

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 19/285

Oslo, 19.08.2019
Vår ref: Morten Skauge/ 19-19709

HØRINGSSVAR NOU 2019:11 ENKLERE MERVERDIAVGIFT MED ÉN SATS

Det vises til høringsbrev (ref. 19/285) fra Finansdepartementet vedrørende NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats med høringsfrist 29. august 2019. Hovedorganisasjonen Virke avgir med dette høringssvar i saken.

Om Hovedorganisasjonen Virke

Virke er den ledende hovedorganisasjonen for handels- og tjenestenæringene i Norge og representerer over 21.000 virksomheter. Virkes medlemsvirksomheter kommer fra bransjer som handel, kunnskap, teknologi, reiseliv, service, helse, omsorg, utdanning, kultur og frivillighet. Til sammen utgjør de om lag 250.000 arbeidsplasser.

Innledning

Virkes utgangspunkt for høringsuttalelsen er utvalgets anbefalinger i utredningens kapittel 13, der det foreslås to alternative modeller for merverdiavgift i Norge med én felles sats på hhv. 23 pst. eller 22,5 pst.

Vi konstaterer at finansminister Siv Jensen på pressekonferansen i forbindelse med presentasjonen av utvalgets anbefalinger og NOU 2019:11 sa at det ikke er aktuelt for regjeringen å foreslå å fjerne alle lav- og nullsatser for merverdiavgift, slik utvalget foreslår. Finansministerens konklusjon innebærer at en vesentlig del av grunnlaget for ekspertutvalgets anbefalinger faller bort, nemlig premisset om én flat og alminnelig merverdisats. En vesentlig del av grunnlaget for utvalgets anbefaling om å redusere satsen for ordinær merverdiavgift fra 25 til 23/22,5 pst., var en forutsetning om at null- og lav sats fjernes.

HOVEDORGANISASJONEN VIRKE

Besøksadresse: Henrik Ibsens gate 90 - 0255 Oslo | Postboks 2900 - 0230 Oslo | Tlf: +47 22 54 17 00
E-post: info@virke.no | Bankgiro: 6030 05 18543 | www.virke.no

Virke gir innledningsvis våre overordnede kommentarer til utredningen og utvalgets anbefalinger, etterfulgt av en gjennomgang av hvordan utvalgets anbefalinger på ulike områder vil påvirke forskjellige bransjer og grupper av medlemsvirksomheter i Virke. Vi deler gjennomgangen inn slik at vi først behandler områder med nullsats eller unntak, deretter områder med lav sats, og så områdene med alminnelig sats. Avslutningsvis kommenterer vi utvalgets foreslåtte kompenserende tiltak og foreslår forenklinger i merverdiavgiftssystemet.

Oppsummering av Virkes overordnede vurderinger

Virke stiller seg bak utvalgets premiss om at formålet med merverdiavgiften først og fremst er å skaffe staten inntekter. Dagens merverdiavgiftssystem inneholder hull og uklare avgrensninger, og det finnes rom for forbedring og forenkling av regelverket. Samtidig vil Virke peke på at de politiske begrunnelsene for nullsatser og lavere satser knytter seg til andre samfunnsmessige hensyn slik som fordeling, folkehelse, kultur og miljø. Gitt det faktum at Virkes medlemsvirksomheter tilhører forskjellige bransjer som i dag er omfattet av ulikt regelverk og ulike merverdisatser ville ekspertutvalgets anbefalinger - om de ble satt ut i livet - slått forskjellig ut for ulike deler av Virkes medlemsmasse.

Virke kan etter en samlet vurdering ikke anbefale alle sider av ekspertutvalgets forslag. Vi stiller oss bak en senkning av høyeste sats, noe som vil slå positivt ut for bransjene som har denne satsen i dag. Vi vil imidlertid ikke anbefale å avvikle dagens system med null- og lavsatser og erstatte disse med et system med én merverdiavgiftssats. Når det gjelder fjerning av lav- og nullsatser er det Virkes vurdering at et slikt forslag vil bidra til økte priser på blant annet på mat, kultur, trening og opplevelser og dårligere konkurransevilkår for store deler av næringslivet.

Økte mva-satser vil være uheldig for enkeltbransjer som opererer i direkte konkurranse med utlandet, som reiselivsbransjen. Økte mva-satser kan også være uheldig i de tilfeller priselastisiteten er av en slik karakter at deler av økningen ikke kan veltes over på forbrukerne, og dermed ender opp med å gå bekostning av egen lønnsomhet. Vi er derfor glade for finansministerens uttalelse om det ikke er aktuelt å foreslå fjerning av alle lav- og nullsatser.

