



Mottaker
Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO
Norge
Rettsavdelingen - Særavgiftsseksjonen

Deres ref.:

Vår ref.: 2015/0486-2

Saksbehandler: Elisabeth Steckmest
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 16.02.2016

Høringsuttalelse - flypassasjeravgift

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Toll- og avgiftsdirektoratet 21. desember 2015 vedrørende forslag om innføring av en flypassasjeravgift. Høringsfristen er satt til 21. februar 2016.

Direktoratets høringsforslag

Toll- og avgiftsdirektoratet ("direktoratet") foreslår på vegne av Finansdepartementet å endre forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften) som følge av Stortingets vedtak 14. desember 2015 om flypassasjeravgift. Flypassasjeravgiften inngår som en del av regjeringens budsjettavtale i forbindelse med statsbudsjettet 2016 og innføringen av et grønt skatteskipt.¹

I høringsnotatet foreslår direktoratet å innføre en avgift på 80 kroner per reise for all flyging fra norske lufthavner foretatt etter 1. april 2016. Det differensieres ikke mellom flygninger til innenlands- og utenlandsdestinasjoner.

Direktoratet viser til at det er gjort visse unntak, blant annet for militærflygning og flygning i rednings-, nødhjelps- eller ambulansetjeneste. Videre viser direktoratet til at det også er gitt fritak fra avgiften for tre grupper passasjerer: Luftbefordrerens ansatte på tjenestereise, barn under to år, og transitt- og transferpassasjerer.

Direktoratet har foreslått utfyllende regler om fritak for transitt- og transferpassasjerer.² Hensikten med fritaket er at det kun skal betales avgift én gang for hver reise selv om reisen består av flere delstrekninger. Det foreslås at det tas inn vilkår for fritaket, herunder at påfølgende flygning må påbegynnes innen 24 timer fra den foregående ble avsluttet, og at det må være inngått transportavtale om sammenhengende flygninger.

Det fremgår av høringsnotatet at direktoratet i utgangspunktet ønsker at avgiften skal være mest mulig nøytral mellom flyselskapene. Samtidig vises det til at fritaket for transferpassasjerer vil kunne slå ulikt ut for flyselskap som har samarbeidsavtale med andre flyselskap, og de som ikke har slike avtaler. Det skyldes at det vil bli vanskelig å dokumentere

¹ Jf. Statsbudsjettet 2016, Grønt skatteskipt, økte skatter og avgifter, kapittel 5561, post 70.

² Med transitt- og transferflygning menes påfølgende flygning med samme fly (transittpassasjerer) eller med annet fly (transferpassasjerer), jf. § 3-22-5 punkt 1 i forslag til endring i særavgiftsforskriften.

fritak for selskapene som ikke har samarbeidsavtaler. Direktoratet ber om høringsinstansenes syn på om det her kan benyttes andre vilkår som gjør at fritaket for transferpassasjerer ikke slår ulikt ut.

I det følgende vil Konkurransetilsynet gi noen kommentarer til de konkurransemessige virkningene av flypassasjeravgiften.

Konkurransetilsynets merknader

Flypassasjeravgiften kan ha miljømessige effekter i den forstand at den kan redusere flytrafikken. Konkurransetilsynet oppfatter det slik at dette er et motiv for at det innføres en slik avgift. Spørsmålet er om avgiften er utformet på en slik måte at den har utilsiktede effekter på konkurransen i dette markedet og dermed for ressursbruken, og i siste omgang for flypassasjerene.

En innføring av passasjeravgift vil kunne skape ulike konkurransevilkår for flyselskapene som opererer i norsk innenriks luftfart. Det gjelder særlig for transfertrafikk mellom det regionale rutenettet, herunder FOT-rutenettet, og stamrutenettet. FOT-rutene opereres av Widerøe som har en samarbeidsavtale med SAS, men ikke med Norwegian. Passasjerer som på en reise flyr med SAS og Widerøe vil derfor kun betale passasjeravgift én gang, mens passasjerer som på samme strekning flyr med Widerøe og Norwegian, vil måtte betale avgiften to ganger.

I forbindelse med evalueringen av forbudet mot bonusprogram i innenriks luftfart i 2012, undersøkte Konkurransetilsynet omfanget av transfertrafikken på enkeltstrekninger, og fant at denne ikke var ubetydelig.³ Eksempelvis viste tall fra ruteregnskapene til SAS og Avinors reisevaneundersøkelse fra 2009 at på strekningene Oslo - Tromsø og Oslo - Bodø reiste den største andelen av transferpassasjerene på gjennomgangsbilletter kjøpt i SAS/Widerøe-systemet. En mindre andel valgte å kjøpe to separate billetter, enten ved å velge Norwegian eller ved å kjøpe SAS-billetten separat. En innføring av passasjeravgift med de vilkårene for fritak for transferpassasjerer som er foreslått, vil gjøre sistnevnte reisemåte mindre attraktiv, og dermed føre til ulike konkurransevilkår mellom selskaper med og uten samarbeidsavtale. Det er gjennomført nye reisevaneundersøkelser etter 2009 som vil kunne belyse omfanget av transfertrafikken i dag. Det bør derfor være mulig for direktoratet å foreta en nærmere utredning av omfanget av transfertrafikken og hvordan flypassasjeravgiften vil kunne virke inn på konkurransen mellom flyselskapene som opererer i norsk innenriks luftfart.

I tillegg til konkurransevidninger som vil kunne oppstå mellom flyselskapene som opererer i norsk innenriks luftfart, vil flypassasjeravgiften også kunne skape ulike konkurransevilkår mellom flyselskapene som opererer i norsk utenriks luftfart. Passasjerer som reiser på norske utenriksruter med transfer innenriks vil måtte betale flypassasjeravgiften to ganger hvis flyselskapene som opererer på utenriksruten ikke har samarbeidsavtale med flyselskapet som opererer innenriksruten.

Konkurransetilsynet savner videre en nærmere vurdering av hvorvidt avgiften også vil kunne ramme flyselskaper ulikt, avhengig av om selskapene har sin hovedvirksomhet i lavprissegmentet eller i fullservicesegmentet der billettprisene typisk er høyere. Direktoratet viser til at avgiften vil føre til en prisøkning på flybilletter med opp mot 88 kroner per reise (inkl. 10 prosent merverdiavgift) dersom avgiften overveltes fullt ut i prisene. For en lavprispillett vil dette relativt sett utgjøre en langt større økning i pris enn for dyrere billettklasser. Virkningen av passasjeravgiften vil derfor særlig kunne påvirke etterspørselen i lavprissegmentet. For flyselskap som opererer innen lavprissegmentet, vil passasjeravgiften kunne gi en større nedgang i antall passasjerer enn for flyselskap som opererer innen

³ Evaluering av grunnlaget for forskrift om forbud mot bonusprogram i innenriks luftfart, Notat fra Konkurransetilsynet 3. februar 2012, Offentlig versjon s. 42.

fullservicesegmentet. I ytterste konsekvens vil innføringen av flypassasjeravgiften kunne føre til færre aktører i det norske luftfartsmarkedet og redusert konkurranse, herunder at flyplasser må vurdere nedleggelse på grunn av redusert trafikk.

Sunn konkurranse i luftfartsmarkedet er viktig både for forbrukerne og for å sikre en effektiv bruk av samfunnets ressurser. En forutsetning for å realisere fordelene ved konkurranse er at selskapene konkurrerer på like vilkår, i dette tilfellet at selskaper som ellers er like pålegges samme avgift. Like konkurransevilkår legger til rette for at de mest effektive aktørene også blir de mest konkurransedyktige, for eksempel at selskaper med lavest kostnader gis størst potensial for å ekspandere. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil en innføring av passasjeravgiften slik den er foreslått kunne gi opphav til ulike konkurransevilkår i markedet, og slik sett vri konkurransen slik at samfunnets ressurser ikke utnyttes best mulig.

Konkurransetilsynet tar ikke stilling til om det ut fra miljømessige hensyn bør innføres en flypassasjeravgift, men gitt at det innføres en slik avgift, er tilsynet opptatt av at den innføres på en slik måte at den ikke har utilsiktede effekter på konkurransen. Det er som påpekt grunn til å tro at det er utilsiktede effekter som følge av at ulike flyselskaper rammes ulikt av avgiften. Konkurransetilsynet oppfordrer derfor Skattedirektoratet⁴ til å utrede de konkurransemessige virkningene av forslaget nærmere.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Skattedirektoratet

Postadresse
Postboks 9200 Grønland
Poststed
0134 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
Rettsavdelingen -
Særavgiftsseksjonen
skattedirektoratet@skatt
eetaten.no

⁴ Forvaltningsansvaret for flypassasjeravgiften ble overført fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Skatteetaten med virkning fra 1. januar 2016.

