

Høringssvar - NOU 2019:11 Enklere merverdiavgift med én sats

Viser til Finansdepartementets NOU 2019:11, *enklere merverdiavgift med én sats*, med høringsfrist 29.08.19.

NHO Transport er en bransje- og arbeidsgiverforening for landbaserte transportbedrifter. Våre medlemsbedrifter leverer kollektivtrafikkjenester på offentlige anbudskontrakter og har i tillegg noen kommersielle transporttjenester i markedet. NHO Transports høringssvar er avgrenset til merverdiavgiften for persontransport. Vi viser i tillegg til høringssvaret fra Næringslivets hovedorganisasjon og øvrige landsforeninger i NHO innenfor transport og reiseliv.

NHO Transports syn

Den samfunnsmessige nytten ved forenklingen av avgiftsregelverket til én sats må veies opp mot tilsvarende ulemper ved omleggingen av merverdiavgiftssatsene. Det blir for enkelt å si at alle skal betale samme avgift uansett formål eller rammevilkår.

Persontransporten - inkludert kollektivtrafikkjenester - har i dag merverdiavgiftssats på 12 prosent. Ekspertutvalget mener at hensynet til et enhetlig og enkelt avgiftssystem tilsier at satsen på persontransport bør økes til alminnelig sats.

NHO Transport er uenig i utvalgets premisser og forslag på dette området. Vi mener at kollektivtrafikkbilletter bør ha nullsats merverdiavgift. Det vil styrke kollektivtrafikkens konkurransekraft og bidra til å nå definerte transportpolitiske og miljøpolitiske mål på en kostnadseffektiv måte. Alternativt bør dagens reduserte merverdisats på 12 prosent for persontransport bestå. Å sikre etterlevelse av merverdiavgiftsregelverket er også vesentlig av hensyn til proveny og like konkurransevilkår for alle næringsdrivende.

I det følgende vil vi utdype vårt syn og noen konsekvenser av ekspertutvalgets forslag.

Kollektivtransportens rolle

Kapittel 5 i utredningen omhandler persontransporten. Ekspertutvalget begrunner redusert merverdiavgiftssats for persontransporten med distriktpolitikk og hensyn til konkurranseutsatt reiseliv. Dette er etter vår oppfatning en for snever tolkning av kollektivtransportens rolle i samfunnet.

Kollektivtransporten fyller flere funksjoner og formål. I distriktene er sosiale hensyn og mobilitet til ulike grupper uten egen bil, som trygge skolereiser, det primære. I byområder har kollektivtransporten de senere årene fått en sentral rolle i å nå transport-, areal-, klima- og

miljøpolitiske mål. Nullvekstmålet i storbyene er forankret i Nasjonal transportplan 2022-2033 og tilsier at all trafikkvekst skal tas med sykkel, gange og kollektivtransport. Når mange skal reise samtidig, er kollektivtransporten en arealeffektiv reiseform. Den bidrar dermed til velfungerende byområder med mindre kø. Bedre lokal luftkvalitet og reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren i Norge er også relevant.

Statens vegvesen har utarbeidet et nasjonalt regnskap for bærekraftig mobilitet 2018. Rapporten¹ viser at utviklingen i de store byområdene går i riktig retning med tanke på nullvekstmålet for personbiltrafikken. Bilkjøring går noe ned, gåing er omtrent på samme nivå mens kollektivtrafikken og syklingen øker. Eksempelvis har kollektivandelen i Oslo økt fra 25 prosent i 2014 til 29 prosent i 2018.

For å nå de politiske målene trengs et kapasitetssterkt, effektivt, sømløst og attraktivt nettverk av kollektivtrafiktjenester. Kollektivtrafikkens konkurransekraft mot privatbil må styrkes, og da er frekvens, reisetid og billettpriser elementer av betydning for de reisende.

Anbudsbasert kollektivtransport

Fylkeskommunene har ansvaret for lokalt og regionalt kollektivtilbud. De har valgt å kjøpe busstjenester gjennom anbud². Bruttokontrakter er dominerende i fylkeskommunale anbudskontrakter, noe som innebærer at oppdragsgiver har ansvaret for billettinntektene. De statlige konkurransene om persontogtrafikken er hittil basert på såkalte nettokontrakter.

Ekspertutvalget skiller grovt mellom lønnsomme kollektivruter i og mellom byer og ulønnsomme ruter i distriktene. I kapittel 5.5 står det at *"En satsøkning vil gi rom for å kompensere persontransporttjenester som det er politisk ønskelig å prioritere, mens dagens reduserte sats kan bidra til å opprettholde rutetilbud m.v. som verken er lønnsomme eller politisk ønskelig å prioritere"*.

