

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Dato: 27.08.2019
Saksref.: 201900614-2
Deres ref.: 19/258-9
Sider: 4

Høring – NOU 2019 11 Enklere merverdiavgift med én sats – Jernbanedirektoratets høringssvar

Innledning

Jernbanedirektoratet viser til Samferdselsdepartementets brev av 4. juni 2019 hvor Finansdepartementets brev av 29. mai 2019 var lagt ved. Finansdepartementet ber i sitt brev om høringsinnspill til *NOU 2019:11 Enklere merverdiavgift med én sats*. Samferdselsdepartementet ber i sitt brev om at mottakende etater og virksomheter gir eventuelle innspill direkte til Finansdepartementet, med kopi til Samferdselsdepartementet.

Jernbanedirektoratets vurdering

I NOU 2019:11 foreslår utvalget at dagens tre forskjellige satser av merverdiavgiften skal omgjøres til én sats. I tillegg kommer eventuelle nullsatser, samt fritak for enkelte varer og tjenester. Dagens satser er henholdsvis 12,15 og 25 prosent og utvalget foreslår å innføre en felles sats på 23 prosent. Utvalget foreslår også at varer og tjenester med nullsats, eller som er fritatt for merverdiavgift, også over tid og etter en overgangsperiode bør få 23 prosent merverdiavgift.

Utvalget foreslår at all persontransport bør få økt merverdiavgift fra dagens 12 til 23 prosent over en viss tidsperiode, uten at lengden på overgangsperioden er presisert. Dette innebærer nær en fordobling av merverdiavgiften på solgte billetter. Samtidig vil alt salg av varer og tjenester utenom billetter om bord i togene, få redusert sats fra 25 til 23 prosent.

En felles sats for merverdiavgiften for alle varer og tjenester kan fremme effektiviteten i økonomien. Jernbanedirektoratet vil likevel benytte anledningen til å peke på visse mulige utilsiktede virkninger i noen relevante markeder for transporttjenester.

I trafikkavtalene med Vygruppen AS, Vy Gjøvikbanen AS og i trafikkpakkene 1 - 3, kompenserer Jernbanedirektoratet for avgiftsendringer gjennom endringer i vederlaget til togoperatørene. Togoperatørene må fremsette skriftlig krav om justering av vederlag innen to måneder etter at endringen er kunngjort. Det er ikke adgang for togoperatørene til ensidig å endre billettprisene som følge av avgiftsendringer. Jernbanedirektoratet kan imidlertid avtale endringer i billettprisen med togoperatøren gjennom endringsordre. Historisk har dette ført til at økningen i merverdiavgift på

persontransport isolert sett ikke har medført økninger i billettprisene på togstrekninger omfattet av ovennevnte trafikkavtaler.

Dermed vil konsekvensen av merverdiavgiftsøkningen for denne delen av persontransporten på jernbane hovedsakelig være en økning i vederlaget til leverandørene tilsvarende økningen av merverdiavgiften. Behandlingen av, eller forhandlingene om, kompensasjonen kan i tillegg føre til rimelig neglisjerbare økninger i de administrative kostnadene for både Jernbanedirektoratet og leverandørene.

Tilbringertjenesten med tog til og fra Oslo lufthavn Gardermoen (Flytoget) og trafikken på Flåmsbana, er underlagt avtaler hvor det ikke kompenseres for endrede avgifter. Billettprisene fastsettes kommersielt av togoperatørene. Dermed vil togoperatørene på kommersielt grunnlag vurdere om økningen i merverdiavgiften helt eller delvis skal belastes passasjerene gjennom økte billettpriser. Hvis Flytoget og Flåmsbana mener at de har tatt ut de prisene markedet er villig til å betale, er det sannsynlig at økningen i merverdiavgiften ikke fører til noen økning i billettprisene. Da vil økningen i merverdiavgiften i sin helhet bli belastet disse togoperatørene. En slik begrensning i togoperatørenes prisfastsettelse kan også skyldes at togoperatørene mener at prisøkningen kan føre til et så stort tap av markedsandeler slik at togoperatørenes fortjeneste blir redusert.

Mener Flytoget derimot at markedet kan tåle høyere priser, vil økningene i merverdiavgiften sannsynligvis bli helt eller delvis kompensert gjennom en økning i billettprisene. Dette kan f.eks. skyldes at de kommersielle konkurrentene til Flytoget øker sine priser etter avgiftsøkningen. Siden prisen på tilbringertransporten er relativt lav i forhold til prisen på den etterfølgende eller forutgående flytransporten, vil en eventuell prisøkning neppe redusere antall reisende til og fra flyplassen.. Innenlands flyreiser vil også få økt merverdiavgift på linje med annen transport. Det kan føre til prisøkninger som bidrar til redusert etterspørselen etter flyreiser.

I hvilken grad noen av Flytogets passasjerer vil bruke en konkurrerende kommersiell transport etter en prisøkning, avhenger også av hvordan denne tilbringertransporten tilpasser seg en økning i merverdiavgiften. Men en generell prisøkning på alle kommersielle tilbringertjenester vil også gjøre transport med egen bil mer attraktivt. Dette forsterkes av at merverdiavgiften på drivstoff foreslås redusert fra 25 til 23 prosent. Et resultat av avgiftsendringene kan dermed bli at flere reiser med egen bil. Dette vil gjelde alle flyplasser hvor tilbringertjenestene betjenes helt eller delvis av kommersielle aktører.

Flytoget har en tilleggsutfordring siden det konkurrerer blant annet med Vygruppens togavganger til og fra Oslo lufthavn Gardermoen. Vygruppen vil bli kompensert for økningen i merverdiavgift, noe som kan gi grunnlag for en økning i prisforskjellene mellom den kommersielle og statsstøttede transporten. En tilsvarende konkurransevidning i Vygruppens favør vil vi også få i den øvrige kommersielle tilbringertransporten, herunder tilbringertjenesten til og fra Trondheim lufthavn. Dermed kan den kommersielle tilbringertransporten miste passasjerer til den statsstøttede på grunn av en økning i statsstøtten.

En rapport fra Urbanet Analyse¹ underbygger denne vurderingen. Rapporten viser at hele 71 prosent av Flytogets passasjerer ville ha valgt å reise med Vygruppens tog hvis de ikke kunne ha reist med Flytoget. Dette viser at Flytogets konkurranseflater er sterkest mot Vygruppens tilbud. Øker Flytoget prisene, vil Vygruppen kunne få en del av Flytogets passasjerer. Blir overgangen av passasjerer så stor at det fører til trengsel på Vygruppens tog, kan bruk av annen transport, også transport med egen bil, øke.

Tilbydere av grensekryssende togreiser vil stå overfor tilsvarende problemstilling med konkurransevidninger som Flytoget. Deres salg av billetter på innenlands strekninger vil bli belastet med 23 prosent merverdiavgift, uten at dette blir kompensert. I noen markeder konkurrerer grensekryssende tog med regionale innenlandske tog, hvor sistnevnte får kompensert avgiftsøkningen. Et eksempel her er det geografiske markedet Oslo S-Kongsvinger, hvor den regionale tilbyder konkurrerer med toget Oslo S-Stockholm C. Avgiftsøkningen vil føre til en konkurransevidning i det grensekryssende togets disfavør.

Et annet eksempel er strekninger hvor kommersielle ekspressbusser og fly til en viss grad konkurrerer med tog. En økning i merverdiavgiften kan dermed føre til et effektivitetstap i disse markedene.

Denne problemstillingen knyttet til konkurransevidning vil generelt gjelde i alle markeder hvor offentlig støttet transport konkurrerer med kommersielle tilbud.

Vygruppen har fått enerett til å tilby persontransport på Flåmsbana mot å forplikte seg til å tilby fire daglige avganger hele året for å tilfredsstille det lokale behovet. Det meste av inntektene på denne banen kommer fra turisttrafikken. En avgiftsøkning vil dermed svekke Vygruppens konkurranseevne, først og fremst i forhold til alternative turistmål. I hvilken grad dette vil redusere turisttrafikken på Flåmsbana, og øke tilsvarende for andre turistmål, er vanskelig å vurdere, herunder om det er reisemål i eller utenfor Norge som eventuelt vil få økt trafikk.

Oppsummering

Jernbanedirektoratets konklusjon er at en økning i merverdiavgiften for persontransport med tog i all hovedsak vil føre til en økning av vederlaget til leverandørene (dvs økt bevilgningsbehov over statsbudsjettet til samferdselsformål), og kun en marginal reduksjon i antall reiser med tog. Avgiftsøkningen kan også medføre en viss grad av konkurransevidning i enkelte relevante markeder mellom kommersiell og offentlig støttet transport, i sistnevntes favør. Tilsvarende konkurransevidning vil en få mellom kommersielle aktører og bruk av egen bil, i bilens favør. Denne konkurransevidningen forsterkes av at merverdiavgiften på drivstoff foreslås redusert fra 25 til 23 prosent.

¹ Urbanet Analyse Rapport 114/2018 Trafikantenes vurderinger av egenskaper ved togtilbudet til og fra Oslo lufthavn.

Med vennlig hilsen

Anita Skauge
Direktør jernbanestrategi

Frode Hjelde
Seniorrådgiver

Kopi: Samferdselsdepartementet

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur