

Skattedirektoratet
Rettsavdelingen – Særavgiftsseksjonen
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO
Norge

Vår ref.
16/00072-4

Vår dato:
12.02.2016

Deres ref.
15/84353-3

Deres dato:
21.12.2015

Vår saksbehandler:
Jon Arne Rasmussen

Avinors kommentarer til høringsnotat om flypassasjeravgift

Det vises til høringsbrev av 21. desember 2015 om endring av forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter.

Innledende kommentarer

Avinor er et heleid statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet og har ansvar for 46 statlig eide lufthavner og flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart i Norge. Virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte, og sikre god tilgjengelighet for alle grupper reisende. Som en del av miljøarbeidet i Avinor har fem av konsernets største lufthavner blitt sertifisert i bransjeordningen Airport Carbon Accreditation (ACA), hvorav to på høyeste nivå (OSL og TRD). Avinors lufthavner og flysikringstjeneste finansieres ved en kombinasjon av kommersielle inntekter og luftfartsavgifter.

Norge er et langstrakt land i utkanten av Europa og er derfor avhengig av et godt luftfartstilbud for å styrke samfunnsutviklingen og konkurranseevnen. Den foreslåtte flypassasjeravgiften forventes å redusere etterspørselen etter flyreiser og flyselskaperens rutetilbud i Norge. En særnorsk avgift vil også kunne medføre en dreining av flytrafikk til utenlandske destinasjoner på bekostning av norske lufthavner. Det er imidlertid usikkerhet hvorledes reisende og flyselskap vil tilpasse seg en slik fiskal avgift.

I det følgende gjør Avinor kort rede for mulige effekter for bransjen dersom flypassasjeravgiften innføres. Avslutningsvis omtales gjeldende klimavirkemidler og noen praktiske problemstillinger.

Konsekvenser for luftfarten i Norge

I hovedsak er det forventet at en særnorsk flypassasjeravgift vil bidra til å dreie trafikk vekk fra Norge til konkurrerende lufthavner i våre naboland. Det kan også forventes en noe dempet etterspørsel innenlands, og en dreining til andre transportmidler vil være sannsynlig. I distrikts-Norge vil dette i all hovedsak være til bil.

Det er fri prissetting i det norske markedet for flyreiser, med unntak av anbudsruiter. Flyselskapene vil søke å minimere inntektstapet og avgiften vil i stor grad bli lagt over på de mindre prisfølsomme kundene og de minst konkurranseutsatte rutene. Det må forventes at flyselskapene vil tilpasse seg den lavere etterspørselen ved å redusere kapasiteten, spesielt på ruter med lavt passasjergrunnlag. Ved rutekutt vil ledig flykapasitet bli omdisponert til ruter utenfor Norge. Utenlandske selskaper vil kunne legge ned baser i Norge og endre flygningsmønster ved å betjene Norge med fly fra baser i andre land.

Det er foreslått å gi avgiftsfritak for transfer-passasjerer. Dette fritaket medfører en forskjellsbehandling mellom såkalte lavkostselskaper som hovedsakelig opererer direkteruter, og nettverksselskaper som har inngått avtaler om salg av gjennomgående billetter med andre

flyselskap. Eksempelvis vil en reise fra Hammerfest via Tromsø og Oslo til en valgt destinasjon i utlandet kunne gjennomføres med én gjennomgående billett med flyselskap som har slike avtaler, og da vil flypassasjeravgiften utgjøre 88 kroner (inkl. mva.). Den samme reisen kan også gjennomføres med tre ulike flyselskap som ikke har avtaler om salg av gjennomgående billetter, og da vil flypassasjeravgiften utgjøre 256 kroner (inkl. mva.). Denne skjevheten vil kunne virke konkurransevridende. Avinor har ikke vurdert juridiske aspekter knyttet til konkurranse og statsstøtte i denne sammenheng. For å unngå konkurransevridende effekter, vil Avinor også understreke at avgiften ikke bør omfatte passasjerer som benytter norske lufthavner som transfer mellom to destinasjoner i utlandet. For eksempel om en reisende kommer fra Asia, mellomander på Oslo Lufthavn for deretter å fly videre til USA.

For Avinor sine lufthavner forventes det en svakere utvikling i flytrafikken dersom avgiften innføres, i tråd med mulige konsekvenser for bransjen som helhet slik de er skissert ovenfor. Usikkerhet om hvordan flyselskap og passasjerer vil tilpasse rute- og reisemønstre gjør det vanskelig å gi et godt estimat på hvordan en slik flypassasjeravgift vil slå ut økonomisk for Avinor.

Gjeldende klimatiltak

For norsk luftfart eksisterer det allerede målrettede mekanismer for å redusere bransjens utslipp av klimagasser. Norge har som ett av få land i verden innført CO₂-avgift på innenriks luftfart¹, og siden 2012 har flygninger internt i Norge og utenriksflygninger mellom Norge og andre EU/EØS-land også vært omfattet av EUs kvotesystem. Avinor har tatt en pådriverrolle for å fase inn jet biofuel i norsk luftfart. Som følge av dette er Oslo Lufthavn verdens første internasjonale hub som på fast basis tilbyr jet biofuel til alle flyselskap som trafikkerer lufthavnen.

Norsk luftfart er dermed en del av det europeiske kvotesystemet der årlige innstramninger gjør at det samlede utslippet, for alle virksomhetene i Europa som er inkludert i kvotesystemet, til sammen vil være 43 prosent lavere i 2030 enn det var i 2005. Under EUs kvotesystem må flyselskapene søke om, og får tildelt, et visst antall kvoter basert på produksjonen de hadde i 2010, og må redusere sine utslipp eller kjøpe kvoter for overskytende utslipp. Redusert flytrafikk i Norge vil «frigjøre» kvoter flyselskapene kan benytte i andre EU/EØS-land, eller selge til andre flyselskaper. EU forventes å sette ned omfanget av tilgjengelige kvoter frem mot 2030 for at utslippsmålene skal nås. Dette forventes å øke kvoteprisene og vil på sikt føre til høyere kostnader for norsk luftfart og dermed motivere for mer miljøvennlige fly og økt bruk av biodrivstoff.

Praktiske problemstillinger

Høringsnotatet beskriver et virkeområde og definisjon av fritak som ikke er helt i tråd med praksis i bransjen. Avinor anbefaler at man benytter samme virkeområde og definisjoner av fritak for flypassasjeravgiften i særavgiftsforskriften som for sikkerhetsavgiften i forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS (takstregulativet). Dette er beskrevet mer detaljert i vedlegget.

Avsluttende kommentarer

Avinor mener at forslaget til flypassasjeravgift ikke er tilstrekkelig utredet, og anbefaler at det brukes noe mer tid enn skissert på å redegjøre for mulige utilsiktede effekter og eventuelle alternative løsninger.

Med vennlig hilsen

Avinor AS

Øyvind Hasaas
Konserndirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

¹ I 2016 utgjør CO₂ avgiften 1,08 kr per liter jet fuel, eller 423 kr per tonn CO₂ (+ 10 % mva). På ruten Oslo-Bergen med en flygning med en Boeing 737-800 vil CO₂-avgiften utgjøre anslagsvis 2200 kr. I tillegg kommer kostnaden ved kvotekjøp som beløper seg til anslagsvis 150 kroner.

Vedlegg 1 – Avvik mellom særavgiftsforskriften og takstregulativet

	Flypassasjeravgift (særavgiftsforskriften)	Sikkerhetsavgift (takstregulativet)	Kommentarer
Virkeområde	Avgiftsplikten omfatter ervervsmessig flyging av passasjerer fra norske lufthavner	Avgiftsplikten omfatter flygninger med vekt over 8 tonn, og alle regelbundne flygninger uavhengig av vekt.	Anbefaler at virkeområde i særavgiftsforskriften endres slik at det samsvarer med takstregulativet
Fritak for barn	Fritak for barn under to år dersom de sitter i eget sete (inkurie?)	Fritak for barn under 2 år	Anbefaler at det gjøres et generelt fritak for passasjerer under 2 år
Fritak for små fly	Fritak for luftfartøy godkjent for befordring av ti passasjerer eller mindre	N/A	Anbefaler at dette fritaket fjernes ettersom det vil være vanskelig å praktisere.
Fritak for statsoverhoder	N/A	Fritak for offisielle reiser foretatt av monark m. familie, statsoverhoder etc.	Anbefaler fritak for statsoverhoder m.m. i tråd med praksis for øvrige avgifter
Fritak for teknisk retur	N/A	Fritak for passasjerer som reiser med luftfartøy som pga. vær-hindringer returnerer til samme lufthavn som det avgikk fra	Anbefaler fritak ved teknisk retur for å unngå dobbelt avgiftsbelastning
Definisjon av transferpassasjer	Med transferflyging menes påfølgende flyging med annet fly. Den første flygingen i en transitt- eller transferreise er avgiftspliktig når avgangslufthavn er norsk. Med mindre annet er bestemt, er påfølgende flyginger av transferpassasjerer fritatt fra avgift. Dette gjelder uavhengig av antall påfølgende flyginger som er nødvendig for å nå endelig ankomstlufthavn i henhold til reisedokumentene. Den påfølgende flygingen må påbegynnes innen 24 timer og stå i direkte forbindelse med den foregående. Det er et vilkår for fritaket at det er inngått transportavtale om sammenhengende flyginger. Reisedokumentene må vise avgangs- og ankomstlufthavn for den enkelte flyging, dato og klokkeslett for avgang og ankomst for den enkelte flyging i henhold til rutetabell, flygingenes sammenheng og et reisesammendrag. Avgiftsfritaket gjelder reise med både rute- og charterfly og selv om den påfølgende reisen innebærer skifte av luftbefordrer eller lufthavn.	Transferpassasjer er definert som en passasjer som bytter fra et rutenummer til et annet underveis på en sammenhengende flyreise. Det har ingen betydning om reisens start og slutt er innenlands eller utenlands. Avinor har bedt om en endring i taksregulativet som er på høring frem til 22. februar. Transferpassasjer defineres her som: Passasjer som bytter fra et rutenummer til et annet i løpet av 24 timer underveis på en sammenhengende flyreise med en gjennomgående billett. Passasjeren må ikke returnere til samme flyplass.	Anbefales at definisjonen av transferpassasjer i særavgiftsforskriften samsvarer med den definisjonen som blir vedtatt etter høring om endring i takstregulativet.