

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Vår dato:
06.02.2006

Referanse:
KEH

Høring om unntak fra merverdiavgiftsloven for interne transaksjoner i veldedige, allmenntilnyttende og ideelle organisasjoner

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev datert 7. desember 2005 med høringsfrist 7. mars 2006.

Vi har følgende merknader til høringsbrevet og det fremlagte lovendringsforslag:

Merknader til høringsbrevet

Vi vil for det første uttrykke glede over at det tas initiativ fra departementets side for å rydde av veien et betydelig problem for organisasjons-Norge, skapt ved den utvidelsen av avgiftsområdet som skjedde 1. juli 2001 og som innebar at en rekke tjenester som før dette tidspunkt ikke var avgiftspliktige, særlig av administrativ art, med ett ble avgiftspliktige.

Dette skjedde samtidig med at avgiftsforvaltningens praktisering av næringsbegrepet også endret seg, slik at arbeid av enhver art for andre ble ansett som næring, selv om virksomheten ikke tar sikte på å generere overskudd, men utelukkende tar sikte på å fordele interne kostnader mellom organisasjonsleddene i en organisasjonsstruktur som består av flere selvstendige foreninger underlagt en hovedorganisasjon. Dette vil typisk gjelde fordeling av kostnader som oppstår på ett organisasjonsledds hånd i tilknytning til samarbeidsordninger for å løse felles administrative og andre oppgaver, når det av praktiske og formelle grunner er naturlig at ett organisasjonsledd har det formelle arbeidsgiveransvaret for de som utfører arbeidet. Vi mener således at forvaltningen i urimelig grad ser konkurransevridningsproblematikk i samarbeidsformer hvor helt andre og reelle grunner medfører at det er mest naturlig og fornuftig å utføre arbeidsoppgaver internt i organisasjonene.

Ved denne omlegging av praksis er det argumentert med at fordeling av kostnader av denne typen må anses avgiftspliktig for å hindre uønsket konkurransevridning i forhold til frittstående markedsaktører som teoretisk sett kunne vært engasjert for å utføre arbeidsoppgaven. Dette kan for eksempel gjelde deling av lønnskostnader for en kontoransatt som formelt sett og av praktiske grunner bare er ansatt hos en av de involverte foreningene. I praksis har det vært lagt til grunn at det foreligger næringsvirksomhet selv om virksomheten objektivt sett ikke er egnet til å gå med overskudd verken på kort eller lang sikt, fordi det konkrete opplegget for inntjening som foreligger, ikke dekker alle kostnadene i tilknytning til virksomheten, men bare dekker for eksempel de konkrete lønnsutgiftene, mens andre direkte og indirekte kostnader ikke fordeles mellom de involverte foreningene. Vi er

derfor glade for at Finansdepartementet på side 3 i høringsbrevet under overskriften ”Næringsvirksomhet” gir uttrykk for at det ved vurderingen må tas utgangspunkt i opplegget for inntjening som konkret foreligger – ikke som det i senere forvaltningspraksis er gitt uttrykk for, nemlig at det er tilstrekkelig for å bli ansett for å drive næring at andre, under andre driftsforutsetninger, kunne drevet med overskudd. Det gis dessuten uttrykk for at det i hvert fall må drives på selvkostbasis før det kan bli snakk om at det drives næringsvirksomhet. Vi håper dette for fremtiden også vil legges til grunn av avgiftsforvaltningen.

Vi er også glade for at det ikke foretas noen avgrensning i forhold til arten av tjenester unntaket fra avgiftsplikten skal gjelde for.

Når det gjelder avgrensningen av subjektkretsen unntaket skal gjelde for, ber man i høringsbrevet om særskilt uttalelse om både de såkalte veldedige og allmennyttige organisasjonene som er omhandlet i merverdiavgiftslovens § 5 nr. 1 d og e og de øvrige ideelle organisasjonene omhandlet i merverdiavgiftslovens § 5 nr. 1 f bør omfattes av unntaket slik departementet har forstått Stortingets anmodningsvedtak.

