

Den 26. marts 2009

Høring vedr. forslag til lov om ændring af merværdiafgiftsloven og lov om afgift af lønsum m.v.

Boligselskabernes Landsforening (BL) har modtaget ovennævnte lovforslag i høring og må med stor beklagelse konstatere, at en gennemførelse af det foreliggende lovforslag vil øge den årlige husleje for en husstand i alment byggeri med op mod 1.500 kr. Baggrunden er, at den hidtil gældende momsfritagelse for ejendomsadministration bortfalder samt, at viceværter pålægges moms.

Herudover foreslås det også, at den hidtidige momsfritagelse for levering af fast ejendom ophører, hvilket betyder, at der fremover pålægges moms på byggegrunde. Dette vil virke fordyrende på det almene nybyggeri og kan føre til højere huslejer i størrelsesorden 100-200 kr. om måneden afhængig af grundpriserne. Afhængigt af hvor meget det bindende maksimumbeløb forøges som led i den forventede finansieringsreform af det almene byggeri, kan fordyrelsen af byggeomkostningerne føre til, at det kan blive meget vanskeligt at opføre nye almene boliger indenfor det bindende maksimumbeløb. Sammen med moms på ejendomsadministration og moms på viceværter kan resultatet blive, at målsætningen i en finansieringsreform af det almene byggeri om at nedsætte startlejen slet ikke kan realiseres.

BL finder det helt uacceptabelt, at der som led i regeringens forårspakke påføres beboere i almene boligorganisationer så betydelige huslejestigninger. Endvidere undrer det BL, at dette lovforslag går langt videre end aftalen om forårspakken 2.0, idet der ud over forårspakkens forslag om moms på ejendomsadministration også pålægges moms på viceværtydelser. Alene moms på viceværtydelser vil i gennemsnit betyde en huslejeforhøjelse på 900 - 1.000 kr. om året, og hertil kommer huslejeforøgelsen på 5-600 kr. årligt som følge af moms på ejendomsadministration.

Opgjort alene for den almene sektor vil moms på ejendomsadministration og moms på viceværter betyde en ekstraudgift på i størrelsesorden 840 mill.kr. årligt, som lejerne må betale som højere husleje. I lovforslaget er merudgifterne for hele lejeboligsektoren - altså både de almene boliger og de private udlejningsboliger - opgjort til kun 175 mill.kr. Dette provenuskøn er helt misvisende.

Endvidere finder BL det også helt uacceptabelt og ubegrundet, at der indføres såkaldt pålægsmoms for ejendomsadministration og viceværttydelser, dvs. egenproducerede ydelser pålægges moms, hvilket bryder med det overordnede princip om, at moms kun pålægges ydelser, der udveksles mellem to juridiske enheder.

Begrundelsen for at indføre pålægsmoms er, at der ikke må være konkurrenceforvriddning mellem egenproduktion og indkøb af tilsvarende ydelser udefra. Dette argument om konkurrenceforvriddning kan imidlertid også benyttes i forhold til inhouse "produktion" af lægeydelser i sundhedsvæsenet, eller "inhouse" produktion af HK-ydelser i enhver virksomhed i landet. Men det er jo ikke tilfældet, og derfor kan det konstateres, at anvendelsen af den såkaldte pålægsmoms for ejendomsadministration og for viceværter er en særlov.

I maj 2008 vandt BL en principiel sag ved Højesteret mod Skatteministeriet, der i 2005 ville pålægge moms på viceværter. Dommen slog fast, at en boligafdeling juridisk set er en del af en boligorganisation, og at der dermed ikke er grundlag for at opkræve moms af viceværter. Med lovforslaget vil Skatteministeriet som noget principielt nyt indføre såkaldt pålægsmoms på ejendomsadministration og viceværter, og dermed forsøge at omgå Højesterets afgørelse. Det er dybt kritisabelt og ligner et "tak for sidst" til den almene sektor.

1. Moms på ejendomsadministration

Hidtil har ejendomsadministration været fritaget for moms, og almene boligorganisationer/administrationer, der har udført administration for andre har derfor skullet betale lønsumsafgift.

