



Innst. 148 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:93 S (2013–2014)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Sverre Myrli, Kjell-Idar Juvik, Per Olaf Lundteigen og Janne Sjelmo Nordås om at det svares merverdiavgift fra utenlandske selskaper som driver innenlandsk transport av personer og gods i Norge (kabotasje)

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 20. juni 2014:

1. Stortinget ber regjeringen kartlegge omfanget av kabotasje i det norske transportmarkedet.
2. Stortinget ber regjeringen gjøre endringer i merverdiavgiftsregisteret slik at utenlandske selskaper som driver innenlandsk transport av personer og gods i Norge (kabotasje) rubriseres som egen kategori.
3. Stortinget ber regjeringen legge til rette for at alle selskaper som driver transportvirksomhet i Norge, svarer merverdiavgift til den norske staten etter norske regler.
4. Stortinget ber regjeringen legge til rette for at skattemyndighetene intensiverer kontrollen med transportnæringen for å hindre skatteunndragelser og ytterligere konkurransevridning til fordel for utenlandske transportører.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lisbeth Berg-Hansen, Tore

Hagebakken, Irene Johansen, Marianne Marthinsen, Torstein Tvedt Solberg og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sissel Knutsen Hegdal, Sigurd Hille og Heidi Nordby Lunde, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Tom E. B. Holthe og Hans Andreas Limi, fra Kristelig Folkeparti, lederen Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslag i brev av 14. oktober 2014 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen er i likhet med forslagsstillerne bekymret for utviklingen i næringen og imøteser tiltak fra regjeringen.

Komiteen viser til at samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen 18. juli 2014 sendte ut en pressemelding hvor det tydelig fremgår at departementet vil gjennomgå skatte- og avgiftssystemet for å bekjempe ulovlig kabotasje. Komiteen støtter dette og imøteser videre arbeid med dette.

Komiteen er kjent med at et godskjøretøy fra et annet land innen EU/EØS-området kan påta seg tre nasjonale oppdrag i løpet av syv dager i Norge. Komiteen er videre kjent med at man på turbilsiden ikke har denne begrensningen og at man kan operere på midlertidig basis uten at midlertidighetsbegrepet er nærmere konkretisert eller definert, og at ESA har forhindret innføringen av en tidsbegrensning på turbilsiden.

Komiteen viser til at det per juni 2014 er 2 300 arbeidsledige yrkessjåfører og at Statens vegvesens registreringsstatistikk viser at vi fra 2008 til utgangen av 2012 har hatt en nedgang i antall norskregistrerte

lastebiler på 4 449. Komiteen er også kjent med at i samme periode har potensialet for kabotasje økt kraftig ved at importen med utenlandske lastebiler økte med 19 pst. og eksporten med 17 pst. i femårsperioden. Komiteen viser til at dette tilsvarer en vekst på til sammen 1,2 millioner tonn, eller om lag 80 000 flere utenlandske biler som kjører til/fra Norge med gods i løpet av et år.

Komiteen er kjent med at det finnes lite statistikk og andre data vedrørende omfanget av kabotasje i Norge, men at det ser ut til at de fleste aktørene imidlertid er enige om at omfanget er stigende, og at bruk av hjemlandets lønns- og arbeidsvilkår gir utenlandske aktører en betydelig kostnadsmessig konkurransefordel i det norske markedet. Dette fikk komiteen også bekreftet av de arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som deltok på høringen.

Komiteen viser til at lønningene for sjåfører i de gamle østeuropeiske landene ligger på 11 til 25 pst. av norsk nivå, og konkurransesituasjonen har medført at en del norske selskaper allerede har redusert sin virksomhet. Komiteen er kjent med at dette blant annet har vært en medvirkende årsak til at det eksempelvis har vært problemer med å skaffe nok klasse 3-busser for avvikskjøring når togene står eller flyplasser må stenge.

Komiteen viser til at Samferdselsdepartementet i september 2013 opprettet en egen arbeidsgruppe for å se nærmere på kabotasjeproblematikken. Denne gruppen avgav sin innstilling i mars i fjor og fremmet i alt 24 forslag til tiltak.