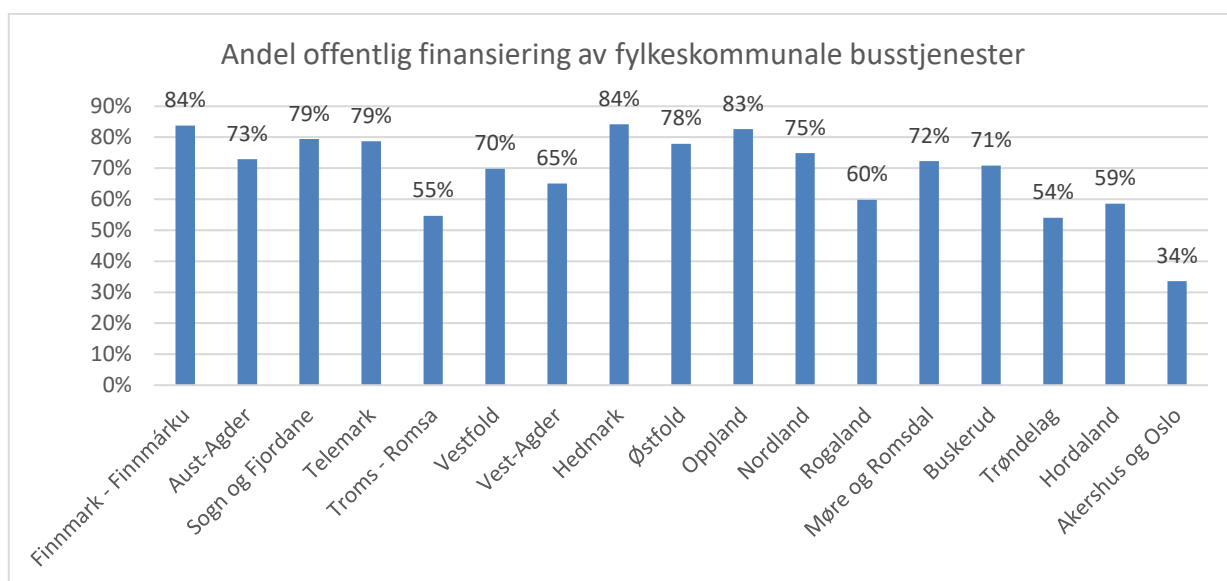
NHO Transport mener denne fremstillingen ikke gir et fullverdig bilde av strukturen og kostnadene relatert til kollektivtransporten. Det fylkeskommunale rutebusstilbudet, som utgjør cirka 60 prosent av kollektivreisene i Norge, er illustrerende. I alt ble det kjøpt offentlige busstjenester for brutto 11,4 milliarder kroner i 2017. Direkte offentlige bidrag utgjorde 58 prosent, det vil si cirka 6,6 milliarder kroner, mens resten var billettinntekter. Andelen av de samlede inntektene fra rutebuss som dekkes over offentlige budsjetter varierer i de ulike fylkene, fra 84 prosent i Finnmark til 34 prosent i Oslo og Akershus, slik grafen nedenfor viser³.

¹ Kilde:

https://www.vegvesen.no/_attachment/2740974/binary/1334271?fast_title=Nasjonalt+regnskap+for+b%C3%A6rekraftig+mobilitet.pdf.

² Til orientering sparer fylkeskommunene over én milliard kroner årlig, eller rundt 10 prosent netto, på å bestille busstjenestene på anbud sammenlignet med drift i egenregi. Det viser den samfunnsøkonomiske analysen Vista Analyse AS gjennomførte av bussmarkedet i 2018. Kilde: Vista Analyse rapport 2018/25.

³ Kilde: Analyse fra Stakeholder AS 2019, basert på tall fra Statistisk sentralbyrå.



Billettinntektene dekker med andre ord kun en andel av driftskostnadene. Mye av kollektivtransporten i distriktene er lovpålagt skoleskyss, men også i byene er kostnadene ved kollektivtilbudet vesentlig høyere enn de samlede billettinntektene.

Kommersielt basert kollektivtransport

Ekspressbuss og flybuss er et markedsbasert tilbud, og for passasjerene - og samfunnet - er de et godt supplement til bane- og busstilbudet i offentlig regi. Flybuss bidrar til høy kollektivandel og mindre bilavhengighet til og fra flyplassene. Ekspressbussene binder distrikter, regioner og byer sammen. De er ofte eneste kollektivtilbud over lange avstander eller har en annen fleksibilitet enn toget. Tilbudet er viktig for distriktene, lokalt reiseliv og for personer uten bil.

Ekspressbussene er uten offentlig støtte, og deres eneste inntekt er i praksis billetter fra de reisende. Næringen dekker selv kostnader til sosiale rabatter ved billettsalg, og til staten bidrar de med arbeidsgiveravgift, anløpsavgifter, veibruksavgift og merverdiavgift.

Som følge av svekkede ramme- og konkurransevilkår har ekspressbussene mistet førti prosent av passasjerene mellom 2008 og 2016. Manglende lønnsomhet har medført at en rekke ruter er lagt ned eller redusert i frekvens. Årsaken er at ekspressbussene taper i konkurransen med personbil, fly og offentlig subsidiert bane- og busstilbud. Da merverdiavgiftssatsen for persontransport økte i to omganger fra 8 til 12 prosent, ble det kommersielle kollektivtilbudet ikke kompensert.

Konsekvenser av foreslått avgiftsøkning for persontransport

Å øke merverdiavgiftssatsen fra 12 til 25 prosent vil bety høyere kostnader for persontransporten og dermed svekke dens konkurransekraft. Ekspertutvalget påpeker i utredningen at persontransporttjenester i offentlig regi bør kompenseres for avgiftsendringer. I så fall vil avgiftsøkningen ikke gi ekstra proveny til staten slik hovedhensikten med merverdiavgiften er.

Da merverdiavgiften ble økt i 2016 og 2018, ble fylkeskommunene kompensert gjennom rammetilskuddet. Dersom avgiftssatsene økes igjen, må disse midlene øremerkes til kollektivtrafikken, og kompensasjonen må være permanent og ikke begrenses til en kortvarig overgangsperiode. Det er dessuten svært viktig at en kompensasjon tilfaller det leddet i verdikjeden som bærer belastningen. Økte offentlige avgifter vil normalt danne grunnlag for reforhandling av inngåtte anbudskontrakter for persontransporttjenester bestilt av stat eller fylkeskommune.

For de kommersielt baserte transporttjenestene er den foreslåtte avgiftsøkningen dramatisk. Ekspressbuss- og flybussruter har allerede marginal lønnsomhet. En ytterligere reduksjon av tilbudet er svært sannsynlig, noe både passasjerer og samfunnet vil tape på. Dette er også i strid med politiske føringer. I forbindelse med Stortingets behandling av Nasjonal transportplan i juni 2017, Meld. St. 33 (2016-2017), bemerket transport- og kommunikasjonskomiteen at ekspressbussenes rammevilkår bør styrkes.

I teorien kan avgiftsøkningen belastes passasjerene gjennom dyrere billetter, men dette vil svekke kollektivtilbudets konkurransekraft. Økt merverdiavgift hvor offentlig kjøp av persontransport får kompensasjon, vil medføre at kommersiell transport får økte kostnader eller vil fremstå mye dyrere enn persontrafikk med offentlig kjøp fordi den relative forskjellen i billettpriser blir større.

Flybusser og ekspressbusser betjener ofte områder uten alternative kollektivtilbud med tog, fly eller lokalruter. For eksempel er Kystbussen eneste landbaserte kollektivtilbud mellom Stavanger og Bergen. Blir det kommersielle tjenestetilbudet borte, vil det offentlige måtte overta hele eller deler av tilbudet. Erfaringsmessig medfører det økte utgifter for fylkeskommunene, som vist i grafen over.

NHO Transport mener at nullsats merverdiavgift for kollektivtrafikkbilletter ville vært et målrettet tiltak for å levere et totalt sett best mulig kollektivtilbud til de reisende. Nullsats for kollektivtrafikkbilletter vil bedre rammevilkårene for kommersielle transporttjenester. Offentlig kjøp av persontransport får også bedre økonomiske vilkår, alternativt kan overføringene fra det offentlige bli redusert. En slik ordning medfører etter vår oppfatning heller ikke ekstra byråkrati.

Alminnelig merverdiavgiftssats for persontransport vil også bety økte kostnader for lag, foreninger og kommuner, som bestiller transporttjenester. For eksempel har et fotballag ikke fradragsrett for merverdiavgiften.

Etterlevelse av regelverk og like konkurransevilkår i markedet

Det er et anerkjent prinsipp at all verdiskapning på norsk jord skal avgiftsbelegges i Norge. Turbussnæringen betjener turister, det offentlige, bedrifter og behovet for buss for tog. Siden 2013 har det vært en sterk tilstrømming av utenlandske turister til Norge. Antall norske turbusser er redusert i denne perioden, og veksten i næringen er overlatt til utenlandske aktører.

Alle næringsdrivende med årlig omsetning på 50.000 kroner eller mer skal være registrert i merverdiavgiftregisteret, og en utenlandsk turbuss vil oppnå en slik omsetning på 10 til 15

dager i Norge. De fleste utenlandske turbusser kommer fra Polen, Litauen og Estland, men ingen selskaper fra disse landene er så langt registrert. De utenlandske operatørene kjøper stort sett bare drivstoff i Norge, og den positive differansen mellom inngående og utgående merverdiavgift skulle vært innbetalt til staten. Antatt provenytap for staten er cirka 100 millioner kroner, ifølge en kartlegging av turbussmarkedet fra 2019⁴.

Det er svært beklagelig at Skatteetaten så langt ikke har fulgt opp de aktuelle bestemmelser overfor utenlandske aktører som har stasjonert kjøretøy i Norge gjennom hele sommer-halvåret. En økning av merverdiavgiftssatsen til 25 prosent vil medfører ytterligere konkurransevridning mellom norske og utenlandske turbussaktører.

Forutsigbarhet er vesentlig for næringslivet. Ekspertutvalget foreslår at avgiftsendringene skal innføres over en treårsperiode. Dette mener NHO Transport er for kort tid til omstillingen ved en eventuell heving av merverdiavgiftssatsen.

Skulle Finansdepartementet ønske mer informasjon, stiller NHO Transport gjerne opp.

Beste hilsen
NHO Transport



Jofri Lunde
Næringspolitisk sjef

⁴ Kilde: <https://www.transport.no/siteassets/dokumenter/rapporter/turbussmarkedet-rapport---nho-transport.pdf>