

PM Rotel I (Dnr KS 2020/1756)

Promemoria - Frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid uthyrning av lokaler

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 21 mars

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat promemorian Frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid uthyrning av lokaler till staden för yttrande. I Finansdepartementets promemoria beskrivs de generella förutsättningarna för en eventuell förändring av mervärdesskattereglerna så att frivillig skattskyldighet blir möjlig även vid uthyrning av lokaler till hyresgäster som inte bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet eller har rätt till återbetalning. Det anges även vissa avgränsningar avseende en sådan förändring. Slutligen ställs vissa frågor till remissinstanserna att besvara. Den beskrivna förändringen är i nuläget inte något förslag från Finansdepartementet. Syftet med promemorian är att ersätta en s.k. hearing och att ge departementet ett så brett beslutsunderlag som möjligt genom att i ett tidigt skede få in synpunkter från berörda parter kring den möjliga förändringen. Om Finansdepartementet efter att ha tagit del av synpunkterna skulle besluta att gå vidare med ett konkret förslag kommer en ny promemoria att tas fram.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret är positiv till åtgärder som gör det enklare att tillämpa regelverket för mervärdesskatt (nedan moms), men anser att promemorian saknar konsekvensutredning.

Mina synpunkter

Syftet med promemorians förslag är lovvärt. Det vore i sanning positivt att göra det enklare att tillämpa regelverket för mervärdesskatt. Avsaknaden av en ordentlig konsekvensutredning samt underlag till flera av de bedömningar som görs i promemorian, gör emellertid att det blir svårt att avgöra förslagets tillämpbarhet. Vidare så saknas det kommunala perspektivet, vilket jag beklagar. Jag vill därför uppmana Fi-

nansdepartementet att återkomma med en ny promemoria där en erforderlig konsekvensutredning är utförd och att det kommunala perspektivet inte lämnas därhän i densamma utan medges tillbörligt utrymme.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

[Click here to enter text.](#)

Stockholm den 10 mars 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Promemorian – Frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat promemorian Frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid uthyrning av lokaler till staden för yttrande. I Finansdepartementets promemoria beskrivs de generella förutsättningarna för en eventuell förändring av mervärdesskattereglerna så att frivillig skattskyldighet blir möjlig även vid uthyrning av lokaler till hyresgäster som inte bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet eller har rätt till återbetalning. Det anges även vissa avgränsningar avseende en sådan förändring. Slutligen ställs vissa frågor till remissinstanserna att besvara. Den beskrivna förändringen är i nuläget inte något förslag från Finansdepartementet. Syftet med promemorian är att ersätta en s.k. hearing och att ge departementet ett så brett beslutsunderlag som möjligt genom att i ett tidigt skede få in synpunkter från berörda parter kring den möjliga förändringen. Om Finansdepartementet efter att ha tagit del av synpunkterna skulle besluta att gå vidare med ett konkret förslag kommer en ny promemoria att tas fram.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 februari 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret tillstyrker en utredning av reglerna för frivillig skattskyldighet vid uthyrning av lokaler och är positivt till åtgärder som gör det enklare att tillämpa regelverket.

Allmänna synpunkter på promemorian

Bristen på underlag för gjorda bedömningar

I Finansdepartementets promemoria finns allmänna resonemang rörande de effekter som en utökad möjlighet till frivillig skattskyldighet vid lokaluthyrning antas få. Det gäller såväl juridiska och praktiska effekter (avsnitt 3) som effekterna för de offentliga finanserna, hyresgäster, hyresvärdar och för hyresmarknaden (avsnitt 5). Promemorian saknar dock en konsekvensutredning och har bristfälliga motiveringar till flera av de gjorda bedömningarna. Bland annat saknas underlag till bedömningarna att hyresgästernas hyra kommer att öka med en utökad frivillig skattskyldighet (se avsnitt 5.4 och tabellen i avsnitt 5.6) och att införande av skattskyldighet medför att utbudet av lokaler ökar samtidigt som efterfrågan minskar (se avsnitt 5.2).