Lovforslaget vil indebære, at der både skal betales moms af ejendomsadministration for andre samt en såkaldt pålægsmoms for administration af egne boliger. Samtidig bortfalder lønsumsafgiften.

I lovforslagets bemærkninger er provenuvirkningen af både moms på ejendomsadministration og moms på viceværter opgjort til en merindtægt for staten på 175 mill.kr. Det er imidlertid et helt urealistisk lavt beløb.

Alene moms på ejendomsadministration vil ifølge vore beregninger betyde en merudgift for de almene beboere og dermed en umiddelbar merindtægt for staten på over 300 mill.kr. og hertil kommer momsindtægterne fra moms på administration af private udlejningsejendomme samt andels- og ejerforeninger. Samlet set forekommer det realistisk, at moms på ejendomsadministration alene vil give staten en umiddelbar merindtægt på omkring 500 mill.kr.

Regnestykket for den almene sektor er vist i tabel 1 herunder.

Tabel 1. Merudgifter for den almene sektor af moms på ejendomsadministration.

	mill.kr.
Samlede administrationsudgifter	1.650
Moms på ejendomsadministration efter korrektion for indgående indgående moms	350
Lønsumsafgift	40
Nettoudgift for den almene sektor	310
Opgjort som udgift pr. lejemål, kroner	564

Lidt over halvdelen af de almene boliger er administreret af almene forretningsførerorganisationer og såkaldte almene andelsselskaber, og administrationsudgifterne på disse boliger er i dag pålagt en lønsumsafgift på 5,33 pct. Denne lønsumsafgift bortfalder, når der i stedet ifølge lovforslaget skal betales moms, og beløbet fratrækkes derfor.

Nettoresultatet af dette regnestykke er, at der pålægges huslejen en ekstraregning på 310 mill.kr., som der kun er de almene beboere til at betale, idet huslejen fastsættes ud fra et balancelajeprincip, dvs. huslejen skal svare til de faktiske udgifter. Opgjort pr. lejemål svarer det til en gennemsnitlig huslejestigning på 564 kr.

2. Moms på viceværttydelser

Tilbage i 2005 pålagde skatteministeriet de almene boligorganisationer at betale moms af viceværttydelser ud fra en påstand om, at en boligafdeling er en selvstændig juridisk enhed. Dermed fik den enkelte boligafdeling udført viceværttydelser af en anden selvstændig juridisk enhed, nemlig boligorganisationen, hvori viceværterne var ansat, og dermed skulle der betales moms.

BL indklagede Skatteministeriets nye praksis med at betragte boligafdelingerne som selvstændige juridiske enheder til domstolene og vandt i maj 2008 en Højesteretssag, der slog fast, at en boligafdeling juridisk set er en del af en boligorganisation. Dermed var der ikke grundlag for at forlange moms af viceværter.

Lovforslaget ændrer imidlertid forudsætningerne for at opkræve moms af viceværter, idet Skatteministeriet nu som noget helt nyt indfører en "momspligt for viceværttydelser udført af boligorganisationens egne medarbejdere i tilknytning til boligorganisationens ejendomme", således som det anføres i de generelle bemærkninger til lovforslaget.

BL finder det helt uacceptabelt og som et afgørende brud på hidtidige principper, at Skatteministeriet nu indfører moms for viceværter. De principielle problemer er der redegjort nærmere for i afsnit 4 nedenfor.

Herudover finder BL det stærkt stødende for retsbevidstheden, at Skatteministeriet nu reelt forsøger at omgå Højesterets afgørelse fra maj 2008.

En aktuel opgørelse viser, at den samlede bruttolønsum til ejendomsfunktionærer i den almene sektor udgør 2,1 mia.kr., og pålæg af moms vil føre til en merudgift på 530 mill.kr. svarende til 960 kr. på lejemaal.

3. Moms på byggegrunde

I lovforslaget foreslås en ophævelse af den gældende momsfritagelse for erhvervsmæssigt salg af fast ejendom i form af nye bygninger med tilhørende jord og byggegrunde. For den almene sektor kan det betyde en fordyrelse af nybyggeriet med 500-700 kr. pr. kvadratmeter afhængigt af grundprisen, og dette vil slå ud i højere husleje.

Konsekvensen af moms på byggegrunde kan fx opgøres for en bolig på 90 kvadratmeter, hvor grunden i dette eksempel er købt af en kommune for en pris på 3.000 kr. pr. kvadratmeter boligareal, der kan opføres på grunden. Grundprisen opgjort pr. bolig vil således være 270.000 kr.

Når der ifølge lovforslaget skal pålægges moms til dette beløb, så stiger grundprisen med 67.500 kr., og denne meromkostning kan det almene boligselskab ikke afløfte, og resultatet er, at meromkostningen slår direkte ud i højere anskaffelsessum og dermed højere husleje.

En forøgelse af anskaffelsessummen med 67.500 kr. vil øge den årlige husleje i boligen på 90 kvadratmeter med 2.250 kr. om året eller 190 kr. om måneden. Hvis der som led i en finansieringsreform sker en reduktion i beboerbetalingen til 2,8 pct. som foreslået i rapporten "Den almene boligsektors finansiering", så er den månedlige huslejevirkning 160 kr. Uanset en evt. reduktion i beboerbetalingen har det således en ganske betydelige konsekvens for huslejen i nybyggede almene boliger, hvis der indføres moms på byggegrunde.

BL finder det uacceptabelt og uforståeligt, at der indføres moms på byggegrunde, hvilket indlysende vil forværre problemet med, at der ikke kan bygges indenfor de bindende maksimumbeløb. Forslaget går dermed også stik imod intentionerne i en evt. kommende finansieringsreform af det almene byggeri og dermed bestræbelserne på igen at få sat gang i byggeriet.

4. Principiel og ubegrundet ændring i momsloven

Det kan konstateres, at bestemmelsen i forslag til lov om ændring af merværdiafgiftsloven og lov om afgift af lønsum m.v., § 1, stk. 1, ikke er indsat som en følge af aftalen om forårspakken.

Bestemmelsen indebærer, at der skal indsættes en ny § 7, stk. 3, i momsloven, hvorefter der skal betales afgift af afgiftspligtige personer, der for egen regning forestår administration af egen fast ejendom, eller udfører viceværtarbejde i tilknytning af egen fast ejendom.

Efter gældende regler - og også i tilfælde af en uændret vedtagelse af lovforslaget - er det den helt dominerende hovedregel i momsretten, at der ikke skal betales moms for "ydelser", som yderen selv modtager.

De gældende regler i momslovens § 7 indebærer endvidere, at undtagelsen alene gælder i tilfælde, hvor ydelsen indgår i frembringelsen af et håndgribeligt og omsætteligt aktiv.

Det er ubegrundet, at lige netop ejendomsadministration og viceværttydelser skal underkastes en undtagelsesregel om afgiftspligt af ydelser til fordel for yderen selv. Forslaget forsøges begrundet med ønsket om at undgå konkurrenceforvriddning, men dette argument holder ikke.

Omkring al in-house produktion i private virksomheder og den offentlige sektor kan der i en vis forstand altid siges at være tale om en konkurrenceforvriddning, idet momsen spares ved at udføre opgaverne selv, og det være sig personligt eller ved ansatte.

Konkurrenceforvriddningssynspunktet har dog aldrig været fremført som begrundelse for, at der skal betales moms af ydelser, som yderen selv nyder godt af. Derfor forekommer da også helt forfejlet at tale om konkurrenceforvriddning som begrundelse for pålægsmoms på ejendomsadministration og viceværter.

Hvis argumentet om konkurrenceforvriddning virkeligt som et nyt princip skulle forfølges, så ville konsekvenserne være, at alle in-house aktiviteter i såvel den offentlige som private sektor skulle pålægges moms, hvilket lovforslaget selvsagt ikke lægger op til. Derfor er argumentet om konkurrenceforvriddning reelt blot et argument for en særlov for ejendomsadministration og viceværter, som især vil ramme landets lejere.

Højesteret har ved dom af 29. maj 2008 fastslået, at almene boligorganisationer, der administrerer egne afdelinger, ikke har pligt til at betale lønsumsafgift. Selve bortfaldet af momsfrigørelsen på ejendomsadministration vil ikke ramme sådanne almene boligorganisationer, hvorimod § 7, stk. 3, med stor præcision vil ramme netop disse boligorganisationer.

