

15. marts 2006

UDKAST

Forslag til

lov om konkurrencemæssig ligestilling mellem kommuners og regioners egenproduktion og køb af ydelser hos eksterne leverandører i relation til udgifter til merværdiafgift m.v. samt om momsfondet

§ 1. De udgifter, kommuner og regioner har til betaling af afgift i henhold til merværdiafgiftsloven ved køb af varer og tjenesteydelser, refunderes efter denne lov.

Stk. 2. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om, at udgifter, der er omfattet af stk. 1, ikke indgår i refusionsordningen.

Stk. 3. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om, at kommuners og regioners udgifter til betaling af lønsumsafgift er omfattet af reglerne i denne lov.

§ 2. Gennem refusionsordningen modtager kommuner og regioner beløb, der svarer til de enkelte kommuners og regioners udgifter efter § 1.

Stk. 2. Når der er gået mere end fem år efter udgangen af et regnskabsår, har en kommunalbestyrelse eller et regionsråd ikke længere krav på at modtage beløb svarende til udgifter, som er omfattet af § 1, og som er afholdt i regnskabsåret, jf. dog § 6, stk. 3.

Stk. 3. Indenrigs- og sundhedsministeren kan i ganske særlige tilfælde lade udgifter efter § 1 refundere, uanset at de er afholdt i regnskabsår, der ligger forud for den i stk. 2 nævnte frist.

§ 3. Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter regler om opgørelsen af beløb efter § 2 og om refusionsordningens administrative tilrettelæggelse.

§ 4. Beløb til dækning af kommuners og regioners betaling af afgift i henhold til § 1 ved køb af varer og tjenesteydelser udbetales af staten.

§ 5. Midlerne i det kommunale momsfond, der er oprettet i henhold til § 39, stk. 4, i merværdiafgiftsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 369 af 1. juli 1982, anvendes til finansiering af uddannelses- og forskningsvirksomhed af betydning for regionerne og kommunerne samt i øvrigt til finansiering af opgaver af fælles interesse for kommuner og regioner.

Stk. 2. Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter regler for fondets bestyrelse og virksomhed. Ministeren kan herunder fastsætte bestemmelser om fondets adgang til at påtage sig hæftelse for forpligtelser i medfør af løn- og øvrige ansættelsesvilkår for personale, der ansættes til løsning af opgaver inden for fondets virksomhedsområde.

Stk. 3. Indenrigs- og sundhedsministeren yder et årligt tilskud til fondet. Tilskuddet udgør 87,3 mio. kr. i 2006 grundniveau og reguleres årligt med satsreguleringsprocenten, jf. lov om en satsreguleringsprocent.

§ 6. Loven træder i kraft 1. januar 2007.

Stk. 2.. Lov om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter til merværdiafgift og om det kommunale momsfond ophæves, jf. lovbekendtgørelse nr. 623 af 25. juli 2002. Der skal dog efter lovens §§ 1, 2 og 5 ske udligning for beløb, en myndighed, der aflægger regnskab for 2006 for en myndighed, der nedlægges den 1. januar 2007, bogfører i den regnskabsmæssige supplementsperiode for regnskabet for 2006 for den myndighed, der nedlægges,

Stk. 3. En kommune, der dannes den 1. januar 2007, har op til fem år efter udgangen af et regnskabsår, ret til at modtage beløb svarende til udgifter omfattet af § 1, som er afholdt i regnskabsåret af de kommuner, der i deres helhed indgår i den pågældende nye kommune. En kommune, der dannes den 1. januar 2007, har endvidere op til fem år efter udgangen af et regnskabsår ret til at modtage beløb svarende til udgifter omfattet af § 1, som er afholdt i regnskabsåret af en kommune, der delvis indgår i den pågældende nye kommune, såfremt udgiften er knyttet til et aktiv, et passiv, en rettighed eller en forpligtelse, som den pågældende nye kommune i henhold til lov om revision af den kommunale inddeling og forskrifter fastsat i henhold hertil har modtaget.

Stk. 4. Kommuner og regioner har op til fem år efter udgangen af et regnskabsår, ret til at modtage beløb svarende til udgifter omfattet af § 1, som er afholdt i regnskabsåret af en amtskommune, hvorfra den pågældende kommune eller region i henhold til reglerne i lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen har modtaget et aktiv, et passiv, en rettighed eller en forpligtelse, som udgiften er knyttet til.

Stk. 5. Indenrigs- og sundhedsministeren træffer afgørelse om tvivlsspørgsmål i henhold til stk. 3, 2. pkt., og stk. 4.

§ 7. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning og baggrund

Lovforslaget indgår i udmøntningen af aftalen af 27. februar 2006 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en kommunal finansieringsreform.

Med aftalen indføres et nyt finansieringssystem for kommunerne, som er tilpasset kommunernes situation efter kommunalreformen. Det nye finansieringssystem har til hensigt at give de nye kommuner i alle dele af landet mere lige muligheder for ved rimelig beskatning at tilvejebringe et serviceniveau, der imødekommer borgernes behov.

Aftalen om en kommunal finansieringsreform omfatter følgende hovedpunkter:

- En reform af tilskuds- og udligningssystemet
- Omlægning af skatter
- Forskellige forenklinger og tilpasninger i skatte- og tilskudslovgivningen
- Overgangsordninger

Med dette lovforslag udmøntes den del af aftalen, der vedrører en ændring af den gældende momsudligningsordning, så der med henblik på at opnå en større gennemskuelighed og en mere enkel finansiering ikke længere opkræves et selvstændigt momsbidrag, idet kommunernes finansiering af momsrefusionen i stedet reguleres over bloktilskuddet, som staten yder årligt til kommunerne. Samme ordning indføres for regionerne.

Det generelle bloktilskud til kommunerne reduceres i forbindelse med refusionsordningens ikrafttræden og et skøn over de forventede refusionsudgifter vil indgå ved fastsættelsen af det første generelle bloktilskud til regionerne. Udgiftsudviklingen i refusionsordningen vil indgå som en faktor ved fastsættelsen af fremtidige bloktilskud.

Det fremgår af aftalen om en strukturreform fra juni 2004 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti, at der som led i strukturreformen skal gennemføres en udligningsreform. Det fremgår endvidere, at Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg i fortsættelse af udvalgets betænkning nr. 1437 er anmodet om at fremlægge forslag til ændringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem m.v., hvor der er taget hensyn til den endelige opgavefordeling og kommuneinddeling.

Finansieringsudvalget anbefalede i sin betænkning nr. 1437 fra januar 2004, at "Det nuværende momsbidrag erstattes af en statslig finansiering, som initialt modsvares af en bloktilskudsreduktion. Efterfølgende stigninger i momsudgifter finansieres direkte af staten".

I dag finansieres bidragsdelen af henholdsvis kommunerne og amterne under ét.

Finansieringsudvalgets motivation for at anbefale modellen var, at der med modellen kan etableres en mere gennemskuelig og enkel finansiering af kommunernes og am-

ternes (regionernes) momsudgifter. Modellen forenkler således ordningens betalingsstrømme. Samtidig vil den kunne fjerne forståelsesmæssige problemer forbundet med momsudligningens finansiering.

Lovforslaget udmønter som udgangspunkt Finansieringsudvalgets anbefaling. Det skal imidlertid præciseres, at hensigten med ophævelsen af bidragsdelen i den nuværende momsudligningsordning ikke er, at staten skal bære omkostningerne ved refusionen. Det skal kommuner og regioner fortsat gøre. Det generelle bloktilskud til kommunerne reduceres i forbindelse med refusionsordningens ikrafttræden og et skøn over de forventede refusionsudgifter vil indgå ved fastsættelsen af det første generelle bloktilskud til regionerne. Udgiftsudviklingen i refusionsordningen vil indgå som en faktor ved fastsættelsen af fremtidige bloktilskud.

Udover omlægning af momsudligningsordningens bidragsdel foreslås det som konsekvens af kommunalreformen, at regionerne indgår i den fremtidige ordning svarende til, at amterne i dag indgår i den eksisterende momsudligningsordning.

Desuden foreslås det, at der med lovforslaget skabes mulighed for, at der også for andre afgifter end moms kan ske en konkurrencemæssig ligestilling mellem kommuners og regioners egenproduktion og køb af ydelser fra eksterne leverandører.

Endelig foreslås det med lovforslaget, at der foretages enkelte konsekvensændringer af bestemmelserne vedrørende det kommunale momsfond som følge af amtskommunernes nedlæggelse.

2. Hovedpunkterne i lovforslaget

Lovforslaget har tre hovedelementer: For det første ophæves momsudligningsordningens bidragsdel, og kommunernes udgifter til refusionsordningen udbetales herefter af staten, som modsvarer beløbet i kommunernes bloktilskud (§ 4). For det andet bliver der med lovforslaget skabt mulighed for, at regionerne kan få momsrefusion (§§ 1 og 2). Og for det tredje skabes der mulighed for, at andre afgifter end moms kan omfattes af ordningen (§ 1).

Det foreslås, at loven træder i kraft 1. januar 2007.

2.1. Omlægning af momsudligningens bidragsdel

Med lovforslaget omlægges momsudligningsordningen, så kommuner og amter ikke længere opkræves et selvstændigt momsbidrag. Udgifterne til ordningen udbetales herefter af staten. Det generelle bloktilskud til kommunerne reduceres i forbindelse med refusionsordningens ikrafttræden og et skøn over de forventede refusionsudgifter vil indgå ved fastsættelsen af det første generelle bloktilskud til regionerne. Udgiftsudviklingen i refusionsordningen vil indgå som en faktor ved fastsættelsen af fremtidige bloktilskud.

