

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Utvalg for strategi og drift	
	Formannskap	

UTREDNING ANLEGGSBIDRAGS- OG JUSTERINGSMODELL VED UTBYGGINGSAVTALER BOLIGOMRÅDER

Kommunedirektørens innstilling

1. Utredningen tas til orientering
2. Anleggsbidragsmodellen skal være den foretrukne modellen

Sakens bakgrunn og innhold

Private utbyggere får i medhold av plan- og bygningsloven, eller i en utbyggingsavtale, krav om å opparbeide kommunal infrastruktur som er nødvendig for at utbyggingen realiseres. Infrastrukturen overtas vederlagsfritt av kommunen til fremtidig eie, drift og vedlikehold. I hovedsak gjelder det opparbeidelse av kommunale veier og trafikkanlegg, vann- og avløpsanlegg, samt nødvendige tilknytninger og sammenkoblinger til eksisterende infrastruktur. I enkelte tilfeller kan det også dreie seg om privat opparbeidelse av friområder, lekearealer etc. Utbygger prosjekterer, bygger og bekoster infrastrukturen, men har ikke mulighet til fradrag eller kompensasjon for merverdiavgift. Merverdiavgiften blir derfor en endelig kostnad i prosjektet.

Dersom kommunen bygger anleggene selv, blir ikke merverdiavgiften en endelig kostnad, jf lov om merverdiavgift (mval) og lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Utbygger og kommunen kan inngå momsavtaler basert på anleggsbidragsmodellen eller justeringsmodellen, som innebærer at utbygger lovlig kan benytte momsposisjonen til kommunen for å få merverdikostnadene løftet av prosjektene.

Dersom modellene benyttes, må det inngås egne avtaler om bruk av modellene. Avtalen kan inngås parallelt med en utbyggingsavtale, eller den kan inngås i forbindelse med en byggesak hvor utbygger er pålagt å opparbeide offentlig infrastruktur med hjemmel i en reguleringsplan. Både anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen er juridisk godkjente modeller.

En rekke kommuner rundt om i landet inngår avtaler med utbyggere om bruk av slike modeller. Dette gjelder både større bykommuner og mindre landkommuner. Det er frivillig for kommunene om man ønsker å gjøre bruk av slike momsreducerende avtaler med private utbyggere, men det kreves særskilte avtaler for å gjennomføre modellene. Dette innebærer bruk av både tid og ressurser i kommunene for å gjøre det korrekt. Dersom man

ikke gjennomfører modellene på korrekt vis, kan kommunen bli sittende igjen med hele momsbelastningen fordi man ikke får tilbake momsen fra staten.

Administrasjonens vurdering

Anleggsbidragsmodellen

Anleggsbidragsmodellen går i korte trekk ut på at kommunen selv er byggherre ved etablering av den kommunale infrastrukturen, mens utbygger dekker nettokostnadene ved å betale anleggsbidrag til kommunen. Kommunen kan kreve merverdiavgifts-kostnadene som påløper refundert av staten etter hvert som den påløper i prosjektet etter kompensasjonsloven §§ 2-4. På denne måten kan avgiftsbelastningen unngås for både utbygger og kommunen.

Forutsetning for bruk av anleggsbidragsmodellen er at kommunen både er faktisk og reell byggherre og at kommunen således er kontraktspart med entreprenørene for utbygging av de kommunale anleggene. Ved bruk av den såkalte «Valdresmodellen» kan kommunen imidlertid overlate mye av den praktiske gjennomføringen til utbygger. Gjennom bindende forhåndsuttalelser fra Skattedirektoratet (bl.a BFU 33/05) er anleggsbidragsmodellen godtatt av skattemyndighetene, men det understrekes av kommunenes advokat at det er særdeles viktig at anleggsbidragsmodellen bare brukes på den måten som etter gjeldene rett til enhver tid er godtatt og at forutsetningen i BFUen følges slavisk.