Stadsledningskontoret anser därför att promemorian antagande om effekter inte kan läggas till grund för en översyn av regelverket. I det fortsatta arbetet finns ett behov av en fakta-beskrivning av de nuvarande reglernas bakgrund och effekter samt en konsekvensutredning av en utökad frivillig skattskyldighet.

Bristen på analys av samhällsutvecklingen

I promemorian finns ingen analys av samhällsutvecklingen och hur den kommer att påverka behovet av fungerande momsregler. Kommunernas och regionernas investeringar har

ökat kraftigt de senaste åren och nästan tredubblats under 2000-talet.¹ Under de senaste åren har dessutom de privata investeringarna inom samhällsfastigheter ökat. Behovet av samhällsfastigheter spås växa allt eftersom Sveriges befolkning växer och blir äldre, med ett växande behov för exempelvis äldreboenden, skolor och förskolor i stora delar av landet.² Fler kommuner bolagiserar också sina verksamheter och 2019 fanns drygt 1 800 kommunägda företag.³

Denna utveckling talar för att fler kommuner i framtiden kommer att hyra sina verksamhetslokaler. Ett karaktärsdrag bland samhällsfastigheter är att hyreskontrakten ofta skrivs över en lång tid, exempelvis tio år eller mer. De långa avtalen gör att det är svårt att överblicka den framtida användningen av lokalerna.

Stadsledningskontoret anser att det behövs momsregler som gör det möjligt att använda och anpassa hyrda lokaler i takt med att samhället förändras och att detta behov bör beaktas i ett kommande lagstiftningsarbete.

Missvisande beskrivning av den momsfrie hyrgästen

I promemorian beskrivs den som driver momsfri verksamhet som någon som typiskt sett har små ekonomiska marginaler, t.ex. pensionärsföreningar, idrottsföreningar, välgörenhetsorganisationer och friskolor. De som driver momsfri verksamhet är dock inte en homogen grupp. Där ingår visserligen de i promemorian beskrivna aktörerna men även banker, försäkringsbolag, finansiella företag och vård- och utbildningsföretag. I vissa fall är dessa företag mycket stora och/eller börsnoterade.

Enligt promemorian är begränsningen i reglerna motiverad av att en hyresgäst som driver en helt momsfri verksamhet saknar avdragsrätt för moms och därför skulle få ökade kostnader om det var moms på hyran. Dagens regler möjliggör dock frivillig skattskyldighet för uthyrning till någon som driver s.k. blandad verksamhet i en lokal, dvs. en verksamhet som både är momspliktigt och momsfri. I dessa fall saknar inte hyresgästen helt avdragsrätt utan, beroende av hur stor andel den momspliktiga verksamheten utgör, har hyresgästen avdragsrätt med 1-99 procent. Det är svårt att förstå varför lagstiftaren tycker att en hyresgäst som endast har 1 procent avdragsrätt kan vara hyresgäst vid frivillig skattskyldighet medan det samtidigt är viktigt att reglerna skyddar, och därmed utesluta som hyresgäst, den som saknar avdragsrätt.

Stadsledningskontoret anser att i det behövs en bättre analys av hur dagens regelverk fungerar och om de historiska skälen för att utesluta den som driver momsfri verksamhet från att vara hyresgäst vid frivillig skattskyldighet fortfarande är relevanta.

Allmänna synpunkter på regelverket

Svårt att göra rätt

Moms är en konsumtionsskatt som vi alla betalar när vi köper skattepliktiga varor och tjänster. Momsen är ingen kostnad för ett momspliktigt företag, utan en skatt som företaget tar ut av kunden och redovisar vidare till staten. Företaget kan dra av den moms som betalas vid inköp av varor eller tjänster till verksamheten. Mellanskillnaden betalas in till staten, som på så sätt får in den skatt som den slutlige konsumenten betalar för sin konsumtion. Normalt görs företagets bedömning av om moms ska tas ut på en omsättning av varor eller tjänster utifrån karaktären på företagets tillhandahållande och inte utifrån vem köparen är. Vid frivillig skattskyldighet får kravet på att hyresgästen ska bedriva en verksamhet som medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning till följd att säljaren blir helt beroende av köparens status.

För att en fastighetsägare i dag ska kunna bli frivilligt skattskyldig, dvs. lägga moms på lokaluthyrning, krävs att hyresgästen driver en momspliktig verksamhet i lokalen. Begränsningen ger inte bara administrativa problem för hyresvärderna utan kan också leda till höga

¹ SKR, Ekonomirapporten oktober 2020 och Ekonomibloggen 6 april 2018 av Annika Wallenskog, chefsekonom SKR

² SKR Valfärdens finansiering, Ett bildspel framtaget till Kvalitetsmässan 2017 och KTH, Olof Bergvall och Henrik von Bahr, Examensarbete, 2020, "Kommunernas dilemma kring avyttringar av samhällsfastigheter - En analys av samspelet mellan det offentliga och det privata"

³ SCB, Diverse ekonomiska uppgifter för kommunägda företag, 2019

oförutsedda kostnader när t.ex. hyresgästens status ändras under hyrestiden. Hanteringen av dessa regler är dessutom inte arbetsuppgifter som sker sällan utan i praktiken dagligen. Den osäkerhet som finns om regelverket och dess tillämpliga gör att mycket tid och energi får läggas på dessa frågor vid administrationen av lokaler, i synnerhet i verksamhet med omfattande uthyrning.

Stadsledningskontoret anser att dagens regler om frivillig skattskyldighet leder till administrativa problem och fördyringar. Tilltron till regelverket och moms-systemet som sådant undergrävs om reglerna inte är enkla att tillämpa ens för den som vill och försöker göra rätt.

Svårbegripliga regler som hindrar lokalanvändning

För att fastighetsägaren i dag ska kunna bli frivilligt skattskyldig krävs, förutom att hyresgästen driver momspliktig verksamhet i lokalen, att uthyrningen avser en avgränsad yta och att uthyrningen är stadigvarande. Enligt Skatteverket kan endast uthyrningsbara ytor omfattas av frivillig skattskyldighet. Med uthyrningsbar yta menas sådana avgränsade ytor som är avsedda för uthyrning. Hit hör därför som regel inte ytor som är gemensamma för samtliga lokaler i fastigheten. Entréer, trapphus, korridorer, hissar, värmecentral, pannrum, fläktrum, skyddsrum eller andra biutrymmen som används för service, drift eller underhåll av övriga lokaler i fastigheten är exempel på sådana ytor som normalt inte ingår i den uthyrningsbara ytan.⁴

Kravet på stadigvarande användning i hyresgästens verksamhet är enligt Skatteverket endast uppfyllt om varje hyresgäst hyr en klart bestämd och avgränsad lokalyta som hyresgästen har rätt att använda med uteslutande av andra. Växelvis uthyrning eller deltid uthyrning innebär att samma lokal används av flera hyresgäster men bara av en åt gången, exempelvis under olika delar av dagen. Vid sådan användning av en lokal har visserligen varje hyresgäst möjlighet att själv disponera över lokalen under den tid hyresgästen hyr lokalen. Det är dock inte tillräckligt för att en hyresgäst ska anses disponera lokalen med uteslutande av andra för stadigvarande användning. Även om flera hyresgäster växelvis skulle använda lokalen enbart för momspliktig verksamhet anser Skatteverket att kravet på stadigvarande användning av lokalen inte är uppfyllt, eftersom användningen inte sker i en och samma hyresgästs verksamhet. Förutsättningar för frivillig skattskyldighet finns därför inte vid uthyrning av en lokal för växelvis användning.⁵

Lagtextens utformning och Skatteverkets tolkning av kravet på stadigvarande användning i hyresgästens verksamhet hindrar en effektiv användning av lokaler. Det gäller särskilt för lokaler som inte används på ett traditionellt sätt. Detta blir extra bekymmersamt i en tid där behovet av verksamhetslokaler och kraven på dessa snabbt ändras, bl.a. genom att arbetslivets förutsättningar förändras. Skatteverkets syn på uthyrningsbar yta leder till stora administrativa problem och till nästan absurda beräkningar. Att inte kunna behandla hela ytan likformigt, och lägga på moms på hela hyran, gör att investeringen och investeringsmomsen måste hanteras på ett helt annat sätt än som annars hade varit möjligt. Detta leder inte bara till administrativt krångel utan också till ökade kostnader.

Lagstiftaren har mycket stor frihet att bestämma över det nationella regelverket rörande frivillig skattskyldighet. Stadsledningskontoret anser att lagstiftaren bör se över regelverket och utforma regler för frivillig skattskyldighet som inte hindrar effektiv lokalanvändning.

Gränsdragningsproblem

Frivillig skattskyldighet kan bara bli aktuell för uthyrning av lokaler som inte omfattas av avdragsförbudet för stadigvarande bostad, vilket leder till gränsdragningsproblem t.ex. vid uthyrning av vård- och omsorgslokaler som innefattar bostäder. Kringtjänster i samband med

⁴ Skatteverket, Vägledning, 2020, Mervärdesskatt, Vad kan den frivilliga skattskyldigheten omfatta? (hemsida läst 2021-02-01)

⁵ Skatteverket, Vägledning, 2020, Mervärdesskatt, Vad kan den frivilliga skattskyldigheten omfatta? (hemsida läst 2021-02-01) och Skatteverkets ställningstagande, Begreppet stadigvarande användning vid frivillig skattskyldighet; mervärdesskatt, 2017-06-22, dnr: 202 258010-17/111

uthyrning ger också gränsdragningsproblem, även om vissa frågor rörande aktivitetsbaserade arbetsplatser och tjänster i datahallar (co-location) nyligen klarlagts.⁶ Ett annat gränsdragningsproblem finns vid uthyrning av idrottslokaler.

De senaste åren har begreppet korttidupplåtelse av lokaler och anläggningar för idrottsutövning (idrottstjänster) fått en snävare innebörd. Detta gör att en tjänst som tidigare ansågs vara en idrottstjänst numera kan anses vara en lokalupplåtelse. Enligt Skatteverket kan en uthyrning av en idrottslokal till flera hyresgäster samtidigt behandlas på olika sätt beroende på hur respektive avtal ser ut och övriga omständigheter kring uthyrningarna.⁷ Bakgrunden till detta är det s.k. Friskis & Svettis-målet i kammarrätten i Göteborg (2015-08-31, mål nr 2601-14). Även kammarrätten i Stockholm har i en dom den 19 mars 2019 kommit till motsvarande slutsats (mål nr 4286-18). En idrottstjänst kan inte omfatta uthyrning i större omfattning till en särskild part vid ett längre uthyrningsförhållande, då hyresgästen har tillgång till idrottsanläggningen under stor del av dagen och tillhandahåller personal för administration och fastighetsdrift eller är ansvarig för att öppna och stänga anläggningen.

För den som hyr idrottsanläggningar och sedan vidareupplåter dessa är det avgörande att det sker på rätt sätt, dvs. att det är fråga om idrottstjänster och inte momsfri lokalupplåtelse. De som hyr timmar är ofta idrottsföreningar och andra ideella aktörer som driver momsfri verksamhet. Om förstahandshyresgästens tjänst till dessa inte anses vara idrottstjänst utan momsfri lokalupplåtelse, kan fastighetsägaren i sin tur inte vara frivilligt skattskyldig. I sådant fall riskerar förstahandshyresgästen att bli ersättningskyldig till fastighetsägaren om dennes frivilliga skattskyldighet påverkas negativt av upplåtelse. Kammarrättsdomarna visar att det inte är lätt att uppfylla alla villkor. Detta kan bli extra kännbart i t.ex. mindre kommuner där kanske en idrottsförenings verksamhet är dominerande och ideella krafter bidrar till att hålla anläggningar öppna och tillgängliga för kommuninnevånarna.