Det er kommuner og amter, der i dag under ét finansierer den samlede udbetalte momsrefusion. Den enkelte kommunes og det enkelte amts bidrag til udligningsordningen beregnes på grundlag af henholdsvis kommunernes og amternes andel af det samlede kommunale henholdsvis amtskommunale beskatningsgrundlag. Bidraget er således uafhængigt af refusionsbeløbet. Ordningen hviler i sig selv over en årrække på fire år, jf. bemærkningerne til § 6.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har gennem årene modtaget en række henvendelser med kritik af momsudligningens bidragsdel.

En række af disse henvendelser kom på baggrund af indenrigs- og sundhedsministerens frihedsbrev til landets kommunalbestyrelser og amtsråd fra januar 2002. Frihedsbrevet indeholdt en opfordring til at sende forslag og idéer, der kan føre til øget effektivitet og kvalitet i den kommunale opgaveløsning.

Det indgik i aftalerne mellem regeringen, KL og Amtsrådsforeningen for 2002, at Finansieringsudvalget som led i det igangværende arbejde med tilskuds- og udlignings-systemet skulle undersøge mulighederne for en forenkling af momsudligningsordningens bidragsdel, under hensyn til dennes samspil med kommunernes og amternes økonomi. Baggrunden herfor var – udover almindelige ønsker om forenkling – at efterreguleringer, der foretages i ordningen, har antaget et betydeligt omfang som følge af de stigende udgifter til momsrefusion. Ønsket om analysen blev gentaget i aftalen mellem regeringen og KL for 2003.

Finansieringsudvalget behandlede i kapitel 12 og kapitel 22 i betænkning nr. 1437 fra januar 2004 spørgsmålet om omlægning af momsudligningens bidragsdel.

Fra kapitel 12 i Finansieringsudvalgets betænkning er nedenfor gengivet fire kritikpunkter, som er rejst vedrørende momsudligningens bidragsdel:

”Manglende incitament til udlicitering som følge af direkte selvfinansiering

Det har været fremhævet, at en kommune, når den får refunderet momsudgifter, selv er med til at dække en andel heraf i kraft af kommunens bidragsbetaling til momspuljerne. Ved køb af en momsbelagt ydelse får kommunen således ikke reelt refunderet alle sine momsudgifter, hvilket eventuelt kunne reducere incitamentet til udlicitering. Synspunktet er rejst fra enkelte amtskommuner, som på grund af disses størrelse og andel af det samlede beskatningsgrundlag kan beregne en vis – ikke helt ubetydelig – medfinansiering af egne momsudgifter.

Det bør dog i den forbindelse anføres, at stigende udgifter til momsbidrag modsvares af højere bloktilskud, jf. afsnit nedenfor om virkning af regulering af momsudligningsordningens bidragsdel.

Uigennemskueligt samspil med statens generelle tilskud

Kommunernes samlede bidrag til momsudligningsordningen indgår i det såkaldte balanceregnestykke, jf. nedenstående afsnit om virkning af regulering af momsudligningens bidragsdel, i forbindelse med økonomiforhandlingerne mellem regeringen og de kommunale parter. I forhandlingerne indgår et skøn over samtlige udgifter og indtægter i det kommende år. Hvis udgifter og indtægter ikke balancerer, fastsættes et positivt eller negativt balancetilskud. Når kommunernes samlede udgifter til momsudligningen stiger, vil balancetilskuddet således alt andet lige blive tilsvarende højere.

For den enkelte kommune kan de stigende udgifter til momsudligningen dog opleves som ufinansieret, idet udgifter til momsbidraget registreres særskilt, mens fastsættelsen af det generelle tilskud er resultatet af en række forskellige reguleringer, hvor det ikke på en tydelig måde er klart, at stigende udgifter til momsudligningen indgår som et element i denne fastsættelse.

Udligning

Det har endvidere været påpeget, at fordelingsnøglen, som anvendes ved udmålingen af den enkelte kommunes bidrag til momspuljen, er uhensigtsmæssig, idet den efter denne opfattelse medfører en utilsig-

tet omfordeling kommunerne og amtskommunerne imellem. Kommuner med et overgennemsnitligt beskatningsgrundlag pr. indbygger bidrager overgennemsnitligt til momsudligningsordningen. Hvis der samtidig er tale om, at kommunen er udbygget og derfor har en lav momsandel, kan det virke mindre rimeligt, at den skal dække momsudgifterne for andre kommuner, der i højere grad er under udbygning.

Det bør dog her tages i betragtning, at momspuljen fragår i den såkaldte skattetryksfaktor. Ved indførelsen af den kommunale momsudligningsordning, blev de kommunale nettodrifts- og anlægsudgifter, der indgår i udligningsberegningen, gradvist "afløftet" for moms. Dette betød, at udligningen mellem velstillede og mindre velstillede kommuner blev nedsat. Denne sammenhæng er dog nok vanskeligt gennemskuelig for den enkelte kommune/amtskommune.

Virkning af regulering af momsudligningens bidragsdel

I forbindelse med de årlige kommuneforhandlinger om kommunernes og amternes økonomi opstilles en finansieringsbalance, der indeholder de skønnede indtægter og de aftalte udgifter for det kommende år. I finansieringsbalancen indgår de skønnede udgifter i kommuner og amter til moms, som opgjort af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, jf. tidligere afsnit om elementer i momsudligningsordningen.

I tilfælde af ubalance i den kommunale økonomi er underskuddet de sidste 4 år finansieret over bloktilskuddet ved et statsligt balancetilskud. Det indebærer, at hvis udgifterne til momsbidraget stiger, mens alt andet er lige, vil det statslige bloktilskud vokse tilsvarende, og væksten i de kommunale udgifter til moms er således alene finansieret af staten.

Når enkelte kommuner og amter hævder, at de i forbindelse med refundering af momsudgifterne selv er med til at finansiere en andel heraf i kraft af kommunens bidragsbetaling til momspuljerne, er der således tale om en misforståelse. Misforståelsen beror på, at kommunerne og amterne i den forbindelse glemmer at indregne det højere statslige bloktilskud, der er udmøntet ved højere udgifter til moms i forbindelse med kommuneaftalerne. Dette kan illustreres ved nedenstående eksempel, hvor en kommune/amt køber en ydelse af en ekstern leverandør inkl. moms.

[Tabel 12.4] Eksempel på "momsregnestykket" for en kommune/amt.

Kommune/amt køber vare eksternt inkl. moms	1.250 kr.
Refusion af momsudgiften	-250 kr.
Bidrag til momspuljen 10 pct. 1) af 250 kr.	25 kr.
Højere bloktilskud som følge af balancetilskud: 10 pct. af 250 kr.	-25 kr.
Samlet udgift i alt for kommune/amt	1.000 kr.

Note: 1) Beregningsteknisk antaget, at kommune/amt beskatningsgrundlag udgør 10 pct. af det samlede grundlag. En momsandel af denne størrelsesorden er dog kun relevant for de største amtskommuner samt Københavns Kommune.

Eksemplet illustrerer, at den vare som kommunen/amtet har købt hos en ekstern leverandør inkl. moms, efter refusion fra momsudligningsordningen koster præcis det samme for kommunen/amtet, som hvis varen var produceret af kommunen/amtet selv. Dette skyldes det højere bloktilskud, der indgår i den kommunale finansieringsbalance, og som finansierer den løbende vækst, der er i de kommunale momsudgifter.

I den nuværende ordning med et statsligt balancetilskud modsvares stigende udgifter til momsbidrag således af højere bloktilskud."

På grund af de betydelige forståelsesmæssige problemer, der er forbundet med ordningen, overvejede Finansieringsudvalget forskellige modeller for omlægning af finansieringsdelen af momspuljen.

Finansieringsudvalget anbefalede i betænkning nr. 1437 fra januar 2004, at "Det nuværende kommunalt og amtligt finansierede momsbidrag erstattes af en statslig finansiering, som initialt modsvares af en bloktilskudsreduktion. Efterfølgende stigninger i momsudgifter finansieres direkte af staten".

Finansieringsudvalgets motivation for at anbefale modellen var, at der med modellen kunne etableres en mere gennemskuelig og enkel finansiering af de kommunale og amtslige momsudgifter. Modellen forenkler således ordningens betalingsstrømme. Samtidig vil den kunne fjerne forståelsesmæssige problemer forbundet med momsudligningens finansiering

Det er denne model, der henvises til i aftalen om en strukturreform fra juni 2004 i relation til omlægning af momsudligningens bidragsdel.

Lovforslaget udmønter som udgangspunkt Finansieringsudvalgets anbefalinger vedr. momsudligningsordningen. Det skal imidlertid præciseres, at hensigten med ophævelsen af bidragsdelen i den nuværende momsudligningsordning ikke er, at staten skal bære omkostningerne ved refusionen. Det skal kommuner og regioner fortsat gøre. Det generelle bloktilskud til kommunerne reduceres derfor i forbindelse med ordningens ikrafttræden og et skøn over de forventede refusionsudgifter vil indgå ved fastsættelsen af det første generelle bloktilskud til regionerne. Udgiftsudviklingen i refusionsordningen vil indgå som en faktor ved fastsættelsen af fremtidige bloktilskud.

2.2 Regionernes mulighed for momsrefusion

Momsudligningens formål er at tilstræbe lige konkurrencevilkår mellem kommunal egenproduktion og køb af ydelser hos private. Refusionen af momsudgifterne via udligningsordningen betyder, at den enkelte kommune i valget mellem at udføre opgaver i eget regi eller ved køb af tjenesteydelser hos eksterne leverandører kan se bort fra købsmomsen (den moms kommunerne betaler ved køb af varer og tjenester, som ikke indgår i en momsregistreret virksomhed i kommunerne). Reglerne for momsrefusion følger af momsbekendtgørelsen.

Med kommunalreformen nedlægges amterne. Samtidig oprettes regionerne. Regionerne er ligesom kommunerne ikke at betragte som afgiftspligtige i momslovmæssig forstand. For at sikre konkurrencemæssig ligestilling mellem regionernes egenproduktion og køb hos private etableres der mulighed for momsrefusion svarende til den, der i dag findes for kommuner og amter.

Regionernes mulighed for momsrefusion vil således følge de samme principper for momsrefusion, som amterne og kommunerne har i dag. Den konkrete udformning af regioners og kommuners momsrefusionsordning vil blive fastsat i en bekendtgørelse svarende til den nuværende momsbekendtgørelse nr. 1325 af 14. december 2005 for kommuner og amter.

2.3 Lønsumsafgift kan omfattes af ordningen

I lighed med den nuværende momsudligningsformål om at tilstræbe lige konkurrencevilkår mellem kommunal egenproduktion og køb af ydelser hos private, bliver der med lovforslaget indført hjemmel til, at indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om, at kommuners og regioners udgifter til betaling af lønsumsafgift er omfattet af refusionsordningen.

Private virksomheder betaler som hovedregel lønsumsafgift (typisk 3 pct. af lønsummen), hvis de leverer ydelser, der ifølge momslovens § 13 er momsfrigitte. Offentlige virksomheder og virksomheder, hvor offentlige tilskud med mere dækker mindst 50 pct. af virksomhedernes driftsudgifter, er derimod fritaget for at betale lønsumsafgift.

Konkret planlægges etableret en ordning, for så vidt angår lønsumsafgiften, der svarer til den eksisterende ordning inden for momsudligningsordningen, hvor kommuner og amter afløfter indirekte momsudgifter i forbindelse med køb af visse ydelser, der er momsfrigitte, og som er optaget som bilag på en positivliste i bekendtgørelse nr. 1325 af 14. december 2005 om den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning. Herved vil der blive skabt en bedre sammenlignelighed mellem priserne på de pågældende private ydelser og omkostningerne ved egenproduktion i kommuner og regioner.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget indebærer, at den nuværende bidragsdel i momsudligningsordningen ophæves og udgifterne til ordningen udbetales i stedet af staten. Hensigten med ophævelsen af bidragsdelen er imidlertid ikke, at staten skal bære omkostningerne ved refusionen til kommunerne. Det skal kommuner og regioner fortsat.

Udgifterne ved refusionsordningen vil derfor indgå ved fastsættelsen af de generelle bloktilskud til kommuner og regioner. Der vil efter forhandling med parterne skulle ske en nedsættelse af det kommunale bloktilskud i forbindelse med refusionsordningens ikrafttræden og et skøn over de forventede refusionsudgifter indgå ved fastsættelsen af de første generelle bloktilskud til regionerne.

Finansieringsudvalget vurderede i betænkning nr. 1437, at en gennemførelse af modellen i 2004 ville medføre en reduktion af det kommunale bloktilskud på ca. 10 mia.kr. og i det amtslige bloktilskud på 6,1 mia. kr.

Der vil ved fastsættelsen af bloktilskuddene til kommuner og regioner bl.a. skulle tages højde for, at refusion udbetalt i 2007 vedrørende regnskabsåret 2006, afholdes af staten, jf. § 4, samt at der ikke foretages reguleringer for tidligere års momspuljer for 2004, 2005 og 2006 efter 1. januar 2007.

Udgiftsudviklingen i ordningen kan indgå som en faktor ved fastsættelsen af fremtidige bloktilskud.

Ændringen af refusionsordningen beskrevet i afsnit 2.1 har ingen administrative eller økonomiske konsekvenser. Ændringerne beskrevet i afsnit 2.2 har hverken økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen konsekvenser for erhvervslivet.

5. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

6. Forholdet til EU-retten

I relation til omlægning af momsudligningens bidragsdel fremgår følgende af Finansieringsudvalgets betænkning (kapitel 22):

"Udvalget konstaterer, at der i Sverige og Finland, hvor der tidligere som i Danmark har været etableret momsordninger med en særlig kommunal bidragsdel, nu etableres momsordninger med en direkte statslig refusion af de kommunale momsudgifter svarende til den opstillede model.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på udvalgets opfordring bedt Skatteministeriet om at vurdere den opstillede model i forhold til EU's momsregler, dvs. i praksis EU's 6. momsdirektiv. Momsdirektivet indebærer bl.a., at det offentlige for så vidt angår den ikke momsregistrerede del af dets virksomhed anses som privat forbruger, der ikke har mulighed for momsgodtgørelse.

