

HØRINGSNOTAT

1. Innledning

Gjeldende flypassasjeravgift har én sats uavhengig av avstand. I Prop. 1 LS (2018-2019) Skatter, avgifter og toll 2019 punkt 13.18 foreslår regjeringen å legge om flypassasjeravgiften slik at den får to satser avhengig av avstand. Forslaget er en oppfølging av anmodningsvedtak hvor Stortinget ber regjeringen vurdere en omlegging av dagens flypassasjeravgift slik at den får en miljøprofil, for eksempel differensiering etter flyreisens lengde. Forslaget er vedtatt av Stortinget og trer i kraft fra den tid departementet bestemmer.

Som en oppfølging av dette foreslås enkelte endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften), i kapittel 3-22 om flypassasjeravgift.

2. Gjeldende rett

Flypassasjeravgiften er hjemlet i Stortingets vedtak om flypassasjeravgift. Avgiften omfatter ervervs- messig flyging fra lufthavner på norsk fastland, og skal per 1. januar 2019 betales med kr 84 per passasjer, uavhengig av lengden på flygingen. Ervervsmessig flyging omfatter i denne sammenhengen ikke militærflyging eller flyging i rednings-, nødhjelps- eller ambulansetjeneste. At flygingen må være ervervsmessig innebærer videre at privatflyging og annen flyging som ikke utføres mot vederlag og som ledd i inntektsgivende arbeid, faller utenfor. Avgiftsplikten oppstår i det flygingen påbegynnes, og avgiften beregnes per passasjer som påbegynner en avgiftspliktig flyging. Avgiftsplikten gjelder uavhengig av hvor mange passasjerer et luftfartøy er godkjent for befordring av.

Det gis fritak for avgift for luftbefordrerens ansatte på tjenestereise, for barn under to år, for NATOs styrker og personell og for transitt- og transferpassasjerer. Transitt- og transferreiser er reiser som består av to eller flere flyginger, men som samlet sett fremstår som én sammenhengende reise, der påfølgende flyging(-er) skjer med enten samme fly (transitt) eller med annet fly (transfer). Bakgrunnen for transitt- og transferfritaket, et internasjonalt innarbeidet konsept for flyreiser, er at avgiften er ment å ilegges det som fremstår som én reise. Uten fritaket vil det kunne oppstå dobbeltbeskatning.

Fritaket for transitt- og transferreiser innebærer at den første flygingen er avgiftspliktig – forutsatt at avgangslufthavnen er norsk – mens alle påfølgende flyginger er avgiftsfrie. For å omfattes av fritaket kreves det at påfølgende flyging påbegynnes innen 24 timer etter den foregående, og står i direkte forbindelse med denne. Det er de tidspunktene som fremgår av reisedokumentene som skal legges til grunn med hensyn til om 24-timersvilkåret er oppfylt.

Som for andre særavgifter skjer innrapportering og betaling av flypassasjeravgift ved egenfastsetting og skal foretas av den som er registreringspliktig. For flypassasjeravgiften er registreringsplikten lagt på henholdsvis norske virksomheter og representanter for utenlandske virksomheter, som utfører flyginger fra norsk lufthavn. Registrerte virksomheter plikter å føre eget avgiftsregnskap, og å levere månedlig skattemelding til Skatteetaten innen den 18. i påfølgende måned.

3. Skattedirektoratets vurderinger

Etter Stortingets vedtak om flypassasjeravgift romertall II § 1 første ledd skal den lave satsen gjelde flyginger med sluttdestinasjon i Europa. Finansdepartementet er i § 1 annet ledd gitt fullmakt til å gi forskrift om hvilke land og områder som omfattes av de ulike satsene, og at enkelte områder skal omfattes av en annen sats enn det som følger av bestemmelsens første ledd.

Det foreslås å presisere i særavgiftsforskriften § 3-22-1 nytt annet ledd første punktum at flypassasjeravgiften skal betales per passasjer med de satser som fremgår av Stortingets vedtak § 1. På denne måten understrekes det at avgiftssatsen er avhengig av flygingens sluttdestinasjon.

