

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato: 14.04.2023

Deres referanse: 21/6023

Høringsuttalelse til et helhetlig skattesystem - NOU 2022:20

Et offentlig utvalg, ledet av Ragnar Torvik, har utredet skatte- og avgiftssystemet i Norge, som faglig grunnlag for å utforme skatte- og avgiftspolitikken. NHO Transport takker for muligheten til å gi en uttalelse til NOUen. Høringssvaret er avgrenset til hvordan persontransporten direkte eller indirekte berøres av utredningen¹.

NHO Transport er en bransje- og arbeidsgiverforening for norske persontransport-selskaper. De leverer kollektivtrafikkjenester med buss, bybaner eller drosjer på offentlige kontrakter eller som billettfinansierte transporttilbud i hele Norge. Foreningen er tilsluttet NHO. Fylkeskommunene har ansvaret for lokalt og regionalt kollektivtilbud. Fylkeskommunale anbudskontrakter utgjør den vesentlige delen av virksomheten til NHO Transports medlemsbedrifter.

NHO Transports syn

Skatteutvalgets anbefaling om å innføre én enhetlig merverdiavgiftssats på 25 prosent vil få negative konsekvenser for kollektivtilbudet og de kollektivreisende, mens privatbilismen blir tilsvarende styrket. Forslaget bør dermed ikke gjennomføres.

Kollektivtrafikken trenger rammevilkår og konkurransekraft for å kunne utvikle tilbudet og ivareta sin samfunnskritiske funksjon. Et attraktivt og for de reisende rimelig transporttilbud gjør at flere kan reise sammen. Forutsigbar finansiering av et kostnads-effektivt, klimavennlig og godt kollektivtilbud til befolkningen er derfor avgjørende.

Persontransporten, inkludert kollektivtrafikkjenester, har i dag merverdiavgiftssats på 12 prosent. Utvalgets flertall anbefaler at denne satsen økes til 25 prosent. Utvalgs-medlem Bettina Banouns mener derimot at det fortsatt bør være redusert sats for grønn persontransport, det vil si buss-, bane- og båtbilletter.

NHO Transport mener det blir for enkelt å si at alle skal betale samme avgift uansett formål eller rammevilkår, slik flertallet i utvalget legger til grunn. Myndighetene bør stimulere til ønsket atferd og oppnåelse av politiske mål - at flere reiser kollektivt, (deler kjøretøy), sykler og går - også gjennom skatte- og avgiftspolitikken. Å fordyre kollektivtrafikken gjennom økte avgifter vil virke mot sin hensikt.

¹Kapitlene 12, 14 og 15 i NOUen er relevant

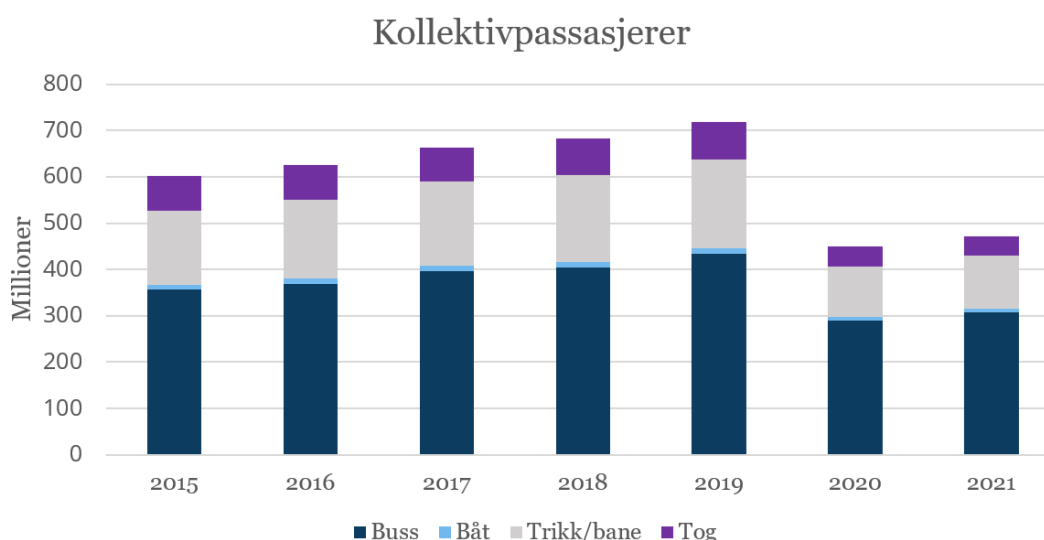
Foreningen mener at kollektivbilletter bør ha nullsats på merverdiavgift. Det vil styrke kollektivtrafikkens konkurransekraft i en kritisk periode og bidra til å nå transport- og miljø- og klimapolitiske mål på en kostnadseffektiv måte. Alternativt bør dagens reduserte sats på 12 prosent bestå. Norge har allerede i dag høyest merverdiavgift på persontransport i Norden. Tilsvarende sats i Danmark og Island er 0 prosent, i Sverige 6 prosent og i Finland 10 prosent. Avgiftsøkningen vil spesielt være drastisk for det kommersielt baserte kollektivtilbudet.

Å sikre etterlevelse av avgiftsregelverket er også vesentlig av hensyn til inntekter for staten og like konkurransevilkår for alle næringsdrivende. Skatteetaten bes følge opp regelverket om merverdiavgift for utenlandske turbussoperatører som passerer 50.000 NOK i årlig omsetning i Norge.

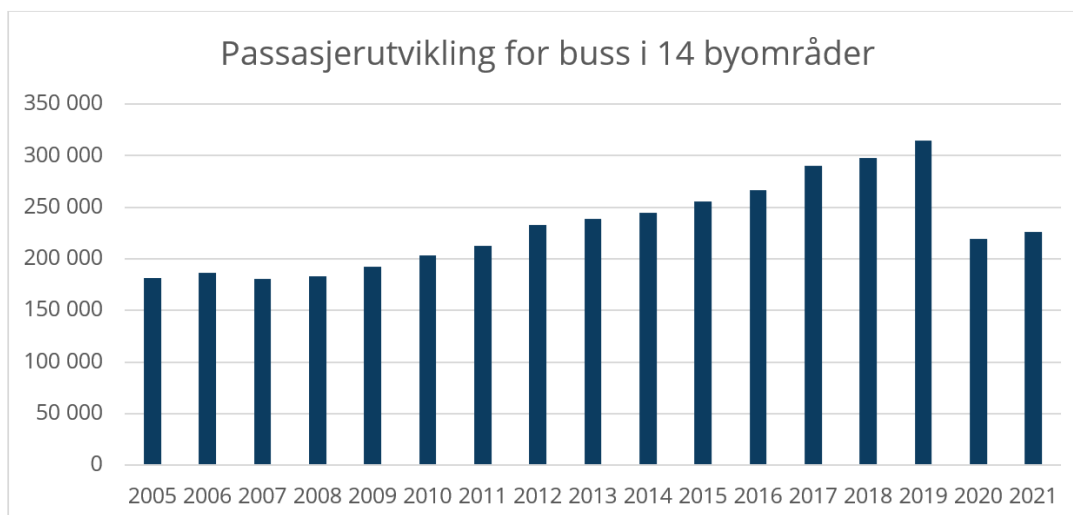
Skatteutvalget anbefaler at vare- og tjenesteforbruket i delingsøkonomien, typisk formidlet via plattformsselskaper, blir ilagt merverdiavgift på linje med annet forbruk av varer og tjenester på grunn av inntekter til staten og like konkurransevilkår. NHO Transport støtter dette forslaget, som også har relevans innen drosjenæringen.

Kollektivtrafikkens rolle og passasjerutvikling

Kollektivtrafikken er et bidrag til å utvikle bærekraftige og trygge byer og lokalsamfunn, slik Norge har forpliktet seg til gjennom FN (bærekraftsmål 11.2). Høye kollektivandeler i byområder vil redusere samfunnets totale skadeposter fra persontransport i form av utslipp, støy, ulykker, kø og veislitasje, samt redusere behovet for ny areal- og naturkrevende infrastruktur. Målet om nullvekst for biltrafikken i de største byene er forankret i Nasjonal transportplan. I distriktene er mobilitet til innbyggere og tilreisende uten egen bil viktigst.



KOLLEKTIVTRANSPORT, FORDELING PASSASJERER. KILDE: SSB



FREM TIL 2019 VAR DET EN KRAFTIG VEKST I BUSSTRAFIKKEN I DE 14 STØRSTE NORSKE BYOMRÅDENE. DET VAR 315 MILLIONER PÅSTIGENDE PASSASJERER I 2019, OG 226 MILLIONER I 2021. KILDE: SSB

Satsingen på kollektivtrafikk resulterte i over ti år med forbedret tilbud og positiv passasjerutvikling. Rekordmange 718 millioner reiser med buss, bane og båt ble gjennomført i Norge i 2019, ifølge Statistisk sentralbyrå. I 2020 og 2021 ble det derimot kun registrert totalt hhv. 450 og 471 millioner kollektivreiser på grunn av restriktive tiltak for å håndtere koronapandemien. Ved utgangen av 2022 var antall reiser på om lag 90 prosent av 2019-nivået.

Reisevanene ble også påvirket/endret i denne perioden. Personbilsalget nådde nye rekorder i 2021, stimulert av betydelige avgiftslettelser og andre fordeler for elbilister. Personbilen økte sin markedsandel, målt i antall reisende, fra 83 prosent i 2019 til på 87 prosent i 2021. Kollektivtrafikken har med andre ord svekket sin posisjon.

Fylkeskommunene bestiller kollektivtrafiktjenester gjennom anbudskontrakter og billettinntektene delfinansierer tilbudet. Når billettinntektene reduseres med færre reisende, medfører det at fylkeskommunen må øke sin andel av finansieringen. Forholdet mellom offentlig kjøp og billettinntekter har aldri vært høyere. For rutebusstransport var andelen offentlig støtte i 2021 i snitt 76,4 prosent mot normalt cirka 60 prosent, ifølge SSB. Oslo har lavest andel offentlig støtte til kollektivtrafikken av samtlige fylker.

Økende kostnader til driften av kollektivtrafikken i form av høye energipriser, overgang til nullutslippskjøretøy, renter og lønn, sammen med bortfall av kollektivreisende, har skapt en strategisk vanskelig situasjon for fylkene og staten: Kan man gjenskape vekstspiralen fra før pandemien med økende offentlig støtte til å utvikle tilbudet, flere reisende og høyere billettinntekter, eller blir det et varig fall i kollektivtrafikken? I en kontekst hvor finansieringen av kollektivtilbudet allerede er utfordret, er det svært negativt å innføre avgifter som vil fordyre transporttjenesten ytterligere.

Konsekvenser av foreslått avgiftsøkning

Kollektivreisende får økte kostnader eller redusert tilbud

Full merverdiavgift vil være negativt for passasjerene i form av økte billettpriser og/eller et redusert kollektivtilbud. Hvis avgiftsøkningen belastes passasjerene, blir det dyrere å reise kollektivt. Dette går mest utover de som er mest avhengig av kollektivtrafikken i hverdagen, typisk personer uten tilgang til bil og familier med lav samlet inntekt.

Skatteutvalget anser merverdiavgiften som en generell forbruksavgift. En forutsetning for å gjennomføre omleggingen til én sats er at de samlede fordelingsvirkningene av endret beskatning blir rimelige. Utvalget anbefaler derfor at halvparten av inntektene fra merverdiavgiften settes av til direkte kompenserende tiltak, blant annet økt barnetrygd, bostøtte og studiestøtte. NHO Transport vil påpeke at disse målgruppene allerede kan ha begrenset kjøpekraft, spesielt i en periode med generelt høy prisvekst. Avgiftsøkningen vil også medføre at matvarer med mer blir dyrere. Resultatet kan bli at de for å dekke grunnleggende behov må redusere annet forbruk, som transport og fritidsaktiviteter.

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

Kollektivtilbudet i offentlig regi kan bli redusert

Fylkeskommunene har ansvaret for billettinntekter og takster. De kan velge hvordan en avgiftsøkning skal dekkes inn innenfor midlene de bruker på kollektivtrafikken.

Skatteutvalget 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 økte 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 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 offentlige oppdragsgivere.

Kritisk for kommersielt basert kollektivtransport

Ekspressbusser og flybusser er et markedsbasert tilbud, og for passasjerene - og samfunnet - er de et godt supplement til bane- og busstilbudet i offentlig regi. Flybusser bidrar til høy kollektivandel og mindre bilavhengighet til og fra flyplassene. Ekspressbussene binder distrikter, regioner og byer sammen på en miljøvennlig og kostnadseffektiv måte. 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, som mange av passasjerene har rett til. Til staten bidrar aktørene med arbeidsgiveravgift, anløpsavgifter, veibruksavgift og merverdiavgift. Ekspressbussene ble ikke kompensert ved tidligere økninger i merverdiavgiften. For de kommersielt baserte transport-tjenestene er den foreslåtte avgiftsøkningen kritisk. Ekspressbuss- og flybussruter har allerede marginal eller negativ lønnsomhet, spesielt etter pandemien med færre reisende og økte driftskostnader.

I teorien kan avgiftsøkningen belastes passasjerene gjennom dyrere billetter, men da blir tilbudet mindre attraktivt og konkurransedyktig. 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 støtte fordi den relative forskjellen i billettpriser blir større. Variable kostnader ved å kjøre bil er en annen relevant referanse.

En reduksjon av det kommersielle tilbudet er svært sannsynlig, noe både passasjerer og samfunnet vil tape på. Flybusser og ekspressbusser betjener ofte områder uten alternative kollektivtilbud. Valdresekspressen, Kystbussen og flybussen til Sola er illustrerende. Hvis et kommersielt tjenestetilbud ikke er lønnsomt, vil tilbudet enten forsvinne, eller så må det offentlige overta hele eller deler av rutetilbudet. Erfaringsmessig medfører det økte kostnader for fylkeskommunene.

Like konkurransevilkår og etterlevelse av regelverket

Å sikre etterlevelse av merverdiavgiftsregelverket er også vesentlig av hensyn til proveny og like konkurransevilkår for alle næringsdrivende. Næringsdrivende plikter å registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret når avgiftspliktig omsetning og uttak overstiger 50.000 kroner i løpet av tolv måneder. Turbussnæringen betjener reiselivet, det offentlige, bedrifter og foreninger/lag med transporttjenester. Utenlandske turbussoperatører som driver nasjonal transport i Norge kan operere midlertidig i Norge, ifølge EUs kabotasje-regler. Normalt passerer en utenlandsk turbuss en omsetning på 50.000 etter 10-15 dager.

Utenlandske turbussoperatører² er ikke mva-registrert i Norge, slik norske aktører er. Det er svært beklagelig at Skatteetaten ikke har fulgt opp aktuelle bestemmelser for utenlandske aktører. Full merverdiavgift vil gi ytterligere konkurransevridning mellom norske og utenlandske turbussaktører.

Oppsummert

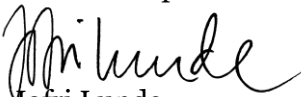
Full merverdiavgiftssats vil gjøre det vanskeligere å nå transport- og klimapolitiske mål på en kostnadseffektiv måte fordi kollektivtrafikkens konkurransekraft mot privatbilisme blir svekket. En økning fra 12 til 25 prosent merverdiavgift for kollektivbilletter vil fordyre kollektivtrafikken, i en periode med generell kostnadsvekst og prisøkning. Det vil gi negative konsekvenser for de reisende i form av økte billettpriser og/eller et dårligere

² Rapport fra Stakeholder AS om turbussmarkedet fra 2019 omtaler mva-reglene for turbusser, se side 27.

kollektivtilbud. Bilbruken og bilavhengigheten i samfunnet vil øke. Norge bør hente inspirasjon fra våre naboland hvor merverdiavgiftssatsen for persontransport er mellom 0 og 10 prosent. Løsninger for å sikre langsiktig og forutsigbar finansiering av et godt kollektivtilbud i hele landet bør også vurderes.

NHO Transport er tilgjengelig dersom det er spørsmål eller behov for utfyllende informasjon.

Vennlig hilse
NHO Transport



Jofri Lunde
næringspolitisk sjef