

Vedlegg til saksutredning om endring

Brukte forkortelser/definisjoner:

- MVA: Merverdiavgift (=moms)
- Plbl.: Plan og bygningsloven (lov av 27.6.2008 nr. 71)
- mval.: Lov om merverdiavgift (lov av 19.6.2009 nr. 58)
- fmva.: Forskrift til merverdiavgiftsloven (forskrift av 15.12.2009 nr. 1540)
- kompensasjonsloven: Lov om kompensasjon for merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner, mv. (lov av 12.12.2003 nr. 108)

Bakgrunn:

Kommunestyret har 11.06.2009, i sak 52/09 vedtatt at det skal inngås utbyggingsavtaler mellom kommunen og private utbyggere der slik utbygging forutsetter bygging av- eller tilpasning til offentlige anlegg. Kommunens hjemmel for å kunne inngå slike utbyggingsavtaler finner vi i plbl. Kap. 17, §§ 17-1 til 17-7.

Utbyggingsavtalen er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter plbl., som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. I henhold til plbl. § 17-4 femte ledd kan ikke kommunen inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

Avtalenes formål er å:

- definere plikter og ansvar i forbindelse med gjennomføring av reguleringsplanen
- sikre at utviklingen av området skjer i samsvar med reguleringsplanen
- avklare kostnadsfordelingen/finansieringen av opparbeidingen
- avklare hvilke krav som skal stilles til opparbeiding av kommunaltekniske anlegg mv. som skal overdras vederlagsfritt til offentlig drift- og vedlikehold
- avklare i hvilke tilfeller og etter hvilke forutsetninger kommunen aktivt kan bistå utbyggeren i gjennomføring av reguleringsplanen, blant annet i forbindelse med erverv av rettigheter og grunn.

Utbyggingsavtalen går altså ut på at grunneier eller utbygger skal helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må iht. plbl § 17-3 tredje ledd, stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Plan -og bygningsloven stiller opp en rekke formkrav til prosedyrene rundt inngåelse av utbyggingsavtaler, herunder i grove trekk de samme kravene til kunngjøring, medvirkning og saksbehandling som gjelder for ordinære planprosesser. Disse har vist seg vanskelig for kommunen å følge opp på en tilfredsstillende måte, og dette skyldes i stor grad at kommunen tradisjonelt har løst prosessen rundt utbyggingsavtaler fra den formelle planprosessen. Dette har også forårsaket enkelte uheldige konsekvenser i form av dårlig tilpassede rekkefølgebestemmelser og lignende. Rådmannen foreslår derfor en endring i retningslinjene som i større grad som hovedregel kobler utbyggingsavtalene direkte mot planprosessen.

Rådmannen foreslår dessuten enkelte mindre endringer i retningslinjene for å få teksten mer i tråd med gjeldende rett, samt stadfesting av en enkel hovedregel for fastsetting av vederlag for

grunnerverv. Sistnevnte regler praktiseres i dag, og dette innebærer snarere en form for «kodifisering» av gjeldende praksis – både i Lindås kommune og ellers i landet.

Private utbyggere utfører som en direkte konsekvens opparbeiding av offentlig infrastruktur etter å ha kommet til enighet om dette ved inngåelse av en utbyggingsavtale. Når en privat utbygger er byggherre eller oppdragsgiver for opparbeiding av offentlig infrastruktur, påløper MVA.

MVA utgjør som hovedregel et påslag på 25 % på varer og tjenester, dvs. moms på de byggekostnadene som oppstår ved gjennomføring av tiltaket. Dersom kommunen er byggherre / oppdragsgiver for offentlig infrastruktur, oppstår ingen MVA-belastning. Kommunen får kompensert MVA på utbyggingskostnader til kommunal infrastruktur, jf. lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner.

Private utbyggere har ønsket nøytralitet mellom kommunal og privat utbygging av offentlige anlegg, pga. den avgiftsmessig ulike behandlingen. På denne bakgrunn har det i skattemyndighetenes praksis utviklet seg ulike modeller, mest kjent er den såkalte «anleggsbidragsmodellen». Denne modellen har vært benyttet i større eller mindre grad siden 1970 tallet, og denne ble «formelt akseptert» i melding fra Skattedirektoratet i 1993. Finansdepartementet har akseptert modellen, og den er beskrevet i forarbeidene til forskrift om frivillig MVA-registrering for visse utbyggere av VA-anlegg, samt at det er gitt aksept for praktiske løsninger for gjennomføring av modellen.

I tillegg til denne modellen, trådte de såkalte justeringsreglene i kraft 1.1.2008. Justeringsreglene innebærer at påløpt inngående MVA på større byggetiltak knyttet til fast eiendom kan justeres opp dersom det ved oppføringen ikke ble fradragsført inngående MVA, dersom bruken endres til avgiftspliktig eller kompensasjonsberettiget i løpet av en tiårsperiode (justeringsperioden) endres. Dette innebærer at kommunen, ved å inngå en avtale med utbygger om overtakelse av justeringsretten, kan få utbetalt 1/10 av påløpt inngående MVA i justeringsperioden. Ved å inngå justeringsavtale vil beløpet utbetales til utbygger med fratrukk av administrasjonskostnader.

I saksfremstillingen under drøftes spørsmålet om kommunen skal benytte slike modeller/inngå slike avtaler, og peker på positive og negative utslag og konsekvenser for kommunen ved de ulike alternativer. Enkelte kommuner har gått inn på slike ordninger, andre ikke. Et generelt moment for at kommunen skal gå inn på dette er at det i mangel på offentlig finansieringsdeltakelse i infrastrukturutbygging kan være viktig at de mulighetene som finnes innenfor lovlige rammer for å redusere de totale byggekostnadene tas i bruk av kommunene.

Kommunestyret må fatte en prinsipiell beslutning om man ønsker å ta i bruk en eller begge av de tilgjengelige modellene for fritak i henhold til momslovgivningen. Saken er utredet og legges med dette frem for politisk behandling i form av en endring av gjeldende «Retningslinjer for utbyggingsavtaler for Lindås kommune».

Saksfremstilling knyttet til spørsmålet om mva-refusjon:

1. Overordnet gjennomgang av MVA-systemet

Anskaffelser til opparbeidingen av vei, vann/avløp mv. som utbyggere påtar seg gjennom utbyggingsavtaler, er vanligvis ikke til bruk i avgiftspliktig virksomhet. (Salg/utvikling av grunneiendommer er utenfor avgiftssystemet.) Utbyggerne har følgelig ikke fradragsrett for inngående MVA, og MVA blir endelig belastet utbygger. Dette er situasjonen med de utbyggingsavtaler som Alta kommune har inngått frem til nå.

Kommunene kan som en generell ordning kreve MVA refundert fra staten på mange av sine egne anskaffelser, jf. kompensasjonsloven. Private utbyggere kan ikke benytte kompensasjonsordningen direkte.

Kommunen driver til dels avgiftspliktig virksomhet, bl.a. vann- og avløpstjenester. Dersom kommunen opparbeider vann- og avløpsanlegg i egen regi, har kommunen som regel fradragsrett for inngående MVA. Oppføring i egen regi av veier og tiltak i grøntområder vil omfattes av kompensasjonsordningen. Dette betyr at byggekost i alminnelighet blir høyere for utbyggere som opparbeider slike anlegg som skal overtas av kommunen, enn dersom kommunen selv skulle stå for opparbeidingen.

2. Nærmere om anleggsbidragsmodellen

Enkelte kommuner har åpnet for bruk av anleggsbidragsmodellen, mens andre har avvist dette som en generell ordning. I hovedsak er det kommuner som har hatt behov / ønske om å tiltrekke seg nye aktiviteter og virksomhet som har akseptert modellen. Momskompensasjon har da virket som et incitament for oppstart av private utbyggingsprosjekter.

Modellen innebærer i praksis at kommunen opptrer som byggherre under oppføring av infrastrukturen i utbyggingsområdet, men hvor kostnadene ved oppføringen av infrastrukturen skal dekkes av utbyggeren. Formålet med bruk av anleggsbidragsmodellen er å sikre at det oppnås fradrag etter mval. og/eller kompensasjon for MVA etter reglene i lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

2.1. *Anleggsbidragsmodellen praktiseres på følgende måte:*

- Entreprenørkontrakt inngås mellom entreprenør og kommunen - Entreprenøren utsteder faktura til kommunen, med beregning av MVA
- MVA som påløper kan kommunen kreve kompensert (fra skattemyndigheten)
- Utbygger yter deretter et anleggsbidrag til kommunen, tilsvarende oppføringskostnader fratrukket mva.

Skattemyndighetene ser på anleggsbidraget som et tilskudd til kommunen hvorpå utbyggeren ikke oppnår motytelser fra kommunen. Anleggsbidraget anses derfor ikke å være omsetning i mval.'s forstand, og slike bidrag kan derfor ytes uten at det oppstår plikt til å fakturere med MVA.

Utbyggeren skal også forestå det praktiske arbeidet med kontrahering, byggeledelse, fakturakontroll, mv. Fordi avtalene om vare- og tjenestelevering inngås mellom kommunen og entreprenører/vareleverandører (ikke med utbygger), kan kommunen fradragsføre inngående MVA eller kreve kompensert MVA. Endelig tilbakebetaling av MVA vil således bli sluttresultatet i den grad anleggsbidraget er å anse som avgiftsfri utgiftsrefusjon, noe som ofte vil være tilfellet.

2.2. *Vurdering av modellen*

For kommuner vil anleggsbidragsmodellen i utgangspunktet medføre vesentlig merarbeid. Kommunen må binde seg direkte gjennom de avtaler som inngås, være reell byggherre og ha kontroll med økonomien i prosjektet, avtaler samt alle fakturaer fra entreprenører må derfor gjennomgås fortløpende. Det må bl.a. kontrolleres at reglene om offentlige anskaffelser blir fulgt, og fakturaene

må registreres for betaling og følges opp i nødvendig utstrekning. Det er videre risiko for manglende anleggsbidragsbetaling. Kommunen må ha overordnet prosjektstyring, herunder kontroll med HMS, entreprenørens lønns- og arbeidsforhold, mv. Når kommunen går inn på en slik modell påtar den seg byggherreansvaret, dette innebærer at kommunen bærer ansvaret for prosjektet og risikoen knyttet til prosjektet.

Kommunen vil som part i avtalene ha reelt ansvar overfor entreprenørene, dvs. at det er en viss risiko for økonomisk tap selv om kommunen gjennom forskuddsbetalinger, garantier og/eller egenkapitalkrav kan søke å sikre seg mot dette. Når kommunen opptrer som byggherre, innebærer det at kommunen får eiendomsrett til infrastrukturen etter hvert som den oppføres. Når utbyggeren selv står som byggherre, overtas eiendomsretten til veg, vann- og avløpsanlegg mv. først når de er ferdig oppført.

En mye benyttet modell for anleggsbidrag kalles «Valdresmodellen». Denne modellen innebærer at kommunens involvering minimeres. Utbygger står for alle forhold knyttet til prosjektgjennomføring, herunder tilrettelegging for kontrahering av prosjekterende og utførende entreprenør, gjennomføring av offentlig anskaffelse(r), være byggherrens representant etter byggherreforskriften, praktisk oppfølging og byggeledelse, samt i mange tilfeller også koordinerende for prosjektering og utførelse. Kommunens forpliktelser etter denne modellen begrenser seg da til å formelt stå som kontraktspart overfor prosjekterende og entreprenør, ha det formelle byggherreansvaret etter byggherreforskriften, samt å gjennomføre betalingstransaksjonen mot entreprenør og utbygger i tillegg til å innarbeide disse transaksjonene i kommunens momsregnskap.

Imidlertid vil det ut fra en risikovurdering være fornuftig for kommunen å ha et visst oppsyn med prosedyrene for offentlige anskaffelser og ikke minst utbyggers ivaretagelse av SHA-krav etter byggherreforskriften. Som utgangspunkt vil det være fornuftig å i hvert fall beholde det direkte ansvaret for eventuell koordinering av utførelse hos kommunen selv. En slik KU-rolle kan kombineres med et overoppsyn av utbyggers oppfyllelse av sine plikter som byggherrens representant etter byggherreforskriften. KU bør uansett ikke ha en dobbel rolle gjennom å i tillegg ha et ansvar for økonomi eller fremdrift i prosjektet.

Rent utgiftsmessig kan kommunen forbeholde seg kostnadsdekning for merarbeidet og risiko f.eks. ved at anleggsbidraget gis et prosentmessig tillegg til opparbeidingskostnadene. Risiko kan imidlertid ikke fullt ut elimineres, men ved en tilfredsstillende overdekning på utbyggers garantier, vil denne risikoen være tilnærmet neglisjerbar. Modellen kan teoretisk reise kompliserte avgiftsrettslige problemstillinger, bl.a. avgrensning av hva som er refusjon kontra omsetning etter plbl. Man kan som kommune risikere et krav fra skattemyndighetene pga. mulig "uriktig" bruk av anleggsbidragsmodellen. Dette kan i alvorlige saker utgjøre store summer, men det vil være relativt enkelt å sikre kommunen mot ansvar gjennom utbyggingsavtalen.

Dersom det ikke avtales at anleggsbidraget skal dekke/forskuttere MVA, vil ordningen for øvrig medføre en viss likviditetsbelastning for kommunen. Dette løses mest hensiktsmessig gjennom å benytte ulike forfallsperioder på inngående og utgående fakturaer, slik at kommunen ikke blir utsatt for en slik likviditetsbelastning.

