



Saksframlegg

Utbyggingsavtaler med private utbyggere - overføring av justeringsrett og -plikt etter merverdiavgiftsloven

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
12/15	Formannskapet	18.02.2015
10/15	Kommunestyret	19.02.2015

Rådmannens forslag til vedtak:

Søgne kommune åpner for inngåelse av avtaler med private utbyggere om overføring av justeringsrett og justeringsforpliktelser etter merverdiavgiftsloven. Godtgjørelse for kommunens forpliktelser ved overføring av justeringsrett settes til:

- 25% med minimumsbeløp på 100 000 kroner ved avtaler om overføring av justeringsrett.
- 10% med minimumsbeløp på 15 000 kroner ved overføring av justeringsplikt.

Rådmannen gis fullmakt til å inngå avtaler på kommunens vegne. Forutsetning for inngåelse av justeringsavtaler er at det er inngått utbyggingsavtale. Det inngås ikke justeringsavtaler for anlegg med kostnad under 0,5 mill. kroner.

Bakgrunn for saken:

Kommunen skal i en del tilfeller overta infrastruktur til drift og vedlikehold i utbyggingsområder som bygges ut i privat regi. Det blir da inngått en utbyggingsavtale med kommunen. En slik avtale vil i tillegg klargjøre hvilke tiltak grunneier/utbygger skal bekoste helt eller delvis for gjennomføringen av planvedtaket (rekkefølgekrav).

Når private utbyggere er byggherre eller oppdragsgivere for opparbeidelse av offentlig infrastruktur påløper vanligvis merverdiavgift (mva.).

Dersom kommunen er byggherre/oppdragsgiver for offentlig infrastruktur, oppstår ingen mva.-belastning. Kommunen har rett til fradrag for mva. på utbyggingskostnader til vann- og avløpsanlegg og rett til kompensasjon for mva. på kostnader for annen offentlig infrastruktur.

For å redusere utbyggers merverdikostnader på offentlig infrastruktur åpner merverdiavgiftsloven for ordninger som innebærer at kommunens avgiftsposisjon kommer utbygger til gode.

Det er gjort politiske vedtak om overføring av justeringsrett og -plikt etter merverdiavgiftsloven i flere av nabokommunene. Rådmannens forslag tilsvarer vedtak i Kristiansand og Vennesla.

Saksutredning:

For å redusere utbyggers merverdikostnader på offentlig infrastruktur fins det to modeller. Begge ordningene innebærer at kommunens avgiftsposisjon kommer utbygger til gode.

Anleggsbidragsmodellen:

Modellen innebærer i praksis at kommunen opptre som byggherre under oppføringen av infrastruktur, mens utbygger betaler anleggsbidrag til kommunen tilsvarende utbyggingskostnadene. Forutsetning at det er inngått en utbyggingsavtale og utbygger stiller garanti for de arbeider som skal gjøres.

Modellen krever mye arbeid fra kommunen både i forbindelse med oppfølging av utbyggingen/anleggene fra teknisk forvaltning og for økonomiavdelingen som må viderefakturere til utbygger.

Justeringsmodellene:

Justeringsreglene ble innført i merverdiavgiftsloven med virkning fra 01.01.2008. Reglene gir mulighet for private utbyggere og kommunen å inngå avtale som kan reduserer mva-belastningen i et prosjekt. I korthet går reglene ut på at inngående mva. på byggetiltak kan/skal justeres opp eller ned dersom bruken av tiltaket i avgiftspliktig eller kompensasjonsberettiget virksomhet endres i en 10-års periode etter ferdigstillelse. Det kan inngås avtale om overføring av justeringsplikt og justeringsrett.

Justeringspliktmodellen:

I disse tilfellene har utbygger fått fradrag for inngående mva. Dersom utbygger overfører de kommunale anleggene i tilknytning til avgiftsregistrert virksomhet (eks utleie av næringsbygg) er inngående mva på anskaffelsen 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.

Utbygger kan imidlertid unnlate å justere dersom plikten til å justere overføres til kommune med kommunens samtykke. Overføringen medfører at det vil være kommunens framtidige bruk av anleggene som er avgjørende for om mva. skal justeres, og at det er kommunen som vil være ansvarlig for justeringen.

Overtakelse av justeringsplikten innebærer forholdsvis lite merarbeid for kommunen. Det må utarbeides / inngås avtale om overføring av plikten og relevante dokumenter må oppbevares.

Justeringsrettmodellen:

I disse tilfellene har utbygger ikke fått fradrag for inngående mva., noe som er tilfelle

ved for eksempel utbygging av infrastruktur i boligområder. Da har utbygger bekostet infrastrukturprosjekt som senere overføres til kommunen. Overføring av justeringsrett til kommunen innebærer at kommunen kan justere opp og kreve tilbakebetalt inngående mva. på byggetiltak som kommunen overtar med 1/10 hvert år i 10 år. Forutsetning er at kommunen benytter anlegget i egen (fradrags-/kompensasjonsberettiget) virksomhet i perioden. Tilbakebetalt mva. kan deretter utbetales helt eller delvis til utbygger (mva-loven § 9-3 og mva-forskriften § 9-3-4).

Kommunen må innberette justeringen til skattemyndighetene i omsetnings og/eller kompensasjonsoppgaven en gang årlig. Avtaleinngåelse, innberetning og kontroll av grunnlaget vil innebære en god del merarbeid fra kommunens side.

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

Merknader:

Kristiansand kommune vedtok i mars et prinsipp om å inngå avtaler om overføring justeringsrett- og plikt. Det er i forkant gjort en grundig vurdering i samarbeid med kommuneadvokat og revisjon i forhold til rimelighetshensyn, risikomomenter og fordelingsnøkkel. Da spesielt i forhold til avtaler om justeringsrett og fordeling av refundert mva. Saken har også vært til høring til en gruppe utbyggere. Rådmannens forslag til vedtak har samme satser som Kristiansand. Satsene i Kristiansand er også vedtatt i Vennesla kommune.

Diskusjonen mot utbyggersiden går på hvor arbeidskrevende ordningen er for kommunen, hvor stor risiko det er for kommune og hvordan den refunderte merverdiavgiften skal fordeles mellom utbygger og kommunen. Kommunen bør som et minimum ha dekket reelle kostnader for merarbeidet. Dette er utbyggersiden og kommunen enige om, men partene var ikke enige om omfanget.

Utbyggersiden har gitt samlet skriftlig innspill til saken. Oppsummert mener utbyggersiden at prinsippet om kostnadsdekning kan og bør legges til grunn og at kommune ikke bør ta inn ekstra fortjeneste knyttet til gjennomføring av avtalene. Kostnadsdekning for denne type saker bør utgjøre ca. 50.000 kroner per avtale. Risiko og fortjeneste som tilføres kommunen ble fra utbyggerne foreslått satt til 0 %.

Fra kommunens side er det viktig å påpeke at inngåelse av slike avtaler vil være ressurskrevende og det også vil være behov for kompetanseoppbygging. Regelverket som ligger til grunn for avtalene er meget komplisert og detaljorientert. Kvalitetssikring og gjennomgang av denne type avtaler krever en spisskompetanse som kommunen må opparbeide og vedlikeholde. Basert på erfaring og innhentet informasjon har Kristiansand kommune anslått et timeforbruk på ca. 80 timer per sak. De har videre lagt til grunn at det alltid vil være forbundet med ansvar og risiko å inngå denne type avtaler. Mva-besparelse knyttet til vann- og avløpsdelen må tilbakeføres til kommunens abonnenter som kan gi reduserte vann- og avløpsgebyrer. Mva-besparelse innenfor annen infrastruktur og som beholdes i kommunen kan benyttes til nedbetaling av gjeld eller tilføres drift/vedlikehold, eks reasfaltering.

Kristiansand kommune har også kartlagt hvordan andre kommuner praktiserer de nye reglene:

Stavanger: 50 % av refundert beløp tilfaller hver av partene

Sandnes:	40/60 av refundert beløp tilfaller hhv kommune og utbygger
Ulstein:	Justeringsplikt tas et adm. gebyr tilsvarende kr 15.000 Justeringsrett fordeles mellom kommune og utbygger med hhv 60/40
Kongsberg:	Justeringsrett fordeles mellom kommune og utbygger med hhv 50/50 på hver av partene.
Nedre Eiker:	3% av brutto anleggssum tilføres kommunen med minimum kr 50.000
Lindesnes :	4% av brutto anleggssum tilføres kommunen som et adm. gebyr
Trondheim :	Adm. gebyr ved justeringsplikt er satt til kr 15000 Justeringsrett fordeles mellom kommune og utbygger med hhv 20/80 (kommune/utbygger)
Eigersund :	Justeringsrett fordeles mellom kommune og utbygger med hhv 50/50
Rennesøy :	Justeringsplikt tas et administrasjonsgebyr tilsvarende kr 15.000 Justeringsrett fordeles mellom kommune og utbygger med hhv 40/60
Sola:	Justeringsrett fordeles mellom kommune og utbygger med hhv 50/50
Klepp:	Justeringsrett fordeles mellom kommune og utbygger med hhv 75/25
Mandal:	4% av brutto anleggssum som et adm.gebyr

Det ser så langt ut til at alle kommuner vil kreve en viss andel av mva-besparelsen, men andelen varierer ganske mye og det er ulik begrunnelse.

Rådmannen vil anbefale at kommunen åpner for inngåelse av avtaler om overføring av om justeringsrett- og plikt. Regelverket vil gi en mulighet til å redusere kostnadsnivået i utbyggingsprosjekter. I dag har kommunen kun erfaring med anleggsbidragsmetoden. Denne modellen er som utredet tidligere svært ressurskrevende for kommunen og vi har derfor ikke mulighet til å inngå mange slike avtaler. Kommunen har også større risiko ved en slik modell. I forhold til anleggsbidragsmetoden er justeringsavtaler mindre ressurskrevende og for kommunen mindre risiko.

På bakgrunn av den grundige prosessen Kristiansand kommune har hatt i saken vil rådmannen innstille på tilsvarende fordeling. Det er også en fordel at regionen har like prinsipper. Det er i teknisk- og økonomisk nettverk i knutepunkt-kommunene enighet om å legge seg på samme nivå som Kristiansand.

Kristiansand kommune har vedtatt følgende godtgjørelse for kommunens forpliktelser:

- 25 % med minimumsbeløp på 100.000 kroner ved avtaler om overføring av justeringsrett
- 10% med minimumsbeløp på 15.000 kroner ved overføring av justeringsplikt

Tilbakebetalt mva. bør bidra til å sikre kommune og utbygger i forbindelse med gjennomføring av planer. En forutsetning for inngåelse av justeringsavtaler bør derfor være at kommunen og utbygger har inngått utbyggingsavtale. Bruk av justeringsavtaler med overføring av bidrag til utbygger er begrenset oppad etter statsstøtteregelverket. Den øvre grense for tilføring er satt til 200.000 euro over en treårs periode. Kommunens valgte fordelingsnøkkel vil påvirke om et slikt regelverk får anvendelse.

Bruken av justeringsavtaler bør som følge av dette også begrenses oppad. Kristiansand har fulgt Sandes kommune som har følgende inndeling:

- For anlegg med totalkostnad opp til 0,5 mill. kroner tilbys ikke justeringsavtaler.
- For anlegg mellom 0,5 og 20 mill. kroner tilbys inngåelse av justeringsavtaler
- For anlegg over 20 mill. kroner tilbys anleggsbidragsavtaler.

Rådmannen vil anbefale at Søgne følger denne inndelingen for når det tilbys justeringsavtaler. For anlegg over 20 mill. kroner vil rådmannen anbefale at det vurderes i hvert enkelt tilfelle om det kan tilbys avtale om anleggsbidragsmodellen i forhold til kommunens ressurser.

Enhetsleders merknader:

Rådmannens merknader: