttonationalindkomsten (BNI) kompenserer for udgifter, der ikke dækkes af de traditionelle egne indtægter og de momsbaseede egne indtægter, vil alle medlemsstaterne skulle kompensere for de ikke-opkrævede momsbaseede egne indtægter gennem egne indtægter fra BNI.

Punktafgifter er ikke en egen indtægt. Der er derfor ingen virkninger for Unionens budget.

³⁷ Skønnet udledes ved at beregne medianen af den anslåede vægtede gennemsnitlige momssats, der anvendes i hver enkelt medlemsstat.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Kommissionen vil overvåge gennemførelsen af de foreslåede foranstaltninger som led i dens ansvar for at sikre en korrekt anvendelse af EU's moms- og punktafgiftslovgivning.

- **Redegørelse for forslagets bestemmelser**

Artikel 1 i forslaget ændrer momsdirektivet som følger:

- Der tilføjes et afsnit til artikel 22, som lægger sig op ad det eksisterende afsnit, hvori der henvises til NATO's væbnede styrker³⁸.

Den nye bestemmelse sikrer, at brug af varer af medlemsstaternes væbnede styrker, som deltager i den forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP, behandles som en erhvervelse af varer inden for EU mod vederlag, når disse varer, som ikke er erhvervet i henhold til de lokale momsregler i den medlemsstat, hvor styrkerne er udstationeret, bringes tilbage og anvendes af disse styrker til deres behov eller til deres ledsagende civile personale i deres egen medlemsstat. Denne bestemmelse finder anvendelse, når indførslen af varerne ikke ville have været berettiget til fritagelse efter artikel 143, stk. 1, litra ga).

- Litra ga) indsættes i artikel 143, stk. 1, og lægger sig op ad undtagelsen i litra h) for NATO-medlemmers indførsel af varer³⁹.

Med den nye bestemmelse indføres der en momsfristagelse for indførsel af varer til medlemsstaterne af de væbnede styrker fra andre medlemsstater, der deltager i en forsvarsindsats, som udføres inden for rammerne af en EU-aktivitet under FSFP, når varerne er til brug for disse styrker eller ledsagende civilt personale eller til forsyning af deres messer eller kantiner; og

- Litra ba) og bb) indsættes i artikel 151, stk. 1, og lægger sig op ad fritagelsen i litra c) og d) vedrørende NATO's forsvarsindsats⁴⁰.

³⁸ I henhold til den nuværende artikel 22 skal NATO-styrkers endelige anvendelse af varer sidestilles med erhvervelse af varer inden for EU mod vederlag, forudsat at:

- NATO-styrkerne bruger varerne til deres behov eller til det civile personale, der ledsager dem
- varerne ikke er købt i henhold til de lokale momsregler i den medlemsstat, hvor styrkerne er udstationeret, samt
- indførslen af sådanne varer ikke ville have været berettiget til fritagelse på normal vis for sådanne transaktioner i henhold til artikel 143, stk. 1, litra h).

³⁹ Den nuværende artikel 143, stk. 1, litra h), indeholder en obligatorisk momsfristagelse for indførsel af varer til EU-medlemsstater, der også er NATO-medlemmer, af andre NATO-medlemmers væbnede styrker, forudsat at:

- varerne er bestemt til brug for de væbnede styrker eller det civile personale, der ledsager dem, eller til forsyning af deres messer eller kantiner samt
- disse styrker tager del i en fælles forsvarsindsats.

⁴⁰ Den nuværende artikel 151, stk. 1, litra c) og d), fritager leveringer af varer eller ydelser til væbnede NATO-styrker eller det civile personale, der ledsager disse, eller til forsyning af deres messer eller kantiner, forudsat at:

- leveringen foretages i eller til en medlemsstat, der er part i NATO-traktaten
- den er bestemt til brug for et NATO-medlems væbnede styrker eller det civile personale, der ledsager dem, eller til forsyning af deres messer eller kantiner. Styrkerne kan være fra et tredjeland, men styrkerne fra den medlemsstat, hvor leveringen finder sted, er ikke omfattet af fritagelsen

Fritagelsen i artikel 151, stk. 1, litra ba), omfatter levering af varer eller ydelser i en medlemsstat, som er bestemt til brug for andre medlemsstaters væbnede styrker eller det civile personale, der ledsager dem, eller til forsyning af deres messer eller kantiner, når sådanne styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP.

Fritagelsen i artikel 151, stk. 1, litra bb), vedrører levering af varer eller ydelser til en anden medlemsstat, som er bestemt til brug for de væbnede styrker i en hvilken som helst anden medlemsstat bortset fra bestemmelsesmedlemsstaten selv, til brug for disse styrker eller det civile personale, der ledsager disse, eller til forsyning af deres messer og kantiner, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP.