Et så målrettet indgreb mod netop de almene boligorganisationer, der har fået Højesterets ord for, at de ikke skal betale lønsumsafgift (og i vidt omfang med urette er afkrævet sådan afgift i en årrække) kan næsten kun betragtes som et "tak-for-sidst".

Sådan må opfattelsen nødvendigvis blive, når der ikke kan føres andre synspunkter frem til støtte for forslaget end hensynet til at undgå en konkurrenceforvriddning, som ikke adskiller sig fra den, der som nævnt består på meget store områder i samfundsøkonomien, uden at det har givet anledning til lovgivningsindgreb.

Lovgivningen fremstår således som et fuldstændigt brud med det hidtidige princip om, at moms af ydelser til yderen selv kun kommer på tale som en snæver undtagelse, hvor der er tale om ydelser, der tilfører yderen en varig værdi.

På denne baggrund finder BL det helt uacceptabelt, at der med lovforslaget lægges op til at indføre den foreslåede § 7, stk. 3, i momsloven.

5. Ophævelse af momsfratagelser modarbejder finansieringsreform

I skrivende stund er der endnu ikke indgået en finansieringsreform for det almene byggeri, men i opstilling af nedenstående regnestykke er det som eksempel forudsat, at beboerbetalingen reduceres fra de nuværende 3,4 pct. til 2,8 pct., således som det er foreslået i rapporten "Den almene boligsektors finansiering".

Herudover er det beregningsteknisk forudsat, at maksimumbeløbet øges på 10 pct., og at der herudover pålægges et energitillæg på 800 kr. for at kompensere for merudgifterne som følge af stramningen af energirammen fra 1. januar 2010. Det skal understreges, at der alene er tale om beregningstekniske eksempler, da BL mener, at ordningen med de bindende maksimumbeløb er forældet og helt bør afskaffes.

Endvidere er der indregnet effekterne af moms på ejendomsadministration, moms på viceværter samt moms på byggegrunde.

Konklusionen på beregningen er, at reduktionen af starthuslejen som led i en evt. finansieringsreform fuldstændig ophæves af effekterne af den helt nødvendige forøgelse af maksimumbeløbene og nærværende momsforslag – nettoresultatet er en stigning i huslejen på 5 kr. !

Tabel 2. Effekt af huslejereduktion, husleje pr. måned

	kr.
Huslejereduktion som følge af lavere beboerbetaling	- 860
Effekt af forøgelse af maksimumbeløb med 10 pct.	+ 400
Skønnet virkning af energitillæg	+ 180
<i>Effekterne af de nye momstiltag:</i>	
Moms på byggegrunde	+ 160
Moms på administration	+ 45
Moms på viceværter	+ 80
Reel reduktion i huslejen i en nybygget familiebolig	+ 5

6. Misvisende provenuskøn

I lovforslagets bemærkninger opgøres det samlede direkte merprovenu til det offentlige ved at indføres moms på ejendomsadministration og moms på viceværter til 175 mill.kr. Dette tal er helt misvisende.

Alene for den almene boligsektor vil lovforslaget på disse områder betyde en merudgift på omkring 840 mill.kr., hvilket er opgjort i tabel 3 nedenfor.

Tabel 3. Moms på ejendomsadministration og viceværter, ekstraudgifter pr. år alene i den almene sektor

	Sektoren
Ejendomsadministration	
Momsgrundlag, korrigeret for fradrag	1,4 mia.kr..
Moms	350 mill.kr
- sparet lønsum	40 mill.kr
Moms på ejendomsadm.	310 mill.kr.
Viceværter	
Lønsum	2,1 mia.kr.
Moms på viceværter	530 mill.kr.
I alt ekstraudgift pr. år	840 mill.kr.

Hertil kommer moms på ejendomsadministration og viceværter i den private udlejningssektor samt i andelsboligforeninger og ejerforeninger. Dermed bliver det samlede merprovenu for staten langt større end 1 mia.kr. - formentlig minimum 1½ mia.kr.

Det må dermed stå helt lysende klart, at Skatteministeriets skøn over det samlede merprovenu på 175 mill.kr. ingen sammenhæng har med virkeligheden.