

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 10/841 SL LRD/Rla

Oslo, 22. mars 2010
Vår ref: Camilla Forgaard Andreassen

HØRING - FORSLAG OM UTVIDET MERVERDIAVGIFTSPLIKT PÅ KULTUR- OG IDRETTSOMRÅDET

Det vises til mottatt høringsforslag om utvidet merverdiavgiftsplikt på kultur- og idrettsområdet, jf departementets brev og høringsnotat av 16. februar 2010. Det vises også til HSHs tidligere høringsuttalelse til Kulturmomsutvalgets utredning i NOU 2008:7, og til de skisserte endringer i skatte- og avgiftsopplegget for statsbudsjettet for 2010 på kultur- og idrettsområdet.

Til orientering har HSH i henhold til samtale med Lill- Solrun Ryddheim Dahlin i Finansdepartementet mandag 15. mars 2010 fått utsatt høringsfristen til mandag 22. mars 2010.

Innledning

HSH er opptatt av at skatte- og avgiftssystemet utformes slik at overføringen av ressurser fra privat til offentlig sektor skjer på en måte som minimerer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. Dette tilsier at vi som en generell regel bør etterstrebe bredest mulige skattegrunnlag kombinert med lavest mulige skattesatser og nøytralitet i beskatningen. Dette var utgangspunktet for at vi var positive til innføring av generell merverdiavgiftsplikt på tjenester i 2001. Tilsvarende er vi i utgangspunktet positive til det foreliggende forslaget om innføring av merverdiavgift på kultur- og idrettsområdet.

Samtidig er HSH av den oppfatning at det i praksis er nødvendig å unnta visse grupper næringsdrivende fra det overordnede, generelle avgiftssystemet. De fleste land med merverdiavgiftssystem har utredet bruken av lavest mulig sats og har funnet at det ut fra et samfunnsperspektiv for enkelte, svært arbeidsintensive og vederlagsfølsomme tjenester, er mest hensiktsmessig at disse holdes helt utenfor avgiftssystemet. I Norge er blant annet en rekke helserelaterte tjenester holdt utenfor merverdiavgiftssystemet, på bakgrunn av at tjenestene er vurdert som så arbeidsintensive og vederlagsfølsomme, at det er rimelig og fornuftig at tjenestene er utenfor systemet. HSH mener at omsetning av treningstilbud, guidetjenester, samt formidling av guidetjenester, bør unntas fra forslaget nettopp ut fra en slik tankegang.

Oppsummering

HSH ber departementet om følgende:

1. Innlemme museene i merverdiavgiftsregelverket i tråd med forslaget fra 1. juli 2010, med en sats på 8 prosent for utgående virksomhet og fullt fradrag for inngående virksomhet.

2. Opprettholde avgiftsunntaket for guidetjenester og formidling av guidetjenester utført av frittstående guider og guidebyråer. Subsidiært, dersom guidetjenester og formidling av guidetjenester blir avgiftspliktig, bør både guidetjenestene og formidlingen av disse stilles overfor samme lave sats - 8 prosent.

Videre bør det fastsettes en overgangsordning som gir utsatt ikrafttredelsestidspunkt til 1. januar 2011 på innføring av avgiftsplikt for guide- og formidlingstjenester, utført av frittstående guider og guidebyråer.

3. Opprettholde avgiftsunntaket for idrettstjenester. Subsidiært, dersom idrettstjenester innlemmes i merverdiavgiftsregelverket, så må det være til laveste sats.

Dersom idrettstjenester blir merverdiavgiftspliktige, bør det videre fastsettes en overgangsordning som sikrer at investeringer foretatt allerede fra 1. januar i år kan fradragføres i tråd med foreslått fradragsrett for inngående merverdiavgift.

Nedenfor følger HSHs mer detaljerte kommentarer til forslaget.

Forslag om innføring av merverdiavgift på adgangsbilletter til museer, gallerier, opplevelsessentre, mv.

Departementet foreslår som varslet en avgiftsplikt med 8 prosent på inngangspenger til museer, gallerier, fornøyelsesparker og opplevelsessentre.