«Valdresmodellen» går ut på at kommunen overlater det meste av det praktiske arbeidet til utbygger, selv om kommunen er byggherre. I praksis innebærer det at utbygger kan stå for alt fra prosjektering til ferdig utbygget anlegg, men at entreprenørene fakturerer kommunen som byggherre. Utbygger kan innbetale det fakturerte beløp eks merverdiavgift til kommunens konto før forfall, mens kommunen forskutterer merverdiavgiften. Kommunen får deretter merverdiavgiften tilbake fra staten.

Selv om utbygger kan stå for det meste av den praktiske gjennomføringen, vil kommunen være kontraktspart med entreprenørene. Kommunen må derfor kontrollere og kvalitetssikre hele prosessen som utføres av utbygger. Dersom kommunen i stedet ønsker å stå for en større del av den praktiske gjennomføringen selv i form av for eksempel prosjektering, anskaffelsesprosess eller selve utbyggingen, kan dette selvsagt avtales mellom partene.

«Valdresmodellen» kan betraktes som yttergrensen for hvor langt kommunen kan gå i overlate oppgaver til utbygger under anleggsbidragsmodellen.

Siden kommunen er byggherre i denne modellen, må kommunen stille krav om at anskaffelsene til den offentlige infrastrukturen skal gjennomføres etter regelverket om offentlige anskaffelser, selv om utbygger i praksis står for gjennomføringen. Dagens rettstilstand er noe uavklart med hensyn til om ordningen faller innenfor eller utenfor regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen skal imidlertid ikke ta sjansen på å pådra seg store gebyrer dersom det skulle bli endelig fastslått at regelverket kommer til anvendelse ved bruk av denne modellen, det vil si at forutsetningen er at regler om offentlig anskaffelser skal følges.

For administrering av ordningen, kan kommunen kreve et administrasjonsgebyr fra utbygger for det merarbeid som avtalen medfører for kommunen. Størrelsen på administrasjonsgebyret må vurderes konkret i det enkelte tilfellet, og vil være avhengig av omfanget og kompleksiteten av den planlagte offentlige infrastrukturen.

Da vi ikke har noen erfaring med bruk av slike ordninger er det vanskelig å sette en eventuell minste grense på slike avtaler.

Anleggsbidragsmodellen vil medføre økt bruk av tid og ressurser for kommune og kostnadene ved administreringen av ordningen fort bli høyere enn gevinsten ved å ta den i bruk for små utbyggingsprosjekter.

Flere andre kommuner har satt en terskel for når anleggsbidragsmodellen kan benyttes.

Kommunen har dessuten anledning til å kreve sikkerhet for utbyggernes betaling av entreprisekontrakten for infrastrukturen, og vil normalt kreve en bankgaranti for verdien av kontrakten. Enkelte kommuner krever i stedet pant i den faste eiendommen som bygges ut. I tillegg kan det vurderes å kreve at utbygger tar momsrisikoen i en 10-års periode etter fullføring av prosjektet, med tanke på f.eks. lovendringer eller feilhåndtering av merverdiavgiften. Dette er elementer som må være gjenstand for forhandlinger med utbygger.

Justeringsmodellen

Reglene som ligger til grunn for «justeringsmodellen» finnes i merverdiavgiftsloven og kompensasjonsloven med forskrifter. Reglene trådte i kraft 01.01.2008.

Justeringsmodellen har følgende hovedelementer:

- Utbygger prosjekterer, bygger og bekoster infrastrukturanleggene
- Momsavtale om overføring av justeringsrett/plikt for merverdiavgift inngås mellom utbygger og kommunen før anleggsarbeidet startes opp
- Anleggene overføres vederlagsfritt til kommunen for eie, drift og vedlikehold
- Kommunen krever tilbakeført fra staten den merverdiavgift utbygger har betalt for anleggene
- Kommunen tilbakebetaler hele eller del av merverdiavgiftsbeløpet til utbygger, eventuelt fratrasket en andel av avgiftsbeløpet.

Bruk av justeringsmodellen innebærer at kommunens avgiftsposisjon kan komme utbygger til gode. Merverdiavgift som en utbygger har betalt for privat opparbeidet infrastruktur, kan kommunen kreve tilbakebetalt fra staten når denne overføres vederlagsfritt til kommunen. Forutsetningen for dette er at det er inngått avtale om det mellom utbygger og kommune, samt at merverdiavgiften utgjør minst kr 100 000. Når avgiften kan kreves tilbakeført er avhengig av type utbygging.

