

Innst. S. nr. 163.

(1998-99)

Innstilling fra finanskomiteen om miljøavgifter på drivstoff til luftfarten m.v. - endringer i statsbudsjettet for 1999.

St.prp. nr. 53 (1998-99).

Til Stortinget.

1. BAKGRUNN FOR FORSLAGET

1.1 Miljøavgift på drivstoff

Sammendrag

CO₂-avgiften på flydrivstoff er fra 1. januar 1999 26 øre per liter mineralolje (fly-/jetparafin) og 24 øre per liter bensin. Luftfarten er også pålagt flyseteavgift. Ved utarbeidelsen av St.prp. nr. 54 (1997-98) Grønne skatter ble CO₂-avgiften på luftfarten vurdert i forhold til Chicago-konvensjonen om sivil internasjonal luftfart og EØS-avtalen. Det ble lagt til grunn at denne avgiften ikke kom i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser på disse områdene.

Regjeringen vurderte ikke særskilt forholdet til bilaterale luftfartsavtaler mellom Norge og en rekke andre land. Disse avtalene har bl.a. bestemmelser som legger visse begrensninger på adgangen til å avgiftsbelegge leveranser til bruk i internasjonal luftfart. En felles skandinavisk standard luftfartsavtale utarbeidet sammen med Sverige og Danmark benyttes som mal ved inngåelsen av luftfartsavtaler med andre land. Norge har sammen med Sverige og Danmark inngått et stort antall (ca. 80-90) slike avtaler. Standardavtalen ble utformet i en tid da miljø- og klimapolitikken hadde mindre oppmerksomhet enn i dag. Standardavtalen art. 6 nr. 1 og nr. 2 bokstav c lyder:

"Article 6
Customs Duties

1. Aircraft operated on international air services by a designated airline of either Contracting Party, as well as its regular equipment, supplies of fuel and lubricants and aircraft stores (including food, beverages and tobacco) on board such aircraft shall be exempt from all customs duties, inspection fees and other duties or taxes on arriving in the territory of the other Contracting Party, provided such equipment, supplies and stores remain on board the aircraft up to such time as they are re-exported.

2. With the exception of charges based on the cost of the service provided, the following items shall also be exempt from duties, fees and charges referred to in paragraph 1 of this Article:

[...]

- c) fuel, lubricants and consumable technical supplies introduced into or supplied in the territory of a Contracting Party for use in an aircraft engaged in an international air service of a designated airline of the other Contracting Party, even when these supplies are to be used on a part of the journey performed over the territory of the Contracting Party in which they are taken on board."

Miljøavgiftenes forhold til de bilaterale luftfartsavtalene ble reist i forbindelse med Finansdepartementets høring av forslag til forskrifter om CO₂- og svovelavgift på mineralske produkter.

Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at det synes å være betydelig tvil om de vedtatte miljøavgiftene på drivstoff til bruk i internasjonal luftfart er i overensstemmelse med denne eller lignende bestemmelser i inngåtte bilaterale luftfartsavtaler.

Etter Grunnloven § 75 bokstav a tilkommer det Stortinget å ilegge skatter og avgifter med virkning ett år av gangen. Utformingen av disse bilaterale luftfartsavtaler har en lang historie, som nevnt fra en tid hvor miljø- og klimapolitikken hadde mindre oppmerksomhet enn i dag. På denne bakgrunn har ikke skatteartikkelen i disse bilaterale avtalene vært forelagt Stortinget til grundig vurdering. Når det inngås avtaler som begrenser Stortingets beskatningsmyndighet, må den klare hovedregel være at dette forelegges Stortinget til prinsipiell avklaring før avtalen inngås som en sak av "særlig viktighet" etter Grunnlovens § 26 annet ledd. På denne bakgrunn vil Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet med utgangspunkt i Regjeringens mål

om å innføre CO₂-avgift også på internasjonal luftfart, gjennomgå prosedyrene for inngåelse av avgiftsbestemmelser i bl.a. bilaterale luftfartsavtaler.

Regjeringen legger opp til at Norge skal føre en aktiv miljøpolitikk for å oppnå internasjonal aksept for tiltak, herunder miljøavgifter overfor luftfarten, rettet mot miljøskadelig aktivitet. Luftfarten medfører store utslipp av CO₂, og har fram til 1. januar 1999 vært den eneste transportsektoren som helt har vært unntatt CO₂-avgift i Norge. Som et foregangsland og pådriver når det gjelder klimapolitikk og bruk av grønne skatter, bør Norge aktivt arbeide for å fjerne eventuelle formelle bindinger som hindrer at luftfart kan bli pålagt CO₂-avgifter.

Kyotoprotokollen omhandler ikke utslipp fra internasjonal luftfart direkte, men forplikter partene til gjennom International Civil Aviation Organization (ICAO) å arbeide for at utslippene fra denne sektoren begrenses og reduseres. Norge er representert i ICAO hvor samferdselsmyndighetene deltar. Regjeringen legger vekt på å arbeide i ICAO for å oppnå internasjonal enighet når det gjelder muligheten til å ta i bruk effektive virkemidler overfor utslipp fra luftfarten.

I arbeidet med å følge opp Klimakonvensjonens målsettinger og Kyotoprotokollen er det viktig at landene ikke pålegger seg bindinger når det gjelder muligheten til å ta i bruk effektive virkemidler også overfor utslipp fra internasjonal luftfart. De gjeldende bilaterale luftfartsavtalene legger slike begrensninger på virkemiddelbruken. Dette kan medføre at kostnadene ved å drive en effektiv klimapolitikk økes, noe som er svært uheldig sett på bakgrunn av viktigheten av å sikre en effektiv reduksjon av klimagassutslipp også fra internasjonal luftfart. Regjeringen vil arbeide for å bringe de bilaterale luftfartsavtalene i overensstemmelse med målet om å ha CO₂-avgift også på internasjonal luftfart.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Berit Brørby, Erik Dalheim, Ranveig Frøiland, Trond Giske, Tore Nordtun og Hill-Marta Solberg, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar Hagen, Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Kristelig Folkeparti, Randi Karlstrøm, lederen Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfohn, fra Høyre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, fra Senterpartiet, Jørgen Holte, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Venstre, Terje Johansen, og fra Tverrpolitisk Folkevalgte, Steinar Bastesen, har merket seg at Regjeringen vil legge vekt på arbeidet med å bringe de bilaterale luftfartsavtalene i overensstemmelse med målet om å ha CO₂-avgift også på internasjonal luftfart. Komiteen har videre registrert at Regjeringen mener at Norge skal være et foregangsland hva gjelder CO₂-avgift på luftfart generelt.

1.2 Avgift på flyging (seteavgift)

Sammendrag

Som nevnt i St.prp. nr. 1 (1998-99) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, har EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i likhet med EU-kommisjonen foretatt en undersøkelse av ulike lands avgifter på flyreiser. Ved åpningsbrev (letter of formal notice) av 16. desember 1998 har ESA framført sitt syn på den norske flyseteavgiften. ESA har ikke hatt innvendinger mot at avgiften er utformet som en seteavgift og heller ikke at denne ilegges på internasjonal luftfart. ESA mener imidlertid at dersom det innføres slike avgifter må satsstrukturen være identisk, slik at det ilegges lik avgiftssats på alle ruter innenlands og at innenlandssatsen må være lik satsen på utenlandsreiser. Dette innebærer etter ESAs oppfatning at den norske seteavgiften slik den i dag er utformet, er i strid med EØS-avtalen art. 36 om at det ikke skal være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen EØS-området. Norge fikk i utgangspunktet 3 måneder på å besvare henvendelsen fra ESA.

Det foretas nå en grundig vurdering av ESAs henvendelse. I denne prosessen ses det også nærmere på tilsvarende prosesser mot andre land som har lignende avgifter på flyreiser. Det synes klart at det ikke vil endre ESAs syn at avgiften endres til en passasjeravgift. Det eventuelt diskriminerende element i avgiftssystemet er de ulike satsene på innenlandsruter og utenlandsruter, og at avgiftsplikten ikke omfatter alle innenlandsruter. Eventuelle endringer i satsstrukturen må vedtas av Stortinget, og Regjeringen anser det hensiktsmessig at eventuelle forslag om endringer i satsstrukturen vurderes fram mot fremleggelsen av Revidert budsjett. På denne bakgrunn er det bedt om en utsettelse av svarfristen til ESA.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, viser til departementets redegjørelse for ESAs henvendelse om den norske flyseteavgiften. Som det fremgår av departementets vurdering, vil en omlegging fra en seteavgift til en passasjeravgift ikke ha noen innvirkning på ESAs syn på et eventuelt diskriminerende element i avgiftssystemet. Flertallet vil på denne bakgrunn avvende departementets vurderinger i revidert nasjonalbudsjett for 1999. Flertallet viser til at ESA har gitt uttrykk for at en flyseteavgift må være konkurransøytral og at satsstrukturen må være identisk, slik at det ilegges lik avgiftssats på alle ruter innenlands og at innenlandssatsen må være lik satsen på utenlandsreiser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Tverrpolitisk Folkevalgte vil dog påpeke at det fortsatt foregår en betydelig krysssubsidiering av flyruter i Norge, spesielt av hensyn til distriktene. En ny avgift på trafikksvake og dermed økonomisk svake ruter, vil kunne medføre redusert trafikk og dermed dårligere rutetilbud.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre viser til proposisjonen og støtter departementets vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil hevde at for å ivareta hensynet til konkurransenøytralitet må dette i så fall gjøres i ICAOs og/eller EUs regi, i bindende internasjonale avtaler som gir et ikke-konkurranssevridende system. Det vil etter disse medlemmers mening ikke være tilstrekkelig at et land får en frivillig adgang til å pålegge en slik avgift. Avgiften må være generell og gjelde for alle aktører i internasjonal luftfart ut fra samme forutsetninger. Flyselskap med en betydelig avgiftsbyrde i sitt hjemmemarked vil ha en stor økonomisk konkurranseulempe, og dermed en ulempe i sin evne til å satse internasjonalt. Alle land må praktisere avgifter likt. Disse medlemmer vil derfor understreke at Regjeringens arbeid med miljøavgifter på luftfart må være internasjonalt basert og i tråd med internasjonale avtaler.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti registrerer at EFTAs overvåkingsorgan ESA ikke har innsigelser på seteavgiften for luftfart. Derimot er ESA uenig i at det eksisterer ulike satser for innenlands- og utenlandsruter.

Begrunnelsen for innføringen av seteavgiften, isteden for en fiskal passasjeravgift var at den skulle bidra til at flyselskapene hadde et incitament for å tilrettelegge rutenettet sitt slik at det bidro til at færre seter gikk tomme. Dette er helt i tråd med den tenking som ligger bak Norges posisjoner knyttet til grønne skatter. Der hensikten med avgiftene er at de skal bidra til endret adferd og som sådan medvirke til mindre klimagassutslipp. Og vider at Norge skal være et foregangsland i en omlegging av skatte- og avgiftssystemet i miljøvennlig retning.

Dette medlem kan ikke se at ulike satser på innenlandsrutene og utenlandsrutene er i strid med de generelle konkurransebestemmelsene i EØS-avtalen, så lenge alle selskaper likebehandles.

Dette medlem vil derfor be Regjeringen fastholde at avgiftssatsene på luftfart er et nasjonalt anliggende. Ved eventuell uenighet i den videre saksbehandlingen mellom Norge og ESA bør saken prøves for ESA-domstolen, også med hensyn til miljøklausulen i EØS-avtalen.

2. FORSLAGET

Sammendrag

Av hensyn til den mulige motstrid mellom de vedtatte miljøavgiftene på drivstoff til internasjonal luftfart og de bilaterale luftfartsavtalene, foreslår departementet at CO₂-avgiften og svovelavgiften på luftfarten

begrenses til å omfatte drivstoff som tankes og benyttes til flyging mellom flyplasser i Norge. Avgiften vil bli pålagt både norske og utenlandske flyselskap som trafikkerer innenlandsrutene, uavhengig av om flyene er norsk- eller utenlandsregistrert. Dette innebærer at det gis fritak for avgift på flydrivstoff som tankes i Norge og utføres direkte fra Norge uten mellomlanding i Norge (internasjonal luftfart/eksport). Dette gjelder selv om deler av flygingen foretas over norsk territorium.

Fra 1. april 1997 ble det innført helt fri markedsadgang på flysektoren internt i EU/EØS. Det vil si at også utenlandske flyselskap kan utføre flyging internt i Norge (kabotasje), og at de også kan ha flyginger mellom flyplasser internt i Norge før avgang til utlandet (tilknytningskabotasje). De bilaterale luftfartsavtalene Norge har inngått med en rekke andre land, anses ikke å ha relevans for noen form for leveranser til bruk i kabotasje-flyging internt i Norge.

Etter forslaget skal avgift betales ved flyginger internt i Norge uavhengig av flyselskapets og flyets nasjonalitet. Avgjørende for avgiftsplikten vil således være om drivstoffet tankes i Norge og hva som er flyets neste destinasjon. Nærmere regler om bl.a. innbetaling av avgiften vil bli fastsatt i forskrift.

EØS-avtalens art. 61 (1) inneholder et generelt forbud mot konkurransevridende offentlig støtte, hvis denne konkurransevridningen kan antas å ha grenseoverskridende effekt. Det er tvilsomt om fritaket for avgift på flydrivstoff som tankes i Norge og utføres direkte fra Norge uten mellomlanding (internasjonal luftfart/eksport) vil kunne betraktes som offentlig støtte i henhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Det må imidlertid uansett antas at et slikt fritak ikke vil være konkurransevridende eller påvirke samhandelen over landegrensene. Fritaket må derfor antas å falle utenfor støtteforbudet i EØS-avtalen.

Provenytapet ved reverseringen av CO₂- og svovelavgiften utgjør om lag 75 mill. kroner i budsjettet for 1999. Det foreslås at provenytapet dekkes inn ved å øke flyseteavgiften prosentvis likt for innenlandsflyging og utenlandsflyging. Satsene i flyseteavgiften ble redusert ved innføringen av CO₂-avgift på luftfarten. Den endringen som nå foreslås betyr derfor at situasjonen blir mer lik den som gjaldt fram til 1. januar 1999. Departementet foreslår at avgiftssatsen på innenlandsreiser økes med kr 7,50 til kr 62, og avgiften på utenlandsreiser økes med kr 15 til kr 124. På årsbasis utgjør dette 120 mill. kroner. Det foreslås imidlertid at avgiftsøkningen skjer fra 1. mai 1999, hvilket utgjør et proveny på om lag 75 mill. kroner i budsjettet for 1999. Som følge av dette foreslås økning av avgiftssatsene i Stortingets vedtak om avgift på flyging II, samtidig som bevilgningsvedtakene for henholdsvis avgift på flyging (kap. 5580 post 72) økes med 75 mill. kroner og CO₂-avgift (kap. 5543 post 70) reduseres tilsvarende.

Som nevnt under punkt 2.2 i proposisjonen vil Regjeringen fram mot revidert nasjonalbudsjett vur-

dere eventuelle endringer i satsstrukturen i flyseteavgiften på bakgrunn av ESAs henvendelse.

Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag om at CO₂-avgiften og svovelavgiften på luftfarten begrenses til å omfatte drivstoff som tankes og benyttes til flyging mellom flyplasser i Norge, jf. forslag til vedtak I og II. Komiteen slutter seg videre til Regjeringens forslag til bevilgninger under kap. 5580 post 72 og kap. 5543 post 70, jf. forslag til vedtak IV.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil understreke betydningen av forutsigbare rammebetingelser for flyselskapene, og vil derfor foreslå at Regjeringen setter ned et hurtigarbeidende utvalg som skal se på de økonomiske konkurranseforholdene ved lufttransport både internasjonalt og nasjonalt. En bør i denne sammenheng legge til grunn de regler og føringer som internasjonale avtaler og konvensjoner pålegger Norge og luftfartsnæringen. Flertallet vil understreke betydningen av at det i et slikt hurtigarbeidende utvalg også deltar representanter fra luftfartsnæringen. Regjeringen bes legge frem denne utredningen i forbindelse med statsbudsjettet for 2000.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"A.

Stortinget ber Regjeringen sette ned et hurtigarbeidende utvalg for å se på de økonomiske konkurranseforholdene ved lufttransport både internasjonalt og nasjonalt.

B.

Stortinget ber Regjeringen legge frem redegjørelse som nevnt i punkt A i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Tverrpolitisk Folkevalgte, viser til Innst. S. nr. 199 (1992-93) om fri konkurranse i norsk luftfart, hvor det ble anført følgende fra flertallets side:

"Flertallet mener det er mest praktisk og hensiktsmessig å åpne for konkurranse 1. april 1994, forutsatt at konkurransen kan skje på like vilkår."

Videre uttrykte flertallet:

"Flertallet ser det også nødvendig å vurdere de ulike avgiftstypene med sikte på å hindre at flyselskap som har store deler av sin virksomhet i utlandet, vil stille sterkere i konkurransen enn de selskaper som i hovedsak har sine anlegg og sin virksomhet i Norge."

Flertallet vil påpeke at etter at det europeiske luftmarkedet ble avregulert 1. april 1997 ble det fritt for samtlige land og selskaper innen EØS-området å drive

innenriks flytrafikk i andre land. Den frie konkurransen innebærer også grensekryssende trafikk innen EØS-området. I dag er det ca. 15 utenlandske selskaper som trafikkerer Norge. Flertallet mener derfor det er avgjørende at norske selskaper i størst mulig grad kan konkurrere med utenlandske konkurrenter på likest mulig vilkår, og at ikke myndighetsskapt reguleringer, restriksjoner og avgifter skaper konkurransevidringer i så henseende. Det er også vesentlig at flyflåtens registreringer ikke blir hemmende for konkurranseforholdene.

Flertallet mener at seteavgiften kan virke konkurransehemmende for nye selskaper som er i en etableringsfase. Det er viktig at avgifter, lover og forskrifter er utformet på en slik måte at de ikke bidrar til konkurransevidring mellom etablerte selskaper og selskaper som er i en etableringsfase. Seteavgiften kan virke uheldig, da flyselskap som er i en etableringsfase ikke kan ventes å ha en høy beleggsprosent fra første dag.

Etter flertallets syn er det så langt lite som tyder på at seteavgiften i seg selv bidrar til mer miljøvennlig adferd. Dermed er seteavgiften mer fiskalt enn miljømessig begrunnet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremmer følgende forslag:

"A.

Avgift på flyging av passasjerer

§ 1

Fra 1. juni 1999 skal det i henhold til lov av 19. mars 1933 nr. 11 betales avgift til statskassen på ervervsmessig flyging av passasjerer fra norsk lufthavn til utlandet og mellom Oslo og følgende steder: Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim.

Departementet kan bestemme hva som skal anses som ervervsmessig flyging og nærmere om avgrensning av avgiftsplikten.

§ 2

1. For flyging fra norsk lufthavn til utlandet betales avgift med kr 228 pr. passasjer.
2. For flyging i Norge mellom steder nevnt i § 1 betales avgift med kr 114 pr. passasjer.

§ 3

På vilkår departementet kan fastsette, fritas eller refunderes avgift på:

- a) Flyging av luftbefordrerens ansatte på tjenestereise.
- b) Flyging av barn under 2 år.
- c) Transitt- og transferpassasjerer, såfremt reisen står i direkte forbindelse med annen flyreise. Fritaket gjelder ikke for flyging som nevnt under bokstav d i direkte tilknytning til annen avgiftspliktig flyreise.

- d) Flyging av mannskap til og fra anlegg eller innretning på kontinentalsokkelen i Nordsjøen i tilknytning til utnyttelse av naturforekomster der.

§ 4

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

§ 5

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

§ 6

Departementet kan gi forskrift om at skyldig avgiftsbeløp og tilgodebeløp som er lavere enn en nærmere fastsatt grense, ikke skal betales eller tilbakebetales.

B.

Fra 1. juni 1999 oppheves Stortingets vedtak av 17. juni og 30. november 1998 om avgift på flyging."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Tverrpolitisk Folkevalgte vil vise til at flyselskapene har hevdet at de ulike avgiftene på bruk av fly virker konkurransehemmende både hver for seg og samlet.

Selv om disse medlemmer prinsipielt er imot både sete- og passasjeravgift, vil det etter disse medlemmers oppfatning ikke være konkurransevridende igjen å gjøre seteavgiften om til en avgift for hver reisende passasjer.

Disse medlemmer er ikke enig med departementet i at inndekning av provenytnap ved bortfall av CO₂-avgift på internasjonal flytrafikk også skal legges på innenlandstrafikken. Det er ikke riktig at innenlandspassasjerer skal få merbelastningen av at internasjonale avtaler ikke gir mulighet for CO₂-avgift på drivstoff til utenlandsflygninger. Disse medlemmer vil hevde at det norske avgiftsregimet favoriserer internasjonale flyselskaper i det norske markedet og at dette er et brudd på Stortingets egne forutsetninger i forhold til like konkurransevilkår for norsk luftfart.

Disse medlemmer vil videre vise til at Sverige blant annet har lagt om til en såkalt NO_x-avgift nettopp for å målrette miljøhensynet og for å tilpasse avgiftsregimet til EUs regelverk.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Avgift på flyging av passasjerer

§ 2 skal lyde:

1. For flyging fra norsk lufthavn til utlandet betales avgift med kr 237 pr. passasjer.
2. For flyging i Norge mellom steder nevnt i § 1 betales avgift med kr 100 pr. passasjer."

Disse medlemmer slutter seg subsidiært til forslaget fra komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre slutter seg til Regjeringens forslag til endringer i Stortingets vedtak av 30. november 1998 om avgift på flyging for budsjetterterminen 1999.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"I Stortingets vedtak av 30. november 1998 om avgift på flyging for budsjetterterminen 1999, gjøres følgende endring:

Fra 10. mai 1999 skal § 2 lyde:

- a) For flyging fra norsk lufthavn til utlandet betales avgift med kr 124 per sete.
- b) For flyging i Norge mellom steder nevnt i § 1 betales avgift med kr 62 per sete."

Disse medlemmer er tilfreds med at det heter i statsrådets brev til komiteen 26. april 1999:

"Finansdepartementet mener at en CO₂-avgift slik som Stortinget vedtok i fjor sommer, er en prinsipielt riktig miljøavgift. Regjeringen og et flertall på Stortinget la også til grunn at avgiften bør omfatte flydrivstoff. Det er imidlertid sterkt ønskelig å få til internasjonale avtaler på dette området."

Disse medlemmer vil understreke at det er viktig at luftfartsavgiftene utformes slik at selskapene selv ved mer miljøvennlig opptreden kan redusere sine kostnader. Derfor er en fiskal passasjeravgift ikke en miljøavgift slik seteavgiften er det. Derfor er det også viktig at luftfart omfattes av CO₂-avgift, slik at befolkningen og næringsliv for øvrig er det.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti konstaterer at Regjeringen konkluderer med at den vedtatte CO₂-avgift og svovelavgift kan være i strid med bilaterale luftfartsavtaler Norge har inngått.

Dette medlem konstaterer med beklagelse at det ikke lykkes å få klimagassutslipp fra internasjonal luftfart inn som en del av Kyoto-avtalen. Dette må være en høyt prioritert oppgave i årene som kommer.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Sammendrag

For 1999 er CO₂-avgiften på luftfarten beregnet å innbringe om lag 200 mill. kroner i inntekter. Departementets forslag om en begrensning av avgiften, vil for 1999 medføre et provenytnap på i størrelsesorden 75

mill. kroner. Dette foreslås dekket inn ved en tilsvarende økning i flyseteavgiften.

Departementet foreslår at endringen av vedtaket om miljøavgifter på mineralske produkter endres med tilbakevirkende kraft fra 1. januar 1999, slik at innbetalte miljøavgifter på flydrivstoff i perioden fram til vedtaksendring, tilbakebetales med renter etter søknad til tolldistriktssjefen. Dette innebærer at de økonomiske og administrative konsekvensene for oljeselskapene må antas å bli minimale. Konsekvensene for flyselskapene vil i stor utstrekning avhenge av i hvilken grad flyselskapene får tilbakebetalt avgiften som er veltet over i drivstoffprisene fra oljeselskapene. Dette må anses å være et internt mellomværende mellom flyselskapene og oljeselskapene.

Det har vært vanlig praksis at avgiftsendringer overfor luftfarten trer i kraft minst 3 måneder etter at de er vedtatt. En nødvendig forutsetning for reverseringen av CO₂-avgiften for internasjonal luftfart er at provenytapet på 1999-budsjettet blir dekket inn. For å unngå en større satsøkning i flyseteavgiften senere, foreslås det at endringene gjøres gjeldende allerede fra 1. mai 1999. Dette er en omlegging som samlet sett ikke gir økte kostnader for luftfarten i 1999. Omleggingen bør derfor ikke skape store tilpasningsproblemer for flyselskapene. Dessuten har omleggingen fra passasjeravgift til flyseteavgift bidratt til at det ikke lenger er like nær kopling mellom avgiftssatser og billettpriser på enkelt-ruter som tidligere.

De administrative konsekvenser for tollvesenet ved å innføre et fritak for drivstoff som benyttes i internasjonal luftfart, antas å være minimale.

Komiteens merknader

Komiteen viser til merknader under pkt. 2 ovenfor, og tar for øvrig departementets redegjørelse til orientering.

4. OM ØKONOMITANKING

Sammendrag

Det har vært reist spørsmål om en ensidig norsk CO₂-avgift på innenriks flyging vil bidra til økonomitanking innen luftfarten. Økonomitanking innebærer at flyene fyller drivstoff hvor drivstoffet er billigst, med henblikk på bruk på etterfølgende flyginger. Flyselskaper som både driver innen- og utenriksflyging har mulighet til å fylle drivstoff i utlandet for bruk innenlands. Dette vil blant annet kunne føre til en konkurransevidning mellom flyselskapene.

Potensialet for økonomitanking antas å være forholdsvis begrenset. Det er kostnader ved økonomitanking, siden økt flyvekt øker drivstofforbruket og reduserer flyenes bæreevne. Av sikkerhetsgrunner må flyene uansett medbringe nok drivstoff til å kunne håndtere uforutsette situasjoner, f.eks. omdirigeringer. I praksis synes det også lite aktuelt for flyselskapene å

legge om til i vesentlig grad å benytte samme (eller deler av samme) flypark på innen- og utenlandsflyginger. Det ble i St.prp. nr. 54 (1997-98) Grønne skatter, lagt til grunn at flyselskapene i liten grad ville benytte økonomitanking som følge av innføringen av CO₂-avgift. Et avgiftsfritak for drivstoff som benyttes i utenriks luftfart vil isolert bidra til å redusere omfanget i forhold til situasjonen i dag.

Departementet vil for øvrig følge utviklingen på området nøye i tiden som kommer, spesielt med henblikk på eventuelle problemer rundt konkurransevidning mellom ulike flyselskaper.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Tverrpolitisk Folkevalgte, viser til proposisjonen og støtter departementets vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Tverrpolitisk Folkevalgte viser til Fremskrittspartiets forslag og merknader i Innst. S. nr. 247 (1997-98) og Budsjett-innst. S. nr. 1 (1998-99) punkt 6.1 og 6.11.1.5, der komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet gikk imot innføring av CO₂-avgift på områder som tidligere var fritatt for avgift. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har ved flere anledninger hevdet at innføring av CO₂-avgift ville virke konkurransevidende mellom de forskjellige flyselskaper. Selv om departementet hevder at økonomitanking antas å være forholdsvis begrenset, bekrefter blant annet Braathens det motsatte i brev til Finans- og tolldepartementet, med kopi til finanskomiteen, datert 17. april 1999:

"CO₂-avgiften på 26 øre pr. liter i tillegg til effekten av MVA-reglene bidrar til at økonomitanking er lønnsomt. Braathens utnytter mulighetene så langt som mulig."

Dette viser at det er store muligheter for at departementet har tatt feil i sine vurderinger om omfanget av økonomitanking. Disse medlemmer viser videre til vedlegg 2 i samme brev, med tittelen "avgift på flydrivstoff (CO₂-avgift og moms) og konkurransevilkår mellom flyselskaper med forskjellig andel utenlandsruter", som er utarbeidet av Transportøkonomisk Institutt. I punkt 3 siste avsnitt i denne rapporten, står det følgende:

"Ulempen ved å optimalisere økonomien ved tanking er som tidligere nevnt, et merforbruk av fuel som på årsbasis vil utgjøre i størrelsesorden nær 1 142 tonn, noe som ifølge Braathens medfører et merutslipp av CO₂ på nær 3 434 tonn årlig."

Disse medlemmer vil vise til at bakgrunnen for at miljøavgifter ble innført ikke er fiskale, men for å dempe utslippene av CO₂. Disse medlemmer vil hevde at innføring av CO₂-avgift, med påfølgende

økonomitanking, med stor grad av sannsynlighet har ført til en større miljøbelastning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti konstaterer at økonomitanking foregår. Slik vil det bestandig være når det er ulike priser og avgiftsregimer mellom land. Dette medlem mener likevel at dette ikke er et argument for å reversere de innenlandske avgiftene på klimagassutslipp. Miljøavgifter er riktige for å endre adferd, selv om ikke alle land har det samme avgiftsregime. Dette medlem konstaterer videre at departementet i brev til komiteen 26. april 1999 anslår omfanget av dette til å være begrenset, og at eventuelle konkurransevridende konsekvenser vil bli fulgt opp fra departementet.

5. IKRAFTTREDEN

Sammendrag

CO₂-avgiften og svovelavgiften ble iverksatt fra 1. januar 1999. Departementet legger opp til at avgiftsfrikaket for utførsel av flydrivstoff gjøres gjeldende fra samme tidspunkt. Dette innebærer at avgift som er innbetalt av oljeselskapene refunderes. Det foreslås at departementet gis fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om refusjonsordningen herunder fastsette rentegodtgjørelse for innbetalte avgiftsbeløp.

Departementet foreslår at økningen i setavgiften gjøres gjeldende fra 1. mai 1999.

Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til forslaget om at avgiftsfrikaket for utførsel av flydrivstoff gjøres gjeldende fra 1. januar 1999.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Tverrpolitisk Folkevalgte, går inn for at endringene i Stortingets vedtak 30. november 1998, jf. Stortingets vedtak 17. juni 1998, om avgift på flyging for budsjetterminen 1999 gjøres gjeldende fra 1. juni 1999.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre går inn for at endringene i Stortingets vedtak 30. november 1998 gjøres gjeldende fra 10. mai 1999.

6. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Tverrpolitisk Folkevalgte:

Forslag 1

Avgift på flyging av passasjerer § 2 skal lyde:

1. For flyging fra norsk lufthavn til utlandet betales avgift med kr 237 pr. passasjer.
2. For flyging i Norge mellom steder nevnt i § 1 betales avgift med kr 100 pr. passasjer.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 2

I Stortingets vedtak av 30. november 1998 om avgift på flyging for budsjetterminen 1999, gjøres følgende endring:

Fra 10. mai 1999 skal § 2 lyde:

- a) For flyging fra norsk lufthavn til utlandet betales avgift med kr 124 per sete.
- b) For flyging i Norge mellom steder nevnt i § 1 betales avgift med kr 62 per sete.

7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I.

I Stortingets vedtak av 17. juni 1998 om miljøavgifter på mineralske produkter m.v. A. CO₂-avgift på mineralske produkter for budsjetterminen 1999, gjøres følgende endringer:

A.

§ 2 nr. 1 bokstav a skal lyde:

- a) Fly som flyr mellom norske flyplasser.

§ 2 nr. 2 bokstav a skal lyde:

- a) Fly som flyr mellom norske flyplasser, unntatt Forsvarets fly.

B.

Endringene får virkning fra 1. januar 1999. Departementet gis fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om refundering av innbetalte avgiftsbeløp, herunder fastsette rentesats som skal benyttes ved tilbakebetaling.

II.

I Stortingets vedtak av 17. juni 1998 om miljøavgifter på mineralske produkter m.v. B. Svovelavgift for budsjetterminen 1999, gjøres følgende endring:

A.

§ 2 bokstav a skal lyde:

- a) Fly som flyr mellom norske flyplasser.

B.

Endringene får virkning fra 1. januar 1999. Departementet gis fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om refundering av innbetalte avgiftsbeløp, herunder fastsette rentesats som skal benyttes ved tilbakebetaling.

III.

A.

Avgift på flyging av passasjerer

§ 1

Fra 1. juni 1999 skal det i henhold til lov av 19. mars 1933 nr. 11 betales avgift til statskassen på ervervsmessig flyging av passasjerer fra norsk lufthavn til utlandet og mellom Oslo og følgende steder: Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim.

Departementet kan bestemme hva som skal anses som ervervsmessig flyging og nærmere om avgrensning av avgiftsplikten.

§ 2

1. For flyging fra norsk lufthavn til utlandet betales avgift med kr 228 pr. passasjer.
2. For flyging i Norge mellom steder nevnt i § 1 betales avgift med kr 114 pr. passasjer.

§ 3

På vilkår departementet kan fastsette, fritas eller refunderes avgift på:

- a) Flyging av luftbeforderers ansatte på tjenestereise.
- b) Flyging av barn under 2 år.
- c) Transitt- og transferpassasjerer, såfremt reisen står i direkte forbindelse med annen flyreise. Fritaket gjelder ikke for flyging som nevnt under bokstav d i direkte tilknytning til annen avgiftspliktig flyreise.
- d) Flyging av mannskap til og fra anlegg eller innretning på kontinentalsokkelen i Nordsjøen i tilknytning til utnyttelse av naturforekomster der.

§ 4

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

§ 5

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

§ 6

Departementet kan gi forskrift om at skyldig avgiftsbeløp og tilgodebeløp som er lavere enn en nærmere fastsatt grense, ikke skal betales eller tilbakebetales.

B.

Fra 1. juni 1999 oppheves Stortingets vedtak av 17. juni og 30. november 1998 om avgift på flyging.

IV.

På statsbudsjettet for 1999 gjøres følgende endringer:

Kap. 5543	Miljøavgift på mineralske produkter m.v.	
	70 CO ₂ -avgift, reduseres med	<u>kr 75 000 000</u>
	fra kr 4 200 000 000 til kr 4 125 000 000.	
Kap. 5580	Avgift på flyging	
	72 Avgift, for høyes med	<u>kr 75 000 000</u>
	fra kr 940 000 000 til kr 1 015 000 000.	

V.

A.

Stortinget ber Regjeringen sette ned et hurtigarbeidende utvalg for å se på de økonomiske konkurranseforholdene ved lufttransport både internasjonalt og nasjonalt.

B.

Stortinget ber Regjeringen legge frem redegjørelse som nevnt i punkt A i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000.

Oslo, i finanskomiteen, den 4. mai 1999.

Lars Gunnar Lie,
leder.

Siv Jensen,
ordfører og sekretær.