

NOU 2019:11 «Enklere merverdiavgift med en sats» - høringsuttalelse fra Norske kulturhus

1. Innledning

Norske kulturhus oversender med dette høringsuttalelse i forbindelse med NOU 2019:11 «*Enklere merverdiavgift med én sats*» (heretter også «Forenklingsutvalgets forslag»).

Norske kulturhus jobber for å styrke kulturhusenes evne til bærekraftig drift og formidling av levende kultur. Vår visjon er en attraktiv og levende kultur der folk bor, fordi kultur gir bedre helse og levekår, og visker ut ulikheter.

Forenklingsutvalget har i forslaget kapittel 7 s. 64 bemerket at dagens utstrakte unntak innenfor kultur- og idrettssektoren gir et uoversiktlig regelverk. Selv om det i utgangspunktet ligger utenfor utvalgets mandat, har utvalget likevel anbefalt at det foretas en ny vurdering av å innlemme flere deler av kultur- og idrettssektoren i merverdiavgiftssystemet, med alminnelig sats. Et hensyn bør være om en slik utvidelse kan bidra til forenkling av merverdiavgiftssystemet. Det vises til at et bredere avgiftsgrunnlag vil forenkle regelverket, særlig for de mange virksomhetene som i dag driver delvis merverdiavgiftspliktig og delvis merverdiavgiftsunntatt virksomhet.

Forenklingsutvalget foreslår videre at dagens reduserte satser og fritak avvikles, og at det innføres én felles merverdiavgiftssats. Utvalget mener at satsen for kultur og idrett bør økes til en ny alminnelig sats med 23 %, jf. NOU 2019:11 kapittel 7 s. 64.

Norske kulturhus vil med dette inngi høringsuttalelse til Forenklingsutvalgets forslag. Våre merknader vil i hovedsak være knyttet til Forenklingsutvalgets kap. 7 (Kultur og Idrett). I dette brev punkt 2 vil Norske kulturhus inngi merknader til forenklingsutvalgets forslag om å innlemme flere deler av kultur og idrettssektoren i merverdiavgiftssystemet. I brevets punkt 3 vil Norske kulturhus inngi merknader til Forenklingsutvalgets forslag om å øke dagens lave satser (12 %) til en ny alminnelig sats (23 %).

2. Merknader til forenklingsutvalgets forslag om å innlemme flere deler av kultur og idrettssektoren i merverdiavgifts systemet

Forenklingsutvalget har i kapittel 7 s. 64 bemerket at dagens utstrakte unntak innenfor kultur- og idrettssektoren gir et uoversiktlig regelverk, jf. ovenfor punkt 1.

Norske kulturhus mener at det bør innføres merverdiavgift (heretter også «MVA») på salg av billetter som gir adgang til å overvære musikk og scenekunst (heretter også kalt «kulturmomms») men at det fremdeles bør være en *redusert/lav sats*. Vi vil i det følgende begrunne dette standpunktet, jf. nedenfor punkt 2.1 til 2.11.

2.1. Dagens regelverk medfører en konkurransemessig forskjellsbehandling

Dagens regelverk medfører en konkurransemessig forskjellsbehandling for kulturaktører som konkurrerer om dels de samme kundene. Omsetning av billetter til kinoer, museer, gallerier, fornøylesparker og opplevelsessentre er avgiftspliktig med redusert sats 12 % og med *fradragsrett* for inngående merverdiavgift, mens billetter til teater og konserter er avgiftsunntatt uten fradragsrett. Dette strider mot nøytralitetsprinsippet i avgiftsretten. Vi mener at likeartede tjenester innenfor det samme markedssegmentet bør underkastes lik avgiftsbehandling.

Slik regelverket er i dag er det ikke fradragsrett for unntatte tjenester innen kultur, som for eksempel en konsert, og kostnadene må derfor i større grad "bakes inn" i prisene. Dersom det ble innført avgiftsplikt på slike tjenester ville dagens forskjellsbehandling i stor grad avhjelpes.

Norske kulturhus registrerer at noen aktører har hevdet at innføring av kulturmomms vil kunne innebære dyrere billetter. Vi mener at dette ikke nødvendigvis vil bli en effekt. Begrunnelsen er at arrangørene, ved innføring av avgiftsplikt, vil få *fradragsrett* for inngående merverdiavgift og at bunnlinjen med dette vil bedres for mange aktører. Kostnadsbildet vil selvsagt variere fra arrangør til arrangør, men det er ikke automatisk slik at innføring av MVA vil medføre dyrere billetter.