Ved utbygging av et næringsområde kan merverdiavgiften for infrastrukturen føres til fradrag etter hvert som avgiften påløper i byggefasen. Ved utbygging av boliger kan kommunen kreve å få tilbakebetalt innbetalt avgift over en tiårsperiode etter tidspunktet for overføringen av infrastrukturen. 1/10 av betalt merverdiavgift tilbakebetales hvert år. Dersom bruken av infrastrukturen, eller deler av den, i løpet av tiårsperioden endres fra fradragsberettiget formål til ikke-fradragsberettiget formål, skal størrelsen på fradraget forholdsmessig justeres.

Justeringsreglene innebærer at fradragsført/kompensert avgift blir riktig i forhold til faktisk bruk over tid. Endret bruk medfører at fradragsført/kompensert avgift skal korrigeres overfor staten. Justering kan gå begge veier, det vil si medføre utbetaling fra staten eller plikt til å betale til staten.

Det er et vilkår for overføring av justeringsplikten/-retten at denne skal dokumenteres ved en skriftlig avtale («momsavtale»). Dersom opplysninger endrer seg etter at avtalen er inngått, skal overdrageren rette dette overfor kommunen dersom endringene kan påvirke justeringsplikten.

Bruk av justeringsmodellen medfører i utgangspunktet at den som overtar justeringsforpliktelsen overtar risikoen for at gjennomføringen er i samsvar med gjeldende regler i lov og forskrift, samt risikoen for eventuelle endringer i regelverket i justeringsperioden. Kommunen kan imidlertid avtale at utbygger skal hefte for denne risikoen.

Kommunens oppfølging etter justeringsmodellen fordrer omfattende administrativ oppfølging. Verken lov eller forskrift gir utbygger en rett til å pålegge kommunen å overta justeringsforpliktelse. Det er avtalefrihet også når det gjelder hvordan eller hvor mye av tilbakebetalt beløp fra staten kommunen skal betale til utbygger. Utbygger kan ikke kreve å få utbetalt hele beløpet som et engangsbeløp ved inngåelse av avtale.

Ved bruk av justeringsmodellen må kommunen oppfylle alle dokumentasjonskrav etter lov og forskrift. Det medfører krav til administrativ oppfølging i en periode på 10 år. Kommunen kan kreve sine administrasjonskostnader dekket av utbygger også under denne modellen. I Drammen har man eksempelvis operert med et relativt begrenset fast beløp som kompensasjon for arbeidet med justeringsmodellen. Man har imidlertid erfart at dette ikke dekker kostnadene, og i fremtiden vil de benytte en prosentsats.

Vurdering:

Fordeler ved bruk av momsavtaler med utbyggere

Administrasjonen ser fordeler ved å kunne benytte ordninger som reduserer merverdiavgiftkostnadene i utbyggingsprosjekter. Momsavtaler kan gi et positivt forhandlingsklima og medvirke til utvikling og vekst i kommunen.

Slike ordninger vil legge beslag på administrative ressurser, men dette kan dekkes opp gjennom refusjon fra utbygger. Administrasjonen ser fordelene som større enn ulemperne og vurderer at tiltak som kan legge til rette for byggeaktivitet og begrense kostnadene ved utbygging vil kunne være med på å gjøre kommunen attraktiv å etablere seg i.

Redusert avgiftsbelastning kan bidra til at prosjektene i større grad blir regningssvarende og pris til forbruker lavere. Momsavtaler kan være avgjørende for realiseringen av et prosjekt og utbygger kan være villig til å påta seg tiltak som hever kvaliteten ut over det minimum som reguleringsplanen krever.

Dersom man sammenligner bruken av de to modellene for boligutbygging vil fordelene med anleggsbidragsmodellen være at utbygger får bedre økonomiske betingelser underveis i prosjektet, siden momsbelastningen avløstes fortløpende. Ved justeringsmodellen skjer dette først gjennom en 10-årsperiode.