HSH er i utgangspunktet positiv til forslaget som gir full fradragsrett for inngående anskaffelser. Vi vil i den forbindelse vise til at museene har innstilt seg på iverksettelse av det nye regimet fra 1. juli i år som foreslått. HSH har i likhet med Norges Museumsforbund i lang tid sett det som viktig at museene kommer inn under ordinær merverdiavgiftslovgivning, og er glad for at det nå endelig blir en lovendring.

Endringen medfører at museene blir likt behandlet, uavhengig av organisasjonsform, samt at det gis fradrag for merverdiavgiftskostnader på vedlikehold av bygninger som museene forvalter. Videre anses det som positivt at museene nå slipper den problematiske avgrensingen som har vært, med omsetning både innenfor og utenfor merverdiavgiftsregelverket.

Dog anser HSH det som viktig at de øvrige økonomiske rammevilkår forblir uendret for museene.

Forslag om innføring av merverdiavgift på omsetning av omvisnings- og guidetjenester og formidling av slike tjenester

Innledning

Departementet foreslår som en konsekvens av innføring av merverdiavgift på kulturområdet at omvisningstjenester som guiding og lignende ("guidetjenester"), skal omfattes av avgiftsplikten med en sats på 8 prosent. Departementet foreslår dessuten at det skal oppkreves 25 prosent merverdiavgift på formidling av guide- og omvisningstjenester, samt på formidling av adgang til utstillinger i museer og gallerier, fornøyelsesparker og opplevelsessentre.

Forslaget om 8 prosent merverdiavgift på guidetjenester og 25 prosent på formidling av guidetjenester har ikke vært kommunisert eller varslet til bransjen i det forutgående lovforarbeidet, verken i utredningen til Kulturmomsutvalget eller i regjeringens opplegg for statsbudsjettet for 2010 hvor den nye merverdiavgiftsordningen ble skissert. HSH mener således at det er grunn til å betvile om saken har fått

en forsvarlig saksbehandling og konsekvensutredning med hensyn til denne næringen og reiselivet generelt.

Reisevirksomhetene fremforhandler gjerne avtaler med kunder 1-2 år fram i tid slik at avtalene for 2010 allerede er undertegnet og prisingen satt ut fra gjeldende regelverk. I den grad det er avtalemessig mulig vil likevel bransjen finne det vanskelig å gå tilbake på allerede inngåtte avtalevilkår, ut fra ønsket om ikke å fremstå som en useriøs og uforutsigbar reiselivsaktør i et allerede presset marked.

Avgift på guider vil medføre prisøkning

Avgiftsforslaget vil mest sannsynlig medføre at guidene må øke prisen på sine tjenester med de negative følgene dette måtte få for guidenes konkurransevne. Oppdragsgiverne til guidene er for en stor del utenlandske turistoperatører eller agenter som selger "Norgespakker" i utlandet. Tilbakemeldingen fra disse har lenge vært at Norge er et dyrt land å selge inn som turistmål, og norske guider opplever allerede å bli utkonkurrert av utenlandsk guidevirksomhet, eksempelvis i form av at bussjåføren eller reiselederen selv tar seg av guideoppgaven, fremfor å leie norsk guide med spesialkompetanse. Som kjent har reiselivet, spesielt i distriktene, men også guidenæringen i Oslo, hatt en betydelig nedgang i omsetning i 2009.

Tap av arbeidsoppdrag og inntekter vil forverre en allerede utsatt økonomisk situasjon med den risiko at guiding utgår helt som bærekraftig næringsgrunnlag i enkelte områder. Man risikerer at både by- og lokaldistriktene rundt om i landet mister en næring som i stedet, under de rette rammebetingelsen, kan bli en liten vekstnæring.

Utradering og/eller redusert bruk av norske guider vil videre medføre at turistene mister opplevelsen av verdifull lokalkunnskap. Resultatet av dette blir en dårligere turistnæring, som igjen fører til dårligere merkevarebygging av Norge som turistnasjon.

Merverdiavgift på formidling av guidetjenester

HSH er overrasket over at det er foreslått 25 % merverdiavgift på formidling av guidetjenester og formidling av billetter til kulturarrangementer i museer, opplevelsessentre, mv. Dette vil medføre at både formidling av guidetjenester og formidling av billetter til kulturarrangement/utstilling i museum og lignende blir avgiftspliktig med en sats som avviker fra avgiftssatsen på selve basistjenesten.

