

Saksnr. 14/2272

2. juni 2014

Høringsnotat -

**Forslag om å oppheve unntaket i
merverdiavgiftsloven for
forvaltningstjenester fra
boligbyggelag til tilknyttede
borettslag**

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett	3
	2.1 Generelt om merverdiavgiftssystemet	3
	2.2 Merverdiavgiftsunntaket for tjenester fra boligbyggelag til borettslag	4
3	Finansdepartementets vurderinger og forslag.....	7
4	Ikrafttreddelse	9
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	9
6	Lovforslag.....	10

1 INNLEDNING

Omsetning av forvaltningstjenester fra et boligbyggelag til et tilknyttet borettslag er unntatt fra den generelle merverdiavgiftsplikten. Unntaket omfatter både tjenester i forbindelse med oppføring av bygg og selve driften av borettslagene, for eksempel forretningsførsel. I tillegg til det man kan betegne som sentrale oppgaver som for eksempel innkreving av husleie, regnskapsførsel mv., inngås det i mange tilfeller avtaler om utvidet økonomisk og administrativ forretningsførsel. Slike tjenester omfattes også av unntaket. I lovforarbeidene ble unntaket begrunnet med at en eventuell merverdiavgiftsplikt på omsetning av forvaltningstjenester fra boligbyggelag til tilknyttede borettslag ville kunne få uheldige konsekvenser for forvaltningsstrukturen i boligsamvirket.

Finansdepartementet viser til utgangspunktet om at det gjelder en generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester og varer. Det er viktig med et bredt avgiftsgrunnlag for blant annet å sikre provenyet fra merverdiavgiften, ha gode systemtekniske løsninger og et enkelt praktiserbart regelverk både for avgiftsforvaltningen og for de næringsdrivende som beregner avgiften og innbetaler denne til statskassen. Et bredt merverdiavgiftsgrunnlag med få avgrensningsproblemer vil være robust over tid. Departementet viser videre til at unntaket virker konkurransevridende siden det ilegges merverdiavgift på tilsvarende tjenester kjøpt fra andre tilbydere. Dette kan hindre at den mest effektive tilbyderen, som har lavest pris uten merverdiavgift, blir valgt. Mange av boligbyggelagene tilbyr også forretningsførsel for andre borettslag og sameier enn tilknyttede borettslag. Forretningsførselsvirksomheten blir dermed delvis avgiftspliktig. Det innebærer delvis fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser i virksomheten, noe som kan medføre vanskelige avgrensinger med tilhørende administrative kostnader.

På denne bakgrunn legger Finansdepartementet i dette høringsnotatet fram forslag om å oppheve unntaket med virkning fra 1. januar 2015. Forslaget krever endringer i merverdiavgiftsloven. Forslaget kan gi økte inntekter til staten på om lag 50 mill. kroner påløpt og 40 mill. kroner bokført i 2015, samtidig som det kan gi noe lavere administrative kostnader både for næringslivet og for avgiftsmyndighetene.

2 GJELDENDE RETT

2.1 Generelt om merverdiavgiftssystemet

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlands forbruk av varer og tjenester, og har som formål å skaffe inntekter til staten. Når merverdiavgiften er utformet generelt for alle varer og tjenester, og med én sats, vil avgiften ikke påvirke sammensetningen av forbruket. Når avgiften kun legges på sluttforbruk, gir den heller ikke tilpasninger i

produksjonen. Utformet på en slik måte vil merverdiavgiften også kunne innkreves på en enkel måte og medføre relativt lave administrative kostnader.

Selv om dagens merverdiavgift i utgangspunktet er en generell avgift på forbruk, er det flere unntak, fritak og reduserte satser. Flere tjenester er unntatt fra den generelle merverdiavgiftsplikten. Dette gjelder blant annet omsetning av finansielle tjenester, helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester. Foretakene som produserer slike tjenester skal ikke beregne utgående merverdiavgift, og får ikke fradrag for inngående merverdiavgift på varer og tjenester som anskaffes til slik unntatt virksomhet.