Vi kan ikke se noen grunn til at ikke både de veldedige og allmennyttige organisasjonene og de øvrige ideelle organisasjonene bør omfattes av unntaket. Det er etter vår oppfatning vanskelig å forstå at for eksempel de politiske partier og andre interesseorganisasjoner med sin store samfunnsmessige betydning for et vitalt fungerende demokrati, skulle være mindre allmennyttige enn religiøse organisasjoner, idretten, sang- og musikkbevegelsen og andre organisasjoner som i årenes løp har vært definert inn under § 5 nr. 1 d. Ved å la også de øvrige ideelle organisasjonene som gruppe vurderes likt med de organisasjonene som tradisjonelt har vært ansett som veldedige og allmennyttige, tar man bort den urimelige forskjellsbehandlingen som det inntil nå har vært i praksis. Vi ser dette som en naturlig videreføring av det likhetsprinsipp som ble påbegynt ved vedtagelsen av merverdiavgiftslovens § 5 nr. 1 f i tilknytning til avgiftsreformen i 2001.

Vi ser altså ingen grunn til å støtte den forskjellsbehandling av de ideelle organisasjonene som Finansdepartementet gjør seg til talsmann for i høringsbrevet.

Når det gjelder de politiske organisasjonene spesielt, legger vi til grunn at i tillegg til de sentrale, regionale og lokale partilagene, så omfattes også partigruppene i Storting, fylkesting og kommunestyre av organisasjonen i vid forstand. Vi mener derfor at de nevnte partigrupper vil være omfattet av unntaksregelen. Det ville vært en fordel om dette kommer klart til uttrykk i ot.prp. når forslaget fremmes, slik at det ikke kan reises tvil om dette.

Kommentarer til selve lovforslaget

Vi ser flere uklarheter i lovforslaget som bør avklares enten i selve lovteksten, i lovproposisjonen eller i forskrift. Vi mener dessuten at forbeholdene som er innarbeidet i lovteksten er alt for strenge – antagelig så strenge at antallet organisasjoner som kan nyte godt av bestemmelsen er svært begrenset hvis lovteksten skal tas på ordet.

Vår revisor, Ernst & Young AS, har under hånden vært i kontakt med saksbehandleren i departementet Lill-Solrun Ryddheim Dahlin for å avklare rekkevidden av enkelte av de forbeholdene som er inntatt i lovteksten. For det første virket siste setning i lovforslaget vanskelig tilgjengelig. Vår revisor fikk da bl.a. opplyst at for å bli diskvalifisert fra ordningen, vil det være tilstrekkelig at en tjeneste **tilbys** eksternt – det er altså ikke nødvendig at tjenesten leveres konkret mot vederlag til noen utenfor den kretsen av organisasjoner som til sammen utgjør enheten. Det ble dessuten opplyst

at meningen med siste del av setningen var en presisering av at dette også gjaldt når en enkeltenhet innen kretsen av organisasjoner som inngikk i enheten rent faktisk også omsatte den aktuelle tjenesten eksternt. Ordlyden er ikke klar på dette punkt.

Vi mener dessuten at det må være konkret omsetning av de aktuelle tjenestene som utløser diskvalifiseringen fra å omfattes av bestemmelsen og ikke mer eller mindre konkrete planer om å starte slik omsetning. Vi vil også understreke at det vil være vanskelig å påvise om det har vært gjort forsøk på å tilby noen en tjeneste, når det ikke kan påvises at tjenesten også er omsatt.

Vi mener derfor at ordlyden i siste setning bør lyde slik: Det er en forutsetning at tjenesten ikke omsettes eksternt til rettssubjekter utenfor den aktuelle organisasjonsstrukturen (hovedorganisasjonen og dennes underliggende ledd).

Første setning bør etter vår oppfatning også endres noe, siden det er tale om en rekke selvstendige organisasjoner som inngår i samme organisasjonsstruktur (hovedorganisasjon) det er snakk om og ikke en organisasjon og dens avdelinger rundt omkring i landet. Første setning kan for eksempel lyde: Veldedige, allmenntilgittige og ideelle organisasjoner av tjenester til selvstendige rettssubjekt innenfor samme organisasjonsstruktur (hovedorganisasjon og dennes underliggende ledd).

Annen setning kan stå uendret.

