

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Inngis elektronisk

Oslo, 1. september 2016

Hørings svar - utlikning av Finanstilsynets utgifter

1. Innledning

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev og Finanstilsynets høringsnotat datert 28. juni 2016 hvor det inviteres til høringsinnspill om foreslåtte endringer i forskrift nr. 1776 om utlikning av avgifter ved tilsyn fastsatt av Finansdepartementet 18. desember 2015 («Forskriften»). Det inngis med dette en høringsuttalelse på vegne av Norsk Kapitalforvalterforening («NKFF»).

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet med bistand fra Advokatfirmaet BA-HR DA, som er sekretariat til NKFF.

1.1 Om Norsk Kapitalforvalterforening

NKFF er en interesseorganisasjon for norske og utenlandske kapitalforvaltere, med primærfokus på forvaltere av alternative investeringsklasser og -strategier. NKFF har 27 aktive medlemsforetak. Flere av NKFFs medlemsforetak er AIF-forvaltere, og tilsynsavgiften slik den er foreslått i Forskriften vil påvirke disse medlemmene direkte.

1.2 Alternative investeringsfond

AIF-forvaltere underlagt norsk lovgivning har enten: (a) organisert virksomheten slik at den fullt ut driftes og operer i Norge, eller (b) med forvaltningsmiljøet i Norge mens selve selskapsstrukturen har vært opprettet i andre land med mer fleksible selskapsstrukturer og stabile regulatoriske forhold, herunder avgiftsnivåer.

Alternative investeringsfond («AIF») omfatter en vid rekke strukturer av tidvis forskjellig virksomhet, omfang og fokusområder. Fellestrekkene er at en AIF-forvalter innhenter kapital fra et antall investorer og investere kapitalen i henhold til en definert investeringsstrategi med det mål å øke verdien av investorenes innskutte kapital. Den underliggende investeringen kan variere, ofte er det enten ett eller flere helt eller delvis eide selskaper eller investeringer i eiendom og/eller andre likvide eller illikvide aktivaklasser.

Investorene i et AIF kan være like forskjellige som den underliggende investeringen. På investornivå skilles det mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle investorer, hvor det eksisterer en rekke underliggende inndelinger.

Denne variasjonen i den underliggende investeringen og investorbasen betyr at det er et mangfold av AIF-forvaltere. Dette mangfoldet påvirker blant annet antallet ansatte, hvor stor del av virksomheten som eventuelt settes ut til spesialistforetak, den totale summen investert kapital, antallet investorer, antallet og størrelsene på den/de underliggende investeringene mv.

NKFF har forståelse for at dette mangfoldet av AIF-forvaltere medfører utfordringer hva gjelder regelutforming og oppfølging fra myndighetenes side.

2. Praktisk tilnærming

Etablering og forvaltning av AIF'er er kostbart. Det kan ta år å opparbeide en forretningsidé, innhente kapital, gjennomføre og følge opp investeringer som tilslutt kan - men ikke alltid - genere avkastning. Det vil derfor være vanskelig for disse foretakene å bære ekstra, uforutsette kostnader, slik som den foreslåtte høye tilsynsavgiften.

AIF-forvaltere er ofte virksomheter med få ansatte, typisk tre, fire eller opp til ti ansatte. Mange AIF-forvaltere går også med begrenset overskudd eller underskudd. For flere av disse foretakene vil en høy tilsynsavgift innebære økt underskudd. Myndighetene bør også ta hensyn til at det er betydelige kostnader ved å etablere slike foretak.

Kapitalforvaltningsbransjen møter i økende grad konkurranse fra internasjonale aktører. Den norske delen av bransjen er allerede påvirket av usikkerhet knyttet til mulig, fremtidig merverdiavgift, se Vedlegg 1. Ytterligere usikkerhet og belastning i form av en høy tilsynsavgift bedrer ikke konkurransevilkårene for bransjen.

Krav til forutsigbarhet fra investorer på kommitteringstidspunktet vanskeliggjør også muligheten for å flytte en uforutsett kostnad, slik som en høy tilsynsavgift, over på investorene. Dette vil medføre at kostnaden må bæres av AIF-forvalteren på bekostning av annet, men også slik at for flere av foretakene medfører den høye tilsynsavgiften at de går med underskudd.

En høy tilsynsavgift vil medføre konsekvenser for AIF-forvalterens virksomhet slik som eksempelvis redusert analytisk kapasitet og ved at andre kostnader kuttes.

2.1 Bruken av midlene mottatt som følge av den foreslåtte tilsynsavgiften

I høringen påpekes det at Finanstilsynets arbeid knyttet til AIF'ene er begrenset. NKFF deler denne oppfattelsen, og ønsker å påpeke at Finanstilsynet heller ikke har foretatt tilsyn hos AIF-forvaltere etter ikrafttredelsen av AIF-loven.

Det er derfor ikke tilsynsaktivitet som påvirker arbeidsmengden og kostandene til Finanstilsynet. Dette utgjør bakgrunnen for hvorfor NKFF mener at det ikke kan kreves en høy tilsynsavgift. Til støtte for dette vises det til Finanstilsynets uttalelse i høringsnotatet:

«En betydelig del av tilsynets utgifter på dette området gjaldt arbeid knyttet til utvikling av rapporteringsløsninger mv. Det antas at det også for 2016 vil medgå ressurser til IT-tilpasninger, og at utliknet beløp på tilsynsgruppen derfor kan antas å bli på samme nivå som for 2015.»

NKFF mener at kostnader knyttet til IT-systemer bør helt eller delvis bæres av Finanstilsynet og dekkes over statsbudsjettet. Slike kostnader bør ikke kreves dekket av AIF-forvalterne.

2.2 Registrerte AIF-forvaltere

AIF-forvaltere er registreringspliktige i de tilfeller forvaltningskapitalen ikke overstiger visse terskelverdiene som følger av AIF-loven. Dette tilsier at virksomheten ofte kan bære preg av eksempelvis gründervirksomhet, småskala forvaltningsmiljø mv. med en lav samlet forvaltningskapital. Ofte kan dette være virksomhet som direkte eller indirekte er støttet av den norske stat, slik som eksempelvis venture-delen av kapitalforvaltningsbransjen som dels mottar midler via statlige såkornordninger.

Registrerte AIF-forvaltere plikter å følge krav til registrering og rapportering, men er ikke underlagt tilsyn selv om de for 2015 er ilagt en høy tilsynsavgift. En høy tilsynsavgift kan fremstå som vanskelig å forstå, og representerer en avgift ikke alle registrerte AIF-forvaltere var kjent med ved oppstart av virksomheten eller ved registrering hos Finanstilsynet.

NKFF påpeker at registreringspliktige AIF-forvaltere ofte er aktører som utgjør nystartede forvaltningsmiljø med begrensede ressurser og ansatte (ofte kun tre eller fire ansatte). Tilbakemeldingen til NKFF fra slike registrerte AIF-forvaltere er at beregnet tilsynsavgift for 2015 er for høy. Beregnet tilsynsavgift for 2015 utgjør i flere tilfeller en større sum enn den summen den registrerte AIF-forvalteren har betalt de rådgiverne som bistod ved etableringen og registreringen. Det er altså en betydelig sum for AIF-forvaltere som ikke er underlagt tilsyn fordi Finanstilsynet ifølge høringsnotatet har:

«[...] arbeid knyttet til utvikling av rapporteringsløsninger og annen systemutvikling, som for det vesentligste også var arbeid som ble utliknet på AIF-forvaltere med tillatelse.»

Forutberegnelighet er viktig for de fleste selskaper, særskilt lav-skala virksomhet som ikke kan - uten at det er sikkert - forvente fortjeneste før flere år etter etablering. Manglende stabilitet i avgiftsregimet kan særlig for mindre aktører vanskeliggjøre videre virksomhet.

NKFF ber om at størrelsen på den foreslåtte tilsynsavgiften for registrerte AIF-forvaltere nedjusteres, og at den i alle tilfeller begrenses til faktiske kostnader knyttet til å motta registreringer og rapporteringer.

2.3 AIF-forvaltere med konsesjon

AIF-forvaltere med konsesjon utgjør en sammensatt gruppe. Dette gjelder spesielt størrelsen av kapital under forvaltning og usikkerhetene knyttet til om foretakenes fremtidige resultat.

Fordeling av tilsynsavgift basert på AIF-forvalterens størrelse medfører ifølge NKFF at Finanstilsynet bør fastsette et fornuftig tak på avgiften som kan kreves innbetalt. Det er NKFFs oppfatning at et slikt maksimumsbeløp i alle tilfeller ikke bør overstige NOK 250 000. Vi ber om Finanstilsynets forståelse for at en tilsynsavgift over dette beløpet vil representere en økonomisk byrde som vanskelig kan bæres selv av de største og mest suksessrike AIF-forvalterne.

NKFF påpeker at det hittil ikke har vært gjennomført tilsyn av AIF-forvaltere med konsesjon. Disse forvalterne, og bransjen generelt, har heller ikke mottatt veiledning fra Finanstilsynet på områder av særlig betydning. Det har vært påpekt at det er et behov for veiledning og presiseringer om viktige spørsmål for denne delen av kapitalforvaltningsbransjen, knyttet til eksempelvis hvilke strukturer som klassifiseres som en AIF-forvalter, når det skal søkes om konsesjon mv.

Det påpekes videre at Finanstilsynet velger å kreve inn en høy tilsynsavgift grunnet «IT-tilpasninger» og ikke aktiv tilsynsaktivitet. NKFF viser til høringsnotatet:

«Tilsynsavgiften for AIF-forvalter med konsesjon ble fastsatt til henholdsvis kr 161 179 og kr 323 179, basert på en fordeling med et likt beløp per enhet. [...] En betydelig del av tilsynets utgifter på dette området gjaldt arbeid knyttet til utvikling av rapporteringsløsninger mv. Det antas at det også for 2016 vil medgå ressurser til IT-tilpasninger, og at utliknet beløp på tilsynsgruppen derfor kan antas å bli på samme nivå som for 2015.»

De fleste AIF-forvalterne som har mottatt denne regningen er mindre foretak med et fåtall ansatte. Det vises til et eksempel hvor et foretak med kun fire ansatte som i sitt første hele driftsår måtte dekke en høy kostnad i form av tilsynsavgiften. Det er også vanskelig å forstå hva dette er betaling for. Det påpekes at i forbindelse med konsesjonsprosessen gjør foretaket selv det vesentlige av jobben, mens Finanstilsynet kontrollerer at vilkårene for søknad er oppfylt. For NKFFs medlemmer er det vanskelig å forstå hva foretakene da betaler for.

NKFF påpeker likevel at tilsynsaktivitet er positivt, siden det er i kapitalforvaltningsbransjens interesse å korrigere feil implementering av lover og regler, oppdage useriøse aktører mv. NKFF viser til at operative systemer, som eksempelvis IT-tilpasninger, ikke utgjør tilsynsaktivitet, men heller er administrative kostnader som bør dekkes over statsbudsjettet og ikke i form av en høy årlig tilsynsavgift.

2.4 Utgangspunktet for beregningen

Dersom Finanstilsynet legger «inntekter» fra den konsesjonspliktige virksomheten til grunn ved beregningen kan det fremstå som en rimelig løsning for små aktører, men problematisk for de større aktørene. De største aktørene vil ofte være aktører som i lang tid har operert innenfor et godt faglig skjønn, og hvor det vil være minimalt behov for tilsyn. Det er dermed den velutviklede delen av bransjen som må bære den største delen av tilsynsavgiften. NKFF kan vanskelig se at dette er Finanstilsynets hensikt.

Videre bør en tilsynsavgift beregnes på bakgrunn av tilsyn og ikke, som nevnt ovenfor, kostnader knyttet til IT-systemer, o.l. NKFF har forståelse for at Finanstilsynet har økte utgifter knyttet til gjennomføring av Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2011/61/EF Alternative Investment Fund Managers Directive («AIFMD»), akkurat tilsvarende som at AIF-forvaltere har økte utgifter knyttet til å innordne virksomhet under samme direktiv.

I den sammenheng vises det til at da AIF-loven ble etablert deltok bransjen aktivt i form av kunnskap om bransjen, eksempelvis ved deltagelse i utvalget som utarbeidet utkastet til AIF-loven. Dette var arbeidskrevende, men likevel et vederlagsfritt bidrag fra bransjen.

3. Avgiften for 2015

NKFF har mottatt flere innspill og klager fra medlemsforetakene knyttet til tilsynsavgiften for 2015. Den generelle oppfattelsen er at avgiften er for høy. I noen tilfeller slik at den vanskeliggjør videre drift.

NKFF er derfor av den oppfattelse at Finanstilsynet i samråd med Finansdepartementet bør vurdere å justere tilsynsavgiften for 2015. Begrunnelsen for denne anmodningen er at IT-kostnader o.l. ikke

er kostander AIF-forvaltere har lagt til grunn at de skal dekke siden de ikke stammer fra tilsyn, og derfor heller bør dekkes over statsbudsjettet.

4. Oppsummering og avsluttende bemerkninger

NKFF mener at deler av de endringene som foreslås av Finanstilsynet ikke burde iverksettes slik de fremgår av høringsnotatet.

Hovedbudskapet til NKFF er at innkreving av en tilsynsavgift som skal benyttes til å finansiere IT- og rapporteringssystemer bør dekkes over statsbudsjettet og ikke av verken: (i) registrerte AIF-forvaltere som ikke er underlagt tilsyn, eller av (ii) konsesjonspliktige AIF-forvaltere som grunnet bruken av de innkrevde midlene ikke blir gjenstand for tilsyn.

Det fremgår av høringsnotatet at tilsynsavgiften ikke går med til å finansiere tilsyn av AIF-forvaltere, og dermed bør ikke AIF-forvaltere gjøres kostnadmessig ansvarlig for utgiftene Finanstilsynet pådras grunnet implementeringen av AIFMD.

Videre mener NKFF at beregnet tilsynsavgiften for 2015 er for høy. Det bør vurderes om den skal nedjusteres siden den ikke går til å dekke utgifter til tilsyn.

For det tilfellet at Finansdepartementet velger å implementere tilsynsavgiften slik den er skissert i høringsnotatet bør avgiften være begrenset:

- (i) Her påpekes det at registrerte AIF-forvaltere kun er registrerings- og rapporteringspliktige, slik at disse aktørene ikke er gjenstand for tilsyn. Finanstilsynet blir dermed pålagt begrenset aktivitet grunnet registrering og rapportering fra disse AIF-forvalterne. Dette burde reflekteres i størrelsen på tilsynsavgiften; og
- (ii) Tilsynsavgiften bør ikke utgjøre en fast proSENTSATS av «foretakenes inntekter» (som i seg selv er et uklart begrep), og i alle tilfeller bør det implementeres et tak på tilsynsavgiften slik at AIF-forvalteren ikke kan kreves for mer enn NOK 250 000.

Det minnes om at forutberegnelighet og avgiftsmessig stabilitet som tar hensyn til de kommersielle realiteter i kapitalforvaltningsbransjen er en nødvendig forutsetning dersom norske myndigheter ønsker å legge til rette for at eksisterende og nye forvaltningsmiljøer kan drifte sin virksomhet fra Norge.

Med vennlig hilsen,

Norsk Kapitalforvalterforening

Ved: 

Navn: Therese Trulsen

Vedlegg 1

Høringsinnspill - Skatteetatens utkast til informasjonsbrev knyttet til merverdiavgiftsunntaket for forvaltning av investeringselskap

Skatt vest
v/ Guri Lindblad
Sendt per epost til guri.lindblad@skatteetaten.no

Oslo, 22. august 2016

Høringsinnspill - Skatteetatens utkast til informasjonsbrev knyttet til merverdiavgiftsunntaket for forvaltning av investeringsselskap

1. Innledning

Det vises til epost fra seniorskattejurist Guri Lindblad av 17. juni 2016 med oversendelse av Skatteetatens utkast til informasjonsbrev om merverdiavgiftsunntaket for forvaltning av investeringsselskap (**Informasjonsbrevet**). På vegne av Norsk Kapitalforvalterforening (**NKFF**) inngis det med dette høringsinnspill til Informasjonsbrevet.

NKFF er en interesseorganisasjon for norske og utenlandske kapitalforvaltere, herunder forvaltere av alternative investeringsfond og verdipapirfond. NKFFs medlemmer er først og fremst alternative kapitalforvaltere, det vil si forvaltere av alternative investeringsprodukter. Flere av foreningens medlemmer berøres direkte av Skatteetatens tolkning og forslag som angitt i Informasjonsskrivet.

Slik vi forstår det er bakgrunnen for Informasjonsbrevet at Skatteetaten opplever at bransjen synes merverdiavgiftsunntaket for forvaltning av investeringsselskap, jf. merverdiavgiftsloven § 3-6 g), (**Forvaltningsunntaket**), er vanskelig å etterleve i praksis. Av denne grunn ønsker Skatteetaten å gi nærmere informasjon om hvordan Skatteetaten mener regelverket må forstås, og hvordan Skatteetaten tenker bransjen skal forholde seg til dette i praksis.

NKFF vil først og fremst påpeke at det er opplevet positivt at Skatteetaten ønsker å være i dialog med kapitalforvaltningsbransjen knyttet til skatte- og avgiftsmessige spørsmål av relevans for aktører innenfor bransjen. For å oppnå en korrekt tolkning og praktisering av skatte- og avgiftsrettslige spørsmål er det ofte nødvendig med en innsikt i og forståelse av den bransjen man skal anvende reglene overfor. En høringsrunde knyttet til Informasjonsbrevet bidrar positivt i så måte.

Skatteetaten ønsker bransjens innspill til den praktiske tilnærmingen til regelverket og hvordan dette skal etterleves, og dette vil NKFF gi sine kommentarer til i punkt 3 nedenfor. Selv om Skatteetaten i utgangspunktet ikke ønsker innspill til sin beskrivelse av hvordan etaten mener regelverket skal forstås, vil NKFF likevel gi noen kommentarer til den rettslige fremstillingen i Informasjonsbrevet, jf. punkt 2. I punkt 4 vil vi oppsummere NKFF sitt syn og gi noen avsluttende kommentarer.

2. Skatteetatens juridiske forståelse av regelverket

2.1 Innledning

Skatteetaten legger i Informasjonsbrevet til grunn at forvaltere av private equity-fond kan anses å drive delt virksomhet. I slike tilfeller må forvalter skille mellom de ulike tjenestene som leveres

under forvaltningsoppdraget basert på om det er tjenester som er unntatt fra merverdiavgift eller om det er avgiftspliktige tjenester. Dette skillet må etter Skatteetatens syn gjøres uavhengig av om investeringselskapet (fondet) er i Norge eller utlandet, eller forvalter leverer tjenester til et mellomliggende forvalterselskap utenfor Norge.

I Informasjonsbrevet lister Skatteetaten opp eksempler på tjenester som anses unntatt fra merverdiavgift og tjenester som anses avgiftspliktige. Vi ser her at Skatteetaten stadfester det kjente og etablerte skillet mellom et helhetlig og løpende forvaltningsoppdrag (investeringsrådgivning med eller uten investeringsfullmakt) og enkeltstående investeringsrådgivning, hvor sistnevnte tjenester faller utenfor Forvaltningsunntaket. Samtidig anfører Skatteetaten at såkalt «aktivt eierskap» overfor investeringselskapets (fondets) porteføljeselskaper skal anses som en avgiftspliktig tjeneste, også når slikt aktivt eierskap utføres som ledd i et avgiftsunntatt forvaltningsoppdrag.

I vedlegg til Informasjonsbrevet har Skatteetaten redegjort nærmere for sitt rettslige syn knyttet til rekkevidden av Forvaltningsunntaket. NKFF vil i det følgende gi noen kommentarer til denne gjennomgangen av rettsstilstanden, som NKFF mener ikke er i samsvar med gjeldende rett.

2.2 Skatteetatens tolkning knyttet til «aktivt eierskap» og delt virksomhet

I Informasjonsbrevet fremkommer det at Skatteetaten mener at forvaltere av investeringsfond kan anses å drive delt virksomhet når forvalter som ledd i forvaltningsoppdraget yter såkalt «aktivt eierskap». Skatteetaten synes å finne støtte for dette synet i de sentrale rettskilder knyttet til Forvaltningsunntaket. NKFF er ikke enig i Skatteetatens tolkning, og vil i det følgende redegjøre nærmere for dette.

Forvaltningsunntaket kom inn i mva-loven i forbindelse med lovrevisjonen i 2009, men har vært ansett gjeldende rett fra og med merverdiavgiftsreformen i 2001. Forvaltning av investeringselskap var ikke med som en mva-unntatt finansiell tjeneste i det opprinnelige lovforslaget, men ble ansett som en unntatt tjeneste etter at Finanskomiteen ba Regjeringen påse at likeartede finansielle tjenester som utøves ved forvaltning av verdipapirforetak og investeringselskap avgiftsmessig ble behandlet på samme måte.

Anmodningen fra Finanskomiteen medførte at Finansdepartementet i en tolkningsuttalelse av 15. juni 2001 vurderte når forvaltning av et investeringselskap kan anses som likeartede tjenester som forvaltning av verdipapirfond. Det fremkommer av her at både investeringsrådgivning med og uten beslutningsfullmakt er omfattet av Forvaltningsunntaket, i sistnevnte tilfelle forutsatt at forvalter yter tjenester knyttet til reell kapitalforvaltning hvor vesentlige deler av oppfølgingsarbeidet foregår i forvaltningsselskapet. Slik vi leser Informasjonsbrevet er Skatteetaten enig i dette rettslige utgangspunktet knyttet til Forvaltningsunntaket. NKFF vil likevel påpeke at et investeringselskaps egen forvaltning og beslutning om plassering av kapitalen ikke er en avgiftsmessig problemstilling (man levere ikke tjenester til noen), og er derfor ikke en tjeneste som er omfattet av Forvaltningsunntaket.

Den andre sentrale rettskilden knyttet til Forvaltningsunntaket er Skattedirektoratets fellesskriv fra mai 2013. I fellesskrivet bekrefter Skattedirektoratet den rettsoppfatning som har vært lagt til grunn av både skattemyndigheter og bransjen siden Finansdepartementets tolkningsuttalelse fra 2001, det vil si at et løpende og helhetlig forvaltningsoppdrag er omfattet av Forvaltningsunntaket, også når dette omfatter administrative oppgaver og hele eller deler av oppdraget utføres av underleverandører.

Fellesskrivet omtaler også den avgiftsmessige behandlingen av «aktivt eierskap». Det fremkommer her at aktører som utelukkende utfører aktivt eierskap overfor investeringselskapet som utgangspunkt ikke omfattes av Forvaltningsunntaket. Hvor aktivt eierskap skjer i kombinasjon med en eller flere oppgaver som kvalifiserer under Forvaltningsunntaket, må det derimot foretas en konkret vurdering, hvor det legges vekt på «*i hvilken utstrekning den aktuelle aktør har en overordnet rolle knyttet til selve porteføljen og/eller investeringselskapet og hva som kan sies å være det dominerende i avtaleforholdet. Utfallet kan bli at aktiviteten anses unntatt eller MVA-pliktig i sin helhet, eller at den anses delvis unntatt.*»

NKFF kan ikke se at Skatteetatens tolkning av Forvaltningsunntaket har støtte i Skattedirektoratets fellesskriv, slik det anføres i Informasjonsbrevet. Slik vi leser Skattedirektoratets fellesskriv skal tjenester som innebærer involvering i porteføljeselskapene vurderes på samme måte som alle andre oppgaver som inngår i et forvaltningsoppdrag. Det innebærer at så lenge slike tjenester inngår som en integrert del av forvaltningsoppdraget, vil slike tjenester også være unntatt merverdiavgift. Det er med andre ord kun aktuelt med delvis merverdiavgiftsplikt i de tilfeller hvor involveringen i porteføljeselskapene går lengre enn å utføre den overordnede rollen knyttet til forvaltning av porteføljen, det vil si at det ytes tjenester som går utenfor det som kan anses som «aktivt eierskap» som del av et forvaltningsoppdrag.

NKFF sin tolkning og forståelse støttes av lov om forvaltning av alternative investeringsfond (AIF-loven), som Skatteetaten også viser til i sin vurdering av hva som skal anses som henholdsvis avgiftspliktige og avgiftsunntatte tjenester. Slik vi forstår Informasjonsbrevet mener Skatteetaten at porteføljeforvaltning og risikostyring under AIF-loven er omfattet Forvaltningsunntaket. Samtidig fremkommer det av AIF-lovens § 2-2 andre ledd at forvalter, i tillegg til porteføljeforvaltning og risikostyring, kan yte administrasjon og markedsføring av fond som den forvalter, samt «*tjenester knyttet til fondenes eiendeler*». Tjenester overfor fondets eiendeler er dermed en naturlig og integrert del av forvaltningen av fondet.

Skatteetaten legger til grunn i Informasjonsbrevet at etatens syn har støtte i praksis fra EU-domstolen, jf. Fiscale Eenheid-dommen fra desember 2015. Som det fremkommer av Informasjonsbrevet var spørsmålet i denne saken om forvaltning i form av utleie, oppfølging av løpende leiekontrakter og overvåking av vedlikeholdsarbeid var å anse som forvaltning av investeringsfondet. EU-domstolen kom her frem til at faktisk drift av fondets investeringsobjekter ikke var å anse som avgiftsunntatt forvaltning.

NKFF er ikke overrasket over resultatet i denne saken fra EU-domstolen. I den saken gikk forvalter inn og utførte den faktiske driften av fondets eiendomsinvesteringer. Forvalter gikk dermed lengre enn å utføre den overordnede rollen knyttet til forvaltning av porteføljen. Dette er tjenester som leveres til/mottas av porteføljeselskapet/investeringen, og går lengre enn den aktivitet som følger naturlig av å ivareta investorenes eierinteresser i fondet. Skatteetaten kan derfor ikke ta denne saken til støtte for det syn som kommer til uttrykk i Informasjonsbrevet, og som Skatteetaten anfører har vært gjeldende rett også før fellesskrivet fra 2013.

Vi finner også grunn til å påpeke at selv om NKFF har full respekt for Skattedirektoratet og Skattedirektøren, så kan ikke en rettslig argumentasjon begrunnes med at siden Skattedirektøren har tatt stilling til et spørsmål, så taler det for at tolkningen er korrekt. Et rettslig spørsmål skal løses basert på de relevante rettskilder. Og som redegjort for ovenfor kan verken lovens ordlyd, formålet med Forvaltningsunntaket, Finansdepartementets tolkningsuttalelse, EU-rett eller administrativ praksis tas til støtte for Skatteetatens syn. Skatteetatens nye tolkning innebærer med andre ord en endret rettsoppfatning, som krever klar lovendring.

3. Praktisk tilnærming til skatteetatens tolkning av forvaltningsunntaket

3.1 Innledning

Når et selskap anses å drive delt virksomhet må det skilles mellom de ulike tjenester som leveres for å få en riktig avgiftsmessig behandling. I Informasjonsbrevet angir Skatteetaten at selskapene selv må vurdere sin avgiftsmessige situasjon og godtgjøre behandlingen av tjenestene enten disse anses avgiftspliktige eller avgiftsunntatte. Dette må gjøres gjennom regnskapsmateriale eller på annen måte som avgiftsmyndighetene godkjenner. Ettersom kapitalforvaltere som den klare hovedregel får betalt for sine tjenester samlet, i form av et fast, årlig forvaltningshonorar, anfører Skatteetaten at den enkelte forvalter i forbindelse med avgiftsoppgjøret må dele opp tjenestene og fordele forvaltningshonoraret mellom det som anses avgiftspliktig og det som er unntatt fra avgift. En slik fordeling skal også foretas på eventuelt sukseshonorar som er betaling for tjenestene som leveres.

Som nevnt i punkt 2 mener Skatteetaten at såkalt «aktivt eierskap» overfor porteføljeselskapene skal anses som en avgiftspliktig tjeneste og at dette derfor skal skilles ut fra det avgiftsunntatte forvaltningsoppdraget. Det reiser særlig to spørsmål; hva ligger i begrepet «aktivt eierskap» og hvordan skal den enkelte forvalter dokumentere fordelingen av forvaltningsoppdraget.

3.2 «Aktivt eierskap» er ikke et rettslig begrep

I Informasjonsbrevet har Skatteetaten lagt til grunn at «aktivt eierskap» gjennom involvering i porteføljeselskapenes selskapsledelse er en avgiftspliktig tjeneste. Med «aktivt eierskap» mener Skatteetaten arbeid på «innsiden» av enkeltsselskaper, typisk ved styrerepresentasjon, oppfølging av ledelsen, omstillinger og restruktureringer. Dette gjelder etter Skatteetatens syn særlig dersom involveringen ikke kun er en overordnet rolle knyttet til selve porteføljen eller investeringselskapet (fondet).

Etter NKFF sitt syn er det uheldig at den avgiftsmessige behandlingen knyttes opp mot et begrep som «aktivt eierskap». Dette er ikke et rettslig begrep og ulike aktører vil kunne ha ulik forståelse av hva som ligger i «aktivt eierskap».

En ofte brukt betegnelse i Norge på private equity-fond er aktive eierfond. I dette ligger det at private equity-fond, i motsetning til for eksempel verdipapirfond og hedgefond, aktivt forvalter sin portefølje med tanke på å sikre en fremtidig verdistigning og god avkastning for sine investorer. Det er derfor ikke uvanlig å omtale hele forvaltningsoppdraget som aktivt eierskap. Det betyr imidlertid ikke at store deler av forvaltningsoppdraget er avgiftspliktige tjenester overfor fondets porteføljeselskaper.

Slik NKFF ser det bør derfor spørsmålet om deler av forvaltningshonoraret skal skilles ut og ilegges merverdiavgift ikke avgjøres ut fra en tolkning av hva som ligger i begrepet «aktivt eierskap», men baseres på en vurdering av *hvem forvalter yter tjenesten til/hvem som er mottaker av tjenesten*.

Hvis det under forvaltningsoppdraget ytes tjenester direkte til porteføljeselskapene (som dekkes av forvaltningshonoraret) og ikke kun tjenester til fondet/investorene, kan det være grunnlag for å skille ut dette. Dette henger godt sammen med NKFF sitt rettslige syn i saken; det vil si at det kun er i de tilfeller hvor det ytes tjenester til porteføljeselskapene som går lengre enn å utøve den overordnede rollen knyttet til forvaltning av porteføljen på vegne av fondet/investorene at det er aktuelt med avgiftsplikt. NKFF sin forståelse er at mange private equity-forvaltere allerede fakturerer porteføljeselskapene direkte for slike tjenester, som tjenester på siden av forvaltningsoppdraget.

3.3 Timeføring er problematisk

For å kunne dokumentere hvordan forvaltningsoppdraget fordeler seg på avgiftsunntatte og avgiftspliktige tjenester foreslår Skatteetaten i Informasjonsbrevet at den enkelte forvalter må lage en oversikt over hvor stor andel av arbeidstiden som medgår til de ulike tjenestene og fordele forvaltningshonoraret basert på dette. Etter Skatteetatens syn er det naturlig å ta utgangspunkt i hvor mange dagsverk selskapet har brukt på de enkelte tjenestene, hvor aktuell tidsbruk kan dokumenteres med føring av timeregistrering.

Slik NKFF ser det er timeføring av flere grunner ikke en fullgod løsning på spørsmålet om dokumentasjon av tjenestene som leveres under forvaltningsoppdraget. Selv om timeføring i teorien kan høres enkelt og fornuftig ut, vil det i praksis være vanskelig for forvalter å føre tid på de ulike tjenestene.

Et forvaltningsoppdrag består som kjent av mange ulike typer tjenester, og det er ikke lett (om enn mulig) å skille disse fra hverandre, verken i tid eller omfang. De ansatte vil i løpet av en dag jobbe med mange forskjellig oppgaver knyttet til fondet og porteføljen som glir over i hverandre. Det er derfor en betydelig risiko for at en timeføring vil et galt resultat, fordi det vil være vanskelig for den enkelte ansatte å fordele arbeidstiden. Det er også slik at tiden som brukes på en tjeneste ikke nødvendigvis tilsvarer verdien av de tjenester som leveres. Forvaltere vil heller ikke ha noe insitamant for å føre timer, ettersom forvaltningshonoraret ikke bygger på tid brukt av forvalter, i motsetning til for eksempel advokat- og konsulentvirksomhet. Forslaget fra Skatteetaten vil derfor kunne medføre at verdien av de tjenester som anses som avgiftspliktige settes høyere enn virkelig verdi.

NKFF mener på denne bakgrunn at en bedre løsning hadde vært at den enkelte forvalter angir den verdi som antas å ligge på de tjenester som leveres direkte til porteføljeselskapene og dermed skal illegges merverdiavgift. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å angi en prosentandel av forvaltningshonoraret. Hvis dokumentasjonen etter Skatteetatens oppfatning må skje gjennom timeføring, bør det etter NKFF sitt syn likevel være tilstrekkelig at forvalter kun angir den tid og den tilhørende verdi som faktisk brukes direkte overfor (på innsiden av) porteføljeselskapene (og ikke behøver å liste opp og skille mellom de øvrige tjenester som inngår i forvaltningsoppdraget).

4. Oppsummering og avsluttende bemerkninger

Som det følger av gjennomgangen ovenfor, er NKFF av den oppfatning at Informasjonsbrevet bryter med gjeldende rett i sin tolkning av Forvaltningsunntaket. Videre vil Skatteetatens forslag til praktisk tilnærming til Forvaltningsunntaket medføre en betydelig risiko for uriktig fordeling mellom avgiftspliktige tjenester og tjenester som er unntatt fra merverdiavgift.

NKFF sitt syn kan oppsummeres som følger:

- Skatteetatens tolkning av Forvaltningsunntaket er ikke i samsvar med gjeldende rett. Forvaltningsunntaket har siden innføringen i 2001 vært forstått og praktisert vidt, hvor en samlet forvaltningstjeneste overfor investeringselskap har vært unntatt fra merverdiavgift. Formålet med unntaket var å sikre lik avgiftsmessig behandling av likeartede finansielle tjenester, hvilket underbygger at det ikke har vært meningen at deler av forvaltningsoppdraget skal skilles ut. Hensynet til forutberegnelighet står også sterkt, og Skatteetaten kan derfor ikke implementere en ny rettsoppfatning uten lovendring.
- Aktivt eierskap er ikke et rettslig begrep, og det fremstår underlig at Skatteetaten skal angi hva som er riktig forståelse av dette begrepet. Etter vårt skjønn ser det som at

Skatteetaten har misforstått hva som skjer i et aktivt eierfond (gjennom forvalteren) vis a vis porteføljeselskapene. Under forvaltningsavtalen følger forvalteren opp fondets porteføljeinvesteringer. Dette er et arbeid på vegne av fondet og investorene, og har siden innføringen av Forvaltningsunntaket vært ansett som en del av den avgiftsunntatte forvaltningstjenesten. I tillegg kan forvalter yte eventuelle enkeltstående tjenester direkte til porteføljeselskapene. Dette er separate, avgiftspliktige tjenester som ikke er en del av Forvaltningsunntaket, i samsvar med EU-domstolens vurdering i den tidligere nevnte Fiscale Eenheid-dommen. Spørsmålet om avgiftsplikt bør derfor ikke baseres på begrepet «aktivt eierskap» men på en vurdering av hvem tjenestene leveres til/hvem som er mottaker av tjenestene.

- De tjenester som inngår i et forvaltningsoppdrag er vanskelig og til dels umulig å skille fra hverandre. Skatteetatens forslag om timeføring gir derfor risiko for feil, og tid anvendt vil heller ikke nødvendigvis gjenspeile verdien av de enkelte tjenester. Forvalter vil ikke ha noe incitament til å føre timer, og forslaget vil i praksis innebære et inngripende tiltak som oppfattes som næringsfiendtlig.
- Regjeringen har gitt uttrykk for en generell målsetning å satse på norsk finansnæring, herunder norsk kapitalforvaltning. Skal man styrke norsk kapitalforvaltning, må man ha et forutsigbart og effektivt regulatorisk rammeverk, herunder skatte- og avgiftsregler, som legger til rette for dette. NKFF kan derfor vanskelig se at noen er tjent med at det innføres et slikt regelverk overfor en bransje som skaper arbeidsplasser og bidrar med kapital til landet. Kapitalforvaltningsbransjen er en internasjonal og konkurranseutsatt bransje. NKFF har ikke noe ønske i å spekulere i om aktører innenfor norsk kapitalforvaltning vil flytte ut av landet på grunn av dette. Faktum er imidlertid at en rekke norske aktører etablerer sine fond i utlandet. Dette gjøres ikke for å spare skatt, men for å tilby investorene et fond med stabile rammevilkår. Sett fra NKFF sin side virker det derfor uproportjonalt å provosere en hel næring med å introdusere timeføring for å oppnå noen marginale avgiftsmessige resultater.

NKFF ser frem til å diskutere disse spørsmålene nærmere i et møte med Skatteetaten i begynnelsen av september.

Med vennlig hilsen

Norsk Kapitalforvalterforening



Camilla Jøtun

På vegne av sekretariatet