For kommunen vil fordelene med justeringsmodellen fremfor anleggsbidragsmodellen, være at utbygger er byggherre og at kommunen overtar anleggene først etter ferdigstilling. Kommunen vil dermed unngå risikoen det innebærer å være byggherre. Denne risikoen er omtalt som ulemper for anleggsbidragsmodellen nedenfor.

Ulemper ved bruk av anleggsbidragsmodellen

Det vil kreve ekstra ressurser i form av både tidsforbruk og kompetanse for kommunene å følge opp anleggsbidragsmodellen. Dersom ikke alt går som forutsatt under prosessen, kan bruk av anleggsbidragsmodellen dessuten innebære en økonomisk risiko for kommunen.

Siden det er et vilkår for lovlig å kunne benytte modellen at kommunen anses som en reell byggherre, innebærer det at utbyggingsprosjektet må konkurranseutsettes. Kommunene er bundet av regelverket for offentlige anskaffelser. En risiko ved dette er de konsekvenser et brudd på regelverket vil kunne få i form av klager, KOFA-behandling, erstatningskrav og eventuell etterfølgende rettssak i domstolene.

Videre må kommunen delta i og følge opp byggeprosessen slik at dette skjer i henhold til kontrakt. Som byggherre vil kommunen i tillegg ha risikoen for feilaktig utførte entrepriser og etterfølgende rettslige tvister om slike reklamasjoner.

Kommunen kan dessuten bli skadelidende ved endringer i skatte- og avgiftsreglene som vil kunne innebære en tilbakebetaling av merverdiavgift til staten. Dette gjelder tilsvarende ved feiltolking av reglene. Dette kan «motvirkes» ved at man får en bindende forhåndsuttalelse (BFU) fra skattedirektoratet før avtaler inngås og prosjektet iverksettes. Det må understekes at det er vesentlig at man følger forutsetningene i BFUen fullt ut.

Noe av risikomomentene vil kunne overføres utbygger i momsavtalen. Man må imidlertid være varsom slik at ikke kommunen havner i en situasjon der man i realiteten ikke lenger kan anses som byggherre. Da vil kommunen sitte igjen med momskostnadene.

Ulemper ved bruk av justeringsmodellen

Den åpenbare ulempen ved bruk av justeringsmodellen er at avtalen må følges opp i en 10-års periode ved boligbygging. Dette innebærer at kommunale ressurser bindes opp i et langt tidsperspektiv og fordrer at det lages prosedyrer/systemer slik at kommunen ikke blir skadelidende ved en eventuell utskifting av nøkkelpersonell.

Dokumentasjonskravet er strengt og må følges opp overfor avgiftsmyndighetene innen absolutte frister hvert år i 10 år. Man kan bli skyldig refundert merverdiavgift overfor myndighetene ved brudd på disse bestemmelsene.

Videre kan skatte- og avgiftsreglene endre seg i løpet av en så vidt lang periode. Dette vil kunne få negative konsekvenser for kommunens rett til fradrag/refusjon.

Kommunen har risikoen ved endret bruk i en 10 års periode. Kommunen kan risikere og ikke få refundert merverdiavgiften for hele perioden dersom bruken endrer seg.

Økonomiske konsekvenser:

Etterlevelse av modellene og de avtaler som gjøres mellom kommunen og utbygger skal ikke innebære noen økonomiske konsekvenser for kommunen, dersom alt går som forutsatt. Utbygger forplikter seg til å betale en viss prosentandel til kommunen til dekning av de kostnader som påløper for kommunen ved gjennomføringen av avgiftsmodellene.

Dersom kommunen og utbygger blir enige om at kommunen skal beholde en andel av den refunderte momsen, kan momsavtalene være en inntektskilde for kommunen.

Dersom kommunen skulle bryte med modellen slik at kommunen ikke kan anses å være reell byggherre i henhold til anleggsbidragsmodellen eller ikke sender korrekt dokumentasjon hvert år i 10 år slik justeringsmodellen krever, kan kommunen sitte igjen med betydelige kostnader knyttet til avgiftskrav, krav om erstatning etc.