



# Innst. S. nr. 165

(2003-2004)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:53 (2003-2004)

### **Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene André Kvakkestad, Jan Arild Ellingsen og Per Erik Monsen om å fjerne merverdiavgift ved kjøp av advokattjenester**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

Med virkning fra 1. juli 2001 ble alle former for rettstjenester belagt med 24 pst. merverdiavgift.

Avgiftsbelastningen innebærer ifølge forslagsstillerne en betydelig kostnad for privatpersoner og andre som ikke kan trekke fra merverdiavgift i sitt avgiftsregnskap. Behovet for rettshjelpstjenester er ifølge forslagsstillerne en helt nødvendig følge av samfunnets utvikling og kompliserte regelverk, og det må etter forslagsstillerne syn være et bærende prinsipp at kjøp av rettshjelpstjenester ikke resulterer i forskjellig avgiftsbelastning, avhengig av hvem kjøperen er. Det vises til dokumentet for en nærmere vurdering fra forslagsstillerne.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av merverdiavgiftsloven slik at rettshjelpstjenester fritas for merverdiavgift."

#### **KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Vidar Andersen, Gjermund Hagesæter og lederen Siv Jensen, fra

Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at dokumentet er oversendt finansminister Per-Kristian Foss til uttalelse. Hans svarbrev av 20. april 2004 følger som vedlegg til denne innstilling.

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet, viser til merverdireformen 2001 som innebar generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester fra 1. juli 2001. I forbindelse med behandlingen av denne saken ble også avgiftsplikt på advokattjenester drøftet. Med bakgrunn i at det ble ansett som vanskelig å finne kriterier for avgrensninger til andre lignende tjenester og tjenesteytere, ble det innført en generell merverdiavgift på advokattjenester for å unngå konkurransevridninger. En ville også få vanskelige avgrensninger for advokater med flere typer praksis, da noen tjenester ville være avgiftsbelagt og noen ikke.

Flertallet viser til at et avgiftsfritak, slik det er foreslått i dette forslaget, i realiteten innebærer at det ville blitt gitt nullsats til tjenesteytere med autorisasjon fra Tilsynsrådet. Ifølge finansministerens brev til komiteen av 20. april 2004, vil et slikt fritak ha et proveny i størrelsesorden 400-500 mill. kroner årlig.

Flertallet viser også til at de fleste andre land det er naturlig å sammenligne seg med i Europa, har merverdiavgift på advokattjenester.

Flertallet vil derfor, med begrunnelse i det som står ovenfor, fremme følgende forslag:

"Dokument nr. 8:53 (2003-2004) - forslag fra stortingsrepresentantene André Kvakkestad, Jan Arild Ellingsen og Per Erik Monsen om å fjerne merverdiavgift ved kjøp av advokattjenester - avvises."

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Framstegspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at fleirtalet i justiskomiteen, partia Arbeidarpartiet, Framstegspartiet og Sosialistisk Venstreparti, i Innst. O. nr. 67 (2001-2002) presiserte at ordninga med fri rettshjelp var etablert for at personar ikkje skal lide rettstap på grunn av manglande økonomisk evne. Ordninga med fri rettshjelp må ha som utgangspunkt å skape likskap for lova ved at óg personar med dårleg økonomi får høve til å ivareta trongen for rettshjelp. Fleirtalet fremja fleire forslag som sidan er gjennomført, m.a. å fjerne eigen- delar for fri rettshjelp og auka inntektsgrense for å kunne ta imot fri rettshjelp til 230 000 kroner frå 1. januar 2003.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vurdere ein ytterlegare auke i satsen for fri rettshjelp ved eit seinare høve.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til dokumentet og understreker at innføringen av merverdiavgift på tjenester har forrykket det økonomiske styrkeforholdet mellom privatpersoner og næringsdrivende, i og med at privatpersonen må betale skatt på kostnadene ved en rettsprosess, mens den næringsdrivende slipper dette. I tillegg kommer den allerede eksisterende forskjellen at næringsdrivende betaler av ubeskattede, mens privatpersoner betaler av beskattede midler. Når man også tar i betraktning at den næringsdrivende eller det offentlige oftest er den

økonomisk sterke part i en rettskonflikt, fremstår dette totalt sett som urimelig overfor enkeltindividet.

Disse medlemmer viser vidare til finansministerens brev hvor han er opptatt av mulige konkurranse- vridninger og vanskelige avgrensningsspørsmål. Advokatforeningen uttrykker imidlertid, i sitt brev til finanskomiteen datert 26. april 2004, at det foreliggende forslag i Dokument nr. 8:53 (2003-2004) vil være fullt ut praktikabelt. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av merverdiavgiftsloven slik at rettshjelpstjenester fritas for merverdiavgift."

#### **FORSLAG FRA MINDRETALL**

##### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av merverdiavgiftsloven slik at rettshjelpstjenester fritas for merverdiavgift.

#### **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:53 (2003-2004) - forslag fra stortingsrepresentantene André Kvakkestad, Jan Arild Ellingsen og Per Erik Monsen om å fjerne merverdiavgift ved kjøp av advokattjenester - avvises.

Oslo, i finanskomiteen, den 29. april 2004

**Siv Jensen**  
leder

**Björg Tørresdal**  
ordfører

## Vedlegg

### **Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 20. april 2004**

#### **Dokument 8:53 (2003-2004) Forslag fra stortingsrepresentantene Andre Kvakkestad, Jan Arild Ellingsen og Per Erik Monsen om å fjerne merverdiavgift ved kjøp av advokattjeneste**

Jeg viser til forslaget fra representantene Andre Kvakkestad, Jan Arild Ellingsen og Per Erik Monsen om å fjerne merverdiavgift med kjøp av advokattjeneste.

Representantene Kvakkestad, Ellingsen og Monsen viser til at alle former for rettstjenester ble belagt med 24 pst. merverdiavgift med virkning fra 1. juli 2001. Forslagsstillerne mener avgiftsbelastningen innebærer en betydelig kostnad for privatpersoner og andre som ikke kan trekke fra merverdiavgift i sitt avgiftsregnskap. Forslagsstillerne mener behovet for rettshjelpstjenester er en helt nødvendig følge av samfunnets utvikling og kompliserte regelverk, og at det må være et bærende prinsipp at kjøp av rettshjelpstjenester ikke resulterer i forskjellig avgiftsbelastning, avhengig av hvem kjøperen er.

Forslagsstillerne ber derfor Regjeringen legge frem forslag om endring av merverdiavgiftsloven slik at rettshjelpstjenester fritas for merverdiavgift.

Innledningsvis vil jeg fremheve at merverdiavgiften er ment å være en generell forbruksavgift som har til formål å skaffe staten inntekter. Merverdiavgiften bringer inn om lag 130 milliarder kroner til statsbudsjettet årlig. Merverdiavgiftsreformen 2001 innebar at det fra 1. juli 2001 ble innført generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester.

Generell merverdiavgiftsplikt for tjenester betyr at alle tjenester i likhet med varer er omfattet av avgiftsplikten med mindre de er uttrykkelig unntatt i loven. Når det gjelder rådgivnings- og konsulenttjenester, herunder advokattjenester, ble det ikke gitt noe unntak fra avgiftsplikten ved innføringen av merverdiavgiftsreformen. I Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) fremlagt av daværende Arbeiderpartiregjering fremgår det at etter departementets vurdering har et system med generell avgiftsplikt sin særlige berettigelse nettopp på dette feltet, hvor mange av aktørene omsetter tjenester som er beslektet. I Ot.prp. nr. 2 ble det fremholdt at ulike tjenesteytere her konkurrerer helt eller delvis på de samme markedene, enten fordi de omsetter samme type tjenester eller omsetter tjenester som delvis kan utfylle hverandre. Det ble derfor ansett vanskelig å finne egnede kriterier for å holde visse tjenesteytere eller visse tjenestearter utenfor merverdiavgiftsområdet uten å skape kompliserte avgrensingsproblemer eller konkurransevridninger.

Forslaget om å endre merverdiavgiftsloven slik at rettshjelpstjenester fritas for merverdiavgift kan medføre konkurransevridninger. Ifølge forslaget skal avgiftsfritaket begrenses til de tjenesteytere som har autorisasjon fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet for å drive rettshjelpsvirksomhet. Både advokater og andre som driver rettshjelpsvirksomhet trenger autorisasjon

fra Tilsynsrådet. Jeg legger derfor til grunn at forslaget om avgiftsfritak omfatter begge disse gruppene. Både advokater og andre tjenesteytere som har autorisasjon fra Tilsynsrådet for å drive rettshjelpsvirksomhet kan imidlertid drive konkurrerende virksomhet med andre rådgivere. Advokater kan eksempelvis innen rådgivning på skatteområdet drive konkurrerende virksomhet med revisorer. Innen forretningsførsel av ulik art er det videre slik at advokater, regnskapsbyråer og mer generelle økonomiske rådgivere kan konkurrere. Det samme gjelder i ren rådgivningsvirksomhet i grenselandet jus og økonomi. Dersom advokaten eller en annen tjenesteyter med autorisasjon fra Tilsynsrådet var fritatt fra merverdiavgiftsplikt, ville dette gi et konkurransemessig fortrinn fremfor rådgivere på samme område som ikke har slik autorisasjon. Forslaget om avgiftsfritak vil dessuten medføre at enkelte advokater eller andre som driver rettshjelpsvirksomhet samt andre rådgivningstjenester ville drive delvis avgiftspliktig og delvis avgiftsfri virksomhet. Dette ville føre til et mer komplisert avgiftsoppgjør.

Merverdiavgift på advokattjenester er også hovedregelen innen EU. Alle EU-land med unntak av Belgia og Hellas har merverdiavgift på advokattjenester. Disse to landene har et tidsbegrenset unntak fra EUs sjette merverdiavgiftsdirektiv. Alle de nye medlemslandene i EU vil også måtte implementere hovedregelen om merverdiavgift på advokattjenester fra tiltredelsen 1. mai 2004.

Forslaget går ut på at det gis et avgiftsfritak. Dette betyr at plikten til å svare utgående merverdiavgift fjernes, mens fradragsretten for inngående merverdiavgift er i behold. Forslaget innebærer derfor at det ville bli gitt null-sats til tjenesteyterne med autorisasjon fra Tilsynsrådet. Dette ville bety en subsidiering av advokater i merverdiavgiftssystemet. Jeg kan ikke se det foreligger noe grunnlag for en slik ordning.

Et eventuelt avgiftsfritak for advokattjenester vil dessuten ha store provenykonsekvenser, og bør derfor behandles i sammenheng med de ordinære budsjettene. Provenykonsekvensene vil bl.a. avhenge av hvordan fritaket vil avgrenses. Ved innføring av merverdiavgiftsreformen i 2001 ble det anslått et årlig merproveny fra å innføre avgiftsplikt på juridisk tjenesteyting på om lag 350 mill. kroner. Med dette som utgangspunkt kan provenytapet ved å innføre fritak med null-sats for advokattjenester utgjøre i størrelsesorden 400-500 mill. kroner årlig. Økningen i anslaget skyldes bl.a. at en null-sats for advokattjenester innebærer at advokater subsidieres gjennom merverdiavgiftssystemet ved at de får full fradragsrett for inngående merverdiavgift, uten at det skal beregnes merverdiavgift på omsetningen. Det understrekes at disse anslagene er svært usikre og i den grad det blir aktuelt å fremme forslag for Stortinget om dette, må det gjøres nye provenyberegninger.

På bakgrunn av de provenymessige virkningene og de øvrige problemene jeg har nevnt, blant annet med hensyn til å unngå uønskede konkurransevridninger,

finner jeg ikke grunnlag for en nærmere vurdering av forslaget om å endre merverdiavgiftsloven slik at retts-  
hjelpetjenester blir fritatt fra merverdiavgift.