Vi påpeker også at større aktører som regel allerede har annen avgiftspliktig omsetning og derfor må bruke mye ressurser på beregninger av fordelingsnøkler/vurdere hvilken del av virksomheten kostnaden hører hjemme. Ved å slippe å gjøre dette arbeidet kan det administrative arbeidet reduseres, noe som kan medføre en kostnadsreduksjon, som igjen kan påvirke billettprisen i form av en reduksjon.

At dagens regelverk medfører en konkurransemessig forskjellsbehandling i forhold til sammenlignbare aktører er forhold som etter vår oppfatning innebærer at det bør innføres kulturmomms med lav sats.

2.2. Dagens regelverk medfører administrative utfordringer - fordeling

Forenklingsutvalget foreslår å øke de reduserte satsene da dette, ifølge utvalget, vil gi et enklere regelverk. Til dette vil Norske kulturhus påpeke at det *ikke* er skillet mellom alminnelig og reduserte satser som er den store utfordringen i dagens regelverk. Det som virkelig er utfordringen i dagens regelverk er skillet mellom avgiftspliktig og avgiftsunntatt virksomhet, samt skillet mellom merverdiavgiftsregelverket og kompensasjonsregelverket.¹

Våre medlemmer opplever at det er dette som skaper de virkelig store utfordringene og som

¹ Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.(merverdiavgiftskompensasjonsloven/kompl.)

er ressurs- og kostnadskrevende. Vi vil i det følgende gjøre rede for noen av disse utfordringene.

Flere kulturaktører har i tillegg til avgiftsunntatt billettsalg også avgiftspliktig omsetning av reklame, butikk, mat/servering. Dette skaper store administrative utfordringer i forhold til fordeling av inngående avgift. Slike administrative utfordringer var et viktig hensyn ved innføringen av avgiftsplikt på inngangspenger til kinoer, museer og fornøyelsesparker. Vi påpeker at fordelingsproblematikken er minst like fremtredende for kulturaktører innen musikk og scenekunst.

Salg av billetter til bl.a. teater- opera- og ballettforestillinger, konserter og dansetilstelninger med levende musikk er unntatt fra merverdiavgift². Det foreligger derfor ikke fradragsrett for inngående avgift på anskaffelse av varer og tjenester til bruk i slik virksomhet. Både private og offentlige aktører innenfor denne bransjen vil imidlertid ofte – i tillegg til billettinntekter – ha avgiftspliktig omsetning i form av reklame, mat/servering, butikk mv. Slik delt virksomhet skaper administrative utfordringer ettersom det kun vil foreligge forholdsmessig fradragsrett for inngående merverdiavgift på fellesanskaffelsene, herunder i mange tilfeller med bruk av kompliserte fordelingsnøkler.

En lovendring hvor billetter til ulike former for musikk og scenekunst blir gjort merverdiavgiftspliktig, vil gi betydelige forenklinger knyttet til fordeling av inngående merverdiavgift. Vi påpeker at dette var mye av bakgrunnen for at Kulturmomsutvalget³ enstemmig gikk inn for innføring av en breddemodell som innebærer at man opphever avgiftsunntaket for adgangsbilletter til kulturarrangementer.

For kulturhusene tilsier hensynet til administrative forenklinger at det bør innføres avgiftsplikt på omsetning av billetter til musikk- og scenekunst. Enkelte vil muligens peke på at alle næringsdrivende som driver delt virksomhet vil ha utfordringer i forhold til forholdsmessig fordeling av inngående avgift – og at kulturhusene i så måte ikke står i noen særstilling. Til dette er det å bemerke at kulturhusene står i en særstilling da de også må forholde seg til kompensasjonsregelverket, som skaper ytterligere utfordringer knyttet til fordeling av inngående avgift – utover det en «vanlig» næringsdrivende med delt omsetning har. Se også nærmere om dette nedenfor.

Norske kulturhus påpeker at dersom det blir innført kulturmoms vil aktørene slippe å forholde seg til en ytterst komplisert regelverk, jf. beskrivelsen ovenfor, noe som vil kunne innebære store kostnadsbesparelser, både for aktørene og for skatteetaten.

² Merverdiavgiftsloven (mval.) § 3-7

³ NOU 2008:7 s. 182

2.3. Parallellen mot innføringen av avgiftsplikt på romutleie i hotellvirksomhet

Norske kulturhus påpeker at hensynet til å redusere de administrative kostnadene både for de næringsdrivende og for skatteetaten var hovedårsaken til at det ble innført avgiftsplikt på romutleie i hotell-virksomhet mv. Dette hensynet slår enda mer til for offentlige kulturaktører som har større utfordringer knyttet til fordeling av inngående avgift enn det hotellene i sin tid hadde. Dette skyldes at offentlige kulturhus først må fordele inngående avgift mellom meldingen for merverdiavgiftskompensasjon og alminnelig MVA melding. Deretter må det foretas ytterligere fordeling innenfor disse to avgifts-regimene.

Begrunnelsen for innføringen av avgiftsplikt på romutleie i hotellvirksomhet med redusert sats 8 % (nå 12 %) tilsier at det bør innføres avgiftsplikt for omsetning av billetter som gir rett til å overvære musikk og scenekunst.

Romutleie av hotellvirksomhet mv. ble merverdiavgiftspliktig med virkning fra 1. september 2006. Før dette tidspunktet var utleie av romutleie i hotellvirksomhet mv. unntatt avgiftsplikt. Hoteller mv. hadde derfor ikke fradragsrett for inngående avgift til slik virksomhet. Mange overnattingssteder hadde imidlertid også avgiftspliktig omsetning som for eksempel servering. Dette skapte vanskelige grensdragninger som ga administrative problemer og uheldige tilpasninger. Videre oppstod avgiftskumulasjon ved at ikke-fradragsberettiget merverdiavgift normalt ble innbakt som et påslag i prisen på overnattingstjenesten.

I tillegg innebar Høyesteretts dom i den såkalte Porthuset-saken at overnattingsbedrifter delvis kunne fradragsføre inngående avgift på oppføringskostnadene ettersom de enkelte overnattingsrom var delvis til bruk i avgiftspliktig omsetning med mat og drikke fra minibar, pay TV mv.

For å redusere administrative byrder knyttet til fordeling av inngående merverdiavgift, herunder ønsket om å unngå avgiftskumulasjon, ble det derfor innført avgiftsplikt på romutleien i hotellvirksomheter og lignende virksomhet. Fra lovforarbeidene⁴ siteres følgende:

«Regelverket er krevende å praktisere både for forvaltningen og for de næringsdrivende. På oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet har Rambøll Norge AS foretatt en måling av administrative kostnader av merverdiavgiftsregelverket for de næringsdrivende. Virksomheter med omsetning både innenfor og utenfor merverdiavgiftssystemet har større administrative kostnader enn ordinære avgiftspliktige. [...] Den fordelingsproblematikk som foreligger etter gjeldende rett vil bli fjernet ved at det innføres merverdiavgift på romutleie i hotellvirksomhet mv. Dette vil innebære betydelige forenklinger i regelverket som vil komme både de næringsdrivende og forvaltningen til gode. Ved en avgiftsplikt også for romutleie vil inngående merverdiavgift vedrørende utgifter til bruk i hotellvirksomheten kunne fradragsføres i sin helhet.»

⁴ Ot.prp.nr. 1 (2005-2006) punkt 25.2.4

Hensynet til å redusere de administrative kostnadene både for de næringsdrivende og for avgiftsetaten var derfor hovedårsaken til at det ble innført avgiftsplikt på romutleie i hotellvirksomhet mv.

Vi påpeker at tilsvarende hensyn slår enda mer til for kommunale kulturhus, som har omsetning av billetter til teater-, opera- og ballettforestillinger, konserter mv. Begrunnelsen er at kommunale kulturhus vil kunne ha rett til både momskompensasjon og fradrag for inngående avgift for anskaffelser som relaterer seg til den merverdiavgiftspliktige delen av virksomheten; reklame, butikk, mat/servering mv.

Dette skaper større utfordringer knyttet til fordeling av inngående avgift enn det hotellene i sin tid hadde før innføringen av avgiftsplikt på romutleie. Dette fordi offentlige kulturhus først må fordele inngående avgift mellom avgiftspliktig virksomhet og kompensasjonsberettiget virksomhet. *Deretter* må det innenfor den kompensasjonsberettigede delen foretas en fordeling av inngående avgift mellom egenarrangementer som anses som økonomisk aktivitet og egenarrangementer som anses som ikke- økonomisk aktivitet⁵, *i tillegg* må andel timer utleie til eksterne arrangører trekkes ut. Utleien av lokaler til andre må *i tillegg* fordeles mellom avgiftsunntatt utleie til eksterne konsertarrangører og avgiftspliktig utleie⁶ til bedrifter som bruker lokalene til avgiftspliktige konferanser mv.

Norske kulturhus påpeker at fordeling som beskrevet ovenfor må foretas både for oppføringskostnader og driftskostnader. Det sier seg selv at dette skaper betydelige praktiske utfordringer og merarbeid for kommunale kulturhus. Ved innføring av avgiftsplikt på omsetning av billetter som gir rett til å overvære musikk og scenekunst, vil disse fordelingsproblemene bli eliminert eller sterkt redusert.

2.4. Dagens regelverk medfører avgiftskumulasjon («innlåsingeffekter»)

Norske kulturhus påpeker at problemet med avgiftskumulasjon vil bli eliminert eller sterkt redusert dersom det innføres avgiftsplikt på omsetningen av billetter som gir rett til å overvære musikk og scenekunst. Dagens regelverk medfører at ikke fradragsberettiget inngående merverdiavgift veltes over på kundene gjennom et skjult MVA-påslag i billettprisen. Det er derfor ikke gitt at innføring av avgiftsplikt på kulturområdet vil gi høyere billettpriser slik deler av musikkbransjen (artister, arrangører mv.) pekte på da forslaget om innføring av avgiftsplikt ble sendt på høring våren 2008.

Omsetning av billetter som gir rett til å overvære musikk- og scenekunst er ikke avgiftspliktig.⁷ Dette innebærer at kulturhusene ikke har fradragsrett for inngående avgift på

⁵ Finansdepartementets fortolkningsuttalelse av 27. juni 2016

⁶ Forutsatt frivillig registrering for utleie av bygg eller anlegg, jf. merverdiavgiftsloven § 2-3 første ledd

⁷ Merverdiavgiftsloven § 3-7 første ledd

oppførings- og driftskostnader som relaterer seg til egne arrangementer med musikk- og scenekunst. Videre vil det ikke foreligge fradragsrett for anskaffelser som relaterer seg til utleien av konsertsaler mv. til eksterne arrangører da utleie av fast eiendom er avgiftsunntatt omsetning.⁸ Det er heller ikke mulig å la seg frivillig registrere for slik utleie da arrangøren (leietaker) driver avgiftsunntatt virksomhet med salg av billetter som gir adgang til musikk og scenekunst. Videre gir ikke utleie av fast eiendom rett til kompensasjon av merverdiavgift etter kompensasjonsloven.⁹

Selv om offentlige kulturhus har kompensasjonsrett på egne arrangement som ikke anses som økonomisk aktivitet (se nedenfor punkt 2.6), vil det likevel oppstå betydelige innlåsingeffekter ved at påløpt inngående avgift på investeringer og driftskostnader ikke kommer til fradrag på grunn av forholdene som beskrevet i avsnittet ovenfor. Denne merkostnaden vil erfaringsmessig bli veltet over på publikum gjennom et skjult MVA påslag i billettprisen.

Ved å innføre avgiftsplikt på billettsalget, vil kulturhusene i utgangspunktet ha full fradragsrett og problemet med avgiftskumulasjon vil bli eliminert, eller sterkt redusert, og kostnadsbasen vil reduseres for det enkelte kulturhus. Det er derfor ikke gitt at innføring av avgiftsplikt på billettsalget vil føre til høyere billettpriser slik deler av musikkbransjen (arrangører, artister mv.) pekte på da forslaget om innføring av avgiftsplikt ble sendt på høring våren 2008. Norske kulturhus mener at innføring av avgiftsplikt på kulturtjenester vil avhjelpe dagens avgiftskumulasjon.

2.5. Likebehandling ift. Sverige og Danmark

Både i Sverige og Danmark er adgangen til konserter og teaterforestillinger merverdiavgiftspliktig. Det følger av den svenske mervärdeskattelagen at adgang til konserter, sirkus-, teater-, opera- eller ballettforestillinger er merverdiavgiftspliktig med sats 6 %.¹⁰ I Danmark er adgangen til konserter, teaterforestillinger og lignende avgiftspliktig. Norske kulturhus mener at det ikke noen grunn til at Norge skal ha et annet regelverk her enn våre naboland. Vi påpeker at satsen bør være lav, slik den også er i Sverige (hvor den er så lav som 6 %).

2.6. Avgrensningsproblemer ift. konkurransebegrensningsregelen i merverdiavgiftskompensasjonsloven vil kunne avhjelpes

Innføring av avgiftsplikt på billettsalg til konserter og teater mv. vil medføre at kommuner mv. vil bli avgiftspliktige på lik linje med andre aktører som selger billetter til konserter, teaterforestillinger mv. Norske kulturhus påpeker at avgrensningsproblemer knyttet til konkurransebegrensningsregelen i merverdiavgiftskompensasjonsloven¹¹ kan unngås som

⁸ Merverdiavgiftsloven § 3-11 første ledd

⁹ Merverdiavgiftskompensasjonsloven § 4 annet ledd nr. 3

¹⁰ 7 kap. 1 § tredje ledd 5 ML

¹¹ Merverdiavgiftskompensasjonsloven § 4 annet ledd nr. 4

en følge av innføring av avgiftsplikt på billettsalget. Kommunale kulturaktører vil dermed kunne unngå merarbeidet med å bruke tid og ressurser på å vurdere hvilke egenarrangementer som skal anses som økonomisk aktivitet og ikke økonomisk aktivitet.

Et kommunalt kulturhus vil i utgangspunktet ha rett til kompensasjon for inngående avgift på alle anskaffelser som relaterer seg til kulturhuset sin virksomhet. Det ytes imidlertid ikke kompensasjon dersom kulturhuset driver virksomhet som rammes av den såkalte konkurransebegrensningsregelen i kompl. § 4 annet ledd nr. 4 som har følgende ordlyd:

«Det ytes ikke kompensasjon når virksomheter som nevnt i § 2 første ledd bokstav a og b [kommune, fylkeskommune, interkommunale selskaper] driver økonomisk aktivitet og denne aktiviteten kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget.»

Kulturhusets egne arrangementer med musikk- og scenekunst gir derfor ikke rett til kompensasjon dersom disse arrangementene kan anses som økonomisk aktivitet (1) og denne aktiviteten er i konkurranse med andre virksomheter som ikke har rett til kompensasjon (2). Dette er kumulative vilkår som begge må være oppfylt for at retten til kompensasjon skal være avskåret.

Motsetningsvis vil egne arrangementer, som ikke anses som økonomisk aktivitet, gi rett til kompensasjon. Da trenger man ikke ta stilling til vilkår nr. 2 om konkurransevridding ettersom vilkår 1 om økonomisk aktivitet uansett ikke er oppfylt. Dagens regelverk skaper store utfordringer ved vurderingen av hvilke arrangementer som skal anses som økonomisk aktivitet, eksempelvis vurdering av artist, sjanger, arrangementer som går med tap mv.

Vi går ikke nærmere inn på dette regelverket, men påpeker at det for kulturhusene vil være svært vanskelig, for ikke si umulig, å praktisere regelverket riktig slik at man ikke uberettiget krever momskompensasjon på egne arrangementer som anses som økonomisk aktivitet. Norske kulturhus mener at disse utfordringene, som medfører store administrasjonskostnader mv., i stor grad kan avhjelpes med innføring av avgiftsplikt på salget av billetter som gir rett til å overvære musikk og scenekunst.

2.7. Dagens regelverk favoriserer en passiv utleiemodell fremfor en aktiv egenbruk av lokalene

Norske kulturhus påpeker at Skattedirektoratet har uttalt¹² at ikke-bruken av lokalene skal fordeles forholdsmessig mellom egenarrangementer som anses som økonomisk aktivitet og egenarrangementer som anses som ikke-økonomisk aktivitet. Vi mener at Skattedirektoratets fortolkning av regelverket favoriserer en passiv utleiemodell fremfor en aktiv egenbruk av lokalene når det gjelder kommersielle arrangementer som anses som

¹² Fellesskriv av 21. mai 2015

økonomisk aktivitet. Norske kulturhus mener at dette ikke er i samsvar med formålet til kompensasjonsloven. For sammenhengens skyld vil vi kort gjøre rede for problemstillingen.

Begrensninger i kompensasjonsretten er uttrykkelig regulert i kompl. § 4. Det fremgår *ikke* av ordlyden i kompl. § 4 at ikke-bruk skal medføre begrensninger i kompensasjonsretten. Det foreligger heller ikke uttalelser i lovforarbeidene eller rettspraksis som gir støtte for å innfortolke en slik begrensning.