Skatteministeriet har i sin vurdering lagt vægt på følgende offentliggjorte svenske vurdering af den nye lignende svenske kompensationsordnings forhold til EU-retten (Ds 2001:30): "Inom EG-rätten saknas harmoniserade regler om kompensationsystem för mervärdesskatt för den offentliga sektorn. De olika kompensationsystem som tillämpas i ett flertal EG-länder är samtliga system som juridiskt sett faller utanför det gemensamma system för mervärdesskatt. Systemen torde därför vara förenliga med EG-rätten så länge de inte innebär et system med generell avdragsrätt för all undantagen verksamhet och därmed ett kringgående av det sjätte direktivets regler." "

Skatteministeriet har ved brev af 18. juli 2002 tilsluttet sig den citerede svenske juridiske vurdering.

Herudover har Kommissionen i et svar til Skatteministeriet primo 2006 i en sag om kompensation af moms for velgørende organisationer under overvejelserne om en løsning henvist til de mekanismer, som allerede anvendes i nogle medlemsstater, herunder Danmark, i relation til moms og kommuner.

Skatteministeriet har på den baggrund vurderet, at forslaget til ny momsordning er forenelig med 6. momsdirektiv.

Samtidig skal det understreges, at hensigten med ophævelsen af bidragsdelen i den nuværende momsudligningsordning ikke er, at staten skal bære omkostningerne ved refusionen. Det skal kommuner og regioner fortsat gøre. Derfor reduceres det generelle bloktilskud til kommunerne initialt og tilsvarende vil et skøn over de forventede refusionsudgifter indgå ved fastsættelsen af det første generelle bloktilskud til regionerne. Udgiftsudviklingen i ordningen kan endvidere indgå som en faktor ved fastsættelsen af fremtidige bloktilskud.

Det er på denne baggrund vurderingen, at omlægningen er forenelig med EU-retten.

7. Hørte myndigheder, organisationer

Lovforslaget har været i høring hos Amtsrådsforeningen, KL og Skatteministeriet

Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (Hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Forslaget er samlet set udgiftsneutralt, men der skal ske en nedsættelse af det kommunale bloktilskud i forbindelse med refusionsordningens ikrafttræden og et skøn over forventede refusionsudgifter vil indgå ved fastsættelsen af de regionale bloktilskud.	
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget er foreneligt med EU-retten	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til §§ 1 og 2

Det fastsættes i lovforslaget, at de udgifter regioner og kommuner har til betaling af moms ved køb af varer og tjenesteydelser, refunderes af staten, jf. afsnit 2.2. Dette svarer til den mulighed, som kommuner og amtskommuner har i dag, jf. § 1 i lov om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter til merværdiafgift og om det kommunale momsfond, jf. lovbekendtgørelse nr. 623 af 25. juli 2002 (momsudligningsloven).

Konkurrenceneutraliteten mellem privat produktion og henholdsvis Kommunal og regional egenproduktion på områder med momsregistrering i henhold til Skatteministeriets momslov sikres ved at skabe mulighed for refusion af kommuners og regioners udgifter til moms.

For de områder, hvor private leverandører ikke kan momsregistreres i henhold til Skatteministeriets momslov, hvor private ikke har mulighed for momsfradrag, genskabes

konkurrenceneutraliteten i momsudligningen på én af to måder. Enten ved at kommuner og regioner over den såkaldte positivliste får refunderet den moms, der betales indirekte gennem betalingen til ikke-momsregistrerede leverandører, Eller ved at undtage kommuners og regioners mulighed for refusion af momsudgifter. På den baggrund er en række områder i den nuværende momsudligningsordning undtaget muligheden for momsrefusion. Det drejer sig om bl.a. forsyningsvirksomheder, busdrift, færgedrift m.v.

På denne baggrund bemyndiges indenrigs- og sundhedsministeren med lovforslagets § 1, stk. 2, til at fastsætte regler om, at udgifter til betaling af moms ikke indgår i refusionsordningen. Dette er identisk med § 1, stk. 2, i momsudligningsloven. Udmøntningen af denne bestemmelse vil ske i en bekendtgørelse identisk med den eksisterende moms bekendtgørelse nr. 1325 af 14. december 2005.

Det har fra flere sider været foreslået, at den nuværende momsudligningsordnings positivliste (jf. punkt 2.2 ovenfor) kunne anvendes til at ligestille kommunal egenproduktion og brug af eksterne leverandører for andre afgifter end momsen. Således har f.eks. lønsumsafgiften været nævnt som en afgift, hvor der med fordel kunne tilstræbes en konkurrencemæssig ligestilling via positivlisten.

