



# Innst. 422 S

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:110 S (2012–2013)

### **Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ketil Solvik-Olsen om merverdiavgiftskompensasjon for privatpersoner ved bygging av omsorgsboliger for egne barn**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 24. april 2013:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at privatpersoner som bygger omsorgsbolig, enten alene eller i fellesskap med flere, for egne utviklingshemmede barn som ikke har egen boevne, blir omfattet av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helse- og omsorgstilbud.»

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

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Gerd Janne Kristoffersen, Marianne Marthinsen, 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, Magnhild Meltveit Kleppa, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 16. mai 2013 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til statsrådets uttalelse av 16. mai 2013, tidligere svar av 31. mars 2011 på Dokument 8:113 S (2010–2011) og svar 21. mars 2013 på spørsmål nr. 989 fra stortingsrepresentanten Robert Eriksson.

Flertallet viser til at formålet med den generelle kompensasjonsordningen for kommunesektoren er å nøytralisere de konkurransevridninger merverdiavgiften kan gi opphav til når kommunene står overfor valget mellom å produsere avgiftspliktige tjenester selv, eller å kjøpe tjenestene fra private virksomheter. Kompensasjonsordningen er således ikke en statlig støtteordning. Ordningen er finansiert av kommunene selv ved trekk i de statlige overføringene tilsvarende omfanget av ordningen da den ble innført, og er dermed provenynøytral. En utvidelse av ordningen vil bryte med dens grunnleggende formål.

Flertallet viser til at det har vært hevdet at det har skjedd en innskjerping av regelverket gjennom skatteetatens praksis. Ut fra de opplysninger komiteen har, vises imidlertid til at kompensasjonsordningens grenser siden den trådte i kraft 1. januar 2004, har vært omdiskutert. Høyesterett har i den forbindelse avsagt to dommer, nærmere bestemt dommen om Stiftelsen Utleieboliger i Alta og den nylig avsagte dommen om Torneby Sameie. Ordningen har også

vært gjenstand for Riksrevisjonens undersøkelser mht. feilutbetalinger. Det er i den sammenheng ikke unaturlig med presiseringer av hvordan loven skal forstås fra forvaltningens side. Flertallet ser det som viktig at det klargjøres hvem som er kompensasjonsberettiget slik at merverdiavgiftskompensasjonsordningen kan virke etter formålet, og har merket seg at det kun er virksomheter som utfører visse lovpålagte oppgaver etter tildelingsvedtak fra kommunen som kan gis merverdiavgiftskompensasjon.

Flertallet viser til det arbeidet Finansdepartementet har varslet i Prop. 112 L (2011–2012). Der er det uttalt at for å gjøre kompensasjonsregelverket klarere og mer brukervennlig kan det være behov for å vurdere enkelte presiseringer og eventuelle endringer i den generelle kompensasjonsordningen. Dette omfatter bl.a. å vurdere utformingen av regelverket nærmere når det gjelder private og ideelle virksomheters rett til kompensasjon ved oppføring av omsorgsboliger mv. Departementet uttaler at det vil vurdere disse spørsmålene nærmere og eventuelt komme tilbake med konkrete lovforslag på et senere tidspunkt, etter at saken har vært på høring. Flertallet imøteser en gjennomgang av status i nasjonalbudsjettet for 2014.

Flertallet vil ellers bemerke at det er utviklet en omfattende låne- og tilskuddsordning, blant annet for at flere funksjonshemmede skal få økonomisk anledning til å bo i egen bolig. Blant annet gis tilskudd basert på brutto anleggskostnader, noe som innebærer at merverdiavgiften medregnes ved utmålingen av tilskudd.

Flertallet viser også til at Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) har foreslått at kompensasjonsloven bør endres slik at det ikke lenger gis kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser til boliger med helseformål eller sosiale formål som er beregnet på å være permanente hjem. NFUs begrunnelse er at kompensasjonsordningen bidrar til en overinvestering i kommunale boliger med helse- og sosiale formål (institusjonslignende kompleks), da sett opp mot uttalte politiske målsettinger om at mennesker med utviklingshemming i størst mulig grad skal ha ordinære hjem i en ordinær bebyggelse.

Flertallet vil be Finansdepartementet vurdere innspillet fra NFU og om avgrensningene av kompensasjonsordningen på dette området er hensiktsmessige ut fra formålet. Flertallet vil vise til det pågående arbeidet med å vurdere utvidet avgiftsplikt på fast eiendom, og at en eventuell utvidelse av avgiftsplikten kan få konsekvenser også for omfanget av merverdiavgiftskompensasjonsordningen på området fast eiendom. Flertallet viser til at en eventuell utvidelse av merverdiavgiftsgrunnlaget på fast eiendom, trolig vil ha konsekvenser for merverdiavgiftskompensasjonsordningen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at det etter gjeldende regler er kun «virksomheter» som kan gis merverdiavgiftskompensasjon, og ikke privatpersoner. Disse medlemmer mener det fremstår som urimelig at eierstruktur eller organisering av boligene skal være avgjørende for hvorvidt det gis merverdiavgiftskompensasjon. Det avgjørende bør være at private og kommunale myndigheter kan samarbeide om å sikre et best mulig tjenestetilbud til menneskene som trenger det, uten hinder av rigide regler.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at de aktuelle lovbestemmelsene bør endres, slik at privatpersoner som bygger omsorgsbolig for egne barn som ikke har egen boevne, enten alene eller i fellesskap med flere, blir omfattet av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon dersom boligene det søkes om er godkjent av vertskommunen som en del av kommunens boligsosiale handlingsplan. Alternativet vil jo nettopp være at man belaster øvrig tjenestetilbud i regi av kommune eller andre, og at nødvendige boliger og tjenester dermed enten ikke blir etablert eller opplever unødige forsinkelser.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at privatpersoner som bygger omsorgsbolig, enten alene eller i fellesskap med flere, for egne utviklingshemmede barn som ikke har egen boevne, blir omfattet av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helse- og omsorgstilbud dersom boligene det søkes om er godkjent av vertskommunen som en del av kommunens boligsosiale handlingsplan.»

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet mener at de aktuelle lovbestemmelsene bør endres, slik at privatpersoner som bygger omsorgsbolig for egne barn som ikke har egen boevne, enten alene eller i fellesskap med flere, blir omfattet av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helse- og omsorgstilbud. Alternativet vil jo nettopp være at man belaster øvrig tjenestetilbud i regi av kommune eller andre.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at privatpersoner som

bygger omsorgsbolig, enten alene eller i fellesskap med flere, for egne utviklingshemmede barn som ikke har egen boevne, blir omfattet av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helse- og omsorgstilbud.»

### **Forslag fra mindretall**

#### **Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:**

##### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at privatpersoner som bygger omsorgsbolig, enten alene eller i fellesskap med flere, for egne utviklingshemmede barn som ikke har egen boevne, blir omfattet av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helse- og omsorgstilbud dersom boligene det søkes om er godkjent av vertskommunen som en del av kommunens boligsosiale handlingsplan.

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

##### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at privatpersoner som bygger omsorgsbolig, enten alene eller i fellesskap med flere, for egne utviklingshemmede barn som ikke har egen boevne, blir omfattet av ordningen med merverdiavgiftskompensasjon på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helse- og omsorgstilbud.

### **Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:110 S (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ketil Solvik-Olsen om merverdiavgiftskompensasjon for privatpersoner ved bygging av omsorgsboliger for egne barn – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. juni 2013

**Torgeir Micaelsen**  
leder

**Dag Ole Teigen**  
ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 16. mai 2013****Dokument 8:110 S (2012-2013) Representantforslag om merverdiavgiftskompensasjon for privatpersoner ved bygging av omsorgsboliger for egne barn**

Jeg viser til Dokument nr. 8:110 S (2012-2013) fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ketil Solvik-Olsen. I dokumentet bes regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag slik at privatpersoner som bygger omsorgsbolig, enten alene eller i fellesskap med flere, for egne utviklingshemmede barn som ikke har egen boevne, blir omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsordningen på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helse- eller omsorgstilbud.

Saken gjelder privates rett til kompensasjon ved oppføring av boliger til omsorgstrengende når den private kun står for oppføringen av boligene, og det er kommunen som yter omsorgstjenester til beboerne. Jeg har i flere svar til Stortinget redegjort for hvilke private subjekter som har rett til kompensasjon på dette området. Jeg har i denne forbindelse også redegjort for hva som er årsaken til at retten til kompensasjon bør være begrenset til private subjekter som er en "virksomhet" i kompensasjonslovens forstand, se mitt svar 31. mars 2011 på Dokument 8:113 S (2010-2011) og mitt svar 21. mars 2013 på spørsmål nr. 989 fra stortingsrepresentanten Robert Eriksson.

Når spørsmålet nå kommer opp på ny, vil jeg framheve at den generelle kompensasjonsordningen for kommunesektoren ikke er noen støtteordning. Formålet med den generelle kompensasjonsordningen er kun å nøytralisere de konkurransevridninger merverdiavgiften kan gi opphav til når kommunene står overfor ved valget mellom å produsere avgiftspliktige tjenester selv (uten avgift), eller å kjøpe tjenestene fra private virksomheter (med avgift). Ordningen er finansiert av kommunene selv ved trekk i de statlige overføringene tilsvarende omfanget av ordningen da den ble innført. Ordningen er dermed provenynøytral for staten.

Som forslagsstillerne kjenner til har privates rett til kompensasjon ved oppføring av omsorgsboliger vært behandlet i saker for Høyesterett. I Høyesteretts dom 19. februar 2010 (Rt-2010-236) om Stiftelsen Utleieboliger i Alta, var spørsmålet om det forelå rett til kompensasjon for en stiftelse som kun sto for rehabilitering og utleie av omsorgsboliger, mens kommunen både stod for ytelsen av omsorgstjenestene til beboerne og selve tildelingen av boligene. Høyesterett kom til at det forelå rett til kompensasjon for stif-

telsen på bakgrunn av at kommunen og stiftelsen ble ansett å yte den lovpålagte tjenesten i et samvirke. Avgiftsmyndighetene har lagt til grunn den rettsoppfatning Høyesterett gir uttrykk for i denne dommen.

Avgiftsmyndighetene har imidlertid lagt til grunn at privatpersoner som bygger sin egen bolig, enten alene eller i fellesskap med flere (tingsrettslige sameier og borettslag), ikke har krav på kompensasjon. Som forslagsstillerne viser til fikk staten, i Høyesteretts dom 2. februar 2013, medhold i at et sameie ikke har rett til kompensasjon; det er kun "virksomheter" som kan gis merverdiavgiftskompensasjon, ikke privatpersoner.

Forslagsstillerne mener de aktuelle lovbestemmelsene bør endres slik at privatpersoner som bygger omsorgsboliger for egne utviklingshemmede barn uten boevne, blir omfattet av ordningen på lik linje med andre private tiltak som samarbeider med kommunene om å drive et helhetlig helse- og omsorgstilbud.

Som jeg allerede har fremholdt vil en slik utvidelse bryte med kompensasjonsordningens grunnleggende formål. Ordningen skal kun motvirke at private produsenter, i et marked med kommunen som kunde eller konkurrent, ikke må ta høyere vederlag som følge av manglende fradrag for merverdiavgift. Sammenligningen med andre private tiltak som samarbeider med kommunen om å drive et helhetlig helse- og omsorgstilbud, bør ikke føre til et annet resultat.

Det er riktig at Høyesterettsdommen om Stiftelsen Utleieboliger i Alta åpner for kompensasjon til private aktører som kun står for utleie av omsorgsboliger når kommunen og den private aktøren yter den lovpålagte tjenesten i et samvirke. Imidlertid er det er grunnleggende prinsipp at merverdiavgiften skal skattlegge det endelige innenlandske forbruk av varer og tjenester. Privatpersoner som ikke driver "virksomhet" i kompensasjonslovens forstand anses som sluttbruker etter systemet, og skal derfor ikke kunne nøytralisere inngående merverdiavgift på sine anskaffelser. Dette gjelder på nøyaktig samme måte som at en privatperson, som ikke oppfyller vilkårene for registrering i Merverdiavgiftsregisteret, ikke har rett til fradrag for inngående merverdiavgift på sine anskaffelser. Selv om en næringsdrivende er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, foreligger det uansett ikke fradragsrett for inngående avgift på anskaffelser til oppføring mv. av fast eiendom som skal dekke boligbehov, jf. merverdiavgiftsloven § 8-3 første ledd bokstav g).

Staten har gjennom Husbanken utviklet en omfattende låne- og tilskuddsordning, blant annet for å sette funksjonshemmede i økonomisk stand til å bo i egen bolig. Blant annet gis tilskudd basert på brutto anleggskostnader, noe som innebærer at merverdiavgiften medregnes ved utmålingen av tilskudd. En eventuell utvidelse av den generelle kompensasjons-

ordningen, slik forslagstillerne går inn for og gitt forutsetningen om at ordningen skal være proveny-nøytral, tilsier at dagens låne- og tilskuddsordninger vil måtte vurderes.

På bakgrunnen av gjennomgangen ovenfor vil jeg fraråde forslaget.