Det ytes ikke kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller utleie¹³. Skattedirektoratet har i fellesskriv av 24. mai 2013 lagt til grunn at dersom en kommune eier en kunstgressbane som leies ut 6 timer av et døgn, så utgjør 6/24 ikke kompensasjonsberettiget bruk. Skattedirektoratets uttalelse i fellesskrivet innebærer at det kun er faktisk utleide timer som trekkes ut som ikke-kompensasjonsberettiget. Det uttales ikke noe om at eventuell ikke-bruk hos kommunen må tilordnes med en forholdsmessig andel på den ikkekompensasjonsberettigede utleien. Dette harmonerer også med det som uttales i et etterfølgende fellesskriv av 21. mai 2015 hvor det presiseres følgende vedrørende bakgrunnen for fellesskrivet av 24. mai 2013:

««[d]et sentrale ved fellesskrivet av 24. mai 2013 var at kommunen har eksklusivitet all den tid anlegget ikke leies ut, og derved kan man bare trekke ut den tiden anlegget leies ut». Vi anser at vi ikke har hjemmel til å henføre til bruk til utleieaktivitet flere timer enn det anlegget faktisk leies ut, fordi det kun er de timene kommunen ikke har eksklusivitet over anlegget som følge av utleien.»

Når Skattedirektoratet likevel har funnet hjemmel for å begrense kompensasjonsretten ved å tilordne en forholdsmessig andel av ikke-bruken til arrangementer som anses som økonomisk aktivitet – så er dette i og for seg i samsvar med øvrige uttalelser i fellesskrivet av 21. mai 2015, hvorefter det forutsettes at annen ikke-kompensasjonsberettiget aktivitet enn utleie vil påvirke kompensasjonsretten for ikke bruk av et anlegg. Vi går ikke nærmere inn på denne vurderingen i dette brev, men vil påpeke at vi mener at lovgiver ikke har ment at kompensasjonsloven ikke skal gi slike drastiske utslag.

Dersom ikke-bruken skal begrense kompensasjonsretten for egne arrangementer som anses som økonomisk aktivitet, vil det påløpe merverdiavgiftskostnader som kommunale kulturhus kan unngå ved å velge utleie til ekstern konsertarrangører. Dette er etter vår oppfatning ikke forenlig med kompensasjonslovens formål om avgiftsmessig nøytralitet. Kommunens valg av enten egenproduksjon eller utleie hva gjelder kommersielle arrangement som anses som økonomisk aktivitet skal ikke gi ulikt resultat.

Norske kulturhus påpeker at slike vridningseffekter kan unngås dersom det innføres avgiftsplikt på omsetning av billetter som gir adgang til å overvære musikk og scenekunst.

¹³ Merverdiavgiftskompensasjonsloven § 4 annet led nr. 2

2.8. utfordringer knyttet til dokumentasjonen av bruken av kulturhus - justeringsreglene

Et kulturhus vil anses som en kapitalvare etter justeringsreglene¹⁴ og regelverket¹⁵ oppstiller krav til å dokumentere bruken av kapitalvaren. Bruken av kulturhuset skal dokumenteres med målsatte tegninger eller lignende av bygget hvor det klart fremgår hvordan bygget eller anlegget er disponert til fradragsberettiget og ikke-fradragsberettiget formål. Ved endringer i bruken av kulturhuset, skal det ved utgangen av året foreligge en oversikt over bruken. Dersom eier av bygget er frivillig registrert skal det ved utgangen av året foreligge en oversikt over bruken av lokalene uavhengig av om det har vært endringer i bruken.

For offentlige kulturhus som er frivillig registrert, skaper dette betydelige praktiske utfordringer:

- Egenarrangementer som ikke er økonomisk aktivitet – kompensasjonsrett
- Egenarrangementer som er økonomisk aktivitet – ikke kompensasjonsrett
- Utleie til selvstendig arrangører – ikke kompensasjonsrett
- Utleie til MVA registrerte bedrifter mv. som skal bruke lokalene til avgiftspliktige konferanser mv. – fradragsrett
- Annen utleie til bedrifter – julebord o.l. – ikke fradragsrett
- Hvordan dokumentere bruken? Hva med «ikke-bruk» ?

Norske kulturhus påpeker at innføring av avgiftsplikt på omsetning av billetter som gir adgang til å overvære musikk og scenekunst vil gi betydelige forenklinger i forhold til å dokumentere bruken av et kulturhus. Videre ville offentlige kulturhus kunne unngå å bruke betydelige ressurser på å skille mellom kompensert og fradragsført inngående merverdiavgift i kontoen/oppstillingen i regnskapet over den aktuelle kapitalvare,¹⁶ slik de må i dag. En innføring av kulturmoms med lav sats vil dermed kunne innebære en betydelig forenkling og kostnadsbesparelser for kulturhusene.