For at skabe mulighed for, at refusionsordningen kan anvendes til konkurrencemæssig ligestilling af kommunal og regional egenproduktion og brug af eksterne leverandører, for så vidt angår andre udgifter end momsen, bemyndiges indenrigs- og sundhedsministeren i § 1, stk. 3, til at fastsætte regler om, at kommuners og regioners udgifter til betaling af afgift i henhold til øvrige love end momsloven, omfattes af reglerne i denne lov.

En udmøntning heraf vil ske ud fra principper, som gælder refusionsordningen i forhold til merværdiafgiften. Det indebærer også, at der i den forbindelse kan ske regulering af de generelle bloktilskud. Bemyndigelsen forventes anvendt til at tilstræbe konkurrencemæssig ligestilling på en række områder, hvor private leverandører er omfattet af reglerne om lønsumsafgift, jf. lov om lønsumsafgift.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, er en videreførelse af bestemmelserne fra momsudligningslovens § 2, stk. 2. Bestemmelsen indebærer, at der generelt fastsættes en forældelsesfrist for kommuners og regioners anmeldelse af momsudgifter til refusion. Baggrunden herfor er at sikre, at en kommunalbestyrelse eller et regionsråd ikke vil kunne stille krav om at få udlignet moms, der gennem en årrække kunne eller burde have været anmeldt til refusion i ordningen. Samtidig skal bestemmelsen ses som en mulighed for, at bl.a. den kommunale revision kan nå at opfange eventuelle opståede fejl og lignende i forbindelse med bogføringen af momsbetalingen. Der henvises i øvrigt til de særlige overgangsbestemmelser i § 6, stk. 3, 4 og 5.

Bestemmelserne i § 2, stk. 3, der er en videreførelse af momsudligningslovens § 2, stk. 3, giver indenrigs- og sundhedsministeren bemyndigelse til i ganske særlige tilfælde at tillade, at momsudgifter afholdt i regnskabsår forud for den fastsatte frist, kan refunderes i ordningen. Det forudsættes, at bemyndigelsen anvendes snævert. Det er således ikke hensigten, at administrative forglemmelser eller lignende alene skal kunne begrunde en dispensation.

Til § 3

Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter reglerne for ordningens tilrettelæggelse.

Bestemmelsens indhold er en videreførelse af § 5 i momsudligningsloven. Dog er bestemmelserne i momsudligningslovens § 5 vedrørende regler for bidrag ikke videreført, da ordningens bidragsdel omlægges, jf. lovforslagets § 4. Endvidere udgår også særbestemmelser i momsudligningslovens § 5 om Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner samt om HS og Hovedstadens Udviklingsråd.

Udmøntningen af denne bestemmelse vil ske i en bekendtgørelse svarende til den eksisterende momsbekendtgørelse nr. 1325 af 14. december 2005.

Til § 4

Det fastsættes, at udgifterne til refusionsordningen udbetales af staten.

Det generelle bloktilskud til kommunerne reduceres i forbindelse med refusionsordningens ikrafttræden, og et skøn over de forventede refusionsudgifter indgå ved fastsættelsen af det første generelle bloktilskud til regionerne. Udgiftsudviklingen i ordningen kan endvidere indgå som en faktor ved fastsættelsen af fremtidige bloktilskud.

Til § 5

Bestemmelsens stk. 1, er en teknisk justering af nuværende momsudligningslovs § 6, hvor der foretages to konsekvensændringer, som følger af amternes nedlæggelse og regionernes oprettelse.

Bemyndigelsen i § 5, stk. 2, videreførelse af § 6, stk. 2, er i dag udmøntet i bekendtgørelse nr. 914 af 12. november 2002 om det kommunale momsfond, hvor de nærmere regler for momsfondets virksomhed og bestyrelse er fastsat.

Som følge af amternes nedlæggelse og Københavns og Frederiksberg kommuners indtræden i KL planlægges en revision af momsfondsbekendtgørelsen, herunder en ændring af bestyrelsessammensætningen, drøftet med de kommunale parter.

Der er i stk. 3 foretaget en omlægning, således at det senest ydede tilskud, som i 2006 er 87,3 mio. kr., fastsættes som nyt grundniveau. Tilskuddet foreslås fortsat reguleret årligt med satsreguleringsprocenten.

Til § 6

Det foreslås, at loven træder i kraft 1. januar 2007.

Samtidig ophæves lov om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter til merværdiafgift og om det kommunale momsfond, jf. lovbekendtgørelse nr. 623 af 25. juli 2002 (momsudligningsloven).