Komiteen fikk i høring opplyst at spørsmålet om merverdiavgiftsplikt for utenlandske transportører ikke kun dreier seg om like konkurransevilkår mellom norske og utenlandske transportører, men også om tap av skatte- og avgiftsinntekter for det norske samfunnet. Så lenge utenlandske aktører kan «kamouflere» kabotasje som internasjonal transport og får refundert inngående merverdiavgift på innsatsfaktorer som drivstoff og verkstedtjenester, kan disse lett ta oppdrag på bekostning av lokale, skattepliktige selskaper og drive omfattende verdiskapning uten å yte noe som helst til det norske fellesskapet.

Komiteen fremmer følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen på egnet måte kartlegge omfanget av kabotasje i det norske transportmarkedet.

2. Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge til rette for at alle selskaper som driver transportvirksomhet i Norge, svarer merverdiavgift til den norske staten etter norske regler.
3. Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge til rette for at skattemyndighetene intensiverer kontrollen med transportnæringen for å hindre skatteunndragelser og ytterligere konkurransevridning til fordel for utenlandske transportører.»

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen på egnet måte kartlegge omfanget av kabotasje i det norske transportmarkedet.

II

Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge til rette for at alle selskaper som driver transportvirksomhet i Norge, svarer merverdiavgift til den norske staten etter norske regler.

III

Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge til rette for at skattemyndighetene intensiverer kontrollen med transportnæringen for å hindre skatteunndragelser og ytterligere konkurransevridning til fordel for utenlandske transportører.

IV

Dokument 8:93 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Sverre Myrli, Kjell-Idar Juvik, Per Olaf Lundteigen og Janne Sjelmo Nordås om at det svares merverdiavgift fra utenlandske selskaper som driver innenlandsk transport av personer og gods i Norge (kabotasje) – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 3. februar 2015

Hans Olav Syversen

leder

Truls Wickholm

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen,
datert 14. oktober 2014****Dokument 8:93 S (2013-2014) Representantforslag om at det svares merverdiavgift fra utenlandske selskaper som driver innenlandsk transport av personer og gods i Norge (kabotasje)**

Jeg viser til Dokument nr. 8:93 S (2013-2014) fra stortingsrepresentantene Sverre Myrli, Kjell-Idar Juvik, Per Olaf Lundteigen og Janne Sjelmo Nordås. I dokumentet bes regjeringen:

1. Kartlegge omfanget av kabotasje i det norske transportmarkedet.
2. Gjøre endringer i Merverdiavgiftsregisteret slik at utenlandske selskaper som driver innenlandsk transport av personer og gods i Norge (kabotasje) rubriseres som egen kategori.
3. Legge til rette for at alle selskaper som driver transportvirksomhet i Norge, svarer merverdiavgift til den norske staten etter norske regler.
4. Legge til rette for at skattemyndighetene intensiverer kontrollen med transportnæringen for å hindre skatteunndragelser og ytterligere konkurransevridning til fordel for utenlandske transportører.

Saken gjelder kabotasje, dvs. innenlandsk transport mot vederlag som utføres i et annet land enn der transportøren er hjemmehørende. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å tillate kabotasje av både gods og personer. Store forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår, særlig mellom Øst-Europa og Vest-Europa, har ført til at norske transportører opplever at de konkurrerer på ulike rammevilkår i det samme markedet. Ulike skatte- og avgiftsregimer hevdes å bidra til å øke forskjellene.

I representantforslaget hevdes det at merverdiavgiftsunndragelser fra kabotasjevirkosomhet i det norske transportmarkedet kan utgjøre milliardbeløp, og at dette representerer en konkurransevridning i disfavør av norske transportører. På oppdrag fra Finansdepartementet har Skattedirektoratet undersøkt i hvilken grad manglende etterlevelse av merverdiavgiftsregelverket faktisk medfører et bortfall av avgiftsinntekter. Tilbakemeldingen fra direktoratet viser at dette neppe stemmer, og at den konkurranseulempe som de norske transportører opplever skyldes andre forhold. Nedenfor vil det gjøres nærmere rede for dette.

Etter gjeldende merverdiavgiftsregler er både innenlandsk person- og godstransport avgiftspliktig virksomhet uansett om den utøves av norske eller

utenlandske transportører. Tilsvarende gjelder i andre land i EØS-området, slik at norske transportører også må betale merverdiavgift når de utøver slik virksomhet i andre land. Det norske regelverket skiller seg derfor ikke fra andre lands regelverk på området. Det norske regelverket innebærer at det skal beregnes utgående merverdiavgift av omsetningen samtidig som virksomhetene får fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser av eksempelvis kjøretøy og drivstoff. Siden det gjelder ulike merverdiavgiftssatser for person- og godstransport vil disse omtales hver for seg.