Stadsledningskontoret anser att de tolkningsproblem som finns avseende vad som utgör idrottstjänst respektive uthyrning av lokaler ger administrativa problem vid uthyrning av idrottshallar och arenor samt ökar osäkerheten och risken för att göra kostsamma fel. Om reglerna för frivillig skattskyldighet utvidgades till att omfattar fler lokalupplåtelser skulle detta gränsdragningsproblem försvinna.

Reglerna om jämkning och frivillig skattskyldighet

EU-domstolen har den 26 november 2020 avgjort målet C-787/18 Sögård Fastigheter AB. EU-domstolen underkänner de svenska reglerna om övertagande av jämkning vid fastighetsöverlåtelse som medför att säljaren inte behöver jämka vid sin överlåtelse och att köparen måste överta jämkningsskyldigheten. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) kommer nu att avgöra frågan i det nationella målet (mål nr 4302-17). Oavsett utgången så kommer reglerna att behöva ses över. Det svenska regelverkets praktiska lösning för övertagande av jämkning vid fastighetsförsäljningar omfattar idag inte kommunala fastighetsförsäljningar där kommunen fått momsersättning. Stadsledningskontoret anser att förändringar i jämkningsreglerna bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet rörande frivillig skattskyldighet och att kommunernas situation då särskilt bör belysas.

Svar på promemorians frågor

Mot bakgrund av promemorians begränsningar har stadsledningskontoret valt att besvara frågorna med utgångspunkt från användningen av kommunala verksamhetslokaler.

Avsaknaden av det kommunala perspektivet

Huvuddelen av den offentliga välfärden till medborgarna tillhandahålls av kommuner och regioner. Under de senaste tjugo åren har kommuner och regioner i ökad omfattning börjat

⁶ HFD:s domar den 5 februari 2021 (mål nr 5829-19 och mål nr 6470--6471-19)

⁷ Skatteverket, Vägledning, 2020, Mervärdesskatt, Lokal och anläggning för idrottsutövning (hemsida läst 2021-02-01)

använda sig av privata aktörer för att utföra sitt uppdrag.⁸ Stödet för att kommuner och regioner ska kunna lämna över verksamhet till privata utförare finns i 12 kap. 4 § regeringsformen och 10 kap. kommunallagen (2017:725). Många av de uppgifter som kommuner och regioner ansvarar för regleras i speciallagstiftning. I flera av dessa lagar, t.ex. skollagen (2010:800), socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) har lagstiftaren förtydligt vilka möjligheter som finns att lämna över verksamhet.

Vid uthyrning av lokaler till kommuner behöver kommunens verksamhet inte medföra skattskyldighet eller rätt till återbetalning enligt mervärdesskattelagen (1994:200), förkortade ML. För att en fastighetsägare ska kunna vara frivilligt skattskyldig är det här tillräckligt att kommunen använder lokalen stadigvarande i sin verksamhet (3 kap. 3 § andra stycket ML). Med verksamhet förstås även vidareuthyrning av lokalen. Bestämmelsen är betingad av konkurrensskäl och syftar till att utjämna skillnaderna mellan kommunal verksamhet som bedrivs i egna fastigheter och sådan verksamhet som bedrivs i förhyrda lokaler (se prop. 1989/90:111 s. 184). Kommunerna kompenseras för den ingående skatt som härmed kan belasta förhyrningen genom lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund (förkortad LEMK).