Vi mener imidlertid at det er helt urimelig om et hvert tilfelle av ekstern omsetning ett eller annet sted i en omfattende organisasjonsstruktur skal medføre at hele organisasjonsstrukturen faller utenfor unntaket. Vi finner det i denne sammenheng naturlig å vise til at man på grunn av utvidelsen av avgiftsområdet i 2001 fant det nødvendig å innføre en hovedsakelighetsregel i forhold til å bli rammet av uttaksregelen i merverdiavgiftslovens § 14. Drives det således virksomhet både utenfor og innenfor merverdiavgiftslovens område og den eksterne omsetning av en aktuell tjeneste ikke utgjør mer enn 20 % av den samlede tjenesteproduksjonen av vedkommende tjeneste, rammes ikke uttaket til bruk utenfor merverdiavgiftslovens område av avgiftsplikten etter uttaksregelen. Samme hovedsakelighetsregel gjelder i forhold til stat og kommune og institusjoner som eies eller drives av stat eller kommune. Så lenge disse institusjonene driver virksomhet som hovedsakelig tar sikte på å tilgodese egne behov, så blir de bare avgiftspliktige for sin omsetning til andre.

Vi mener at en tilsvarende 20 % regel bør gjelde i forhold til det foreslåtte unntaket, slik at så lenge den utadrettede omsetning av en aktuell tjeneste utgjør 20 % eller mindre av organisasjonsstrukturens samlede produksjon av den aktuelle tjenesten, så får omsetningen ingen annen konsekvens for organisasjonsstrukturen enn at det organisasjonsleddet som omsetter den aktuelle tjenesten utad, må avgiftsberegne leveransen om organisasjonsleddet ellers tilfredsstillende kravet til avgiftsplikt. For omsetningen internt, bør omsetningen ikke få avgiftsmessige konsekvenser så lenge omsetningen av tjenesten ikke overstiger 20 %-grensen.

Vi finner også grunn til å nevne i denne sammenheng at det i merverdiavgiftslovens system også praktiseres en ubetydelighetsregel, jfr. merverdiavgiftslovens § 26 første ledd. Etter Forskrift nr. 18 til merverdiavgiftsloven § 4 er omsetningen ubetydelig når den normalt ikke overstiger 5 %. Vi finner det således helt urimelig at en hvilken som helst ubetydelig omsetning av en tjeneste eksternt i et hvilket som helst organisasjonsledd i meget omfattende organisasjonsstrukturer skal ha som konsekvens at ingen av organisasjonsstrukturens ledd kommer inn under avgiftsunntaket.

I denne sammenheng er det også grunn til å nevne at uten slike avgrensingsregler som nevnt ovenfor, vil det være umulig å praktisere fornuftige fellesordninger i bygg med leietakere som ikke

inngår i organisasjonsstrukturen. Dette kan for eksempel være stiftelser opprettet av organisasjonen eller heleide aksjeselskaper, og kan f. eks. gjelde felles sentralbord, vaktmestertjenester m.v.. Hvis ytelse av slike tjenester til de eksterne leietakerne i bygget vil medføre så dramatiske følger for hele den delen av organisasjonsstrukturen som bare utveksler slike tjenester internt, må tanker om organisering av fellestjenestene så praktisk som mulig for alle leietakerne i bygget skrinlegges.

Til slutt finner vi også grunn til å gi uttrykk for at det burde vært mulighet for å holde enkeltstående organisasjoner i en organisasjonstruktur utenfor ved vurderingen av om resten av organisasjonsstrukturen fyller kravene til å oppnå avgiftsunntak etter bestemmelsen, på samme måte som det i forhold til Forskrift nr. 117 om frivillig registrering for utleie av bygg til avgiftspliktig virksomhet er åpnet adgang til, etter eget ønske, å holde deler av slik utleievirksomhet utenfor den frivillige registreringen selv om arealene kunne vært omfattet av denne. Et slikt ønske må selvsagt fremmes overfor avgiftsmyndighetene konkret og innebærer også at det aktuelle organisasjonsleddet faller helt utenfor det foreslåtte avgiftsunntaket.

Med de tillemplingene som er nevnt ovenfor, vil bestemmelsen få et innhold som i vesentlig grad vil tilgodese og hjelpe organisasjonene i sitt daglige virke til beste for samfunnet.

Med vennlig hilsen
Arbeiderpartiet



Karl Erik Høegh
Kontorsjef