



Innst. 277 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:75 S (2011–2012)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman om merverdiavgift på bygg

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 8. mars 2012:

«I

Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre en generell merverdiavgiftsplikt for utleie av fast eiendom til avgiftspliktig virksomhet.

II

Stortinget ber regjeringen vurdere å fremme lovforslag som sikrer at frivillig registrering i Merverdiavgiftsregisteret kan foretas med tilbakevirkende kraft og fjerne seks månedersfristen for å kreve tilbakegående avgiftsoppgjør etter fullført byggetiltak, slik at man kan gjøre dette også på et senere tidspunkt.

III

Stortinget ber regjeringen vurdere å fjerne foreldelsesfristen på tre år ved søknad om tilbakegående avgiftsoppgjør ved frivillig registrering i Merverdiavgiftsregisteret i forbindelse med oppføring og utleie av bygg.

IV

Stortinget ber regjeringen sørge for at det blir enklere å kontrollere hva slags merverdiavgiftsregistrering man har, og herunder vurdere å utvide informasjonen man finner i Brønnøysundregistrene.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim, Knut Storberget og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Jørund Rytman, Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 18. april 2012 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til forslagsstillernes synspunkt at det er viktig at skatte- og avgiftsnivået oppleves som både rimelig og rettfærdig, samt at regelverket bør være så enkelt og oversiktlig som mulig. Forslagsstillerne viser til at det enkleste tiltaket for alle parter vil være å innføre generell merverdiavgiftsplikt for utleie av fast eiendom til avgiftspliktig virksomhet. Som alternativ til generell avgiftsplikt fore-

slås det i representantforslaget enkelte endringer i reglene som regulerer adgangen til tilbakegående avgiftsoppgjør og at det skal bli enklere å kontrollere hva slags avgiftsregistrering man har.

Som forslagsstillerne viser til, er salg og utleie av fast eiendom unntatt fra merverdiavgiftsplikt i dag. Dette innebærer at det ikke skal beregnes merverdiavgift på omsetningen, for eksempel salgssum eller leievederlag. Det vil da heller ikke foreligge rett til å trekke fra inngående merverdiavgift på anskaffelsene til virksomheten, for eksempel byggekostnadene ved oppføring av den faste eiendommen. Unntaket har eksistert siden merverdiavgiften ble innført i 1970, og ble videreført i forbindelse med merverdiavgiftsreformen i 2001. For utleievirksomheter er det blitt gitt adgang til frivillig registrering av utleievirksomhet for å hindre skjult merverdiavgift i leievederlagene som leietakere ikke kan fradragføre.

Dagens ordning er altså at utleie av fast eiendom er unntatt fra merverdiavgiftsloven, men utleier har en valgmulighet. Dette innebærer at inntil det foreligger en søknad om frivillig registrering, må avgiftsmyndighetene gå ut fra at utleier har valgt å holde utleieforholdet utenfor loven. Det er altså utleier som må tilkjennegi aktivt ved søknad at virksomheten ønskes brakt innenfor loven.

Komiteen deler forslagsstillernes syn på at dagens regelverk kan oppfattes noe uoversiktlig, unødig komplisert og med negative økonomiske konsekvenser ved feil bruk av skjema for valg av merverdiavgiftsmodell. Komiteen viser videre til at finansministeren i sitt brev til komiteen uttaler følgende:

«Jeg er derfor enig i forslagsstillernes prinsipale forslag om at det bør vurderes generell merverdiavgiftsplikt ved utleie av fast eiendom til merverdiavgiftspliktig virksomhet. Etter min oppfatning bør imidlertid utredningen være bredere og undersøke om reglene kan forbedres for flere virksomheter som driver næring med utgangspunkt i fast eiendom.»

Komiteen ser at det er fremført gode argumenter for å innføre en generell merverdiavgiftsplikt for utleie av fast eiendom til avgiftspliktig virksomhet med tilsvarende fradragrett. Dette vil bidra til å gjøre regelverket enklere for både næringslivet og myndighetene. Komiteen deler finansministerens syn om at det er behov for å se konsekvenser og behov for lovendringer innenfor området i en større

sammenheng. Komiteen viser til at regjeringen holder på med en utredning for å få en bedre klarhet i fordeler og ulemper ved å innføre en generell merverdiavgiftsplikt ved utleie av fast eiendom. Finansministeren anmoder derfor komiteen om å avvende denne utredningen før endelig vedtak fattes av Stortinget. Komiteen viser videre til at flere private aktører har kontakt med regjeringen for å gi innspill til et bedre regelverk i fremtiden. Komiteen ber derfor regjeringen ha tett dialog med ulike deler av næringslivet for å sikre at alle sider av saken blir belyst.

Komiteen har merket seg at det ikke finnes noen enkel måte å kontrollere hvilken registrering man har i avgiftsregisteret. I praksis må man, selv om man er registrert, spesielt registrere seg for utleie av bygg. Eneste måte å få dette klarlagt på, er å kontakte skattemyndighetene og spørre dem. Etter komiteens syn bør det bli enklere å kontrollere hva slags merverdiavgiftsregistrering man har. Dette kan gjøres ved å utvide informasjonen man finner i Brønnøysundregistrene. Komiteen viser til at regjeringen skal vurdere hvordan informasjon knyttet til registrering i Merverdiavgiftsregisteret kan gjøres enklere tilgjengelig for næringsdrivende og er av den oppfatning at eventuelle endringer kan gjennomføres relativt raskt.

På denne bakgrunn ber komiteen regjeringen jobbe videre med denne problemstillingen slik at eventuelle endringer i tråd med intensjonene i representantforslaget og finansministerens brev til finanskomiteen kan legges frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2014.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:75 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman om merverdiavgift på bygg – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 8. mai 2012

Torgeir Micaelsen

leder

Arve Kambe

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 18. april 2012****Dokument 8:75 S (2011–2012) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman om merverdiavgift på bygg****1 Innledning**

Jeg viser til brev av 26. mars 2012 hvor Stortingets finanskomité ber om finansministerens uttalelse til Dokument 8:75 S (2011-2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman om merverdiavgift på bygg.

Representantene viser til at reglene om frivillig registrering i Merverdiavgiftsregisteret for utleie av oppført bygg i mange tilfeller skaper problemer og unødige avgiftskostnader for næringsdrivende. Det pekes også på at reglene framstår som strenge og at de økonomiske konsekvensene av å trå feil kan være store.

Forslagsstillerne viser til at det enkleste tiltaket for alle parter vil være å innføre generell merverdiavgiftsplikt for utleie av fast eiendom til avgiftspliktig virksomhet. Som alternativ til generell avgiftsplikt foreslås det enkelte endringer i reglene som regulerer adgangen til tilbakegående avgiftsoppgjør og at det skal bli enklere å kontrollere hva slags avgiftsregistrering man har.

Som påpekt i mine svar på spørsmål nr. 1050 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Svein Flåtten og spørsmål nr. 1151 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Arve Kambe, har Finansdepartementet tidligere i år startet et større arbeid med å utrede om det blant annet bør innføres generell og obligatorisk merverdiavgiftsplikt for utleie av næringseiendom. En slik løsning vil i tilfelle kunne overflødiggjøre behovet for særskilt frivillig registrering samtidig som justeringsregler og bestemmelser om tilbakegående avgiftsoppgjør vil bli betydelig enklere å håndtere. Viktige mål for arbeidet er å foreslå endringer som vil medføre færre grensdragninger og redusere risikoen for feil avgiftsbehandling.

Jeg er derfor enig i forslagsstillerens prinsipale forslag om at det bør vurderes generell merverdiavgiftsplikt ved utleie av fast eiendom til merverdiavgiftspliktig virksomhet. Etter min oppfatning bør imidlertid utredningen være bredere og undersøke om reglene kan forbedres for flere virksomheter som driver næring med utgangspunkt i fast eiendom. Et bredt utredningsarbeid er som nevnt allerede igangsatt. At Stortinget nå fatter et formelt vedtak om en

slik utredning, er etter mitt syn dermed ikke nødvendig.

Nedenfor vil jeg gi en omtale av dagens regelverk og hensikten bak dette, for deretter å si litt om det igangsatte utredningsarbeidet og kommentere enkelte sider av forslaget fra stortingsrepresentantene.

2 Adgangen til frivillig registrering av utleievirksomhet

Som forslagsstillerne viser til, er salg og utleie av fast eiendom unntatt fra merverdiavgiftsplikt i dag. Dette innebærer at det ikke skal beregnes merverdiavgift på omsetningen, for eksempel salgssum eller leievederlag. Det vil da heller ikke foreligge rett til å trekke fra inngående merverdiavgift på anskaffelsene til virksomheten, for eksempel byggekostnadene ved oppføring av den faste eiendommen. Unntaket har eksistert siden merverdiavgiften ble innført i 1970, og ble videreført i forbindelse med merverdiavgiftsreformen i 2001. Unntaket er først og fremst begrunnet ut fra avgiftstekniske hensyn.

Dette utgangspunktet om avgiftsunntak gjelder generelt for alle former for utleie i næring, uavhengig av utleieobjekt og utleieformål. Unntaket omfatter imidlertid ikke visse former for virksomheter som involverer fast eiendom. Felles for de fleste av disse virksomhetene er at det kan være vanskelig å trekke grensen mot andre avgiftspliktige tjenester, for eksempel utleie av selskapslokaler i forbindelse med servering, utleie av oppbevaringsbokser og utleie av parkeringsplasser i parkeringsvirksomhet. De siste årene har stadig flere virksomheter med utgangspunkt i fast eiendom blitt underlagt generell avgiftsplikt. Lovens grunnleggende utgangspunkt om avgiftsplikt ble utvidet til å omfatte utleie av rom i hotellvirksomhet 2006 og næringspreget utleie av fritidseiendom i 2008.

For utleievirksomheter er det blitt gitt adgang til frivillig registrering av utleievirksomhet for å hindre skjult merverdiavgift i leievederlagene som leietakere ikke kan fradragføre. Jeg går ikke inn på detaljene her, men nøyer meg med å vise til at i 2001 ble det etablert en generell ordning for frivillig registrering av virksomhet med utleie av fast eiendom til avgiftspliktige leietakere. Denne ordningen er å finne i dagens merverdiavgiftslov.

Den frivillige ordningen gir i utgangspunktet et mer fleksibelt regelverk. En utleier vil selv kunne velge om og i hvilken grad utleievirksomheten skal omfattes av merverdiavgiftsloven. En utleier som velger frivillig registrering, skal beregne utgående

merverdiavgift på leievederlaget, og kan trekke fra inngående merverdiavgift på anskaffelser til bruk i utleievirksomheten. I neste ledd vil leietakeren i sitt avgiftsoppgjør kunne trekke fra inngående merverdiavgift på leievederlaget. En utleier vil nok ofte foretrekke frivillig registrering, men jeg ser ikke bort fra at enkelte utleievirksomheter uten store investeringer vil kunne ønske å stå utenfor merverdiavgiftsloven. Utleievirksomhet vil generelt vurderes isolert fra all annen avgiftspliktig virksomhet som utleier ellers driver. Valget om å registrere utleievirksomhet må derfor gjøres uavhengig av om utleier fra før er registrert for annen avgiftspliktig virksomhet.

Dagens ordning er altså at utleie av fast eiendom er unntatt fra merverdiavgiftsloven, men utleier har en valgmulighet. Dette innebærer at inntil det foreligger en søknad om frivillig registrering, må avgiftsmyndighetene gå ut fra at utleier har valgt å holde utleieforholdet utenfor loven. Av denne grunn vil en frivillig registrering kun få virkning framover i tid. Denne forståelsen av regelverket er lagt til grunn i flere rettsaker, blant annet av Høyesterett i saken om Bryggeriparken AS (Rt. 2010 s. 1131) 30. september 2010.

Som nevnt oppstår den frivillige avgiftsplikten først ved registrering. Det er utleier som må tilkjennegi aktivt ved søknad at virksomheten ønskes brakt innenfor loven. Det gjelder også om utleier fra før er registrert for sin ordinære næringsvirksomhet.

Selv om ordningen med frivillig registrering av utleievirksomhet i utgangspunktet gir fleksibilitet og åpner for at næringsdrivende kan innrette seg på flere måter, åpner valgmuligheten dessverre også for misforståelser. De muligheter og konsekvenser som ligger i regelverket, belyser viktigheten av at næringsdrivende, på generelt grunnlag ved oppstart av ny virksomhet og ved endringer i den, tar kontakt med rådgivere eller skattekontoret for å avklare eventuelle skatte- og avgiftsmessige virkninger før det er for sent. De ”skjemaglipp” som har vært omtalt i media, kan i stor grad antas å skyldes manglende oppmerksomhet om de særlige merverdiavgiftsreglene for fast eiendom.

Som forslagsstillerne også viser til, inneholder merverdiavgiftsloven generelle regler om justering av fradragsført merverdiavgift. For bygg som fullføres etter 2007, vil justeringsreglene til en viss grad kunne reparere en manglende frivillig registrering. Justeringsreglene har som formål å sikre at fradragsretten – over tid – gjenspeiler den faktiske tilknytningen til avgiftspliktig virksomhet. Reglene innebærer således mulighet for å oppnå delvis fradrag for avgiftskostnadene selv om den næringsdrivende ikke har fått frivillig registrering på plass.

3. *Vurdere endringer i merverdiavgiftsregler knyttet til fast eiendom*

Jeg er opptatt av at vi skal ha et effektivt merverdiavgiftssystem som er enkelt å praktisere både for avgiftsmyndighetene og for næringsdrivende. De konkrete sakene som har vært omtalt den siste tiden, viser nettopp hvordan unntak og særordninger kan komplisere regelverket.

Som nevnt innledningsvis er jeg enig i at det bør vurderes en omlegging i retning av forslagsstillernes prinsipale forslag, men jeg synes utredningen bør favne videre. Samtlige av problemstillingene/forslagene som tas opp av representantene, vil bli berørt av en slik gjennomgang av regelverket, men det er for tidlig å si hvilke konkrete endringer utredningen vil resultere i. Finansdepartementet er godt i gang med å vurdere unntaket for fast eiendom i merverdiavgiftsloven, og jeg er opptatt at vi skal gjøre en grundig og helhetlig gjennomgang. Intensjonen i forslaget er derfor ivarettatt allerede, uten noe behov for stortingsvedtak om det.

Alle unntak fra den generelle merverdiavgiftsplikten kompliserer merverdiavgiftssystemet, samtidig som de kan bryte med nøytraliteten i systemet. Slik er det også med unntaket for fast eiendom. Et naturlig utgangspunkt for utredningsarbeidet vil være å se på hele unntaket, både for utleie og omsetning av fast eiendom, og undersøke om det fortsatt er grunner til å opprettholde de ulike delene av unntaket fra avgiftsplikt. Deretter må vi identifisere de områdene der det er behov for endringer, før vi finner fram til den beste løsningen og analyserer virkningene av konkrete endringer. Jeg vil også nevne at det har vært pågang fra flere private aktører som ønsker å ta del i utviklingen av regelverket. Dette er positivt, og det vil bli lagt opp til at representanter for berørte aktører skal få fremme sine synspunkter så tidlig som mulig i prosessen. Temaet merverdiavgift og fast eiendom er et omfattende utredningsarbeid, og ev. forslag om utvidet merverdiavgiftsplikt må inngå i de årlige budsjetter. Forslag om lovendringer til Stortinget kan tidligst komme i forbindelse med 2014-budsjettet. I forkant må både utredningsarbeidet og alminnelig høring være gjennomført.

Jeg vil også ta med meg forslagsstillernes innspill til hvilken informasjon om registrering i Merverdiavgiftsregisteret som bør fremkomme på nettsidene til Brønnøysundregistrene. Jeg ser på generelt grunnlag behovet for en enklere kontroll med den merverdiavgiftsregistreringen som til enhver tid foreligger for hver enkelt næringsdrivende. Innspillet vil derfor følges opp videre, men jeg vil ikke på dette tidspunktet konkludere om hva som er det mest hensiktsmessige tiltaket. Tidspunktet for et eventuelt lovforslag vil også avhenge av prioriteringer mellom denne problemstillingen og andre viktige arbeidsoppgaver i departementet.