

Høringsnotat – endring av særavgiftsforskriften – flypassasjeravgift

Toll- og avgiftsdirektoratet sender på vegne av Finansdepartementet på høring forslag til endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften) for å gjennomføre Stortingets vedtak om å innføre en flypassasjeravgift.

1. Innledning og bakgrunn

Stortinget fattet 14. desember 2015 følgende vedtak:

«Flypassasjeravgift

§ 1

Fra den tid departementet bestemmer skal det i henhold til lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter betales avgift til statskassen på ervervsmessig flyging fra norske lufthavner med kr 80 per passasjer.

Departementet kan gi forskrift om hva som omfattes av avgiftsplikten og om grunnlaget for avgiften.

§ 2

Det gis fritak for avgift på flyging av

- a) luftbefordrerens ansatte på tjenestereise,*
- b) barn under to år,*
- c) transitt- og transferpassasjerer.*

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring, avgrensing av og vilkår for fritak.

§ 3

Oppstår det tvil om omfanget av avgiftsplikten, avgjøres spørsmålet av departementet.

§ 4

Departementet kan frita for eller sette ned avgiften når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveid da avgiftsvedtaket ble truffet og når avgiften i det spesielle enkelttilfellet får en utilsiktet virkning.»

Stortingets vedtak 14. desember 2015 innebærer i hovedtrekk en gjeninnføring av den avgiften som var på flyging av passasjerer frem til april 2002, jfr. det som sies i pkt. 3 om tidligere avgifter på flyging i Norge. Avgiften skal tre i kraft 1. april 2016.

De nærmere reglene om avgiften, herunder avgiftspliktens omfang og avgiftsberegning, vil fremgå av særavgiftsforskriften kapittel 3-22. Høringen gjelder forslag til endringer i forskriften.

I punkt 2 redegjøres det kort om luftfartssektoren i Norge og eksisterende virkemidler på avgiftssiden, før det i pkt. 3 og 4 redegjøres for tidligere avgifter på flyging i Norge og avgifter på flyging i andre land. I pkt. 5 redegjøres det for forslaget til endringer i særavgiftsforskriften som følge av Stortingets vedtak om avgift på flyging. De økonomiske

og administrative konsekvensene ved forslaget belyses i pkt. 6. Selve endringsforslagene er tatt inn i pkt. 7 nedenfor.

2. Luftfart i Norge, eksisterende virkemidler og reguleringer

2.1 Kort om luftfartssektoren i Norge

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) var det 27,5 millioner passasjerer som fløy fra norske lufthavner i 2014, og av disse fløy 16 millioner til innenlandske lufthavner. Tallene omfatter også transfer- og transittpassasjerer. Innenriksreisene er likt fordelt mellom arbeidsbetingede reiser og fritidstrafikk (Transportøkonomisk institutt *Reisevaner på fly 2013*). Ifølge NHO Luftfart (2011) er 13 % av reisene som ikke går til utenlandsk lufthavn, knyttet til olje- og gassvirksomheten. Det er årlig rundt 700 000 passasjerer til og fra kontinentalsokkelen (Avinors passasjerstatistikk for 2014). Det fraktes årlig 126 000 tonn gods og post. Det flys årlig 400 000 pasienter med rutefly og 32 000 pasienter med ambulansefly (NHO Luftfart).

Ifølge Avinor er det nær 28 000 ansatte i luftfartsnæringen og på lufthavner i Norge. Oslo lufthavn representerer om lag 45 pst. av dette. Det er i tillegg flere underleverandører tilknyttet luftfartsnæringen. Luftfartsnæringen har også betydning for annet næringsliv som benytter seg av flytransport.

Luftbefordrere verden over har forskjellige typer samarbeid (*Transatlantic airline alliances: Competitive issues and regulatory approaches, A report by the European Commission and the United States Department of Transportation, 16 November 2010*). Samarbeid kan ha innvirkning på konkurransesituasjonen. Den laveste graden av samarbeid kalles interlining, som innebærer at ett flyselskap kan utstede billetter til et annet flyselskaps ruteflyginger, og på den måten fungere som agent for sistnevnte flyselskap. Det høyeste nivået av samarbeid er fusjonslignende integrasjon, der selskapene deler inntekter, kostnader og overskudd mellom seg. Mellom disse ytterpunktene ligger kodedeling (code sharing), som innebærer at et visst antall seter i en flyging, for eksempel Lufthansa-flyging, kan selges av en annen luftbefordrer under sistnevntes IATA-kode, for eksempel SK (Scandinavian Airlines System (SAS)), dersom det foreligger avtale om dette. Slik kodedeling innebærer at en kunde kan bestille en reise fra A til C via B under én luftbefordrers IATA-kode, selv om dette eventuelt innebærer at strekningen fra B til C er en transferflyging som flys av luftbefordrerens samarbeidspartner. Vi viser til pkt. 5.4.3 om transitt- og transferpassasjerer.

