



Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Transport- og Energiministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet

Analyse af passagerafgiften

Rapport fra arbejdsgruppen

Økonomi- og Erhvervsministeriet
Finansministeriet
Transport- og Energiministeriet
Miljøministeriet
Skatteministeriet

Analyse af passagerafgiften

I. Passagerafgiften faktiskt	5
1. Indledning	5
1.1 Kommissorium.....	5
1.2 Arbejdsgruppens deltagere og møder	7
1.3 Den anvendte terminologi.....	8
1.4 Sammenfatning og konklusioner	9
2. Historikken	21
2.1 Charterafgiften 1977-1991.....	21
2.2 Passagerafgiften 1991-.....	23
3. Beskrivelse af den danske passagerafgift	29
3.1 Afgiftsgrundlaget.....	29
3.2 Transit- og transferpassagerer.....	30
3.3 Kompensation til Bornholm Lufthavn.....	32
3.4 Kompensation via bloktilskud til Grønland.....	33
3.5 Halveret afgift for mindre fly på visse ruter	34
3.6 Administrative byrder for erhvervslivet.....	35
3.7 Provenuet	35
4. Andre lande med passagerafgifter	37
4.1 Storbritannien og Nordirland	37
4.2 Frankrig.....	43
4.3 Island.....	44
4.4 Norge	44
4.5 Irland.....	46
5. Internationalt miljøperspektiv.....	47
5.1 EU-lovgivning	47
5.2 International miljøregulering af luftfart	49
II. Nødvendig reparation	51
6. ”Falske” transferpassagerer	52
6.1 Afgiftsfritagelse for transferpassagerer.....	52
6.2 Løsningsmodel.....	52
III. Virkning af nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften	59
7. Københavns Lufthavns hub-status.....	59
7.1 Københavns Lufthavn.....	59
7.2 Betydningen af Københavns Lufthavn som hub.....	65
7.3 Erhverv og turisme ved nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften	67
7.4 Konklusion på kapitel 7	72
8. Virkning af nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften - regionalt ..	75
8.1 Udviklingen i indenrigsflytrafikken.....	75

8.2 Erhverv og turisme ved afskaffelse af passagerafgiften	82
8.3 Konsekvenserne af momsfrigørelse af flytrafik mv.	84
8.4 Miljø og afgifter på persontransport	85
8.5 Konklusion på kapitel 8	90
9. Virkning af nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften - nationalt...	93
9.1 Udenrigs- og indenrigsluftfart i tal.....	93
9.2 Passagerfremgang ved afskaffelse af passagerafgiften.....	95
9.3 Beskæftigelsesvirkning i luftfarten ved afskaffelse af passagerafgift.....	104
9.4 Makroøkonomiske virkninger.....	105
9.5 Konklusion på kapitel 9	111
Litteraturliste	115

I. Passagerafgiften faktisk

Del I af analysen af passagerafgiften omfatter ud over arbejdsgruppens kommissorium og sammenfatningen af analysen tillige en kort gennemgang af historikken, en beskrivelse af den gældende passagerafgift og omtale af andre europæiske lande med passagerafgifter samt afslutningsvis det internationale perspektiv på emnet.

1. Indledning

Regeringens Økonomiudvalg besluttede den 10. januar 2005 at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, som fik til opgave at analysere passagerafgiften.

Analysen af passagerafgiften indgår som en del af aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti om finansloven for 2005.

1.1 Kommissorium

”Kommissorium for arbejdsgruppe om passagerafgift 17/01/2005
I aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti om finansloven for 2005 er det aftalt, at der iværksættes en analyse af den danske passagerafgifts virkning på konkurrencen mellem lufthavnene i Danmark og i landene omkring os samt virkningen på beskæftigelse og erhvervsudvikling i Danmark.

Baggrund

Passagerafgiften er i 2005 budgetteret til at indbringe et provenu på 466 mio. kr. Det årlige provenu afhænger af omfanget af flytrafik og har de senere år typisk ligget på knap ½ mia. kr. årligt.

Passagerafgiften blev indført i 1991 som en afgift på både charter- og rute-flyvning, mens der hidtil kun havde været en charterafgift.

Passagerafgiften udgør et fast beløb på 75 kr. pr. afrejsende passager fra en dansk lufthavn, uanset om der rejses til en indenlandsk eller udenlandsk lufthavn. Siden december 1998 har der kun skullet betales halv passagerafgift for passagerer, som flyver på såkaldt ”tynde ruter”, det vil sige ruter, som der kun er grundlag for at beflyve med lette luftfartøjer.

Det er blevet fremført, at passagerafgiften gør det vanskeligere for især Københavns Lufthavn at konkurrere med udenlandske lufthavne om at tiltrække og fastholde flyruter. Da der i indenrigstrafik betales passagerafgift både ved ud- og hjemrejse er det endvidere blevet fremført, at især provinslufthavne rammes af faldende passagergrundlag som følge af afgiften.

Transit/transferpassagerer skal ikke betale passagerafgift, hvis rejsen står i direkte forbindelse med anden flyrejse. Rejsende i transit og transfer opfattes kun som foretagende én afrejse. I praksis betragtes rejsende, som *skifter* flyselskab i forbindelse med en rejse og som ikke har købt sammenhængende billetter, dog ikke som transferpassagerer. Det indebærer, at en rejsende, som eksempelvis rejser fra Århus til København og videre til Paris med et andet luftfartsselskab, skal betale passagerafgift både ved afrejse fra Århus og ved afrejse fra Københavns Lufthavn.

Passagerafgiften er på denne baggrund blevet kritiseret for ikke at tage hensyn til ændringerne på luftfartsmarkedet, herunder fremkomsten af lavprisselskaber, der ikke deltager i netværkssamarbejde med andre selskaber og derfor typisk ikke opererer med sammenhængende billetter.

Arbejdsgruppens opgaver

Der nedsættes en arbejdsgruppe, der får til opgave at analysere passagerafgiftens betydning for de danske lufthavnes konkurrenceposition over for udenlandske lufthavne.

Arbejdsgruppen skal desuden belyse passagerafgiftens virkning på beskæftigelse og erhvervsudvikling i Danmark, herunder afgiftens betydning for erhvervslivets rammevilkår, samt betydningen for turisme, regional udvikling og miljøforhold.

Arbejdsgruppen skal desuden undersøge passagerafgiftens betydning for konkurrencesituationen i branchen generelt, herunder konkurrencen indenfor luftfarten og mellem luftfart og andre transportformer. Moms, øvrige afgifter samt andre virkemidler inddrages i analysen, hvor det er relevant. Arbejdsgruppen skal vurdere hensigtsmæssigheden af de nuværende regler vedrørende passagerafgift for transfer- og transitpassagerer.

Analysen skal endvidere belyse effekterne af en af- eller nedtrapning af passagerafgiften.

Arbejdsgruppen sammensættes af repræsentanter for:

Finansministeriet

Skatteministeriet (sekretariat)

Trafikministeriet

Miljøministeriet

Økonomi- og Erhvervsministeriet (sekretariat)

Formand for arbejdsgruppen er fagchef Per Bach Jørgensen (Skatteministeriet).

Arbejdsgruppen forelægger sin analyse for regeringens økonomiudvalg inden udgangen af april 2005.”

1.2 Arbejdsgruppens deltagere og møder

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Specialkonsulent Steffen Diemer, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Fuldmægtig Sean Hove, Finansministeriet

Kontorchef Niels Kleis Frederiksen, Finansministeriet (fjerde og femte møde i arbejdsgruppen)

Fuldmægtig Thorkild Saxe, Transport- og Energiministeriet

Specialkonsulent Annette Christensen, Transport- og Energiministeriet

Fuldmægtig Lars Olsen Hasselager, Miljøstyrelsen (det første møde i arbejdsgruppen dog specialkonsulent Erik Iversen, Miljøstyrelsen)

Kontorchef Per Bach Jørgensen, Skatteministeriet (formand)

Fuldmægtig Frida Vestergaard, Skatteministeriet

Fuldmægtig Marie Færch, Skatteministeriet.

Arbejdsgruppen har afholdt fem møder i perioden ultimo februar til ultimo maj. I arbejdsgruppens arbejde er indgået materiale fra flere kilder, jf. literaturlisten. Endvidere har Ryanair haft fremmøde for arbejdsgruppen den 8. april 2005 med henblik på afdækning af effekterne af og erfaringerne med den irske afskaffelse og den britiske halvering af tilsvarende afgifter, jf. afsnittene 4.1 og 4.5 nedenfor.

1.3 Den anvendte terminologi

Boks 1.1: Luftfartsterminologi

Inden for flybranchen anvendes en særskilt terminologi, der beskriver hvor i rejsen de rejsende befinder sig og hvilken type fly, der rejses med. Endvidere defineres luftfartsselskaber og lufthavne ud fra deres fokus på udelukkende direkte (punkt-til-punkt) eller både direkte og indirekte (netværks-) flyruter.

I det følgende vil bl.a. de nedennævnte udtryk blive anvendt:

- **Passagerer** er defineret som enten en ankomst til eller en afgang fra en dansk lufthavn. Det vil sige, at en returrejse til udlandet giver anledning til registrering af to passagerer. For indenrigsrejser vil en returrejse blive registeret som to passagerer i to forskellige danske lufthavne – alt i alt fire passagerer.
- **Terminerende** – Flyrejsende, der afslutter flyrejsen.
- **Transfer** – Flyrejsende, der rejser videre med et andet fly.
- **Transit** – Flyrejsende, der mellemlander og flyver videre i samme fly.
- **Scheduled** – Fly, der flyver efter en trafikplan, dvs. en regelmæssig rute.
- **Non-Scheduled** – Fly, der ikke flyver efter en trafikplan, og dermed ikke følger en regelmæssig rute (f.eks. charterflyvning).
- **Hub** – lufthavn, der fungerer som knudepunkt for flyruter.
- **Hub-and-spoke struktur** – lufthavnsstruktur med hub-lufthavne og regionale lufthavne. De sidstnævnte ”føder” transferpassagerer til de såkaldte hub-lufthavne.
- **Punkt-til-punkt luftfartsselskab** – udelukkende direkte ruter fra punkt A til B. Adskiller sig derved fra netværksselskaberne.
- **Netværksselskaber** – luftfartsselskaber med et sammenhængende netværk af flyruter – centreret om hub-lufthavne.

1.4 Sammenfatning og konklusioner

I del I beskrives passagerafgiftens udvikling, den gældende udformning af afgiften, tilsvarende afgifter i andre europæiske lande samt internationale perspektiver på området.

Kapitel 2 giver en kort historik om passagerafgiften. Afgiften – dengang kaldet charterafgiften – blev oprindeligt indført i 1977 som en afgift på 50 kr. på ”luksusforbrug” i form af charterrejser. Afgiften forhøjedes i flere omgange for at ende på 300-400 kr. i midtfirserne, da der var behov for at styrke betalingsbalancen. Afgiftsprovenuet faldt brat i slutfirserne, og af statsfinansielle årsager omlagdes afgiften derfor i 1991. Den nye passagerafgift kom til at omfatte alle udlandsflyrejser med en lavere enhedssats på 65 kr. Afgiftsprovenuet af den nye afgift var dog tilnærmelsesvist det samme som tidligere. I 1998 resulterede EU-retlige forhold i, at også indenrigsflyrejser blev omfattet af passagerafgiften. Passagerafgiften må i dag anses som et alternativ til en afgift på flybrændstof, hvor afgiftsniveauet dog skønnes at overstige hvad de eksterne omkostninger tilsiger.

Afgiften må vurderes på denne historiske baggrund og udvikling samt i lyset af de økonomiske virkninger, jf. nedenfor, og provenuet på omkring ½ mia. kr. årligt. Hvis der i dag af fiskale hensyn skulle skaffes ekstra 500 mio. kr. ville næppe nogen overveje en afgift på samtlige flyrejser.

Kapitel 3 beskriver det gældende regelsæt for passagerafgiften. Luftfarts-selskabet opkræver en afgift på 75 kr. af alle passagerer, der afrejser fra en dansk lufthavn – dog ikke af passagerer i transit eller transfer. Der gælder dog halv sats for visse mindre fly på visse ruter. Af provenuet på ca. 500 mio. kr. pr. år svares ca. 200 mio. kr. af udlændinge.

I kapitel 4 beskrives reglerne i de få andre europæiske lande med passagerafgifter. Storbritannien har en afgift, der er differentieret efter om rejsen går til de europæiske lande eller andre destinationer, og om det er økonomiklasse eller business class. Afgiftssatserne for økonomiklassepassagerer halveredes i 2001, hvorefter den laveste sats for rejser til andre europæiske lande udgør godt $\frac{2}{3}$ af den danske, mens den laveste sats til andre destinationer er hen ved 3 gange så høj som den danske. Frankrig har en EU/ikke-EU differentieret afgift, hvor den laveste sats er godt $\frac{1}{3}$ af

den danske. Island, Norge og Irland har alle haft passagerafgifter, der er afskaffet de seneste år.

I kapitel 5 omtales først de internationale overvejelser og begrænsninger på mulighederne for at afgiftsbelægge flybrændstof og mulige ambitioner herfor. Disse overvejelser skal ses i lyset af flytrafikkens miljø- og klimabelastning. EU-reglerne giver mulighed for at afgiftsbelægge flybrændstof til indenrigsflyvninger – og for at indgå bilaterale aftaler om afgift af brændstof til flyvninger mellem EU-landene. Beskatning af international flytrafik er endvidere i flere sammenhænge bragt på banen af Tyskland og Frankrig som en finansieringskilde til yderligere ulandsbistand med henblik på at komme tættere på 2015-målene fastlagt på FN's topmøde i 2000. I ICAO-regi har det hidtil ikke været muligt at opnå enighed om at pålægge afgift på flybrændstof internationalt. Tværtimod er der vedtaget et moratorium indtil 2007.

I kapitel 6 er skitseret løsningsmodeller vedrørende de såkaldte ”falske” transferpassagerer. Det drejer sig om at opnå at sikre afgiftsfrihed for transit- og transferpassagerer, der ikke har en sammenhængende billet. Forslaget til løsningsmodel omfatter en 12-timersregel for bevarelsen af status som transferpassagerer – også selvom lufthavnsområdet forlades.

I del II belyses de mulige effekter af bortfald af passagerafgiften.

Af kapitel 7 fremgår det, at Københavns Lufthavn det seneste år har haft vækst i passagertallet, men set over en længere årrække har væksten ikke været så kraftig som i en række andre europæiske lufthavne. Det hænger bl.a. sammen med en tilbagegang i antallet af transferpassagerer, der benytter Københavns Lufthavn. Der er flere årsager til denne udvikling, bl.a. den faste forbindelse over Øresund, der betyder at flere svenske passagerer nu ankommer i bil eller tog frem for med fly. Hertil kommer, at Storebæltsforbindelsen har bidraget til at reducere indenrigstrafikken.

Københavns Lufthavns status som trafikknudepunkt (såkaldt hub) giver en række samfundsmæssige gevinster, som det dog kan være svært at kvantificere. Gode trafikforbindelser er en vigtig parameter for virksomhedernes lokaliseringsbeslutning. For passagererne betyder mange ruter og selska-

ber øget konkurrence, hyppigere afgang og lavere priser. For Hovedstadsområdet giver gode trafikforbindelser bedre muligheder for at tiltrække f.eks. store konferencer og at være udgangspunkt for krydstogsturisme.

Der er en række forhold, der kan betyde, at Københavns Lufthavns position som hub for de skandinaviske lande kan blive svækket i de kommende år. Mens Københavns Lufthavn i årtier har været den største skandinaviske hub for SAS, må det forventes, at de andre skandinaviske hovedstæder får en større rolle i fremtiden. Det skyldes den generelle vækst, der øger trafikgrundlaget de pågældende steder, samt konkurrencen fra punkt-til-punkt luftfartsselskaberne.

Når luftfartsselskaber vælger hub, er en lufthavns direkte trafikgrundlag en væsentlig parameter. I den forbindelse kan det også spille en vis rolle, at Danmark – i modsætning til Sverige og Norge – opkræver en statslig passagerafgift. En afskaffelse af passagerafgiften ville formentlig forbedre Københavns Lufthavns konkurrenceposition i forhold til de andre skandinaviske hovedstæder, men kan ikke garantere Københavns Lufthavns hub-status.

Passagerafgiften pålægges ikke direkte transit- og transferpassagerer. Imidlertid har afgiften betydning for passagergrundlaget ud af Københavns Lufthavn og har dermed indirekte negative konsekvenser for selskaber, som benytter Københavns Lufthavn som hub.

Af kapitel 8 fremgår, at åbningen af den faste forbindelse over Storebælt i 1997 har betydet, at flyrutenet til en række indenlandske destinationer er blevet indstillet. De resterende indenrigsflyruter er dog fortsat med til at sikre god tilgængelighed til de forskellige landsdele i Danmark og er af betydning – ikke mindst for yderområderne. Passagerafgiften har stor betydning for omkostningerne ved at flyve indenrigs og med en reduktion af afgiften, vil passagergrundlaget på indenrigsruterne kunne forbedres. Dette vil kunne styrke provinslufthavnene, og dermed bidrage til at forbedre transportmulighederne for yderområderne. I en regionalpolitisk sammenhæng vil dette være en fordel.

Såvel reduktionen af taksterne for at passere Storebælt som en række planlagte forbedringer af både vej- og baneinfrastrukturen må forventes at betyde, at indenrigsflytrafikken fortsat vil være under pres, hvilket dog skal ses i lyset af, at de alternative transportmuligheder forbedres. En fjernelse eller reduktion af passagerafgiften kan medvirke til at styrke luftfarten i denne konkurrence, ligesom det vil øge mulighederne for, at provinsluft- havne også vil kunne tiltrække nye internationale ruter. Omvendt kan det økonomiske grundlag for investeringer i udbygning af vejinfrastrukturen og jernbanetrafikken blive svækket i et vist omfang.

Ved sammenligning med vilkårene for indenrigsflyvning i andre lande skal det tages i betragtning, at persontransport med indenrigsfly i Danmark i lighed med anden kollektiv persontransport (bortset fra kørsel med turistbusser) er fritaget for moms. Den momsfri indenrigsflyvning betaler lønsumsafgift på 2½ pct. Momsfritagelsen er en fravigelse af EU's 6. momsdirektiv i form af en dansk overgangsregel uden tidsbegrænsning. Flere europæiske lande har moms på personbefordring. For private rejsende – som er de mest prisfølsomme – overstiger værdien af momsfritagelsen passagerafgiften, mens det omvendte gør sig gældende for momsregistrerede erhvervskunder.

Som det fremgår af kapitel 2 er det en del af baggrunden for passagerafgiften, at den kan ses som en erstatning for en miljøbetiget flybrændstofafgift. Arbejdsgruppen har derfor sammenlignet miljøbelastning og afgiftsbyrden på en række konkurrerende transportformer i indenrigstrafikken. Sammenholdes de eksterne omkostninger ved miljøbelastningen med afgiftsbelastningen, betaler passagerer i biler langt mere end de eksterne omkostninger tilsiger, mens der slet ikke betales afgift for de øvrige transportformer tog, rutebus og fly (bortset fra passagerafgiften).

For flytransporten kan de eksterne omkostninger med nogen usikkerhed beregnes til i størrelsesordenen 30 kr. pr. passager på strækningen København-Århus (ekskl. omkostningerne ved partikeludslip), beregnet ud fra Transport- og Energiministeriets TEMA-model. Nyere, endnu ikke afsluttede undersøgelser fra Danmarks Miljøundersøgelser tyder på, at de eksterne omkostninger kan være op til 50 kr. pr. passager.

En eventuel fjernelse af passagerafgiften kan ses som en afgiftsmæssig ligestilling med anden kollektiv trafik. Ved en reduktion af passagerafgiften til i størrelsesordenen 30-50 kr. ville afgiften på indenrigsfly være på niveau med de eksterne miljøomkostninger, og dermed opfylde princippet om forureneren betaler.

Af kapitel 9 fremgår, at flytrafikken i Danmark omfatter ca. 22 mio. passagerer, dvs. både ankomster og afgang. I alt rejser ca. 11,0 mio. passagerer fra en dansk lufthavn. Heraf er ca. 3,7 mio. i transit/transfer og derfor ikke omfattet af passagerafgift, mens ca. 7 mio. passagerer svarer passagerafgift på i alt ca. 520 mio. kr. i 2004. Det skønnes, at knap 3 mio. udenlandske rejsende svarer passagerafgift.

Af de danske afrejsende anslås godt 60 pct. at være erhvervsrejsende, mens andelen af erhvervsrejsende udlændinge anslås til omkring 50 pct.

Arbejdsgruppens overvejelser om virkningen på flytrafikken og beskæftigelsen i luftfartserhvervet af en afgiftsnedsættelse tager udgangspunkt i de rapporter, som COWI har udarbejdet om luftfartsforhold for Københavns Lufthavne A/S og SAS.

Effekten af en eventuel afgiftsnedsættelse afhænger af:

- I hvilket omfang afgiftsnedsættelsen overvælttes i lavere billetpriser, hvilket igen bestemmes af konkurrenceforhold blandt luftfartsselskaber og af styringen af lufthavnsgebyrer.
- Hvor prisfølsomme kunderne er, hvilket bl.a. bestemmes af, om rejseformålet er privat eller erhvervsrelateret og om der er rejsealternativer – tog, bil eller bus for eksempel.

Udgangspunktet for beregningerne er, at der kan ske fuld overvæltning i billetpriserne af en afgiftsnedsættelse. I så fald kan der ske prisnedsættelser på 10-20 pct. på indenrigsruter, på 2-3 pct. på europæiske ruter og 1 pct. på de dyrere interkontinentale ruter.

Sammenholdt med plausible skøn over priselasticiteten anslås bortfald af passagerafgift at kunne føre til ca. 4 pct. flere flyrejsende (ca. 600.000

passagerer, hvilket er inkl. passagerer på nye ruter), heraf ca. $\frac{1}{3}$ på indenrigsruter.

I tallet er indregnet en betydelig vækst i antal transit- og transferpassagerer som følge af åbning af nye ruter. En beskeden stigning i trafikken kan give grundlag for oprettelse af nye ruter, som vil tiltrække transittrafik fra andre lande.

Netop denne type effekt har i de senere år ramt Københavns Lufthavn, som har mistet transit- og transfertrafik ved, at der har vist sig grundlag for direkte ruter fra Oslo og Stockholm til rejsemål som tidligere måtte gå via København.

Hvis flyselskaber og danske lufthavne skal transportere yderligere ca. 600.000, skønnes det at kræve yderligere ca. 700 beskæftigede i lufthavnen, flyselskaber og hos underleverandører, fordelt med ca. 500 i København og ca. 200 ved jyske lufthavne.

Arbejdsgruppen finder effekter i denne størrelsesorden plausible, om end der er væsentlige usikkerhedsfaktorer.

Arbejdsgruppen noterer sig, at COWI ikke påregner såkaldte katalytiske effekter med betydning for den samlede beskæftigelse ud over de allerede omtalte ca. 700 flere beskæftigede i luftfartsbranchen. Arbejdsgruppen finder, at der kan være tale om sådanne katalytiske effekter, herunder også effekter af varig karakter. En reduktion af passagerafgiften vil muligvis forbedre transportmulighederne og derved styrke konkurrencen samt have en vis betydning for virksomhedernes lokaliseringsovervejelser. Arbejdsgruppen har dog fundet, at der er så stor usikkerhed forbundet hermed, at disse ikke er medregnet.

I afsnit 9.4 præsenterer arbejdsgruppen sit bud på et skøn over de samlede makroøkonomiske effekter af en afgiftsnedsættelse. De beregnede effekter er ikke i modstrid med beregningerne for luftfartsbranchen isoleret set, idet de omfatter hele økonomien og tillige ser på de langsigtede effekter.

Tabel 1.1: Effekt på centrale nøgletal ved fuld afvikling af passagerafgiften

	2006	2010	Langt sigt
	1.000 personer		
Beskæftigelsesændring	0,2-0,4	0,5-0,7	0,1-0,2
- heraf midlertidig aktivitetsvirkning	0,2	0,5	-
- heraf varig incitamentsvirkning	0-0,2	0-0,2	0,1-0,2
	Mia. kr.		
Off. finanser, ændring, direkte provenutab	-0,5	-0,5	-0,5
Off. finanser, ændring inkl. afledte aktivitetsvirkninger	-0,4	-0,3	-0,5

Anm.: Tabellen svarer til tabel 9.9's sidste to rækker i kapitel 9 nedenfor.

Kilde: Finansministeriets beregninger.

De makroøkonomiske virkninger af en nedsættelse af passagerafgiften kan analyseres på samme måde som andre skatte- og afgiftsnedsættelser, når det erindres, at i dette tilfælde betaler udlændinge en stor del af afgiften.

For det første vil en nedsættelse medføre, at flyrejser bliver billigere og mere tillokkende end andre transportformer og andre varer.

Det indebærer, at indenrigslufttrafikken vil stige. Stigningen vil stort set modsvares af fald i bil- og togtrafik pga. skift af transportform og formentlig i mindre grad reduceret forbrug af andre varer. Desuden stiger danskeres flyrejser til udlandet (og forbrug i udlandet), og der sker et fald i det indenlandske forbrug.

Dette modvirkes af, at de 45 pct. af udenrigsflypassagererne, der er udlændinge også vil reagere på de billigere flyrejser fra Danmark og derfor i øget omfang rejser hertil og afholder ferie- og opholdsudgifter mv.

De turismeafledte negative effekter fra danskere og positive effekter fra udlændinge anslås i det store og hele at neutralisere hinanden, selvom det skønnes, at der er flere danskere, der rejser ud end udlændinge, der rejser ind.

Dernæst sker der en finanspolitisk ekspansion, som midlertidigt øger den indenlandske aktivitet. Effekten er dog mindre end svarende til provenuta-

bet, idet $\frac{2}{5}$ af lettelsen tilfalder udlændinge og dermed ikke som udgangspunkt øger aktiviteten i Danmark.

Endelig skønnes en varig incitamentsvirkning, idet lavere afgift gør det mere fordelagtigt at arbejde og dermed øges arbejdsudbuddet. Også her er effekten mindre end provenutabet umiddelbart tilsiger, idet den del af afgiftslettelsen der tilfalder udlændinge ikke vil forbedre arbejdsudbudsincentiverne i Danmark.

Ifølge makroøkonomiske beregninger skønnes den strukturelle virkning på beskæftigelsen til 100-200 personer, jf. tabel 1.1 ovenfor. Da en del af lempelsen af passagerafgiften vil tilfalde udlændinge, må effekten skønnes i den lave ende af intervallet. Der er ikke taget højde for virkningen på arbejdsudbuddet af en eventuel diskretionær finansiering. Den strukturelle virkning på den offentlige saldo skønnes til som minimum at udgøre en forværring på $\frac{1}{2}$ mia. kr., svarende til det direkte provenubortfald. På den ene side vil en eventuel varig øget beskæftigelse forbedre den offentlige saldo. På den anden side vil skiftet til indenrigsflyvning fra bil og tog yderligere belaste det offentlige budget. For hver passager, der skifter fra bil, vil staten ydermere miste afgiftsprovenuet svarende til afgiftsbelastningen af en tilsvarende bilrejse. For rejsen København-Århus er det 65 kr. For hver passager, der skifter fra tog, vil DSB's økonomi blive belastet. Samlet set trækker disse effekter i retning af at belastningen af de offentlige finanser ved en afskaffelse af passagerafgiften samlet set overstiger det umiddelbare provenutab, om end de afledte effekter – i lyset af de ovenfor nævnte relativt beskedne virkninger på det samlede trafikomfang – er begrænsede.

Anskues afskaffelse af passagerafgift i et rent skatte- og afgiftspolitisk perspektiv er det nærliggende at sammenligne ovenstående effekter med effekterne af andre skatte- og afgiftsnedsættelser. For eksempel nedsættelse af bundskatten med 0,5 mia. kr. Langsigteeffekten heraf skønnes almindeligvis til en varig beskæftigelsesændring på ca. 100-200 personer.

Den samlede virkning på de offentlige finanser vil dog afhænge af i hvilket omfang en reduktion af passagerafgiften giver forskellige typer af ka-

talytiske virkninger. Arbejdsgruppen vurderer dog, at disse vil være af marginal betydning.

Det er på den ene side arbejdsgruppens vurdering, at

- Passagerafgiften, som i øjeblikket er på 75 kr. pr. afrejsende passager, reducerer efterspørgslen efter flyrejser såvel fra danskere som fra udlændinge. Provenuet skønnes at udgøre godt 500 mio. kr. i 2005.
- Det indebærer færre rejsende, sandsynligvis færre ruter (herunder specielt ruter der drives af lavprisselskaber), svækker lufthavnens økonomi og kan bidrage til udhulingen af Københavns Lufthavns hub-status. Virkningerne svarer til 3-4 pct. færre passagerer.
- Passagerafgiften har således betydning i en erhvervs- og transportpolitisk sammenhæng, idet afgiften vurderes at modvirke oprettelsen af ruter fra de danske lufthavne – og dermed for de muligheder, som danske flyrejsende (både privat- og erhvervsrejsende) har for at benytte direkte flyforbindelser i en internationaliseret verden. Regionale flyforbindelser er tillige vigtige i en regionalpolitisk sammenhæng, idet indenrigsflyruterne både sikrer regionerne hurtige forbindelser til hovedstadsområdet og mere sammenhæng mellem landsdelene, hvilket er særlig vigtigt i relation til yderområderne. Fuld afvikling af afgiften ville endvidere give luftfarten en afgiftsmæssig ligestilling med anden kollektiv persontransport.
- Hel eller delvis afvikling af passagerafgiften kan styrke interessen blandt lavprisselskaber, som f.eks. Ryanair og EasyJet, for at oprette ruter til Danmark – vel især provinslufthavne. Det er dog ikke nødvendigvis en tilstrækkelig betingelse.
- Introduktionen af lavprisruter, som en nedsættelse af passagerafgiften måske kan sikre, kan give afledte velfærdsgevinster af betydende størrelsesorden gennem befolkningens adgang til ruter med lavere priser og skærpet konkurrence. Gevinsterne er ikke indregnet, da det som nævnt er usikkert om en afvikling af passagerafgiften er tilstrækkelig til at de kan realiseres.
- Passagerafgiften og konsekvenserne af momsfrigørelsen på indenrigsfly svækker isoleret set erhvervenes rammevilkår ved dels at øge omkostningerne dels at vanskeliggøre opretholdelse af tilstrækkelig trafik på provinslufthavnene.

- De gennemførte nedsættelser af Storebæltstaksterne vil yderligere vanskeliggøre opretholdelse og udvikling af indenrigsruterne.

På den anden side er det arbejdsgruppens vurdering, at

- Skatter og afgifter medfører som hovedregel forvridningstab, herunder via svækkelse af erhvervenes rammevilkår. Der er dog næppe belæg for at passerafgiften er mere skadelig end mange andre skatter og afgifter.
- Afskaffelse af passerafgiften skønnes – baseret på foreliggende viden – at medføre, at det samlede antal passagerer i danske lufthavne stiger med 4 pct., hvoraf skønsmæssigt 2 pct. skifter fra andre transportmidler (bil og tog) og således ikke bidrager til en forøgelse af den samlede trafikmængde. De økonomiske gevinster vil – som følge af skalafordele og netværkseksternaliteter, men henset til den beskedne trafikvirkning – formentlig være ret beskedne.
- En fuldstændig afvikling skønnes isoleret set at øge beskæftigelsen i luftfartsbranchen med 500-700 flere beskæftigede, mens nettoeffekten for den samlede danske økonomi på langt sigt vil være ca. 100 personer og medføre en direkte belastning af de samlede offentlige finanser med 0,5 mia. kr. årligt.
- Miljøomkostningerne ved øget flytrafik, herunder både en forøgelse af den samlede trafikmængde og skift fra bil/tog til flytrafik vil beløbe sig til 30-50 kr. pr. passager i gennemsnit på indenrigsfly. For den del af passagertilgangen, der dækkes ved øget belægningsgrad, er miljøeffekten usikker.
- EU-kommissionens arbejdsprogram for 2005 angiver, at der vil blive forelagt en meddelelse, som vil foreslå brug af økonomiske instrumenter til at reducere luftfartens klimapåvirkning.
- Fuld finansiering vil kræve udgifts- eller indtægtspolitiske stramninger i samme størrelsesorden som provenutabet, der ved fuld afskaffelse er ca. ½ mia. kr. årligt. En afskaffelse vil have positive afledte effekter, men også negative. Der vil komme øgede skatte- og afgiftsindtægter m.v. i Danmark, som dog opvejes af faldende skatter og afgifter som følge af flere danske turister i udlandet. Afgiftsbortfald øger isoleret set arbejdsudbud og reducerer provenutabet, men effekten modificeres af, at en væsentlig andel af lettel-

sen tilfalder udlændinge. Hertil kommer virkningen af diskretionær finansiering. Endelig indebærer den ændrede trafiksammenligning afledte tab på andre skatter og afgifter.

Arbejdsgruppen finder dog, at:

- Hvis passagerafgiften vælges opretholdt eller nedtrappet til et lavere niveau, bør afgrænsningen af transferpassagerbegrebet gøres mere tidssvarende, således at også punkt-til-punkt luftfartsselskabernes transferpassagerer omfattes af afgiftsfritagelse. Bortfaldet af dette utilsigtede merprovenu skønnes at være i størrelsesordenen knap 10 mio. kr. årligt.

Fuld afvikling af passagerafgiften

Hvis en reduktion af passagerafgiften prioriteres, opnås størst chance for maksimalt udbytte ved en fuld afvikling, da lavprisruterne og gevinsterne heraf er stærkt afhængige af det absolutte billetprisniveau. Afviklingen kan eventuelt ske over nogle år i form af en gradvis aftrapning, hvis det skønnes at provenumæssige hensyn taler herfor.

Tabel 1.2: Effekt på centrale nøgletal ved fuld afvikling af passagerafgiften

	2006	2010	Langt sigt
	Mia. kr.		
Offentlige finanser, ændring, direkte provenutab	- 0,5	- 0,5	- 0,5
Offentlige finanser, ændring, inkl. afledte aktivitetsvirkninger	- 0,4	- 0,3	- 0,5

Anm.: Tabellen svarer til tabel 9.9's to sidste rækker i kapitel 9 nedenfor.

Kilde: Finansministeriets beregninger.

Nedtrapning af passagerafgiften til et lavere niveau

Ved en reduktion af passagerafgiften til i størrelsesordenen 30-50 kr. ville afgiften på indenrigsfly være på niveau med de eksterne miljøomkostninger, og dermed opfylde princippet om forureneren betaler.

For en gradvis nedtrapning – frem for en fuld afvikling af passagerafgiften – taler endvidere overvejelserne i EU om brug af økonomiske virkemidler. Tidsprofilen i en eventuel reduktion af afgiften bør således overvejes i lyset af sandsynligheden for realiseringen heraf.

Tabel 1.3: Effekt på centrale nøgletal ved nedtrapning af passagerafgift til lavere niveau¹⁾

	2006	2007	2010	Langt sigt
	kr. pr. afrejsende passager			
Passagerafgift	50	25	25	25
	Mia. kr.			
Offentlige finanser, ændring, direkte provenutab	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Offentlig finanser, ændring, inkl. afledte aktivitetsevirkninger	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3

1) Det nuværende afgiftsniveau er 75 kr. pr. afrejsende passager.
Kilde: Finansministeriets beregninger.

Sådanne modeller for en gradvis reduktion er præsenteret i slutningen af afsnit 9.5 nedenfor.

2. Historikken

I kapitel 2 vil den historiske udvikling fra indførelsen af den såkaldte charterafgift i 1977, indførelsen af dens afløser, passagerafgiften, i 1991 samt de væsentligste ændringer af afgifterne undervejs blive kort skitseret.

2.1 Charterafgiften 1977-1991

Afgift af charterflyvning¹, den såkaldte charterafgift, er en forløber for passagerafgiften.

2.1.1 Indførelse af charterafgiften

Charterafgiften trådte i kraft den 1. oktober 1977, og omfattede bl.a. selskabsrejse- og foreningsflyvning, flyvning til eget brug, studenterflyvning og flyvning i forbindelse med sportsbegivenheder.

Charterafgiften havde til formål at lægge en forbrugs- og valutabegrænsende afgift på turismen dels via beskatning af forbruget, der er forbundet med turistrejser til udlandet, og dels ved at opnå valutabesparelser.

2.1.2 Udviklingen i afgiftssatserne i charterafgiften

Afgiften blev pålagt pr. passager, der påbegyndte charterflyvningen i en dansk lufthavn, og svarede af luftfartsselskabet. Oprindeligt blev afgiftssatsen foreslået at udgøre 75 kr.², men blev under folketingsbehandlingen nedsat til 50 kr.

Afgiftssatsen forhøjedes i 1979 til 125 kr., og i 1980 yderligere til 180 kr. Afgiften blev i 1986 differentieret efter destinationen – de europæiske lande og middelhavslandene samt andre destinationer. Afgiften forhøjedes endvidere til 300 kr. henholdsvis 400 kr., jf. afgiftssatsens udvikling i tabellen nedenfor.

¹ Lov nr. 441 af 6. september 1977 om afgift af charterflyvning.

² Jf. L 203, 1976-77.

Tabel 2.1: Afgiftssatserne i charterafgiften 1977-1991

Periode	1/10-1977 – 30/6-1979	1/7-1979 – 31/7-1980	1/8-1980 – 31/3-1986	1/4-1986 – 31/8-1991
	kr. pr. passager			
Afgifts- satser	50	125	180	300 ¹⁾ 400 ²⁾

1) Omfattede destinationer i de europæiske lande og middelhavslandene (Marokko, Algeriet, Tunesien, Libyen, Egypten, Israel, Libanon, Syrien og Cypern).

2) Omfattede destinationer uden for de ovennævnte områder.

2.1.3 Udviklingen i afgiftsprovenuet fra charterafgiften

Udviklingen i afgiftsprovenuet fra charterafgiften fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 2.2: Afgiftsprovenuet fra charterafgiften 1977-1991

År	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. kr.							
Provenu	6,4 ¹⁾	48,5	72,1	108,6	121,6	125,5	121,5	127,1

År	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Mio. kr.						
Provenu	147,4	223,1	307,7	318,5	278,2	283,4	217,5 ²⁾

1) Omfatter kun 4. kvartal 1977 (afgiften fik virkning fra den 1. oktober 1977).

2) Omfattet årets første 8 måneder (charterafgiften blev ophævet og afløst af passagerafgiften pr. 1. september 1991).

Kilde : Danmarks Statistik, *Skatter og afgifter, Oversigt 1985 og 1992*.

Afgiftsprovenuet er støt stigende frem til og med 1988, hvorefter der indtræder et fald.

En momsnavnsafgørelse fra 1989 medførte ellers, at charterafgiftens afgiftsgrundlag blev udvidet pr. 1. januar 1990 med billigrejser med ruteselskaber. Momsnavnets afgørelse medførte, at alle rejsende placeret ”bag gardinet”³ i flyet i praksis blev afgiftspligtige rejser, dvs. samtlige rejsende på økonomiklasse i rutefly.

³ ”Gardinet” hentyder til den fysiske adskillelse mellem business class eller første klasse og økonomiklassen med rabatterede billetter.

Udvidelsen af afgiftsgrundlaget medførte dog, som det fremgår af tabellen ovenfor, ikke den forventede stigning i afgiftsprovenuet. Fremkomsten af nye rabatterede rejser med rute-fly var medvirkende årsag til en underminering af afgiftsgrundlaget, da det ovennævnte gardin blev flyttet endog langt tilbage i flyet, således den overvejende del af passagererne var ikke-afgiftspligtige business class-passagerer. Denne underminering af afgiftsgrundlaget nødvendiggjorde en omlægning af afgiften.

Det blev endvidere stadig sværere at skelne mellem afgiftspligtige billigrejser (charterrejser og rabatterede rute-flyvninger) og andre rejser. Charterafgiften blev derfor i 1991 afløst af passagerafgiften, hvor satsen var lavere, men til gengæld pålagt stort set alle udenrigsrejser, jf. afsnit 2.2 nedenfor.

2.2 Passagerafgiften 1991-

Charterafgiften blev i 1991 ophævet og afløst af afgift af visse flyrejser⁴, den såkaldte passagerafgift.

2.2.1 Indførelse af passagerafgiften

Passagerafgiften trådte i kraft den 1. september 1991, og blev fastsat til 65 kr. pr. passager⁵. Afgiften omfattede alle *udlandsrejser* med fly fra en dansk lufthavn, og svarede af luftfartsselskabet.

Det oprindeligt fremsatte lovforslag afveg på væsentlige punkter fra den vedtagne lov. Det oprindelige forslags titel var forslag til lov om afgift af lufthavnsvirksomhed. Afgiften blev foreslået beregnet på grundlag af:

- 1) antal passagerer, der fra dansk lufthavn rejser til udlandet, og
- 2) flybrændstof, der udleveres til fly i forbindelse med benyttelsen af dansk lufthavn.

Afgiftssatsen blev foreslået beregnet som 20 kr. pr. passager og 0,12 kr. pr. liter flybrændstof.

⁴ Lov nr. 389 af 6. juni 1991 om afgift af visse flyrejser.

⁵ Jf. L 157, 1990-91, 2. samling.

Af lovforslaget fremgik det, at den foreslåede afgift sammen med den samtidig foreslåede indførelse af moms på rejsebureauvirksomhed skulle afløse charterafgiften, der gav anledning til en del administrative problemer.

SAS, Københavns Lufthavn og andre luftfartsinteresser rejste kritik af lovforslaget for at forringe navnlig Københavns Lufthavns muligheder for at gøre sig gældende som internationalt knudepunkt, hvilket gav anledning til fremsættelse af ændringsforslag⁶.

Af ændringsforslaget fremgik det, at det blev tillagt betydning, at afgiften ikke blev pålagt lufthavnene, således at disse måtte forhøje deres benyttelsesafgifter. SAS, Københavns Lufthavn A/S og andre luftfartsinteresser fandt det endvidere væsentligt, at der ikke opkrævedes en brændstofafgift, og at transit/transferpassagerer blev friholdt for afgift⁷.

2.2.2 Indførelse af passagerafgift på indenrigsfly

I december 1996 gjorde EU-Kommissionen opmærksom på ved en åbningsskrivelse, at den gældende lov om afgift af visse flyrejser var i strid med traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser og unionsborgernes fri bevægelighed, som følge af den ensidige afgiftspålæggelse af udenlandske flyrejser.

På baggrund af, at EU-Kommissionen dermed havde indledt en traktatkrænkelssag mod Danmark, blev det i 1997 besluttet at udvide passagerafgiften til også at omfatte indenrigspassagerer, dels for at løse det EU-retlige problem, og dels med henblik på at styrke statsfinanserne.

Afgiftssatsen for både indenrigs- og udenrigsrejsende blev således fastsat til 75 kr. – en forhøjelse af afgiften på udenrigsrejsende, som hidtil havde været 65 kr. Afgiftsudvidelsen og -forhøjelsen fik virkning fra den 1. januar 1998.

⁶ Jf. daværende skatteminister Anders Fogh Rasmussens bemærkninger til henvendelse fra Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (R.I.D), L 157, 1990-91, 2. samling, bilag 11.

⁷ Bemærkninger til ændringsforslag til L 157, 1990-91, 2. samling.

I lovforslaget fra 1997⁸ blev det endvidere anført, at det tidligere af energi- og miljøpolitiske grunde havde været overvejet at afgiftsbelægge flybrændstof, som anvendes på indenrigsflyruter, men på grund af de gældende EU-regler har dette ikke været muligt. Imidlertid ansås passagerafgiften som en erstatning for en brændstofafgift, mens man afventede Kommissionens forslag om ændring af EU's mineraloliedirektiv, som evt. ville muliggøre en brændstofafgift. Der henvises til afsnit 5.1.1 for status vedrørende EU's energibeskatningsdirektiv.

De miljømæssige konsekvenser af indførelsen af passagerafgift på indenrigsflyvning blev anført til at være et skift fra fly til tog og bil, og dermed et skift til fordel for mindre miljøbelastende transportformer. Effekterne af etableringen af de faste bane- og vejforbindelser over Storebælt fra 1997 henholdsvis 1998 lå derudover.

2.2.3 Halvering af passagerafgiften på mindre fly på visse ruter

Under folketingsbehandlingen af lovforslaget om indførelse af passagerafgift på indenrigsfly⁷ i foråret 1997 kom der kritik af afgiftens konsekvenser for flytrafikken til Bornholm, som medførte at regeringen på grund af Bornholms særlige stilling tilkendegav, at den vil yde økonomisk kompensation for passagerafgiften, jf. afsnit 3.3 nedenfor.

Efter 2. behandlingen af lovforslaget blev der tillige rejst spørgsmål om afgiftens konsekvenser for andre regioner og landsdele, herunder Grønland og Færøerne. På den baggrund tilkendegav den daværende regering i et bidrag til tillægsbetænkningen, at den var indstillet på at gennemføre en analyse af behovet for særlig kompensation for eller lempelse i passagerafgiften af hensyn til lufthavne eller landsdele, som på grund af helt speciel beliggenhed eller på grund af andre specielle omstændigheder må antages i særlig grad at blive påvirket af afgiften. I analysen skulle der endvidere inddrages EU-retten og de konkurrencemæssige vilkår på indenrigs- og udenrigsflyvningen⁹.

⁸ Jf. L 253, 1996-97 (Passagerafgift på indenrigsfly).

⁹ Jf. *Af rapportering fra arbejdsgruppen vedrørende passagerafgiften på indenrigsflyvning*, december 1997 (oversendt Folketingets Skatteudvalg og Trafikudvalg den 19. december 1997).

Kompensation for eller lempelse i passagerafgiften omhandlede hovedsageligt lufthavnene i Sønderborg, Vojens, Aalborg, Odense og i særdeleshed Thisted og Sindal, samt flyvninger til Grønland og Færøerne. Flyvning mellem Færøerne, Grønland og Danmark anses for indenrigsflyvning.

Lufthavnene i Thisted og Sindal var, som følge af det ringe antal afrejsende passagerer (færre end 8.000 passagerer i 1996) og den lille frekvens af ruteflyvninger, mest udsatte i forhold til et mærkbart fald i frekvensen af flyvninger⁸.

Analysen resulterede i, at regeringen fremsatte et lovforslag om halvering af afgiftssatsen for let luftfart med plads til flere end 10, men færre end 20 passagerer, hvis luftfartøjet beflyver en rute, der ikke beflyves af tunge luftfartøjer¹⁰, jf. afsnit 3.5 nedenfor.

For så vidt angår Grønland blev der i løbet af foråret 1998 indgået en aftale mellem den daværende regering og Grønlands Landsstyre om via bloktilskuddet at kompensere Grønland for indførelse af passagerafgift på indenrigsfly fra Danmark til Grønland, jf. afsnit 3.4 nedenfor.

Færøerne opkrævede på daværende tidspunkt 120 kr. i passagerafgift ved afrejse fra Vagar Lufthavn, og der blev derfor ikke fra dansk side ydet en tilsvarende kompensation til Færøerne for indførelsen af passagerafgift på flyvninger fra Danmark til Færøerne. Vagar Lufthavn er ejet af den danske stat ved Statens Luftfartsvæsen.

2.2.4 Udviklingen i afgiftssatserne i passagerafgiften

Passagerafgiftssatsen forblev uændret fra afgiftens ikrafttræden den 1. september 1991 til og med 31. december 1997, jf. tabellen nedenfor.

¹⁰ Jf. L 34, 1998-99 (Halvering af afgiften for mindre fly på visse ruter).

Tabel 2.3: Oversigt over afgiftssatserne i passagerafgiften 1991-

Periode	1/9-1991 – 31/12-1997	1/1-1998 –
	kr. pr. passager	
Afgiftssatser	65 ¹⁾	75 ²⁾³⁾

1) Omfatter kun *udenrigsrejsende* fra danske lufthavne.

2) Omfatter både *indenrigs-* og *udenrigsrejsende* fra danske lufthavne.

3) Fra den 1. december 1998 blev afgiften halveret for mindre fly på visse ruter, jf. ovenfor og afsnit 3.5 nedenfor.

2.2.5 Udviklingen i afgiftsprovenuet fra passagerafgiften

Den hidtidige udvikling og den forventede udvikling i 2005 i afgiftsprovenuet fra passagerafgiften fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 2.4: Afgiftsprovenuet fra passagerafgiften 1991-2005

År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Mio. kr.							
Provenu	55 ¹⁾	189	190	211	232	261	280	454 ²⁾

År	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Mio. kr.						
Provenu	461	477	529 ³⁾	461	466	520	504 ⁴⁾

1) Omfatter kun årets sidste 4 måneder (passagerafgiften afløste charterafgiften pr. 1. september 1991).

2) Pr. 1. januar 1998 indføres der passagerafgift på indenrigsflyvninger, og afgiftssatsen forhøjes fra 65 til 75 kr. pr. passager.

3) Dette års store udsving skyldes efteroprævning af afgift.

4) Budgetskøn fra november 2004.

Kilde : Danmarks Statistik, *Skatter og afgifter, Oversigt 1995*, Skatteministeriets Punktafgiftsstatistik og Finansloven for finansåret 2005.

Afgiftsprovenuet fra passagerafgiften er støt stigende fra afgiftens indførelse pr. 1. september 1991 til udvidelsen af afgiftsgrundlaget samt afgiftsforhøjelsen pr. 1. januar 1998, hvor provenuet stiger med mere end 60 pct.

Derefter indtræder der en væsentlig stigning i provenuet fra 2000 til 2001, hvorefter der følger et tilsvarende fald i provenuet fra 2001 til 2002, som følge af lavkonjunktur – som yderligere forstærkes af terrorangrebet den 11. september 2001 på World Trade Center, New York, og Pentagon, Washington D.C.

Af afsnit 3.7 nedenfor fremgår fordelingen af afgiftsprovenuet for 2004 på indenrigs-/udenrigsflyvninger, erhvervsrelaterede/private flyrejser samt danskere/udlændinge.

3. Beskrivelse af den danske passagerafgift

I det følgende vil den gældende lov om afgift af visse flyrejser¹¹ blive beskrevet.

3.1 Afgiftsgrundlaget

Der betales afgift pr. afrejsende passager fra en dansk lufthavn – uanset om destinationen er en anden indenrigslufthavn eller en udenlandsk lufthavn. Afgiften svares af luftbefordrereren/luftfartsselskabet.

Afgiften udgør 75 kr. pr. passager, der fra en dansk lufthavn rejser som passager i et fartøj, der er godkendt til mere end 10 passagersæder, eller som har største tilladte startvægt på over 5.700 kg.

Afgiften er dog halveret for passagerer, der fra en dansk lufthavn rejser som passager i et fartøj, der er godkendt til færre end 20 passagersæder, eller som har største tilladte startvægt på under 10.000 kg (let luftfart). Det er dog et krav, at der rejses på en rute, der ikke beflyves af luftfartøjer, som er godkendt til 20 eller flere passagersæder, eller som har største tilladte startvægt på 10.000 kg eller mere (tung luftfart). Taxaflyvning med lette luftfartøjer på ruter, der ikke beflyves af tunge luftfartøjer, er dermed omfattet af den halverede afgiftssats.

Indenrigsflyvning til halveret afgiftssats er for nuværende hovedsageligt ruteflyvning til og fra Thisted Lufthavn, visse helikopterflyvninger til Nordsøen samt visse indenrigs- og udenrigstaxaflyvninger fra flere af de mindre danske lufthavne, hvor flyet/helikopteren er godkendt til mellem 10 og 20 passagerer.

Afgiften gælder ikke for Færøerne og Grønland, hvorved flyvning med passagerer fra Færøerne og Grønland ikke er afgiftspligtige efter loven. Flyvning med passagerer fra en dansk lufthavn til Grønland og Færøerne er dog omfattet af afgiftspligten. Vedrørende kompensation for passagerafgiften til Grønland henvises til afsnit 3.4 nedenfor.

¹¹ Jf. lovbekendtgørelse nr. 566 af 3. august 1998 med senere ændringer.

Afgiften svares pr. afrejsende passager, hvorved der opkræves afgift to gange for en indenrigsreturbillet og én gang for en udenrigsreturbillet. I det oprindelige lovforslag¹² begrundedes afgiftspåleggelsen pr. afrejsende passager med, at der derved opnås en afgiftsmæssig ligestilling af flyrejsende på udenrigs- og indenrigsruter, som tager højde for den afgift, der eventuelt opkræves ved afrejsen fra en udenlandsk lufthavn. Denne udformning af afgiften blev vurderet at være i overensstemmelse med EU-retten. Der kan endvidere henvises til afsnittet om Storbritannien og Nordirland, som fik underkendt den delvise afgiftsfritagelse for indenrigsreturrejser, jf. afsnit 4.1 nedenfor.

Helikopterflyvning er omfattet af afgiftspligten, men er dog afgiftsfritaget såfremt helikopteren er godkendt til 10 eller færre passagerer, og pålagt halveret afgiftssats såfremt helikopteren er godkendt til mellem 10 og 20 passagerer. En boreplatform anses endvidere ikke for en ”lufthavn”, og der svares derfor kun afgift én gang ved flyvninger til og fra boreplatformene i Nordsøen.

Undtaget for afgift er militære flyvninger, flyvninger inden for rednings- og eftersøgningstjeneste samt flyvninger med diplomatiske repræsentationer, internationale institutioner mv.

Følgende passagerer er fritaget for passagerafgift:

- transit- og transferpassagerer, såfremt rejsen står i direkte forbindelse med flyrejse fra udlandet, jf. afsnit 3.2 nedenfor,
- passagerer i små lette luftfartøjer med plads til 10 passagerer eller færre,
- flypersonale på tjenesterejse, og
- børn under 2 år.

3.2 Transit- og transferpassagerer

3.2.1 Afgiftsfritagelse af transit- og transferpassagerer

Transit- og transferpassagerer er fritaget for afgift, såfremt rejsen står i direkte forbindelse med anden flyrejse. Rejsende i transit (rejser videre

¹² Jf. L 253, 1996-97 (Passagerafgift på indenrigsfly).

med samme fly) og transfer (rejser videre med et andet fly) opfattes kun som foretagende én afrejse.

Afgiftsfritagelsen for transit- og transferpassager omfatter både indenrigs- og udenrigsrejser og en kombination heraf.

Afgiftsfritagelsen er ikke tidsbestemt, men betyder, at transit- og transferpassagererne på de internationale flyruter kan opholde sig i de danske lufthavne i den tid, der medgår til en transit eller transfer uden at miste deres status som transit- og transferpassagerer i lovmæssig forstand. Det er imidlertid centralt for status som transit- og transferpassager, at der opnås direkte forbindelse med anden flyrejse, for hvis passageren afbryder sin rejse, vil denne status bortfalde og der vil skulle betales ny passagerafgift, når vidererejsen påbegyndes¹³.

Den administrative praksis tilsiger, at to flyrejser anses for sammenhængende, når der forefindes en sammenhængende billet for de to flyrejser.

For danske rejsende betyder afgiftsfritagelsen, at der ved en kombination af en indenrigsflyvning (tilslutningsfly) og en udenrigsflyvning kun betales afgift én gang, og tilsvarende ved en kombination af indenrigsflyvninger. Ved disse kombinationer betales afgiften ikke af den første, men af den efterfølgende flyrejse. Danske passagerer betaler afgift, hvad enten de flyver direkte fra Danmark eller via en udenlandsk transferlufthavn.

For udenlandske rejsende, der bruger danske lufthavne til transit eller transfer, betales der ikke afgift, så længe rejsen ikke anses for afbrudt, dvs. der er tale om en sammenhængende billet for de to flyrejser. Tilsvarende vil der for danske rejsende til Danmark, som skal videre med et indenrigsfly, være afgiftsfritagelse.

Der har i forbindelse med kontrollen af luftfartsselskabernes håndtering af transferpassagerer vist sig visse uregelmæssigheder, bl.a. ved indcheckningen direkte ved "gaten", eftersom det forekommer, at passageren indcheckes som transferpassager uden at have denne status. Endvidere har der

¹³ Jf. daværende skatteministers besvarelse af 21. maj 1997 af spørgsmål 4 (L 253 – bilag 11).

vist sig problemer i forbindelse med kombinationen af en indenrigs- og en udenrigs-/indenrigsflyrejse, hvor afgiften pålægges sidstnævnte rejse, hvilket dog kræver, at der ske indcheckning af passageren – ikke som en transferpassager, men som en terminerende, og dermed afgiftspligtig passager.

I forbindelse med løsningen af problemet med de nedennævnte ”falske” transferpassagerer vil der ligeledes blive set på hensigtsmæssigheden af, at det ved en kombineret indenrigs- og udenrigs-/indenrigsflyrejse sker afgiftspåleggelse af den anden flyrejse, frem for den første, jf. kapitel 6 nedenfor.

3.2.2 ”Falske” transferpassagerer

Der kan i forbindelse med lavprisselskaberne opstå det problem, at disse selskabers kunder ikke nødvendigvis har en sammenhængende billet, og dermed ikke betragtes som rigtige transferpassagerer, selvom de reelt er det.

De ”falske” transferpassagerer belyses nærmere i kapitel 6 nedenfor om en nødvendig reparation af passagerafgiften.

3.3 Kompensation til Bornholm Lufthavn

Under folketingsbehandlingen af lovforslaget om indførelse af passagerafgift på indenrigsfly¹⁴ i foråret 1997 kom der kritik af afgiftens konsekvenser for flytrafikken til Bornholm, som medførte at regeringen på grund af Bornholms særlige stilling tilkendegav, at den vil yde økonomisk kompensation for passagerafgiften, jf. afsnit 2.2 ovenfor.

Trafikken mellem Bornholm og det øvrige Danmark afviger væsentligt fra trafikken i det øvrige Danmark, idet trafikken er helt afhængig af båd og fly.

Bornholms Lufthavn er en statslufthavn, der drives af Statens Lufthavnsvæsen. Kompensationen til Bornholms Lufthavn gives derfor i form af en

¹⁴ Jf. L 253, 1996-97 (Passagerafgift på indenrigsfly).

nedsættelse af det omkostningsbestemte lufthavnsgebyr, som betales til Statens Lufthavnsvæsen.

Hensigten med at kompensere Bornholms Lufthavn var at neutralisere virkningen af indførelsen af passagerafgift på indenrigsfly, hverken mere eller mindre.

Den ekstra afgiftsbelastning som følge af passagerafgiften, som udgør 150 kr. for en returrejse med indenrigsfly (afgiften svares pr. afrejsende passager fra en dansk lufthavn), belaster luftfartsselskaberne med netto ca. 12 mio. kr.

Lufthavnsgebyret for Bornholms Lufthavn var før indførelsen af passagerafgift på indenrigsfly på 100 kr. ekskl. moms, hvilket indbragte lufthavnen netto ca. 10 mio. kr. årligt.

Ved at nedsætte lufthavnsgebyret til 0 kr. for Bornholms Lufthavn opnåede luftfartsselskaberne dermed en besparelse (ca. 12 mio. kr. inkl. moms), der svarer cirka til den ekstra belastning, som passagerafgiften på indenrigsfly medfører for denne indenrigsrute.

Bevillingen til Statens Luftfartsvæsen er tilpasset tilsvarende. Af finansloven fremgår det således, at Statens Luftfartsvæsens bevilling er forhøjet svarende til kompensationen til Bornholms Lufthavn¹⁵.

Kompensationen blev oprindeligt bevilliget via et aktstykke til Finansudvalget¹⁶, og fremgår således ikke direkte af lov om afgift af visse flyrejser (passagerafgiften).

3.4 Kompensation via bloktilskud til Grønland

I forbindelse med indførelsen af passagerafgift på indenrigsflyvninger¹¹ blev der indgået en aftale mellem den daværende regering og Grønlands

¹⁵ Jf. § 28.31.03.

¹⁶ jf. akt 86 af 25. november 1997.

Landsstyre om via bloktilskuddet at kompensere Grønland for indførelse af passagerafgift på indenrigsfly¹⁷, jf. afsnit 2.2 ovenfor.

Kompensationen beløber sig årligt til 2,8 mio. kr., og er snævert tilknyttet til indførelsen af passagerafgift på indenrigsflyvninger. Aftalen omfattede oprindeligt kun årene 1998-2001. Aftalen er siden forlænget og fremgår af finanslovens § 38.28.14 Passagerafgift.

3.5 Halveret afgift for mindre fly på visse ruter

Under folketingsbehandlingen af lovforslaget om indførelse af passagerafgift på indenrigsfly¹⁸ i foråret 1997 tilkendegav den daværende regering, at den var indstillet på at gennemføre en analyse af behovet for særlig kompensation for eller lempelse i passagerafgiften af hensyn til lufthavne eller landsdele, jf. afsnit 2.2 ovenfor.

De helt specielle omstændigheder, som gør sig gældende for Bornholm og Grønland, var i løbet af foråret 1997 blevet løst ved hjælp af kompensation – via lufthavnsgebyr henholdsvis bloktilskud, jf. afsnit 3.3 og 3.4 ovenfor – men der resterede fortsat problemstillingen vedrørende lufthavnene i særligt Thisted og Sindal¹⁹.

Den 8. oktober 1998 fremsatte daværende skatteminister således et lovforslag om halvering af passagerafgiften for mindre fly på visse ruter²⁰. Halveringen af afgiften er betinget af, at ruten ikke beflyves af tung luftfart, hvorved der sikres en konkurrencemæssig ligestilling mellem tung og let luftfart på ruter, der betjenes af begge typer luftfartøjer.

Forslaget havde til hensigt at lempe afgiften på ruter til områder med et spinkelt passagergrundlag, som blev særligt hårdt ramt af udvidelsen af passagerafgiften til at omfatte indenrigsflyvningen samt afgiftsforhøjelsen pr. 1. januar 1998.

¹⁷ Jf. Aftale mellem regeringen og Grønlands Landsstyre af den 12. maj 1998 om bloktilskudsfastsættelsen mv. for Grønlands Hjemmestyre i perioden 1999 til 2001.

¹⁸ Jf. L 253, 1996-97 (Passagerafgift på indenrigsfly).

¹⁹ Jf. *Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende passagerafgiften på indenrigsflyvning*, december 1997 (oversendt Folketingets Skatteudvalg og Trafikudvalg den 19. december 1997).

²⁰ Jf. L 34, 1998-99 (Halvering af afgiften for mindre fly på visse ruter).

3.6 Administrative byrder for erhvervslivet

Virksomhedernes administrative omkostninger forbundet med Skatteministeriets erhvervsrelaterede lovgivning er blevet målt via en AMVAB²¹-måling, hvoraf de væsentligste resultater fra målingen forventes offentliggjort i form af en rapport fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen²² i maj 2005.

Hele AMVAB-målingen af Skatteministeriets erhvervsrelaterede lovgivning er samlet i en database, hvorfra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har leveret målingens resultat vedrørende lov om afgift af visse flyrejser (passagerafgiften).

Virksomhedernes total omkostning på samfundsniveau til administration af passagerafgiften er målt til kr. 182.284 årligt, heraf udgør angivelse af antal passagerer og indbetaling af afgiften de væsentligste og mest byrdefulde informationsforpligtelser (kr. 135.502 årligt fordelt ligeligt på de to forpligtelser).

3.7 Provenuet

Af tabellen nedenfor fremgår fordelingen af afgiftsprovenuet på indenrigs-/udenrigsflyvninger, erhvervsrelaterede/private flyrejser samt danske/re/udlændinge. Der er kun medtaget terminerende passagerer (i modsætning til transit- og transferpassagerer), da transit- og transferpassagerer er afgiftsfritagede.

²¹ Aktivitetsbaseret måling af virksomheders administrative byrder af erhvervsrelateret regulering (AMVAB).

²² Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, *AMVAB – Skatteministeriet*.

Tabel 3.1: Fordelingen af afgiftsprovenuet fra passagerafgiften, 2004

	Provenu		
	I alt	- heraf erhverv	- heraf private
<i>Udenrigsflyvning¹⁾:</i>	Mio. kr.	Mio. kr.	
Terminerende passagerer ²⁾	437	252	185
- heraf danskere ^{3) 4)}	240	151	89
- heraf udlændinge ^{3) 4)}	197	100	96
<i>Indenrigsflyvning¹⁾:</i>			
Terminerende passagerer	82	52	30
<i>I alt</i>	<i>520⁵⁾</i>	<i>303</i>	<i>216</i>

1) Provenuet omfatter både flyvning med tunge og lette fartøjer (startvægt på over og under 10.000 kg).

2) Terminerende står i modsætning til transit- og transferpassagerer, som er afgiftsfritagede.

3) Fordeling mellem danskere og udlændinge fremgår af *Rapport om grænsehandel 2004*, hvor kildeangivelsen er Københavns Lufthavns egen stikprøveundersøgelse. Fordelingen er 55 pct. danske og 45 pct. udenlandske terminerende passagerer.

4) Fordelingen af danskere og udlændinge på erhvervsrelaterede henholdsvis private flyrejser stammer fra Københavns Lufthavns pressemeddelelse af 4. februar 2005. Det er endvidere antaget, at fordelingen er den samme på såvel lavpris som ”almindelige” ruter. Fordelingen er 63 pct. på erhvervsrelaterede flyrejser for danskere, og 51 pct. på erhvervsrelaterede flyrejser for udlændinge.

5) Inkl. godtgørelse til diplomater.

Kilde: Statsregnskabet.

Afgiftsprovenuet fordeler sig med 16 pct. fra indenrigsflyvninger og 84 pct. fra udenrigsflyvninger.

Det er antaget, at passagerer på udenrigsflyvningerne fordeler sig med 55 pct. danskere og 45 pct. udlændinge²³. Endvidere er det antaget, at fordelingen på erhvervsrelaterede henholdsvis private flyrejser for danskere er 63 pct. henholdsvis 37 pct., mens det for udlændinge er antaget, at fordelingen er 51 pct. på erhvervsrelaterede henholdsvis 49 pct. på private flyrejser²⁴.

²³ Jf. Skatteministeriet (2004), *Rapport om grænsehandel 2004*, hvor kildeangivelsen er Københavns Lufthavns egen stikprøveundersøgelse.

²⁴ Jf. Københavns Lufthavns pressemeddelelse af 4. februar 2005. Det er endvidere antaget, at denne fordeling ikke blot omfatter lavpris, men tillige ”almindelige” ruter.

4. Andre lande med passagerafgifter

I det følgende skal passagerafgifterne i de fem følgende lande²⁵ omtales:

- Storbritannien og Nordirland
- Frankrig
- Island
- Norge
- Irland

De to sidstnævnte er eksempler på lande, der har afskaffet hidtidige passagerafgifter.

Udover deciderede passagerafgifter kan der være tale om sikkerhedsafgifter, -gebyrer eller lignende parafiskale gebyrer, som tillige tilfalder staten i de enkelte lande. De parafiskale afgifter kan eventuelt være øremærkede midler til brug i forbindelse med lufthavnene, sikkerheden eller lignende. Disse typer af afgifter, gebyrer og lignende er ikke medtaget i det følgende.

4.1 Storbritannien og Nordirland

Storbritannien og Nordirland (UK)²⁶ har en passagerafgift, som pålægges afrejsende fra en britisk lufthavn, kaldet *Air Passenger Duty*²⁷. Afgiften er differentieret afhængig af destinationen og hvorvidt billetten er økonomiklasse eller ej.

Af tabellen nedenfor fremgår udviklingen i de britiske afgiftssatser siden afgiftens indførelse pr. 1. november 1994.

²⁵ Så vidt vides er der tale om en udtømmende opremsning af de europæiske lande, som enten har eller har haft en afgift på flypassagerer, dog bortset fra Malta (pr. 1. august 2005 en afgift på 46 euro). Der er taget udgangspunkt i de afgifter, som landene selv karakteriserer som afgifter der tilfalder staten, og som landene dermed har medtaget i deres indberetning til EU-Kommissionens publikation, *Inventory of Taxes in the EU*. Derudover er medtaget Norges og Islands tidligere tilsvarende afgifter.

²⁶ Med undtagelse af Isle of Man og kanaløerne.

²⁷ Lovgrundlaget er *Finance Act 1994* med senere ændringer. Afgiften trådte i kraft den 1. november 1994.

Tabel 4.1: Oversigt over udviklingen i de britiske afgiftssatser 1994 -

	1. november 1994 – 31. oktober 1997	1. november 1997 – 31. marts 2001	1. april 2001 –	
Afgiftssatser	Afgiftssats	Afgiftssats	Standard- afgiftssats	Reduceret afgiftssats ¹⁾
<i>Destination:</i>	£ pr. passager	£ pr. passager	£ pr. passager	
Europæiske ²⁾	5 ³⁾	10 ⁴⁾	10 ⁴⁾	5 ³⁾
Alle andre	10 ⁴⁾	20 ⁵⁾	40 ⁶⁾	20 ⁵⁾

1) For rejser på økonomiklasse.

2) Fra 1. april 2001 omfatter kategorien EU- og EØS-lande, inkl. de associerede territorier. Fra 1. november 2002 ligeledes de 10 daværende ansøgerlande samt Rumænien, Bulgarien og Tyrkiet. Endvidere destinationerne Basel og Genève i Schweiz.

3) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. **DKK 54**.

4) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. **DKK 108**.

5) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. **DKK 217**.

6) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. **DKK 433**.

Storbritannien og Nordirland modtog i 1998 en åbningskrivelse fra EU-Kommissionen, som følge af den delvise afgiftsfritagelse af indenrigsreturrejser, jf. nedenfor.

Pr. 1. april 2001 fjernedes således den særlige undtagelsesbestemmelse, kaldet ”*return leg*”, hvorefter indenrigsreturrejser var afgiftsfritagede på returrejser²⁸. Samtidig blev afgiftsfritagelsen ved returrejser fra Storbritannien og Nordirland til Isle of Man ophævet. Ved samme lejlighed indførtes undtagelsen for flyrejser fra det skotske højland og øer, jf. afgiftsfritagelserne nedenfor.

Afgiftsstrukturen blev endvidere pr. 1 april 2001 ændret således, at afgiftssatsen halveredes for flyrejser til europæiske destinationer, såfremt det er økonomiklasse. Afgiftssatsen for flyrejser til alle andre destinationer blev samtidig fordoblet, dog således at afgiftssatsen for flyrejser på økonomiklasse halveredes, dvs. forblev uændret i forhold til den hidtidige afgiftssats for flyrejser til alle andre destinationer end europæiske. Ændringen af afgiftsstrukturen anførtes at medføre en mere rimelig afgift ved at bringe afgiftssatserne mere på linje med rejseomkostningerne²⁹.

²⁸ HM Customs and Excise, *X-47, Air Passenger Duty* (Intern vejledning).

²⁹ HM Customs and Excise, *Finance Bill 2000, Clause 18: Air Passenger Duty: Rates of Duty*.

Af tabellen nedenfor fremgår udviklingen i antallet af passagerer og den indbetalte afgift fra 1997 til og med 2004.

Tabel 4.2: Antal passagerer og indbetalt afgift, 1997-2004

Destina- tion	EU og EØS			Alle andre destinationer			Indbetalt afgift
	Reduceret afgiftssats	Standard- afgiftssats	Total	Reduceret afgiftssats	Standard- afgiftssats	Total	
	1.000 passagerer			1.000 passagerer			mio. £
1997	- ¹⁾	- ¹⁾	38.872	- ¹⁾	- ¹⁾	19.135	411
1998	- ¹⁾	- ¹⁾	42.265	- ¹⁾	- ¹⁾	20.259	824
1999	- ¹⁾	- ¹⁾	45.099	- ¹⁾	- ¹⁾	21.071	875
2000	- ¹⁾	- ¹⁾	48.433	- ¹⁾	- ¹⁾	22.866	931
2001	51.154	3.423	54.577	20.129	2.025	22.154	834
2002	57.413	3.651	61.064	19.044	2.821	21.865	809
2003	68.048	2.856	70.904	15.440	2.561	18.001	778
2004	73.580	2.620	76.200	17.317	2.897	20.215	856

1) De reducerede afgiftssatser for økonomiklasse trådte i kraft den 1. april 2001.

Kilde: HM Customs & Excise, *Air Passenger Duty Bulletin, January 2005*.

Trafikken til andre europæiske destinationer er i perioden fra 1997 til 2004 total set steget med ca. 96 pct., hvilket dækker over en stor stigning inden for økonomiklasse, mens business class-andelen er faldet – både relativt og absolut. Trafikken til alle andre destinationer er i samme periode steget med godt 5 pct., hvilket dækket over en stigning inden for business class, mens økonomiklasse er faldet.

Ifølge Ryanair har Storbritannien og Nordirland en lavprisandel på både indenrigs- og udenrigsluftfart på lige omkrig 45 pct. – lidt højere for udenrigs og lidt lavere for indenrigs³⁰.

De britiske afgiftsmyndigheder er blevet spurgt om, hvorvidt halveringen af passagerafgiften på økonomiklasse pr. 1. april 2001 har resulteret i mærkbar passagerfremgang, hvortil svaret var, at der både har været 11.

³⁰ Jf. arbejdsgruppens møde med Ryanair den 8. april 2005.

september³¹ og indførelse af visse afgiftsfritagelser pr. 1. april 2001, og det derfor er svært at isolere effekten. De britiske myndigheder skønner dog ikke, at effekten er signifikant.

Arbejdsgruppens konklusion

De britiske data for passagerantal før og efter halveringen af afgiften på økonomiklasse-flybilletter er ikke entydige. Der kan således ikke ses et skift i niveauet, men snarere i vækstraterne. Allerede før afgiftsomlægningen var lavprisselskabernes andel af den samlede flytrafik høj.

Undtaget for afgift er:

- Luftfartøjer med største tilladte startvægt på under 10.000 kg eller færre ned 20 passagersæder.
- Transit- og transferpassagerer.
- Børn under 2 år, som ikke har fået anvist et separat sæde før afgang.
- Flypersonale mv.
- Flyrejser **fra** følgende lufthavne i det skotske højland og øer³²: Barra, Benbecula, Campbeltown, Iverness, Islay, Kirkwall, Stornoway, Sumburgh, Tiree og Wick. Rejser **til** de ovennævnte lufthavne er afgiftspligtige.
- Militærpersonel mv.

Om transferpassagerer gælder følgende:

- En passager, som har en billet, er ikke afgiftspligtig på den anden eller efterfølgende flyrejse på sin rejse, såfremt flyrejsen er sammenhængende med den foregående flyrejse.
- Forskellige kriterier styrer hvorvidt den anden eller efterfølgende flyrejse på en rejse skal behandles som sammenhængende med den første flyrejse – afhængig af om destinationen er indenlandsk eller udenlandsk, jf. nedenfor.

³¹ Terrorangrebet den 11. september 2001 på World Trade Center, New York, og Pentagon, Washington D.C.

³² *The Scottish Highlands and Islands* omfatter bl.a. Orkneyøerne, Shetlandsøerne og de Ydre Hebrider samt andre nordlige og afsidesliggende regioner i Skotland.

- Ved sammenhængende flyrejser betales afgiften af den første luftbefordrer.

For sammenhængende *indenrigs*flyrejser gælder følgende tre regler:

- 1) Den anden flyrejse behandles som sammenhængende med den første flyrejse, såfremt det bestilte afrejsetidspunkt falder inden for 6 timer efter det planlagte ankomsttidspunkt for den første flyrejse, og det sidstnævnte ankomsttidspunkt er sat til før kl. 17.00.
- 2) Hvis derimod ankomsttidspunktet for den første flyrejse er sat til mellem kl. 17.00 og midnat, behandles den anden flyrejse som sammenhængende hermed, såfremt denne flyrejses bestilte afrejsetidspunkt er kl. 10.00 eller før den efterfølgende dag.
- 3) Hvis derimod ankomsttidspunktet for den første flyrejse er sat til mellem midnat og kl. 4.00, behandles den anden flyrejse som sammenhængende hermed, såfremt denne flyrejses bestilte afrejsetidspunkt er kl. 10.00 eller før den samme dag.

For sammenhængende *udenrigs*flyrejser gælder følgende:

- Hvis den anden af to flyrejser er en international rute, vil denne anden flyrejse blive behandlet som sammenhængende med den først, såfremt det bestilte afgangstidspunkt falder inden for 24 timer efter den første flyrejses planlagte ankomsttidspunkt.
- I forbindelse med flere sammenhængende internationale ruter vil den endelige destination være styrende for afgiftssatsen.
- Hvis ankomstlufthavnen for den anden flyrejse er beliggende i samme land, som afgangslufthavnen for den første flyrejse anses flyrejserne ikke som sammenhængende.

Uanset om der er tale om sammenhængende indenrigs- eller udenrigsflyrejser vil der i tilfælde af, at ankomstlufthavnen for den anden flyrejse er den samme som afgangslufthavnen for den første flyrejse (dvs. en returrejse), ikke være tale om sammenhængende flyrejser³³.

³³ HM Customs and Excise (2003), *Notice 550, Air Passenger Duty, January 2003*.

Udover kravene til tidsintervallerne stilles der i forbindelse med sammenhængende flyrejser ligeledes krav om dokumentation i form af billet med angivelse af:

- lufthavnen, hvorfra passageren påtænker at afrejse;
- dato og tidspunkt for den påtænkte afrejse; og
- lufthavnen, hvortil passageren påtænker at ankomme.

De sammenhængende flyrejser skal fremgå af én sammenhængende billet eller af forbundne billetter for at begrunde afgiftsfritagelsen.

Billetter kan kun anses for forbundne billetter, hvis:

- billetterne er i ét ”hæfte”; eller
- i tilfælde af separate ”hæfter”:
 - hvert ”hæfte” refererer til hinanden samt angiver at de skal læses sammen; eller
 - der er et sammendrag af flyrejserne (”flight summary”), som udgør rejsen inkl. de omhandlede flyrejser.

Selvom flyrejserne lever op til alle de andre kriterier, som der stilles til sammenhængende flyrejser, vil de kun være berettiget til afgiftsfritagelse, såfremt sammenhængen mellem flyrejserne dokumenteres enten ved hjælp af en sammenhængende billet eller et sammendrag af de forbundne billetter, jf. ovenfor.

Ved sammenhængende flyrejser vil det, som ovenfor nævnt, være den første luftbefordrer, der betaler afgiften. Afgiften afhænger dog af den endelige destination samt hvilken klasse, der flyves på – både på den første og den efterfølgende flyrejse. Hvis bare én af flyrejserne ikke er på økonomiklasse, skal der betales den højere standardafgiftssats. Og den anden luftbefordrer skal endvidere være i stand til at dokumentere afgiftsfritagelserne, f.eks. af transferpassagerer.

Der gives mulighed for en forenklet afregning af passagerafgiften i form af et særligt angivelseskema³⁴. Skemaet giver mulighed for at anvende et estimat for fritagelserne for passagerafgift. Estimatmetoden træder i stedet

³⁴ HM Customs and Excise (2003), *Special accounting schemes for Air Passenger Duty, Notice 551, January 2003.*

for en transaktionsbaseret metode, hvor hver enkelt flybillet vurderes og indgår særskilt. Metoden muliggør bl.a. anvendelse af statistiske stikprøver og/eller passagerundersøgelser til brug ved beregning af afgiftsfritagelserne.

4.2 Frankrig

Frankrig har bl.a. en passagerafgift, kaldet *Taxe de l'aviation civile*³⁵, som svares af luftfartsselskaberne³⁶. Afgiftsprovenuet tilfalder staten, men er øremærket forskellige formål inden for luftfarten. Fordelingsnøglen fastsættes i de årlige finanslove. Afgiftsprovenuet supplerer bl.a. de omkostningsfastsatte gebyrer samt de lokale regeringsmyndigheders støtte til regionale ruter³⁷.

Af tabellen nedenfor fremgår udviklingen i afgiftssatserne fra 1999 til 2005.

Tablet 4.3: Oversigt over udviklingen i de franske afgiftssatser, 1999-2005

Standardafgiftssatser	1999-2001	2002-2003	2004-2005
<i>Destination:</i>	FRF pr. passager	€ pr. passager	
Indenrigs eller andet EU-land	22,90 ¹⁾	3,92 ²⁾	4,48 ³⁾
Uden for EU	38,90 ⁴⁾	6,66 ⁵⁾	7,60 ⁶⁾

1) Ved hjælp af aktuelle omregningskurser til euro medfører det, at afgiften svarede til i omegnen af DKK 25.

2) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. DKK 29.

3) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. **DKK 33**.

4) Ved hjælp af aktuelle omregningskurser til euro medfører det, at afgiften svarede til i omegnen af DKK 45.

5) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. DKK 50.

6) Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. **DKK 57**.

Undtaget for afgift er:

- Flypersonale mv.
- Børn under 2 år.

³⁵ Loven trådte i kraft den 1. januar 1999, og afløste dermed forløberne i form af en sikkerhedsskat og en tilpasningsskat for luftfarten.

³⁶ Herudover har Frankrig en øremærket lufthavnsafgift, som tilfalder offentlige eller private lufthavnsvæsener, jf. EU-Kommissionen, *Inventory of Taxes in the EU*.

³⁷ Direction Générale de l'Aviation Civile, *Guide of civil aviation tax*.

- Passagerer i direkte transit, som midlertidig stopper i en lufthavn og afgår i det samme fly med identisk flynummer.
- Mellemlandinger, som følge af teknisk nødvendighed, vejrlig eller andre tilfælde af absolut nødvendighed.
- Afrejse fra franske oversøiske territorier³⁸ samt franske territoriale samfund³⁹.

4.3 Island

EFTA-Domstolen afsagde den 12. december 2003 en dom⁴⁰, hvorefter differentieringen i den islandske passagerafgift mellem flyvninger fra Island til et andet EU- eller EØS-land⁴¹ til en højere afgiftssats end tilsvarende indenrigsflyvninger, herunder til Grønland og Færøerne, blev fundet traktatstridig. Afgiftssatserne var ISK 1.250 henholdsvis ISK 165⁴².

Dommen medførte en lovændring, som trådte i kraft den 1. oktober 2004, hvorefter der opkræves en ensartet passagerafgift på både indenrigs- og udenrigsrejsende på ISK 382⁴³ 44. Effekten af afgiftsændringerne er det endnu for tidligt at kunne konkludere på.

4.4 Norge

Norge ophævede med virkning fra den 1. april 2002 den norske passagerafgift. Afgiften udgjorde frem til dette tidspunkt NOK 90⁴⁵ for udenrigs- og visse indenrigsflyruter. Der var afgiftsfritagelse for ruter til Nord-Norge, bortset fra ruter til Bodø og Tromsø⁴⁶.

Baggrunden for ophævelsen af afgiften var bl.a. den EFTA-stridig afgiftsfritagelse af visse indenrigsruter. EFTA's overvågningsorgan ESA havde

³⁸ Wallis og Futuna øerne, Ny Caledonien, og Fransk Polynesien.

³⁹ Saint-Pierre et Miquelon samt Mayotte.

⁴⁰ E-1/03, *Failure of a Contracting Party to fulfil its obligations – free movement of services – higher tax on intra-EEA flights than on domestic flight.*

⁴¹ EØS-landene er Island, Liechtenstein og Norge.

⁴² Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. DKK 115 henholdsvis 15.

⁴³ Fjármálaráðuneytid, *lög um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála*, nr. 31 af 27. marts 1987 (– med senere ændringer).

⁴⁴ Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. DKK 35.

⁴⁵ Med den aktuelle kurs den 14. februar 2005 svarer det til ca. DKK 80.

⁴⁶ Finansdepartementet, *Svar på spørgsmål 11, fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe, av 10.11.2001, vedrørende Statsbudsjetter 2002.*

således rejst krav om ændring af den norske passagerafgift for at bringe den i overensstemmelse med EØS-aftalen. ESA's pålæg ville i princippet havde indebåret en ensartet sats på både indenrigs- og udenrigsflyvninger⁴⁷.

Af tabel 4.4 nedenfor fremgår udviklingen i de norske rejsevaner med fly for udvalgte år i perioden 1982-2003⁴⁸.

Tabel 4.4: Udviklingen i indenrigs- og udenrigsflyrejser, 1982-2003

	1982	1987	1992	1998	Ændring 1992- 1998 ¹⁾	2003	Ændring 1998- 2003 ¹⁾
<i>Terminerende passagerer²⁾:</i>	1.000 passagerer				Pct.	1.000 passagerer	Pct.
Rejser i alt	6.909	11.237	12.483	19.206	7,4	19.802	0,6
- indenrigs	3.955	6.506	7.583	11.024	6,4	10.323	- 1,3
- udenrigs	2.954	4.731	4.900	8.182	8,9	9.479	3,0

1) Gennemsnitlig årlig ændring for perioden.

2) Inkl. transferpassagerer.

Kilde: TØI rapport 713/2004.

Indenrigsflytrafikken er stagnerende i Norge, mens udenrigsflytrafikken er støt stigende, dog med en mindre stigningstakt i perioden 1998-2003 i forhold til 1992-1998.

Det samlede antal terminerende passagerer fra norske lufthavne i 2003 var på hen ved 20 mio. passagerer – til sammenligning har Danmark godt 11 mio. terminerende passagerer, heraf kun ca. 1,3 mio. indenrigspassagerer, jf. tabel 9.2 i afsnit 9.1 nedenfor.

Arbejdsgruppens konklusion

Det er vanskeligt at isolere effekten af afskaffelsen af afgiften, der fik virkning blot seks måneder efter 11. september 2001. Det kan dog ikke afvises, at afskaffelsen af afgiften kan have afbødet faldet i indenrigs-trafikken.

⁴⁷ Finansdepartementet, *Statssekretær Vidar Ovesens foredrag på Kommunalbankens høstseminar, 26. oktober 2000. Nationalbudsjettet for 2001. Budsjettmessige konsekvenser for kommunene.*

⁴⁸ Transportøkonomisk Institut (TØI), *Reisevaner med fly 2003, TØI rapport 713/2004.*

4.5 Irland

Irland havde frem til 2000 en passagerafgift på IEP 5⁴⁹, kaldet *Excise duty on foreign travel*, som omfattede både fly og skib⁵⁰. Afgiften blev pålagt billetter ved afrejse fra Irland til udenlandske destinationer, bortset fra Nordirland.

Efter modtagelse af en begrundet udtalelse fra EU-Kommissionen, som følge af den ensidige afgiftspålæggelse af udenrigsrejser, blev afgiften foreslået ophævet⁵¹. De irske myndigheder har endvidere oplyst, at afgiften tillige blev ophævet, som følge af afgiftsprovenuet ikke stod mål med de administrative omkostninger forbundet med opkrævningen af afgiften. Afgiften blev således ophævet med virkning fra den 1. januar 2000⁵².

Ifølge Ryanair har afskaffelsen af den irske passagerafgift i 2000 medført en stigning i lufttrafikken på 30 pct., svarende til 5 mio. passagerer⁵³.

De irske myndigheder har ikke data, der kan af- eller bekræfte Ryanairs oplysninger. For så vidt angår årsagen til den oplyste stigning i den irske lufttrafik, oplyses det dog af de irske myndigheder, at afskaffelsen af afgiften kun udgør én af flere faktorer, herunder billigere flybilletter, øget økonomisk aktivitet mv.

Arbejdsgruppens konklusion

Arbejdsgruppen har forståelse for, at de irske myndigheder har vanskeligt ved at isolere afgiftsnedsettelsens effekt fra andre effekter. Endvidere er det irske luftfartsmarked karakteriseret af en høj tilstedeværelse af lavpris-selskaber og væksten i lufttrafikken afspejler således også den styrkede konkurrence.

Den kraftige stigning i lufttrafikken skal tillige ses i lyset af den exceptionelt høje økonomiske vækst, som Irland har haft i international sammenligning.

⁴⁹ Ved hjælp af aktuelle omregningskurser til euro medfører det, at afgiften svarede til i omegnen af DKK 50.

⁵⁰ Lovgrundlaget var *Finance Act, 1982*.

⁵¹ Departement of Finance, *Budget 2000 – Tax Strategy Group Papers*.

⁵² Departement of Finance, *Finance Bill 2000, 60. Foreign Travel Duty*.

⁵³ Jf. arbejdsgruppens møde med Ryanair den 8. april 2005.

5. Internationalt miljøperspektiv

International luftfart er både reguleret via EU-lovgivning og via anden international miljøregulering af luftfarten, jf. nedenfor.

5.1 EU-lovgivning

5.1.1 EU's energibeskatningsdirektiv

Af bemærkningerne til lovforslaget om passagerafgiften fra 1997⁵⁴ fremgår det, at passagerafgiften blev anset som en erstatning for en brændstofafgift, mens man afventede Kommissionens forslag om ændring af EU's direktiv om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier⁵⁵, som evt. ville muliggøre en brændstofafgift, jf. afsnit 2.2 ovenfor.

Energibeskatningsdirektivforslaget fra 1997 medførte imidlertid ingen ændring af afgiftsfritagelsen for flybrændstof. I medfør af det gældende energibeskatningsdirektiv fra 2003⁵⁶ skal flybrændstof således fortsat fritages for energiafgift (obligatorisk fritagelse), såfremt brændstoffet ikke udelukkende anvendes til indenrigsflyvninger, jf. nedenfor.

Energibeskatningsdirektivet rummer således mulighed for, at indenrigsflyvninger kan pålægges energiafgift, herunder afgift på flybrændstof⁵⁷.

Der er endvidere mulighed for at indgå bilaterale aftaler mellem de enkelte EU-lande om afgift på flybrændstof. EU-kommissionen arbejder i den forbindelse på at få indsat en passus om brændstofafgifter i medlemslandenes bilaterale luftfartsaftaler med tredjelande. Dette skal åbne mulighed for at kunne afgiftspålægge flyselskaber fra tredjelande på deres eventuelle interne EU-ruter, hvis der på et tidspunkt indføres afgifter på den interne EU-luftfart. Hidtil har det således fremgået af de fleste bilaterale aftaler, at der ikke kan pålægges afgift på flybrændstof i international trafik.

⁵⁴ Jf. L 253, 1996-97 (Passagerafgift på indenrigsfly).

⁵⁵ Det oprindelige direktiv om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (Rådets direktiv 92/81).

⁵⁶ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet.

⁵⁷ En direktivændring vil på nuværende tidspunkt kræve, at 25 EU-lande skal blive enige, da skatteforslag skal vedtages med enstemmighed i Rådet.

5.1.2 Anden EU-regulering

Regulering i EU-regi omkring luftfartens miljøpåvirkning er ganske sparsom. Man har fra EU's side dog reguleret støjemissioner fra visse fartøjer.

Dog er der fra EU's side en stigende opmærksomhed omkring emissioner af drivhusgasser. Kommissionen har som følge af en retlig forpligtelse i det såkaldte 6. miljøhandlingsprogram samt på opfordringer fra forskellige Råds formationer en forpligtelse til at indsætte initiativer, der skal begrænse eller reducere luftfartens udledning af drivhusgasser.

Som opfølgning herpå angiver EU-Kommissionens arbejdsprogram for 2005, at der vil blive forelagt en meddelelse, som vil foreslå brug af økonomiske instrumenter til at reducere luftfartens klimapåvirkning. Det kommende britiske formandskab angiver at netop luftfartens klimapåvirkninger, vil være en af dets hovedprioriteter, hvorfor der må forventes at blive vedtaget rådskonklusioner om emnet inden udgangen af 2005. Endvidere angives i EU-Kommissionens arbejdsprogram for 2005, at der vil blive forelagt en meddelelse, som vil foreslå brug af økonomiske instrumenter til at reducere luftfartens klimapåvirkning.

5.1.3 Afgift på flybilletter – øremærket udviklingsbistand

Beskatning af international flytrafik er i flere sammenhænge bragt på baren af Tyskland og Frankrig som en finansieringskilde til yderligere ulandsbistand med henblik på at komme tættere på 2015-målene⁵⁸ fastlagt på FN's topmøde i 2000. Frankrig og Tyskland præsenterede bl.a. forslaget på EU's økonomi- og finansministres (ECOFIN) møde den 17. februar 2005.

ECOFIN har drøftet forskellige finansieringsmekanismer af ulandsbistand, herunder også forslaget om afgifter på flytransport. Der arbejdes fortsat med forskellige modeller for udformning af en sådan afgift, herunder om

⁵⁸ 2015-målene (*The Millennium Development Goals*) omfatter: Bekæmpelse af fattigdom og sult (halvere andelen, som lever for mindre end én dollar om dagen, og andelen, som lever i hungersnød), sikring af grunduddannelse for alle, fremme ligestilling, reducere børnedødelighed, reducere dødeligheden blandt gravide og fødende kvinder, standse udbredelse af HIV/AIDS, malaria mv., sikre miljøvenlig og bæredygtig udvikling samt opbygge et globalt partnerskab.

det bliver frivilligt for landene at indføre den og om forbrugerne kan fravælge bidraget eller få det refunderet.

Det forventes, at overvejelserne om muligheden for at indføre en sådan finansieringskilde vil være tilendebragt forud for FN's globale revision af 2015-målene i september 2005.

5.2 International miljøregulering af luftfart

I internationalt regi arbejdes der på miljøregulering af luftfarten. Den Internationale Civile Luftfartsorganisation (ICAO) under FN er en af aktørerne, der beskæftiger sig med miljøregulering, herunder støj.

Hertil kommer Kyoto-protokollen, som arbejder med luftfartens emissioner af drivhusgasser.

5.2.1 ICAO

Den Internationale Civile Luftfartsorganisation, ICAO, har 188 medlemslande, dvs. stort set alle verdens lande. Organisationen beskæftiger sig bl.a. med luftfartens miljøpåvirkninger, og det forberedende arbejde hermed foregår i miljøbeskyttelseskomiteen CAEP.

ICAO arbejder i den forbindelse med udvikling af vejledninger om teknologier og standarder, der kan reducere forbruget af flybrændstof, fx i forbindelse med flyenes operationsmønstre, og man udvikler normer for støj fra fly, der gøres stadig strammere. Med hensyn til generel luftkvalitet arbejder man med fastsættelse af normer for flyenes udledning af kvælstofilter (NO_x'er).

ICAO arbejder desuden med spørgsmål om dels handel med emissionsretigheder, dels skatter og afgifter i relation til CO₂-udledningen fra fly. På det område er der imidlertid meget stor uenighed mellem på den ene side landene i Europa og på den anden side store lande som USA, Rusland og Japan samt alle ulandene.

Dette viste sig senest ved ICAO's 35. generalforsamling i efteråret 2004, hvor USA havde foreslået en resolution, der opfordrede alle lande til at afstå fra at indføre skat på flybrændstof. EU og de andre europæiske lande

kunne imidlertid ikke acceptere denne resolution, idet mulighederne for at tage nye midler i anvendelse i indsatsen over for luftfartens miljøpåvirkninger ønskes holdt åbne.

Kompromiset blev vedtagelse af et moratorium på tre år for indførelse af afgifter på udslip af drivhusgasser. I mellemtiden skal der gennemføres flere undersøgelser i ICAO-regi, og sagen skal tages op igen på næste ICAO-generalforsamling i 2007.

5.2.2 Kyoto-protokollen

Under Kyoto-protokollen skelnes der mellem national og international luftfart, som overordnet defineres af flyenes afgang- og bestemmelsessted. For de lande, der har en reduktionsforpligtigelse indgår emissionerne fra national luftfart som en del af den samlede reduktionsforpligtigelse.

International luftfart er derimod ikke omfattet af nogen forpligtigelser. Imidlertid fremgår det af Kyoto-protokollen, at man skal søge at nedbringe emissionerne fra luftfart gennem initiativer fra ICAO.

Om end initiativretten dermed reelt ligger i ICAO, er der i forhandlingerne under Kyoto stadig større politisk opmærksomhed om emnet. Men der er for indenværende ingen egentlig regulering.

II. Nødvendig reparation

I forbindelse med lavprisselskaberne eller punkt-til-punkt luftfartsselskaberne kan der opstå det problem, at disse selskabers kunder ikke nødvendigvis opnår afgiftsfritagelse på trods af, at de reelt er transferpassagerer. Disse selskabers kunder vil således oftest ikke være i besiddelse af en sammenhængende billet, som der stilles administrativt krav om, jf. afsnit 3.2 ovenfor.

Den manglende afgiftsfritagelse for de såkaldte ”falske” transferpassagerer er i modstrid med intentionerne i den oprindelige lov om afgift af visse flyrejser⁵⁹, hvorefter transit- og transferpassagerer blev afgiftsfritaget bl.a. for at imødekomme kritikken af, at navnlig Københavns Lufthavns muligheder for at gøre sig gældende som internationalt knudepunkt ville blive forringet⁶⁰.

Den utilsigtede manglende afgiftsfritagelse af punkt-til-punkt luftfartsselskabernes transferpassagererne kan endvidere anses for konkurrenceforvridende i forhold til netværksselskaberne, hvis kunder netop opnår denne afgiftsfritagelse i forbindelse med sammenhængende flyrejser.

Udvidelse af begrebet transit- og transferpassagerer til tillige at omfatte passagerer uden en sammenhængende billet anses derfor for en nødvendig reparation af passagerafgiften, som bør foretages hvis passagerafgiften opretholdes eller nedtrappes gradvist.

⁵⁹ Lov nr. 389 af 6. juni 1991 om afgift af visse flyrejser.

⁶⁰ Bemærkninger til ændringsforslag til L 157, 1990-91, 2. samling.

Betegnelsen ”falske” transferpassagerer må siges at være en noget misvisende betegnelse for disse passagerer, som netop er i transfer, men ikke opnår afgiftsfritagelse som sådanne. Betegnelsen har dog vundet en vis hævd, og vil derfor fortsat blive anvendt i det følgende.

6. ”Falske” transferpassagerer

6.1 Afgiftsfritagelse for transferpassagerer

Transit- og transferpassagerer er fritaget for afgift, såfremt rejsen står i direkte forbindelse med anden flyrejse. Rejsende i transit (rejser videre med samme fly) og transfer (rejser videre med et andet fly) opfattes kun som foretagende én afrejse.

Den nuværende udformning af afgiftsfritagelsen for transferpassagerer nødvendiggør dermed i praksis, at passagerne skal være i besiddelse af en sammenhængende billet – dækkende både den første og den efterfølgende flyrejse. Dette vil lavprisselskabernes kunder oftest ikke være, hvorved disse passagerer ikke omfattes af afgiftsfritagelsen. Den nuværende afgiftsfritagelse favoriserer dermed netværksselskaber og alliancer mellem luftfartsselskaber.

Den nuværende afgiftsfritagelse for transferpassagerer indeholder ikke en klar tidsmæssig afgrænsning af status som transferpassager. Afgørende for status som transferpassager er imidlertid, at rejsen ikke kan anses for afbrudt, og at der dermed opnås direkte forbindelse med anden flyrejse⁶¹.

6.2 Løsningsmodel

6.2.1 Beskrivelse af løsningsmodel

Den manglende afgiftsfritagelse for de ovennævnte ”falske” transferpassagerer kan f.eks. løses ved, at supplere det nuværende transit- og transferpassagerbegreb, som i praksis forudsætter en sammenhængende billet, med en ligestillet tidsmæssig afgrænsning af status som transit- og transferpassager.

⁶¹ Jf. daværende skatteministers besvarelse af 21. maj 1997 af spørgsmål 4 (L 253 – bilag 11).

Det kan således foreslås, at status som transit- eller transferpassagerer bevares – og rejsen dermed ikke anses for afbrudt – hvis det bestilte afrejsetidspunkt for den anden flyrejse falder inden for 12 timer efter det planlagte ankomsttidspunkt for den første flyrejse.

12-timersreglen omfatter *ikke* returflyrejser, dvs. hvor ankomstlufthavnen for den anden flyrejse er den samme som afgangslufthavnen for den første flyrejse.

12-timersreglen omfatter endvidere *ikke* to sammenhængende flyrejser, der er omfattet af en sammenhængende billet, som fortsat vil være omfattet af den hidtidige afgiftsfritagelse for transit- og transferpassagerer. Det gælder således fortsat for to flyrejser omfattet af en sammenhængende billet, at der skal opnås direkte forbindelse med anden flyrejse for, at rejsen ikke anses for afbrudt, og status som transit- eller transferpassagerer dermed fortabes.

Det foreslås dermed, at der fremover skal være to typer af afgiftsfritagelse af transit- og transferpassagerer:

- Den hidtidige afgiftsfritagelse af transit- og transferpassagerer med en sammenhængende billet for de to flyrejser.
- En ny og supplerende 12-timersregel for passagerer uden en sammenhængende billet. Falder afrejsetidspunktet for den anden flyrejse således inden for 12 timer efter ankomsttidspunktet for den første flyrejse, opnås afgiftsfritagelse for den anden flyrejse.

De to afgrænsninger af transit- og transferpassagerbegrebet er gensidigt udelukkende.

Storbritannien og Nordirland har en variation over denne model for afgiftsfritagelse for transferpassagerer, jf. afsnit 4.1 ovenfor. Briterne har dog valgt, at opdele de ankommende *indenrigs*passagerer i tre tidsintervaller, hvor det tilladte ”transfertidsrum” gøres afhængig af ankomsttidspunktet. Ankommer passageren således før kl. 17.00, gives der 6 timer til transfer’en. Ankommer passageren derimod om aftenen (efter kl. 17.00) eller natten, anses passageren som værende i transfer, såfremt afrejsetidspunktet

er kl. 10.00 eller før den efterfølgende morgen/samme morgen. Der opnås dermed op til 17 timer til transfer'en. For *udenrigs*passagerer gives der 24 timer til transfer'en.

6.2.2 Administration af 12-timersreglen

Administrationen af afgiftsfritagelsen for den ovenfor definerede nye type af transit- og transferpassagerer foreslås varetaget af luftfartsselskaberne.

