

Innst. S. nr. 118

(2001-2002)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Karl-Anton Swensen om at investeringer i og drift av offentlig infrastruktur i farleier og havner likestilles med tilsvarende innen veisektoren under lov om merverdiavgift

Dokument nr. 8:49 (2001-2002)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Forholdene for sjøtransport har av ulike årsaker fått en uheldig utvikling over en årrekke. En årsak er konkurranseforholdet til vegtransport.

Tilrettelegging for å føre mer transport sjøvegs i Norge krever investeringer i infrastruktur, herunder farleier og havneanlegg. Staten bidrar i dag på tre felt med investeringer innen sjøtransport. Det er utbygging av fiskerihavner, havner i distriktene og merking av farleier. Utviklingen av sjøen som alternativ transportvei er avhengig av større volum/kapasitetsutnyttning og retningsbalanse i forhold til transport på veg. Sjøtransport forutsetter at det gis muligheter til å samle transportstrømmene i knutepunkt langs kysten.

Et viktig hinder for å kunne foreta investeringer i og drift av havner som kan danne knutepunkter langs kysten er at offentlig infrastruktur i havner er merverdiavgiftspliktige, mens offentlig veg og jernbane i hovedsak er fritatt for merverdiavgift gjennom egne forskrifter. Dette er i vesentlig grad med på å forverre konkurranseforholdet.

Havnene er, med unntak av de nevnte midler, selvfinansierende gjennom betaling fra brukerne. Utover et fåtall havner på landsbasis med et særlig gunstig trafikkbilde, gir ikke inntektene grunnlag for utvikling av infrastruktur for sjøtransport. Mange havner har lite tidsmessig standard. Kaier og annen infrastruktur er ofte plassert i sentrum av bebyggelse. Det gir urasjonell drift og begrenser mulighetene for å utvikle tidsmessig godstransport med moderne fartøy. Dagens godstransport med enhetslaster og rullende materiell krever egnede kaier, arealer og god tilknytning til øvrig transportnett.

Havner og sjøtransport har dårligere konkurranseforhold i forhold til vegsektoren i Norge. Sjøtransport er utpekt som et nasjonalt satsningsområde i en rekke

offentlige publikasjoner de senere år. Det er nå på tide å ta det første reelle skritt i å legge til rette for en slik utvikling. Dette kan ivaretas ved å likestille investeringen i og drift av offentlig infrastruktur i havner og farleier med tilsvarende fritaksordninger innenfor vegsektoren og jernbanesektoren, jf. forskrift nr. 55 om avgiftsfritak for visse tjenester som gjelder offentlig veg.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Investeringer i og drift av offentlig infrastruktur i havner og farleier likestilles med tilsvarende fritaksordning innenfor vegsektoren gitt i medhold av merverdiavgiftsloven."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde og fra Kystpartiet, Karl-Anton Swensen, viser til at dokumentet er forelagt finansministeren til uttalelse 7. februar 2002. Hans svarbrev 21. februar 2002 er vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at særregler for offentlig vei ble innført for å motvirke konkurransevridding mellom offentlige etater og private næringsdrivende ved utføring av arbeid på offentlig vei. De samme hensyn gjør seg ikke like sterkt gjeldende i forbindelse med utbygging av offentlige havner. Når det gjelder kompensasjonsordningen og spørsmålet om konkurransevridding mellom kommunal egenproduksjon og kjøp fra andre, vises til at Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg under ledelse av professor Jørn Rattsø som skal se nærmere på dette.

Finanskomiteen ble i høring orientert av Norsk Havneforbund om avgiftsforholdene for kommunale havner, og om dialogen mellom Norsk Havneforbund og finansdepartementet om dette. Norsk Havneforbund hevdet at kommunale havner forskjellsbehandles i forhold til private havner. Dette begrunnes med at private havner får fradrag for inngående merverdiavgift av utgifter til investeringer, drift, m.v. som et vanlig merverdiavgiftsregistrert foretak. I merverdiavgiftsreformen som trådte i kraft fra 1. juli 2001 er det blant annet vedtatt unntak fra merverdiavgiftsplikt på omsetning og utleie av fast eiendom eller rettighet til fast eiendom. Det er forutsatt i forarbeidene (Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) s. 148) at dette unntaket også omfatter havnevirksomhet som er havneavgiftsfinansiert. Ifølge lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. er kun kommunale havner finansiert gjennom havneavgifter fastsatt av offentlige myndigheter. Enkelte av havnevesenets ytelser er imidlertid avgiftspliktig, men i hovedsak er kommunale havner unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Flertallet vurderer det som uheldig at den ulike avgiftsmessige behandlingen av kommunale havner og private havner kan medføre konkurransevridding mellom disse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener merverdiavgiftsloven bør være konkurransenøytral mellom privat og offentlig virksomhet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at havnevirksomhet krever betydelige investeringer. Kommunale havner som ikke har mulighet til å trekke fra merverdiavgift av utgifter til bl.a. investeringer får derfor høyere investeringskostnader enn for tilsvarende private havner. Flertallet mener at en generell merverdiavgiftsplikt for kommunale havner vil kunne gi økte muligheter for ytterligere utbedringer og investeringer i kommunale havner, med de positive effekter dette kan få for sjøtransport som en ressurs- og miljøvennlig alternativ til vegtransport.

Flertallet viser til Finansdepartementets vurdering i Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) s. 148 om at omsetning av rett til å benytte fast eiendom mot oppkreving av

bl.a. havneavgifter kan være vel egnet for merverdiavgiftsplikt. Flertallet viser til brev fra Finansdepartementet 14. mars 2002 hvor departementet uttaler at det vil bli foretatt en nærmere utredning av de rettslige sidene, herunder omfanget, av en eventuell avgiftsplikt for denne type tjenester. Flertallet vil derfor be departementet i egnet form komme tilbake til Stortinget med en orientering om status for utredningen av merverdiavgiftsplikt for havnevirksomhet.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:49 (2001-2002) - forslag fra stortingsrepresentant Karl-Anton Swensen om at investeringer i og drift av offentlig infrastruktur i farleier og havner likestilles med tilsvarende innen veisektoren under lov om merverdiavgift - vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at kommunale trafikkhavner driver delt virksomhet i forhold til merverdiavgiftsloven, det vil si at de har virksomhet både innenfor og utenfor merverdiavgiftsområdet.

Regelverket innebærer at de kommunale havnene bare har fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser på den delen av virksomheten som er avgiftspliktig. Inngående merverdiavgift av de anskaffelser som foretas, må derfor henføres til de respektive deler av virksomheten.

Omsetning utenfor avgiftsområdet skal det ikke beregnes utgående merverdiavgift av. Anskaffelser til bruk for slik omsetning gir ikke rett til fradrag for inngående avgift. Store deler av den virksomheten havnevesener står for blitt karakterisert som omsetning utenfor avgiftsområdet, slik at de er avskåret for fradrag for inngående merverdiavgift for store deler av kostnadene. Denne ekstrakostnaden vil ha betydning for størrelsen på havneavgiftene, uten at transportøren får dette spesifisert og kan trekke det fra som inngående mva. Det blir derfor betalt merverdiavgift av merverdiavgift.

Sjøtransportvirksomhet får derfor en ekstra kostnad sammenliknet med andre typer transport, og sjøtransport diskrimineres. Disse medlemmer mener at forslagsstiller peker på vesentlige problemstillinger, men at den foreslåtte løsningen ikke er god nok.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at merverdiavgiftsloven skal omfatte havnevirksomhet."

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Kystpartiet viser til at det lenge har vært en politisk målsetning å få en større del av transportvolumet over på kjøll, jf. Innst. S. nr. 119 (2001-2002) og St.meld. nr. 46 (2000-2001) "Nasjonal transportplan". Dessverre ser det ut til at Finansdepartementet i brev av 14. mars 2002 til Høyres stortingsgruppe i altfor stor grad henleder oppmerksomheten på de ulike konkur-

ranseforholdene som eksisterer mellom kommunale og private havner. Dette medlem mener at spørsmålet om merverdiavgiftsregistrering eller merverdi-avgiftsfritak for kommunale havner er viktig for å hindre uheldig konkurransevridning ikke bare mellom disse og private havner men også mellom havnene og land-transportløsninger.

Disse medlemmer viser til at løsningen med å gjøre de kommunale havnene merverdiavgiftspliktige slik som Finansdepartementet anbefaler i brevet av 14. mars 2002 langt på vei har de samme konsekvensene som forslaget i dokumentet om å likestille havnene med offentlig veg og jernbane med henblikk på merverdiavgiftsfritaket. Dette siden det alt er merverdiavgift på tjenestene som de kommunale havnene tilbyr til private konsumenter, og en merverdiavgiftsplikt for havnene bare vil innebære at havnestyrene kan gjøre fradrag for denne avgifta.

Disse medlemmer mener det er uheldig at man ikke har en tilfredsstillende løsning på tilbakeføringen (merverdiavgiftsrefusjonen) av merverdiavgift, siden avgifta tilbakeføres til kommunekassen og ikke til havnekassen. Disse medlemmer forutsetter at havnestyrene kan få et eget merverdiavgiftsregistreringsnummer eller at det finnes en annen løsning på merverdiavgiftsrefusjonen, som fører til at avgifta som eventuelt tilbakeføres, sendes til havnekassene (havnestyrene).

Disse medlemmer viser til at spørsmålet om merverdiavgift på merking av farledene og vedlikeholdet av disse ikke er omtalt i Finansdepartementets brev. Merverdiavgifta på investeringer og vedlikehold av disse, i den grad dette utføres av havnestyrene, er en betydelig merkostnad som er med på å fordyre transporten på kjøll. Disse medlemmer vil derfor be om at man spesielt vurderer merverdiavgiftsspørsmålet i forhold til merking og vedlikehold av farledsmerkene i forbindelse med den totale drøftelsen av merverdiavgift på havnetjenestene. Disse medlemmer viser til at investeringer i og vedlikehold av farledsmerkene helt klart kan sammenlignes med offentlig vei og jernbane, og bør kunne fritas for merverdiavgift.

Disse medlemmer viser til at spørsmålet hvorledes man skulle finne en løsning på problemene med

merverdiavgift for kommunale havner har vært til "løpende vurdering" siden 1997, da Norsk Havneforbund reiste spørsmålet overfor Finansdepartementet, jf. brev av 27. oktober 1997. Disse medlemmer mener derfor at Finansdepartementet har hatt godt tid til å vurdere merverdiavgiftsspørsmålet og at det er et stort behov og et klart ønske om en snarlig avklaring på dette spørsmålet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme med en avklaring av merverdiavgiftsspørsmålet for kommunale havner i forbindelse med Revidert budsjett for 2002 eller senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2003."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at merverdiavgiftsloven skal omfatte havnevirksomhet.

Forslag fra Senterpartiet og Kystpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen komme med en avklaring av merverdiavgiftsspørsmålet for kommunale havner i forbindelse med Revidert budsjett for 2002 eller senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2003.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:49 (2001-2002) - forslag fra stortingsrepresentant Karl-Anton Swensen om at investeringer i og drift av offentlig infrastruktur i farleier og havner likestilles med tilsvarende innen veisektoren under lov om merverdiavgift - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 21. mars 2002

Siv Jensen
leder

Torbjørn Hansen
ordfører

Ingebrigt S. Sørfonn
sekretær

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/finansministeren til finanskomiteen, datert 21. februar 2002

Dokument 8:49 (2001-2002) - forslag om at investeringer i og drift av offentlige infrastruktur i farleier og havner likestilles med tilsvarende innen veisektoren under lov om merverdiavgift

Jeg viser til forslaget fra representanten Karl-Anton Swensen om å endre merverdiavgiftsloven slik at investeringer i og drift av offentlige infrastruktur i farleier og havner likestilles med tilsvarende innen veisektoren under lov om merverdiavgift.

Representanten Swensen mener

"... Havner og sjøtransport har dårligere konkurranseforhold i forhold til veisektoren i Norge. Sjøtransport er utpekt som et nasjonalt satsingsområde i en rekke offentlige publikasjoner de senere år. Det er nå på tide å ta det første reelle skritt i å legge til rette for en slik utvikling. Dette kan ivaretas ved å likestille investeringen i og drift av offentlig infrastruktur i havner og farleier med tilsvarende fritaksordninger innenfor vegsektoren og jernbanesektoren, jf. forskrift nr. 55 om avgiftsfritak for visse tjenester som gjelder offentlig vei."

Det er riktig at det i merverdiavgiftsloven er særregler i forhold til offentlig veg. Disse reglene ble vedtatt i 1972. Reglene innebærer at det ikke skal betales merverdiavgift ved omsetning av tjenester som gjelder planlegging, prosjektering, anlegg, reparasjon og vedlikehold av offentlig veg. Det skal imidlertid betales merverdiavgift av all varelevering i forbindelse med slike prosjekter. Videre gjelder fritaket kun i siste omsetningsledd, og det vil derfor bare være tjenesteyteren som fakturerer arbeidsytelser (tjenester) på offentlig veg direkte til oppdragsgiver. Oppdragsgiver vil her være stat, fylke eller kommune.

Særreglene for offentlig veg ble innført for å motvirke konkurransevridning mellom offentlige etater og private næringsdrivende ved utføring av arbeid på offentlige veier. Dette fordi Statens Vegvesen i betydelig omfang utfører slike oppgaver selv. Dersom en ikke hadde innført regler som fjerner konkurransevridningen på dette området, ville det avgiftsmessig være mer fordelaktig for vegvesenet å utføre arbeidet med egne

ansatte som ikke utløser merverdiavgift, fremfor å kjøpe tjenester fra private næringsdrivende med merverdiavgift. Fritaket har derfor i stor grad samme formål som lov 17. februar 1995 nr. 9 om kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester fra registrerte næringsdrivende. De samme hensyn gjør seg ikke like sterkt gjeldende i forbindelse med utbygging av offentlige havner. Når det gjelder kompensasjonsordningen og spørsmålet om konkurransevridning mellom kommunal egenproduksjon og kjøp fra andre, viser jeg til at Regjeringen nå har nedsatt et offentlig utvalg under ledelse av professor Jørn Rattsø som skal se nærmere på dette.

Havnevesenet driver virksomhet både innenfor og utenfor merverdiavgiftslovens område. Utleie av maskiner mv. forbundet med fast eiendom, oppbevaring av varer og salg av vann og strøm er eksempler på aktiviteter som er merverdiavgiftspliktige. Etter gjeldende rett er imidlertid oppkreving av havneavgifter ansett som vederlag for tjeneste som i hovedsak faller utenfor merverdiavgiftsområdet. Dette har sin bakgrunn i at de fleste havneavgifter som oppkreves, anses som vederlag for leie av fast eiendom.

Jeg viser også til at et fritak for omsetning av tjenester til havner som tilsvarer fritaket for offentlig vei, vil medføre et provenytap for staten. Basert på investeringsstall innhentet for 2000, kan et slikt fritak utgjøre om lag 60 millioner kroner på årsbasis.

Jeg er opptatt av at regelverket for merverdiavgiften skal virke mest mulig nøytralt. Fritak og særordninger i merverdiavgiftssystemet vil skape nye avgrensingsproblemer og konkurransevridninger. Et fritak for offentlige havner vil eksempelvis kunne skape en konkurransefordel i forhold til private havner. Jeg anser ikke at det er grunnlag for å etablere en særordning for investeringer i og drift av farleier og havner og vil derfor fraråde at merverdiavgiftsloven endres på dette punkt.