



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.
Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 20/00250-1
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Sigmund Engdal,
Deres referanse:
Dato: 27.01.2020

Merverdiavgift ved bygging og drift av kommunale svømmeanlegg

Det vises til det bilaterale konsultasjonsmøtet mellom Finansdepartementet og KS den 4. november 2019.

Gjennom dette oppfølgingsbrevet ønsker KS å belyse nærmere hvilke utfordringer dagens praktisering av merverdiavgifts- og merverdiavgiftskompensasjonsregelverket innebærer for kommunene.

Problemstillingene er spesielt knyttet til investering og drift av svømmeanlegg, men vil også kunne ha betydning for andre typer idrettsanlegg.

KS ber om at Finansdepartementet, med utgangspunkt i denne henvendelsen, gjennomgår praktiseringen av merverdiavgiftsregelverket for kommunale svømme- og idrettsanlegg. Gjennomgangen bør ha forenkling som siktemål, samtidig må praktiseringen av regelverket legge til rette for best mulig samfunnsmessig utnyttelse av slike anlegg. KS bidrar gjerne i det videre arbeidet om ønskelig.

Innledning

Formålet med lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. er å motvirke konkurransevridninger som følge av merverdiavgiftssystemet. Lovverket bør samtidig praktiseres på en måte som legger til rette for best mulig samfunnsøkonomisk utnyttelse av kommunale investeringer. I de fleste kommuner er bygging av nye svømmeanlegg drevet at kommunenes lovpålagte ansvar for å gi svømmeundervisning og skape aktivitet som kan styrke folkehelsen. Praktiseringen av kompensasjonsregelverket bør i sterkere grad enn i dag vektlegge et slikt utgangspunkt.

En rekke kommuner som oppfører eller er i planleggingsfasen med hensyn til oppføring av svømmeanlegg opplever regelverket og skatteetatens praktisering som krevende og til dels dårlig begrunnet. De økonomiske konsekvensene for den enkelte kommune er betydelige. KS ser også at tilsvarende problemstillinger kan være aktuelle for andre idrettsanlegg med kombinert bruk.

Usikkerheten i kommunene om regelverket utløser behov for forhåndsavklaringer med skattemyndighetene, og planlegging av investeringer i svømmeanlegg tar som følge av dette uforholdsmessig mye tid. Kommunenes valg av organisasjonsmodell kan også få betydning for kompensasjonsbeløpets størrelse, noe som kompliserer planleggingen ytterligere. Resultatet kan også bli at det velges organisasjonsformer som er økonomisk motivert ut fra en tilpasning til regelverket, uten at disse nødvendigvis er optimale sett i et kommunalt prioriteringsperspektiv. Dette er ofte dårlig samfunnsøkonomi der folkehelseperspektivet i liten grad blir hensyntatt.

Kommunale svømmebassenger

De fleste svømmebassenger bygges primært for å ivareta kommunens ansvar for svømmeundervisning etter opplæringsloven. Brukes svømmebassenger utelukkende til dette formålet vil kommunen ha rett til full kompensasjon for betalt merverdiavgift. Men dette betyr naturligvis også at svømmebassenger vil være stengt store deler av døgnet, noe som innebærer at investeringene ikke utnyttes samfunnsøkonomisk optimalt.

Folkehelseperspektivet er sentralt i denne sammenhengen og gjør at de samfunnsøkonomiske effektene av svømme- og idrettsanlegg ofte er langt større enn det som kommer til uttrykk igjennom innbyggernes betalingsvilje..

Kommunaløkonomisk er det også uheldig at anleggene holdes stengt, dersom denne tiden kunne generert inntekter og dermed begrenset kommunens kostnader til nødvendige investeringer til lovpålagte oppgaver.

Skatteetatens praktisering av regelverket

Skatteetatens praktisering av regelverket kan altså medføre at det ut fra økonomiske hensyn kan være mer gunstig å holde en svømmebassenger lukket enn å åpne den for publikum når den ikke brukes av kommunen selv. En tilleggsutfordring er at valg av organisasjonsform kan gi ulik merverdiavgiftskompensasjon og dermed ha stor økonomisk betydning for kommunene.

Dette kan illustreres ved følgende eksempel der en svømmebassenger i tillegg til å benyttes til skolesvømming på dagtid også er åpent for publikumsbading på kveldstid:

Skatteetatens utgangspunkt at den tiden et svømmebassenger er åpent for publikumsbading (uavhengig av om det betales inngangspenger eller ikke) ikke gir rett til kompensasjon for kommunene. Dette begrunnes med at publikumsbading må anses å være økonomisk aktivitet som potensielt kan komme i konkurranse med andre private fritidstilbud. Drives publikumsbadingen i kommunal regi tilordner Skatteetaten den tid svømmebassengeren er lukket (blant annet nattetid) både til ikke-kompensasjonsberettiget virksomhet og til kompensasjonsberettiget virksomhet. Det tas dermed ikke hensyn til at svømmebassengeren primært er etablert for at kommunen skal ivareta sine lovpålagte plikter.

Tilordningen i et tenkt tilfelle med et svømmebassenger som benyttes til svømmeundervisning 25 timer i uken, og er åpent for publikumsbading 15 timer i uken, vil bli at det innrømmes kompensasjon for 62,5 % av den inngående merverdiavgiften mens det **ikke** vil innrømmes kompensasjon for 37,5 % av den inngående merverdiavgiften. Dersom det samme svømmebassenger hadde blitt brukt til svømmeundervisning 25 timer i uken, og holdt lukket resten av uken, ville det blitt innrømmet kompensasjon for 100 % av den inngående merverdiavgiften.

Dersom Skatteetaten hadde nektet kompensasjon for inngående merverdiavgift kun for den tiden anlegget faktisk var åpent for publikumsbading, ville regnestykket blitt et helt annet. I et slikt tilfelle ville kommunen fått kompensasjon for 89 % av den inngående merverdiavgiften (153/168), mens det ikke ville blitt innrømmet kompensasjon for 11 % av den inngående merverdiavgiften (15/168). Dette er for øvrig en tilnærming KS mener ivaretar formålet med merverdiavgiftskompensasjonen på en god måte.

Det er også grunn til å merke seg at kommunen kunne oppnådd 89 % kompensasjon innenfor dagens regelverkspraktisering ved å organisere driften av svømmebassengeren på en annen måte. Opprettes det et

(kommunalt eid) aksjeselskap for drift av publikumsbading og anlegget leies ut fra kommunen til selskapet i åpningstiden er det kun utleieperioden som ikke gir rett til kompensasjon. Med andre ord all tid hvor anlegget er lukket henføres til kompensasjonsberettiget del.

En annen sideeffekt av dagens praktisering av regelverket er at kommuner kan finne det økonomisk interessant å bygge større anlegg enn det reelt er behov for. Det er nemlig slik at om svømmeanlegget utformes slik at det faller inn under skatteetatens definisjon av badeland, vil publikumsbading etc. falle inn under merverdiavgiftsloven, og kommunen vil få fradrag for inngående merverdiavgift etter dette regelverket.

Behov for presiseringer i forståelsen av regelverket

KS ønsker at Finansdepartementet (eventuelt i samråd med Kulturdepartementet) ser på praktiseringen av merverdiavgiftsregelverket for kommunale svømmehaller.

I dom avsagt av Oslo tingrett 29. januar 2016 (Luster kommune – Staten v/Finansdepartementet) ble det nektet kompensasjon kun for de timene anlegget var åpent for publikumsbading, mens det ble gitt kompensasjon også for de timene anlegget var stengt. KS mener en slik tilnærming ivaretar formålet med kompensasjonsregelverket enn dagens praktisering, og vil heller ikke utløse behov for lovendring.

Det er videre ønskelig at det klargjøres at i de tilfeller svømmehallen brukes av andre mot en symbolsk leie, skal også denne virksomheten kvalifisere for kompensasjon for inngående merverdiavgift. I slike tilfeller stilles anlegget som regel til disposisjon for å fremme barne- og ungdomsidrett eller breddeidrett, og dette er virksomhet som etter KS' oppfatning bør gi rett til kompensasjon for inngående merverdiavgift.

Praktiseringen av regelverket må også utformes slik at det tydeliggjøres at dette gjelder for idrettsanlegg generelt og ikke bare svømmeanlegg.

Med vennlig hilsen

Helge Eide
områdedirektør interessepolitikk

Rune Bye
avdelingsdirektør kommuneøkonomi

Mottakere: Finansdepartementet - FIN

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD
Kulturdepartementet - KUD