Virkes medlemmer etterspør først og fremst forutsigbare merverdiavgiftssatser. Virke frykter at ekspertutvalgets ønske om 'forenkling' vil resultere i forslag som først og fremst har til hensikt å øke statens inntekter.

Handels- og tjenestenæringene i Norge konkurrerer i økende grad mot utenlandske nettaktører. Norske forbrukeres handel i utenlandske nettbutikker er særlig stor innen deler av faghandelen, bla. tekstilvarer, elektronikk, husholdningsartikler mm – varer som har pst. merverdiavgift. For disse bransjene er det overordnede målet å sikre så like rammevilkår som mulig, særlig overfor utenlandske nettbutikker, men også innad i Norge og på tvers av bransjer. Konkurransesflatene utvides ikke bare over landegrensene, men også på tvers av bransjer som følge av bransjeglidning. Ulike avgiftsvilkår gir bedrifter ulike muligheter til å øke omsetning, generere overskudd og investere. Dette tilsier behov for like avgiftsmessige rammevilkår både med hensyn til merverdiavgiftssats og fjerning av avgiftsfritak ved netthandel i utlandet.

Virke støtter ekspertutvalgets vurdering om at det finnes rom for å forbedre og forenkle regelverket for merverdiavgift. I forlengelsen av utvalgets rapport, bør det gjøres en gjennomgang av merverdiavgiftssystemet på utvalgte områder med sikte på å forbedre og forenkle regelverket. Til slutt i dette høringssvaret viser vi noen konkrete eksempler på dette.

Nullsats og unntak

Avvikling av nullsats og unntak vil ha negative konsekvenser på samfunnsområder som beskrives som prioriterte satsingsområder i Granavolden-plattformen, blant annet frivillighet, kultur og folkehelse.

Frivillighet

Frivilligheten har i dag en rekke unntak og særregler i merverdiavgiftssystemet. Formålet med disse er å hindre at frivillig aktivitet ilegges avgifter på samme måte som næringsvirksomhet. Det store flertallet av frivillige organisasjoner er drevet på dugnad. De har ikke regnskapsavdelinger eller en organisatorisk struktur tilrettelagt for å føre regnskap med merverdiavgift. Det er i dag mer enn 100.000 frivillige lag, foreninger og organisasjoner i Norge, men bare 3.122 av disse er registrert i frivillighetsregisteret – og i MVA-registeret. Deltagelsen i frivillige organisasjoner er høy i Norge sammenlignet med andre land og bidraget til verdiskaping er stort. Virke mener derfor at det er grunn til å hevde at dagens unntak fra merverdiavgiftssystemet for frivilligheten fungerer bra.

Virke støtter ekspertutvalgets forslag om å fortsatt skjerme frivillig sektor fra merverdiavgift, men ikke forslaget om å inkludere kultur og idrett i merverdiavgiftssystemet. Et slikt forslag vil få konsekvenser også for frivilligheten. Mange organisasjoner driver frivillig virksomhet som er knyttet til de områdene som i dag er utenfor merverdiavgiftssystemet og som utvalget foreslår å ta inn. Videre vil det oppstå en rekke nye avgrensingsproblemer for frivilligheten som utvalget ikke har vurdert. Virke mener at det er urealistisk å utforme et regelverk for å pålegge kultur og idrett merverdiavgift uten at dette vil gi urimelige konsekvenser for og gå på bekostning av frivilligheten.

Eventuelle endringer i merverdiavgiftssystemet vil få konsekvenser for momskompensasjonsordningen for frivilligheten, spesielt for de som søker på forenklet modell. Forenklet modell bygger på gjennomsnittsberegninger av frivillighetens kostnader til merverdiavgift. Dersom avgiftssatsene endres, vil det også være behov for å endre satsene i kompensasjonsordningen. Virke forutsetter at eventuelle endringer i merverdiavgiftssystemet også følges av endringer i momskompensasjonsordningen og at frivilligheten i så fall kompenseres fullt ut.

Kultur

Innen kultur og opplevelser er det i dag unntak fra merverdiavgift for omsetning og formidling av en rekke tjenester herunder konserter, forestillinger, kunstnerisk formidling og omvisning/guidetjenester. En fjerning av unntakene vil gi betydelige kostnadsøkninger som vil måtte overføres til forbrukerne. Virke mener det er grunn til å tro at et slikt forslag særlig vil ramme virksomheter som retter en stor andel av sine

tjenester mot barn eller andre grupper som man av politiske årsaker ønsker skal benytte kulturtilbud mer. Høyere priser på slike tilbud vil trolig ha motsatt effekt.

Det er i dag en rekke unntak knyttet til unntaksbestemmelsene i merverdiavgiftsregelverket for kultursektoren. Virke avviser ikke at det ligger forenklingspotensial i å utrede om enkelte av dagens unntak kan knyttes opp mot dagens reduserte merverdiavgiftssatser, men understreker at frivillighet og aktører som i liten grad utøver næring bør skjermes. Kultur- og opplevelsesnæringen skaper arbeidsplasser i hele landet og bidra med store positive ringvirkninger. Næringen er i vekst og utvikling, men driftsmarginene er lave og sårbare. Virke mener at stabile og forutsigbare rammebetingelser er en forutsetning for videre vekst og utvikling i bransjen.

Trening

Treningsbransjen må fortsatt stå utenfor merverdiavgiftssystemet. Stadig flere nordmenn rammes av livsstilsrelaterte utfordringer knyttet til inaktivitet, overvekt og helse. I tillegg blir befolkningen generelt eldre. Sett fra et folkehelseperspektiv, er det viktig at trening er tilgjengelig for flest mulig. Det er god samfunnsøkonomi. Pris på trening er begrensende for bruk, spesielt for grupper med svak økonomi. Samtidig er det i denne gruppen at livstils-utfordringene er størst. En prisøkning på trening som følge av innføring av merverdiavgift, vil derfor kunne ha svært negative effekter både for den enkelte og for folkehelsen.

Videre, vil treningsbransjens konkurransesituasjon vis-a-vis andre aktører som tilbyr trenings- og aktivitetstilbud, bli sterkt forrykket i negativ retning dersom det innføres merverdiavgift på trening. Dette gjelder særlig avgrensinger opp mot frivillige og ideelle aktører, som da vil ha helt andre konkurransevilkår enn private som tilbyr liknende aktivitetstilbud, noe som er svært uheldig og ikke i tråd med regjeringens politikk.

Da treningsbransjen er en bransje med stor konkurranse og lave marginer, vil moms på trening også ha direkte uheldig effekt for små og mellomstore aktører, som vil ha utfordringer med å ta ut prisøkningen til kundene, som moms vil innebære.

Bøker

Utvalget foreslår i kapittel 8.6 at hensynet til et enhetlig og enkelt avgiftssystem tilsier at satsen på trykt skrift, herunder bøker, økes til ordinær sats på 25 pst. - eventuelt i to steg, der satsen først heves til 12 pst.

Det er i denne sammenheng relevant å minne om regjeringens forslag i revidert nasjonalbudsjett 2019 om å innføre fritak for merverdiavgift for elektroniske tidsskrifter og bøker. Forslaget ble vedtatt av Stortinget i juni 2019 og fritaket er innført med virkning fra 1. juli 2019. Regjeringens forslag og Stortingets vedtak står i direkte motsetning til anbefalingene i NOU 2019:11. Virke støtter regjeringens vurderinger i Prop. 115 LS (2018-2019) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga om at det er uheldig med ulik avgiftsbehandling av varer og tjenester med samme innhold og bruksområde. Virke vil samtidig påpeke at det vil skape meget

uforutsigbare rammebetingelser for forslags- og bokbransjen, dersom det nå foreslås å innføre merverdiavgift for tidsskrifter og bøker.

Merverdispørsmålet ble grundig utredet da Oslo Economics gjorde en konsekvensanalyse av ulike merverdiavgiftsscenarioer i 2014¹. Et entydig resultat av analysen er at «det samlet sett vil utgis flest tiler når mva-satsene er null», og at titler som i forventning er marginalt lønnsomme med dagens satser vil kunne bli ulønnsomme. Videre konkluderes det med at «konsekvensen av dette da vil være at mye av bredden og mangfoldet forsvinner».

Lav sats

En økning av lav merverdiavgiftssats i Norge fra 12 til 15 pst., eller alternativt til ordinær merverdiavgiftssats på 25 eller 23/22,5 pst., vil ha svært negative effekter blant annet for virksomheter som omsetter næringsmidler og innen reiseliv, kultur og gravferd.

Næringsmidler

Ekspertutvalget konkluderer i kapittel 4.8 med at redusert merverdiavgift på næringsmidler ikke er et målrettet tiltak for å redusere grensehandelen eller oppnå andre formål som fordeling og folkehelse. På den bakgrunn foreslår utvalget å øke merverdiavgiften på næringsmidler fra 15 til 25 pst., alternativt 23/22,5 pst. Utvalget sier samtidig i kapittel 4.6 at merverdiavgiften påvirker prisnivået i Norge og dermed kan gi insentiver til grensehandel og netthandel av utenlandske varer.

Virke vil påpeke at merverdiavgift i og for seg ikke er et målrettet tiltak for annet enn å gi staten inntekter på forbruk av varer og tjenester, men at den i realiteten også påvirker fordeling, folkehelse og grensehandel. Når det gjelder grensehandel er det relevant at merverdiavgiften på matvarer og alkoholfrie drikkevarer er noe høyere i Norge (15 pst.) enn i Sverige (12 pst.). Det viktigste er imidlertid at Norge har særavgifter på sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer og drikkevareemballasje, mens Sverige ikke har slike særavgifter. Særavgiftene på alkohol og tobakksvarer er også vesentlig høyere i Norge enn i Sverige. Alkohol og tobakk har 25 pst. merverdiavgift både i Norge og i Sverige.

Det er korrekt som utvalget skriver i kapittel 4.6 at grensehandelen også omfatter andre varer, blant annet kjøttvarer og ost, og at norsk grensehandel i Sverige også må forklares med annet enn avgiftsforskjeller, bl.a. landbrukspolitik, importvern og kostnadsnivå. Avgiftsforskjeller som gir store prisforskjeller på enkelte viktige varer har likevel en lokkevareeffekt som bidrar til at flere drar over grensen for å handle mat og drikkevarer, og er isolert sett av betydning.

Det avgjørende er etter Virkes oppfatning imidlertid dimensjonen på den norske grensehandelen. Ifølge SSBs grensehandelsstatistikk handlet nordmenn for 15,7 mrd. kroner på dagsturer til utlandet i 2018. Dette har økt til 16,3 mrd. kroner fra april 2018 til april 2019. 95 prosent av handelen skjer i Sverige. Undersøkelser utført av HUI-

¹ OE 2014, <https://forleggerforeningen.no/wp-content/uploads/2015/12/OE-rapport-2014-12-Konsekvensanalyse-av-ulike-merv.pdf>

Research i Sverige i 2018 anslår på sin side nordmenns grensehandel i Sverige til så mye som 25 mrd. svenske kroner i 2017 (Svensk Handel, 2018). Den nettbaserte grensehandelen med matvarer kommer på toppen, men det finnes per nå ikke gode kilder for omfanget av denne.

Grensehandelen gir ifølge en rapport fra Menon Economics fra desember 2017 et tap av anslagsvis 11.750 norske arbeidsplasser, 7,8 mrd. kroner i verdiskaping og minst 4,9 mrd. kroner i offentlige inntekter fra skatter og avgifter til den norske staten. Rapporten la til grunn en grensehandel i overkant av 14 mrd. kroner. Det er lite som tyder på at økningen vil stoppe med tanke på utbygging av tilbud på den svenske siden av grensen og endring av handlemønstre hos norske forbrukere.

Grensehandel påvirker også nordmenns kosthold. Ifølge svenske beregninger utgjør nordmenns handel i Sverige hele 5 pst. av det svenske dagligvaremarkedet. SSBs tall indikerer hvor mye nordmenn handler for på typiske dagsturer, men ikke noe om hva nordmenn kjøper når de grensehandler. Ettersom varer med høy avgiftsbelastning i Norge, som sjokolade, sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, er typiske lokkevarer for grensehandelen, er det grunn til å anta at grensehandelen fører til betydelig hamstring av usunne varer. Dette gir igjen grunnlag for å spørre om nedgangen i nordmenns sukkerforbruk er reell. En økning i grensehandelen vil med andre ord også kunne innebære en økning i nordmenns forbruk av usunne varer og dermed ha en effekt som er i strid med folkehelsemålene.

Virke kjenner ikke til andre land i Europa der grensehandelen utgjør en så stor andel av befolkningens konsum av dagligvarer. Danmark er et land Norge kan sammenlignes med når det gjelder befolkningsstørrelse og dagligvareomsetning. Den danske grensehandelen i Tyskland ligger på mellom 4 og 5 mrd. danske kroner årlig, noe som anses som høyt i EU-sammenheng. Danske politikere og næringsliv er svært opptatt av at denne handelslekkasjen ikke skal øke mer av hensyn til omsetning, arbeidsplasser og inntekter til staten.

Nordmenns grensehandel er tre ganger så høy. Med en så høy og økende grensehandel mener Virke det er umulig å øke merverdiavgiften på næringsmidler. Vi kan bare forestille oss hva en økning til 25, alternativt 23/22,5 pst., vil gi av stimulans til ytterligere vekst i grensehandelen. Kostnadene for arbeidsplasser i varehandel og næringsmiddelindustri er allerede for store. I tillegg kommer samfunnsmessige kostnader i form av miljøforurensning, veibruk og tapte inntekter til staten ved at en så stor omsetning og sysselsetting flyttes ut av Norge.

Reiseliv

En momsøkning, også en begrenset økning fra 12 – 15 prosent på overnatting, vil kunne føre til konkurser og tap av arbeidsplasser i hele landet. For reiselivet vil det være svært krevende å overføre en økning i merverdiavgiften til forbrukerne på grunn av konkurransesituasjonen med utlandet og høy priselastisitet.

Dagens momssystem med flere satser er uten tvil utfordrende for reisearrangører i Norge. Det er byråkratisk og frykt for å gjøre feil gjør at mange er tvunget til å benytte regnskapsførere med dertil hørende økte kostnader. Derfor hadde denne delen av reiselivsnæringen store forhåpninger til utvalgsarbeidet. Dessverre er resultatet

skuffende. Utvalgets forslag om en sats på 23 prosent er først og fremst en forenkling for myndighetene og ikke et tiltak som bidrar positivt for virksomhetene. Det ser ut til at utvalget ikke har hatt søkelys på hva som er til det beste for norsk næringsliv, men hva som isolert sett gir staten økte inntekter. Det er kortsiktig og stimulerer ikke til en god utvikling av norsk reiseliv. Dessverre vil konsekvensen av forslaget kunne føre til at man slår bena under reiselivsvirksomheter, og dermed også mange arbeidsplasser.

En økning vil særlig ramme norske hoteller og overnattingssteder, som allerede har svært lave marginer. Det er grunn til å tro at små, selvstendige hoteller i distriktene vil rammes hardest. Enhver økning av momsen også en endring av lav merverdiavgift fra 12 til 15 pst., vil være ødeleggende for mange små og mellomstore virksomheter i hele landet.

Momsen på reiselivet har siden 2016 økt fra 8 prosent til 12 prosent, mot en gjennomsnittlig sats i Europa på 9 prosent. Dette er allerede i dag svært krevende, og konkurransen med utlandet er hard. Virke kan ikke understreke hardt nok at en ytterligere økning vil ha dramatiske konsekvenser for reiselivsbedrifter i Norge.

Reiselivet sysselsetter om lag 170 000 mennesker i hele landet, bidrar til skatteinntekter og har et enormt potensial. Vi etterlyser en styrking av reiselivssatsingen i Norge, ikke en svekkelse som økt moms vil være. Det er det siste norske reiseliv trenger.

Samlet sett har det vært en positiv utvikling for norsk reiseliv de siste årene, antall besøkende til landet har økt. Denne utviklingen skyldes blant annet bedret konkurransesituasjon på grunn av en lavere kronekurs.

Viser herved til Stortingsmelding 19 (2016–2017) Opplev Norge – unikt og eventyrlig:

En av grunnene til den positive utviklingen i antall besøkende de siste årene er en svakere kronekurs. Kronekursen har styrket Norges konkurranseevne rent kostnadsmessig, og den har gitt utenlandske turister økt kjøpekraft ved valg av Norge som reisemål. Samtidig har utenlandsreiser blitt dyrere for nordmenn. I perioden juli 2013 til juli 2015 økte antall utenlandske gjestedøgn ved hotellene med hele 22 pst., samtidig som kronekursen ble svekket med 17 pst.

Skulle kronen igjen styrke seg, samtidig som momsen økes vil det få store konsekvenser. Vi vil derfor advare Stortinget og Regjeringen mot å ta sjanser på vegne av norske reiselivsbedrifter. Å øke reiselivsmomsen vil være risikosport. En økning bør derfor ikke vedtas.

Kultur

Kulturtilbud som utstillinger i museer og gallerier, kinoforestillinger og opplevelsessentre har i dag redusert merverdiavgiftssats. Utvalget anbefaler at lav sats på disse tjenestene erstattes med ordinær merverdiavgiftssats. Kulturnæringene er i vekst, men driftsmarginene er lave og sårbare. Virksomhetene i disse næringene har allerede håndtert to krevende økninger i merverdiavgiften på kort tid, fra 8 til 12 pst.

Kultur- og opplevelsesnæringen skaper arbeidsplasser i hele landet og bidrar med store ringvirkninger. Næringene er i vekst, men driftsmarginene er lave og sårbare. Virke mener at stabile og forutsigbare rammebetingelser er en forutsetning for videre vekst og utvikling i bransjen.

Gravferd

Gravferdsbransjen ønsker ikke endringer i merverdiavgiftssystemet. Økt merverdi vil medføre betydelige merkostnader for kundene. Et moderat anslag fra bransjen selv tilsier at en økning i merverdiavgiften i tråd med utvalgets forslag vil gi en kostnadsøkning for en gjennomsnittlig kunde på om lag 4.900 kroner. Gravferdsbransjen opplever ofte kritikk for høye priser, antagelig fordi forretningsvirksomheten er knyttet til mennesker i en sårbar livssituasjon, men opplever selv at markedet er preget av sterk konkurranse og pressede inntjeningsmarginer. Økt merverdiavgift vil måtte overføres kundene i form av høyere priser, noe som vil oppleves negativt både for bransjen og forbrukerne.

En eventuell endring i merverdiavgiftsregelverket ved at transport av avdøde omfattes av samme merverdiavgiftssats som persontransport vil gi en lavere kostnadsøkning for forbruker enn innføring av alminnelig merverdiavgiftssats, men vil ikke nødvendigvis være en forenkling for gravferdsbransjen fordi det fortsatt vil måtte skilles mellom seremonielle tjenester og øvrige varer/tjenester.

Alminnelig sats

Faghandel/netthandel

Utvalgets flertall (Hammer Madsen og Mikelsen) foreslår i kapittel 13 en provenynøytral omlegging, som blant annet innebærer å slå sammen den alminnelige satsen og den reduserte satsen for næringsmidler til en felles sats på vel 23 pst.

Som vi beskriver i dette høringssvaret, er det vanskelig å endre merverdiavgiftssatsene dramatisk for ulike sektorer og bransjer uten å vurdere dette i sammenheng med hvilke betingelser sektoren eller bransjen opererer i forøvrig. For eksempel ser vi det som umulig å øke merverdiavgiften på næringsmidler fra dagens 15 pst. i en situasjon der grensehandelen er rekordhøy (både i historisk og europeisk sammenheng) og økende, og i en situasjon der Sverige har 12 pst merverdiavgift på næringsmidler og Norge har vesentlig høyere særavgifter.

Situasjonen for norsk faghandel er også svært presset. Faghandelen opplever økt konkurranse i form av netthandel fra utlandet, i stor grad stimulert av det norske avgiftsfritaket for varer under 350 kroner handlet i utenlandske nettbutikker. Dette avgiftsfritaket innebærer en konkurransevidning som gir tapt omsetning og tapte arbeidsplasser i Norge, noe som omtales av utvalget i kapittel 4,6,3. Jo høyere merverdiavgiftssats vi har i Norge, jo større blir denne konkurransevidningen når utenlandske nettselskaper kan selge varene avgiftsfritt til norske kunder. Således vil konkurranseulempen mot utlandet lettes noe ved en satsreduksjon fra 25 til 23 pst.

Stortinget har bedt regjeringen fjerne 350-kronersgrensen med virkning fra 1.1.2020, og Finansdepartementet sendte 6. juni ut et forslag på høring. Forslaget innebærer at utenlandske nettselskaper i prinsippet skal registrere og betale merverdiavgift fra

første krone ved handel fra norske forbrukere, men avgrenset til varer som har generell sats på 25 pst. og uten tolldeklarerer for disse varene. Om dette gir like konkurransevilkår avhenger av om utenlandske nettselskaper mva-registrerer seg til Norge, betaler riktig merverdiavgift og at dette systemet håndheves fra norske myndigheters side.

Finansdepartementet foreslår videre å øke grensen for tollfri privatimport fra 350 til 3000. Samtidig må næringsdrivende betale toll opp til 10,7 prosent på tekstilvarer. Dette er et kraftig slag mot tekstilbransjen i Norge. Det er den delen av handelsnæringen som allerede sliter mest, og har en nedgang på over 10 prosent siden 2008. En av bransjens utfordringer er toll på tekstilvarer, et komplisert system som bedriftene må bruke store ressurser på å etterleve. Tekstilbransjen i Norge kan ikke leve med en slik konkurransevridning. Virke ber derfor om at regjeringen fjerner tekstiltollen også for norske bedrifter.

Vi viser her til Virke høringsvar til Finansdepartementet av 5. august.

Servicehandelsnæringen

Den norske servicehandelsnæringen består av 3050 virksomheter med over 15 000 sysselsatte. Næringen inkluderer kiosker, bensinstasjoner, serveringsvirksomheter og andre handelskonsepter som tilbyr drivstoff/energi, kioskarer, raske måltidsløsninger, drikkevarer, lesestoff og smårekvisita.

Den norske servicehandelsnæringen utfordres i betydelig grad av de senere års vekst i grensehandelen, og i 2018 oversteg nordmenns samlede handlebeløp ved dagsturer til utlandet omsetningen til kiosk og bensinstasjonsnæringen med drøyt 1,5 milliarder kroner. En viktig driver bak grensehandelsveksten de siste årene er det høye nivået på særavgifter på typiske varekategorier som tradisjonelt har vært av stor betydning for en levedyktig kiosk- og bensinstasjonsnæring, som sjokolade og sukkervarer, sukkerholdige drikkevarer og tobakk/snus. Særavgiftenes negative virkning forsterkes av en høy merverdiavgiftssats som medfører at særavgiften blir høyere enn hva den alternativt ville vært.

Bensinstasjonsnæringen genererer et betydelig nettobidrag til staten hvert år gjennom omsetningen av drivstoff med tilhørende veibruksavgift og CO₂-avgift. Dette er også særavgifter som kommer i tillegg til ordinær merverdiavgift. Det er grunn til å anta at bensinstasjonsnæringen er en av handelsbransjene som i størst grad bidrar til å tilføre staten avgiftsinntekter fra sin butikk- og drivstoffomsetning.

For servicehandelsnæringen vil forslaget til ekspertutvalgets flertall styrke næringens konkurransekraft gjennom at store deler av omsetningsgrunnlaget vil bli belastet med lavere merverdiavgiftssats enn i dag. Gjennom å redusere alminnelig sats fra 25 til 23 prosent vil forbrukerne eksponeres for lavere priser med forventet høyere etterspørsel som resultat. Samtidig vil en omlegging av merverdiavgiftssystemet der man i større grad legger til grunn en sats uavhengig av hvilken vare eller tjeneste det er snakk om, kunne bidra til å eliminere negative og/eller utilsiktede vridningseffekter som er til ulempe for servicehandelsnæringen. Hvis det blir færre unntak slik at merverdiavgiftsgrunnlaget blir bredere, vil det også kunne bidra til reduksjon av den alminnelige satsen.

En omlegging i tråd med ekspertutvalgets flertall vil også være i tråd med prinsippet om «brede grunnlag – lave satser» i avgiftspolitikken, og gi opphav til større grad av likebehandling av bransjer, næringer, vare- og tjenestekategorier. Vurdert fra bransjens perspektiv, vil en omlegging som gjør at varer og tjenester som i dag er utenfor mva-loven, også blir inkludert i momssystemet, kunne være formålstjenlig dersom statens merinntekter går med til å redusere særavgifter på varer som er spesielt grensehandelsutsatte.

En harmonisering av merverdiavgiftssatsen for næringsmidler og øvrige varer og tjenester (herunder serveringstjenester som har 25 prosent mva) vil kunne ha negative effekter, med mindre harmoniseringen ensidig tar form av redusert merverdiavgift på serveringstjenester. En eventuell omlegging av mva-systemet til en felles sats som medfører økt moms på næringsmidler, bør ikke skje med mindre særavgiftene reduseres tilsvarende på varegruppene som har dette (krone for krone avkorting av særavgiften mot kostnadsøkningen økt moms representerer for forbruker). Merverdiavgiften på næringsmidler som ikke er belastet med særavgifter, bør beholdes uendret.

Ulike merverdiavgiftssatser på næringsmidler og serveringstjenester gir opphav til enkelte utfordringer knyttet til lojal regeletterlevelse. Fra Skatteetatens side bør det etterstrebes enkelt og praktikabelt regelverk som reduserer usikkerhet knyttet til problemstillinger som eksempelvis:

- Hvordan skal korrekt avgiftsberegning finne sted i de tilfeller der det er tilgjengelige sittegrupper i nærheten av eget utsalgssted, og det kan være usikkerhet om maten fortæres på stedet eller medbringes. Dette kan eksempelvis være tilfelle på kjøpesentre der grensegang mellom eget areal og fellesareal er uklar. I slike tilfeller kan det være vanskelig å fastslå tydelig om omsetning skal regnes som salg av næringsmiddel eller serveringstjeneste ettersom kundens valg av areal har betydning for om beregnet merverdiavgift er korrekt eller ikke.
- I tillegg har man definert at «tradisjonelle kioskvarer» ikke skal inngå i omsetning av en serveringstjeneste, og dermed alltid omsettes med redusert sats – også fra serveringsteder. Skatteetaten har gitt eksempler på slike kioskvarer, men ikke kommet med en uttømmende oversikt. Ei heller tar man fra myndighetenes side løpende stilling til hvilke nye produkter som skal anses å være innbefattet av definisjonen av «tradisjonelle kioskvarer». Dette skaper usikkerhet når det gjelder hvilken mva-sats servicehandelen skal anvende på viktige deler av samlet vareutvalg. Usikkerheten kan medføre både for mye og for lite beregnet utgående merverdiavgift av virksomhetens samlede omsetning.

For serveringsbransjen er det av særlig stor betydning å ha et enkelt regelverk å forholde seg til som eliminerer usikkerhet med hensyn til korrekt avgiftsberegning på næringsmidler versus serveringstjenester.

Kompenserende tiltak

Ekspertutvalget foreslår å sette til side inntil 5 mrd. kroner til «kompensasjon og mer målrettede tiltak» som følge av forslaget om å avvike null- og lavsats. Blant mulige

tiltak som nevnes i rapporten er økt barnetrygd, økt produksjonstilskudd til aviser, avvikling av kino- og videogramavgiften og økt støtte til museer. Utvalget vedgår samtidig kapasitetshensyn har forhindret fordypning i innretningen av slike tiltak.

Hovedtyngden av aktørene i kultursektoren mottar i dag ikke statlige driftsmidler. Å utrede, innrette og iverksette tiltak for disse aktørene vil være både komplekst og byråkratiserende.

Produksjonstilskudd til aviser er foreslått redusert av Regjeringen Solberg ved flere anledninger, blant i statsbudsjettene for 2017 og 2018.

Kino- og videogramavgiften benyttes ikke lengre til det formålet den ble opprettet for å finansiere og har nå en rent fiskal funksjon. Virke mener at denne avgiften bør fjernes uavhengig av eventuelle endringer i merverdiavgiftssystemet siden grunnlaget for avgiften har falt bort.

Hovedtyngden av aktørene i museumssektoren mottar i dag ikke statlige driftsmidler. Å utrede, innrette og iverksette tiltak for disse aktørene vil være både komplekst og byråkratiserende.

Forslag – forenklinger

Virke mener det bør bygges videre på denne utredningen, og at den bør følges opp med en mer spisset utredning. Vi vil her henvise til noen konkrete forslag til forbedringer av dagens merverdiavgiftssystem:

- Heve grensen for når avgiftplikten for frivillige organisasjoner inntreffer fra dagens 140.000 kr til 500.000 kr. Dette vil redusere antallet organisasjoner som må være registrert i MVA-registeret fra dagens 3.122 til rundt 600.
- Foreta en gjennomgang og opprydding av merverdiavgiftsregelverket innenfor gravferdsbransjen med sikte på enklere regler og mer enhetlig praktisering.
- Det er i dag en rekke unntak knyttet til unntaksbestemmelsene i merverdiavgiftsregelverket for kultursektoren. Det er behov for en gjennomgang og opprydding av regelverket med sikte på enklere regler, enhetlig praksis og verdikjeder som ikke skaper akkumulert moms.

Videre prosess

Hovedorganisasjonen Virke stiller seg til disposisjon for Finansdepartementet ved ønske om dialog om høringssvaret eller utdyping av innspillene som gjelder forbedringer av regelverket.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Anita Sundal
Leder arbeidslivs- og næringspolitikk

Morten Skauge
Seniorrådgiver