2.9. Særlig om justeringsreglene og betydningen av en lovendring

Som nevnt vil et kulturhus utgjøre en kapitalvare etter justeringsreglene. Ved endringer i bruken skal det justeres for kompensert / fradragsført merverdiavgift på oppføringskostnadene. I korte trekk innebærer justeringsreglene at et kulturhus må justere merverdiavgiften dersom den kompensasjonsberettigede bruken av kulturhuset endres i løpet av justeringsperioden på 10 år regnet fra ferdigstillelse av bygget.

¹⁴ Kompl. § 16, jf. kompensasjonsforskriften § 6 som viser til de alminnelige reglene om rett og plikt til å justere, herunder dokumentasjon mv. i merverdiavgiftsforskriften (FMVA).

¹⁵ Merverdiavgiftsforskriften (FMVA) 9-1-3

¹⁶ Merverdiavgiftsforskriften (FMVA) § 9-1-2

Også en *lovendring* regnes som en justeringshendelse. En lovendring som medfører at en avgiftspliktig virksomhet blir ikke-avgiftspliktig vil dermed lede til en nedjustering av tidligere fradragsført / kompensert merverdiavgift. Det skal imidlertid ikke skje en oppjustering dersom en lovendring medfører at bruken endres fra ikke-avgiftspliktig til avgiftspliktig formål.¹⁷

For det tilfelle at det innføres avgiftsplikt på omsetning av billetter som gir adgang til å overvære musikk og scenekunst, påpeker vi at eieren av kulturhuset bør ha rett til å foreta årlige oppjusteringer fra og med det året en slik lovendring eventuelt trer i kraft, dvs. at det skal være anledning til å justere for anskaffelser som er gjort *før* lovendringen trådte i kraft.

Da forslaget til gjeldende justeringsregler ble behandlet i finanskomiteen, pekte komiteens mindretall også på at lovendring som justeringshendelse bør gjelde «begge veier». Fra finanskomiteens innstilling¹⁸ hitsettes følgende om dette:

«Disse medlemmer viser videre til at det for tilfelle at avgiftsplikten innskrenkes som følge av en lovendring, slik at en virksomhet som tidligere var avgiftspliktig ikke lenger er det, forslås at det skal skje justering av den fradragsførte merverdiavgiften. Disse medlemmer mener hensynet til parallellitet i regelverket tilsier at det også for de tilfeller hvor en virksomhets avgiftsplikt utvides som følge av lovendring, bør være anledning til å justere for anskaffelser som er gjort før lovendringen trådte i kraft.» (vår understreking).

Norske kulturhus er enig med komiteens mindretall, og mener at dette bør hensyntas ved en eventuell innføring av avgiftsplikt på billettsalget.

2.10. Skjerming av de mindre aktører

Norske kulturhus påpeker at det vil kunne være formålstjenelig å «skåne» de minste arrangørene fra avgiftsplikt. Dette vil f.eks. kunne reguleres gjennom en forhøyet registreringsgrense på kr 140 000 tilsvarende det som gjelder for ideelle og allmennyttige organisasjoner/eventuelt at det utredes en ordning som gir rett til frivillig registrering i Merverdiavgiftsregisteret.

2.11. Oppsummering

Oppsummeringsvis vil Norske kulturhus påpeke at det er mange gode grunner til å innføre kulturmomms. De fleste aktørene har i dag avgiftspliktig omsetning og det eksisterende

¹⁷ Mval. § 9-2 første ledd annet punktum

¹⁸ Innst. O. nr. 94 (2006-2007) pkt. 5.2

regelverket skaper store utfordringer som det fremgår ovenfor, herunder konkurransemessig forskjellsbehandling, komplisert regelverk som skaper administrative utfordringer både i forhold til avgiftspliktig omsetning/unntatt omsetning og kompensasjonsregelverket (herunder konkurransereguleringen), avgiftskumulasjon, ikke-bruk problematikk og justeringsreglene.

Innføring av avgiftsplikt på billettsalget vil, etter vår oppfatning, kunne skape et enklere regelverk som er lettere å forholde seg til og som vil medføre færre avgrensingsproblemer enn dagens regelverk.