Vid uthyrning till en kommun kan uthyrningen dock inte omfattas av frivillig skattskyldighet om kommunen vidareuthyr lokalen till en annan hyresgäst än staten, en kommun, ett kommunalförbund eller ett samordningsförbund för användning i verksamhet som inte medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning enligt ML. Det kan t.ex. gälla när kommunen vidareuthyr en lokal till en privat vårdcentral eller förskola som driver helt momsfri verksamhet.

Om kommunen hyr ut lokaler i andra hand till privat utförare som driver momsfri verksamhet finns risk för ökade kostnader i kommunen, om fastighetsägaren får kostnader för jämkning av tidigare gjorda avdrag för moms på investeringar i fastigheten. Förutom kostnader för administration av rättelser och eventuella ersättningskrav från fastighetsägaren medför de nuvarande reglerna om frivillig skattskyldighet en osäkerhet. Det är helt enkelt inte lätt att göra rätt.

Momsreglerna gör det svårare att uppfylla lagstiftarens intentioner om privata utförare i kommunal verksamhet. Stadsledningskontoret anser därför att dagens möjlighet till frivillig skattskyldighet vid uthyrning till kommuner även bör omfatta de kommunala och privata företagen som utför det kommunala uppdraget.

Kommuner som äger sina lokaler

För de kommuner som äger sina verksamhetslokaler medför inte reglerna om frivillig skattskyldighet för uthyrning av lokaler några problem avseende moms. I dessa fall kan kommunen få momsersättning för momsen på kostnaderna för lokalerna, så länge lokalerna inte utgör stadigvarande bostäder (med undantag för särskilda boenden). Detta gäller både när kommunen själv disponera över sina lokaler eller om kommunen låter andra nyttja lokalerna. I båda fallen har kommunen en icke momspliktig verksamhet som grundar momsersättning enligt LEMK.

Kommuner som hyr lokaler

För de kommuner som hyr sina verksamhetslokaler är situationen en annan. Det kan antingen vara en kommun som inte själv har lokaler i tillräcklig omfattning eller en kommun som har bolagiserat sin verksamhet och exempelvis har ett kommunägt fastighetsbolag. En kommun är en sådan hyresgäst som gör det möjligt för hyresvärden att vara frivilligt skattskyldig för uthyrning till så länge kommunen inte vidareuthyr lokalerna till privat momsfri verksamhet eller som bostäder. I dessa fall kommer hyresvärden i de flesta fall att använda ett hyresavtal med en momsklausul (jfr exempelvis Fastighetsägarnas standardavtal). När avtalet är utformat så betyder det att kommunen kan bli ersättningsskyldig till hyresvärden om kommunen som hyresgäst orsakat förändringen som gör att hyresvärdens frivilliga skattskyldighet

⁸ Se t.ex. prop. 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet, s. 29 ff.

upphör eller förändras och att hyresvärden därmed bli skyldig att återbetala tidigare avdragen moms på investeringar i lokalen (negativ jämkning). I denna situation får kommunens användning av lokalen därför helt andra konsekvenser än då en kommun själv äger sina lokaler.

Nedan ges några exempel på negativa konsekvenser som dagens regler för frivillig skattskyldighet ger när en kommun försöker använda sina förhyrda lokaler för det kommunala uppdraget.

Exempel 1: Kravet på att hyresgästen ska driva momspliktig verksamhet hindrar vidareuthyrning i kommunal verksamhet, t.ex. andrahandsuthyrning till ett privat hemtjänstföretag. Om den privata utföraren ändrar sin verksamhet under kontraktstiden och går från att ha blandad verksamhet (dvs. delvis momspliktig verksamhet) till helt momsfri verksamhet kan det leda till stora oförutsedda kostnader för kommunen.

