



NORGESNETTET
NETTVERK FOR RYTMISKE SCENER

Finansdepartementet
Postboks 8008, Dep
0030 Oslo.

Oslo den 30. Juni 2008

Høringssvar: NOU 2008: 7 Kulturmomsutvalget.

1. Innledning.

Vi viser til tilsendt høringsbrev vedrørende Kulturmomsutvalgets utredning "NOU 2008: 7 Utvidelse av merverdiavgiftsgrunnlaget på kultur- og idrettsområdet".

Norgesnett er en organisasjon for spillesteder og scener for rytmisk musikk. Organisasjonens formål er å etablere, utvikle og drive et landsomfattende nettverk av profesjonelt drevne og utstyrte spillesteder for rytmisk musikk. Organisasjonen har som oppgave å forvalte statlige tilskudd på en måte som sikrer et stabilt nettverk av slike spillesteder, til beste for artister, arrangører, publikum og den rytmiske kulturen.

Alle spillestedene i Norgesnett vil i stor grad bli berørt av forslagene i Kulturmomsutvalgets utredning. Vi beklager derfor at svært få av spillestedene har blitt ført opp på den offisielle listen over høringsinstanser.

Norgesnett avgir med dette vårt høringssvar.

2. Norgesnettes prinsipielle standpunkt

Kulturmomsutvalget har enstemmig anbefalt at sentrale unntak for merverdiavgiftsplikt på kultur og idrett oppheves. Utvalget anbefaler at slike tjenester avgiftsbelegges med redusert sats på 8 pst. Det uttalte siktemålet har vært å legge til rette for et mer oversiktlig og helhetlig regelverk, herunder avhjelpe den fordelingsproblematikk av inngående merverdiavgift som følger av dagens regelverk.

Norgesnett er i prinsippet enig med kulturmomsutvalget hva gjelder spørsmålet om å innta kulturtjenester i merverdiavgiftslovens

anvendelsesområde. Det er Norgesnettets oppfatning at en slik generell merverdiavgiftsplikt på kulturtjenester under gitte forutsetninger vil virke positivt for kulturbransjen. Hva gjelder spørsmålet om å avgiftsbelegge kulturtjenester med redusert sats er Norgesnettets svært uenig i dette. En slik merverdiavgiftsbelastning vil etter vår mening få svært uheldige og utilsiktede virkninger for kulturbransjen.

Norgesnettets primære ønske er at det innrømmes avgiftsfritak på kulturtjenester, såkalt nullsats. Vi vil i det videre redegjøre for bakgrunnen for dette. Norgesnettets sekundære standpunkt er at unntaket for merverdiavgift i dagens lovgivning videreføres i påvente av en helhetlig gjennomgang av ulike fritaksmodeller innenfor hele feltet som er omtalt i Kulturmomsutvalgets utredning.

3. Svakheter ved kulturmomsutvalgets rapport og mandat

Kulturmomsutvalget fikk i oppdrag å vurdere en eventuell utvidelse av merverdiavgiftsområdet hva gjelder kultur og idrett. Mandatet var i hovedsak begrenset til å redegjøre for hvilke deler av kultur- og idrettsområde som skulle underlegges avgiftsplikt med ordinær eller redusert sats. Dette ble særskilt presisert i brev fra Finansdepartementet hvor det fremgår at utvalget ikke skulle vurdere et generelt merverdiavgiftsfritak. Utvalget har på denne bakgrunn ikke vurdert en avgiftsplikt på kulturtjenester oppimot et fritak. Fra utvalgets rapport kapittel 15.3 siteres:

"(...) har spørsmålet om sats for utvalget i praksis vært et spørsmål om de foreslåtte avgiftspliktige tjenester skal innlemmes i merverdiavgiftsområdet med en ordinær sats på 25 prosent, eller om det er grunnlag for å innlemme disse tjenestene i merverdiavgiftsområdet med en redusert sats på 8 pst. (...) Bakgrunnen for utvalgets anbefaling om en redusert sats på 8 pst. har først og fremst vært behovet for å imøtekomme mandatets primære krav om en utvidelse av avgiftsgrunnlaget på kultur- og idrettsområdet."

Videre fremgår det at utvalget anbefalte redusert sats for å søke å avhjelpe uheldige økonomiske konsekvenser for kulturbransjen. Det var enighet om at dette innebar en tilsiktet "subsidiert" av kulturområdet.

Ovenstående viser at kulturutvalgets rapport ikke kan tas til inntekt for å anvende en redusert sats på kulturområdet. Utvalget uttrykker selv at de ikke har sett det som sin oppgave å vurdere avgiftsplikt opp mot ett eventuelt fritak. Videre viser utvalget gjennom valg av sats, at de har søkt å imøtekomme bransjens økonomiske behov så langt som mulig på de premisser de har blitt forelagt. Det siktes her til at utvalget har valgt den av to mulige løsninger, ordinær eller redusert sats, som gir best økonomisk uttelling for kulturlivet. Dette er også uttalt å ha vært ett tilsiktet mål ved utvalgets

anbefaling. I denne forbindelse fremheves det at utvalget har funnet det ønskelig og heldig å tilgodese kultur gjennom merverdiavgiftssystemet.

Norgesnett er av den oppfatning at det var uheldig å utpeke et kulturmomsutvalg med oppgave å vurdere fremtidig avgiftsbehandling av kulturtjenester uten at dette ble gjort i et helhetlig perspektiv. Enigheten om å innføre generell avgiftsplikt på kulturtjenester både hva gjelder innen utvalget selv og hva gjelder i forhold til bransjen, synes og klart avhenge av hvilken avgiftssats som tjenestene skal beregnes med. Videre er det uheldig at utvalget som sitt uttalte primærmål skal konkludere med avgiftsplikt uten å kunne ha oversikt over hvilke konsekvenser dette medfører for norsk kulturlivet. Det siktes her selvsagt til det forhold at hvilke virkninger som følger av innføringen av en generell avgiftsplikt på kulturtjenester avhenger av de økonomiske rammebetingelsene som gis i form av avgiftssats.

På ovennevnte bakgrunn mener vi det knytter seg store svakheter til utvalgets rapport. Det anbefales at det utredes nærmere hvilke konsekvenser det vil få for norsk kulturliv å benytte en redusert sats fremfor et fritak før en eventuell lovfesting av generell merverdiavgiftsplikt på området kan bli aktuelt.

Videre vil vi påpeke at det er uheldig at både Finansdepartementet og Finansministeren synes og ensidig rette fokus mot frivillige organisasjoner når temaet kultur og nullsats berøres. Det vises her særlig til merknad i St.meld. nr 2 - revidert nasjonalbudsjett 2008, hvor regjeringen signaliserer et ønske om å vurdere merverdiavgiftsfritak for frivillig sektor.

En betydelig del av kulturbransjen vil også falle naturlig inn i definisjonen av frivillig sektor. Derimot er det et betydelig antall kulturaktører som gjennom sin organisasjonsform og profesjonalitet ikke ville blitt inkludert i en slik avgrensning. Dette er svært viktige og nødvendige, profesjonelle aktører, som i dag står ovenfor de samme utfordringene som den frivillige delen av kulturbransjen gjør. Etter Norgesnettets syn vil det være svært uheldig å gjøre en avgrensning i merverdilooven som vil gå tvers gjennom dagens kulturbransje.

Så tidlig i en lovgivningsprosess bør det vises større rom for en fritaksdebatt. Det bemerkes at en kobling mellom nullsats og kultur som synes å være direkte knyttet opp mot frivillige organisasjoner, kan gi uheldige signaler med virkning for senere lovforarbeid. Det oppfordres at fritaksdebatten i den videre prosessen gis større spillerom.

4. Merverdiavgiftsfritak på kulturtjenester

Norgesnett er enig i kulturmomsutvalgets anbefaling om at kulturområdet innlemmes i merverdiavgiftsområdet etter en breddemodell. Dette forutsetter imidlertid at kulturtjenester avgiftsbelegges med nullsats.

4.1 Merverdiavgift og kultur som et prioritert område

Det er politisk enighet om at norsk kultur og kulturformidling bør vernes og prioriteres. Dette synet har blant annet blitt lovfestet gjennom kulturlova av 2007. Fra loven siteres:

"Staten skal fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd over heile landet gjennom rettslege, økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak."

Det heter videre at staten skal "utforma verkemiddel og gjennomføra tiltak for å fremja og verna eit mangfald av kulturuttrykk i samsvar med internasjonale rettar og plikter".

I Innst.O.nr.97 (2006-2007) sier flertallet (alle bortsett fra medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet) i Stortingets kulturkomité at "målet med kulturloven er å styrke kulturvirksomhet som en naturlig del av samfunns- og politikkområder, og samtidig vil en slik generell lov gi kultursektoren større tyngde og klarere status som et offentlig ansvarsområde." Norgesnettet mener det følger av lovgivers ønske om å gjøre kulturfeltet til et offentlig ansvarsområde, at feltet blir likestilt også med hensyn til merverdiavgift med andre offentlige ansvarsområder. Norgesnettet vil her gjøre oppmerksom på den skjevhet som oppstår gjennom at kulturaktiviteter som drives i kommunal regi i praksis har merverdiavgiftsfritak, gjennom den kommunale momskompensasjonsordningen, mens kulturaktiviteter i regi av andre i dag ikke imøteses en slik gunstig ordning.

Ved å innrømme et merverdiavgiftsfritak for kultur kan tilbydere av kulturelle opplevelser fradragføre inngående merverdiavgift og beregne nullsats på sine tjenester til forbrukerne. En slik ordning medfører gunstige rammebetingelser for hele kultur-Norge, og vil medvirke til at kulturlovens målsetninger, herunder å fremme og tilrettelegge for ett bredt spekter av kulturtilbud, kan nås.

Det er også anerkjent at fritaksmodellen i merverdiavgiftssystemet er egnet til å subsidiere områder som er særlig prioritert. Et avgiftsfritak på kulturområdet kan således være et særdeles godt virkemiddel under kulturloven for å verne et mangfold av kulturuttrykk. I denne forbindelse vises det til at denne subsidieordningen i dag er anvendt for bøker, tidsskrifter og aviser nettopp med referanse til ønske om å verne norsk litteraturkultur.

Norgesnettet registrerer imidlertid at det er oppfatninger om at skatte- og merverdiavgiftssystemet som et utgangspunkt ikke skal innebære en indirekte støtte eller subsidiering gjennom differensierte satser eller på andre måter. Rapporten viser i så henseende til at merverdiavgiftssystemet bør tilstrebes og være så nøytralt som mulig og at subsidie- eller støtteordninger kanaliseres direkte til aktuelle mottakere utenfor skatte- og avgiftssystemet.

Norgesnettets tilbakeviser at ovenstående betraktning kan brukes som et argument mot å innrømme fritak på kulturområdet. Når det allerede eksisterer fritak begrunnet i kulturelle hensyn må dette også hensyntas ved vurderingen av hvorvidt andre på kulturområdet skal nyte godt av samme avgiftsposisjon. Det tilføyes at slike fritaksordninger også er utbredt i sammenlignbare avgiftsjurisdiksjoner, herunder i EU og i våre nordiske naboland.

Avslutningsvis bemerkes det at dersom lovgiver ønsker å avskaffe fritaksmodellen må dette gjøres gjennom en helhetlig vurdering der alle likeartede avgiftsområder vurderes under ett. Dette for å sikre viktige rettsikkerhetshensyn som likebehandling, samt å motvirke uheldige konkurransevriddinger.

4.2 Likebehandlingshensyn

Merverdiavgiftsloven oppstiller i dag fritak for bøker, aviser og tidsskrifter. Dette fritaket er kulturpolitisk begrunnet.

I Ot. Prp. Nr. 17 (1968–1969) foreslår departementet at trykt skrift fritas for avgiftsplikt for at kulturelle hensyn ikke skal bli skadelidende. Det vises til at det er uheldig å avgiftsbelegge det trykte ord i et så lite språksamfunn som det norske. Avgiftssystemet må således ivareta at spesielle hensyn må tas med tanke på at Norge er et lite språkkulturelt samfunn. Det fremgår videre av NOU 1990:11 at fritaket er begrunnet ut ifra særskilte forhold for vedkommende bransje, herunder at disse ikke skal komme i en avgiftsmessig ugunstig situasjon. Den offentlige utredningen følger opp med å vise til at kulturpolitiske hensyn vil måtte veie tungt ved valg av avgiftsmessige løsninger, jfr. NOU 1990:11 side 168.

Kulturmomsutvalget viser i kapittel 3.2.2.8 til at "bokbransjen er et næringsområde som tjener penger på å tilby kunst- og kulturuttrykk gjennom bøker som medium". Statlige litteraturpolitiske målsetninger er uttalt å være og tilrettelegge for kvalitet, bredde og mangfold. For å nå denne målsetningen er det påpekt at momsfritaket på bøker er et sentralt virkemiddel for staten i så måte.

Kulturpolitiske hensyn får full tyngde også i forhold til kulturområdet i vid forstand. Det vises til at det ligger store utfordringer i å tilby kulturelle aktiviteter i et lite land som Norge. En særlig utfordring i så måte er å sikre et mangfold og en regional utbredelse. Merverdiavgiftsfritak bør være, og er som for bøker og trykt skrift, et viktig sentralt virkemiddel for staten til å oppnå dette.

Norgesnettets mener at kulturpolitiske hensyn som begrunner fritak for trykt skrift også må gjelde tilsvarende for kulturområdet i vid forstand. Det er ingen saklig grunn til å forskjellsbehandle disse kulturarenaene. Hensynet til konkurransenøytralitet er også fremhevet i kulturmomsutvalgets rapport.

Fra rapportens kapittel 9.1 siteres:

"I vurderingen av konsekvensene av å innlemme kultur- og idrettsområdet i merverdiavgiftssystemet bes utvalget om å vektlegge likebehandling av sammenliknbare aktiviteter. For å unngå konkurransevridding bør merverdiavgiften i utgangspunktet (...) utformes så nøytralt som mulig."

Videre har departementet uttalt i Ot. Prp. Nr. 17 (1968–1969) side 167, at tjenester normalt skal avgiftsbelegges med ordinær sats. Unntak i form av redusert sats kan imidlertid være aktuelt av hensyn til konkurransenøytralitet.

Det må på ovennevnte bakgrunn kunne konkluderes med at det er viktig å unngå merverdiavgiftsrettslige konstruksjoner som kan medføre konkurransevriddinger for aktører i samme bransje. I så måte må det anerkjennes at kulturbransjen i stor grad konkurrer om et lite publikum, og at gunstige merverdiavgiftsordninger for trykt skrift kan slå uheldig ut for øvrig kulturliv dersom disse ikke innrømmes samme ordning.

Norgesnettets anmoder lovgivende organer om å hensynta kulturpolitiske- og likebehandlingshensyn ved å innrømme kulturområdet i vid forstand merverdiavgiftsfritak.

4.3 Konkurransevridding som følge av redusert sats

Kulturmomsutvalgets forslag bygger på en anbefaling om å innføre avgiftsplikt på kulturområdet med redusert sats. Utvalget har som nevnt innledningsvis ikke foretatt noen grundige vurderinger av hvordan dette vil gi seg utslag i bransjen contra en nullsats. Norgesnettets etterlyser en større konsekvensutredning hva gjelder konkurransevriddingseffekter som følge av redusert sats.

Norgesnettets er av den oppfatning at en redusert sats vil medføre konkurransevridding blant aktørene i bransjen. Dette vil blant annet vise seg ved at de av aktørene som har høye investeringskostnader knyttet til lokaler eller annet utstyr vil få høye fradrag av inngående merverdiavgift. Motsetningsvis vil aktører som leier lokaler samt har begrensede kostnader tilknyttet innkjøp relatert til den i dag unntatte avgiftspliktige delen av virksomheten få en endelig avgiftskostnad som må dekkes i form av forhøyet billettinntekter.

Et annet utslag av den konkurransevridding som følger av ordningen med redusert sats vises også i de tall som fremgår av kulturmomsutvalgets oversiktsbilde over aktørenes økonomiske rammebetingelser. I denne sammenheng nøyer vi oss med å påpeke at eksempelvis vil museumsbransjen profetere på en avgiftsplikt med redusert sats. Aktører innen denne

kulturgrenen vil i følge utvalgets estimerte tall jevnt over ha høyere anskaffelseskostnader enn hva kulturaktiviteten generer av utgående omsetning. I den andre enden av skalaen har man de aktørene som vil få en endelig avgiftsbelastning. Den totalkostnaden som staten blir påført i form av virksomhetsområder som vil få større fradrag enn hva de generer i omsetning, skal søkes dekket ved kutt i diverse støtteoverføringer til kulturbransjen. De av aktørene som vil sitte igjen med en endelig avgiftsbelastning i henhold til utvalgets anbefaling, risikerer å få en dobbel tapsføring som følge av det nye anbefalte regelverket; tap i billettinntekter som følge av den endelige avgiftsbelastningen, samt kutt i tilskuddsordninger.

Det tilføyes også at en innføring av avgiftsplikt med redusert sats på kulturområdet kan virke uheldig i forholdet mellom store og små aktører. En avgiftsordning som skissert av utvalget fordrer at aktørene har ressurser til å tilpasse seg merverdiavgiftsregelverket. Dette vil i stor grad ramme små aktører på en uheldig måte.

Norgesnettet registrerer at regjeringen vurderer innføring av merverdiavgiftsfritak for frivillig sektor. Som tidligere nevnt er store deler av kultursektoren innenfor frivillig sektor. I tillegg er kommunale kulturaktører i praksis fritatt for merverdiavgift gjennom momskompensasjonsordningen for kommunene. Dette vil skape en konkurransevridding.

I tillegg er det å forvente at aktører som ikke vil falle inn under frivillig sektor eller offentlig kulturaktør vil søke å tilpasse seg merverdiavgiftssystemet slik at kostnader og billettpriser kan holdes lavest mulig. Norgesnettet forventer at flere aktører som i dag er organisert på en profesjonell måte vil søke å omorganisere virksomheten innenfor frivillig sektor. Konsekvensene av dette vil kunne bli et mindre profesjonelt tilbud til publikum og artister.

En konkurransevridding av enkelte aktører i bransjen, både relatert til endelig avgiftsbelastning og evne til å tilpasse seg regelverket, kan få meget uheldige og utilsiktede virkninger. Dette antas og først og fremst ramme mangfoldet av kulturelle tilbud, samt begrense utbredelsen av profesjonelle kulturaktører utenfor de store byene.

Det fremgår av NOU 2008:7 kapittel 9.1 at hensikten med å innføre nye avgiftsregler på kulturområdet er å hindre konkurransevridding mellom aktører i samme bransje. Utvalget viser til at dagens regler nettopp medvirker til en slik effekt ved at aktører innenfor samme kulturelle gren kan ha ulik avgiftsplikt avhengig av hvem som er tilbyder. Det må etterstrebis at nytt regelverk innenfor kulturbransjen ikke viderefører en slik konkurransevridding.

Norgesnettet ønsker at hele kulturbransjen innrømmes fritak. Dette vil i vesentlig grad avhjelpe dagens uheldige konkurransevridding, samt fremme konkurransenøytralitet innen bransjen. Gjennom å innrømme et generelt

avgiftsfritak på kulturområdet gis aktørene like rammebetingelser for sin virksomhet.

4.4. Merverdiavgift og virkninger innenfor det rytmiske feltet

Norgesnettets vil peke på at en innføring av merverdiavgift på konsertbilletter innenfor det rytmiske feltet i stor grad vil føre til en pristigning på billetter. Dette skyldes at de fleste virksomhetene allerede har en delt virksomhet med hensyn til merverdiavgift, og dermed ikke har store fradrag som ikke allerede er inne i merverdiavgiftssystemet. I tillegg er det få aktører som eier egne lokaler og som dermed kan føre inngående merverdiavgift til investeringer og vedlikehold på bygninger til fradrag.

En prisstigning vil med høy grad av sannsynlighet påvirke billettsalget, og i hvilken grad publikum innenfor de rytmiske sjangerne vil kunne ta del i slike kulturopplevelser. Mange av spillestedene innenfor Norgesnettets og klubber innenfor rock, pop, jazz og folkemusikk har i dag en svært anstrengt økonomi. Dersom disse aktørene trodde det var mulig å øke prisene med 6 – 8 pst. uten at det ville gå ut over billettsalget, så ville de gjort det. Videre viser en undersøkelse fra juni 2008, gjort av Synovate for Norsk Rockforbund at 61 % av publikumsgruppen mellom 15 – 24 år mener billettprisene på festivaler allerede er for høye.

En nedgang i billettsalget vil innenfor de rytmiske sjangerne være svært negativt. Dette er et område som er utsatt på mange måter. Hvis man ser bort i fra de 4 – 5 største byene i Norge, så er det i det vesentlige frivillige og semiprofesjonelle aktører som håndterer dette markedet. En innføring av merverdiavgift på konsertbilletter vil derfor også få negative distriktspolitiske konsekvenser, i forhold til at det utenfor de største byene ikke er et marked som kan kompensere for økte billettpriser.

De rytmiske sjangerne vil sannsynligvis komme dårligere ut i forhold til innføring av merverdiavgift på konsertbilletter enn for eksempel museumssektoren, klassisk musikk, teater og opera. Dette vil også få ytterligere følger gjennom at de rytmiske sjangerne i større grad henvender seg til et yngre publikum enn de andre nevnte sektorene og sjangerne gjør. Ungdom, studenter og folk under 30 år har gjennomsnittlig lavere kjøpekraft enn publikum innenfor museer, klassisk musikk, teater og opera. Det er derfor grunn til å anta at en innføring av merverdiavgift vil få større negative følger for den rytmiske musikken. Norgesnettets mener lovgiver må hensynta disse utilsiktede virkningene.

5. Avslutning

Norgesnettets vil peke på det faktum at Kulturmomsutvalget faktisk foreslår å avgiftsbelegge publikums kulturopplevelse. Merverdiavgift er en forbrukeravgift, og ikke en skatt som ilegges bedriften eller aktøren som selger

kulturtjenesten. Det ligger i merverdiavgiftens natur at det er publikum som skal betale avgiften og ikke de som selger billettene.

Norgesnettets stiller seg uforstående til at staten skal mene at kulturopplevelser, som skal gi befolkningen økt livskvalitet, er et objekt som det skal innkreves 8 % merverdiavgift på. Hvis man skal se stort på det, så skapes det enormt mye merverdi på ulike kulturarenaer rundt om i landet. Merverdi i form av livskvalitet, livsutfoldelse og lykkeligere mennesker – det man forenklet kan kalle kulturell kapital. Men det kan være grunn til å spørre seg om dette er merverdi av en slik karakter som man sikter til da man på sekstitallet lagde den nye merverdiavgiftsloven. Norgesnettets vil anmode finansdepartementet og politikerne om å tenke seg nøye om i forhold til denne saken. Det å avgiftsbelegge de gode opplevelser og de magiske øyeblikkene som skapes mellom artister og publikum i en konsertsal eller på en festival, har konsekvenser langt utover budsjettballansen.

Norgesnettets forslag om momsfritak for kulturfeltet handler derfor ikke om økt statsstøtte, men om at det er feil å anse kulturopplevelser og produksjon av kulturopplevelser som en inntektskilde for staten. Norgesnettets er overbevist om at det vil være mulig å utvikle en modell for merverdiavgiftsfritak for hele kultursektoren, som både vil medvirke til at kulturlovens målsetning nås, og som sikrer staten nødvendig stabilitet i forhold til provenytab og inntektskilder fra merverdiavgiften. Norgesnettets deltar gjerne i utviklingen av en slik modell.

6. Forslag til lovendring

Norgesnettets anmoder om at kulturtjenester avgiftsbelegges med nullsats. Hva gjelder definisjonen av kulturtjenester legges utvalgets avgrensning gjennom breddemodellen til grunn.

Dagens merverdiavgiftsunntak i § 5 b nr. 5 foreslås opphevet. Fritaket for kulturelle tjenester foreslås inntatt i ny merverdiavgiftslov § 16 (1) ledd nr. 16.

Med vennlig hilsen
Norgesnettets

Sigmund Valberg
Daglig leder