Lindås kommune har i dagens situasjon ikke bemanningsmessig kapasitet til å gå inn på en slik saksbehandling som denne modellen stiller krav til. Innføring av modellen vil gå direkte på bekostning av gjennomføringen av kommunens egne investeringstiltak. Det vil være nødvendig å dimensjonere opp bemanningen for å ivareta en slik innsats, og aktiviteten vil svinge og være lite forutsigbar. Det kan dessuten være vanskelig å rekruttere personell til å ivareta nødvendig

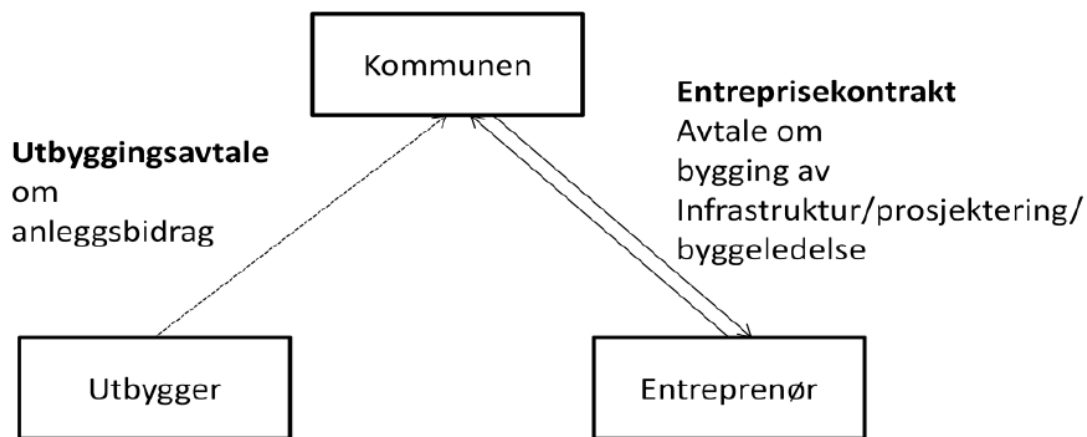
saksbehandling over tid. Dette innebærer at det mest fornuftige er å planlegge for en grunnbemanning som suppleres av rammeavtaler for slike tjenester for å «ta toppene».

Det anbefales derfor at kommunen styrker sin stab innen merkantilt og juridisk arbeid for å ivareta behovet for forhandling/utforming av utbyggingsavtaler, samt å styrke staben på Teknisk drift med dedikert personell for oppfølging av byggherrens SHA-ansvar etter byggherreforskriften.

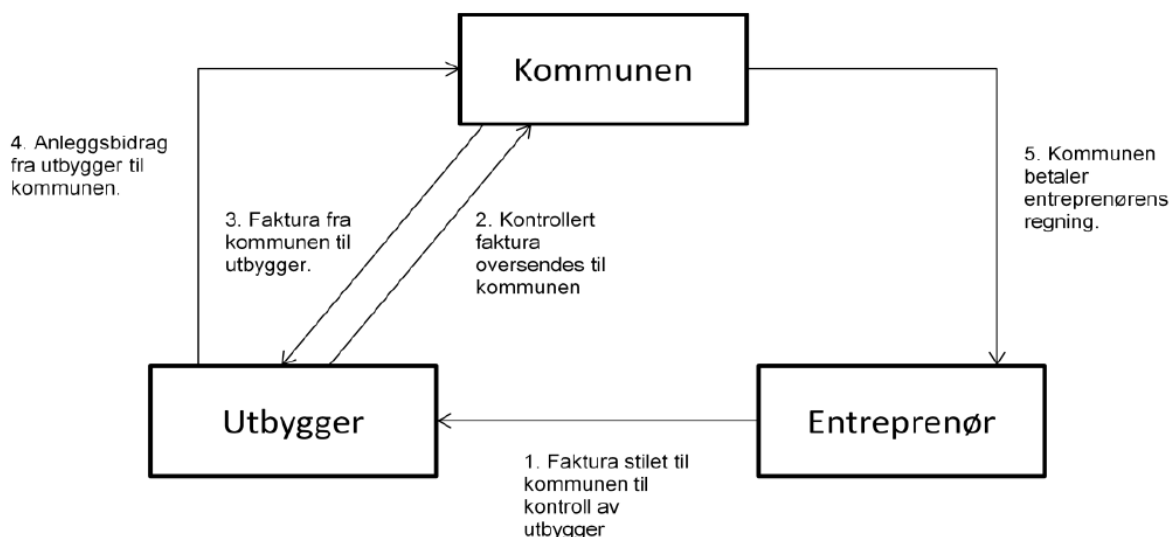
Forhandling/utforming av utbyggingsavtaler ivaretas på kort sikt av eksterne rådgivere gjennom gjeldende rammeavtale. Etter hvert vil disse oppgavene i det vesentligste være fornuftig å ivareta i egen stab gjennom en dedikert stilling. De merkantile oppgavene er mindre omfattende vil på kort sikt kunne ivaretas tilfredsstillende gjennom dagens økonomistab. Den mest omfattende delen av jobben vil være kontroll og anvisning av fakturaer, samt viderefakturering til utbygger.

Det finnes også en "begrenset" anleggsbidragsmodell, som i en konkret sak er akseptert av Skatt nord i en bindende forhåndsuttalelse datert 21.8.2009. Kjernen i denne er at det er utbygger som skal være byggherre, men at kommunen står for innkjøp av varer til anleggene (f.eks. vann- og avløpsrør) og har eiendomsretten til varene. Utbygger betaler et anleggsbidrag til kommunen som dekker varekostnadene. Kommunen på sin side krever fradrag/kompensasjon fra staten for inngående MVA på varekostnadene.

Den begrensede modellen kan medføre noe mindre merarbeid for kommunen enn "full" modell. Dette pga. mindre arbeid/kontroll med fakturaer og avtaler med entreprenører. På den annen side vil MVA-gevinsten generelt være mindre enn ved full modell. Siden denne begrensede modellen ikke gir fullt ut de fordelene en utbygger søker ved å gå inn i en anleggsbidragsmodell, anbefales det ikke å gå videre med en slik modell.



Figur 1: Utbyggingsavtale etter anleggsbidragsmodellen



Figur 2: fakturaflyten i en utbyggingsavtale etter anleggsbidragsmodellen

2.3. Oppsummering og konklusjon om anleggsbidragsmodellen for Lindås kommune

- Det oppnås fradrag for MVA etter mval. og/ eller kompensasjon for MVA etter kompensasjonsloven
- Begrenset økonomisk risiko for kommunen som tiltakshaver gjennom godt utformede utbyggingsavtaler
- Oppfølging av entreprisekontrakter – ressurskrevende og kostbart, men overlates til utbygger som kommunens representant
- Prosessrisiko – mulige tvister mellom kommune og entreprenør
- Regler om offentlig anskaffelser inntre som forsinkende/ kompliserende faktor

Anleggsbidragsmodellen representerer i det alt vesentlige en fordel kun for utbygger, ikke for kommunen. Imidlertid vil bruk av anleggsbidragsmodellen være en bra service til utbyggere, spesielt der alternativene er mindre tiltrekkende (lange avtaleforhold eller mva går til statskassen). Anleggsbidragsmodellen etter Valdresmodellen vil ikke innebære noen uoverkommelig ressursbelastning for kommunen, og det er enkelt å avtale garantier og gjennomføring som tilnærmet eliminerer kommunens risiko.

Administrasjonen mener på bakgrunn av dette at anleggsbidragsmodellen med minimal kommunal deltakelse generelt bør være førstevalget ved overføring av offentlig infrastruktur knyttet til ikke avgiftspliktige tiltak (f.eks. boliger), da denne modellen gir sanntids refusjon av mva. Ulempen er at en omfattende bruk av modellen vil nødvendigvis kreve en oppbemanning i kommunens stab, men da i tilnærmet samme status som de selvfinansierende tjenestene. Arbeidsoppgavene er i første rekke byggekontroll og fakturabehandling, kontroll av oppfølging av reglene om offentlige anskaffelser, samt oppfølging av utbygger med hensyn til oppfylging av kommunens SHA-ansvar etter byggherreforskriften. Disse oppgavene er relativt lite spesialiserte, og vil være kurant både i rekrutteringssammenheng og i forhold til innkjøp av eksterne tjenester for å ta unna svingninger i etterspørselen.

3. Nærmere om justeringsreglene

Et alternativ til anleggsbidragsmodellen kan imidlertid til en viss grad oppnås ved å inngå en avtale om overføring av justeringsrett. Forskjellen er grovt sett at man ikke får fradrag for hele avgiften etter hvert som den påløper, men at man kun får 1/10 av beløpet årlig, se nærmere nedenfor.

Justeringsreglene fremgår av mval. § 9-1 til § 9-5, (se vedlegg 2). I korthet går reglene ut på at inngående MVA på byggetiltak (kapitalvarer) kan/skal justeres opp eller ned dersom bruken av byggetiltaket i avgiftspliktig eller kompensasjonsberettiget virksomhet endres i en 10-årsperiode etter ferdigstillelsen.

Justeringsreglene innebærer at det ikke lenger bare er avgiftssituasjonen på anskaffelsestidspunktet for varer og tjenester som er avgjørende for rett til fradrag eller kompensasjon for merverdiavgift. Også endringer i en 10-årsperiode etter fullføring av en ny, om eller påbygging av fast eiendom vil kunne få betydning.