2.2 Antall luftbefordrere på norske lufthavner

NHO Luftfart har 40 medlemsbedrifter. Dette omfatter hovedsakelig norske, men også utenlandske luftfartøysoperatører (luftbefordrere). Det er imidlertid langt flere enn 40 luftbefordrere som har avganger fra norske lufthavner årlig. Data hentet fra Avinor sine nettsider kan tyde på at det er i overkant av 700 forskjellige luftbefordrere som flyr fra norske lufthavner årlig. Vi viser til det som sies nedenfor i pkt. 5.5 om registrering.

2.3 Eksisterende avgiftsvirkemidler i luftfart

Luftfarten er i dag omfattet av flere særavgifter hvor inntektene går til statskassen. I 2016 skal det betales CO₂-avgift med 1,08 kroner per liter mineralolje som luftfartøyet benytter i innenriks fart, samt svovelavgift med 13,3 øre per liter mineralolje per påbegynt 0,25 prosent vektandel svovel. Dersom en Boeing 737 med 132 seter eksempelvis forbruker

3,5 liter mineralolje per sete per 100 kilometer, og luftfartøyet flyr fra Oslo til Trondheim (ca. 400 kilometer), vil dette gi et drivstofforbruk på 1 848 liter, noe som gir en CO₂-avgift på kr 1 996 (satsen for 2016). Svovelavgiften for turen vil, forutsatt at oljen inneholder svovel mellom 0,05 og 0,25 prosent vektandel, utgjøre 246 kroner. Det skal i utgangspunktet betales grunnavgift på mineralolje mv, jfr. Stortingets vedtak, men flyparafin er ikke omfattet av avgiften. Ingen av de nevnte norske avgiftene betales på drivstoff til utenriksflyginger.

Det er kvoteplikt for flyginger til og fra lufthavner innad i EØS-området. Kvoteprisen er for tiden nærmere 80 kroner per tonn CO₂. Kvotekostnaden for eksempelet over anslås å utgjøre om lag 363 kroner.

Videre skal det betales NO_x-avgift for utslipp fra luftfartøyets fremdriftsmaskineri når samlet installert effekt er på mer enn 750 kilowatt. Avgiften vil i 2016 utgjøre 21,17 kroner per kilogram nitrogenoksider som slippes ut. Det skal kun betales avgift for flyginger mellom to norske landingsplasser, mellom norsk landingsplass og kontinentalsokkelen, og mellom norsk landingsplass og Svalbard og Jan Mayen. Dersom man legger til grunn et NO_x-utslipp på 0,24 gram per passasjerkilometer (*SSB Direkte energibruk og utslipp til luft fra transport i Norge*), vil et fly med 132 passasjerer slippe ut ca. 12,7 kilogram NO_x på reisen mellom Oslo og Trondheim. Dette vil, forutsatt at utslippet skjer i landing- og take off-fasen, gi en NO_x-avgift på kr 268 for turen.

Luftbefordrere som benytter norske lufthavner betaler i tillegg fire forskjellige avgifter til Avinor som skal dekke kostnadene ved bruk av lufthavnen. Disse avgiftene er altså å anse som betaling for en tjeneste, og har derfor et annet formål enn flypassasjeravgiften, som er en særavgift eller en indirekte skatt, som Stortinget nå har vedtatt.

Avgiftene som Avinor krever inn består av startavgift, passasjeravgift, sikkerhetsavgift og avisingsavgift, jfr. forskrift 12. november 2014 nr. 1423 om avgifter på lufthavnene til Avinor AS. Startavgiften differensieres etter vekt, avgangssted og destinasjon, og er fra kr 13 til kr 68. Passasjeravgiften er på kr 54 per avreisende passasjer uansett destinasjon, og gjelder også transferpassasjerer. Det er ikke passasjeravgift for luftbefordrerens ansatte, passasjerer under 2 år, transittpassasjerer og når luftfartøyet returnerer på grunn av værhindringer. I tillegg er det unntak fra avgiften for flyging til kontinentalsokkelen fra utvalgte lufthavner. Sikkerhetsavgiften er på kr 56 per passasjer, og avisingsavgiften regnes ut fra mengden glykol som benyttes til avising.

Avgiftssubjekt er luftfartøyets eier eller lisensiert operatør, eventuelt bruker av luftfartøyet eller fartøysjefen. Det er i forskriften gitt detaljerte regler om dokumentasjon og innrapportering av avgiftene.

Det er gitt enkelte unntak fra samtlige avgifter. Dette gjelder militær flyging, offisielle reiser foretatt av monark, statsoverhode, regjeringssjef og ministre, flygninger til/fra Svalbard og Jan Mayen når luftfartøyet brukes av staten til ikke-erhvervsmessig formål, utenlandsk diplomatisk flyging, flyging i forbindelse med kalibrering, redningstjenesteflyging og glide-/seilfly. Avinor kan dessuten i enkelte særlige tilfeller gi reduksjon i avgiftene.

3. Tidligere avgifter på flyging i Norge

Norge innførte i 1978 avgift på charterreiser med fly. Avgiften var på kr 100 per passasjer. I 1994 byttet avgiften navn til «avgift på flyging av passasjerer til utlandet», og avgiftssatsen ble satt til kr 60 per passasjer. I april 1995 ble avgiftsplikten utvidet til også å gjelde innenlandsreiser. I april 1998 ble avgiften omlagt til en avgift basert på antall passasjer seter i flyet, uavhengig av om setene ble brukt i den aktuelle flygingen. I juni 1999 ble avgiften igjen lagt om til en avgift på passasjerer. Satsene var nå kr 228 per passasjer for utenlandsflyginger, og kr 114 for flyginger i Norge mellom Oslo og Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim. Avgiften ble avviklet fra og med 1. april 2002. Inntekten fra denne avgiften var om lag 1,4 milliarder kroner i 2001.

4. Avgift på flyging i andre land

Flere land i Europa har avgift på flyging, herunder Storbritannia og Tyskland, samt Østerrike, Frankrike, Italia, Bosnia og Serbia. Satsene varierer. Avgiftene har også varierende begrunnelse, men i hovedsak er avgiftene begrunnet i miljøhensyn.

4.1 Air Passenger Duty i Storbritannia

Storbritannia har hatt Air Passenger Duty fra 1994. Avgiftsplikten oppstår ved luftfartøyets avgang.

Passasjer er definert som enhver om bord i avgiftspliktig luftfartøy, som ikke dekkes av et avgiftsfritak. Passasjeren trenger ikke å ha betalt for reisen for at avgiftsplikt skal oppstå.

Luftfartøy er definert som et luftfartøy med faste vinger, som har en godkjent take off-vekt på minst 5,7 tonn og som benytter drivstoffet Avtur. Avtur er betegnelsen på en gruppe jetdrivstoff, altså drivstoff til bruk i luftfartøy som har jetmotorer (gasturbinmotorer) som fremdriftsmaskineri. Eksempler på Avtur er Jet A og Jet A-1.

Avgiftssatsene er differensiert ut ifra flygingens distanse (høyere sats jo lengre man flyr), avstanden mellom seteradene og hvilken klasse passasjeren flyr i (for eksempel er business class avgiftsbelagt høyere enn økonomiklasse). Det er dessuten høy sats for fly med vekt over 20 tonn og som har færre enn 19 passasjerer.

Det er gitt en rekke fritak fra avgiften for nærmere fastsatte typer passasjerer.

Kabinpersonale, vedlikeholdspersonale osv. er fritatt. Barn under to år uten eget sete er fritatt. Barn under 12 år (fra 1. januar 2016 under 16 år), som reiser på laveste klasse, er fritatt fra avgiften. Videre er personer som er med på flygingen på grunn av lovfestet plikt, for eksempel ved retur av personer som ikke gis opphold i landet, fritatt fra avgift.

Også transitt- og transferpassasjerer er fritatt fra avgiften. For dette fritaket må det dokumenteres at det er inngått avtale om slik ved hjelp av en billett som viser avgangslufthavn, dato og klokkeslett for avgang og (siste) ankomstlufthavn. De tilknyttede flygingene må være detaljert i samme billett eller billett-hefte, eller det må være henvist til de/den andre flygingen(e) i hver av billettene. Det skal også finnes et sammendrag av hele reisen, der delflygingene fremgår.

Særskilte typer flyginger er også fritatt fra avgift, herunder militære flyginger, flyginger foretatt av toll og politi, og redningstjenesteflyging. Videre er rundturer på 60 minutter eller mindre fritatt fra avgift. Også NATO-flyginger er fritatt fra avgift.

Det er plikt for luftbefordrerne til å registrere seg for avgiften hos Her Majesty's Revenue and Customs. Utenlandske befordrere kan benytte representant, og sistnevnte blir da ansvarlig for avgiften.

4.2 Avgift på flyginger i Tyskland

Tyskland har siden 2011 hatt en avstandsbasert passasjeravgift («luftverkehrssteuer») på flyginger fra tyske lufthavner. Satsene i 2015 var for kortdistanse 7,50 Euro, mellomdistanse 23,43 Euro og for andre (langdistanse) 42,18 Euro.

I regelverket er det en opplisting av hvilke land som anses som hhv kort- og mellomdistansedestinasjoner. Flyplassen i Frankfurt har vært utgangspunkt for distanseangivelsene. Kortdistanse-destinasjon er maksimalt 2500 km fra Frankfurt, mellomdistanse er 2500-6000 km fra, mens langdistanse er land lenger borte enn 6000 km.

Avgiften har en kobling til kvotesystemet ved at Finansdepartementet i samråd med berørte departement er gitt fullmakt til forholdsmessig å sette ned avgiftssatsen i forhold til foregående års inntekter fra kvotehandel, slik at provenyet samlet utgjør 1 mrd Euro.

Avgiften er lagt på befordringsavtaler som gir en person rett til avgang med luftfartøy fra en lufthavn i Tyskland, uavhengig av om passasjerer har betalt for reisen. Luftfartøyet kan ha faste vinger (fly) eller roterende vinger (helikopter). Transitt- og transferpassasjerer er fritatt fra avgiften, men oppholdet mellom flygingene for slike passasjerer må ikke være over henholdsvis 12 og 24 timer, avhengig av avstanden til destinasjonen.

5. Nærmere om forslaget til endringer i særavgiftsforskriften

5.1 Avgiftssats

Avgift skal betales med én sats, som for 2016 vil være kr 80 for all flyging fra norsk lufthavn foretatt etter 1. april, jfr. stortingsvedtaket § 1. Selv om avgiftsplikten formelt skal tre i kraft fra den tid departementet bestemmer er de budsjettmessige rammer basert på iverksettelse fra 1. april. Det differensieres følgelig ikke mellom flyginger til innenlands og utenlands destinasjon, flyginger av forskjellig lengde, hvilken klasse passasjerer flyr på (økonomi/business), flyets vekt osv.

5.2 Saklig og stedlig virkeområde

Avgiftsplikten omfatter ervervsmessig flyging, det vil si all flyging som ikke kan regnes som militærflyging eller flyging i rednings-, nødhjelps- eller ambulansetjeneste, jfr. forslaget § 3-22-1 første og annet ledd. Kravet til ervervsmessig flyging innebærer at private flyginger og andre flyginger uten et slikt formål ikke utløser avgiftsplikt.

De tidligere flyavgiftene hadde unntak for luftfartøy som var godkjent for befordring av ti passasjerer eller mindre, dvs. at disse falt helt utenfor avgiftspliktens omfang. I høringsnotatet foreslås det tilsvarende for flypassasjeravgiften, jfr. forslaget til § 3-22-1 fjerde

ledd nedenfor. Direktoratet vil imidlertid vurdere nærmere om unntaket bør videreføres og ber om innspill i høringsrunden.

Avgiften gjelder flyginger fra norske lufthavner. Lufthavner på Svalbard og Jan Mayen anses derimot ikke som norske lufthavner. Det samme gjelder innretninger på norsk kontinentalsokkel. Departementet vil vurdere nærmere om det er behov for å definere hva som anses som lufthavn.

Militærflygingsbegrepet er definert i bestemmelsens tredje ledd, og er direkte knyttet til luftfartsloven kapittel XVII. Her fremgår det blant annet at militærflyging kan skje enten med luftfartøy registrert i det militære luftfartøyregisteret, eller med sivilt luftfartøy som er forsynt med særskilt tilleggsmerke og luftfartsmyndigheten er underrettet på forhånd.

Rednings-, nødhjelps- og ambulansetjeneste er ikke definert i forslaget til forskrift nedenfor. Det er imidlertid forutsatt at disse begrepene gis den normale språklige forståelsen. Redningstjeneste skal følgelig forstås som en offentlig organisert øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte tiltak. Eksempelvis vil flyginger foretatt av Luftforsvarets 330-skvadron regnes som redningstjeneste i § 3-22-1 annet ledd. Et eksempel på luftambulansetjeneste er virksomheten som utføres av Lufttransport AS og Norsk Luftambulans AS.

5.3 Når avgiftsplikten oppstår

Som passasjer regnes enhver person som påbegynner en avgiftspliktig flyging, jfr. utkastet til § 3-22-2 nedenfor. Det foreslås ingen nærmere regulering av hva som ligger i dette. Som følge av den særskilte måten avgiftsplikten oppstår for avgift på flyging, er det foreslått å endre særavgiftsforskriften § 2-1 fjerde ledd, jfr. forslag nedenfor.

5.4 Fritak for enkelte passasjerer

Det følger av Stortingets avgiftsvedtak at det er gitt fritak fra avgiften for tre grupper passasjerer; luftbefordrerens ansatte på tjenestereise, barn under to år og transitt- og transferpassasjerer.

5.4.1 Luftbefordrerens ansatte på tjenestereise

Fritaket for luftbefordrerens ansatte på tjenestereise foreslås ikke nærmere regulert. Den alminnelige språklige forståelsen av begrepene legges til grunn.

5.4.2 Barn under to år

Når det gjelder fritaket for barn under to år, er det i forslaget til § 3-22-5 første ledd foreslått at fritaket forutsetter at barnet ikke sitter i eget sete. Dette er i tråd med tilsvarende fritak i Storbritannia. I annet ledd er det lagt opp til en tillitsbasert egenerklæring av barnets alder til luftbefordrerens når reisen bestilles. Det er i tillegg gitt hjemmel for å kreve dokumentasjon for barnets alder. Vi legger til grunn at både luftbefordrerens og avgiftsmyndigheten skal kunne kreve slik dokumentasjon.

5.4.3 Transitt- og transferpassasjerer

Det er i § 3-22-5 foreslått utfyllende regler om fritaket for transitt- og transferpassasjerer. Hensikten med fritaket er at det kun skal betales avgift én gang for hver reise, selv om reisen består av delstrekninger, der passasjerer lander en eller flere ganger og eventuelt foretar et bytte av luftfartøy før reisen går videre.

Det foreslås å gi en definisjon av transitt- og transferpassasjerer i bestemmelsens første ledd. Transittflyging er påfølgende flyging med samme fly, mens transferflyging er påfølgende flyging med et annet fly. En rundtur, for eksempel flyging fra Oslo til Bergen og tilbake til Oslo, regnes ikke som transitt- eller transferflyging.

Fritaket vil gjelde både for passasjerer som påbegynner sin reise i Norge og for passasjerer som påbegynner sin reise i et annet land. Det foreslås å presisere i annet ledd at første flyging er avgiftspliktig hvis den starter fra norsk lufthavn, og at det er de påfølgende flygingene som er fritatt fra avgift. Dette innebærer eksempelvis at for en passasjer som påbegynner sin reise i Stavanger, mellomlander i Oslo og deretter flyr til København, skal det kun betales avgift når passasjerer stiger om bord i Stavanger.

For passasjerer som starter sin reise i utlandet, innebærer fritaket at det ikke betales noen avgift i Norge. Dette er for å unngå dobbeltbeskatning av en reise. Eksempelvis vil det betales Air Passenger Duty til Storbritannia for en passasjer som stiger om bord i London. Når dette flyet mellomlander i Oslo for så å gå videre til Bergen, skal det ikke betales norsk flypassasjeravgift.

I tredje ledd foreslås det å ta inn vilkår for fritaket, herunder at påfølgende flyging må påbegynnes innen 24 timer fra den foregående ble avsluttet, og at det må være inngått transportavtale om sammenhengende flyginger.

Flygingene anses som sammenhengende når passasjerer har inngått avtalen med én part (luftbefordrer), og denne luftbefordrerer har ansvaret for at transportavtalen blir overholdt, uavhengig av om flygingen rent faktisk foretas av vedkommende eller en samarbeidspartner. Dette innebærer at transportavtale inngått under de forskjellige samarbeidsavtalene, jfr. pkt. 2.1, også kan oppfylle vilkåret om transportavtale om sammenhengende flyginger, avhengig av hva samarbeidsavtalen går ut på.

For øvrig stilles det visse krav til innholdet i reisedokumentene. Reisedokumentene må blant annet vise dato og klokkeslett for avgang og ankomst for den enkelte flyging i henhold til rutetabell. Dersom billetten endres, er det de endrede tidene som legges til grunn for vurderingen av om 24-timersregelen er oppfylt. Det er ikke krav om at reisedokumentene er fysiske (papir), men innholdet skal kunne dokumenteres.

Fritaket for transferpassasjerer vil kunne slå ulikt ut for luftbefordrere som har samarbeidsavtale med andre luftbefordrere og de som ikke kan tilby sammenhengende flyginger. Dette skyldes at det vil bli vanskelig å dokumentere fritaket for selskapene som ikke har samarbeidsavtaler. Utgangspunktet i slike tilfeller er at det da må betales avgift for hver flyging på den samme strekningen som samarbeidende luftbefordrere kan fly som

transferflyginger. Utgangspunktet er at man ønsker at avgiftsplikten skal være mest mulig nøytral mellom luftbefordrere. Det bes derfor om høringsinstansenes syn på om det her kan benyttes andre vilkår som gjør at fritaket for transferpassasjerer ikke slår ulikt ut. Det vises her til at som for andre særavgifter er innbetalingen basert på egenfastsettelse av de avgiftspliktige, her luftbefordrerne.

Det bes om høringsinstansenes merknader, herunder om det bør stilles andre vilkår og hvordan disse eventuelt kan dokumenteres. I den grad passasjermedvirkning kan bidra til andre dokumentasjonskrav, bes det om innspill.

I § 3-22-5 fjerde ledd foreslås det at fritaket skal gjelde både rute- og charterfly og selv om det skjer et skifte av lufthavn for å fortsette reisen.

5.5 Registreringsplikt

Det foreslås å gjøre luftbefordrere, dvs. virksomheter som utfører flyginger fra norske lufthavner, registreringspliktige, jfr. forslaget til § 5-1 ny bokstav h nedenfor. Disse vil derfor være avgiftspliktige. Som nevnt ovenfor i pkt. 2.2, kan det være så mange som 700 luftbefordrere på norske lufthavner. Man må altså i ytterste konsekvens regne med et tilsvarende antall registrerte virksomheter for avgiften på flyging. Imidlertid antar vi at et stort antall av de utenlandske luftbefordrerne vil velge å benytte representant, slik at det reelle antallet registrerte blir mindre.

Utenlandske virksomheter vil i utgangspunktet være registreringspliktige for avgiften på flyging etter den foreslått § 5-1 bokstav h i særavgiftsforskriften, men kan benytte seg av representant. I så fall er representanten registreringspliktig i henhold til forslaget til § 5-1 ny bokstav i. De registrerte virksomhetene blir oppgavepliktige jfr. særavgiftsforskriften § 6-1.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som nevnt i pkt. 2.1 var det om lag 27,5 millioner passasjerer med avgang fra norske lufthavner i 2014. Tallene omfatter all kommersiell flyging, herunder transfer- og transittpassasjerer og spedbarn som etter Stortingets avgiftsvedtak vil være fritatt fra avgiften. Basert på trafikkstatistikk fra SSB og Avinor kan det anslås at det vil foretas mellom 22-23 mill. personreiser med avgang fra norske lufthavner i 2016 når transfer- og transittpassasjerer holdes utenfor. Det er vedtatt en avgift på 80 kroner per passasjer. Avgiften vil gi økt pris på flybilletter, noe som kan redusere antall flyreiser. Effekten av dette er usikker. Ifølge Universitetet i Nordland og Handelshøgskolen i Bodø, *Lufthavnavgifter i Norge*, SIB-rapport 2/2011 kan en økning i billettprisen med 1 pst. anslås å redusere antall flyreiser med mellom 0,6 pst. og 1,5 pst. Prissensitiviteten antas å være høyere for fritidsreiser enn for forretningsreiser. Transportøkonomisk institutt har anslått at en økning i tur-retur billettpris med 1 pst. vil redusere antall fritidsreiser til og fra utlandet med 0,3-1 pst. og har liten betydning for forretningsreiser til og fra utlandet (*Prognosemodell for flyreiser mellom Norge og utlandet*. TØI-rapport 1442/2015).

Dersom det legges til grunn at avgiften kan medføre en reduksjon i antall passasjerreiser med inntil 10 pst., kan årlig proveny anslås til om lag 1,6 mrd. kroner. Det er lagt opp til kompensasjoner i henhold til avtaler om statlig kjøp av innenlandske flyruter, og disse anslås å utgjøre om lag 70 mill. kroner årlig og 45 mill. kroner fra 1. april 2016. Når det tas hensyn

til kompensasjoner, kan årlig proveny anslås til vel 1,5 mrd. kroner. Ved innføring fra 1. april 2016 anslås provenyet til 1,1 mrd. kroner påløpt og 1 mrd. kroner bokført i 2016 når det er tatt hensyn til kompensasjoner. Det vil være stor usikkerhet knyttet til provenyanslaget av en slik ny avgift, blant annet fordi forutsetningene om atferdsendringer som følge av avgiften er svært usikre.

Avgiften vil kunne innebære en prisøkning for flybilletter med opp mot 88 kroner per reise (inkl. 10 pst. merverdiavgift) hvis avgiften overveltes fullt ut i prisene. Merverdiavgiften ilegges ikke reiser til utlandet, og merverdiavgiftspliktige næringsdrivende har fradragsrett for inngående merverdiavgift. For disse vil prisøkningen maksimalt bli 80 kroner. Den prosentvise prisøkningen for ulike reiser vil variere avhengig av prisnivået på den enkelte strekning. For lavprisbilletter kan den prosentvise prisøkningen bli stor. For en billettpris på 1 000 kroner ekskl. merverdiavgift vil avgiften gi en prisøkning på opp mot 8 pst., mens den vil gi en prisøkning på opp mot 4 pst. ved en billettpris på 2 000 kroner. For utenlandsreiser vil avgiften ilegges bare en vei, og avgiften vil dermed utgjøre en lavere andel av samlet pris på reisen. Det vil være opp til flyselskapene i hvilken grad avgiften veltes over på billettprisen, og det er dermed usikkert hvor stor virkningen på billettpriser blir i praksis. Flyruter som er omfattet av ordningen med statlig kjøp av innenlandske flyruter vil i stor grad skjermes fra prisøkning som følge av avgiften siden det legges opp til kompensasjon i henhold til statens avtaler om kjøp av flyruter (FOT-ruter). Det er satt av 45 mill. kroner i 2016 på kap. 1320, post 72. Maksimalprisene på flyruter som omfattes av statlig kjøp, vil ikke endres som følge av den nye avgiften.

En prisøkning vil medføre redusert etterspørsel på flyrutene avhengig av hvor prissensitiv etterspørselen er på den enkelte rute. Eksempelvis må det antas at ferie-/fritidsreiser er mer prissensitive enn reiser betalt av arbeidsgiver. Det må forventes at enkelte kommersielle ruter som har lav lønnsomhet i utgangspunktet og ruter hvor etterspørselen er prissensitiv, kan bli påvirket enten ved færre avganger eller nedleggelse. Det antas at dette kan gjelde ruter hvor betalingsviljen i utgangspunktet er lav og hvor avgiften kan gi et stort prosentvis utslag i pris. Det kan for eksempel omfatte ruter i distriktene som ikke er omfattet av ordningen med statlig flyrutekjøp. Det vil også kunne gjelde på ruter der det i større grad er alternative transportmidler tilgjengelig.

Ettersom avgiften gjelder avgang fra norsk lufthavn kan det være at innføring av avgift kan gjøre det lønnsomt for enkelte flyselskaper å relokalisere enkelte ruter fra norsk lufthavn til utlandet. Videre kan det antas at enkelte private lufthavner som opererer i et marked med prissensitiv etterspørsel, og som er avhengige av enkeltaktører for å opprettholde driften, kan være særlig utsatt for redusert aktivitet.

Avgiftsplikten gjelder flyginger etter 1. april 2016. Flyselskapene har allerede begynt å selge billetter for reiser etter dette tidspunkt. I den grad selskapene ikke etterfakturerer kunder for solgte billetter for reiser etter 1. april, kan det forventes at selskapene vil øke prisene raskt for å dekke inn den kommende avgiftsbelastningen.

En reduksjon i passasjerantallet vil kunne gi lavere inntekter til Avinor i form av reduserte inntekter fra lufthavnavgiftene og fra lufthavnenes kommersielle virksomhet. Det er

imidlertid uklart hvordan avgiften vil påvirke Avinors finansielle situasjon, fordi det er usikkert hvordan passasjerantallet vil endres som følge av avgiften.

Avgiften vil også kunne påvirke andre deler av næringslivet. Det er imidlertid usikkert på nåværende tidspunkt hvordan flypassasjeravgiften vil påvirke rutetilbudet, og hvordan næringslivet vil påvirkes.

For luftfartsnæringen vil avgiften på flyging innebære noe økte administrative kostnader ved at de må holde rede på hvilke flyginger som er avgiftspliktige, samt å innrapportere dette til avgiftsmyndighetene. Vi legger til grunn at mange av dataene som befordrene allerede administrerer for å kunne innrapportere avgifter til Avinor, vil kunne benyttes også i innrapporteringen av flypassasjeravgift. Det legges til grunn at luftbefordrene overvelter avgiften på sine kunder. Som nevnt ovenfor i pkt. 2.2 kan det bli inntil 700 nye virksomheter som må registrere seg for avgiften, men det er realistisk at de fleste utenlandske befordre vil benytte representanter, som også antas være representanter for flere befordre. Antallet registrerte virksomheter for avgiften vil følgelig bli lavere enn 700. I 2001, året før den forrige avgiften på flyging av passasjerer ble avviklet, var det kun 56 registrerte avgiftspliktige for denne avgiften.

For avgiftsmyndighetene vil det bli flere registrerte å administrere. Systemene er riktignok tilrettelagt for dette, men det vil bli økonomiske konsekvenser med selve registreringen og oppfølging av den enkelte avgiftspliktige. Det vil bli noe mer oppgavekontroll og virksomhetskontroll, samt bruk av ressurser til å besvare forespørsler og behandle klagesaker. Vi antar at det vil medgå to årsverk til dette, noe som utgjør en årlig kostnad på rundt 1,7 millioner kroner. Det forutsettes at økte administrative kostnader dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

7. Forslag til endringer i særavgiftsforskriften

I forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter gjøres følgende endringer:

§ 2-1 fjerde ledd skal lyde:

For avgift på teknisk etanol, avgift på elektrisk *kraft*, *avgift* på utslipp av NOx og *flypassasjeravgift*, oppstår avgiftsplikten etter bestemmelsene i henholdsvis § 3-3-3, § 3-12-2, § 3-19-4 og § 3-22-3.

Kapittel 3-22 skal lyde

Kap. 3-22. Flypassasjeravgift

§ 3-22-1. *Saklig virkeområde*

(1) Avgiftsplikten omfatter ervervsmessig flyging av passasjerer fra norske lufthavner, unntatt flyginger fra kontinentalsokkelen og fra lufthavner på Svalbard og Jan Mayen.

(2) Med ervervsmessig flyging menes all flyging med unntak av militærflyging og flyging i rednings-, nødhjelps- eller ambulansetjeneste.

(3) Med militærflyging menes flyging av militært personell i tjeneste utført på spesielt oppdrag fra militær myndighet eller annen kompetent myndighet når flygingen omfattes av luftfartsloven kapittel XVII.

(4) Avgiftsplikten omfatter ikke flyging med luftfartøy som er godkjent for befordring av ti passasjerer eller mindre.

§ 3-22-2. Avgiftsgrunnlag og -beregning

Avgiften beregnes per passasjer som påbegynner avgiftspliktig flyging.

§ 3-22-3. Når avgiftsplikten oppstår

Avgiftsplikten oppstår når flygingen påbegynnes.

§ 3-22-4. Avgiftsfritak for barn under to år

(1) Flyging av passasjerer som er barn under to år og som sitter i eget sete, er fritatt fra avgift.

(2) Det er tilstrekkelig av barnets alder på avreisetidspunktet oppgis ved bestilling av reisen. Barnets alder kan kreves dokumentert ved fødselsattest eller lignende.

§ 3-22-5. Avgiftsfritak for transitt- og transferpassasjerer

(1) Med transitt- og transferflyging menes påfølgende flyging med samme fly (transittpassasjerer) eller med annet fly (transferpassasjerer).

(2) Den første flygingen i en transitt- eller transferreise er avgiftspliktig når avgangslufthavn er norsk. Med mindre annet er bestemt, er påfølgende flyginger av transitt- og transferpassasjerer fritatt fra avgift. Dette gjelder uavhengig av antall påfølgende flyginger som er nødvendig for å nå endelig ankomstlufthavn i henhold til reisedokumentene.

(3) 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.

(4) Avgiftsfritaket gjelder reise med både rute- og charterfly og selv om den påfølgende reisen innebærer skifte av luftbefordrer eller lufthavn.

§ 5-1 ny bokstav h og i skal lyde:

h) virksomheter som utfører flyginger fra norske lufthavner, med unntak av utenlandske virksomheter som benytter representant registrert etter bokstav i.

i) representant for utenlandsk virksomhet som utfører flyginger fra norske lufthavner.