

Momsforvridning på tog og busser

Journal nr. 4/0120-8901-0003/ISA//EPW og UL

Rådsmødet den 31. maj 2006

Resumé

1. Konkurrencestyrelsen modtog i maj 2005 en klage fra Bombardier Transportation Denmark A/S over konkurrencebegrænsende virkninger af momsfrigtagelsen for personbefordring i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15. I henhold til fritagelsen er al passagerbefordring, med undtagelse af turistbuskørsel, fritaget for moms. Bestemmelsen er en særlig dansk undtagelse, som er hjemlet i EF's 6. momsdirektiv.
2. Klagen vedrører markedet for reparation og vedligehold af tog, hvor bl.a. Bombardier er en ekstern udbyder. De eksterne udbydere er i konkurrence med togoperatørernes interne værksteder, og i denne konkurrence påvirkes de eksterne udbyderes konkurrencevilkår som følge af momsfrigtagelsen.
3. Da der i henhold til momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 ikke skal svares salgsmoms af passagerbefordring, kan befordringsvirksomhederne ikke fuldt ud afløfte købsmoms. Virksomhederne kan kun fratække den del af købsmomsen, der forholdsmæssigt svarer til omsætningen i den momspligtige del af virksomheden, jf. momslovens § 38, stk. 1. Derved bliver en andel af købsmomsen på reparation og vedligehold udført af en ekstern leverandør en omkostning for befordringsvirksomhederne.
4. Såfremt virksomhederne i stedet vælger at lade reparation og vedligehold af befordringsmidlerne udføre af virksomhedernes interne værksteder, skal der ikke svares moms, da der ikke svares afgift af udveksling af varer og ydelser inden for samme virksomhed, jf. momslovens § 4, jf. momslovens § 47, stk. 3. Momslovens regler vedrørende afgiftsfritagelse for passagerbefordring medfører således en konkurrencefordel for befordringsvirksomhedernes egne værksteder på bekostning af de eksterne udbydere.
5. Konkurrencefordelen på moms modsvares til dels af lønsumsafgiften, idet befordringsvirksomheder, omfattet af momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, skal betale lønsumsafgift af de lønudgifter, de afholder ved reparation og vedligehold på egne værksteder. Lønsumsafgiften er en omkostning, som de eksterne udbydere ikke skal afholde.
6. Det bemærkes, at momsfrigtagelsen påvirker konkurrencen på alle ydelser, hvor eksterne udbydere konkurrerer med befordringsvirksomhedernes interne leverandør – herunder vagttjenester, kantineservice, advokat- og konsulentydelse mv.
7. Styrelsen har på baggrund af klagen valgt i sin analyse at tage udgangspunkt i markedet for reparation og vedligehold af tog og rutebusser. Det skal dog fremhæves, at den foreslåede løsning automatisk vil eliminere konkurrencefordelen for alle bus- og togoperatørers interne leverancer (og ikke kun for reparation og vedligehold).
8. Styrelsens markedsundersøgelse og analyse viser, at momsfrigtagelsen har som konsekvens, at togoperatørerne har en konkurrencefordel på 14 % (vægtet gennemsnit), og at busentreprenørerne har en konkurrencefordel på 9 % (vægtet gennemsnit) ved in house reparation. Dvs. at hvis en togoperatør indsamler tilbud fra både et in house og et exhouse værksted, vil in house værkstedets tilbud være 14 % lavere – alene som følge af de forskellige momsregler. Tilsvarende vil busentreprenørernes interne værksteder være 9 % billigere end eksterne udbydere.
9. Markedsundersøgelsen har bekræftet, at togoperatørerne og busentreprenørerne i praksis anvender in house værksteder til reparation og vedligehold.
10. Konkurrencefordelen betyder, at selvom et in house værksted har ca. 9-14 % højere omkostninger end andre (ex house) værksteder, vil det være muligt for værkstedet at være konkurrencedygtigt. Hermed udsættes in house værksteder for et lavere konkurrencepres, end hvis momsreglerne gav alle konkurrerende værksteder ens vilkår.

11. In house værkstederne har en årlig omsætning på ca. 1 mia. kr. Hvis værkstederne forøgede deres effektivitet med 10 %, ville der alt andet lige kunne spares op til ca. 100 mio. kr. årligt på reparation og vedligehold af tog og rutebusser.

12. Styrelsen vurderer på baggrund af sin analyse, at der bør findes en løsning, så momsfrigtagelsen ikke påvirker konkurrencen mellem eksterne og interne udbydere. Der er flere løsningsmodeller, som alle har fordele og ulemper i henseende til kompleksitet, EU-konformitet, provenuneutralitet, krav om skattestop og takstloft, efterfølgende administration og fremtidssikring

13. Styrelsen anbefaler en løsningsmodel, hvor der snarest muligt indføres fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus med en kompenserende ændring af de offentlige tilskud. På sigt kan det være hensigtsmæssigt at indføre fuld moms på alle former for passagerbefordring (herunder fly, taxi og skibe), men styrelsen finder det nødvendigt at udskille disse områder til en særskilt undersøgelse, jf. pkt. 103-115.

14. Med fuld moms på passagerbefordring kan tog- og busoperatørerne fratække fuld købsmoms, hvorved konkurrenceforskellen mellem interne og eksterne udbydere elimineres på den mest simple måde. Løsningen medfører også mindre administrativt arbejde, da der ikke længere skal udregnes individuelle afløftningsprocenter.

15. Fuld moms bør indføres snarest muligt, men det er vigtigt, at det sker på samme tid for tog og rutebus, så konkurrencen mellem disse ikke påvirkes af forskellige momsregler. Af denne grund kan det indgå i de konkrete overvejelser om implementering af anbefalingen skal vente på, at de eksisterende kontrakter mellem befordringsvirksomhederne, trafikskelskaberne og det offentlige afvikles/tilpasses, således at de fremtidige kontraktvilkår tilpasses en eventuel regulering af de offentlige tilskud i forbindelse med indførelse af fuld moms på passagerbefordring, jf. nedenfor.

16. Som følge af takstloftet må momspålæggelsen ikke medføre forhøjede billettakster, hvorfor det i første omgang er befordringsvirksomhederne, der skal bære udgiften hertil og ikke passagererne. Den øgede udgift for virksomhederne modsvares af, at befordringsvirksomhederne nu vil kunne afløfte fuld købsmoms på alle deres momsbelagte omkostninger.

17. Styrelsen lægger vægt på, at fuld moms ikke må ændre den økonomiske stilling for hverken befordringsvirksomhederne, trafikskelskaberne eller amterne. Dette sikres ved, at der sker en statslig udligning af de forskelle, der opstår, som følge af de ændrede momsforhold.

18. Hvis de ændrede momsforhold medfører, at en befordringsvirksomhed samlet set skal betale mere i moms, end tilfældet er i dag, skal virksomheden således kompenseres gennem en højere kontraktbetaling (der gælder særlige forhold for Metroen, jf. pkt. 269). Tilsvarende skal kontraktbetalingen reduceres, hvis virksomheden skal betale mindre i moms. Modregningen i de offentlige tilskud kan være forskellig fra operatør til operatør og fra år til år. Det er dog hensigtsmæssigt, at der på sigt sker en fast årlig regulering for hver operatør.

19. Indførelsen af fuld moms vil som udgangspunkt være provenuneutral for de offentlige finanser, da et eventuelt merprovenu vil blive tilbagebetalt til befordringsvirksomhederne, trafikskelskaberne og amterne. Dog kan fuld moms indebære et provenutab, fordi momspligtige virksomheder fremover vil kunne fratække købsmoms på deres udgifter til befordring af ansatte mv. med tog og bus. Styrelsen vurderer dog, at der bliver tale om mindre beløb.

Beslutning

20. Konkurrencerådet retter den som bilag 1 vedlagte henvendelse til Finansministeren, Skatteministeren samt Økonomi- og Erhvervsministeren i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5.

Sagsfremstilling

Baggrund for sagen

21. Konkurrencestyrelsen modtog i maj 2005 en klage fra Bombardier Transportation Denmark A/S (herefter "Bombardier") over de konkurrencebegrænsende virkninger af momsfrigtagelsen for personbefordring i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15.

22. Baggrunden for klagen er, at Bombardier har vanskeligt ved at trænge ind på markedet for reparation og vedligehold af tog, hvilket ifølge selskabet skyldes reglerne i momsloven, idet selskabet tilsvarende i andre lande driver betydelige aktiviteter på pågældende markedsområde.

23. På baggrund af klagen har Konkurrencestyrelsen iværksat en undersøgelse af de konkurrencebegrænsende virkninger af bestemmelserne i momsloven vedrørende momsfrigtagelse for personbefordring.

24. I januar 2006 har Konkurrencestyrelsen modtaget en parallel klage fra Den Danske Bilbranche, som klager over momslovens konkurrenceforvridende effekter på markedet for reparation og vedligehold af rutebusser.

Offentlig regulering

25. Den relevante regulering i sagen er bestemmelsen i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, hvoraf fremgår, at "*Følgende varer og ydelser er fritaget for afgift: Personbefordring. Fritagelsen omfatter dog ikke anden erhvervmæssig passagerkørsel med bus end rutekørsel*".

26. I 1967 indførte Danmark – som et af de første lande – en generel merværdiafgift, det vil sige en afgift på merværdien i alle led af den erhvervmæssige omsætning. Den generelle merværdiafgift, også kaldet moms, blev indført ved vedtagelse af momsloven (lov nr. 102 af 31. marts 1967), og afløste den tidligere oms, som var en enkeltledsaftag pålagt i engrosledet.

27. Hensynet bag loven var og er, at en generel forbrugsbeskatning i mindst muligt omfang bør gribe ind i erhvervsstrukturen og påvirke forbrugernes dispositioner, dvs. afgiften skal være neutral.

28. I perioden fra 1967 til 1978 omfattede momsloven uden undtagelse alle varer, mens kun tjenesteydelser, som specifikt var nævnt i loven, var omfattet af momspligten.

EF's 6. momsdirektiv

29. Som følge af vedtagelsen af EF's 6. momsdirektiv (77/388/EØF) den 17. maj 1977 blev det momspligtige område i 1978 udvidet med en generel momspligt for tjenesteydelser. Herefter er kun ydelser, som udtrykkeligt er nævnt i loven, undtaget fra momspligten.

30. Baggrunden for gennemførelsen af EF's 6. momsdirektiv var en rådsafgørelse fra 1970 (EFT nr. L 94 af 28/4-1970), efter hvilken medlemslandenes finansielle bidrag til EU bl.a. skal bestå af en andel af det fælles beregningsgrundlag for medlemsstaternes moms. For at opnå en retfærdig fordeling af forpligtelsen var det nødvendigt at harmonisere beregningsgrundlaget herunder især bestemmelserne om momspligten og momsfrigtagelserne i alle medlemsstaterne.

31. EF's 6. momsdirektiv tilvejebringer ikke den i rådsafgørelsen forudsatte fuldstændige harmonisering af momsgrundlaget, idet medlemsstaterne for en række nærmere specificerede varer og tjenesteydelser indtil videre kan beholde deres nuværende ordning, dvs. momspligt henholdsvis momsfrigtagelse, som ikke er i overensstemmelse med direktivets hovedbestemmelser.

32. En sådan undtagelse findes i Danmark for så vidt angår personbefordring. I henhold til EF's 6. momsdirektiv er personbefordring momspligtig, men i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 findes en særlig dansk undtagelse hertil, hvorefter personbefordring med undtagelse af turistbuskørsel er fritaget for moms.

Momslovens fritagelsessystem

33. Som hovedregel omfatter momsloven alle varer og tjenesteydelser med mindre de er udtrykkeligt undtaget i loven.

34. I momsloven sondres der mellem, om en vare eller en tjenesteydelse er fuldstændig momsfrigtaget i henhold til momslovens § 13, eller om varen/tjenesteydelsen som udgangspunkt er momspligtig, men fritaget efter reglerne i momslovens §§ 34-36.

35. Forskellen på, om en vare/tjenesteydelse er fritaget efter momslovens § 13 eller efter momslovens §§ 34-36, er virksomhedens mulighed for at fradrage købsmoms.

36. Ifølge momslovens § 37, stk. 1 kan momsregistrerede virksomheder ved opgørelsen af afgiftstilsvaret fradrage momsen af virksomhedens indkøb mv. af varer og ydelser, der udelukkende anvendes til brug for virksomhedens leverancer, som ikke er fritaget for moms efter § 13.

37. For varer/tjenesteydelser fritaget efter momslovens § 13 er der ikke fradragsret for købsmoms, da aktiviteten helt er undtaget fra momspligten. Herved bliver købsmomsen en omkostning for virksomheden.

38. For aktiviteter efter momslovens §§ 34-36 er der derimod fradragsret for købsmoms, da varen/tjenesteydelser er momspligtig, mens selve leverancen/erhvervsindsættelsen er fritaget for moms. Det betyder, at leverancer mv. sker til 0-momssats, og at der er fradrag for købsmoms. Fritagelsen efter momslovens §§ 34-36 kaldes også 0-momssats, jf. tabel 1.

Tabel 1: Momslovens hovedregel og fritagelser

Salgstyper	Moms på salg	Momsfradrag på køb
Momspligtig	Ja	Ja
0-momssats	Nej	Ja
Momsfri § 13	Nej	Nej

39. En del af de virksomheder, der bliver momsfritaget efter § 13 er lønsumsafgiftspligtige, jf. lovbekendtgørelse nr. 739 af 3. september 2002 af lov om afgift af lønsum mv.

Momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 vedr. personbefordring

40. Af momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 fremgår det, at "Følgende varer og ydelser er fritaget for afgift: Personbefordring. Fritagelsen omfatter dog ikke anden erhvervsmæssig passagerkørsel med bus end rutekørsel".

41. Momsfritagelsen gælder således al personbefordring, herunder passagertransport med tog, bus, metro, fly, taxi, færge mv. Endvidere gælder moms-fritagelsen også for ambulancekørsel, sygetransport og formidling af persontransport. Eneste undtagelse er turistbuskørsel, idet der i 1982 blev indført moms på erhvervsmæssig turistkørsel.

42. Virksomheder, der leverer sådanne transportydelser, kan som udgangspunkt ikke foretage fradrag for købsmoms, jf. momslovens § 37, stk. 1.

43. En særlig undtagelse hertil findes dog for flytransporten og skibstrafik, jf. afsnittet herom.

Fradrag for købsmoms efter momslovens § 37 og § 38

44. Det fremgår af momslovens § 37, stk. 1, at: "Registrerede virksomheder kan ved opgørelsen af afgiftstilsvaret som indgående afgift, jf. § 56, stk. 3, fradrage afgiften efter denne lov for virksomhedens køb m.v. af varer og ydelser, der udelukkende anvendes til brug for virksomhedens leverancer, som ikke er fritaget for afgift efter § 13, herunder leverancer udført i udlandet, jf. dog stk. 5."

45. Det vil sige, at momsregistrerede virksomheder kan foretage fuldt fradrag for købsmoms af virksomhedens indkøb af varer og ydelser. Dette er dog betinget af, at de indkøbte varer/ydelser udelukkende anvendes til brug for virksomhedens leverancer, og at disse leverancer ikke er fritaget for moms efter § 13.

46. For varer og ydelser, som en registreret virksomhed anvender både til fradragsberettigede formål efter momslovens § 37 og til andre formål i virksomheden, kan der foretages fradrag for den del af afgiften, der forholdsmæssigt svarer til omsætningen i den registreringspligtige del af virksomheden, jf. momslovens § 38, stk. 1, 1. pkt.: "For varer og ydelser, som en registreret virksomhed anvender både til fradragsberettigede formål efter § 37 og til andre formål i virksomheden, kan der foretages fradrag for den del af afgiften, der forholdsmæssigt svarer til omsætningen i den registreringspligtige del af virksomheden."

47. Det vil sige, at eksempelvis en befordringsvirksomhed som både har momspligtige indtægter (kioskdrift, cafeteria-drift, reklameindtægter mv.) og ikke momspligtige indtægter (personbefordring), kun kan fradrage købsmoms i samme forhold som de momspligtiges indtægters relative andel af befordringsvirksomhedens samlede indtægter. Forholdet udtrykkes som afløftningsprocenten.

48. Dette kombineret med, at der ikke skal svares afgift af udveksling af varer og tjenesteydelser indenfor samme virksomhed, vil alt andet lige medføre, at det vil være dyrere for befordringsvirksomheden at købe en ydelse som reparation

og vedligehold af befordringsmidlet af en ekstern leverandør end selv at udføre den, idet momsen bliver en omkostning for befordringsvirksomheden.

49. At der ikke skal svares afgift af udveksling af varer og tjenesteydelser indenfor samme virksomhed følger af henholdsvis momslovens § 4, stk. 1 samt momslovens § 47, stk. 3, jf. nedenstående uddrag.

50. Af momslovens § 4, stk. 1 fremgår: *"Der betales afgift af varer og ydelser, der leveres mod vederlag her i landet. Ved levering af en vare forstås overdragelse af retten til som ejer at råde over et materielt gode. Levering af en ydelse omfatter enhver anden levering".*

51. Af momslovens § 47, stk. 3 fremgår: *"Har en afgiftspligtig person flere virksomheder her i landet, skal de anmeldes til registrering under et. Hvis der føres særskilt regnskab for de enkelte virksomheder, kan virksomhederne dog efter anmodning til told- og skatteforvaltningen registreres hver for sig".*

Særlige momsfratagelser for visse leverancer til fly og skibe

52. For flytransport og skibsfart gælder imidlertid visse særlige vilkår for så vidt angår fradrag for købsmoms, jf. art. 15 i EF's 6. momsdirektiv og momslovens § 34, stk. 1, nr. 7, 8 og 9.

53. I henhold til momslovens § 34, stk. 1 er *"Følgende leverancer af varer og ydelser fritaget for afgift:*

7) Nødvendigt udstyr, der leveres til brug om bord i fly og på skibe i udenrigsfart, bortset fra sportsfly og lystfartøjer, samt ydelser der præsteres for sådanne fly og skibe samt deres ladning.

8) Salg og udlejning af fly og af skibe med en bruttotonnage på 5 eller en bruttoregistertonnage på 5 t eller derover bortset fra sportsfly og lystfartøjer.

9) Reparation, vedligeholdelse og ombygning på de af nr. 8 omfattede fly og skibe samt levering, udlejning, reparation og vedligeholdelse af disses faste udstyr.

54. Bestemmelserne er implementeret i dansk lovgivning i henhold til art. 15 i EF's 6. momsdirektiv.

55. For så vidt angår fly fritages, efter art. 15 i EF's 6. momsdirektiv, levering, ombygning, reparation, vedligeholdelse, befragtning og udlejning af luftfartøjer, som anvendes af luftfartsselskaber, der mod betaling hovedsagligt flyver i udenrigstrafik, for moms. Denne bestemmelse er implementeret i dansk lovgivning ved bestemmelsen i momslovens § 34, stk. 1, nr. 7.

56. Bestemmelsen er imidlertid ikke korrekt implementeret, jf. EF-Domstolens præjudicielle afgørelse i sag C-382/02, hvorfor den danske bestemmelse skal bringes i overensstemmelse med EF's 6. momsdirektiv. En korrekt implementering afventer Højesterets dom vedrørende fortolkningen af, hvornår et luftfartsselskab hovedsagligt flyver udenrigstrafik.

57. Reparation, vedligehold og ombygning på fly er således fritaget for moms, hvis luftfartsselskabet hovedsagligt flyver udenrigstrafik. Endvidere er reparation og vedligehold i forbindelse med salg og udlejning af fly fritaget for moms, jf. momslovens § 34, stk. 1, nr. 8 og 9.

58. For så vidt angår skibstrafik er ydelser, der præsteres til brug for skibe i udenrigstrafik fritaget for moms, jf. momslovens § 34, stk. 1, nr. 7, jf. art. 15, nr. 4 og 5 i EF's 6. momsdirektiv.

59. For skibe i indenrigstrafik er reparation, vedligeholdelse og ombygning af disse fritaget for moms, såfremt skibene har en bruttotonnage på 5 eller en bruttoregistertonnage på 5 t eller derover, jf. momslovens § 34, stk. 1, nr. 8 og 9 samt SKAT's administration heraf.

Lønsumsafgiften

60. I 1989 vedtog man den første lov om lønsumsafgift. Loven sigtede på daværende tidspunkt alene mod den finansielle sektor.

61. I forbindelse med omlægningen af det tidligere arbejdsmarkedsbidrag blev der med virkning fra 1. januar 1992 vedtaget en udvidelse af lønsumsafgiftslovens anvendelsesområde. Ved denne udvidelse blev den afgiftspligtige kreds af virksomheder udvidet til også at omfatte alle virksomheder med momsfri aktiviteter, der tidligere var omfattet af ambien.

62. Dette betyder, at virksomheder, der mod vederlag leverer varer og ydelser, der er fritaget for afgift efter momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, skal betale lønsumsafgift.

63. Dette følger af § 1, stk. 1 i LBK Nr. 739 af 3. september 2002 om afgift af lønsum mv., hvorefter: *"Der betales en afgift til statskassen af virksomheder, der mod vederlag leverer varer og ydelser, der er fritaget for afgift efter merværdiafgiftslovens § 13, stk. 1, nr. 1, nr. 3, nr. 5 og 6, nr. 8, nr. 10-12, nr. 15-17 og nr. 20, jf. dog nedenfor stk. 2, og af virksomheder med anden økonomisk virksomhed, der mod vederlag leverer ydelser, der ikke er afgiftspligtige efter merværdiafgiftsloven. Der betales tillige afgift af virksomheder, der udgiver eller importerer aviser."*

64. Befordringsvirksomheder, omfattet af momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, skal således betale lønsumsafgift af de lønudgifter, de afholder ved reparation og vedligehold på egne værksteder. Lønsumsafgiften er en omkostning for virksomhederne, som i modsætning til momsen, ikke kan afløftes.

65. Der gælder enkelte undtagelser til lønsumsafgiftsplikten, idet eksempelvis offentlige virksomheder er fritaget for at betale lønsumsafgift, jf. § 2, stk. 3: *"Offentlige virksomheder er undtaget fra registreringsplikten"*.

66. Endvidere er virksomheder, som overvejende finansieres af offentlige midler fritaget for at betale lønsumsafgift. Dette fremgår af § 2a, nr. 2, hvorefter: *"Skatteministeren kan bestemme, at følgende virksomheder omfattet af registreringsplikten kan fritages for at betale afgift: Virksomheder, som overvejende finansieres af offentlige midler."* Virksomheder anses som overvejende offentligt finansieret, hvis driftsudgifterne dækkes af offentlige tilskud med mindst 50 pct., jf. Lønsumsafgiftsvejledningen.

67. [xx].

68. Lønsumsafgiften for befordringsvirksomhederne beregnes på grundlag af virksomhedens samlede lønsum med tillæg af overskud eller fradrag af underskud af selvstændig erhvervsvirksomhed i indkomståret, jf. § 4, stk. 1 (metode 4).

69. Afgiftssatsen for befordringsvirksomheder er 3,08 %, jf. § 5.

70. Lønsumsafgiftens indvirkning på konkurrencen diskuteres løbende i medierne og af de offentlige myndigheder. Senest har EU-Kommissionen den 7. marts 2006 anmodet Danmark (Skatteministeriet) om at kommentere på spørgsmålet om lønsumsafgiftens forenelighed med statsstøttereglerne.

Markedsbeskrivelse

Tog

71. På jernbaneanrådet er der selskabsmæssig adskillelse mellem selve jernbanenettet (infrastruktur) og togene, der kører på nettet. Den største del af infrastrukturen ejes og vedligeholdes af statsvirksomheden Banedanmark, mens ca. 20 % af infrastrukturen ejes og drives af seks privatbaner.

72. Togene, der kører på nettet, er ejet af en række togoperatører. Disse togoperatører kan have aktiviteter inden for henholdsvis passagertrafik og godstrafik, jf. nedenfor.

73. Den dominerende operatør på passagertrafik er den statsejede virksomhed DSB. DSB er en såkaldt selvstændig offentlig virksomhed (SOV), der i mange sammenhænge agerer som et aktieselskab, men som samtidig er 100 % statsejet. Langt størstedelen af DSB's togdrift finder sted i Danmark på kontrakt med Transport- og Energiministeriet.

74. Arriva udfører også passagertransport i Danmark. Selskabet vandt den første udbudte trafikkontrakt og har siden 2003 stået for passagertrafik på linjer i Vest- og Midtjylland.

75. Endelig kører privatbaneselskaberne en række kortere lokale strækninger. Privatbaneselskaberne er organiseret som aktieselskaber, med amtskommunerne hhv. HUR som hovedaktionærer, idet gennemsnitligt 10 % af aktiekapitalen er på private hænder. Amtskommunerne og HUR indtager rollen som trafik købere over for privatbanerne. Disse

trafikkøberaktiviteter er uafhængige af Trafikstyrelsen. Privatbanerne er Nordjyske Jernbaner A/S, Vemb-Lemvig-Tyborøn Jernbane A/S, A/S Hads-Ning-Herreders Jernbane, A/S Lollandsbanen, Vestsjællands Lokalbaneler og Lokalbaneler A/S.

76. Udover jernbanerne er der Københavns Metro, som tillige udfører passagertransport. Anlægget af Københavns metro er delt i 3 etaper. Den første etape af metroen, som åbnede i 2002, blev bygget af Ørestadsselskabet I/S, hvoraf staten ejer 45 % og Københavns Kommune ejer 55 %. Anden etape, som åbnede i 2003, blev bygget af Frederiksbergbaneselskabet I/S, hvoraf Ørestadsselskabet ejer 70 % og Frederiksberg Kommune ejer 30 %. Den tredje etape bygges af Østamagerselskabet, hvoraf Ørestadsselskabet ejer 55 % og Københavns Amt ejer 45 %. Etappen forventes åbnet i 2007. Derudover er der indgået en principaftale mellem staten, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune om at udvide metroen med etableringen af en cityring. Driften af metroen er udliciteret til Ansaldo.

77. På godstrafik er Railion den dominerende aktør. Railion er en privatejet virksomhed med Deutsche Bahn AG som hovedaktionær. Railion blev stiftet i 2001 med indskud af godsaktiverne i DSB Gods. Eftersom godstrafik ikke er omfattet af momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, vil godstrafik ikke blive beskrevet nærmere.

78. Alle togoperatører har brug for at kunne vedligeholde og reparere deres togsæt. Vedligeholdelse og reparation dækker både over mindre og større serviceeftersyn og udbedring af skader.

79. Generelt findes der to typer udbydere af reparation og vedligehold af toge:

- Togoperatørernes egne (interne) værksteder
- Togleverandørernes værksteder (fx Bombardier)

80. Tabel 2 viser, hvor stor andel af togoperatørernes reparation og vedligehold, der foretages "In house" (egne værksteder) og "Ex house" (togleverandørernes værksteder).

Tabel 2: Togoperatørernes reparation og vedligehold (vedr. passagertrafik)

(2004)	Udgifter i alt	Heraf in house		Heraf ex house	
	(mio. kr.)	%	(mio. kr.)	%	(mio. kr.)
DSB	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
DSB S-tog	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
Arriva Tog	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
Privatbaner	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
Metro	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
I alt	[x]	78	[x]	22	[x]

81. Det ses, at togoperatørerne i langt de fleste tilfælde anvender deres eget værksted, når de skal have foretaget reparation og vedligehold. [xx].

82. Styrelsens markedsundersøgelse viser generelt, at togoperatørerne kun får lavet opgaver på et eksternt værksted, hvis det interne værksted ikke er i stand til at udføre denne type specialopgave.

83. Når operatøren får udført reparationer og vedligehold på ex house værksteder, sker det meget sjældent i form af et udbud. I stedet indsamler de fleste togoperatører løbende tilbud fra eksterne værksteder. Disse tilbud bruges både til at finde det bedste tilbud på opgaver, som det interne værksted ikke er i stand til at løfte, og til at lave en benchmarking på de opgaver, der løses på det interne værksted.

84. De opgaver, som operatørerne får lavet på eksterne værksteder, udføres hovedsagligt af DSB's interne værksted, som udover at servicere egen togoperatør også udfører en række reparationer og vedligehold for de øvrige togoperatører. DSB udfører årligt for [xx] kr. reparation og vedligehold for andre togoperatører (både indenlandske og udenlandske).

85. Derudover udfører bl.a. Bombardier og Voith Turbo A/S reparation og vedligehold af tog på det danske marked. Bombardier og Voith omsætter årligt for henholdsvis [xx] kr. og [xx] kr. på markedet for reparation og vedligehold af tog i Danmark.

Bus

86. Buskørsel defineres som personbefordring i motorkøretøj indrettet til befordring af flere end 9 personer (inklusive chauffør), og der skelnes generelt mellem rutekørsel og turistikørsel, jf. nedenfor.

87. Rutekørsel er karakteriseret ved at være kørsel efter fast rute og køreplan.

88. Siden 1970'erne har de fleste amter valgt at stifte et fælleskommunalt trafikselskab, der planlægger busruter, køreplaner og pris for buskørslen inden for trafikselskabets geografiske område. Et eksempel på et trafikselskab er Hovedstadens Udviklingsråd (HUR).

89. Trafikselskaberne udbyder i dag al rutekørsel via licitationer, hvor en række bestemte buslinier udbydes til interesserede busselskaber (busentreprenører). På baggrund af det udsendte udbudsmateriale udarbejder busselskaberne et tilbud, og trafikselskabet vælger herefter det bedste tilbud som vinder af licitationen. Anslået er der knap 100 vognmandsfirmaer, der kører rutekørsel. Konkurrencestyrelsens markedsundersøgelser har vist, at de fire største busentreprenører (Arriva Skandinavien, Connex Danmark, City Trafik og Bent Thykjær) har en samlet markedsandel på ca. 75 %, hvorfor undersøgelsen er koncentreret om disse busselskaber.

90. Få amter har valgt ikke at stifte et trafikselskab (Fyns, Ringkøbing og Århus Amter). I disse amter fastsætter det enkelte amt og kommune selv buskørslen. Fyns og Ringkøbing Amt har valgt at anvende en licitationsmodel, der i store træk svarer til trafikselskabernes. Kun Århus Kommune har endnu ikke udliciteret driften på bybuskørslen, der udføres af det kommunalt ejede Århus Sporveje.

91. Turistikørsel er karakteriseret ved ikke at være rutekørsel. National turistikørsel er hovedsagligt taxi- og udflugtskørsel, mens international kørsel primært er kørsel i forbindelse med rejser.

92. Der findes ca. 150 vognmænd, der kører turistikørsel i Danmark med en vognpark på omkring samlet 1000 turistbusser, hvoraf nogle også kører international kørsel. I Hovedstadsområdet er de største aktører AutoPaaske, Lyngby Turistfart, Schmidts Turisttrafik og Edelskov, mens Centrum Turist og Todbjerg Busser er de største i Århus-området. De største vognmænd har ca. 20-30 busser. Eftersom turistbuskørsel ikke er omfattet af momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, vil turistbuskørsel ikke blive beskrevet nærmere.

93. Alle busselskaber foretager reparation og vedligehold af deres busser. Reparation og vedligehold dækker både over mindre og større serviceeftersyn samt udbedring af skader.

94. Der findes to typer udbydere af reparation og vedligehold af busser:

- Busselskabernes egne (interne) værksteder
- Busleverandørernes værksteder (fx Scania og Volvo)

95. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at busselskaberne ikke anvender hinandens (interne) værksteder. Ifølge det oplyste skyldes dette, at busselskaberne opfatter udførelse af vedligeholdelse og reparation som en central konkurrenceparameter, der skal hemmeligholdes over for konkurrenten.

96. Tabel 3 viser, hvor stor andel af busselskabernes vedligehold og reparation, der foretages "In house" (egne værksteder) og "Ex house" (busleverandørernes værksteder og andre værksteder).

Tabel 3: Busselskabers vedligeholdelse og reparation af busser.

(2004)	Udgifter i alt	Heraf in house		Heraf ex house	
	(mio. kr.)	%	(mio. kr.)	%	(mio. kr.)
Arriva Skandinavien	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]

Connex Danmark	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
City Trafik	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
Bent Thykjær	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
Andre	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]
I alt	[x]	89	[x]	11	[x]

Note: "Andre" er antaget at have samme fordeling mellem in house og ex house, som det vægtede gennemsnit af de fire største busselskaber.

97. Tabel 3 viser, at busselskaberne – ligesom togoperatørerne – i langt de fleste tilfælde får udført deres reparation og vedligehold på deres interne værksted.

98. Også på dette område har styrelsens markedsundersøgelse vist, at busselskaberne kun anvender eksterne værksteder, når der er tale om specialopgaver, som det interne værksted ikke er i stand til at udføre.

99. Når busselskaberne får udført eksternt arbejde sker det på busleverandørernes værksteder. I Danmark findes der to hovedaktører på dette marked: Volvo Truck Center Danmark og Scania Danmark, som årligt omsætter for henholdsvis [x] mio kr. og [x] mio. kr. på markedet for reparation og vedligehold af rutebusser.

100. De fleste busselskaber har i praksis indrettet deres markedsadfærd i forhold til momsreglerne, således at de ikke betaler købsmoms af varekøb til eget værksted. Dette er gjort ved indgåelse af leasingkontrakter kombineret med servicekontrakter på tværs af landegrænserne, hvorved salgs- og købsmoms refunderes af skattemyndigheden i det land, hvor leverandøren har hjemsted. Der henvises til bilag 2 for uddybende forklaring.

101. Leasingarrangementerne bliver pt. diskuteret i forbindelse med Kommissionens revision af EF's 6. momsdirektiv, idet Kommissionen arbejder på en direktivændring, således at leasingydelse fremover skal momses i forbrugslandet. Derved vil leasingarrangementerne – i deres nuværende form- ikke længere kunne anvendes, og busselskaberne vil skulle svare købsmoms på lige fod med de øvrige befordringsvirksomheder.

102. Leasingarrangementerne udnyttes primært i forhold til busselskabernes egne værksteder, men kan i princippet også anvendes i forhold til eksterne reparatører.

Afgrænsning til anden personbefordring

103. Momsfritagelsen i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 gælder som udgangspunkt al personbefordring med undtagelse af turistbus. Det vil sige, at udover persontransport med tog og rutebus er også passagerbefordring med fly, skib, og hyrevogn, ambulance- og sygekørsel, samt formidling af persontransport omfattet af momsfritagelsen.

104. Konkurrencestyrelsen har dog valgt ikke at inddrage disse øvrige markeder i nærværende sagsfremstilling, jf. nedenstående begrundelser.

Fly:

105. For passagerbefordring med fly, der hovedsagligt flyver udenrigsfart, skal der, jf. art. 15 i EF's 6. momsdirektiv, ikke svares afgift af reparationer og vedligehold af flyene.

106. I Danmark er markedet for indenrigspassagertransport med fly domineret af tre større luftfartsselskaber: SAS, Cimber Air og Danish Air Transport, som alle desuden flyver udenrigspassagertransport.

107. Spørgsmålet om, hvornår et selskab hovedsagligt flyver udenrigsfart, har været gjort til genstand i sagen Cimber Air mod Skatteministeriet, afgjort af Vestre Landsret. Dommen er anket til Højesteret, og da momsreglerne på området som konsekvens heraf forventes at skulle laves om inden for en overskuelig fremtid, indgår dette marked ikke i nærværende sagsfremstilling.

Skib:

108. Reparation og vedligehold af skibe, der udfører passagertransport, er tilsvarende fritaget for moms, såfremt skibene enten sejler i udenrigsfart eller har en bruttotonnage på 5 eller en bruttoregistertonnage på 5 t eller derover, jf. momslovens § 34, stk. 1, nr. 7, 8 og 9.

109. Da en bruttoregistertonnage på 5 t svarer til en lystbåd på 28-30 fod, er der således ikke reelt nogen momsproblematik på området for passagerbefordring med skib, da den passagertransport, der foregår med både af en sådan størrelse, må antages at foregå i et yderst begrænset omfang.

110. Markedet for reparation og vedligehold af skibe, der udfører passagertransport, indgår således ikke i nærværende sagsfremstilling.

Hyrevogn:

111. Udover momsfritagelsen og lønsumsafgiftspligten for hyrevognskørsel gælder en række andre særregler, som har betydning for konkurrencen på hyrevognsområdet. Eksempelvis kan nævnes frikørselsordningen, hvorefter registreringsafgiften bortfalder for hyrevogne, der omregistreres efter at have kørt mindst 3 år og 210.000 km eller mindst 2 år og 250.000 km som hyrevogn.

112. Da hyrevognskørsel således er et svært reguleret område, hvor konkurrencen påvirkes af flere forskellige lovbestemte faktorer, bør området underkastes særskilt undersøgelse, hvorfor momsproblematikken for hyrevognskørsel ikke behandles i nærværende sagsfremstilling.

Øvrige transportformer:

113. Udover ovenstående personbefordringsmidler gælder momsfritagelsen i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 også for ambulancekørsel, sygetransport og formidling af persontransport.

114. Konkurrencestyrelsens undersøgelser har imidlertid vist det mest hensigtsmæssigt at udelade markedet for reparation og vedligehold af ambulancer og sygetransporter af nærværende sagsfremstilling, da dette marked i konkurrencemæssig henseende adskiller sig væsentligt fra anden persontransport.

115. Vedrørende formidling af persontransport findes der ikke tilsvarende et tilhørende marked for reparation og vedligehold.

De relevante markeder

Produktmarkeder

Tog

116. Styrelsens markedsundersøgelse har vist, at der kan afgrænses et relevant produktmarked til reparation og vedligehold af såvel passager- som godstog, jf. nedenfor.

117. Det relevante produktmarked er i praksis defineret som værende alle de produkter, der pga. deres egenskaber kan tilfredsstille en vedvarende efterspørgsel, og som kun i ringe grad kan substitueres med andre produkter.

118. For så vidt angår efterspørgselssubstitution, gør det sig gældende, at reparation og vedligeholdelse adskiller sig væsentligt fra andre serviceydelser på toget, som for eksempel rengøring og klargøring, således at selv betydelige prisændringer ikke vil kunne få operatøren til at vælge en anden ydelse. Dette skyldes, at ydelserne imødekommer forskellige behov hos efterspørgeren og således ikke er substituerbare.

119. For så vidt angår udbudssubstitution, er det afgørende, hvornår det er rentabelt for udbyderne på kort sigt at skifte fra en produktion til en anden. På markedet for reparation og vedligehold af tog er der ikke udbudssubstitution, da reparation og vedligehold af tog adskiller sig fra reparation og vedligehold af andre transportmidler (såsom biler, busser mv.). Dette skyldes, at et værksted kun kan reparere og vedligeholde et tog, hvis værkstedet har særlige kompetencer vedr. tog, da der er

store teknologiske forskelle mellem tog og andre transportmidler. Endvidere kræver reparation og vedligehold af tog en væsentlig anden værkstedsindretning og tilkørselsforhold end ex. reparation af busser. Der er således relativt høje etableringsomkostninger og uddannelsesmæssige krav.

120. På denne baggrund defineres et relevant produktmarked for reparation og vedligehold af passager- og godstog.

Bus

121. Styrelsens markedsundersøgelse har vist, at det relevante produktmarked kan afgrænses til reparation og vedligehold af busser, jf. nedenfor.

122. Det relevante produktmarked er i praksis defineret som værende alle de produkter, der pga. deres egenskaber kan tilfredsstille en vedvarende efterspørgsel, og som kun i ringe grad kan substitueres med andre produkter.

123. For så vidt angår efterspørgselssubstitution, gør det sig gældende, at reparation og vedligeholdelse adskiller sig væsentligt fra andre serviceydelser på busser, som for eksempel rengøring og klargøring, således at selv betydelige prisændringer ikke vil kunne få busentreprenøren til at vælge en anden ydelse. Dette skyldes, at ydelserne imødekommer forskellige behov hos efterspørgeren og således ikke er substituerbare.

124. For så vidt angår udbudssubstitution, er det afgørende, hvornår det er rentabelt for udbyderne på kort sigt at skifte fra en produktion til en anden. På markedet for reparation og vedligehold af busser er der ikke udbudssubstitution, da reparation og vedligehold af busser adskiller sig fra reparation og vedligehold af andre transportmidler (såsom biler, tog mv.). Dette skyldes, at et værksted kun kan reparere og vedligeholde en bus, hvis værkstedet har særlige kompetencer vedr. busser, da der er store teknologiske forskelle mellem busser og andre transportmidler.

125. På denne baggrund defineres et relevant produktmarked for reparation og vedligehold af busser.

De geografiske markeder

126. Markedet for reparation og vedligehold af tog kan formentlig geografisk afgrænses til et område større end Danmark, idet flere markedsaktører anfører, at der udføres reparation og vedligehold af tog på tværs af landegrænserne. Men da en sådan afgrænsning ikke har indflydelse på vurderingen i denne sag, lader styrelsen den nærmere geografiske afgrænsning være åben.

127. Markedet for reparation og vedligehold af busser er geografisk afgrænset til et område ikke større end Danmark. Det skyldes, at de forøgede transportomkostninger gør udenlandske værksteder ukonkurrencedygtige sammenlignet med danske værksteder. Styrelsens markedsundersøgelse har bekræftet dette, da ingen markedsaktører har anført, at markedet er større end Danmark.

128. Markedsundersøgelsen har endvidere vist, at der er væsentlige transportomkostninger ved at transportere en bus fra Sjælland til Jylland. Det er derfor muligt, at markedet er afgrænset til regionale områder i Danmark. Men da en sådan afgrænsning ikke har indflydelse på vurderingen i denne sag, lader styrelsen den nærmere geografiske afgrænsning være åben.

Høring

129. Et udkast til dette notat har været sendt i høring hos DSB og DSB S-tog, Arriva Skandinavien, de seks privatbaner, Metro (ved Ansaldo), Arriva Skandinavien, Connex, City-Trafik, Bent Thykjær, Bombardier Transportation Denmark, Voith Turbo, Scania, Volvo Truck Center Danmark, Danske Busvognmænd, Dansk Kollektiv Trafik, Amtsrådsforeningen, Finansministeriet, Skatteministeriet og Transport- og Energiministeriet.

130. Der er indkommet høringssvar fra DSB og DSB S-tog, Arriva Skandinavien, Veolia Transport (Connex), City-Trafik, Bombardier Transportation Denmark, Volvo Truck Center Danmark, Danske Busvognmænd, Dansk Kollektiv Trafik, Danske Regioner (Amtsrådsforeningen), Finansministeriet, Skatteministeriet og Transport- og Energiministeriet. Derudover er der indkommet høringssvar fra HTS-A, som gennem Dansk Kollektiv Trafik er blevet gjort opmærksom på høringsnotatet.

131. I det omfang, der i høringssvarene er påpeget faktuelle fejl eller mangler, er dette indarbejdet i notatet. Derudover er de indkomne høringssvars væsentligste bemærkninger til indstillingen kort gengivet nedenfor. Høringssvarene er endvidere vedlagt som bilag 3-15.

Styrelsens løsningsforslag

132. De indkomne høringssvar fra branchens aktører er i overvejende grad positivt stemt over for at indføre fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus, idet det generelt anføres, at modellen er en langsigtet løsning, der gør op med de konkurrenceforvridende problemstillinger på området for reparation og vedligehold af tog og rutebusser. Endvidere gøres der op med lønsumsafgiftens konkurrencemæssige forvridning. Visse af branchens aktører fremhæver, at indførelse af fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus bør indføres hurtigst muligt, dog er det afgørende, at løsningen holdes udgiftsneutral for befordringsvirksomhederne

133. Skatteministeriet er tilsvarende positivt stemt over for forslaget, idet det dog bemærkes, at der ikke er taget politisk stilling til løsningsforslaget.

134. Transport- og Energiministeriet (TRM) tager derimod klart afstand fra indførelsen af fuld moms. Det skyldes for det første, at en ændring af kontraktbetalingerne vil påvirke operatørernes markedsmæssige adfærd, da den marginale indtjening ved at erhverve ekstra trafik mindskes. For det andet mener TRM, at der vil ske en klar konkurrenceforvridning i forhold til andre transportformer (fly, taxi og skibe).

135. Finansministeriet tager tilsvarende afstand fra indførelsen af fuld moms. Finansministeriet medgiver, at der eksisterer en konkurrenceforvridning på markedet for reparation og vedligehold af tog og rutebusser, men finder ikke, at indførelse af fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus er proportionalt med problemets størrelse. Finansministeriet anfører, at løsningen vil medføre forøget statsstøtte. Endvidere anføres det, at indførelse af fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus vil medføre et større provenutab for staten under forudsætningen om uændrede takster, idet momspligtige købere af persontransport vil kunne fratrage momsdelen af billetprisen.

136. DSB bemærker i tilknytning hertil, at man ved at indføre fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus vil skabe en konkurrencefordrejning i forhold til andre former for passagerbefordring, hvor der ikke er pålagt moms. Dette skyldes, at virksomhederne fremover vil kunne fratrage købsmoms på deres udgifter til persontransport med tog og rutebus, mens dette ikke vil kunne ske for de udgifter virksomhederne har haft til eksempelvis taxi og fly. Denne forskel vil alt andet lige kunne påvirke konkurrencen mellem forskellige transportformer.

137. Styrelsen er enig med Finansministeriet og DSB i, at forslaget vil medføre en forskel i momsregistrerede virksomheders mulighed for at fratrage købsmoms afhængig af transportformen. Problemstillingen bør analyseres og løses i forbindelse med den konkrete implementering af fuld-moms modellen.

138. Dansk Kollektiv Trafik peger på en anden konkurrenceforvridende effekt af at indføre fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus. Ifølge DKT vil "gamle" operatører blive stillet ringere end "nye" operatører, der træder ind på markedet for passagerbefordring med tog og rutebus efter indførelsen af fuld moms på området. Dette skyldes, at de "nye" operatører vil få fuldt fradrag for købsmoms på anlægsaktiver, eftersom disse er anskaffet efter momspåleggelsen. De "gamle" operatører, derimod, vil have en del anlægsaktiver, der er anskaffet før lovændringen, og hvor der ikke vil være fradrag for købsmomsen.

139. DSB anfører i samme forbindelse, at momsloven indeholder et regelsæt om regulering for investeringsgoder, som indebærer, at der kan ske regulering af den oprindelige købsmoms, hvis aktivet i løbet af henholdsvis en 5-årig (driftsmidler) eller 10-årig (ejendomme) periode anvendes til formål, som giver større eller mindre momsfradrag. Dette medfører, at DSB vil være berettiget til et kompenserende momsfradrag for den resterende del af reguleringsperioden, såfremt passagerbefordring med tog gøres momspligtigt.

140. Vedrørende bemærkningerne fra DKT og DSB finder styrelsen, at der må tages nærmere stilling til behandlingen af anlægsaktiver anskaffet før en momspåleggelse af passagerbefordring med tog og rutebus i forbindelse med udformelse af de konkrete regler for indførelse af fuld moms. I den forbindelse bør rækkevidden af momslovens §§ 43-44 vedr. regulering af investeringsgoder i forbindelse med nærværende problemstilling afklares, ligesom det bør overvejes, om der skal ske regulering i de offentlige tilskud som konsekvens heraf. Endvidere bør der tages stilling til behandlingen af anlægsaktiver anskaffet henholdsvis 5 (driftsmidler) og 10 år (ejendomme) tidligere end indførelse af fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus.

Overgangsperiode

141. I det udsendte høringsbrev foreslog styrelsen, at fuld moms først skulle indføres fra år 2010 af hensyn til de eksisterende trafikaftaler. Indtil da skulle der indføres en overgangsordning, hvor operatørerne var forpligtet til at indføre kontroludbud på reparation og vedligehold af en vis størrelse. Hvis operatøren valgte en ekstern leverandørs tilbud ville operatøren være berettiget til en vis momsrefusion efterfølgende. På denne måde ville konkurrencefordelen for det interne værksted blive elimineret.

142. Styrelsens forslag møder kritik fra branchens aktører. Argumenterne herfor er flere.

143. *For det første* påpeger stort set samtlige virksomheder, at en kontroludbudspligt vil være uforholdsmæssig omkostningstung og krævende for befordringsvirksomhederne. I den forbindelse anføres det, at det vil være vanskeligt at lave et korrekt sammenligneligt tilbud, da der ikke er en skarp omkostningsmæssig adskillelse mellem værkstederne og den øvrige del af virksomheden.

144. *For det andet* kan der ifølge virksomhederne ikke opnås effektivitetsbesparelser i forhold til virksomhedernes omkostningsniveau på reparation og vedligehold af befordringsmidlerne, som det ser ud i dag. For busbranchens vedkommende anføres det bl.a. af Dansk Kollektiv Trafik og Danske Busvognmænd, at konkurrencen i branchen er så hård, at operatørerne kun er konkurrencedygtige, hvis de reducerer omkostningerne til et minimum, hvoraf reparation og vedligehold udgør ét element blandt mange. Dette medvirker bl.a. til den udbredte brug af operationel leasing (jf. også udkastets bilag 2). Branchen stiller sig i øvrigt tvivlende overfor, at der skulle være en konkurrenceforskel på 9 %, jf. sagsfremstillingens tabel 8.

145. *For det tredje* anfører en overvejende del af befordringsvirksomhederne, at en kontroludbudspligt kan hindre virksomhederne i ved valg af reparatør at varetage hensyn til bl.a. sikkerheds- og planlægningsmæssige aspekter i forhold til udførelsen af reparationen.

146. *For det fjerde* anføres det af DSB, at modellen ikke tager højde for anlægsaktiver, hvorved befordringsvirksomhederne konkurrencemæssigt vil være ringere stillet end ex house reparatører, da befordringsvirksomhederne ikke kan få momsrefusion for de anlægsaktiver, der anvendes til reparation og vedligehold.

147. Endelig anføres det af Volvo Truck Center, at der ikke i modellen er indført nogen kontrolfunktion af, om der kommer noget i udbud.

148. Styrelsen har på baggrund af høringsvarene valgt at ændre sin indstilling, så overgangsperioden med kontroludbudspligt fjernes, men dog således at det i forbindelse med indførelse af fuld moms konkret overvejes, om der er behov for særlige overgangsregler for allerede indgåede kontrakter, herunder f.eks. i forhold til "gamle" anlægsaktiver.

Markedsbeskrivelser og analyser

149. Høringsvarene indeholder enkelte kritikpunkter af styrelsens markedsbeskrivelser og analyser.

150. Busbranchen bemærker, at fremstillingen er meget teoretisk, og at busbranchen har vanskeligt ved at genkende deres faktiske markedssituation i sagsfremstillingen. Det påpeges, at bilag 2 giver en god gennemgang af den faktiske virkelighed, men at dette ikke afspejles i markedsbeskrivelser, analyser og konklusion.

151. Styrelsen er bekendt med, at de fire undersøgte busoperatører i dag har valgt at anvende leasing, og at der herved ikke er nogen konkurrencefordel for det interne værksted. Imidlertid finder styrelsen det hensigtsmæssigt, at der findes en langsigtet løsning på moms-problematikken også busentreprenørerne, da det må forventes, at muligheden for at undgå moms gennem leasing ikke er politisk holdbar i al fremtid

152. DSB anfører, at produktmarkedet er for bredt afgrænset. Praxis indikerer, at det repræsenterer en stærk forsimplet markedsbeskrivelse ikke at sondre mellem de enkelte undermarkeder, som det overordnede marked for reparation og vedligehold bør opdeles i.

153. Styrelsen er enig i, at der kan være visse forskelle mellem de udførte opgaver for reparation og vedligehold, men har valgt ikke at undersøge dette nærmere, da en mere snæver markedsdefinition ikke ville ændre på sagens konklusioner.

154. Derudover anfører DSB, at styrelsens beregninger af konkurrencefordele fejlagtigt indregner virkningen af delvis momsfradragsret for operatørerne. Havde der været tale om en virksomhed, der alene havde momsfri personbefordring som aktivitet, ville virksomheden ikke have momsfradragsret for omkostningerne.

155. Tabel 4 viser, at når en operatør både har momspligtig og ikke-momspligtig salg, kan operatøren i teorien fradrage fuld købsmoms på de omkostninger, der vedrører det momspligtige salg, og ingen købsmoms på de omkostninger, der vedrører det ikke-momspligtige salg. I praksis får operatøren dog mulighed for at fratække en andel af købsmomsen (afløftningsprocenten) på samtlige sine omkostninger.

Tabel 4: Momsfradragsret i teori og praksis

	Momspligtigt salg	Ikke-momspligtigt salg
Andel af salg (et eksempel)	10 %	90 %
Fradragsret for købsmoms		
- i teorien	100 %	0 %
- i praksis	10 %	

156. Styrelsen er teoretisk set enig i DSB's betragtning. Det kan således være mere korrekt at se bort fra operatørens momsfradragsret i beregningerne, da denne ret alene er en konsekvens af en praktisk foranstaltning i forbindelse med momsbetalingen.

157. På denne baggrund har styrelsen efterfølgende gennemgået sine beregninger af konkurrencefordelene og finder, at hvis operatøren ikke har mulighed for at fratække købsmoms, vil konkurrencefordelene blive større. Konkurrencefordelene ville således stige fra 9-14 % til 9-16 %.

158. Styrelsen har valgt ikke at ændre sine beregninger, da de bedst afspejler operatørernes dagligdag, hvor operatørerne kan fratække en andel af købsmomsen på samtlige sine omkostninger. De viste konkurrencefordele i pkt. 198 er således underkantsskøn.

159. Endelig anfører DSB, at selskabet kan have en konkurrenceulempe i forhold til eksterne udbydere som følge af tjenestemandsforsikringerne. Denne konkurrenceulempe er ikke medtaget i styrelsens beregning af konkurrencefordelen.

160. Styrelsen kan bekræfte, at det i beregningerne er antaget, at in house og ex house værkstederne har identisk omkostningsstruktur.

Vurdering

Konkurrencelovens § 2

161. Reparation og vedligehold af personbefordringsmidler udført af befordringsvirksomhedernes egne værksteder er erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens forstand, hvorfor sådanne ydelser er omfattet af konkurrencelovens regler, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 1.

162. Efter bestemmelsen i konkurrencelovens § 2, stk. 2 kan reglerne i konkurrencelovens kapitel 2 og 3 imidlertid ikke anvendes, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

163. Der er ikke lige konkurrencevilkår på markederne for reparation og vedligehold af personbefordringsmidler, da befordringsvirksomhedernes egne værksteder grundet momsreglerne kan tilbyde samme ydelser som de eksterne værksteder, men til priser der ligger henholdsvis 9% og 14% under, hvad de eksterne værksteder kan tilbyde.

164. Der er således tale om en konkurrenceforvridning på markedet for reparation og vedligehold af personbefordringsmidler, som er en direkte følge af offentlig regulering (momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 samt momslovens § 4, jf. § 47, stk. 3, 1. pkt.).

165. Det vurderes, at bestemmelsen i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 er så utvetydig, at det vil være unødvendigt at foretage en henvendelse til Skatteministeriet efter konkurrencelovens § 2, stk. 4 med anmodning om at vurdere, om momsfrigørelsen er en direkte eller nødvendig følge af offentligretlig regulering.

166. Som konsekvens af, at der er tale om en konkurrencebegrænsning omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2, kan der rettes henvendelse til rette minister efter konkurrencelovens § 2, stk. 5. I henhold hertil afgiver Rådet en begrundet udtalelse, som påpeger mulige skadevirkninger for konkurrencen, samt fremkommer med forslag til fremme af konkurrencen på området.

Samhandelspåvirkning

167. Der kan formentlig argumenteres for, at bestemmelsen om momsfrigørelse på personbefordring i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Dels er der tale om danske særregler, der afskærmer det danske marked fra resten af fællesmarkedet. Dels er markedet for reparation og vedligehold af personbefordringsmidler hovedsagligt præget af få større aktører. Dels er der i praksis flere af aktørerne, der opererer internationalt, idet ydelserne både tilbydes og købes på tværs af landegrænserne.

168. Imidlertid bør konkurrencereglerne i EU-traktaten ikke anvendes på nærværende sag, da der er tale om en sag om konkurrencebegrænsende regulering i medfør af konkurrencelovens § 2 og ikke en sag om konkurrencebegrænsende aftaler eller om misbrug af dominerende stilling.

169. I den forbindelse bemærkes det, at den offentligretlige regulering er en særskilt dansk undtagelse vedtaget af Rådet i henhold til EF's 6. momsdirektiv, som således har hjemmel i direktivet.

170. Det forhold, som analyseres i nærværende sag, er således ulige konkurrencevilkår for reparations- og vedligeholdelsesvirksomhederne som følge af momslovens regler, der favoriserer inhouse-reparation i forhold til eksterne reparatører. Derimod analyseres det ikke, om de tilstedeværende virksomheder på markedet for eksempel har gjort sig skyldig i adfærd, der ville kunne karakteriseres som misbrug af dominerende stilling, eller indgåelse af konkurrencebegrænsende aftaler. At der i medfør af lovgivningen sker en momsmæssig forskelsbehandling mellem inhouse-reparation og eksterne reparatører, som i sig selv kan virke konkurrenceforvridende, er ikke tilstrækkeligt til, at der vil kunne gribes ind efter traktatens artikel 81 eller 82.

171. Da der således ikke er tale om en sag, som vil kunne behandles efter traktatens artikel 81 eller 82, er det ikke relevant at vurdere, om sagen har samhandelspåvirkning i forhold til bestemmelserne i forordning 1/2003. Procedurene i forordning 1/2003 finder derfor heller ikke anvendelse i sagen.

Konkurrencebegrænsning

172. Der gælder forskellige momsregler, alt efter om reparation og vedligehold af tog og busser til passagertrafik udføres på in house eller ex house værksteder. Begge konkurrerer om de samme kunder, og forskellige momsregler vil derfor skævvride konkurrencen mellem værkstederne.

173. Momsreglerne favoriserer in house produktion og begrænser dermed konkurrencen mellem in house og ex house udførte ydelser. Den mindskede konkurrence medfører risiko for, at ydelserne udføres til for høje omkostninger (ineffektivt), og at operatørerne betaler for meget for reparation og vedligehold. Denne meromkostning overvælttes enten på passagererne i form af højere takster eller på det offentlige i form af højere subsidier.

174. I det følgende analyseres den skadelige effekt på konkurrencen nærmere. Fremgangsmetoden er at analysere en situation, hvor henholdsvis et in house og et ex house værksted giver et tilbud til en operatør. Det ses, at operatørens endelige pris bliver forskellig hos de to værksteder – pga. momsforskellene.

175. Først gennemgås virkningerne af de forskellige momsregler for henholdsvis et in house og et ex house værksted.

176. Dernæst undersøges, hvor stor konkurrenceforvridningen er. Dette indebærer en matematisk gennemgang af forskellen mellem de tilbudte priser fra henholdsvis et in house og et ex house værksted. Forskellen vises også med et konkret eksempel.

177. Endelig vurderes, hvordan en ændring af momsreglerne kan give mere konkurrence og større effektivitet.

Forskellige momsregler for in house og ex house værksteder

178. Momsreglerne medfører, at et in house værksted opnår en konkurrencefordel på bekostning af et ex house værksted. Dette skyldes, at der er forskel på om værkstederne skal pålægge salgsmoms eller ej, og på hvor stor andel af købsmomsen værkstederne kan trække fra, jf. tabel 5.

Tabel 5: Forskelle i momsreglerne for de to typer værksteder

	In house værksted	Ex house værksted
Pålægge salgsmoms?	Nej.	Ja - 25 % på alle ydelser
Fratrække købsmoms?	Ja - en andel af købsmoms (afløftningsprocenten)	Ja - 100 % af købsmoms
Betale lønsumsafgift?	Ja.	Nej

179. Et ex house værksted kan fratrage fuld købsmoms på sine momspligtige omkostninger. Dvs. at hvis værkstedet indkøber værktøj for 125 kr. (inklusive moms) kan værkstedet fratrage hele købsmomsen - svarende til 20 % af de 125 kr. Værkstedets omkostning (eksklusiv moms) er således 100 kr. (125-25 kr.).

180. I modsætning hertil kan et in house værksted kun fratrage en andel af købsmomsen på sine momspligtige omkostninger. Denne andel kaldes *afløftningsprocenten*, der i teorien kan være enhver procentsats mellem 0 og 100 %. Afløftningsprocenten svarer til forholdet mellem selskabets momspligtige omsætning og selskabets samlede omsætning.

$$\text{Afløftningsprocent} = \frac{\text{Momspligtig omsætning}}{\text{Samlet omsætning}}$$

181. Med en afløftningsprocent på 10 % kan virksomheden fratrage 10 % af købsmomsen på sine momspligtige omkostninger. Dvs. at hvis værkstedet indkøber værktøj for 125 kr., kan værkstedet fratrage 10 % af købsmomsen - svarende til 10 % af 25 kr. Værkstedets omkostning (eksklusiv moms) er således 122,50 kr. (125-0,1*25 kr.).

182. Med hensyn til salgsmoms skal et ex house værksted pålægge salgsmoms på sine leverede tjenester og varer, mens et in house værksted ikke skal pålægge salgsmoms, når værkstedet udfører arbejde for moderselskabet.

183. Endelig skal in house værksteder normalt betale lønsumsafgift.

Analyse af konkurrenceforvridningen

184. Generelt påvirker momsforskellene konkurrencen mellem in house og ex house værksteder på to måder:

185. *For det første* er der forskel på, hvor stor en regning værkstederne videresender til operatøren, selvom værkstederne som udgangspunkt har de samme indkøbspriser. Dette skyldes de forskellige momsregler (fratrække købsmoms, pålægge salgsmoms, samt betale lønsumsafgift).

186. *For det andet* afhænger operatørens endelige pris af operatørens mulighed for at fratrage købsmoms.

187. Disse to forhold er vist i tabel 6.

Tabel 6: Formaliseret beregning af moms- og lønsumsforskelle mellem in house og ex house værksteder

	In house	Ex house	Forskel
Værkstedets indkøbspris	Momspl.+ Ikke momspl.	Momspl. + Ikke momspl.	0
- Værkstedets nettofradrag for købsmoms og lønsumsafgift	- Momspl.*0,2*afløftning + Lønomk.*lønsom	- Momspl.*0,2	- Momspl.*0,2*(1-afløftning) + Lønomk.*lønsom
+ Værkstedets salgsmoms	0	(Momspl.*(1-0,2) +Ikke momspl.) *0,25	(Momspl.*(1-0,2) +Ikke momspl.)*0,25
= Værkstedets regning	Momspl.*(1-0,2*afløftning) + Ikke momspl. + lønomk.*lønsom	(Momspl.*(1-0,2)+Ikke momspl.) *1,25	Ikke momspl.*0,25+Momspl. * 0,2*afløftning- Lønomk*lønsom
- Operatørens købsmoms	0	(Momspl.*(1-0,2)+Ikke momspl.) *0,25*afløftning	(Momspl.*(1-0,2) +Ikke momspl.) *0,25*afløftning
= Operatørens endelige pris	Momspl..*(1-0,2*afløftning) + Ikke momspl. + lønomk.*lønsom	Momspl.*(1-0,2*afløftning) +Ikke momspl. *(1,25-0,25*afløftning)	Ikke momspl.*0,25 *(1-afløftning) - Lønomk*lønsom

Note: I tabellen er anvendt følgende forkortelser: Momspligtige omkostninger (Momspl.), Ikke-momspligtige omkostninger (Ikke momspl.), Afløftningsprocent (afløftning), Lønomkostning (lønomk) og lønsumsafgift (lønsom)

188. Momspligtige omkostninger omfatter som udgangspunkt virksomhedens indkøb af varer og ydelser fra eksterne leverandører mv., mens ikke-momspligtige omkostninger som udgangspunkt omfatter virksomhedens udgifter til løn, husleje mv.

189. Det bemærkes, at formlerne i tabel 6 refererer til absolutte størrelser. Generelt kan den procentvise konkurrenceforskel udregnes ved at dividere forskellene i tabellen med omkostninger i alt.

190. Specielt kan den samlede procentvise konkurrenceforskel udregnes ved brug af formlen:

$$Forskel_{\text{samlet}} = \frac{\text{Ikke-momspligtige omkostninger}}{\text{Omkostninger i alt}_{\text{eksklusiv moms}}} * 0,25 * (1 - \text{afløftningsprocent}) - \text{Lønandel} * \text{lønsumsafgift}$$

191. Det ses, at konkurrenceforskellen afhænger af, hvor stor en andel af værkstedets omkostninger der er ikke-momspligtige, og hvor stor værkstedets afløftningsprocent er. Endelig bliver forskellen mindre, hvis selskabet betaler lønsumsafgift i stedet for moms.

192. I det følgende gives et konkret eksempel med anvendelse af formlerne i tabel 6. I eksemplet anvendes en række antagelser:

- Begge værksteder har momspligtige omkostninger på 50 kr.
- Begge værksteder har ikke-momspligtige omkostninger på 50 kr. Heraf udgør lønomkostninger 35 kr.
- Operatøren har en afløftningsprocent på 10 %.
- Lønsumsafgiften er 3,08 %.

193. Som det ses af tabel 7 medfører disse antagelser, at in house værkstedet har en samlet konkurrencedel på 10,17 kr. i forhold til ex house værkstedet. De 10,17 kr. svarer til ca. 11,3 % af værkstedets omkostninger (eksklusiv moms). Det betyder, at selvom værkstederne har identiske indkøbspriser, er ex house værkstedet ca. 11,3 % dyrere end in house værkstedet.

Tabel 7: Regneeksempel på konkurrencefordel

	In house	Ex house	Konkurrenceforskel
Værkstedets indkøbspris	100,00 kr.	100,00 kr.	0 kr.
- Værkstedets nettofradrag for købsmoms og lønsumsafgift	0,08 kr.	(10,00) kr.	(10,08) kr.
+ Værkstedets salgsmoms	0 kr.	22,50 kr.	22,50 kr.
= Værkstedets regning	100,08 kr.	112,50 kr.	12,42 kr.
- Operatørens købsmoms	0 kr.	(2,25) kr.	(2,25) kr.
= Operatørens endelige pris	100,08 kr.	110,25 kr.	10,17 kr.

Konkurrenceforskellens effekt på konkurrencen

194. Ovenstående viser, at konkurrenceforskellen afhænger af tre parametre:

- In house værkstedets andel af ikke-momspligtige omkostninger
- In house værkstedets afløftningsprocent
- In house værkstedets betalte lønsumsafgift

195. De tre forhold betyder, at konkurrenceforskellen mellem in house og ex house værksteder varierer mellem markedets aktører.

196. Styrelsen har i sin markedsundersøgelse indhentet data for de tre parametre for på denne vis at udregne, i hvor høj grad selskabets interne værksted har en konkurrencefordel i forhold til et ex house værksted.

197. Resultatet af markedsundersøgelsen fremgår af tabel 8.

Tabel 8: Konkurrencefordel for de største aktører (2004-tal)

	Afløftningsprocent	Andel af ikke-momspligtige omkostninger	Lønsumsafgift	Samlet konkurrenceforskel
<i>Tog</i>				
DSB	[x]	[x]	[x]	[x]
DSB S-tog	[x]	[x]	[x]	[x]
Arriva	[x]	[x]	[x]	[x]
Privatbaner	[x]	[x]	[x]	[x]
Metro	[x]	[x]	[x]	[x]
Gennemsnit	[x]	[x]		14 %
<i>Bus</i>				
Arriva	[x]	[x]	[x]	[x]
Connex	[x]	[x]	[x]	[x]

City Trafik	[x]	[x]	[x]	[x]
Bent Thykjær	[x]	[x]	[x]	[x]
Andre	[x]	[x]	[x]	[x]
Gennemsnit	[x]	[x]		9 %

Note: City Trafik kan fratække fuld købsmoms pga. en leasingaftale til Tyskland..

198. Tabellen viser, at togoperatørerne har en konkurrencefordel på 14 % (i vægtet gennemsnit) ved inhouse reparation. Det vil sige, at hvis togoperatørerne indsamler tilbud fra både in house og et exhouse værksted, vil in house værkstedets tilbud være 14 % lavere, hvis værkstederne har samme omkostninger.

199. Endvidere viser tabellen, at busentreprenørerne har en konkurrencefordel på 9 % (i vægtet gennemsnit) ved inhouse reparation. Det vil sige, at hvis busentreprenørerne indsamler tilbud fra både in house og et exhouse værksted, vil in house værkstedets tilbud være 9 % lavere, hvis værkstederne har samme omkostninger.

200. Styrelsens markedsundersøgelse har bekræftet, at operatørerne/busentreprenørerne i praksis anvender in house værksteder til reparation og vedligehold, jf. tabel 3 (i markedsbeskrivelsen).

Mere konkurrence og større effektivitet

201. Hvis to værksteder har samme omkostninger og effektivitet, vil de under fuldkommen konkurrence udbyde deres produkter til nogenlunde samme pris. Hvis det ene værksted af den ene eller anden grund er nødsaget til at tage en højere pris end det konkurrerende værksted, vil konkurrencen mellem værkstederne blive mindre.

202. Som gennemgået ovenfor forvrides konkurrencen på markederne for reparation og vedligehold af tog og busser som følge af de eksisterende momsregler. Forvriddningen kommer til udtryk ved, at in house værksteder har en konkurrencefordel i forhold til ex house værksteder. Fordelen er i gennemsnit ca. 9-14 % af værkstedets samlede omkostning.

203. Med denne fordel er ex house værksteder ikke i stand til at konkurrere effektivt med in house værksteder. Hermed udsættes in house værksteder kun for et begrænset konkurrencepres fra ex house værkstederne.

204. På grund af det lave konkurrencepres har et in house værksted mulighed for at være konkurrencedygtigt, selvom værkstedet har ca. 9-14 % højere omkostninger end andre (ex house) værksteder.

205. In house værkstederne har en samlet omsætning på 1.056 mio. kr. (jf. tabel 2 og 3). Hvis in house værkstederne blev 1 % mere effektive (på alle omkostninger), ville togoperatørernes årlige omkostninger til reparation og vedligehold kunne falde med ca. [x] mio. kr., og busentreprenørernes årlige omkostninger ville falde med ca. [x] mio. kr. Dette betyder, at såfremt in house værkstederne forøgede deres effektivitet med 10 % ville der årligt kunne spares op til 105 mio. kr. på reparation og vedligehold af tog og rutebusser.

Løsningsforslag

206. For at forbedre konkurrencevilkårene på markedet for reparation og vedligehold af tog og busser samt øvrige ydelser, hvor eksterne udbydere konkurrerer med befordringsvirksomhedernes interne leverandører, kræves det, at momsen ikke længere er et konkurrenceparameter. Endvidere skal løsningen sikre, at konkurrencen i forhold til andre transportformer ikke forvrides som følge heraf.

207. Ud over at forbedre konkurrencevilkårene kan man nævne en række andre hensyn, som enten skal eller bør tilgodeses.

EU-konformt

208. Da EU-retten har forrang for dansk ret, må ændring af dansk lovgivning ikke være i strid med forskrifterne i EF's 6. momsdirektiv eller med øvrig EU-lovgivning, herunder reglerne om fri bevægelighed.

209. I forhold til EF's 6. momsdirektiv er det ikke muligt at indføre nye momsfratagelser, hverken som rene momsfratagelser eller 0-momssatser.

210. De medlemslande, der før 1. januar 1991 havde henholdsvis rene momsfratagelser og momsfratagelser med 0-momssats på varer/tjenesteydelser fik lov til at opretholde disse i henhold til art. 28, stk. 2 i EF's 6. momsdirektiv i den overgangsperiode, der nævnes i bestemmelsen. Overgangsordningen er stadig i kraft og forventes ikke at blive bragt til ophør inden for nær fremtid.

211. Derimod er det muligt at indføre nedsatte momssatser på visse varer og tjenesteydelser, som nævnt i bilag H til EF's 6. momsdirektiv. Bl.a. er der mulighed for at indføre nedsatte momssatser på befordring af personer og disses bagage.

212. En betingelse for at indføre reduceret momssats er, at den nedsatte sats ikke må være mindre end 5 %, jf. art. 12, stk. 3, litra a i EF's 6. momsdirektiv. Endvidere er det en betingelse i henhold til art. 12, stk. 4, at den nedsatte sats fastsættes således, at det normalt vil være muligt i salgsmomsen at fradrage købsmomsen, uden at der opstår negativt afgiftstilsvar.

213. Endvidere er der i henhold til art. 6, stk. 3 i EF's 6. momsdirektiv hjemmel for medlemsstaterne til at indføre pålægsmoms for at modvirke konkurrencefordrejning som følge af, at købsmomsen ikke fuldt ud kan fradrages i købsvirksomheden.

214. Det er dog en betingelse, at udvalget vedrørende merværdiafgift høres inden medlemsstaterne indfører sådanne bestemmelser efter art. 6, stk. 3 i EF's 6. momsdirektiv, jf. direktivets art 29.

Provenuneutral

215. Regeringen har opstillet et mål om at fastholde et solidt overskud på de offentlige finanser. Det vil sige, at løsningen skal sigte mod at være udgiftsneutral for staten.

216. Da alle befordringsvirksomheder, enten direkte eller indirekte, modtager statslige subsidier, vil alle løsninger kunne blive udgiftsneutrale for staten ved at tilpasse de fremtidige subsidier. Styrelsen finder dog, at det er hensigtsmæssigt, hvis et løsningsforslag påvirker størrelsen af de fremtidige subsidier mindst muligt.

Skattestop

217. Regeringen har indført skattestop. Dette sammenholdt med kravet om et fastholdt solidt overskud på de offentlige finanser sætter rammerne for regeringens udgiftspolitik.

218. Skattestoppet består af følgende fem punkter, jf. Finans-, Skatte-, og Økonomi- og Erhvervsministeriets notat af 3. april 2002 om Skattestoppets fortolkning og implementering:

- Ingen skat eller afgift må sættes op
- Opkræves skatten eller afgiften med en procentsats, må denne ikke sættes op.
- Opkræves skatten eller afgiften med et kronebeløb per enhed, sættes kronebeløbet ikke op.
- Hvis der er tvingende grunde til at indføre eller forhøje en skat eller afgift, vil dette ske således, at merprovenuet anvendes til at sænke en anden skat eller afgift
- Loft over ejendomsværdiskatten.

219. Ovenstående kriterier bør søges opfyldt ved valg af løsning.

Takstloft

220. I henhold til lov om trafikselskaber må billettaksterne i gennemsnit ikke stige mere end pris- og lønudviklingen, jf. § 6, stk. 4 i lov nr. 582 af 24. juni 2005 om trafikselskaber.

Ikke bureaukratisk

221. Løsningen bør være administrerbar, så den efterfølgende administration af en ordning indført som løsningsmodel står mål med den opnåede konkurrencefordel.

222. Det vil bl.a. sige, at den administrative byrde for virksomhederne ved at skulle leve op til en løsningsmodel skal stå i forhold til effektivitetspotentialer, ligesom statens administration af ordningen skal stå i rimeligt forhold til den opnåede konkurrencefordel.

Fremtidssikret

223. Løsningen skal ikke bare løse problemet her og nu, men også være en holdbar løsning i fremtiden.

224. Herved sigtes til, at løsningen bl.a. skal være kompatibel med den påtænkte revision af 6. momsdirektiv i forhold til leasing-problematikken. Endvidere bør løsningen sigte mod en regelforenkling på området for reparation og vedligehold af transportmidler, og ikke en yderligere komplicering af skatte- og afgiftslovgivningen, der er uigennemsigtig og administrativ tung for virksomhederne.

225. Endelig bør løsningen imødegå en eventuel yderligere harmonisering af medlemsstaternes nationale momslovgivninger i fremtiden.

Konkrete løsningsforslag

226. Overordnet set kan problemstillingen løses ved enten at øge omkostningen på in house værkstederne eller ved at øge befordringsvirksomhedernes mulighed for at fratække købsmoms på reparation og vedligehold.

227. I nærværende sag er valgt at vurdere fire løsningsmodeller, jf. nedenfor.

Moms på passagerbefordring med tog og rutebus

228. Der kan indføres 25 % moms på passagerbefordring med tog og rutebus. Lovgivningsmæssigt gøres dette ved at ændre momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, så undtagelsen ikke længere omfatter passagerbefordring med tog og rutebus. Som konsekvens heraf fjernes lønsumsafgiftspligten tilsvarende for de pågældende virksomheder.

229. Løsningen er fremtidssikret, da den begrænser den danske undtagelse og derved stemmer overens med hensigten bag EF's 6. momsdirektiv. Løsningen kunne umiddelbart opfattes som værende i strid med regeringens skattestop, men da indførelsen af moms forventes at have en neutral provenueffekt (jf. nedenfor) vil løsningen formentlig ikke være i strid med skattestoppet.

230. En 25 % moms på passagerbefordring med tog og rutebus påvirker de offentlige finanser og virksomhedernes regnskaber på to måder:

231. *For det første* kan virksomheder med passagerbefordring nu fratække fuld købsmoms af alle deres momsbelagte omkostninger, hvilket giver virksomhederne en besparelse i form af mindre momsbetaling til det offentlige. Virksomhedernes besparelse består af, at de nu kan fratække den uaflyftede købsmoms på samtlige omkostninger, inklusiv anlægsaktiver.

232. *For det andet* skal virksomhederne nu indbetale salgsmoms af deres omsætning på passagerbefordring. Som følge af takstloftet må momspåleggelsen ikke medføre forhøjede billettakster, hvorfor det er befordringsvirksomhederne, der skal bære udgiften hertil og ikke passagererne. Salgsmomsen bliver herefter en udgift for virksomhederne og en indtægt for det offentlige.

233. Styrelsen har ikke foretaget mere præcise og detaljerede beregninger af den samlede påvirkning af de to effekter på de offentlige finanser og virksomhedernes regnskaber.

234. Indførelse af 25 % moms på passagerbefordring med tog og rutebus fjerner den momsmæssige konkurrenceforvriddning og er neutral for de offentlige finanser. Det skyldes, at selvom de offentlige finanser umiddelbart påvirkes af de ændrede momsbetalinger, vil disse forskelle blive modregnet gennem henholdsvis kontraktbetalinger med befordringsvirksomhederne og bloktilskud samt i visse tilfælde direkte tilskud til amterne. Herved er løsningen under alle omstændigheder provenuneutral for både staten og virksomhederne under ét.

Pålægsmoms

235. Der kan indføres en pålægsmoms for befordringsvirksomheder, der ved hjælp af egne ansatte udfører reparation og vedligehold af befordringsmidlerne. Lønsumsafgiften skal tilsvarende fjernes for befordringsvirksomhedernes reparation og vedligehold af befordringsmidler. Virksomhederne godtgøres den øgede udgift gennem øget offentligt tilskud.

236. En pålægsmoms betyder, at værdien af egne ansattes arbejde på reparation og vedligehold af befordringsmidlerne tillægges en vis procentdel moms. Fastsættelsen af momssatsen skal opfylde kriterierne til en nedsat momssats.

237. Den præcise størrelse af pålægsmomsen bør afhænge af virksomhedens afløftningssats og lønnens andel af de ikke-momspligtige omkostninger:

$$P\ddot{a}l\ddot{e}gsmoms = \left(\frac{0,25 * (1 - afl\ddot{o}ftningsprocent)}{\text{l\ddot{o}nnens andel af ikke - momspligtige omkostninger}} \right)$$

238. Pålægsmomsen bliver ca. 25 %, når afløftningsprocenten antages at være 15 % og lønnens andel af de ikke-momspligtige omkostninger antages at være ca. 85 %. Det ses, at hvis virksomhedens lønandel af de ikke-momspligtige omkostninger er lavere end 85 %, burde pålægsmomsen sættes højere end 25 %. Dette er grundet reglerne i EF's 6. momsdirektiv ikke muligt.

239. En pålægsmoms påvirker in house værkstedets samlede omkostninger på præcis samme måde som en stigning i lønsumsafgiften ville gøre. Eneste forskel er, at pålægsmomsen skal afregnes til SKAT på samme vis som salgsmoms, og ikke ved en separat betaling ligesom lønsumsafgift.

Momsrefusion på reparation og vedligehold

240. Der kan indføres fuld momsrefusion for virksomhedernes afholdte udgifter til reparation og vedligeholdelse af tog og rutebusser. Momsrefusionen skal da foregå uden om momslovgivningen og gennem ex. Transport- og Energiministeriet.

241. Herved opnår befordringsvirksomhederne en besparelse, da de får refunderet 100 % købsmoms på alle momsbelagte omkostninger – både på in house og ex house værkstedsydelse.

242. Som nævnt ovenfor har de største bus- og togoperatører angivet i styrelsens markedsundersøgelse, at de tilsammen har omkostninger på reparation og vedligeholdelse i 2004 på ca. 1,3 mia. kr. Af denne omkostning er ca. 600 mio. kr. momsbelagt, hvoraf virksomhederne har fratrukket ca. 15 % af købsmomsen. Det vil sige, at den uaflyftede købsmoms er ca. 100 mio. kr.

243. Hvis forslaget skal være provenuneutralt og stille befordringsvirksomhederne i samme økonomiske situation som i dag, vil det statslige tilskud til virksomhederne skulle nedsættes med ca. 100 mio. kr.

244. Det bemærkes, at der i denne model ikke gives momsrefusion for køb af anlægsaktiver mv.

Kontroludbudspligt med momsrefusion

245. Der kan indføres kontroludbudspligt med momsrefusion, hvorefter operatørerne er forpligtet til at foretage udbud af vedligehold og reparation. Operatøren kan afgive kontrolbud og er forpligtet til at anvende princippet om økonomisk mest fordelagtige bud.

246. Kontroludbudspligten skal dog kun gælde for reparations- og vedligeholdelsesopgaver af en vis størrelse, således at mindre reparations- og vedligeholdelsesopgaver ikke vil blive belastet af en udbudsproces og ikke vil belaste statens administration heraf.

247. Såfremt operatøren vælger at lade den udbudte opgave udføre af eksterne leverandører, refunderes operatøren efterfølgende en andel af købsmomsen på den udførte opgave ud fra en fastsat refusionsats.

248. Refusionsprocenten opgøres individuelt for hver enkelt udbyder så konkurrenceforvridningen går i nul, dvs. at refusionsprocenten eliminerer in house værkstedets konkurrencefordel på 9 - 14 %. Refusionsprocenten beregnes således:

$$\text{Refusionsprocent} = \left(\frac{0,25 * \text{Ikke momspl.} + 0,2 * \text{Momsp1.} * \text{afløftning} - \text{økonomi.} * \text{lønsum}}{0,5 * \text{Momsp1.} + 0,25 * \text{Ikke momsp1.}} \right)$$

249. Operatøren har i udbuddet kendskab til sin egen refusionsprocent, og operatøren skal - for at kunne sammenligne tilbudene - reducere det eksterne værkstedets tilbud med et beløb svarende til refusionen.

250. Forslaget skønnes at udgøre en merudgift for staten på ca. 40 mio. kr. årligt. Det skyldes, at de største bus og togoperatører har omkostninger til ex house værksteder på ca. 250 mio. kr. (jf. tabel 2 og 3). Af dette beløb udgør den uaflyftede købsmoms ca. 40 mio. kr. Heraf tegner DSB sig for ca. [x] mio. kr., der sandsynligvis kan modregnes med det samme i DSB's offentlige tilskud. Refusionen vil således udgøre en årlig merudgift for staten på ca. [x] mio. kr. i den periode, ordningen løber.

Samlet vurdering og anbefaling af løsningsforslag

251. Det kan ud fra ovenstående opstilling og gennemgang af kriterier og løsningsmodeller konstateres, at hver enkelt løsningsmodel både har fordele og ulemper. Alle modeller vil i udgangspunktet medføre lige konkurrencevilkår for in house- og ex house reparatører. Derimod varierer opfyldelsen af de øvrige hensyn noget fra løsningsmodel til løsningsmodel.

252. For så vidt angår regeringens skattestop anser Konkurrencestyrelsen det for afgørende, at fuld moms og pålægsmoms er konkurrence- og provenuneutrale for de enkelte operatører og dermed også for staten under ét.

253. Vedrørende pålægsmoms bemærkes det i øvrigt, at løsningen ikke fremmer en dansk regelforenklings, hverken set i relation til virksomhederne eller i relation til eventuel yderligere harmonisering af medlemsstaternes nationale momslovgivninger i fremtiden.

254. For så vidt angår fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus er løsningen derimod fremtidssikret, idet den gør op med den danske undtagelse og imødegår en eventuel yderligere harmonisering af medlemsstaternes nationale momslovgivninger.

255. For løsningsmodellerne momsrefusion og kontroludbudspligt gælder det, at løsningerne er administrativt tunge, og ikke medvirker til regelforenklings på afgiftsområdet. Endvidere er løsningerne ikke fremtidssikret i forhold til en eventuel yderligere harmonisering af medlemsstaternes nationale momslovgivninger.

256. Ud fra en samlet vurdering er den bedst egnede løsning på momsproblematikken at indføre fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus med tilsvarende udligning af de offentlige tilskud.

257. Ved at indføre fuld moms opnås en løsning, der udover at fremme konkurrencen, er simpel, gennemskelig og let at administrere for virksomhederne, overholder det ved lov fastsatte loft for takststigninger, samt videst muligt stiller befordringsvirksomhederne i samme økonomiske situation som i dag.

258. Indførelse af fuld moms kræver vedtagelse ved lov. Udarbejdelse og udformning af konkret lovforslag herom bør foretages af Skatteministeriet, mens indførelse af kontroludbudspligten bør gennemføres af Transport- og Energiministeriet.

259. Indførelsen af fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus indebærer, at der sker en udligning af henholdsvis kontraktbetalinger med befordringsvirksomhederne og bloktilskud samt i visse tilfælde direkte tilskud til amterne, således at dette ikke får konsekvenser for operatørernes økonomiske stilling eller taksterne. Det offentlige tilskud til togdrift (passagerbefordring) udgør årligt ca. [x] mia. kr. Tilsvarende udgør det offentlige tilskud til rutebusdriften årligt ca. [x] mia. kr.

Konklusion

260. Det kan på baggrund af Konkurrencestyrelsens analyser konstateres, at momsfrigtagelsen for passagerbefordring i momslovens § 13, stk. 1, nr. 15 begrænser konkurrencen på markederne for reparation og vedligehold af tog og rutebusser til skade for eksterne leverandører, som udfører eller ønsker at udføre de pågældende tjenesteydelser.

261. Analyser viser, at togoperatørernes egne værksteder har en konkurrencefordel på 14 % (vægtet gennemsnit) i forhold til eksterne reparatører. Tilsvarende har busentreprenørernes egne værksteder en konkurrencefordel på 9 % i forhold til eksterne reparatører.

262. Endvidere har Konkurrencestyrelsens markedsundersøgelse bekræftet, at togoperatørerne og busentreprenørerne i praksis anvender in house værksteder til reparation og vedligehold.

263. På grund af det lave konkurrencepres har et in house værksted mulighed for at være konkurrencedygtigt, selvom værkstedet har ca. 9-14 % højere omkostninger end andre (ex house) værksteder.

264. In house værkstederne har en samlet omsætning på 1.056 mio. kr. (jf. tabel 2 og 3). Hvis in house værkstederne blev 1 % mere effektive (på alle omkostninger), ville togoperatørernes årlige omkostninger til reparation og vedligehold kunne falde med ca. [x] mio. kr., og busentreprenørernes årlige omkostninger ville falde med ca. [x] mio. kr. Dette betyder, at såfremt in house værkstederne forøgede deres effektivitet med 10 % ville der årligt kunne spares op til 105 mio. kr. på reparation og vedligehold af tog og rutebusser.

265. På baggrund af ovenstående analyser anbefales det, at problemet løses ved at indføre fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus med eventuel tilsvarende modregning af offentlige tilskud.

266. Fuld moms bør indføres snarest muligt, men det er vigtigt, at det sker på samme tid for tog og rutebus, så konkurrencen mellem disse ikke påvirkes af forskellige momsregler. Af denne grund kan det indgå i de konkrete overvejelser om implementering af anbefalingen, om man skal vente på, at de eksisterende kontrakter mellem befordringsvirksomhederne, trafikskaberne og det offentlige afvikles/tilpasses, således at de fremtidige kontraktvilkår tilpasses en eventuel regulering af de offentlige tilskud i forbindelse med indførelse af fuld moms på passagerbefordring, jf. nedenfor.

267. Som følge af takstloftet må momspålæggelsen ikke medføre forhøjede billettakster, hvorfor det er befordringsvirksomhederne, der skal bære udgiften hertil og ikke passagererne. Den øgede udgift for virksomhederne herved modsvares af, at befordringsvirksomhederne nu vil kunne afløfte fuld købsmoms på alle deres momsbelagte omkostninger.

268. Hvis de ændrede momsforhold medfører, at en befordringsvirksomhed samlet set skal betale mere i moms, end tilfældet er i dag, skal virksomheden således kompenseres gennem en højere kontraktbetaling. Tilsvarende skal kontraktbetalingen reduceres, hvis virksomheden skal betale mindre i moms. Modregningen i de offentlige tilskud kan være forskellig fra operatør til operatør og fra år til år. Det er dog hensigtsmæssigt, at der på sigt sker en fast årlig regulering for hver operatør.

269. For Metroens vedkommende skal der tages særskilt stilling til spørgsmålet om udligning af eventuelle forskelle, idet [x].

270. Løsningen vil som udgangspunkt være provenuneutral for de offentlige finanser, da et eventuelt merprovenu vil blive tilbagebetalt til befordringsvirksomhederne, trafikskaberne og amterne, ligesom der vil blive reguleret for et eventuelt provenutab, som følge af at befordringsvirksomhederne nu kan fratække købsmoms. Det bemærkes dog, at fuld moms indebærer et provenutab, fordi momsplichtige virksomheder fremover vil kunne fratække købsmoms på deres udgifter til befordring af ansatte mv. med tog og bus. Styrelsen vurderer dog, at det drejer sig om et mindre beløb.

271. Udarbejdelse og udformning af de konkrete regler, foretages af de involverede ressortministerier, til hvem denne henvendelse rettes.