

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep,
0030 Oslo

Vår dato 30.03.2023
Deres dato
Vår referanse tl
Deres referanse

HØRING – NOU 2022:20 ET HELHETLIG SKATTESYSTEM

Det vises til høring av 19. desember 2023 av NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem. NHO Luftfart ønsker å komme med innspill til Finansdepartementet i saken.

Generelt

NHO Luftfart støtter intensjonen om at skattegrunnlagene bør være brede og reflektere økonomiske realiteter. Skattesystemet bør være enkelt og oversiktlig, og mest mulig stabilt over tid. Likeså må det behandle næringer – og ikke minste ulike transportformer med til dels overlappende konkurranseflater – mest mulig likt. For en næring som luftfarten bør man også se hen til internasjonale skatte- og avgiftsordninger siden bransjen konkurrerer over landegrensene og enkelt kan flytte sin virksomhet mellom land innenfor EØS. Miljøavgifter må utformes korrekt og prise de faktiske miljøkostnadene effektivt, men også likeverdig og ikke-diskriminerende.

NHO Luftfart vil også påpeke at skatte- og avgiftsnivået som sådan vil påvirke hvordan luftfartsmarkedet faktisk vil fungere. Lavere avgifter vil øke sannsynligheten for at det etableres flere flyruter, og ruter som konkurrerer med de eksisterende. Spesielt i innenriksmarkedet i Norge har avgiftsnivået vokst mye de senere årene, og vesentlig mer enn avgiftene i utenriksmarkedet. I 2016 ble det innført en flypassasjeravgift som gir størst belastning på innenriks ruter (avgiften gjelder tur/retur mot kun en vei på internasjonale ruter), innenriks CO2 avgift har blitt oppjustert samt at MVA-satsen er jevnlig økt de senere årene. Dette kan også være en del av forklaringen på hvorfor de to markedene har utviklet seg forskjellig, med en høyere vekst i utenlandsmarkedet enn for norsk innenriks luftfart.

Ved en gjennomgang av skatte- og avgiftsordningene er det derfor viktig å vurdere den helhetlige virkningen for luftfartssektoren, og vektlegge at ordningene er effektive og sikrer en konkurransedyktig luftfartsnæring i et internasjonalt marked.

Nedenfor følger kommentarer fra NHO Luftfart på noen konkrete områder i Skatteutvalgets utredning.

Merverdiavgift (MVA)

På generelt grunnlag har NHO Luftfart forståelse for at differensierte satser i merverdiavgiftssystemet kan skape uheldige vridninger i økonomien. Mange av unntakene i det norske merverdiavgiftssystemet er imidlertid godt begrunnet i konkurransemessige forhold. Differensierte satser i merverdiavgiftssystemet er vanlig i de fleste EU-landene og i Storbritannia, og en avvikling av de reduserte satsene vil kunne få betydelige konsekvenser

for næringer som transport og reiseliv. MVA-nivået i Norge er i tillegg, også når det gjelder de reduserte satsene, allerede blant de høyeste i Europa.

NHO Luftfart vil understreke at økt MVA på luftfart vil øke flyselskapenes kostnader. Kostnadsøkningen vil i større eller mindre grad overveltes i billettprisene, noe som igjen vil påvirke etterspørselen etter flyreiser. MVA blir kun lagt på innenriks luftfart, og kommer i tillegg til en rekke andre avgifter som til dels belaster innenriks luftfart mer enn utenriks, jf. ovenfor. Den samlede avgiftsbelastning kan således bli svært høy med en økning av MVA-satsen fra 12 prosent til 25 prosent.

NHO Luftfarts anslag tilsier at en slik økning brutto vil utgjøre mellom 1,5 – 2 milliarder kroner for innenriks luftfart. Forslaget vil derfor øke kostnadene for innenriks luftfart betydelig, og spesielt for reisende uten fradragsrett (ferie- og fritidsmarkedet) vil dette slå kraftig ut, noe som kan medføre en etterspørselsreduksjon med ytterligere negativ økonomisk effekt. En slik MVA-økning vil også øke asymmetrien i avgiftsbelastningen mellom innenriks- og utenriks luftfart, og spesielt slå uheldig ut i Distrikts-Norge med svake alternative transportløsninger.

Konkurranselatene for norsk luftfart varierer på ulike strekninger, men er størst mot privat bilismen. Denne transportformen vil ikke bli berørt av forslaget til økt moms, og vil derfor relativt sett styrke sin konkurransekraft. Dette er uheldig både fra et miljø- og trafikksikkerhetsperspektiv. Vi vil også påpeke at MVA-satsene for transport ligger lavere i våre nordiske naboland, noe som gjør at forslaget vil svekke Norges konkurransekraft spesielt i reiselivsmarkedet sammenholdt med Sverige, Danmark og Finland. Siden forslaget også omfatter overnatting og servering mv. vil denne effekten forsterkes ytterligere, noe som vil kunne få betydelig påvirkning for Norge som reiselivsdestinasjon i Norden.

NHO Luftfart vil vise til at utvalget ikke har foretatt noen konsekvensvurdering av forslagene om å avvikle de reduserte satsene, og heller ikke tiltak som kan dempe de negative virkningene. NHO Luftfart vil derfor sterkt advare mot forslaget, og vil understreke at dersom det blir gjennomført økt MVA på luftfart må andre særavgifter som flypassasjeravgift og CO₂-avgift nedjusteres med tilsvarende effekt.

Klimaavgifter

NHO Luftfart er i det alt vesentligste enig i utvalgets gjennomgang av prinsippene for en effektiv miljø- og klimapolitikk. Vi mener likevel at utvalget ikke trekker de naturlige konklusjonene av dette for luftfartssektoren.

Luftfarten i Norge er inkludert i EUs kvotesystem (EU ETS). Utvalget slår fast at nasjonale klimaavgifter på utslipp i kvotepliktig sektor i liten grad bidrar til reduserte globale utslipp. En avgift vil gi lavere etterspørsel etter kvoter, noe som vil redusere kvoteprisen og frigjøre kvoter til bruk for andre kvotepliktige virksomheter innenfor EU ETS. Slike nasjonale særavgifter vil således redusere kvotesystemets effektivitet. Utvalget begrunner et forslag om videreføring av disse avgiftene "med at en avgift på kvotepliktige utslipp vil gi ytterligere insentiver til å utvikle teknologi, herunder karbonfangst og lagring (CCS)". Det vises til Norges fortrinn og kompetanse på området, i tillegg til teknologiens potensiale for positive ringvirkninger utenfor Norge. Konklusjonen er å videreføre avgiftene i kvotepliktige sektorer på nåværende nivå i næringer hvor avgiften kan gi insentiver til teknologiutvikling.

Vi er i prinsippet enig med utvalget i at CO₂-avgiften kan videreføres dersom dette bidrar til en teknologiutvikling innenfor luftfarten. Utvalget omtaler imidlertid ikke dette for

luftfarten, og viser kun til andre områder som ikke er relevante for luftfarten. Slik teknologiutvikling som utvalget viser til, skjer innenfor luftfartssektoren i veldig liten grad i Norge - tvert imot skjer slik utvikling hovedsakelig i Nord-Amerika, noen større europeiske land samt i noen grad i andre land med en større industriutvikling på området. De store kompetansemiljøene innenfor klimateknologier i luftfarten ligger således utenfor Norge. Særlige avgifter i Norge vil ha liten eller ingen påvirkning på dette. Slike ordninger vil svekke EU ETS og vil gi norsk luftfart en konkurransemessig ulempe, som nettopp kan vri aktiviteten over mot andre flyselskaper, med lavere skattebelastning. I tillegg betyr en slik dobbel skattleggingen at norsk luftfart fratras finansielt handlingsrom til å omstille seg til en mer miljø- og klimavennlig næring.

Den naturlige konklusjonen på utvalgets gjennomgang på dette området skulle tilsi en avvikling av CO₂-avgift på innenriks luftfart. Av en eller annen grunn unnlater utvalget å drøfte/omtale en slik konklusjon, og den logiske løsningen blir litt "hengende i luften".

Utvalget omtaler også utslipp fra internasjonal luftfart. Her mener utvalget at det globale kvotesystemet CORSIA, vedtatt i FNs luftfartsorganisasjon (ICAO) i 2016, vil bidra til at globale utslipp ikke øker fra 2019-nivå, men at ordningen ikke vil være et effektivt virkemiddel for å redusere utslipp fra sektoren. Utvalget anbefaler derfor at forbudet mot avgifter på drivstoff som ligger i Norges bilaterale luftfartsavtaler avvikes.

NHO Luftfart ser gjerne at norske myndigheter har en slik ambisjon, og at man således koordinerer en felles posisjon på dette innenfor rammene av det skandinaviske luftfartssamarbeidet. Etter vår vurdering er det imidlertid lite realistisk å oppnå særlig fremskritt gjennom en slik ambisjon siden de fleste avtalepartene i verden nå synes å prioritere tiltredelse til CORSIA. Mange vil endog mene at særlige drivstoffavgifter i tillegg til det globale kvotesystemet vil undergrave oppslutningen til dette, samt svekke kvotesystemets effektivitet (jf. ellers utvalgets egen vurdering av dobbel virkemiddelbruk).

Så vet vi at ambisjonsnivået i CORSIA vil økes, og at EU ved manglende innstramming av CORSIA nylig har vedtatt at EU ETS da skal iverksettes på ruter fra EU til tredjeland. Dette vil også tilsi at det er lite hensiktsmessig å arbeide for endringer i Norges bilaterale luftfartsavtaler, og at dette snarere kan være kontra-produktivt for å videreutvikle et mer effektivt globalt kvotesystem.

Tax-free ordningen

Utvalget foreslår å utvikle tax-free-ordningen, men anbefaler etter noen betraktninger ikke å avvike kvotene, herunder verdigrensene, for toll- og avgiftsfri innførsel av reisegods.

Regjeringen har i "Meld. St. 10 Bærekraftig og sikker luftfart – Nasjonal luftfartsstrategi", understreket at den såkalte Avinor-modellen skal opprettholdes. Dette betyr at hele lufthavnnettet i Norge, inkluderte en rekke samfunnspålagte oppgaver/funksjoner, skal finansieres av de samlede trafikk – og kommersielle inntektene som skapes av flyselskapenes virksomhet på norske lufthavner. En vesentlig del av de kommersielle inntektene kommer fra flypassasjerenes tax-free handel. Tilsvarende bidrar ordningen også til finansiering av den ikke-statlige flyplassen TORP Sandefjord lufthavn (TORP) og Haugesund lufthavn Karmøy (Haugesund) som Avinor har leid ut.

Dersom tax-free inntektene faller bort, må enten Avinor redusere sine kostnader, eksempelvis ved å legge ned noen av de ulønnsomme lufthavnene, eller så må

inntektsbortfallet kompenseres med tilskudd over statsbudsjettet. En stor andel av de kommersielle inntektene til Avinor dekker også kostnader til en rekke samfunnsplågte oppgaver, så som tilrettelegging for ambulanssevirkosmhet, Forsvarets behov, samt noen myndighetsoppgaver knyttet til grense- og sikkerhetskontroll. I tillegg er Avinor tillagt en del direktoratslignede oppgaver. Disse oppgavene må ved bortfall av tax-free inntektene, finansieres på ordinær måte over statsbudsjettet.

TORP vil dersom taxfreeinntektene faller bort, miste en så stor andel av sitt inntektsgrunnlag at lufthavnen må legges ned, finansieres gjennom offentlige tilskudd eller kjøpes opp av Avinor. Tilsvarende vil gjelde for Haugesund lufthavn, eventuelt at virksomheten tilbakeføres til Avinor, og finansieres gjennom offentlig tilskudd til Avinor.

NHO Luftfart mener at både TORP og Haugesund i en slik situasjonen må gis tilskudd til driften over Samferdselsdepartementets budsjett, evt. kompenseres økonomisk på annet vis. Et slikt statlig tilskudd vil imidlertid trolig ikke bli vurdert å være forenelig med statsstøtteregeiverket. Det mest reelle alternativet er dermed nedleggelse med de store regionale økonomiske konsekvensene dette vil ha for bl.a. næringslivet, bostedsattraktivitet og arbeidskraftmobilitet.

Utvalgets forslag vil etter vår mening medføre at mange reisende fortsatt vil handle alkohol- og tobakksvarer ved å kjøpe disse varene avgiftsfritt eller avgiftsbelagt i utlandet. Blant annet vil dette gjelde alkohol- og tobakk som har så høye avgiftsnivå i Norge, at innkjøp i de aller fleste land rundt oss vil gi vesentlige besparelser for de reisende. Mye av dagens tax-free handel vil dermed isteden skje utenlands, noe som betyr økt handelslekkasje til utlandet og at norske arbeidsplasser forsvinner ved at omsetning og arbeidsplasser flyttes ut av landet. Dette er selvsagt svært uheldig og i våre øyne helt unødvendig. I tillegg betyr det mer frakt og vekt i flyene under transport, noe som igjen medfører økte kostnader for flyselskapene og ytterligere negative klimakonsekvenser gjennom økte utslipp.

Konsekvensene av utvalgets forslag vil etter NHO Luftfarts vurdering bety at den såkalte "Avinor-modellen" i sin nåværende form må avvikles. Dersom forslaget realiseres bør flere av de ulønnsomme distrikts-flyplassene nedlegges, og de øvrige ulønnsomme distrikts-flyplassene må etter vår vurdering finansieres gjennom tilskudd/kjøp av tjenester fra staten. Staten bør også gjennomgå finansieringen av de nevnte samfunnsoppdragene. Disse bør finansieres av staten over respektivt helse-, forsvar-, og justismyndighetenes budsjett. Dette gjelder tilsvarende på ikke-statlige flyplasser.

For viktige deler av næringslivet i regionen rundt TORP er flyplassen en forutsetning for næringslivets eksistens og muligheten til å kunne eksportere varer og tjenester til utlandet, at det er nærhet til en internasjonal flyplass. Mye av verdiskapningen til næringslivet og attraktiviteten for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i regionen, er basert på det gode flyrutetilbudet som skapes på TORP både for næringsliv og innbyggerne.

Finansiering av kritisk kapitalkrevende infrastruktur som flyplasser, krever langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Regjeringens vedtak om redusert kvote på tobakk etc. fra 1.1.2023 på ankomst og den praktiske håndteringen av dette, har allerede medført redusert omsetning på tax-free i Norge og dermed finansieringsgrunnlaget for kritisk infrastruktur, økt handelslekkasje etc.

Argumentene den gang det ble åpnet for tax-free omsetning på ankomst i tillegg til avgang, var jo nettopp å redusere handelslekkasjen, redusere vekt på flyene, redusere utslipp, sikre

norske arbeidsplasser og ikke minst sikre finansiering av en kapitalkrevende sektor samt uavhengighet til usikkerheten som knytter seg til bl.a. årlige vedtak av statsbudsjett. NHO Luftfart mener forslaget om å avvikle tax-free ordningen er meget uheldig, vil være svært ødeleggende for luftfarten, og anbefaler at dette ikke følges opp.

Flypassasjeravgiften

Utvalget mener det er sentralt å vurdere de fiskale egenskapene av flypassasjeravgiften. Det slås fast at de administrative kostnadene ved avgiften er nokså beskjedne, men at etterspørselssiden er relativt heterogen. Likevel anbefaler utvalget, basert på en samlet vurdering, at avgiftnivået innenfor EØS-området holdes uendret.

NHO Luftfart kan ikke se at det foreligger noen god begrunnelse for dette, og vi savner en nærmere vurdering av de samfunnsmessige virkningene av flypassasjeravgiften. Avgiften ble innført i 2016 uten noen form for konsekvensutredning – nærmest som en konjunkturavgift i en periode med god vekst og utvikling i det norske luftfartsmarked. Slik er ikke situasjon i dag. Avgiften pålegges alle flyvninger i Norge, men kun ut av Norge på de internasjonale flyrutene. Etter NHO Luftfarts vurdering svekker en slik særavgift spesielt flytransporttilbudet i Norge, og har negativ innvirkning på velferd og verdiskapning. Utformingen av avgiften medfører også en konkurransemessig ulempe for de norske flyselskapene, noe som kan vri aktiviteten over mot andre flyselskaper, med lavere skattebelastning. Avgiften kan derfor vanskelig forsvares med et skatteøkonomisk utgangspunkt.

Utvalget mener at flypassasjeravgiften er lite egnet til å redusere klimagassutslipp ettersom det allerede finnes klimavirkemidler innenfor EØS-området. Videre sier utvalget at flypassasjeravgiften "kan dermed først og fremst ha en klimavirkning for flyreiser som er påbegynt i Norge, og som har en sluttdestinasjon utenfor Europa".

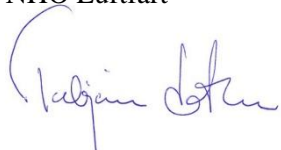
NHO Luftfart er enig i at flypassasjeravgiften er lite egnet til å redusere klimagassutslipp. Vi vil påpeke at dette også gjelder for flyvninger utenfor EØS-området. ICAO etablerte i 2019 et globalt markedsbasert virkemiddel (CORSIA) for å redusere utslipp fra internasjonal luftfart. Dette betyr at flyselskap fra stater som deltar i CORSIA må begrense sine utslipp, eller kjøpe og slette godkjente utslippsenheter for å kompensere for utslippene i den grad disse overstiger operatørens historiske utslipp. Alle EØS-land deltar i CORSIA, og må følgelig etterleve forpliktelsene i CORSIA. Det planlegges for et høyere ambisjonsnivå i dette globale kvotesystemet, men EU har likevel besluttet å utvide virkeområdet til EU ETS til flyruter ut av EU dersom CORSIA i 2025 ikke ivaretar et ambisjonsnivå i samsvar med forpliktelsene i Paris-avtalen.

NHO Luftfart mener derfor at begrunnelsen for en høyere avgiftssats for flyvinger ut av EØS-området er svakt, og siden CORSIA ikke er omtalt i denne sammenheng kan det virke som om utvalget ikke har tatt hensyn til dette. EUs ambisjon om ytterligere klimatiltak for flyvninger ut av EU etter 2025 er åpenbart heller ikke vektlagt.

I Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2023 ble det flertall for å øke flypassasjeravgiften på "lange strekninger", slik at satsen ble økt fra kr 214 i 2022 til kr 320 i 2023. Dermed er flypassasjeravgiften allerede endret for flygninger ut av EØS slik utvalget foreslår, noe som også tilsier at det ikke er grunnlag for ytterligere oppfølging av forslaget.

NHO Luftfart ser frem til departementets oppfølging.

Med hilsen
NHO Luftfart

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Torbjørn Lothe', written in a cursive style.

Torbjørn Lothe
Administrerende direktør

Kopi: Samferdselsdepartementet