Hensikten med justeringsreglene er at retten til fradrag/kompensasjon for inngående merverdiavgift ved anskaffelse av bygg og anlegg i større grad enn tidligere skal gjenspeile bruken av anskaffelsen i avgiftspliktig/kompensasjonsberettiget virksomhet over tid. For å realisere dette formålet, åpner reglene for at rett og plikt til justering av inngående avgift kan overføres til ny eier ved salg og annen overdragelse av kapitalvarer. Justeringsreglene åpner for at ny eier av en kapitalvare kan kreve fradrag/oppjustering for tidligere ikke fradragsført merverdiavgift knyttet til den samme kapitalvaren, dersom ny eier skal benytte denne i avgiftspliktig eller kompensasjonsberettiget virksomhet.

Kapitalvarer er bl.a. "fast eiendom som har vært gjenstand for ny-, på- eller ombygging der inngående merverdiavgift på kostnadene ved dette utgjør minst 100.000 kroner", jf. mval. § 9-1 annet ledd bokstav a. Slike byggetiltak omfatter både større vann- og avløpsanlegg, veg/fortau og anlegg i grøntområder. Bestemmelsen omfatter ikke renovering som bringer anlegg opp til opprinnelig stand. Heller ikke vil mindre anlegg være omfattet, jf. beløpsgrensen som betyr at byggekostnadene eksklusive MVA må være minst kr 400 000.

3.1. Overføring av justeringsplikt – oppføring av kommunal anlegg/bygg

Dersom utbygger oppfører de kommunale anlegg i tilknytning til avgiftsregistrert virksomhet (f.eks. utleie av næringsarealer) er inngående MVA på anskaffelsene gjerne fradragsført når kommunen skal overta anleggene. Kommunens overtakelse utløser i utgangspunktet en plikt for utbygger til å justere (tilbakebetale) den fradragsførte inngående MVA på byggetiltaket, jf. mval. § 9-2 tredje ledd.

Utbygger kan imidlertid unnlate å justere dersom plikten til å justere overføres til kommunen med kommunens samtykke, jf. mval. § 9-3 første ledd og fmva. § 9-3-2 annet og tredje ledd. Overføring medfører at det vil være kommunens fremtidige bruk av anlegget som er avgjørende for om MVA skal justeres, og at det er kommunen som vil bli ansvarlig for justeringen.

Overtakelse av justeringsplikten innebærer lite merarbeid for kommunen. Dette vil i hovedsak være å utarbeide og inngå en avtale om overføring av plikten og oppbevaring av relevant dokumentasjon. Kommunen må ha dokumentasjon fra utbyggeren som oppgir fullføringstidspunkt, kostnad, påløpt merverdiavgift og beløp som kreves tilbakebetalt.

Det er en risiko for at en senere endring av avgiftsregelverket vil endre fradrags-/kompensasjonsretten med virkning for justeringsforpliktelsen, sml. mval. § 9-2 første ledd. Risikoen

fremstår imidlertid som teoretisk, bl.a. fordi mval. ble teknisk revidert i 2009. Kommunen vil ikke være direkte ansvarlig dersom utbygger har fradragsført for mye inngående MVA.

Overtakelse av justeringsforpliktelse er en ordning som er enkel å benytte både for kommunen og utbygger. Videre medfører det liten risiko for kommunen. Kommunen kan redusere risikoen ved å kreve at relevante opplysninger blir revisorbekreftet eller ved andre tiltak.

3.2. Overføring av justeringsrett – aktuelt ved bygging av kommunal infrastruktur i privat regi

Den andre siden av justeringsreglene er muligheten for overføring av retten til justering, jf. mval. § 9-3 og fmva. § 9-3-4. Utgangspunktet vil være at utbygger ikke har fradragsført inngående MVA, noe f.eks. utbyggere av boligområder ikke har rett til. Overføring av justeringsrett til kommunen innebærer at kommunen kan justere opp og kreve tilbakebetalt inngående MVA på byggetiltaket med 1/10 hvert år i 10 år. Forutsetningen er at kommunen benytter anlegget til fradrags-/kompensasjonsberettiget virksomhet i perioden. Tilbakebetalt MVA kan deretter utbetales helt eller delvis til utbygger.

Kommunen må innberette justeringen til skattemyndighetene i omsetnings og/eller kompensasjonsoppgaven én gang årlig. Avtaleinngåelsen, innberetning og kontroll av grunnlagsmaterialet fra utbyggere vil kreve noe arbeid fra kommunens side.

Kommunen vil være ansvarlig for at justeringsbeløpet er korrekt. Risikoen for feil kan imidlertid reduseres vesentlig dersom det blir krevd revisorbekreftelse for relevante opplysninger og dokumentasjon.