3. Vedr. forslaget til å øke dagens reduserte sats til ny alminnelig sats

Norske kulturhus viser til NOU 2019:11 s. 64, hvor det fremgår at utvalget mener at satsen for kultur og idrett bør økes til alminnelig sats. Utvalget mener at et ønske om å støtte kultur- og idrettstilbud bør ivaretas gjennom direkte bevilgninger over budsjettets utgiftsside og viser til at dette vil gi et enklere regelverk å praktisere, og synliggjøre hvilke tilbud som mottar støtte og hvor mye som mottas. Utvalget viser også på s. 63 til at svært mange tilbydere har ulike typer omsetning som skal beregnes med ulike satser, og at en del også har unntatt omsetning, og at det i en del tilfeller kan være krevende å bestemme om et tilbud kvalifiserer for redusert sats.

Forslaget vil innebære økt merverdiavgift (hele 23 %) på tjenester som kino, utstillinger mv. (hvor det i dag er lav sats med 12 %). Norske kulturhus er ikke enig i ovennevnte forslag og mener at det fremdeles bør være lav MVA-sats på kultur- og idrettsområdet.

Som det fremgår ovenfor under punkt 2 mener vi at det bør innføres avgiftsplikt på omsetning av billetter som gir rett til å overvære musikk og scenekunst. Dette betyr imidlertid ikke at MVA satsen bør være høyere enn dagens sats på 12 %. Norske kulturhus mener at satsen innenfor kulturområdet fremdeles bør være *lav* og vil i det følgende begrunne dette.

Norske kulturhus er ikke enig i utvalget sin vurdering om at regelverket med ulike satser er krevende å håndtere. Tvert imot mener vi at dagens system for reduserte satser er forholdsvis oversiktlig og ukomplisert. Det som imidlertid er *komplisert* i dagens system er vurderingene mellom avgiftspliktig og ikke-avgiftspliktig omsetning, fordeling av inngående merverdiavgift på fellesanskaffelser (herunder kompliserte vurderinger i forhold til fordelingsnøkler), og omsetning i henhold til kompensasjonsregelverket, jf. ovenfor under punkt 2. Det er på dette området det burde finne sted en lovendring, og den reduserte satsen bør etter vår oppfatning helt klart *ikke* endres. Det kan påpekes at dagens reduserte sats på 12 % *allerede* er *høy* i forhold til tilsvarende mange andre land, eksempelvis Sverige, hvor satsen er kun 6 %.

Å øke de lave satsene vil etter vår oppfatning ha mange negative virkninger. For det første vil konkurransesituasjonen (hvor det allerede er høye kostnader) for de norske aktørene kunne bli ytterligere forverret.

For det andre vil fjerning av lav sats med stor sannsynlighet medføre høyere billettpriser for bransjen, som igjen vil kunne føre til at færre bruker kulturtilbudene. Det er her viktig å påpeke at selve *innføringen* av avgiftsplikt på billettsalget etter vår oppfatning neppe vil medføre en tilsvarende økning i billettprisen, da aktørene også vil få fradragsrett for kostnader ved en slik innføring, jf. redegjørelsen ovenfor. Norske kulturhus mener at markedet neppe vil tåle en økning av lav sats fra 12 % til hele 23 % slik utvalget foreslår. Norske kulturhus mener at å fjerne lav sats vil ramme sosialt skjevt i samfunnet og ramme mangfoldet i norsk kulturliv. Det er viktig for Norske kulturhus å sikre lavest mulig billettpriser, slik at så mange som mulig har anledning til å benytte seg av tjenestene.

For det tredje vil Norske kulturhus påpeke at lav sats hovedsakelig er begrunnet i støtteformål/ønske om å bidra til økt bruk av kulturtjenestene. Mange kulturarrangement gir gode inntekter, men det er også viktig å bidra til et bredt kulturtilbud, hvor man kan tilby smalere arrangementer. Forenklingsutvalgets forslag om å fjerne de lave satsene synes å være hovedsakelig begrunnet å øke *statens inntekter*. Norske kulturhus mener at dette er et feilspor. Kulturområdet er et spesielt område, hvor det i mange tilfeller vil det være en *egenverdi* å kunne tilby et kulturtilbud til publikum. Norske kulturhus mener at det er naturlig å ha en redusert MVA sats innenfor kulturområdet fordi man i Norge bør legge til rette for en best mulig bruk av landets kulturtilbud.