Exempel 2: Kravet på stadigvarande användning är ett hinder för effektiv användning av kommunala lokaler. En kommun hyr en skola och vill hyra ut lektionssalar, matsalen och andra delar av skolan under kvällstid till olika aktörer (t.ex. privatpersoner, ideella föreningar eller momspliktiga företag). Respektive aktörer hyr ett antal timmar i veckan och har ingen exklusiv rätt att nyttja lokalen. Om Skatteverket anser att kommunens hyresgäster har växelvis användning av lokalen finns risk för att hyresvärdens frivilliga skattskyldighet upphör med risk för kostnader för jämkning som följd. En sådan risk kan göra att kommunen avstår från att använda skollokalerna till annat än den egna skolverksamheten dagtid.

Exempel 3: Kulturens begränsade möjlighet att hyra lokaler.

Momsreglerna är inte anpassade för lokaluthyrning till kulturverksamhet. Många kulturverksamheter är ideella föreningar och driver inte momspliktig verksamhet. Om kommunen vill stödja dessa verksamheter, genom att hyra och vidareupplåta lokaler, är det därför ofta inte möjligt. En annan begränsande faktor är att kulturverksamheten ofta sker genom att flera använder en lokal gemensamt, växelvis eller på deltid, t.ex. ateljéverksamhet i en hyrd lokal som i sin tur hyrs ut till ett antal kulturaktörer.

Fråga 1

Mot bakgrund av de beskrivna problemen med dagens regelverk anser stadsledningskontoret att reglerna om frivillig skattskyldighet bör ändras så att det blir möjligt att bli frivilligt skattskyldig även för uthyrning av lokaler som inte stadigvarande används i en verksamhet som medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning. Som framgår av exemplen ovan hindrar dagens regler kommuner som vill kunna nyttja sina hyrda verksamhetslokaler effektivt.

Fråga 2

En utökad möjlighet att använda frivillig skattskyldighet skulle vara en fördel. Det skulle inte bara minska den dagliga administrationen väsentligt utan även skapa mer trygghet och säkerhet i tillämpningen av regelverket. Det skulle också minska risken för höga oförutsedda kostnader, vilket dagens regelverk kan leda till.

Fråga 3

De nuvarande reglerna som utesluter uthyrning till samtliga momsfria hyresgäster leder till stora administrativa och ekonomiska problem för många och skulle därför behöva ändras. Frågan är om en utökad möjlighet att använda frivillig skattskyldighet skulle medföra några nackdelar. I promemorian anses en oro för att vissa hyresgäster skulle lida skada om möjligheten till frivillig skattskyldighet infördes även då hyresgästen bedriver momsfri verksamhet. I promemorian anges inga konkreta underlag för detta. Om en sådan oro är befogad kanske den kan mötas på annat sätt än genom att behålla de nuvarande reglerna för frivillig skattskyldighet. Exempelvis är det vanligt att kommuner ger bidrag till ideella föreningar. Stödet kan vara utformat på olika sätt, t.ex. baseras på antal medlemmar som ligger till grund för aktivitetsstöd. Det förekommer också hyresstöd som täcker delar av den sammanlagda kostnaden inklusive moms för lokaler som föreningen äger eller hyr. Denna typ av stöd kan påverka hur föreningen skulle drabbas av en eventuell hyreshöjning pga. att fastighetsägaren blir frivilligt skattskyldig. Stadsledningskontoret anser att det finns ett behov av att ändra momsreglerna

för frivillig skattskyldighet men detta bör inte bidra till att ideella verksamheter, t.ex. kultur och idrott, blir skattskyldig till moms.

Stadsledningskontoret anser därför att det i en kommande utredning är nödvändigt med en bred konsekvensutredning som, förutom effekterna av ändrade regler för frivillig skattskyldighet och jämkning, även tar hänsyn till samhällsutvecklingen och hyresgästernas verkliga situation. Promemorian tar inte upp frågan om övergångsbestämmelser till en ändrad lagstiftning. Hur sådana bestämmelser kan utformas och vilka fördelar eller nackdelar de skulle kunna medföra behöver också utredas i ett kommande lagstiftningsarbete.