

# Regelrådets uttalelse

Om: Nøytrale merverdiavgiftsregler ved leasing mv. av personkjøretøy

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.:

22/3673

Vår ref.:

23/00234

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

21.12.2023

## Uttalelse

Om: **Nøytrale merverdiavgiftsregler ved leasing mv. av personkjøretøy**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt forslag til endringer i reglene om tilbakeføring av fradragsført merverdiavgift når personkjøretøy blir solgt eller omdisponert på høring.

Regelrådet merker seg at det presenteres to mål med forslaget: økt elbilandel og å legge til rette for mer nøytrale merverdiavgiftsregler. Det er ikke klart hvilket mål som er den primære bakgrunnen for forslaget. Underalternativer av tiltak er utredet, og nullalternativet er delvis beskrevet. Andre alternativer for å øke elbilandelen i denne delen av bilmarkedet er ikke vurdert.

Beskrivelsen av berørt næringsliv er utilstrekkelig, og det mangler en vurdering av virkningene for disse foretakene. Endringer i merverdiavgiftsreglene medfører ofte administrative byrder for næringslivet. Regelrådet etterlyser også en kost-nyttevurdering og påpeker behovet for en evaluering av regelverket etter implementering.

Det er ikke sannsynliggjort at forslaget vil oppnå målene til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Regelrådet understreker behovet for grundigere analyser og involvering av næringslivet i regelutviklingsprosessen.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Finansdepartementet foreslår endringer i reglene om tilbakeføring av fradragsført merverdiavgift når personkjøretøy selges eller omdisponeres.

Forslaget gjelder reglene om tilbakeføring av merverdiavgift når personkjøretøy, brukt i yrkesmessig utleievirksomhet eller persontransportvirksomhet, selges eller omdisponeres. Etter forslaget skal fradragsført merverdiavgift i slike tilfelle tilbakeføres forholdsmessig basert på verdien til kjøretøyet. Dagens regler anvender sjablong for utregning av tilbakeføringsbeløp. Endringene innebærer også at bindingsfristen for tilbakeføring av fradragsført merverdiavgift økes fra fire til åtte år.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Stortinget har satt seg omsetningsmål for utslippsfrie biler. Det er flere faktorer som vil påvirke om disse målene nås, og det er det viktig å sikre at tiltakene som iverksettes faktisk er effektive og kostnadseffektive.

Regelrådet er opptatt av at næringslivet ikke skal påføres unødvendige kostnader. Når det foreslås endringer av merverdiavgiften, er det derfor viktig å vurdere både nytten og kostnadene av tiltakene. Det er også viktig å være transparent om hvem som vil få nytte av tiltakene, og hvem som vil få økte kostnader.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Problemet beskrives som at dagens regler for tilbakeføring av fradragsført merverdiavgift ved omdisponering av personkjøretøy favoriserer leasing fremfor kjøp. Dette skyldes at merverdiavgiften som beregnes på leieverlagene i leasingperioden, normalt tre eller fire år, som regel vil være lavere enn den inngående avgiften som er fradragsført for kjøretøyet. Derfor er ikke reglene nøytrale. Det vises til anmodningsvedtak fra Stortinget og vurderinger i Prop. 1 LS (2023-2024) hvor problemet er omtalt.

Målbeskrivelsen viser til det overordnede målet som er at alle nye personbiler skal være elbiler i 2025. Det beskrives også som et mål å endre dagens system som favoriserer fossilbiler i leasingmarkedet. Det er uklart for Regelrådet om disse to målene er sidestilt, eller om det ene målet er viktigere enn det andre.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Departementet kommenterer hvilke andre alternativer som kunne vært aktuelle gitt anmodningsvedtaket og føringene fra regjeringen. Regelrådet ønsker imidlertid å påpeke at utredningsinstruksen er klar på at det skal utredes alternativer selv om det ligger et anmodningsvedtak til grunn for utredningen.

Stortingets anmodningsvedtak nr. 35 punkt 13 (2021-2022) beskriver økt elbilandel i leasingbransjen som et mål, og nøytral merverdiavgift som et tiltak. Regelrådet oppfatter at departementet i høringsnotatet beskriver nøytral merverdiavgift som målet med forslaget, og ulike tilpasninger av merverdiavgiften som ulike tiltak. Da det er uklart hva det faktiske målet er, blir det vanskelig å vurdere hvilke alternative tiltak som kunne vært relevante.

I høringsnotatet blir ulike tilpasninger av nøytral merverdiavgift vurdert. Regelrådet finner det positivt at det er vurdert ulike bindingstider for tilbakeføring av fradragført merverdiavgift. Departementet beskriver også på en tilstrekkelig måte hvorfor de anbefaler en periode på 8 år.

Departementet beskriver gjeldende rett og behovet for endringer på en oversiktlig måte. Regelrådet anser dette som en del av beskrivelsen av nullalternativet. Departementet fullfører ikke hele beskrivelsen av nullalternativet da de ikke går grundig inn på hva som vil skje hvis gjeldende merverdiavgiftsregler blir stående uforandret. Høringsnotatet legger til grunn at innføring av en nøytral merverdiavgift vil øke elbilens konkurransedyktighet i leasingmarkedet. Regelrådet vil imidlertid påpeke at det er mange faktorer som påvirker elbilandelen i Norge. Nye elbilmodeller, flere ladere, trender i samfunnet, rentenivå og andre faktorer kan føre til at vi når målene uten de foreslåtte tiltakene.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Det kommer frem i høringsnotatet at reglene først og fremst vil påvirke leasingbransjen, og at det kan gi prisvirkninger til den delen av næringslivet som leaser personbiler. En nærmere beskrivelse av berørt næringsliv er ikke gjort. Regelrådet mener at departementet burde beskrevet leasingbransjen nærmere, og de burde beskrevet andre bransjer som ikke er nevnt i høringsnotatet. For eksempel foretak som driver med bildeling.

For å oppnå en grundig forståelse av virkningene for næringslivet knyttet til et forslag til nytt eller endret regelverk, er det viktig at utredningen gir en beskrivelse av hvem som vil bli berørt. Det er uklart for Regelrådet om forslaget vil påvirke de fremvoksende bransjene innen billette og bildeling. Det er en svakhet i utredningen at disse bransjene ikke er omtalt.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Regelrådet vurderer at det mangler ved utredningen av virkninger for næringslivet. Virkningene er kommentert, men det er vanskelig å vurdere om forslaget gir effekt som står i rimelig forhold til

kostnaden. Regelrådet mener at beslutningsgrunnlaget må vise hvilken nytte tiltaket vil ha, og til hvilken pris for næringslivet. Regelrådet mener at det burde vært en kost-nyttevurdering av forslaget i høringsnotatet.

Kostnadsvirkningene for næringslivet er tallfestet ved at det er gitt et anslag på økt skatteproveny for staten fra forslagene. Den økte skatteprovenyen for staten vil næringslivet få som utgift. Det er også kommentert at en mulig virkning av forslaget er at leasingselskapene vil ta inn flere elbiler, fordi disse blir relativt sett billigere for kundene. Kunder av leasingselskapene som ønsker å lease fossilbil vil oppleve en kostnadsøkning. Departementet burde ha utredet nærmere effekten av forslaget. Elbilmarkedet er styrt av mange insentiver fra ulike hold, skatt, strømpris, trend og geografi er noen faktorer. Regelrådet forstår at den isolerte effekten av dette skattegrepet kan være vanskelig å anslå, men departementet burde gitt en vurdering av om dette er et effektivt tiltak som vil hjelpe til med å nå målet.

Ved omdisponering skal faktisk verdi legges til grunn for beregning av tilbakeføring av merverdiavgift. Departementet påpeker at det er noe risiko knyttet til kjøretøy som omdisponeres ved annen måte enn ved salg mellom uavhengige parter. Det gjelder risiko for prissamarbeid når ikke-uavhengige parter handler bruktbil med tilbakeføringsplikt av merverdiavgift. Departementet burde gått lengre i å kartlegge hvor stor denne risikoen er. Hvis aktørene tilpasser seg på denne måten, vil mye av effekten av forslaget forsvinne.

Regelrådet stiller spørsmål ved hvordan utslaget blir for drosjenæringen. Departementet viser til at Regjeringen har sagt at de vil sørge for at drosjenæringen samlet sett ikke skal komme dårligere ut. I praksis løser forslaget et problem i leasingbransjen, men skaper et nytt problem i drosjebransjen siden en legger til grunn at drosjenæringen må bli kompensert. Hvordan drosjenæringen skal kompenseres er ikke utredet og kan mulig føre til utilsiktede effekter. Regelrådet mener at de totale virkningene av forslaget ikke vil bli synlige før det kommer konkrete forslag til hvordan drosjenæringen skal skjermes fra endringene.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Forutsetningene for vellykket gjennomføring er redegjort for av departementet. Det er positivt at departementet har vurdert behovet for overgangsordninger, samt at det foreslås en fleksibel overgang fra gammelt til nytt regelverk.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små

virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Hensynet til små virksomheter er ikke omtalt i høringsnotatet. Det er ikke gjort rede for om endringene vil ramme små virksomheter som på grunn av geografi er mer avhengige av leasing av fossilbiler. Dette er en problemstilling som burde vært utredet i høringsnotatet.

#### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Det fremgår ikke av høringsnotatet at berørt næringsliv har vært involvert i regelverksprosessen. Det er en fordel å involvere berørt næringsliv i utredningsprosessen da disse kan gi nyttige innspill som øker kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

#### **4.3 Forenkling for næringslivet**

Forslaget inneholder ikke forenklinger for næringslivet. Tvert imot mener Regelrådet at de foreslåtte endringene kan medføre en vanskeligere hverdag for berørt næringsliv. Slik Regelrådet ser det foreslås det nå en endring som skal rette opp en utfordring i leasingbransjen, men som skaper et nytt problem for drosjenæringen som må løses med ytterligere kompliserte avgiftsregler. Dette er en regel som ikke bidrar til forenkling for næringslivet.

#### **4.4 Fremtidsrettet regulering**

Regelrådet vil igjen påpeke at reguleringen synes å løse et problem og skape et nytt. Dersom problemet flyttes rundt mellom forskjellige bransjer vil reguleringen være lite fremtidsrettet. Regelrådet oppfordrer til å utforme regelverket til å være mest mulig robust og fleksibelt til å håndtere endringene i samfunnet.

#### **4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Vi kan ikke se at høringsdokumentet vurderer fremtidig evaluering. Utredningen hadde blitt styrket av en vurdering av når og hvordan anbefalt tiltak bør evalueres. Regelrådet anbefaler at det gjennomføres en evaluering av regelverket etter at det har virket en tid.

### **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Det er uklart for Regelrådet hva målet med forslaget faktisk er. Kostnadene som er estimert er usikre, og det er ikke utredet hvordan kostnadene vil fordele seg på de ulike berørte aktørene. Regelrådet har ikke nok informasjon til å konkludere på spørsmålet om forslaget er utformet slik at målene oppnås til en lav kostnad for næringslivet.