Vi vil foreslå at man her benytter det vanlige prinsippet om at formidling følger hovedytelsen, basert på at det i dette tilfellet må foreligge full konkurranseøytralitet mellom henholdsvis den som selger egen guiding, den som videreselger andres guidetjenester, den som formidler andres guidetjenester, den som er tjenestekommisjonær, etc.

Systemet som nå foreslås vil avvike fra gjeldende avgiftssystem som turoperatørene for øvrig forholder seg til når det gjelder omsetning og formidling av tjenester. Turoperatørene innenfor reiselivsbransjen yter gjerne sammensatte tjenester bestående av guidetjenester, formidling av inngangsbilletter til museene og diverse transporttjenester. For busstjenester forbundet med guidede turer er eksempelvis formidlingstjenesten og basistjenesten underlagt samme, lave sats. Slik bør det også være for kostnaden ved formidling av guidetjenester og formidling av billetter til museer, osv. Lik, lav merverdiavgiftssats i alle ledd innenfor næringen slik som ved persontransporten vil sikre en ryddig og lett håndterbar prosess for aktørene. Systemet som departementet foreslår innført fremstår som uryddig og kompliserende.

Konkurransevidning

Departementets forslag skaper videre grunnlag for en alvorlig konkurransevidning mellom guidene, guidebedriftene og partnere, støttespillere og annet eksternt salgsapparat av guidetjenester.

En del av guidene er selvstendig næringsdrivende og vil dermed bli momspliktige ved inntekt over kr 50.000,-, men de fleste er oppdragstakere hos guidebyråene. Disse får fast lønn hvor guidebyråene betaler skatt og arbeidsgiveravgift. Det sier seg selv at her kan det bli en konkurransevidning mellom guider som er selvstendig næringsdrivende og ansatte guider.

Guider som har en omsetning over kr. 50.000 vil oppleve en kostbar merverdiavgiftsplikt som vil redusere inntjeningen betydelig. En kan dermed frykte at en guide sier fra seg oppdrag for å slippe merarbeidet med momsinnbetaling, samtidig som markedet vil etterspørre guider med omsetning under kr. 50.000 da disse kan selge sine tjenester avgiftsfritt. Dette vil kunne få negativ betydning for det faglige og profesjonelle nivået på utøverne av guidevirksomhet i Norge.

Videre har guidene dessuten forholdsvis få utgifter som kan trekkes fra i et momsregnskap.

Mangel på forenklingperspektiv

Regjeringen har en uttalt intensjon om å ville gjøre det enklere å drive næringsvirksomhet i Norge ved blant annet å lette byrden i administrative kostnader og skape forenklinger i administrasjonen for virksomhetene. Foreliggende merverdiavgiftsforslag når det gjelder guidetjenester og formidlingen av disse, vil slik det fremstår derimot kunne skape en uendelig rekke av spørsmål, definisjoner, ekstra administrasjon og kostnader, samt mange vanskelige avgrensningsspørsmål og uklarheter.

Departementet bes også i forbindelse med lovarbeidet foreta klarlegging av om guidetjenester er "tjenester som kan fjernleveres" ved omsetning mellom næringsdrivende, ettersom det inngås avtaler om guiding som videreselges over landegrensene til utenlandske reiseoperatører.

Oppsummering vedrørende guidetjenester og formidling av guidetjenester

Ut fra ovennevnte redegjørelse om negative konsekvenser og vanskelige tvilstilfeller mener HSH prinsipielt at det ikke bør innføres avgiftsplikt, verken med lav eller alminnelig sats, på guidetjenester utført av guider og guidebyråer, samt formidling av slike tjenester.

Subsidiært, dersom departementet skulle holde fast ved innføring av avgiftsplikt, ber HSH om at det innføres samme, lave sats (8 prosent) på guidetjenestene og formidlingstjenestene, og at det foreslås en overgangsordning som gir utsatt ikraftsettelsesdato for denne næringen.