Siden Europa ikke er et entydig begrep, foreslås det en avgrensning av dette i forskriften § 3-22-1 nytt annet ledd annet punktum, gjennom en opplisting av de land som i denne sammenheng anses som Europa. Flyginger til land som ikke fremgår av opplistingen skal dermed belastes med høy sats. Opplistingen er i tråd med omtalen i Prop. 1 LS (2018-2019) Skatter, avgifter og toll 2019 punkt 13.18, som tar utgangspunkt i at den lave satsen skal omfatte flyginger med sluttdestinasjon i Europa dersom avstanden til hovedstaden i destinasjonslandet er nærmere enn 2 500 km fra Oslo. Dette omfatter de fleste EØS-land. Det foreslås at flyginger til alle land i EØS-området, i tillegg til Sveits (og Storbritannia etter uttrede av EU), omfattes av lav sats. Flyginger til for eksempel Tyrkia får derimot høy sats, siden Ankara ligger mer enn 2 500 km fra Oslo. Det samme gjelder flyginger til land som Kazakhstan, Georgia og Aserbajdsjan. Flyginger til andre stater i Europa, som Albania, Ukraina, Hviterusland, Makedonia, Montenegro og Moldova, vil etter forslaget omfattes av lav sats. Det foreslås en særregel for Russland på grunn av landets størrelse, slik at flyginger til områder vest for Uralfjellene får lav sats, mens flyginger til øvrige områder i Russland får høy.

For land som står opplistet omfattes også alle de av landets tilhørende områder som er geografisk adskilt. Dette innebærer for eksempel at også flyginger til Gibraltar (Storbritannia), Sicilia (Italia), Mallorca og Kanariøyene (Spania) og Madeira og Azorene (Portugal) omfattes av lav sats. For flyginger til EUs mest fjerntliggende områder har Stortinget derimot vedtatt høy sats, på grunn av den store geografiske avstanden til Europa. Dette omfatter de franske oversjøiske områdene Réunion, Guadeloupe, Martinique, Fransk Guyana, Mayotte og Saint Martin. Vi viser til omtalen av dette i nevnte proposisjon. Hvordan den avgiftsmessige avgrensningen knyttet til disse områdene skal forankres i det formelle regelverket, vil bli nærmere vurdert. En avgrensning kan enten gjøres ved positivt å nevne de områdene som skal ha høy sats, det vil si som ikke skal omfattes av Europa-begrepet, eller ved å presisere i rubrikken for Frankrike at de oversjøiske områdene ikke omfattes, med andre ord en tilsvarende geografisk avgrensning som for Russland. Vi ber særskilt om høringsinstansenes innspill til dette.

Videre foreslås en definisjon av begrepet "sluttdestinasjon" i forskriften § 3-22-1 nytt femte ledd. Med "sluttdestinasjon" menes den destinasjonen der reisen, i henhold til billett eller annet reisedokument, er planlagt å ende, uavhengig av hvor mange delflyginger reisen består av.

Når det gjelder fritaket for transfer- og transittflyginger, er gjeldende rett at den første flygingen i en transitt- eller transferreise er avgiftspliktig – forutsatt at avgangslufthavnen er norsk – mens alle påfølgende flyginger er fritatt for avgift. Dette fremgår av forskriften § 3-22-5 annet ledd. Det foreslås at regelen videreføres. Omlegging av avgiften medfører imidlertid at satsen for den første flygingen nå vil avhenge av reisens sluttdestinasjon. Vi foreslår derfor en presisering av dette i § 3-22-5 annet ledd.

For transitt- og transferreiser med sluttdestinasjon i Europa vil den første delreisen få lav sats, ettersom sluttdestinasjonen er i Europa. Dersom sluttdestinasjonen i en transfer- eller transittreise derimot ligger utenfor Europa, skal det betales høy sats selv om den første delreisen skjer til en lufthavn i Europa. Høy sats kan dermed ikke omgås ved å mellomlande i Europa underveis til sluttdestinasjonen. For en reise fra Oslo til Bangkok, med mellomlanding i København, skal flygingen fra Oslo til København for eksempel belastes med høy sats.

4. Administrative og økonomiske konsekvenser

Vi antar at de administrative konsekvensene av endringene som foreslås er ubetydelige. Innrapportering og fastsetting av avgift fra de registrerte avgiftspliktiges side, og kontroll fra Skatteetaten, vil for alle praktiske formål være hovedsakelig lik som i dag. Endringene vil dermed være teknisk og praktisk gjennomførbare uten vesentlig ekstra ressursbruk, verken for de registrerte avgiftspliktige eller for Skatteetaten. Når det gjelder innrapportering av avgiften til Skatteetaten, via skattemeldingen, vil det bli én ny avgiftsgruppe å forholde seg til for de registrerte i forhold til dagens innretning, med andre ord tre avgiftsgrupper i stedet for to.

Regjeringen har foreslått at omleggingen gjøres provenynøytral, slik at satsen settes til kr 75 for flyginger i Europa og til kr 200 for flyginger utenfor Europa. Avgiften blir dermed redusert for førstnevnte reiser, mens den økes for sistnevnte. Det er lagt opp til at avgiftsomleggingen trer i kraft fra 1. april 2019. Departementet fatter vedtak om iverksettelse.

5. Forholdet til EØS-avtalen

En avstandsdifferensiering med en høyere sats for flyginger ut av Europa antas å være forenlig med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Alle flyginger fra norsk lufthavn til sluttdestinasjoner i EØS-området vil ilegges samme sats. Dette gjelder uansett om flygingen skjer direkte eller ikke, og uansett om eventuelle mellomlandinger skjer innenlands eller utenlands. Ettersom EFTAs overvåkingsorgan (ESA) av eget tiltak vurderte flypassasjeravgiften da den ble vedtatt i forbindelse med budsjettet for 2016, vil endringene og grensedragningen mellom høy og lav sats avklares nærmere med ESA før de iverksettes.

6. Forslag til forskriftsendringer

I

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

§ 3-22-1 skal lyde:

§ 3-22-1. Saklig virkeområde

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

2) Avgiften betales per passasjer med de satser som fremgår av Stortingets vedtak § 1, avhengig av sluttdestinasjon. Flyginger med sluttdestinasjon i land som fremgår av listen under ilegges lav sats. Flyginger med sluttdestinasjon i øvrige land ilegges høy sats.

<i>Albania</i>	<i>Malta</i>
<i>Andorra</i>	<i>Moldova</i>
<i>Belgia</i>	<i>Monaco</i>
<i>Bosnia-Herzegovina</i>	<i>Montenegro</i>
<i>Bulgaria</i>	<i>Nederland</i>
<i>Danmark</i>	<i>Norge</i>
<i>Estland</i>	<i>Polen</i>
<i>Finland</i>	<i>Portugal</i>
<i>Frankrike</i>	<i>Romania</i>
<i>Hellas</i>	<i>Russland vest for Uralfjellene</i>
<i>Hviterusland</i>	<i>San Marino</i>
<i>Irland</i>	<i>Serbia</i>
<i>Island</i>	<i>Storbritannia</i>
<i>Italia</i>	<i>Sveits</i>
<i>Kosovo</i>	<i>Sverige</i>
<i>Kroatia</i>	<i>Tsjekkia</i>
<i>Kypros</i>	<i>Tyskland</i>
<i>Latvia</i>	<i>Ukraina</i>
<i>Liechtenstein</i>	<i>Ungarn</i>
<i>Litauen</i>	<i>Vatikanstaten</i>

<i>Luxembourg</i>	<i>Østerrike</i>
<i>Makedonia</i>	

(3) Med ervervsmessig flyging menes all flyging unntatt militærflyging og flyging i rednings-, nødhjelps- eller ambulansetjeneste.

(4) 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.

(5) Med sluttdestinasjon menes den destinasjonen der reisen er planlagt å ende. Sluttdestinasjonen må fremgå av reisedokumentene.

§ 3-22-5 annet ledd skal lyde:

(2) Den første flygingen i en transitt- eller transferreise er avgiftspliktig når avgangslufthavnen er norsk, mens alle påfølgende flyginger er fritatt for avgift. *Hvilken sats som ilegges den første flygingen er avhengig av reisens sluttdestinasjon.*

II

Endringene under I trer i kraft 1. april 2019.