

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

postmottak@fin.dep.no

Høringssvar: Enklere merverdiavgift med én sats (NOU 2019:11)

Forbrukerrådet viser til at Finansdepartementet den 29. mai 2019 sendte NOU 2019:11 om enklere merverdiavgift med én sats ut på høring. Høringsfristen er av departementet satt til den 29. august 2019.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar, som er innsendt ved bruk av departementenes digitale løsning for høringsuttalelser og i tillegg oversendt elektronisk til postmottak@fin.dep.no.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet støtter utredningens prinsipielle syn om at dagens merverdiavgiftssystem med fordel kan utformes enklere og med færre satser, men mener at utvalget ikke i tilstrekkelig grad har vurdert og/eller lagt vekt på de negative konsekvensene av å utforme avgiften med kun én sats.
- Differensierte satser vil være viktig som et politisk verktøy for å støtte opp under eksempelvis det grønne skiftet og en mer sirkulær økonomi samt for å ivareta viktige miljø- og folkehelsehensyn, som Forbrukerrådet har valgt å fokusere på i dette høringssvaret.
- Forbrukerrådet mener dagens merverdiavgiftssystem som består av tre satser samt nullsats bør erstattes av et system som består av to satser samt nullsats. Merverdiavgiftssystemet bør således utformes med én alminnelig sats (20-25 %), én redusert sats/mellomsats (10-12,5 %) og én nullsats.



Generelle kommentarer

Forbrukerrådet mener det er vesentlig at skatter og avgifter utformes på en måte som både bidrar til at det er enkelt, oversiktlig, ubyråkratisk og forståelig både for næringsaktører og forbrukere, samtidig som systemet må bidra til å nå viktige mål (herunder vridning av produksjon og forbruk i miljøvennlig retning) og sikre det offentliges behov for provenyinntekter for å finansiere fellesgoder.

Effektene for forbrukerne må også bli vektlagt i forbindelse med eventuelle endringer knyttet til dagens merverdiavgiftssystem. Utvalget anslår selv at full innfasing av kun én sats vil innebære en brutto provenygevinst for staten i størrelsesorden 30 milliarder kroner årlig, og foreslår å kun sette av ca. fem milliarder til såkalte kompenserende og målrettede tiltak. Forbrukerrådet vil peke på at denne ekstraregningen i stor grad vil måtte betales av vanlige forbrukere. Fordelt på fem millioner innbyggere kan dette i gjennomsnitt innebære en ekstraregning hvert år på i størrelsesorden 5 000 – 6 000 kroner pr. person.

Gitt at omleggingen skal være provenynøytral er utvalget delt i synet på hvordan resten av statens merinntekter som følge av omleggingen bør brukes. Flertallet foreslår redusert alminnelig mva-sats fra 25 til 23 prosent, mens mindretallet foreslår å redusere andre skatter og avgifter.

Forbrukerrådet er bekymret for at det er lavinntektsgrupper som vil rammes hardest av moms-skjerpelsen. Disse bruker en større andel av sin inntekt på matvarer og vil umiddelbart merke den foreslåtte momsøkningen i sine lommebøker. Forbrukerrådet stiller seg tvilende til om det vil bli innført øremerkede og tilstrekkelig treffsikre tiltak for å nøytralisere kostnadsøkningen for mennesker med lav inntekt. Slike tiltak vil også kunne medføre ny kompleksitet som kan oppveie de fordelene man eventuelt oppnår gjennom forenklinger i mva-regelverket. Det uttrykte formålet med forslaget er å forenkle håndteringen av merverdiavgift. Det er imidlertid vanskelig å ta stilling til forslaget ut i fra et forbrukerperspektiv uten å vite hvordan statens provenygevinst skal fordeles.

Forbrukerrådet ønsker i utgangspunktet tre mva-satser (hhv. full sats, mellomomsats, nullsats), men hvis forslaget om kun ett mva-nivå blir innført bør den nye satsen være provenynøytral og dermed lavere enn 23 prosent.



Myndighetene kan på et senere tidspunkt justere mva-satsen når de har bestemt seg for den skatte- og avgiftsmessig omfordelingen.

Forbrukerrådet mener videre det er avgjørende at staten ikke gir avkall på hensiktsmessige virkemidler som kan ha betydning for å kunne oppnå viktige samfunnsmessige mål både nå og i fremtiden. Muligheten til å operere med differensierte satser på mva-området vil kunne være et slikt virkemiddel.

Forbrukerrådet mener det blant annet at det er behov for å opprettholde nullsats for enkelte varegrupper, og også å innføre nullsats for nye varer og tjenester, for å kunne støtte kraftfullt opp under det grønne skiftet (herunder overgang til en mer sirkulær økonomi). Forbrukerrådet mener også at det er nødvendig å opprettholde én redusert sats (mellomsats) for enkelte varegrupper, blant annet for å ivareta viktige folkehelsehensyn.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende gå inn i tre helt spesifikke saksområder som kan tjene som en illustrasjon på hvorfor opprettholdelse av differensierte mva-satser vil kunne ha stor betydning:

Grønt forbrukerskifte

Vårt forbruk av varer og tjenester bidrar i betydelig grad til de miljøutfordringer verden står overfor. Mellom 60 og 80 prosent av miljøpåvirkningene på planeten kommer fra husholdningenes forbruk. Rundt 20 prosent av alle karbonutslipp fra forbrukerne er direkte utslipp fra folk som kjører biler og varmer opp boliger. Mesteparten av utslippene er imidlertid knyttet til vårt forbruk av varer. 80 prosent av karbonutslippene fra husholdningenes forbruk er miljøeffekter fra produksjon av varer som vi kjøper. Hvis vi endret forbruksvanene våre, vil det med andre ord ha en stor og positiv effekt på klima og miljø.

Forbrukerrådet la i august 2017 frem en 10-punktsplattform med underpunkter for et grønt forbrukerskifte.¹ Blant de undertiltakene som foreslås og som har relevans for en diskusjon om merverdiavgiftssystemet kan blant annet nevnes:

¹ Forbrukerrådet: «Grønt forbrukerskifte», 15. august 2017.

<https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/forbrukerradet-lanserer-gront-forbrukerskifte/>



- Skatter og avgifter bør blant annet brukes til å fremme holdbarhet og reparasjon, og til å motvirke omsetning av produkter med kort levetid som ikke kan repareres.
- Merverdiavgiften bør senkes på reparasjon av bl.a. elektronikk, sykler, klær og sko. Det bør innføres skattefradrag for reparasjoner av kjøleskap, vaskemaskiner og andre produkter, som gjennomføres hjemme.
- Avgifter må innrettes slik at det lønner seg å velge miljøvennlige kjøretøyer, og avgiftene bør økes gradvis på fossile kjøretøyer og fossilt drivstoff.

Den 15. oktober 2018 oversendte 28 ulike næringsaktører og organisasjoner (herunder Forbrukerrådet) et felles brev til Stortingets finanskomité der det ble tatt til orde for fritak for merverdiavgift på reparasjon og utleie av klær og sko, tur- og sportsutstyr, møbler, verktøy og elektronikk.²

Fritak for merverdiavgift på reparasjon vil gjøre det mer lønnsomt å reparere det man allerede har fremfor å kjøpe nytt, mens fritak for merverdiavgift på utleie kan gjøre det mer lønnsomt å leie enn å eie. Begge deler vil være bra for miljøet, og vil kunne gjøre det mer attraktivt å starte ny virksomhet som enten baserer seg på utleievirksomhet eller reparasjonstjenester.

Sverige har innført mva-reduksjon på enkelte reparasjoner. Det svenske Skatteverket opplyser følgende på sine hjemmesider:

«Momsen på tjänster för att reparera cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne är 12 procent.»³

Forbrukerrådet mener Norge bør følge etter Sverige og gå enda litt lenger gjennom å innføre fullt fritak for merverdiavgift for slike reparasjoner. Et fritak bør innebære at reparatører ikke ilegger mva på sine tjenester, og at de fortsatt beholder mva-fradraget for sine kostnader.

² Felles brev til Stortingets finanskomité av den 15. oktober 2018 om fritak for merverdiavgift på reparasjon og utleie fra Bergans of Norway, BUA, Days Like This, Elektronikkbransjen, Fjong, Forbrukerrådet, Framtiden i våre hender, Fretex Norge, H&M, KappAhl, Kid, Lindex, Miljøagentene, Moving Mamas, Naturvernforbundet, Norges Husflidslag, Norsk Sportsbransjeforening, Oslo Håndverks- og Industriforening, Pierre Robert, Repairable, Restartes Oslo, Røde Kors Secondhand, SoBo Community, Swancy, Syklistenes landsforening, Tise, Tooler, og UFF.

³ Skatteverket:

<https://www.skatteverket.se/foretagorganisationer/moms/saljavarorochtjanster/momssatspavarochtjanster.4.58d555751259e4d66168000409.html>



For å løse klimautfordringene må overforbruket reduseres kraftig. I dag velger altfor mange å kjøpe nytt, da det både er dyrt og utilgjengelig å reparere eller leie. Det finnes vilje og interesse blant både næringslivet og forbrukere for å utvikle og ta i bruk nye løsninger for å låne, leie, gjenbruke og reparere.

De store miljøutfordringene vi står overfor vil stille krav til omstilling. Samtidig vil utvikling av lønnsomme forretningsmodeller og nye tjenester kunne resultere i nye og mer fremtidsrettede arbeidsplasser. Tilgang på enkelte råvarer vil bli innskrenket, det vil komme sterkere og strengere miljøreguleringer, og forbrukere vil stille krav om en stadig mer grønn og etisk profil.

I lys av de store miljøproblemene vi står overfor kan vi ikke innrette samfunnet slik at vi belønnes for å bruke og kaste, mens det skal være dyrt og vanskelig å ta vare på det vi allerede har. Fritak for merverdiavgift på reparasjon og utleie vil kunne være et kraftfullt virkemiddel for å oppnå intensjonene i det grønne skiftet.

Nullutslippsbiler

Ifølge Transportøkonomisk institutt (TØI) har ingen land så høy andel batterielektriske personbiler som Norge, og ingen andre land i EØS-området har lyktes like godt med å minske CO₂-utslippet fra nye biler. I 2017 var det gjennomsnittlige, typegodkjente (laboratoriemålte) utslippet fra nye personbiler 82 gCO₂/km – allerede godt under 85-gramsmålet for år 2020. Gjennomsnittet i løpet av de ni første månedene av 2018 er 74 gCO₂/km. Ambisjonen er at tallet skal helt ned til 0 gCO₂/km i 2025 (Meld. St. 33 2016-2017).⁴

Utviklingen i Norge kommer som følge av sterke virkemidler. Nullutslippsbilene er blant annet fritatt for merverdiavgift, engangsavgift og omregistreringsavgift. Elbilbrukerne betaler elavgift, men slipper unna den langt høyere drivstoffavgiften. De nyter godt av fordelaktige vilkår og takster på ferger, bomveier og offentlige parkeringsplasser. Med noen unntak kan elbiler også kjøre i kollektivfelt.

⁴ Transportøkonomisk institutt (TØI): «Etterspørselen etter nye personbiler», TØI-rapport 1665/2018, side 1.



Ifølge tall fra Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV) er nesten annenhver personbil som selges i Norge nå en nullutslippsbil.⁵

Elbiler hadde en markedsandel på 45 prosent av nybilsalget i Norge i første halvår 2019, noe som er en økning på over 70 prosent fra samme periode i 2018. Stortinget har vedtatt en målsetting om 100 prosent fossilfritt nybilsalg i 2025, men det er fortsatt et godt stykke igjen fra 45 til 100 prosent markedsandel og tiden er knapp om dette skal realiseres i løpet av de kommende seks årene.

Til tross for at det selges stadig flere elbiler i Norge, ligger andelen elbiler av den totale personbilbestanden ifølge OFV fortsatt på et lavt nivå: ⁶

Drivstoff	Personbilbestand per 30.06.2019	Andel av personbilbestanden
Personbiler med bensinmotor *	1 249 480	45,5 %
Personbiler med dieselmotor *	1 263 910	46,0 %
Elbiler	232 299	8,5 %

Kilde: OFV. *Tallene inkluderer også hybridbiler og ladbare hybridbiler.

Forbrukerrådet vil peke på at innføring av full sats kan ha en svært negativ innvirkning på takten knyttet til utfasing av biler som benytter fossile drivstoffkilder.

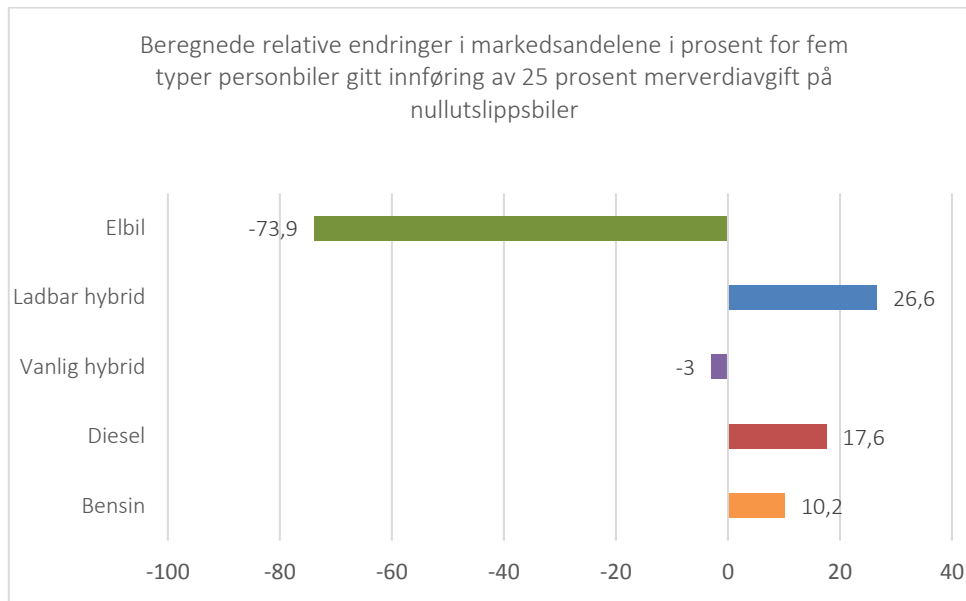
Erfaringene fra Danmark, hvor elbilfordelene ble fjernet, førte til et dramatisk fall i antallet solgte elbiler. Elbilsalget i Danmark var på kun 1,6 prosent første kvartal i år, mens det i Norge lå på rundt 40 prosent. Erfaringene fra Danmark illustrerer at bortfall av insentiver og fordeler vil kunne forsinke overgangen til en mer grønn transportsektor med reduserte utslipp.

Transportøkonomisk institutt har beregnet at dersom det innføres merverdiavgift på elbiler, så vil elbilsalget i Norge stupe med mer enn 70 prosent: ⁷

⁵ Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV): <https://ofv.no/aktuelt/2019/januar-juni-2019-elbilens-halv%C3%A5r-1>

⁶ Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV): <https://ofv.no/aktuelt/2019/nullutslippsbilenes-andel-i-kj%C3%B8pet%C3%B8ybestanden-er-n%C3%A5-xx>

⁷ Transportøkonomisk institutt (TØI): «Etterspørselen etter nye personbiler», TØI-rapport 1665/2018, side 18 og 32.



Kilde: TØI.

TØIs beregninger viser at mens elbilsalget vil reduseres kraftig som følge av en innføring av moms på utslippsfrie biler, så vil salget av biler med forbrenningsmotor som dieselmotor, bensinmotor og ladbare hybrider øke sine markedsandeler betydelig. Dette vil i så tilfelle være en utvikling som går i stikk motsatt retning av det som bør være målet, nemlig overgang fra fossilt til fornybart.

Utvalgets påstand om at støtte gjennom merverdiavgiftssystemet er lite treffsikkert, synes dermed ikke å ha gyldighet når det gjelder innføring av nullutslippsbiler på bekostning av biler som bruker fossile drivstoffkilder.

Norge skiller seg ikke ut fra land det er naturlig å sammenligne seg med gjennom kraftige subsidier av nullutslippsbiler, men gjennom avgifter på alternativet som i stor grad består av personbiler med forbrenningsmotor. Det er først og fremst ved å frita el- og hydrogenbilene fra disse avgiftene at vi har skapt sterke insitamenter til kjøp av utslippsfrie biler. Etter hvert som antallet utslippsfrie biler øker forventes det imidlertid innstramning av lokale fordeler som fritak for bompengavgifter og fri parkering på kommunale p-plasser.

Dersom Stortingets ambisjon om 100 prosent fossilfritt nybilsalg skal nås i 2025, mener Forbrukerrådet det er avgjørende å beholde effektive statlige virkemidler som nullmoms på elektriske kjøretøy. De mest sentrale elbilinsentivene bør beholdes for å unngå at det sår tvil om fordelene ved å velge nullutslippsbiler fremfor forurensende fossilbiler.



Næringsmidler

Befolkningens kosthold er blant faktorene med størst innflytelse på folkehelsen og forekomst av sykdom. Det er blant annet dokumentert gjennom Folkehelseinstituttets sykdomsbyrdeprosjekt fra 2017 som ser på årsakene til sykdom og tapte leveår i befolkningen. Usunt kosthold og høyt blodtrykk, som påvirkes av kostholdets sammensetning, er to av de fem viktigste risikofaktorene for død før fylte 70 år.

De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til kostholdsrelaterte sykdommer, som i stor grad kunne vært forebygget og unngått, er svært høye. En analyse utført av Menon Economics anslår at de totale samfunnskostnadene av fedme alene beløper seg til om lag 68 milliarder kroner årlig.

Prisvirkemidler er effektive virkemidler for å påvirke forbruk av varer i en bestemt retning. Sunn skatteveksling på matområdet er dokumentert å ha positiv effekt på forbruket av mat, og skattlegging av usunn mat bør ideelt sett kombineres med å subsidiere sunn mat slik som for eksempel frukt og grønnsaker.⁸

I en norsk studie hvor man benyttet ulike økonometriske og statistiske teknikker og data fra Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser over 20 år, fant man at økt merverdiavgift på brus, godteri og iskrem ga en reduksjon i forbruket.⁹ Reduksjonen var betydelig større hos de som hadde høyest forbruk av disse varene. I 2013, da denne analysen ble gjennomført, ville en slik avgiftsøkning øke provenyet med mer enn 1 milliard NOK per år.

I Norge har næringsmidler redusert merverdiavgiftssats (15 %), tilsvarende som i Sverige og Finland. I Storbritannia og Irland er næringsmidler fritatt for merverdiavgift, men noen varer avgiftsbelegges med standardsatsen på hhv 20 og 23 prosent. Dette gjelder blant annet sjokolade, potetgull, is og brus og

⁸ Folkehelseinstituttet:

<https://www.fhi.no/contentassets/96a3ef7f96a44b82a7950b3867c4d437/kunnskapsgrunnlag-til-ny-handlingsplan-for-bedre-kosthold.pdf>

⁹ Gustavsen GW, Rickertsen K (2013), Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach. Food Policy 42:88-95.
doi:10.1016/j.foodpol.2013.07.001



enkelte andre drikkevarer. I tillegg har de særavgift på sukkerholdig leskedrikk.¹⁰

For å fremme sunt kosthold i befolkningen, som igjen vil tjene folkehelsen, bør usunne matvarer relativt sett være dyrere enn sunne matvarer. Myndighetene bør derfor beholde muligheten for differensiert merverdiavgiftsats på matområdet. Høyere forbruk av varegrupper som for eksempel frukt og grønnsaker kan stimuleres ved å bruke redusert mva-sats. Lavere forbruk av ultraprosesserte, kaloririke og næringsfattige produkter kan oppnås ved å benytte en høyere mva-sats enn for annen mat.

Anbefaling

Forbrukerrådet anbefaler at dagens merverdiavgiftssystem, som består av tre satser samt nullsats, erstattes av et system som består av to satser samt nullsats. Merverdiavgiftssystemet bør således utformes med én alminnelig sats, én redusert sats (mellomsats) og én nullsats.

Oslo, den 28. august 2019

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)
Fagdirektør finans

Gunstein Instefjord (s.)
Fagdirektør handel

¹⁰ NOU 2019:8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.