Kommuner og amter har med den nuværende ordning mulighed for at anmelde momsudgifter til refusion 15 gange på i et regnskabsår, hvor de første 12 perioder følger kalenderåret og de resterende perioder (2 supplementsperioder - periode 13 og 14, samt en endelig opgørelse af momsrefusion - periode 15) følger i det efterfølgende år. Den endelige opgørelse af momsrefusion for momsåret 2006 skal være Indenrigs- og Sundhedsministeriet i hænde den første hverdag i maj 2007.

Det indebærer, at amterne ikke har afsluttet momsregnskabet for 2006 pr. 1. januar 2007. Derfor følger det af lovforslagets § 6, stk. 2, at §§ 1, 2 og 5 i lov om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter til merværdiafgift og om det kommunale momsfond, jf. lovbekendtgørelse nr. 623 af 25. juli 2002 har virkning indtil 1. august 2007, idet regionerne kan anmelde evt. amtskommunale udgifter til moms ved køb af varer og tjenesteydelser for momsåret 2006 til refusion i ordningen. Pr. 1. august 2007 vil periode 15 og dermed momsåret 2006 være afsluttet.

Det skal bemærkes, at kommuner, der lægges sammen pr. 1. januar 2007, ligeledes kan anmelde momsudgifter til refusion i ordningen for momsåret 2006 for de "gamle" kommuner, der indgår i sammenlægningen.

Endelig kan fortsættende kommuner ligeledes anmelde momsudgifter til refusion i ordningen for momsåret 2006.

I relation til regulering af tidligere års momspuljer efter 1. januar 2007 bemærkes følgende:

Kommuners og amters samlede momsudgifter (den såkaldte momspulje) hviler i sig selv set over en periode på 4 år. Forud for regnskabsåret fastsættes en foreløbig pulje baseret på et skøn over momsudgifterne og den pulje reguleres dels gennem puljeregulering, som foretages 2 år efter et finansår (f.eks. blev momspuljen for 2003 puljereguleret 2005), dels efterregulering, som foretages 3 år efter et finansår (f.eks. efterreguleres momspuljen for 2003 i 2006). Med puljereguleringen reguleres forskellen i den budgetterede refusion for et år og den udbetalte refusion i samme år. Denne regulering er således afhængig af kommuners og amters faktiske forbrug. Den efterfølgende efterregulering er derimod relateret til det endelig opgjorte skattegrundlag, og regulerer effekten på momsbidraget af, at nogle kommuner vælger at selvbudgettere frem for at benytte det statsgaranterede beskatningsgrundlag.

Med dette lovforslag forudsættes det, at der ikke vil ske hverken pulje- eller efterregulering efter 1. januar 2007. Derimod forudsættes skøn herfor at indgå i forhandlingerne med de kommunale parter om lovforslagets økonomiske konsekvenser.

Med bestemmelserne i § 6, stk 3 og 4 fastsættes overgangsbestemmelser vedrørende den generelle forældelsesfrist på fem år for anmeldelse af momsudgifter til refusion, jf. § 2, stk. 2.

§ 6, stk. 3, 1. pkt. indebærer, at en sammenlagt kommune i op til fem år efter udgangen af et regnskabsår kan foretage berigtigelser i momsanmeldelsen til refusionsordningen for udgifter afholdt af de kommuner, der i deres helhed indgår i den sammenlagte kommune.

§ 6, stk. 3, 2. pkt. giver videre sammenlagte kommuner mulighed for i op til fem år efter udgangen af et regnskabsår at foretage berigtigelser i momsanmeldelsen til refusionsordningen for udgifter, der er afholdt af en kommune, der delvis indgår i den sammenlagte kommune, såfremt udgiften knytter sig et aktiv, passiv, rettighed eller en forpligtigelse, som den sammenlagte kommune har modtaget i henhold til lov om revision af den kommunale inddeling og forskrifter fastsat i henhold hertil.

§ 6, stk. 4 giver tilsvarende kommuner og regioner adgang til i op til fem år efter udgangen af et regnskabsår at foretage berigtigelser i momsanmeldelsen til refusionsordningen for udgifter, der er afholdt af en amtskommune, hvorfra den pågældende kommune eller region har modtaget et aktiv, passiv, rettighed eller en forpligtigelse i henhold til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen.

Når det i en række tilfælde er fundet hensigtsmæssigt at undtage muligheden for at berigtige beløb, der knytter sig til driftsudgifter, skyldes det, at det i de tilfælde, der er omfattet af § 6, stk. 3, 2. pkt. og stk. 4 kan være vanskeligt at fastlægge, hvilken myndighed der vil skulle foretage berigtigelsen.

Med bestemmelsen i § 6, stk. 5 foreslås det endelig, at indenrigs- og sundhedsministeren træffer afgørelsen i evt. tvivlsspørgsmål vedrørende overgangsbestemmelserne i § 6, stk. 3, 2. pkt. og stk. 4

Til § 7

Det foreslås, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland