



Skatteministeriet

Notat

14. juni 2021
J.nr. 2021-4501

Kontor: MAT

Initialer: LLJ

Samlenotat vedrørende momsfrigivelse af varer og ydelser i krisesituationer

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår fritagelser ved indførsel og visse leveringer i tilknytning til EU-foranstaltninger af almen interesse

KOM(2021)181

1. Resumé

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 andre 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 ventes, at det portugisiske formandskab vil lægge op til hurtig vedtagelse af en smal variant af forslaget, som kun indeholder momsfri import og leveringer i relation til COVID-19-krisen. Forhandlinger om et mere generelt forslag og eventuelt elektroniske certifikat kan genoptages på et senere tidspunkt.

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 en generel mulighed 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. De har derfor efter gældende regler *ikke* fradragsret for købsmoms ifm. levering af varer og ydelser, der er belagt md moms. 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 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 momsfratagelser 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 foreslår, 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 momsfratagelser, som gælder i EU i dag. Kommissionen og andre EU-agenturer skal ifm. momsfri import og leveringer 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 i relation til momsfratagelsen skal gælde med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2021.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget kræver høring af Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113.

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

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. 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 momsbaseede 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 forslagets samfundsøkonomiske konsekvenser, når Kommissionen har foretaget en tilstrækkelig konsekvensanalyse.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det vil først være muligt at foretage skøn af forslagets 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 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 momsfrigørelsen 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 overfor Kommissionens forslag om, at momsfrigørelsen 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 forslaget
konsekvenser, herunder særligt Kommissionens skøn over forslaget økonomiske
effekter.

Regeringen kan dog - på linje med andre EU-lande – støtte det portugisiske for-
mandskabs forslag om en hurtig vedtagelse af en smalt forslag begrænset alene til
momsfri import og leveringer i relation til COVID-19.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen er forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 16. juni 2021.

Der henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til
Folketingets Europaudvalg 7. maj 2021, samt Finansministeriets samlenotat om sa-
gen oversendt til Folketingets Europaudvalg den 8. juni 2021.