

19. februar 2016

Skattedirektoratet  
Rettsavdelingen- Særavgiftsseksjonen  
Postboks 9200 Grønland  
0134 Oslo

### **Hørings svar fra Norwegian vedrørende flypassasjeravgift**

Vi viser til Toll- og avgiftsdirektoratet; senere Skattedirektoratets, høringsbrev av 21. desember; om flypassasjeravgift – endring av forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter.

Vi viser også til forskriftens øvrige forarbeider, i form av Finanskomiteens innstilling Innst. 2 S (2015-2016) kap. 3.1.3; Innst. 3 S (2015-2016) kap. 11.1, samt debatten i Stortinget den 3. desember 2015. Det fremgår at denne avgiften er ment som en del av et «grønt skatteskifte», og den er tabellarisk oppført slik i Finanskomiteens innstilling.

Vi viser også til statsministerens brev til NHO Luftfart datert 8. desember hvor det fremkommer at passasjeravgiften er en «klimaavgift på flyreiser», noe som også senere er understreket en rekke ganger, blant annet gjennom statsministerens uttalelser på Østfoldkonferansen i januar 2016 om at avgiften er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale.

I dette høringsinnspillet vil vi konstatere at

- Avgiften vil skade norsk økonomi og samferdsel
- Avgiften er svært usosialt utformet
- Avgiften er sterkt konkurransevridende
- Avgiften er tilnærmet uten miljøeffekt
- Avgiften er ikke forsvarlig utredet i henhold til god forvaltningspraksis
- Avgiften bryter med forutsetningene i Grønn skattekommisjon
- Avgiften kan bryte med statsstøtteregulverket i EU

Vi vil videre poengtere at

- Innføringen av avgiften må utsettes inntil man har foretatt en forsvarlig

T +47 67 59 30 00  
F +47 67 59 30 01

Norwegian Air Shuttle ASA  
Oksenøyveien 3  
P.O. Box 115  
NO- 1330 Fornebu, Norway

- utredning av alle konsekvenser og alternativer, ref punktene over
- Man bør følge opp Stortingets intensjon om å gjennomgå denne typen særavgifter for å sikre et «grønt skatteskipt»
- Man kan utrede andre avgiftsmuligheter som ikke vil skade norsk samferdsel, distriktene og arbeidsplasser i like stor grad som en passasjeravgift, men ha en bedre sosial, miljømessig og samfunnsøkonomisk nytteverdi
- Avgiftsbelastningen må fordeles på utslippskildene ut fra faktiske utslipp – all belastningen må ikke veltes over på kollektivtransport med fly

Det videre høringsinnspillet gjennomgår disse forholdene nærmere.

## 1 Problematiske sider ved avgiftsforslaget

### 1.1 Avgiften vil skade norsk økonomi og samferdsel

Da den forrige flypassasjeravgiften ble fjernet i april 2002, uttalte samferdselsminister Torild Skogsholm (V):

*«-Det er knyttet stor usikkerhet til utviklingen i norsk luftfart. Bransjen står overfor betydelige utfordringer, og regjeringen mener det er viktig å bidra til å sikre flybransjens levedyktighet, trygge arbeidsplasser og et mest mulig tjenlig rutetilbud. Vi mener det generelt bør være et godt flytilbud der dette representerer en samfunnsøkonomisk effektiv transportform. Regjeringen ønsker å bidra til at det fortsatt skal være et godt og landsdekkende flyplass- og flyrutenett.»*

I likhet med flere andre høringsinstanser vil vi påpeke at avgiften er innrettet slik at den vil øke prisene, svekke rutetilbudet i Norge – spesielt kommersielt svake ruter i distriktene – og føre til oppsigelser og potensielt nedleggelse av arbeidsplasser - og kanskje også flyplasser i Norge. Redusert tilbud i Norge vil paradoksalt nok ha bedre rutetilbud utenfor Norge som konsekvens. Fly blir ikke parkert på bakken, de vil flyttes.

Det er allerede uttalt at Rygge og Torp flyplasser risikerer nedlegging. Men det vil være grunn til å frykte også for rutetilbudet spesielt ved flyplassene i Ålesund, Kristiansund, Molde, Haugesund og Alta. I tillegg kommer redusert luftfart i Norge til å redusere inntektene til Avinor, og dermed innebære at de planlagte flyplassutbyggingene eksempelvis i Bodø og på Helgeland legges på is. En bør også utrede behovet for en tredje rullebane på Gardermoen i lys av Stortingetsflertallets målsetting om å redusere flytrafikken i Norge. En kan ikke på den ene side planlegge større og kostnadsdrivende utbyggingsprosjekter med den ene hånden, mens den andre arbeider for et dårligere flytilbud i Norge gjennom hardere beskatning.

Slik avgiften er nå utformet, må det være selve hensikten med avgiften å ramme de som reiser kollektivt med fly, i kombinasjon med å skaffe økte inntekter i statskassen. For at avgiften skal ha noen miljøeffekt, er det en

nødvendig konsekvens at man skal fly mindre. Når den politiske begrunnelsen for avgiften er å gi færre flypassasjerer, færre flyavganger, dårligere rutetilbud og bortfall av arbeidsplasser, vil det i så fall være et ønsket og villet resultat fra Stortingsflertallets side.

Norsk luftfart er allerede en del av EUs kvotesystem. Ved en flytting av rutetilbudet til andre markeder blir man kun skadelidende i Norge mens miljøpåvirkningen blir den samme. Andre vil benytte kvotene og flyene vil fly som før, bare i andre markeder og på andre ruter. For Norwegian fremstår dette verken som et aktverdig formål eller en rimelig måte å innrette en miljøavgift på.

Avgiften utgjør 88 kroner pr. flypassasjer pr. reise inkl mva. Norwegian passasjerer risikerer flere avgiftspåslag dersom de flyr også med andre selskap. I 2015 utgjorde Norwegian netto resultat (net profit) 246 millioner kroner, mens selskapet fløy 25,8 millioner passasjerer. Det betyr Norwegian satt igjen med en snittinntekt på 9 kroner og 50 øre kroner pr passasjer. Avgiftspåslaget er dermed meget betydelig sammenlignet med de prisene Norwegian i gjennomsnitt har kunnet oppnå i markedet og ikke minst hva selskapet har igjen på bunnlinjen etter at året er omme.

### *1.2 Avgiften rammer de med svakest økonomi*

Avgiften er svært usosialt utformet og rammer dem med svakest økonomi. En reisende som kjøper billett i god tid og reiser på de billigste tidspunktene vil få en meget stor prosentvis økning i billettprisen sammenlignet med en forretningsreisende som kjøper de dyreste billettene tett på avreise. En ungdom som kjøper en lavprisbillett vil kunne få en økning på 30 prosent, for en forretningsreisende vil økningen utgjøre langt mindre. En forretningsreisende får dessuten reisen betalt av arbeidsgiver. Norwegian er av den oppfatning at alle skal ha råd til å fly. Passasjeravgiften er som skapt for dem som mener at flyreiser skal være forbeholdt de med best økonomi. Slik var det i Norge før man fikk konkurranse i luftfarten. Passasjeravgiften er et tilbakesteg for konkurransen i norsk luftfart, slik også Konkurransetilsynet har pekt på i sin høringsuttalelse.

Dette blir spesielt provoserende for vanlige reisende når avgiftens § 3-22-1 pkt (4) slår fast at avgiften ikke skal gjelde bruk av privatfly. De per person aller mest forurensende flyreisene, for de aller, aller rikeste blant oss, skal fritas for avgift; mens fulle lavprisfly for vanlige folks reiser er de som vil bære de høyeste samlede avgiftene til tross for at de representerer de laveste utslippene pr. passasjer. De som eier sitt eget fly, og flyr selv, vil slippe helt unna avgiften.

### *1.3 Avgiften er sterkt konkurransevridende*

Det ser ut til å henge igjen fra den forrige passasjeravgiften – som hadde en

rent fiskal begrunnelse – at man skal slippe å betale avgift pr. flyreise, hvis bare billettene for de to reisene er tett nok sammenkoblet. I dagens marked representerer en slik noe foreldet tenking en alvorlig konkurransevridding. Norwegians største konkurrenter i Norge - SAS og Widerøe - samarbeider og vil dermed slippe unna med en avgift for to flyreiser. Passasjerer som flyr en strekning med Norwegian og en med Widerøe får dobbelt avgift, selv om strekningen er akkurat den samme. Det er helt naturlig å anta det konkurransevriddende elementet i avgiftsutformingen vil flytte passasjerer vekk fra Norwegian over til SAS. Dette er grovt urimelig og konkurransevriddende, og vi kan ikke se at forskjellsbehandlingen kan begrunnes med noen hensyn utover det at man vil styrke SAS og Widerøe på andre selskapers bekostning.

Høringsutkastet trekker opp en del forhold som skal definere transferpassasjerer. Utkastets definisjoner viser at begrepet er vanskelig å holde presist, og først og fremst knyttet til tilfeldigheter i forhold til hvordan ulike selskaps billettsystemer er innrettet. Det skaper urimelige konkurransevriddinger som verken har noen miljøbegrunnelse eller er begrunnet i selve reisens natur. Det fremgår at hensikten med fritaket er at det «kun skal betales avgift en gang for hver reise, selv om reisen består av delstrekninger». Hvis avgiften skal ha noen som helst miljøbegrunnelse er det den faktiske flyreisen, og ikke samkjøringen av billettsystemene, som bør være avgjørende for beregningen av avgift. Vi viser for øvrig til NHO luftfarts høringsuttalelse der det anføres at avgiften også kan være i strid med EUs statsstøtteregulering. Vi ser det som naturlig å bringe saken frem for europeiske konkurransemyndigheter om en slik usaklig konkurransevridding blir stående.

En vesentlig del av miljøutslippene fra luftfart oppstår nettopp under avgang og landing. Jo lengre og mer direkte flyvningene er, jo lavere er CO<sub>2</sub>-utslippene for hver reisende. Vi vil derfor stille spørsmål ved hvorfor transferreiser i det hele tatt skal skilles fra andre reiser. Utslippene fra to flyreiser påvirkes ikke av hvorvidt passasjerene på de to flyene er en helt forskjellig gruppe eller om de er delvis overlappende som transferpassasjerer. Ved i det minste å behandle alle reiser som individuelle reiser, vil det stimulere til at man heller søker lengre og mer sammenhengende ruteforbindelser uten mellomlandinger. Dette vil ha en positiv miljøeffekt. Det motsatte – slik høringsutkastet legger opp til – vil ha en direkte negativ miljøeffekt i tillegg til den konkurransevriddende effekten.

#### 1.4 Avgiften er uten miljøeffekt

Norge er omfattet av EUs kvotehandelsystem. Utfordringene med klimagassutslipp i luftfarten må løses globalt, for det gir ingen mening at et redusert flytilbud i Norge skal kunne medføre at man i andre deler av Europa skal kunne fly mer og slippe ut mer klimagasser.

Avgiften fremstår, slik den er innrettet, overhodet ikke som et effektivt miljøtiltak, verken på global basis eller i Norge. Miljøeffekten av å tvinge norske reisende over til andre transportmidler der det er mulig er heller ikke nødvendigvis positiv. Innretningen av avgiften flyselskap, avganger og ruter imellom fremstår også som tildels direkte i strid med avgiftens antatte formål om å stimulere til lavere samlede utslipp fra luftfarten.

En flyreise mellom Oslo og Tromsø med det mest miljøvennlige flyalternativet – Norwegian – vil innebære et CO<sub>2</sub>-utslipp på 90,4 kilo per passasjer (en Boeing 737-800 med 80 prosent belegg - 148 passasjerer). Skal man kjøre samme strekning med en bensindrevet bil ville bilen bruke 203,4 kilo CO<sub>2</sub>. (Kilde: Opplysningsrådet for Veitrafikkens offisielle tall for utslipp fra biltrafikk, [www.ofvas.no](http://www.ofvas.no)).

En dieseldrevet bil ville sluppet ut 227 kilo CO<sub>2</sub> på samme strekning. Selv om man kjører to sammen i bilen på strekningen er likevel fly det tilgjengelige alternativet som gir lavest utslipp. Disse enkle regnestykkene illustrerer at det blir feil å legge all avgiftsbyrden på flypassasjeren som reiser kollektivt, mens andre transportformer og utslippskilder ikke har fått økt avgiftsbyrde. Det er et klart brudd på forutsetningen om at forurenser skal betale.

Skal man oppnå lavere CO<sub>2</sub>-utslipp fra luftfarten, er det beste å stimulere til at passasjerene samles i færre avganger, og at hvert enkelt fly dermed er fullere. Da oppnår man positive miljøeffekter. Den foreslåtte avgiften har ingen slik målrettet effekt. Derimot er avgiften innrettet slik at det flyselskapet i Norge som har de desidert laveste utslippene pr passasjer blir straffet hardest, ref over.

## 2 En bedre innretning av fly- og transportavgifter

### 2.1 *Man bør følge opp Stortingets vedtak om å gjennomgå denne typen særavgifter for å finne ordninger som faktisk har en miljøeffekt*

Norwegian viser til at flertallet på Stortinget har vedtatt at

*«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 fremme forslag om et grønt skatteskifte som en del av oppfølgingen av innstillingen fra grønn skattekommisjon. Et slikt skifte skal innebære en økning av avgifter på utslipp av CO<sub>2</sub> motsvart av en sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter. Avgifts- og skatteomleggingen skal være av en størrelse som forsterker klimaforliket og gir betydelige reduksjoner i klimautslippene.»*

Norwegian vil oppfordre Regjeringen til også å påse at avgiftspolitikken for luftfarten innpasses i denne gjennomgangen, slik at flypassasjeravgiften utsettes og eventuelt erstattes med mer målrettede avgifter med reell

klimateffekt dersom man skal gå utover det som var hele hensikten med å bli en del av EUs kvotesystem for luftfarten, nemlig å få redusert klimagassutslippene på global basis.

Slik avgiften er innrettet, får hver flyvning en høyere samlet avgiftsbelastning jo fullere flyet er. Dette er det stikk motsatte incentiv av hva man burde etterstrebe når målet faktisk er å redusere de samlede CO<sub>2</sub>-utslippene.

Norwegian har merket seg at Regjeringen i Nasjonalbudsjettet 2016 (Meld.St.1 2015-2016) slo fast at «*Ekstratiltak i Norge for kvotepliktig luftfart vil ikke bidra til å redusere de samlede utslippene fra luftfart i EØS-området*».

I tråd med dette er innføringen av en passasjeravgift å betrakte som en urimelig dobbeltbeskatning, som bryter med prinsippet som hele kvotesystemet bygger på.

Våre prinsipale innvendinger er derfor at avgiften representerer et brudd med hovedprinsippene i norsk miljøforvaltning, at den representerer en uheldig og urimelig dobbeltbeskatning, at den er usosialt og distriktsfiendtlig innrettet, at den systematiserer en urimelig konkurranseulempe mellom Norwegian og SAS, samt er en irrasjonell innretning dersom formålet er å ha miljøeffekt av tiltaket. Alle disse argumentene taler for at man ikke hasteiverksetter avgiften fra 1. april men sørger for en offentlig utredning av konsekvenser og en innretning som hensyntar det statsministeren med flere omtaler som en «klimaavgift».

## 2.2 *Det finnes andre avgiftsmuligheter for luftfart som ikke vil være like skadelig for norsk samferdsel*

Det finnes avgiftsmuligheter som ikke er vurdert, og som åpenbart ville gitt positive miljøeffekter, uten at de måtte påvirke norsk luftfart like negativt.

### 2.2.1 Avgift på overflyvninger

Den ene avgiftsmuligheten ligger i at Norge har en spesielt viktig geografisk posisjon som overflyvningsland. Svært mange internasjonale flyruter passerer over Norge, uten å ha noen annen effekt for Norge enn at det finner sted CO<sub>2</sub>-utslipp i vårt luftrom. Til tross for dette har Norge lave overflyvningsavgifter. Det bør derfor kunne hentes noe økt proveny ved å øke de norske overflyvningsavgiftene. Det vil verken ramme norsk luftfart, norske flypassasjerer eller norske arbeidsplasser, og økningen kan være betydelig uten at det fører til at flyene bare velger andre ruter for å spare inn en avgift.

For Norwegian spesielt er det et tankekors at selskapet ikke får nødvendige overflygingsrettigheter over Russland og må fly en lang omvei med et betydelig ekstra drivstofforbruk og utslipp, samtidig som norske myndigheter lar en stor strøm av konkurrerende selskap fly over Norge for en billig penge



med langt mer forurensende fly.

### 2.2.2 Avgift på å fly tomme seter (tomsete-avgift)

En annen avgiftsmulighet er å speilvende avgiftsprinsippet som ligger i passasjeravgiften. Omlag halvparten av de norske flyreisene foregår i forretningsøyemed. Halvparten av passasjeravgiften er dermed en direkte belastning på norsk næringsliv og verdiskaping. Den øvrige avgiften, som gjelder vanlige folks ferie- og fritidsreiser, har først og fremst en effekt på verdiskapingen, rutetilbudet og sysselsettingen i luftfarten og tilknyttet norsk reiseliv.

Men både forretningsreiser og fritidsreiser skjer med et aktverdig formål, der en passasjer har en nytte av reisen. Det som ikke har en tilsvarende nytte, er at mange fly går med tomme seter. Det er dette som virkelig representerer en unyttig og overflødig lufttrafikk.

Norwegian vil derfor foreslå at man heller utreder en avgift på tomme seter. Tomseter representerer en kapasitet som det ikke er etterspørsel etter, men som skyldes at man ikke utnytter flyflåten på en effektiv måte. Med færre avganger og fullere fly, vil det kunne flyttes like mange passasjerer, riktignok med en viss større tidsulempe for de reisende, men med bedre ressursutnyttelse og lavere klimautslipp som resultat. En tomsete-avgift rettet mot flyselskapene vil for øvrig være lettere å få aksept for i befolkningen enn en passasjeravgift for de som faktisk reiser.

Luftfart er innarbeidet i kvotesystemet, fordi luftfart har et i utgangspunktet fornuftig formål der markedet brukes for å avveie nytten. Det å flytte passasjerer er en naturlig del av et slikt kvotesystem, og bør ikke gjøres til gjenstand for dobbeltbeskatning. Det å fly tomme seter helt unødvendig representerer en annen type ineffektiv ressursbruk, som ikke bør ta opp kapasitet i kvotesystemet.

En avgift på tomme seter bør også gjelde for en flytting av og frakt med fly. Det fremstår som merkelig at man skal være mer bekymret for klimautslippene fra å fly levende mennesker mellom deres arbeidsplasser eller familie i Norge, enn fra å fly død laks ut til videreføring i utlandet. Både fraktflyvning, og flyvning med helt tomme passasjerfly for posisjonering bør avgiftsbelegges tilsvarende passasjertransport. Innføring av en avgift på tomme seter vil gi incentiver for å unngå utslipp fra ren posisjoneringsflyvning av passasjerfly.

### 2.3 *Det er mulig å innrette luftfartsavgifter slik at de faktisk får miljøeffekt*

I tillegg til de nevnte endringene, er det også mulig å innføre avgifter som rammer den ønskede og nyttige delen av luftfarten, men som i hvert fall har en miljømessig riktig retning selv om det medfører dobbeltbeskatning. Et

annet mer miljøeffektivt alternativ vil være å vri avgiftsbelastningen bort fra passasjerer og mot landingsavgifter og støy for dermed å redusere antallet avganger og premiere fullere fly.

### 2.3.1 Økt generell CO2-avgift på drivstoff

Dersom målet er å redusere utslippet av CO2, er den mest målrettede innretningen på avgifter å øke den generelle CO2-avgiften på drivstoff. Norwegian ser at dette innebærer dobbeltbeskatning, men av to onder vil det være bedre enn en passasjeravgift i den formen det er presentert i høringsnotatet. Dette må i så fall ikke bare omfatte luftfart, men også gjelde for annen konkurrerende transport. Følger man prinsippet om at alle CO2 utslippskilder skal bidra likt vil det innebære en økning på 8-9 prosent for å dekke inn det vedtatte provenyet fra passasjeravgiften. Slik avgiften nå er utformet slipper de andre utslippskildene unna sitt bidrag, mens luftfarten får en milliardregning. Helårseffekten for Norwegian alene vil utgjøre 600 millioner kroner.

For en familie på fem utgjør den nye avgiften for en reise tur-retur Oslo-Kristiansand i alt 880 kroner; tilsvarende ca. 15 prosent av billettprisen. Alternativt kan de 880 kronene bli brukt til å kjøre bil til Kristiansand i stedet. Avstanden tur/retur er ca. 630 km; og flypassasjeravgiften alene vil utgjøre mer enn drivstoffkostnadene for en ordinær familiebil på denne strekningen.

Norwegian har en av verdens mest moderne flyflåter, og flyr fullere fly enn andre selskap. Flere vil incentiveres til å investere og drive tilsvarende – færre avganger, fullere fly og mer moderne lavutslippsmaskiner – dersom flypassasjeravgiften erstattes med en generell økning i CO2-avgiften.

En økning av CO2-avgiften er den avgiftsteknisk enkleste måten å oppnå en reell klimaeffekt på. Den hensyntar alle utslipp, og sidestiller utslipp fra luftfart med annen transport uten nærmest å felle en moralsk dom over den ene eller den andre kilden til klimaskadelige utslipp.

## 3 Oppsummering

Norwegian mener luftfarten er en avgjørende viktig kollektivtransport som har vært helt nødvendig for å sikre norsk velferd og økonomisk vekst, ikke minst i distrikts-Norge. Etter at Norwegian kom inn i det norske markedet har prisene sunket og vanlige folk har fått råd til å fly. Vi vil sterkt advare mot det tilbakesteget en passasjeravgift innebærer i form av redusert flytilbud, mindre konkurranse og høyere priser.

Norwegian mener også at luftfarten skal bidra med sin del for å få et bedre klima, og at avgiftspolitikken kan brukes for å fremme et grønt skifte og mer ansvarlige miljømessige disposisjoner fra alle som bidrar til klimautslipp. Det viktigste tiltaket i så måte er det internasjonale kvotesamarbeidet. Dersom



man så vil bruke avgifter utover dette, ber Norwegian om at Regjeringen følger opp det vedtak Stortinget har gjort om å gjennomgå avgiftsregimene i den hensikt å bedre miljøeffekten av dem.

Flypassasjeravgiften i sin nåværende form er sjeldent usosial, urimelig konkurransevridende og uten miljøincentiver. Den fremstår helt på siden av arbeidet i Grønn skattekommisjon. Den henger heller ikke sammen med regjeringens næringspolitiske målsettinger med luftfarten, gjennom eksempelvis å styrke turistnæringen.

En innføring av passasjeravgift fra 1. april vil få store skadevirkninger som vanskelig lar seg reversere. Vi vil på det sterkeste tilrå at Regjeringen iverksetter en utredning av konsekvenser og alternativer før det innføres noen nye avgifter.

Med vennlig hilsen

Norwegian Air Shuttle ASA

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Anne-Sissel Skånvik".

Anne-Sissel Skånvik  
Chief Communications Officer