Justeringsavtalene skal fastsette at tilbakebetaling av MVA kun skal skje til utbygger, dvs. at utbyggingsselskapet må bestå i justeringsperioden. Dette antas å være en fordel for så vel boligkjøpere som kommunen.

Overføring av justeringsrett vil være noe mer risikofylt og arbeidskrevende for kommunen enn overføring av justeringsplikt. Modellen gir imidlertid større likviditetsbelastning for utbygger, da momsens blir tilbakebetalt over en 10-årsperiode. Enkelte utbyggere kan imidlertid se en fordel i bruk av modellen – blant annet hvis utbygger selv er entreprenør. I et slikt tilfelle vil kravet om offentlig anskaffelse potensielt ødelegge muligheten for utbygger til å selv utføre arbeidene knyttet til kommunalteknisk eller annen offentlig infrastruktur. Det foreligger imidlertid ikke innvendinger mot å benytte ordningen fra administrasjonens side, og siden enkelte aktører vil foretrekke denne modellen bør det åpnes for bruk av også denne modellen der utbygger ønsker det og har fornuftige argumenter for dette.

3.3. Oppsummering og konklusjon om justeringsmodellen – overføring av justeringsrett for Lindås kommune

Overføringsavtaler i henhold til justeringsreglene vil kunne la seg benytte uten at kommunen må påta seg uforholdsmessig merarbeid eller risiko for økonomisk tap. Avtaler om overføring av justeringsplikt er enklere å praktisere enn avtaler om overføring av justeringsrett, men hvilken avtale som passer i det enkelte tilfelle vil være avhengig av om utbygger opererer i en avgiftspliktig virksomhet eller ikke. Endelig avtale om justeringsplikt eller -rett kan ikke inngås før det totale MVA-beløpet for anlegget er klart, dvs. etter fullføring. Dette betyr at avtalene ikke kan inngås samtidig med utbyggingssavtale, som alltid skal godkjennes av kommunestyret.

Oppsummert:

- Utbygger prosjekterer – bygger – bekoster
- Utbygger betaler MVA til staten
- Det må foreligge en avtale mellom utbygger og kommunen om overføring av justeringsrett for MVA
- Arealet med tiltaket som utbygger har opparbeidet overføres vederlagsfritt til kommunen
- Etter overtakelse av anlegget (vei/vann/avløp) kan merverdiavgiften justeres
- Justeringen: kommunen kan kreve refundert den MVA som utbygger har betalt fra staten
- Kommunen kan betale hele/ deler av den refunderte MVA videre til utbyggeren
- Kommunens refusjonsposisjon kommer utbygger til gode

4. Nærmere om juridiske og økonomiske konsekvenser av forslaget

Implementering av anleggsbidragsmodellen og/eller justeringsmodellen vil føre til at det oppnås en reduksjon i utbyggingskostnader av infrastruktur for de private utbyggerne. Det er positivt at private utbyggere får redusert sin MVA-kostnad i utbyggingsprosjekter. Momsavtaler med kommunen kan gi et positivt forhandlingsklima, initiere til utvikling og vekst i kommunen og medvirke til at det er mulig å gjennomføre mer helhetlige utbygginger.

I tillegg er det positivt for kommunen å få overdratt regulert offentlig arealer til offentlig eie. I tillegg til de forskriftsfestede bestemmelser om hva "justeringsavtalen" skal inneholde, vil det være behov for avklaringer i avtalen om kommunens/utbyggers ansvar, gjennomføring og om det avtales justeringsrett og/eller -plikt. Generelt kan det oppstå behov for å kreve bankgaranti, bindende forhåndstillatelse fra skattemyndighetene, revisorbekreftelse, egenkapitalkrav, m.m. Dette gjelder i like stor grad ved bruk av anleggsbidragsmodell. Administrasjonen mener det er av særlig viktighet å sikre en bankgaranti for anlegget i avtalt garantitid.

Det forutsettes at utbyggersiden i prinsippet bør dekke/kompensere vesentlige merkostnader og risiko for kommunen. Det må forutsettes at den enkelte utbygger selv forestår det praktiske arbeidet i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler med tilrettelegging for anleggsbidrag eller justeringsavtaler, f.eks. innhenting av bindende forhåndsuttalelse fra skattemyndigheten. Ytterligere hensiktsmessige og situasjonsbestemte vilkår vil kunne stilles og utvikles ut fra kommunens erfaring med avtalene. Avtalene må i stor grad søke å redusere kommunens risiko/ansvar, noe som anses naturlig ut fra at det i første rekke er utbygger som har fordel av en slik overføringsavtale.

Administrasjonen ser at på bakgrunn av økt aktivitet og vekst i Lindås kommune kommer arbeidsmengden innenfor dette feltet til å øke vesentlig. Administrasjonen ser derfor at det vil være et økt ressursbehov for å administrere dette feltet på en god måte, og for å bygge et robust fagmiljø innenfor dette feltet internt i organisasjonen.