Persontransport

Det skal beregnes merverdiavgift med redusert sats på 8 pst. på persontransport-tjenester. Ved innføring av den reduserte satsen i 2004 ble det anslått at endringen ville gi en årlig avgiftslettelse for persontransporten på nærmere 500 mill. kroner. Dette skyldes at de avgiftspliktige fikk full fradragsrett for inngående merverdiavgift, som vanligvis er 25 pst., mens utgående avgift skulle beregnes med lav sats på 6 pst. Fradragene ble dermed større enn inntektene, og samlet sett skjedde det en utbetaling av merverdiavgift fra staten til virksomhetene. Den lave satsen er nå på 8 pst. Det er grunn til å anta at det i praksis fortsatt skjer en subsidiering av persontransporten gjennom merverdiavgiftssystemet.

På denne bakgrunn kan jeg ikke se at en eventuell manglende etterlevelse hos utenlandske aktører gir disse aktørene et konkurransefortrinn ut over det de kan spare av administrative kostnader. Økning av Skatteetatens kontrollinnsats for bransjen vil dermed neppe gi særlig økte inntekter til staten fra merverdiavgiften. Økt kontrollinnsats må derfor begrunnes ut fra annet regelverk og gjennomføres i samarbeid med andre etater.

Godstransport

Innenlandsk transport av gods er avgiftspliktig etter den alminnelige merverdiavgiftssatsen på 25 pst. Det er grunn til å anta at størstedelen av godstransporten skjer til bruk i avgiftspliktig virksomhet (varehandel, byggebransje, eksport mv.), og at det derfor foreligger fradragsrett for merverdiavgiften. Det meste av avgiften som innbetales av virksomheter innenfor godstransport, blir dermed fradragsført i neste ledd i verdikjeden. Samlet gir det ikke inntekter til staten før salg til sluttbruker.

Ved salg til avgiftspliktige virksomheter vil ikke svart omsetning ved godstransport innebære provenytnytap for staten, tvert imot kan det oppstå en skjult avgiftsbelastning ved at uregistrerte aktører ikke får fradrag for merverdiavgift på sine kostnader i Norge. Svart omsetning på dette området kan derfor vanskelig forklares med et ønske om å unndra merverdiavgift. Det kan i stedet skyldes et ønske om å unngå administrative kostnader ved å etterleve merverdiavgiftsreglene og/eller plikter etter annet regelverk.

For den delen av godstransporten som skjer til ikke-avgiftspliktige næringsdrivende og private, vil det imidlertid kunne være et argument for avgiftsunndragelse å unngå en merverdiavgiftskostnad på 25 pst. av transporten i tillegg til administrative kostnader ved etterlevelse. Dette antas å utgjøre en liten del av samlet godstransport.

Registrering av opplysninger om virksomhet/bransje

Registrering av næringsdrivende i Norge er organisert slik at Enhetsregisteret inneholder grunndata om enheter som har registreringsplikt i de tilknyttede registrene, herunder Merverdiavgiftsregisteret. Ved registrering innhentes opplysninger om virksomhet/bransje, og det foretas en klassifisering etter Norsk standard for næringsgruppering (SN2007), som bygger på EUs tilsvarende standard (NACE Rev.2). Standarden er først og fremst beregnet for statistikk. Hver enhet registreres med en eller et fåtall bransjekoder. For næringsdrivende med variert virksomhet kan derfor store deler av omsetningen gjelde virksomhetsområder som ikke er lagt inn som grunndata. Virksomheter kan også endre karakter over tid, uten at de registrerte opplysningene blir oppdatert.

Ved registrering av næringsdrivende i Merverdiavgiftsregisteret foretas en egen vurdering av om det foreligger avgiftspliktig virksomhet, og opplysningene registreres som etatsdata i Merverdiavgiftsregisteret. Også her benyttes NACE-koder, men da for den avgiftspliktige delen av virksomheten uavhengig av grunnopplysningene i Enhetsregisteret. Etatsopplysningene om virksomheten gir på samme måte som grunndata utfordringer med enheter som har mange virksomhetsområder og utdaterte opplysninger.

Til selve forslaget

1. Stortinget ber regjeringen kartlegge omfanget av kabotasje i det norske transportmarkedet.

Jeg legger til grunn at det ikke er betydelige utfordringer med merverdiavgiftsunndragelser i forbindelse med kabotasje i persontransportbransjen og den delen av godstransport som omsettes til avgiftspliktige virksomheter. Kartlegging av det totale omfanget av kabotasje i Norge antas å være ressurskrevende, og det er tvilsomt om det er mulig å oppnå

tilstrekkelig kvalitet på data for den delen av bransjen som unndrar merverdiavgift. Jeg kan ikke se at slik ressursbruk kan begrunnes ut ifra risikoen for merverdiavgiftsunndragelser.

2. Stortinget ber regjeringen gjøre endringer i Merverdiavgiftsregisteret slik at utenlandske selskaper som driver innenlandsk transport av personer og gods i Norge (kabotasje) rubriseres som egen kategori.

Utfordringene omkring kabotasje gjelder først og fremst andre etater enn Skatteetaten. Hvis det skal gjøres en særskilt registrering for kabotasjevirkomhet, bør dette gjøres som grunnlagsdata i Enhetsregisteret og ikke i Merverdiavgiftsregisteret, hvor det kun er Skatteetaten som har tilgang. Videre klassifiseres opplysninger om virksomhet/bransje som nevnt etter Norsk standard for næringsgruppering, som bygger på EUs tilsvarende standard. Det er lite som tyder på at merverdiavgiftsunndragelsene innen kabotasje er så betydelige at de kan begrunne at disse standardene fravikes.

3. Stortinget ber regjeringen legge til rette for at alle selskaper som driver transportvirksomhet i Norge, svarer merverdiavgift til den norske staten etter norske regler.

Gjeldende merverdiavgiftsregler er etter min mening tilpasset utviklingen i transportbransjen. I tillegg pågår det et arbeid med å modernisere kravet til representant for næringsdrivende som ikke har forretningssted eller er hjemmehørende i merverdiavgiftsområdet, se punkt 21.4 i Prop. 1 LS (2014-2015) Skatter, avgifter og toll 2015.

Utfordringene synes derfor i det vesentlige knyttet til annet regelverk.

4. Stortinget ber regjeringen legge til rette for at skattemyndighetene intensiverer kontrollen med transportnæringen for å hindre skatteunndragelser og ytterligere konkurransevridning til fordel for utenlandske transportører.

Skatteetaten har ikke tallmateriale som viser omfanget av eventuelle unndragelser i godstransportbransjen. Likevel er det grunn til å anta at det er et stort antall utenlandske aktører som kjører innenlandske oppdrag. Som nevnt antar jeg at manglende etterlevelse av merverdiavgiftsreglene ikke medfører en vesentlig konkurransefordel for kabotasje innen persontransport og heller ikke innen godstransport der kjøperen er en avgiftspliktig virksomhet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om en intensivering av skattemyndighetenes kontrollaktivitet overfor denne delen av transportbransjen vil være hensiktsmessig bruk av ressurser sett i forhold til de utfordringene som bransjen står overfor.

Det kan imidlertid være behov for bedre samarbeid mellom de involverte kontrollmyndigheter for å sikre generell etterlevelse av regelverket som berører transport og kabotasjekjøring i Norge. Jeg vil i den sammenheng vise til at en departementsoppnevnt arbeidsgruppe den 26. mars i år overleverte en rapport til Samferdselsministeren om «Kabotasje på veg i Norge». I rapporten foreslås en rekke konkrete tiltak som er ment å bedre konkurransesituasjonen for norske transportører i forhold til utenlandske transportører. Et av disse tiltakene er økt samarbeid mellom de berørte tilsynsetater. Samferdselsdepartementet har bedt om at det settes i gang et arbeid hvor Statens vegvesen, politiet, Arbeidstilsynet, tollvesenet,

og Skatteetaten ser på muligheter for et mer formalisert samarbeid på vegtrafikkområdet. Finansdepartementet har orientert Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet om denne anmodningen og meddelt at departementet ikke har noen innvendinger mot at det igangsettes et slikt arbeid.

Jeg vil også vise til at regjeringen i budsjettet for 2015 har foreslått en halvering av vektårsavgiften for 2015. Reduksjonen gjøres for å redusere kostnaden til den norske transportnæringen, og må antas bidra til å bedre konkurransesituasjonen for norske transportører.

Jeg mener derfor ikke det er behov for å gå videre med de tiltak som forslagsstillerne argumenter for.