I lighed med fritagelsen for NATO's forsvarsindsats dækker fritagelsen derfor ikke indenlandske leveringer til medlemsstaternes egne militære styrker af varer såsom reservedele til militært udstyr eller ydelser såsom reparation og transport.

Med **artikel 2** indføres der en fritagelse for punktafgifter for forsvarsindsatser udført med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP⁴¹. Fritagelsen vedrører levering af punktafgiftspligtige varer eller ydelser til de væbnede styrker i enhver anden medlemsstat end den, hvor punktafgiften forfalder, til brug for disse styrker eller det civile personale, der ledsager disse, eller til forsyning af deres messer og kantiner, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP.

-
- disse væbnede styrker deltager i det fælles forsvar. For at styrkerne kan komme i betragtning til fritagelse, skal deres tilstedeværelse derfor være knyttet til aktiviteter, der har forbindelse til de mål, der er fastsat i den nordatlantiske traktat. Hvis den udelukkende er baseret på en bilateral aftale, og styrkerne ikke deltager i det fælles forsvar, kan der ikke indrømmes nogen fritagelse.

Fritagelsen for leveringer finder ikke anvendelse, uanset om de væbnede NATO-styrker er udstationeret, besøger eller kun passerer gennem en anden medlemsstat end deres egen.

⁴¹ Den nuværende artikel 12, stk. 1, litra c), giver fritagelse for punktafgifter for punktafgiftspligtige varer, der anvendes af de væbnede styrker i ethvert andet NATO-land end den medlemsstat, hvor punktafgiften forfalder, til brug for disse styrker og det civile personale, der ledsager dem, eller til forsyning af deres messer eller kantiner. Bestemmelsen omfatter både bevægelser inden for EU og bevægelser fra tredjelande.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem og direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter for så vidt angår forsvarsindsats inden for EU's rammer

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 113, og

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet¹,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg²,

efter en særlig lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I Rådets direktiv 2006/112/EF³ fastsættes på visse betingelser en fritagelse for merværdiafgift (moms) for varer og ydelser, der leveres til, og varer, der indføres af de væbnede styrker i enhver stat, der er part i den nordatlantiske traktat, når disse styrker deltager i det fælles forsvar uden for deres egen stat.
- (2) I Rådets direktiv 2008/118/EF⁴ fastsættes en fritagelse for punktafgifter for punktafgiftspligtige varer, der skal anvendes af de væbnede styrker i enhver anden stat, der er part i den nordatlantiske traktat, end den medlemsstat, hvor punktafgiften forfalder, til brug for disse styrker og det civile personale, der ledsager dem, eller til forsyning af deres messer eller kantiner, på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastsat af værtsmedlemsstaten.
- (3) Sådanne fritagelser gives ikke, hvis de væbnede styrker i en medlemsstat deltager i aktiviteter under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) som anført i afsnit V, kapitel 2, 2. afdeling, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Der bør lægges vægt på behovet for at forbedre den europæiske kapacitet inden for forsvar og krisestyring og for at styrke Unionens sikkerhed og forsvar. Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen anerkendte i deres fælles meddelelse af 28. marts 2018 om aktivitetsplanen for militær

¹ EUT C , , s. .

² EUT C , , s. .

³ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

⁴ Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (EUT L 9 af 14.1.2009, s. 12).

mobilitet⁵ det overordnede behov for at tilpasse momsbehandlingen af forsvarsindsatsen inden for rammerne af EU og Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO).

- (4) Den forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP, omfatter militære missioner og operationer, kampgruppeaktiviteter, gensidig bistand, permanent struktureret samarbejde (PESCO) samt Det Europæiske Forsvarsagenturs (EDA) projekter og aktiviteter. Den bør dog ikke omfatte aktiviteter i henhold til solidaritetsbestemmelsen, der er fastsat i artikel 222 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, eller andre bilaterale eller multilaterale aktiviteter mellem medlemsstater, der ikke vedrører en forsvarsindsats udført med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP.
- (5) Der bør derfor indføres en momsfritagelse for levering af varer eller ydelser, der enten er bestemt til brug for en medlemsstats væbnede styrker eller det civile personale, der ledsager dem, eller til forsyning af deres messer eller kantiner, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats udført med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet inden for rammerne af FSFP uden for deres medlemsstat. Leveringer af varer og ydelser til de væbnede styrker i den medlemsstat, hvor disse varer eller ydelser leveres, bør ikke være omfattet af momsfritagelsen.
- (6) Der bør også indføres en fritagelse for punktafgift for punktafgiftspligtige varer, der leveres til brug for de væbnede styrker i enhver anden medlemsstat end den, hvor punktafgiften forfalder, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet inden for rammerne af FSFP uden for deres medlemsstat.
- (7) Desuden er det nødvendigt at indføre en fritagelse for moms, når varer, der indføres af en medlemsstats væbnede styrker, er beregnet til brug for disse styrker eller ledsagende civilt personale eller til forsyning af deres messer eller kantiner, når de deltager i en fælles forsvarsindsats udført med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP uden for deres medlemsstat.
- (8) Ligesom fritagelsen for NATO's forsvarsindsats bør fritagelsen for en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP, have et begrænset omfang. Det er kun udgifter, der er afholdt i forbindelse med opgaver, der er direkte knyttet til en forsvarsindsats, som bør kunne fritages. Opgaver, der udelukkende udføres af civilt personale eller udelukkende ved brug af civile kapaciteter, bør ikke være omfattet af fritagelsen. Fritagelsen bør heller ikke omfatte varer som reservedele til militært udstyr eller transportydelser, som en medlemsstats væbnede styrker erhverver til brug i den pågældende medlemsstat, eller omfatte konstruktion af transport- eller kommunikations- og informationssysteminfrastrukturer.
- (9) Da målene for dette direktiv, nemlig at tilpasse moms- og afgiftsbehandlingen af forsvarsindsatsen inden for rammerne af Unionen og NATO, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men bedre kan opfyldes på EU-plan, kan Unionen derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

⁵ JOIN(2018) 5 af 28.3.2018.

- (10) I overensstemmelse med den fælles politiske erklæring af 28. september 2011 fra medlemsstaterne og Kommissionen om forklarende dokumenter⁶ har medlemsstaterne forpligtet sig til i begrundede tilfælde at lade meddelelsen af gennemførelsesforanstaltninger ledsage af et eller flere dokumenter, der forklarer forholdet mellem et direktivs bestanddele og de tilsvarende dele i de nationale gennemførelsesinstrumenter. I forbindelse med dette direktiv finder lovgiver, at fremsendelse af sådanne dokumenter er berettiget.
- (11) Direktiv 2006/112/EF og 2008/118/EF bør derfor ændres —
- VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

Ændringer af direktiv 2006/112/EF

I direktiv 2006/112/EF foretages følgende ændringer:

- 1) I artikel 22 indsættes følgende som stk. 1:

"Det forhold, at de væbnede styrker i en medlemsstat, der deltager i en forsvarsindsats, som gennemføres med henblik på en EU-aktivitet under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), til eget brug eller til brug for det civile personale, der ledsager dem, benytter varer, som de ikke har erhvervet inden for rammerne af de normale afgiftsordninger på en medlemsstats interne marked, sidestilles med erhvervelse af varer inden for Fællesskabet mod vederlag, når indførslen af de pågældende varer ikke kan omfattes af den i artikel 143, stk. 1, litra ga), omhandlede fritagelse."
- 2) I artikel 143, stk. 1, indsættes følgende litra ga):

"ga) indførsel af varer, som foretages i medlemsstater af væbnede styrker fra andre medlemsstater, og som er bestemt til brug for disse styrker eller det civile personale, der ledsager disse, eller til forsyning af deres messer og kantiner, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP"
- 3) I artikel 151, stk. 1, indsættes følgende litra ba) og bb):

"ba) levering af varer og ydelser, som foretages i en medlemsstat, og som er bestemt til væbnede styrker fra andre medlemsstater til brug for disse styrker eller det civile personale, der ledsager disse, eller til forsyning af deres messer og kantiner, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP

bb) levering af varer og ydelser, der har en anden medlemsstat som destination, og som er bestemt til væbnede styrker fra enhver medlemsstat bortset fra bestemmelsesmedlemsstaten selv, til brug for disse styrker eller det civile personale, der ledsager disse, eller til forsyning af deres messer og kantiner, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under FSFP".

⁶ EUT C 369 af 17.12.2011, s. 14.

Artikel 2

Ændring af direktiv 2008/118/EF

I artikel 12, stk. 1, i direktiv 2008/118/EF indsættes følgende litra ba):

- "ba) af de væbnede styrker i enhver anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor punktafgiften forfalder, til brug for disse styrker og det civile personale, der ledsager dem, eller til forsyning af deres messer eller kantiner, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelsen af en EU-aktivitet under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik".

Artikel 3

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 30. juni 2022 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

De anvender disse love og bestemmelser fra den 1. juli 2022.

Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 4

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 5

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formanden*