Siden merverdiavgiftsreformen i 2001, hvor det ble innført en hovedregel om generell avgiftsplikt også på omsetning av tjenester, har merverdiavgiftsgrunnlaget blitt utvidet ytterligere i flere omganger. Blant annet gjelder dette for persontransport, utleie av rom i hotellvirksomhet mv. og flere tjenester innen idretts- og kulturområdet.

2.2 Merverdiavgiftsunntaket for tjenester fra boligbyggelag til borettslag

Gjeldende unntak fra den generelle merverdiavgiftsplikten er fastsatt i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) §§ 3-2 flg. Unntaket ble lovfestet ved merverdiavgiftsreformen i 2001, da all tjenesteomsetning ble avgiftspliktig, med mindre tjenesten var særskilt unntatt i loven, jf. Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) Merverdiavgiftsreformen 2001.

Unntaket for omsetning av forvaltningstjenester fra boligbyggelag til tilknyttede borettslag er gitt i merverdiavgiftsloven § 3-16. Bestemmelsen lyder:

«Omsetning av forvaltningstjenester fra et boligbyggelag til et tilknyttet borettslag er unntatt fra loven.»

Unntaket innebærer at det ikke skal beregnes utgående merverdiavgift på forvaltningstjenester fra et boligbyggelag til et tilknyttet borettslag, og at det ikke kan gjøres fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser av varer og tjenester som er til bruk i den unntatte virksomheten. Dersom boligbyggelaget også driver avgiftspliktig virksomhet, vil virksomheten bli delvis avgiftspliktig. Dette innebærer at virksomheten vil ha delvis fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til virksomheten.

Merverdiavgiftsunntaket gjelder omsetning fra boligbyggelag, slik det er definert i lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag (bustadbyggjelagslova) § 1-1. Etter denne bestemmelsen er et boligbyggelag «...eit samvirkeføretak som har til hovudføremål å skaffe bustader til andelseigarane gjennom burettslag eller på anna vis og å forvalte bustader for andelseigarane.»

Merverdiavgiftsunntaket gjelder omsetning til borettslag, slik det er definert i lov 6. juni 2003 nr. 39 om borettslag (borettslagslova). Med borettslag menes «...eit samvirkeføretak som har til føremål å gi andelseigarane bruksrett til eigen bustad i føretakets eigedom (burett). Borettslag kan også drive verksemd som heng saman med buretten», jf. borettslagslova § 1-1.

Merverdiavgiftsunntaket gjelder kun tjenester som omsettes fra boligbyggelaget til lagets tilknyttede borettslag. Forvaltningstjenester utført for et borettslag tilknyttet et annet boligbyggelag vil derfor være avgiftspliktige.

Definisjonen av et tilknyttet borettslag framgår av borettslagslova § 1-3:

- «(1) Tilknytte borettslag er borettslag der det følgjer av vedtektene at andelseigarane skal vere andelseigarar i eit bestemt bustadbyggjelag.
- (2) Med tilslutning frå alle andelseigarar og bustadbyggjelaget kan det fastsetjast i vedtektene at borettslaget skal vere eit tilknytt lag.»

Nærmere regler om avtale om forretningsførsel av boligbyggelag som borettslaget er tilknyttet er gitt i borettslagslova § 8-11:

«Avtale [...] kan opp til ti år etter at borettslaget er stifta, vere uoppseieleg eller ha lengre oppseiingsfrist enn seks månader.»

Merverdiavgiftsloven § 3-16 inneholder ingen nærmere definisjon av begrepet forvaltningstjenester. I forarbeidene gis det eksempler på tjenester som kommer innenfor unntakets anvendelsesområde, se Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift. I proposisjonens punkt 7.2.13 ble det uttalt:

«For de tilknyttede borettslagene er det vanlig å benytte en forretningsføreravtale som omfatter de mest sentrale forvaltningsoppgaver, eventuelt med tilleggsavtaler for andre forvaltningsoppgaver. Til de sentrale oppgavene hører blant annet innkreving av husleie, betaling av utgifter, regnskapsførsel, selvangivelse for laget, budsjett, tilrettelegging av generalforsamling, søknad om bostøtte, håndtering av forsikringsspørsmål, forvaltning av midler og oppgaver i tilknytning til overføring av andeler i borettslag. Det finnes også tilleggsavtaler om blant annet utvidet økonomisk og administrativ forretningsførsel (korrespondanse, utvidet regnskapsrapportering), ivaretaking av bomiljøarbeid, administrativ bistand med planlagt periodisk vedlikehold, administrasjon av tilsettingsforhold og

organisering av kraftkjøp gjennom borettslaget. Slike tilleggssavtaler kan etter sitt innhold sies opp fra begge sider.

[...] Typiske forvaltningstjenester vil være slike tjenester som nevnt ovenfor. Tjenester som består i fysiske byggearbeider, teknisk bistand og lignende vil imidlertid være tjenester som ikke omfattes av begrepet, og således vil være avgiftspliktige etter hovedregelen om generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester.»

Fra Finansdepartementets side er det lagt til grunn i en fortolkningsuttalelse at bygge- og prosjektledelse ved nybygg eller rehabilitering, samt tjenester vedrørende bestilling, utarbeidelse og innhenting av anbud og/eller prosjektering, ikke er omfattet av unntaket, se punkt 3-16.2 i Merverdiavgiftshåndboken 10. utgave 2014 utarbeidet av Skattedirektoratet.

Som begrunnelse for at denne type tjenester ikke skulle omfattes av den generelle merverdiavgiftsplikten ble det framholdt i forarbeidene at en eventuell avgiftsplikt på omsetning av forvaltningstjenester fra boligbyggelagene til tilknyttede borettslag ville kunne få uheldige konsekvenser for forvaltningsstrukturen i boligsamvirket. I punkt 7.2.13 i Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift (Merverdiavgiftsreformen 2001) ble det uttalt:

«Boligsamvirket har spilt en viktig rolle ved gjennomføringen av den offentlige boligpolitikken. I juni 1997 ble det oppnevnt et utvalg til å vurdere og eventuelt komme med forslag til revisjon av gjeldende lovgivning for boligbyggelag og borettslag. Utvalget kom med sin innstilling i juni 2000, jf. NOU 2000: 17 Buretslovene. Utvalget foreslo at boligbyggelag og borettslag blir ført videre som lovregulerte sammenslutninger etter samme hovedlinjer som i dag. Det ble lagt fram utkast til en ny lov om boligbyggelag og en ny lov om borettslag. Ved spørsmålet om tilknytningen mellom boligbyggelag og borettslag uttalte utvalget blant annet (side 44):

«Bustadbyggjelaga og dei tilknytte burettslaga utgjer eit samla kooperativt system. Det er samspelet mellom bygging og forvaltning og mellom buande og hussøkjande medlemmer som har prega bustadsamvirket heilt frå det voks fram i noko omfang her i landet. Bustadsamvirket i denne forma har spela ei viktig rolle i bustadforsyninga her i landet i meir enn eit halvt hundreår. Gjennom bustadsamvirket - og offentleg tilrettelegging - har eige av bustad vorte vanleg også i grupper som i andre land for ein stor del bur i leigebustader, der gjerne med

offentlege subsidiar. Utviklinga har i all hovudsak vore i samsvar med bustadpolitiske mål.

Mange vil meine at den integrerte organisasjonen, tilknyttinga mellom bustadbyggjelag og burettslag, har vore ein føresetnad for å få gjennomført dei oppgåvene som nettopp er nemnde. Noko sikkert svar på korleis det ville ha gått om tilknyttinga hadde vori ei anna, er det rimeleg nok vanskeleg å gje.

Det er grunn til å tru at forvaltninga av tilknytte lag har lagt grunnlaget for kontinuitet i bustadkooperasjonen. Bustadbygginga er konjunkturavhengig og har svinga mykje både over tid og mellom regionane. Forvaltningsoppgåvene er stabile og har gjort det mogleg å halde oppe eit profesjonelt apparat i bustadbyggjelaga.»

Departementet vil understreke betydningen av at generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester innføres med færrest mulige unntak. Unntakene må ha en særskilt begrunnelse. Etter en konkret vurdering har imidlertid departementet kommet til at det bør gis unntak fra avgiftsplikten på forvaltningstjenester som boligbyggelagene omsetter til tilknyttede borettslag. Det er ved denne vurderingen blant annet lagt vekt på at en eventuell avgiftsplikt på omsetning av forvaltningstjenester fra boligbyggelagene til tilknyttet borettslag, vil kunne få uheldige konsekvenser for forvaltningsstrukturen i boligsamvirket, noe som ikke er ønskelig.

På denne bakgrunn foreslår departementet at forvaltningstjenester som boligbyggelagene omsetter til tilknyttet borettslag unntas fra merverdiavgiftsplikten.»

Finanskomiteens flertall sluttet seg til forslaget, se Innst. O. nr. 24 (2000-2001).

3 FINANSDEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Merverdiavgiften står for om lag 20 pst. av statens samlede skatte- og avgiftsinntekter. Det er derfor viktig å sikre inntektene fra merverdiavgiften. Samtidig bør avgiften gi færrest mulig uheldige vridninger og de administrative kostnadene for både næringslivet og myndighetene knyttet til avgiften bør holdes på et lavt nivå. For å oppnå dette er det ønskelig med en generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester, med færrest mulig unntak.

Når en tjeneste omtales som unntatt, innebærer dette at tjenesten er utenfor merverdiavgiftsloven. Det betyr at det verken kan gjøres fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten eller beregnes utgående

merverdiavgift ved omsetning av tjenesten. Manglende fradrag kan gi uheldige vridninger i produksjonen av den unntatte tjenesten, for eksempel ved at det kan bli rimeligere å utføre enkelte tjenester med egne ansatte (uten merverdiavgift) enn å kjøpe tjenestene fra andre (med merverdiavgift). At det ikke beregnes utgående avgift innebærer en underbeskatning av den unntatte tjenesten. Det bidrar til økt etterspørsel etter den unntatte tjenesten, på bekostning av lavere etterspørsel etter tjenester ilagt merverdiavgift. Det er ikke ønskelig at merverdiavgiften skaper slike vridninger.

Unntak bør derfor være særskilt begrunnet. Det er som regel bedre at det gis direkte og målrettet støtte til prioriterte områder, enn at områdene blir unntatt fra den generelle merverdiavgiftsplikten. Et bredt merverdiavgiftsgrunnlag vil også gi færre uheldige vridninger og en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser enn et smalt avgiftsområde. Et begrenset antall unntak vil dessuten gi et enklere regelverk og lavere administrative kostnader.

De enkelte unntaks aktualitet og berettigelse kan endre seg over tid, og bør etter departementets syn være underlagt en kontinuerlig vurdering. Etter Finansdepartementets syn er ikke lenger begrunnelsen for unntaket for forvaltningstjenester like aktuell. Betydningen av uheldige konsekvenser for forvaltningsstrukturen i boligsamvirket anses ikke som en tilstrekkelig god begrunnelse for å beholde unntaket.

Finansdepartementet finner at det nå må legges større vekt på at gjeldende unntak kan virke konkurransevridende i markedet for forretningsfører tjenester. Borettslag ilegges merverdiavgift dersom de kjøper tilsvarende forvaltningstjenester fra andre tilbydere enn boligbyggelaget. Et særskilt unntak for boligbyggelag kan hindre at den mest effektive tilbyderen, som kan tilby lavest pris for tjenesten uten merverdiavgift, blir valgt. Dagens unntak er derfor et hinder for konkurransen mellom tilbydere av forvaltningstjenester for borettslag, hvor unntaket gir boligbyggelag et særskilt konkurransefortrinn framfor andre tilbydere.

Finansdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for å ha en avgiftsmessig forskjellsbehandling av forvaltningstjenester avhengig av om tjenesten ytes et tilknyttet borettslag eller andre.

Finansdepartementet finner dessuten grunn til å peke på at mange av boligbyggelagene tilbyr forretningsførsel for andre borettslag og sameier enn de borettslag som er tilknyttet dem. Forretningsførselsvirksomheten blir dermed delvis avgiftspliktig. Dette innebærer at virksomheten vil ha delvis fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til virksomheten. Følgen av dette kan være vanskelige avgrensinger med tilhørende administrative kostnader og muligheter for feil fradragsføring.

På denne bakgrunn foreslår Finansdepartementet at unntaket oppheves. Forslaget innebærer at alle forvaltningstjenester fra et boligbyggelag til et tilknyttet borettslag vil være omfattet av den generelle merverdiavgiftsplikten med den ordinære satsen på 25 pst. Forslaget vil gi en mer effektiv konkurranse mellom tilbydere av forvaltningstjenester og vil kunne bidra til å forenkle regelverket. Det vises til forslag om oppheving av § 3-16 i merverdiavgiftsloven.

4 IKRAFTTREDELSE

Finansdepartementet foreslår at merverdiavgiftsloven § 3-16 oppheves med virkning fra 1. januar 2015.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget innebærer at alle forvaltningstjenester fra boligbyggelag til tilknyttede borettslag vil være omfattet av den generelle merverdiavgiftsplikten og skal faktureres med 25 pst. merverdiavgift. Samtidig kan inngående avgift på anskaffelser av varer og tjenester til bruk i virksomheten fradragsføres.

Finansdepartementet er ikke kjent med at det finnes statistikk over omsetningen av forvaltningstjenester fra boligbyggelag til tilknyttede borettslag. Norsk Boligbyggelags (NBBL) årsstatistikk for 2013 viser at boligbyggelagene som er medlem i NBBL, drev forvaltningsvirksomhet for i overkant av 260 000 boliger i tilknyttede borettslag. Omsetningen av forvaltningstjenester per bolig må antas å variere, blant annet avhengig av borettslagets størrelse. Departementet har forutsatt at en fjerning av unntaket kan gi økte merverdiavgiftsinntekter på om lag 200 kroner årlig per bolig som kjøper forvaltningstjenester av boligbyggelag i 2015. Forutsatt at NBBL omfatter de fleste boligbyggelag som leverer forvaltningstjenester til tilknyttede borettslag, kan en fjerning av merverdiavgiftsunntaket fra 1. januar 2015 gi økte inntekter til staten på om lag 50 mill. kroner påløpt og 40 mill. kroner bokført i 2015. Departementet imøteser eventuelle kommentarer til forutsetningene bak dette anslaget.

En oppheving av unntaket kan gi noe lavere administrative kostnader både for næringslivet og for avgiftsmyndighetene. Besparelsene antas i all hovedsak å være knyttet til forvaltningsvirksomheter som er delvis avgiftspliktige på grunn av unntaket, det vil si boligbyggelag som tilbyr forvaltningstjenester til både tilknyttede borettslag og andre boligsammenslutninger. Dersom forvaltningsvirksomhetene blir fullt ut avgiftspliktige ved fjerning av unntaket, vil det kunne fjerne vanskelige avgrensinger med tilhørende administrative kostnader. Eventuelle forvaltningsvirksomheter som ikke er registrert for merverdiavgift på grunn av dagens unntak, det vil si kun leverer forvaltningstjenester til tilknyttede borettslag, kan imidlertid oppleve noe økte administrative kostnader som følge av at de blir merverdiavgiftspliktige ved fjerning av

unntaket. Opphevingen av unntaket antas samlet sett å kunne gi noe lavere administrative kostnader. Størrelsen på besparelsene er ikke forsøkt tallfestet.

6 LOVFORSLAG

Forslag

til lov om endring i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)

I

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) gjøres følgende endringer:

§ 3-16 oppheves.

II

Endringen trer i kraft med virkning fra 1. januar 2015.