

## Forslag

til

### Lov om ændring af merværdiafgiftsloven.

(Offentlige institutioners afgiftsmæssige stilling)

Fremsat den 16. januar 1970 af finansministeren.

#### § 1.

I lov om almindelig omsætningsafgift (merværdiafgift), jfr. lovbekendtgørelse nr. 356 af 1. juli 1969, foretages følgende ændringer:

1. § 3, stk. 1, punkt c, ophæves, og i stedet indsættes:

„c. Offentlige forsyningsvirksomheder, der afsætter de i § 2 omhandlede varer og ydelser.

d. Andre statslige, amtskommunale og kommunale institutioner, for så vidt de afsætter de i § 2 omhandlede varer og ydelser. Leverancer fra en amtskommunal eller kommunal institution til andre institutioner under samme amtskommune eller kommune betragtes ikke som afsætning. Det samme gælder leverancer fra en institution, der drives i fællesskab af flere amtskommuner eller kommuner, til de amtskommuner eller kommuner, som er parthavere i institutionen.“

Punkt d bliver herefter punkt e.

2. § 3, stk. 2, ophæves, og i stedet indsættes:

„Stk. 2. Efter samråd med det i § 37 omhandlede nævn bestemmer finansministeren, i hvilket omfang erhvervsvirksomheder og foreninger skal svare afgift af de i § 2 nævnte varer og ydelser, når de udelukkende fremstilles eller præsteres til virksomhedens eller foreningens eget brug.

Finansmin. tolddep. j. nr. 3-4 F 975-1969.

Stk. 3. Efter samråd med det i § 37 omhandlede nævn bestemmer finansministeren, i hvilket omfang statslige, amtskommunale og kommunale institutioner skal svare afgift af de i § 2 nævnte varer og ydelser, der fremstilles eller præsteres til statsinstitutionens eller den pågældende amtskommunes eller kommunes eget brug eller leveres til en amtskommune eller kommune, der er parthaver i institutionen.“

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 4-6.

3. I § 11 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

„Stk. 2. Den afgiftspligtige omsætning i statslige, amtskommunale og kommunale institutioner af den i § 3, stk. 1, punkt d, omhandlede art omfatter alene leverancer mod betaling til andre end den pågældende statsinstitution, den pågældende amtskommune eller kommune eller de amtskommuner eller kommuner, der er parthavere i institutionen, jfr. dog § 3, stk. 3.“

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

4. I § 16 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

„Stk. 4. Statslige, amtskommunale og kommunale institutioner af den i § 3, stk. 1, punkt d, omhandlede art kan til den indgående afgift kun medregne afgiften af indkøb m. v., som vedrører den del af omsætningen, hvoraf der skal svares afgift. Har institutionen afsætning til udlandet m. v.,

jfr. § 12, stk. 1-3, kan afgiften af indkøb vedrørende denne del af omsætningen også medregnes til den indgående afgift.“

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

5. I § 37 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

„*Stk. 2.* Ved behandling af sager af den i § 3, stk. 3, og § 37, stk. 3, punkt e, omhandlede art udvides nævnet med 3 medlemmer, hvoraf 1 skal være sagkyndigt vedrørende erhvervsforhold, og 2 skal være sagkyndige vedrørende amtskommunale og kommunale anliggender.“

Stk. 2-4 bliver herefter stk. 3-5.

6. I § 37, *stk. 2*, der bliver *stk. 3*, indsættes som nyt punkt efter punkt d:

„e. Spørgsmål om, hvad der er offentlig forsyningsvirksomhed efter § 3, stk. 1, punkt c.“

## Bemærkninger til lovforslaget.

### Almindelige bemærkninger.

Ved dette forslag tilsigtes en ændring af amtskommunernes og kommunernes afgiftsmæssige stilling efter merværdiafgiftsloven. Hvor der i det følgende tales om kommuner, omfatter dette udtryk både amtskommuner og kommuner.

Siden merværdiafgiftslovens gennemførelse har spørgsmålet om kommunernes afgiftsmæssige stilling været genstand for diskussion. Kommunerne har gjort gældende, at merværdiafgiften ikke i rimeligt omfang er neutral over for kommunernes dispositioner. Lovens § 11, stk. 1, medfører nemlig, at en kommune, der foruden at udføre egne arbejder tillige udfører enkelte afgiftspligtige arbejder for private eller for andre kommuner, skal betale afgift ikke alene af afsætningen, men også af de varer og ydelser, der anvendes til kommunens eget brug — den såkaldte „afsmitning“.

Man er fra kommunernes side ligeledes utilfreds med, at lovens regler medfører, at kommunale fællesforetagender, der drives i sameje mellem flere kommuner, skal beskatte ydelser til parthaverne — den såkaldte „samejemoms“.

På den anden side har erhvervslivet gjort gældende, at den omstændighed, at offentlige institutioner, der udelukkende producerer varer til eget

Punkt e bliver herefter punkt f.

7. I § 39 indsættes som *stk. 4*:

„*Stk. 4.* Bestemmes det efter § 3, stk. 3, at amtskommunale og kommunale institutioner skal svare afgift af varer og ydelser, der fremstilles eller præsteres til den eller de pågældende amtskommuners og kommuners eget brug, får samtlige amtskommuner og kommuner under ét udbetalt beløb svarende til den herved skete samlede forøgelse af deres afgiftstilsvar. Beløbet opgøres og udbetales efter regler, der fastsættes af finansministeren efter forhandling med de amtskommunale og kommunale organisationer, Frederiksberg kommune og Københavns kommune.“

### § 2.

Loven træder i kraft den 1. april 1970.

brug eller udelukkende udfører arbejde for det offentlige selv, ikke skal registreres og betale afgift, kan medføre, at en offentlig myndighed alene som følge af afgiftsbesparelserne vil foretrække at lade et arbejde udføres af en institution fremfor af en privat erhvervsvirksomhed.

Da finansministeren den 11. december 1968 fremsatte forslag til ændring af merværdiafgiftsloven, var der som bilag til lovforslaget optrykt en redegørelse, der gik ind for afskaffelse af afsmitningen og samejemomsen. Redegørelsen var udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for kommunerne og finansministeriet. Arbejdsgruppens redegørelse findes optrykt som bilag 2 til nævnte lovforslag (folketingstidende 1968-69, tillæg A, sp. 2543 ff.). Lovforslaget indeholdt ikke ændringer af reglerne på det omhandlede område, men redegørelsen blev fremlagt til overvejelse i folketinget.

Det folketingsudvalg, som blev nedsat til behandling af dette lovforslag, modtog henvendelser angående kommunemomsproblemerne både fra de kommunale organisationer og fra forskellige erhvervsorganisationer. Flere af henvendelserne fra erhvervsorganisationerne gav udtryk for forståelse for kommunernes problemer, men påpegede samtidig, at erhvervslivet har en naturlig interesse i,

at der ikke gennem afgiftsreglernes udformning gives de offentlige myndigheder en særlig tilskyndelse til selv at etablere eller opretholde offentlige virksomheder til dækning af det offentliges egne behov for derved at spare afgift.

Efter at spørgsmålet var blevet drøftet i folketingsudvalget, nedsatte finansministeren et udvalg bestående af repræsentanter for kommunerne, de særligt interesserede erhvervsorganisationer og finansministeriet. Udvalget fik til opgave med udgangspunkt i ovennævnte redegørelse at undersøge mulighederne for at tilvejebringe en løsning af kommunernes stilling under merværdiafgiften.

Udvalget har den 2. december 1969 afgivet betænkning. Udvalget går ind for, at afsmitningsreglen og samejemomsen afskaffes, og at der samtidig foretages en ændring af de nuværende regler i lovens § 3, stk. 2, om pålæg til offentlige institutioner om at svare afgift af varer og afgiftspligtige ydelser til eget brug. Ændringen går ud på at gøre bestemmelsen lettere at anvende i praksis. Udvalget foreslår endvidere, at der tilvejebringes en ordning, hvorefter der ydes kommunerne kompensation for den forøgelse af afgiftsbelastningen, der følger af pålæg om, at kommunerne skal betale afgift af fremstilling m. v. til eget brug. Kompensationen må ydes på en sådan måde, at den ikke fordeles mellem kommunerne i forhold til de beløb, som de enkelte kommuner har betalt som følge af pålæggene.

Lovforslaget er i overensstemmelse med udvalgets indstilling.

De foreslåede ændringer vil være uden særlig betydning for merværdiafgiftens provenu.

#### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.*

##### Til § 1, nr. 1.

Ifølge merværdiafgiftslovens § 3, stk. 1, punkt c, skal offentlige institutioner, der afsætter varer og afgiftspligtige ydelser, svare afgift. Afgiftspligten påhviler derfor enhver kommunal institution, der afsætter varer og afgiftspligtige ydelser, uanset om afsætning sker til private eller til andre kommuner eller til staten. Afgiftspligten påhviler også kommunale fællesinstitutioner, der alene leverer til de kommuner, der er parthavere i institutionen. Kun i tilfælde, hvor en kommunal institution alene fremstiller varer eller præsterer afgiftspligtige ydelser til kommunens eget brug, herunder til brug i andre institutioner under samme kommune, indtræder der ikke pligt til at svare afgift.

Efter forslaget opretholdes de bestående regler om afgiftspligt uændret for offentlige forsynings-

virksomheder. Ved offentlige forsyningsvirksomheder forstås virksomheder, der drives af det offentlige, og hvis leverancer overvejende sker til private. Offentlige forsyningsvirksomheder er ikke alene virksomheder, der forsyner borgerne med f. eks. el, gas, vand og varme, men også virksomheder, der udfører servicefunktioner for borgerne, f. eks. i form af afhentning af renovation eller drift af offentlige transportforetagender. Offentlige forsyningsvirksomheder skal som hidtil svare afgift såvel af deres afsætning til fremmede (private, andre kommuner eller staten) som af deres leverancer til den kommune, som driver virksomheden.

For andre kommunale institutioner end forsyningsvirksomheder er det foreslået, at en institution, der drives i fællesskab af flere kommuner, ikke skal svare afgift af leverancer til de kommuner, som er parthavere i institutionen. Den afgiftsmæssige stilling for kommunerne vil derved blive den samme, uanset om en opgave løses af den enkelte kommune, eller flere kommuner slutter sig sammen om løsningen af en fælles opgave.

##### Til § 1, nr. 2.

Efter den gældende bestemmelse i lovens § 3, stk. 2, kan finansministeren pålægge såvel private virksomheder som foreninger og offentlige — herunder kommunale — institutioner at svare afgift, selv om de kun fremstiller eller præsterer varer og ydelser til eget brug. Sådant pålæg kan meddeles, for så vidt det skønnes nødvendigt af hensyn til registrerede private virksomheder, der afsætter tilsvarende varer og ydelser.

Bestemmelsen er forstået således, at der kun kunne meddeles en kommunal institution pålæg om at svare afgift af fremstilling til eget brug, såfremt det i konkrete tilfælde blev påvist, at registrerede virksomheders afsætning til kommunale institutioner blev hæmmet af, at institutionerne på grund af afgiften i øget omfang har valgt selv at fremstille varerne eller udføre arbejdet. Bestemmelsen er ikke hidtil bragt i anvendelse på offentlige institutioner.

Ved den foreslåede ændring af § 3, stk. 2, indtages det særlige afgiftsnævn i sagsbehandlingen. Det er hensigten, at finansministeren efter indstilling fra nævnet skal kunne bestemme, at såvel erhvervsvirksomheder som statslige og kommunale institutioner skal svare afgift af varer og ydelser til eget brug. Det er ikke en betingelse for afgørelsen om afgiftspligt, at det i konkrete tilfælde dokumenteres, at forskelle i afgiftsbelastningen har skadelige virkninger på registrerede virksomheders afsætning. Det vil være tilstrækkeligt, at en samlet

vurdering af de foreliggende oplysninger gør det sandsynligt, at afgiften på afgørende måde vil kunne påvirke valget mellem selv at lade et arbejde udføre eller at lade det udføre udefra. På den anden side må krav om registreringspligt kunne afvises inden for områder, hvor der vel er afgiftsmæssig ulighed, men hvor andre forhold end afgiften skønnes at have en sådan indflydelse, at det ikke kan påregnes, at et registreringspålæg vil have en betydning, der står i rimeligt forhold til det administrative besvær, registreringen vil medføre.

Afgiftspålæg tænkes anvendt såvel generelt som individuelt. Ved en generel anvendelse pålægges der samtlige de offentlige institutioner over hele landet, der fremstiller eller præsterer nærmere angivne varer og ydelser til eget brug, pligt til at lade sig registrere og svare afgift. Et individuelt pålæg rettes derimod kun til en enkelt eller nogle få institutioner, som måtte anses i særlig grad at påføre registrerede virksomheder en konkurrence, som er betinget af afgiftsmæssig forskelsbehandling. Man kan ikke se bort fra, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor en afgiftsmæssigt betinget konkurrencesituation er opstået rent lokalt.

#### Til § 1, nr. 3.

Ifølge lovens § 11, stk. 1, omfatter de registrerede virksomheders afgiftspligtige omsætning foruden leverancer mod betaling tillige de af virksomheden fremstillede eller forhandlede varer og afgiftspligtige ydelser, som tages i anvendelse af virksomhedens indehaver. Denne bestemmelse (den såkaldte „afsmitningsregel“) har til formål at forhindre virksomhedernes indehavere i at forsyne sig med afgiftsfri varer fra egen virksomhed. For kommunernes vedkommende har bestemmelsen medført, at en kommunal institution, der afsætter varer eller afgiftspligtige ydelser for mere end 5.000 kr. årligt til andre, ikke blot skal svare afgift af denne afsætning, men også af de varer og ydelser, der leveres til institutionens eller den pågældende kommunes eget brug. Afsmitningsreglen bevirker således, at kommuner, der har afgiftspligtig afsætning til fremmede, også skal svare afgift af den del af produktionen, der anvendes til eget brug.

Det er derfor foreslået, at der som et nyt stk. 2 til § 11 indsættes en regel om, at den afgiftspligtige omsætning i statslige og kommunale institutioner alene omfatter leverancer mod betaling til andre end den pågældende statsinstitution, den pågældende kommune eller de kommuner, der er parthavere i institutionen. Reglen skal dog ikke gælde for offentlige forsyningsvirksomheder eller for virksomheder, der har fået pålæg om at svare afgift af

fremstillingen til eget brug eller til brug for virksomhedens parthavere.

#### Til § 1, nr. 4.

Det fastslås her, at kommunale institutioner ikke kan få fradrag for afgiften på indkøb, der vedrører den del af produktionen, som de ikke skal svare afgift af, fordi den anvendes af kommunen selv eller af de kommuner, der er parthavere i en fælleskommunal institution. De bliver derved afgiftsmæssigt ligestillet med de kommunale institutioner, der ikke er registreret, fordi de udelukkende forsyner kommunen selv. Såfremt institutionen har afsætning til udlandet m. v., kan afgiften af indkøb vedrørende denne del af omsætningen dog også medregnes til den indgående afgift.

#### Til § 1, nr. 5 og 6.

Det i lovens § 37 omhandlede nævn træffer endelig administrativ afgørelse af en række afgiftsspørgsmål.

Ifølge det under nr. 2 stillede forslag skal pålæg om at svare afgift af fremstilling til eget brug udstedes af finansministeren efter samråd med nævnet. Ved forslag nr. 6 henlægges afgørelsen af, hvad der er offentlig forsyningsvirksomhed, til nævnet. Efter forslag nr. 5 skal nævnet ved behandlingen af de nye sagsområder udvides med 3 medlemmer, hvoraf 2 skal være sagkyndige vedrørende kommunale anliggender og 1 vedrørende erhvervsforhold. Det er tanken, at sidstnævnte skal være særlig sagkyndig i spørgsmål vedrørende anlægsarbejder.

#### Til § 1, nr. 7.

Det foreslås her at yde kommunerne kompensation ved at udbetale dem et beløb svarende til den samlede forøgelse af kommunernes afgiftstilsvare som følge af pålæg efter § 3, stk. 3. Ved opgørelsen af kompensationsbeløbet må der dog tages hensyn til, at kommunerne i forvejen får en del af den forøgede afgiftsbetaling refunderet fra staten gennem forskellige refusionsordninger, navnlig vejrefusionerne.

Når ordningen har fungeret i en periode, vil det være muligt ret nøjagtigt at opgøre, hvad merudgiften for kommunerne som følge af afgiftspålæg har andraget. Kompensationsbeløbet må imidlertid ikke fordeles mellem de enkelte kommuner med samme beløb, som disse betaler som følge af de nævnte pålæg. Herved ville ordningen blive illusorisk.

De nærmere regler for opgørelsen og udbetalingen af kompensationsbeløbet foreslås fastsat af finansministeren efter forhandling med de kommunale organisationer, Frederiksberg kommune og Københavns kommune.

## Lovforslaget sammenholdt med den gældende lov.

### Gældende lov.

1.-2.

§ 3. Afgiften svares af:

c. Offentlige institutioner, der afsætter de i § 2 omhandlede varer og ydelser.

*Stk. 2.* Finansministeren kan pålægge virksomheder, herunder foreninger og offentlige institutioner, der ikke afsætter de i § 2 omhandlede varer og ydelser, at svare afgift af varer og ydelser, der fremstilles eller præsteres til virksomhedens eget brug, for så vidt dette skønnes nødvendigt af hensyn til virksomheder, der afsætter tilsvarende varer og ydelser.

### Lovforslaget.

1. § 3, stk. 1, punkt c, ophæves, og i stedet indsættes:

„c. Offentlige forsyningsvirksomheder, der afsætter de i § 2 omhandlede varer og ydelser.

d. Andre statslige, amtskommunale og kommunale institutioner, for så vidt de afsætter de i § 2 omhandlede varer og ydelser. Leverancer fra en amtskommunal eller kommunal institution til andre institutioner under samme amtskommune eller kommune betragtes ikke som afsætning. Det samme gælder leverancer fra en institution, der drives i fællesskab af flere amtskommuner eller kommuner, til de amtskommuner eller kommuner, som er parthavere i institutionen.“

Punkt d bliver herefter punkt e.

2. § 3, stk. 2, ophæves, og i stedet indsættes:

„Stk. 2. Efter samråd med det i § 37 omhandlede nævn bestemmer finansministeren, i hvilket omfang erhvervsvirksomheder og foreninger skal svare afgift af de i § 2 nævnte varer og ydelser, når de udelukkende fremstilles eller præsteres til virksomhedens eller foreningens eget brug.

*Stk. 3.* Efter samråd med det i § 37 omhandlede nævn bestemmer finansministeren, i hvilket omfang statslige, amtskommunale og kommunale institutioner skal svare afgift af de i § 2 nævnte varer og ydelser, der fremstilles eller præsteres til statsinstitutionens eller den pågældende amtskommunes eller kommunes eget brug eller leveres til en amtskommune eller kommune, der er parthaver i institutionen.“

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 4-6.

3. I § 11 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

„Stk. 2. Den afgiftspligtige omsætning i statslige, amtskommunale og kommunale institutioner af den i § 3, stk. 1, punkt d, om-

## Gældende lov.

5.-6.  
§ 37. ———

*Stk. 2.* Nævnet har den endelige administrative afgørelse af:

## Lovforslaget.

handlede art omfatter alene leverancer mod betaling til andre end den pågældende statsinstitution, den pågældende amtskommune eller kommune eller de amtskommuner eller kommuner, der er parthavere i institutionen, jfr. dog § 3, stk. 3.“

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

4. I § 16 indsættes efter *stk. 3* som nyt stykke:

„*Stk. 4.* Statslige, amtskommunale og kommunale institutioner af den i § 3, stk. 1, punkt d, omhandlede art kan til den indgående afgift kun medregne afgiften af indkøb m. v., som vedrører den del af omsætningen, hvoraf der skal svares afgift. Har institutionen afsætning til udlandet m. v., jfr. § 12, stk. 1-3, kan afgiften af indkøb vedrørende denne del af omsætningen også medregnes til den indgående afgift.“

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.

5. I § 37 indsættes efter *stk. 1* som nyt stykke:

„*Stk. 2.* Ved behandling af sager af den i § 3, stk. 3, og § 37, stk. 3, punkt e, omhandlede art udvides nævnet med 3 medlemmer, hvoraf 1 skal være sagkyndigt vedrørende erhvervsforhold, og 2 skal være sagkyndige vedrørende amtskommunale og kommunale anliggender.“

Stk. 2-4 bliver herefter stk. 3-5.

6. I § 37, *stk. 2*, der bliver *stk. 3*, indsættes som nyt punkt efter punkt d:

„e. Spørgsmål om, hvad der er offentlig forsyningsvirksomhed efter § 3, stk. 1, punkt c.“

Punkt e bliver herefter punkt f.

7. I § 39 indsættes som *stk. 4*:

„*Stk. 4.* Bestemmes det efter § 3, stk. 3, at amtskommunale og kommunale institutioner skal svare afgift af varer og ydelser, der fremstilles eller præsteres til den eller de pågældende amtskommuner og kommuners eget brug, får samtlige amtskommuner og kommuner under ét udbetalt beløb svarende til den herved skete samlede forøgelse af deres afgiftstilsvar. Beløbet opgøres og ud-

Gældende lov.

Lovforslaget.

betales efter regler, der fastsættes af finansministeren efter forhandling med de amtskommunale og kommunale organisationer, Frederiksberg kommune og Københavns kommune."

[The remainder of the page contains extremely faint and illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the document.]