Administrasjonen vurderer det slik at det vil være noen administrasjonskostnader i form av ressursbruk for å ta i bruk modellene. Ressursbehovet vil være størst i begynnelsen av en slik implementering, når det er nytt, men vil avta etter hvert som ordningen blir kjent for kommunen selv og de private aktører som ønsker å benytte seg av ordningen.

For å løse de økonomiske kostnadene for administrasjonen ved å ta i bruk modellen har kommunen hjemmel til å utbetale hele eller deler av den refunderte MVA videre til utbyggeren. På denne måten

kan kommunen holde tilbake deler av den refunderte MVA for å dekke inn de administrative kostnadene med justeringsavtalene.

Administrasjonen vurderer det slik at på nåværende tidspunkt vil kommunen måtte holde 10 % av refusjonen tilbake for å dekke inn administrasjonskostnader/ saksbehandlingen kommunen påføres i disse sakene. Kommunens administrasjonsgebyr vil i praksis settes til 10 % av årlig justert merverdiavgift for administrasjon av justeringsavtaler, og 90 % av merverdiavgiften tilbakeføres til utbygger. Tilsvarende settes administrasjonsgebyret for administrasjon av en anleggsbidragsmodell til 10 % av totalkostnadene for offentlig infrastruktur eks. mva.

I sammenlignbare kommuner ligger reelle kostnader på mellom 1,5 og 11 % av for kommunens kostnader med slik administrasjon. Erfaringsmessig vil den reelle andelen være større for mindre prosjekter, da det er knyttet en del oppgaver til slik administrasjon som i liten grad er skalerbar. Av den grunn kan det være fornuftig å heller vurdere en justeringsmodell for mindre prosjekter. Det bærende prinsippet bør være selvkost, og det tas derfor høyde for mulighet til nedsettelse av gebyr eller avtale om redusert administrasjonsgebyr i utbyggingsavtaler.

4.1 Konklusjon og anbefaling for videre arbeid

Saken er oppstått på bakgrunn av større bruk av rekkefølgebestemmelser i nyere planer, og tilhørende økt trykk fra utbyggere. De enkelte prosjektene blir også større, og dette øker den relative verdien av mva-kompensasjon og justering

Administrasjonen har sett hen til andre kommuners praksis underveis i utredningen, blant annet Tromsø kommune, Bergen kommune, Stavanger kommune og Sola kommune og. Ved å samarbeide med andre kommuner om de juridiske detaljene og utveksle erfaringer om implementering av modellene vil man kunne oppnå økt kompetanse og forhindre feil og mangler ved ordningen. Dette vil være til fordel både for kommunen og i de private aktørenes interesse.

Videre kan det søkes ekstern veiledning hos Skatteetaten. I Skatteetaten er det egne fagmiljøer som arbeider med MVA-lovgivningen, og man kan eksempelvis søke veiledning om juridiske problemstillinger hos for eksempel MVA jurister i Skatt Vest eller hos Skattedirektoratet. Det er viktig at man implementerer modellen riktig ifht. MVA lovgivningen for å redusere risikoen for at man som kommune er utenfor hjemmelsgrunnlaget. Dette for å redusere risikoen for at modellen i en konkret sak benyttes i strid med avtalens intensjon.

Dersom kommunen skal benytte justeringsmodellen, er det hensiktsmessig at "justeringsavtalene" inngås administrativt. Dette særlig fordi de vil være teknisk/juridisk preget og av liten prinsipiell karakter. Myndighet til å inngå slike avtaler anbefales delegert til Rådmannen. Det anbefales at Rådmannen delegeres myndighet til å inngå avtaler om justeringsforpliktelse (både rett og plikt). Dette er ikke til hinder for forutgående avtalefesting av prinsippet om justering i en utbyggingsavtale, men siden de konkrete beløpene (den lovpålagte oppstillingen) ikke er klare på tidspunktet for utbyggingsavtalen, må denne i slike tilfeller suppleres av en egen justeringsavtale.

For å oppnå en god implementering av anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen i kommunens administrasjon og arbeid med oppfølging av utbyggingsavtaler vil det være naturlig at det nedsettes en gruppe sammensatt av relevante representanter fra kommunens administrasjon som for eksempel Ass. Rådmann, Stab ved kommuneadvokat, rådgiver utbyggingsavtaler, Planavdeling, avdeling for Teknisk drift, og økonomiavdeling som arbeider videre med konkret prosedyreutforming og lager rutiner for hvordan ordningen skal administreres og følges opp for den enkelte utbyggingsavtale.