Som nevnt innledningsvis fremstår det både for guider og formidlingsbyråene som svært urimelig med en ikraftsettelsesdato midt under avviklingen av sommersesongen. Aktørene belager seg som nevnt i stor grad på forhåndssalg av tjenester, og det er allerede markedsført og solgt pakker med norgesreiser i utlandet som er priset uten avgift ut fra gjeldende regelverk. HSH vil understreke det forhold at forslaget om merverdiavgift på guidetjenester og formidlingstjenestene ikke har vært kommunisert til bransjen tidligere i saksbehandlingsprosessen, slik at det fremstår som urimelig at det i høringsforslaget ikke tilbys en overgangsordning for disse avgiftssubjektene.

Således ber HSH om at det for guidetjenester og formidling av guidetjenester utført av frittstående guider og guidebyråer, fastsettes en overgangsordning som gir utsatt ikrafttredelsesdato for denne næringen til 1. januar 2011.

Forslag om innføring av merverdiavgift på omsetning av treningstilbud fra treningssentrene

Det foreslås at det innføres avgiftsplikt med en sats på 8 prosent ved omsetning fra den kommersielle delen av idretten (i høringsnotatet omtalt som idrettstjenester). Forslaget vil medføre at bl.a.

treningssentre blir avgiftspliktige med satsen på 8 prosent med hensyn til betalingen for adgang til treningssenterets tilbud.

Som HSH og bransjen tidligere har påpekt vil slik avgiftsplikt kunne få konsekvenser for en allerede prissensitiv bransje. Den foreslåtte innføringen av moms på trening vil medføre et prispåslag for medlemsbedriftenes kunder på mellom 2-8 prosent. Beregninger foretatt av et utvalg medlemsbedrifter i HSH innenfor treningssenterbransjen, viser at fordelene ved å fradragsføre inngående moms ikke veier opp inntektsreduksjonen.

Det er hard konkurranse i treningssentermarkedet og økt medlemsavgift vil kunne medføre frafall av kunder hos treningssentrene og på sikt redusert treningstilbud da tilbydere forsvinner fra markedet. Videre vil potensielle kunder kunne la være å begynne å trene fordi tilbudet blir for dyrt. Beslutningen om å innføre avgiftsplikt på treningstilbud vil således kunne bidra til å skape hindre for fysisk aktivitet, snarere enn fremming av tilretteleggelse for fysisk aktivitet, noe som harmonerer dårlig med tydelig uttalte politiske målsettinger om bedring av folkehelsen.

HSH og bransjen mener at statens anslåtte provenyinntekter som følge av avgiftsinnføringen må anses som betydelig mindre enn de langsiktige kostnadene samfunnet får som følge av inaktivitet. Det kan synes som staten ser seg blind på kortsiktig vinning i denne saken og overser mulige langsiktige, negative konsekvenser.

HSH mener således prinsipielt at treningssentre bør skjermes fra avgiftsplikten.

Subsidiært, dersom departementet velger å gå videre med foreliggende forslag, vil HSH peke på punkt 12 i høringsnotatet "Iverksettelse og eventuelle overgangsordninger." Det fremgår her at departementet ikke foreslår en generell overgangsordning. Dette får som konsekvens bl.a. at inngående merverdiavgift for fradragsberettigede anskaffelser mv. foretatt før lovendringen trer i kraft, ikke gir rett til justering av den inngående merverdiavgiften på disse anskaffelsene. Dette vil kunne gi urimelig utslag for treningssentre som allerede i år har foretatt store investeringer. Treningsutstyr er dyrt utstyr med lang nedskrivningstid og inngår ikke i de alminnelige anskaffelser et treningssenter normalt foretar på årsbasis. Således blir det lite igjen av den fradragsgevinsten som departementet har lagt til grunn med hensyn til den korresponderende fradragsretten som medfølger avgiftsplikten.

HSH ber således om at det fastsettes en overgangsordning som gjør det mulig å trekke fra fradragsberettiget merverdiavgift på investeringer foretatt fra og med 1. januar i år.

Vennlig hilsen
HSH

Utredning og næringspolitisk analyse

Sissel Monsvold
Leder

Camilla Forgaard Andreassen
Advokat/fagsjef