Luftfartsselskaberne er således afgiftspligtige i medfør af afgift af visse flyrejser (passagerafgiften), og skal dermed svare afgiften pr. afgiftspligtig passager. Ved afgiftsfritagelse skal opfyldelse af kriterierne for afgiftsfritagelse kunne dokumenteres, f.eks. for transit- eller transferpassager.

Det foreslås endvidere, at loven ændres således, at det kommer til at fremgå af lovteksten, at det i tilfældet med sammenhængende flyrejser er den første luftbefordrer, der svarer passagerafgiften. Ved to sammenhængende flyrejser med afrejse fra danske lufthavne (indenrigs) vil den første luftbefordrer dermed skulle svare afgiften. Hvis den første afrejse lufthavn er udenlandsk, vil der dermed ikke skulle svares afgift, da afgiftspligten i medfør af loven kun omfatter afrejse fra en dansk lufthavn. Grønland og Færøerne er ikke omfattet af loven.

Ved at lade den første luftbefordrer svare afgiften i tilfælde af sammenhængende flyrejser, undgås der problemer med forkert indcheckning på den anden og efterfølgende flyrejse, jf. de nævnte uregelmæssigheder i afsnit 3.2.1 ovenfor.

Den anden luftbefordrer skal i tilfælde af sammenhængende flyrejser – uden en sammenhængende billet – kunne dokumentere, at 12-timersreglen er overholdt, og at den manglende indbetaling af passagerafgift dermed er berettiget ifølge loven.

Hvis de to sammenhængende flybilletter købes særskilt, f.eks. via internettet, vil der skulle betales passagerafgift af flybilletter med afrejse fra en dansk lufthavn. Der vil dog i forbindelse med mellemlandingen i den danske lufthavn være mulighed for at få ændret den anden flybillet til en af-

giftsfri billet, og dermed mulighed for at få tilbagebetalt de 75 kr. i passagerafgift, som der blev betalt ved købet af billetten.

Den anden luftbefordrer vil i forbindelse med ændringen af billetten skulle kræve dokumentation for, at passageren reelt er transferpassager, hvilket ofte kun kan være i form af den resterende del af *bording card’et* for den første flyrejse, hvoraf flyets registreringsnummer og den anviste plads fremgår.

Ændringen af den anden flybillet til en afgiftsfri vil kunne foregå, svarende til andre ændringer af flybilletter, ved luftfartsselskabernes kontorer i lufthavnenes afgangshaller.

Det kunne i den forbindelse overvejes, hvorvidt luftfartsselskaberne eventuelt skulle gives mulighed for at tilbagebetale afgiften i form af f.eks. 10 euro, et tilgodebevis eller voucher – for derigennem at lette de administrative byrder forbundet med denne udvidelse af transferpassagerbegrebet.

Det ville være en fordel, hvis der allerede i bookingsituationen kunne tages højde for afgiftsfritagelsen i tilfælde af sammenhængende flyrejser, men det har ikke vist sig muligt at nå frem til en administrativ og kontrollerbar fremgangsmåde på den korte tid, som der har været til rådighed.

Alternativt kunne overvejes om 12-timers regel i stedet bør være en 24-timers regel. Der er en international 24-timers regel, hvorefter passagerer defineres som værende i transfer. Ved at vælge denne løsning opnås, at det gældende regelsæt for luftfartsselskaberne ikke kompliceres yderligere.

6.2.3 De provenumæssige konsekvenser af løsningsmodellen

Det har ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om antallet af disse ”falske” transferpassagerer, men problemet må forventes stigende i de kommende år, som følge af udviklingen mod flere og flere punkt-til-punkt flyvninger.

Det er skønnet⁶², at 1-2 procent af passagererne i Københavns Lufthavn uberettiget betaler dansk passagerafgift. Der afrejste i alt 7,7 mio. terminerende passagerer fra danske lufthavne. Såfremt 1-2 procent af disse er "falske" passagerer svarer det til en utilsigtet provenugevinst på knap 10 mio. kr. årligt.

Den manglende afgiftsfritagelse af visse luftfartsselskabers transferpassagerer er en utilsigtet følge af den hidtidige administrative afgrænsning af transferpassagerer, hvorefter der har været stillet krav om en sammenhængende billet for flyrejserne for at opnå afgiftsfritagelsen.

Forslaget skal derfor ses som en mere tidssvarende afgrænsning af transferpassagerbegrebet, og dermed den tilhørende afgiftsfritagelse.

Med forslaget foreslås det endvidere, at det fremover er den første luftbefordrer, der i forbindelse med to eller flere sammenhængende flyrejser, svarer passagerafgiften. Derved opnås, at eventuel fejlindcheckning eller lignende i den anden lufthavn – i forbindelse med sammenhængende flyrejser – ikke resulterer i manglende afgiftsbetaling. Der er ikke konkrete oplysninger af omfanget af denne fejlindcheckning, men forslaget til ændring af afgiftsbetalingen skønnes dog ikke at medføre et egentligt merprovenu, men et sikrere grundlag for afgiftsopkrævningen.

Som appendiks til kapitlet er vedlagt et foreløbigt udkast til lovforslag, som dog ikke skal anses for andet end en illustration af den ovennævnte løsningsmodel, og dermed ikke nødvendigvis vil være det endelige forslag til lovændring.

⁶² Institut for Fremtidforskning (2005), *Københavns Lufthavn som aktiv for landets og Sydkandinaviens fremtidige udvikling*.

Skatteministeriet
Udkast (1)

J. nr.

**Forslag
til
Lov om ændring af lov om afgift af visse flyrejser
(Afgiftsfritagelse af visse transit- og transferpassagerer)**

§ 1

I lov om afgift af visse flyrejser, jf. lovbekendtgørelse nr. 566 af 3. august 1998, som ændret ved lov nr. 834 af 27. november 1998, § 11 ved lov nr. 380 af 2. juni 1999, § 14 i lov nr. 165 af 15. marts 2000 og § 15 i lov nr. 1029 af 22. november 2000, foretages følgende ændringer:

1. Lovens *titel* affattes således:

**"Lov om afgift af visse flyrejser
(passagergiftsloven)"**

2. § 2, *stk. 3*, affattes således:

"*Stk. 3*. Der svares ikke afgift af:

- 1) transit- og transferpassagerer, såfremt rejsen står i direkte forbindelse med anden flyrejse, hvis enten:
 - a) passageren har en sammenhængende billet for begge flyrejser, eller
 - b) passageren på afrejsetidspunktet har to billetter, hvorom det gælder, at det bestilte afrejsetidspunkt for den anden flyrejse falder inden for 12 timer efter det planlagte ankomsttidspunkt for den første flyrejse, såfremt det ikke er en returflyrejse,
- 2) luftbeforderers personale på tjenesterejse og
- 3) børn under 2 år."

3. I § 3 indsættes som *stk. 2*:

"Falske" transferpassagerer

"Stk. 2. Hvis rejsen står i direkte forbindelse med anden flyrejse, svares afgiften af den første luftbefordrer, jf. § 2, stk. 3, litra 1."

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den xxxx.

III. Virkning af nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften

7. Københavns Lufthavns hub-status

Hovedsigtet for kapitel 7 er kort at opridse København Lufthavns position i regionen i dag, og fremtidsperspektivet for lufthavnen, turisme og erhverv i regionen i lyset af en eventuel nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften.

7.1 Københavns Lufthavn

Københavns Lufthavne A/S blev stiftet i 1990 ved indskud af den tidligere statsvirksomhed Københavns Lufthavnsvæsen. Staten har reduceret sin ejerandel fra 100 pct. i 1990 til 75 pct. i 1994, 51 pct. i 1996 og til 33,8 pct. fra 2000 og er i dag registreret på Københavns Fondsbørs.

Københavns Lufthavne A/S blev oprettet for at overtage ejerskabet og driften af lufthavnene i Kastrup og Roskilde og har siden år 2000 haft mulighed for at investere i andre lufthavne.

Københavns Lufthavne A/S i hovedtræk:

- Københavns Lufthavne er Skandinaviens største lufthavn og hub for Skandinavien – knudepunktet for flytrafik til og fra Skandinavien og Baltikum.
- Mere end 19 mio. passagerer brugte Københavns Lufthavne i 2004, en fremgang på 7,5 pct. i forhold til 2003. Lufthavnen for-

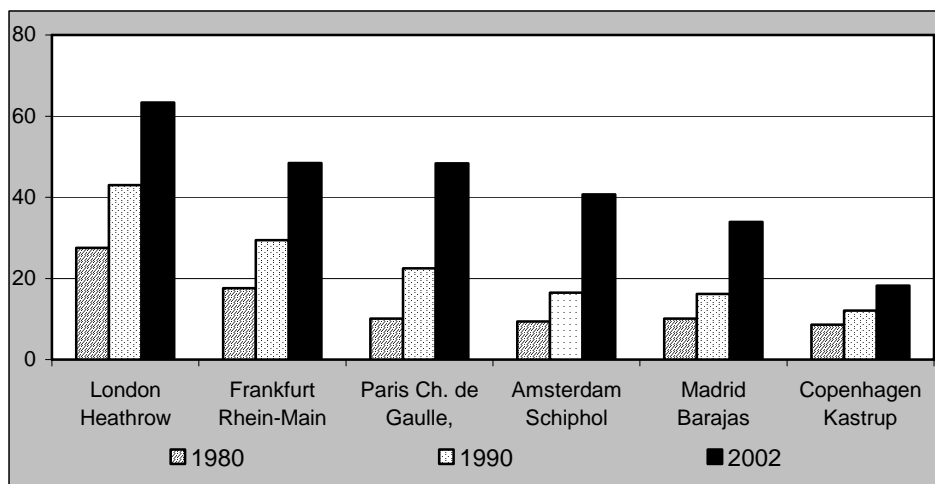
venter en passagervækst på tre procent i 2005⁶³. Lokalt afgående passagerer er steget med 16 pct., mens antallet af transfererende passagerer er faldet med 4,4 pct.

- Københavns Lufthavne havde et resultat før skat på 817,6 mio. kr. i 2004.
- Omkring halvdelen af passagerne i lufthavnen rejser med SAS.

For danske flypassagerer har det betydning, at Københavns Lufthavn er konkurrencedygtig med andre lufthavne i Nordeuropa, således at der er grundlag for et godt rutenet ud af Københavns Lufthavn.

Københavns Lufthavn har ikke haft samme vækst i passagertrafikken som en række andre internationale lufthavne, jf. figur 7.1 nedenfor. I 1980 var omfanget af passagertrafik i Charles de Gaulle-lufthavnen i Paris og Schiphol-lufthavnen i Amsterdam lidt større end i Københavns Lufthavn. I dag er passagertrafikken i begge disse lufthavne imidlertid mere end dobbelt så stor som passagertrafikken i København.

Figur 7.1: Mio. passagerer i udvalgte internationale lufthavne, 1980, 1990 og 2002



Kilde: Directorate-General Energy and Transport.

Når trafikvæksten i Københavns Lufthavn er forholdsvis beskeden, indebærer det blandt andet, at der åbnes færre nye ruter end der ellers ville have gjort, jf. ovenfor, således at passagerne i en vis udstrækning må flyve

⁶³ Københavns Lufthavns A/S, Årsrapport 2004.

til et trafikknudepunkt i et andet land for at komme videre med fly til destinationer rundt om i verden.

7.1.1 Transferpassagerer

En høj andel af transferpassagerer er kendetegnet for en hub-lufthavn. Transferpassagerer er attraktive for lufthavnen, da de er med til at opretholde fødekæderne til de transatlantiske flyruter. Andelen af transferpassagerer er i de seneste år faldet fra at udgøre 47 pct. til at udgøre 38 pct. af det samlede antal passagerer, hvilket illustrerer, at Københavns Lufthavn i mindre grad end tidligere er bindeled til andre destinationer.

Det skyldes blandt andet, at SAS i dag sender færre passagerer via Københavns Lufthavn og flere direkte ud fra Oslo og Stockholm, og der dermed er færre transferpassagerer i København. Tilsvarende fokuserer lavprisselskaberne på ruter fra en destination til en anden uden hensyn til mulighederne for videre forbindelser, således at vækst i passagertallene fra lavprisselskaberne heller ikke øger antallet af transferpassagerer. Endvidere betyder broen over Øresund, at flere sydsvenske passagerer vælger at ankomme med bil eller tog frem for med fly. Det giver færre transferpassagerer, men udhuler ikke rutegrundlaget.

Betragtes passagerafgiften i sig selv er passagerafgiften umiddelbart ikke bremsende for vækst i transferpassagerer i Københavns Lufthavn, da de er afgiftsfri. Men passagerafgiften gør afrejser fra danske lufthavne 75 kr. dyrere i forhold til en situation uden afgiften, således at færre rejser i dag end det vil være tilfældet uden afgiften. Derved udtyndes rutegrundlaget.

De traditionelle netværksselskaber (som eksempelvis SAS) tilbyder et sammenhængende og koordineret rutekoncept, hvor der kan købes sammenhængende billetter til forskellige delstrækninger. Det betyder, at passagerne ikke skal betale passagerafgift i forbindelse med transferen. Dermed bliver netværksselskaberne generelt ikke så hårdt ramt af passagerafgiften.

Imidlertid er det karakteristiske ved netværksselskaber, at de tilrettelægger deres rutenetværk med udgangspunkt i hubs (trafikknudepunkter). Da en stor del af et netværksselskabs trafik går via disse hubs, har omkostnings-

niveauet (enten direkte eller indirekte i form af færre passagerer) i disse hubs stor betydning. Passagerafgiften kan således spille en rolle for netværksselskaberne i deres overvejelser om placering af hubs.

7.1.2 København Lufthavns omkostningsstruktur

Københavns Lufthavn konkurrerer på flere parametre med sammenlignelige lufthavne i Europa når det gælder om at tiltrække flyselskaber. Det er bl.a. effektivitet i flyhåndteringen ved ankomst og afgang, at planlagte flyafgange og ankomster overholdes og ikke mindst niveauet for lufthavnsafgifterne og de statslige afgifter.

Lufthavnsafgifterne eller trafikafgifterne er afgifter, som lufthavnen opkræver af luftfartsselskaberne, til betaling af aktiviteter, funktioner og faciliteter, som lufthavnene i København og Roskilde stiller til rådighed for at luftfartsselskaberne kan afvikle flytrafikken. Disse afgifter er reguleret af staten. Trafikafgifterne reguleres på grundlag af paragraf 71 i lov om luftfart og fremgår af et takstregulativ, der er godkendt af transport- og energiministeren. De trafikale afgifter for luftfartøjerne beregnes ud fra takstregulativ for Københavns Lufthavn, hvoraf det fremgår hvilke enheder afgiften pålægges⁶⁴. De konkrete omkostninger for det enkelte luftfartsselskab ved at starte og lande et fly i en dansk lufthavn afhænger af en række faktorer, herunder både flyets størrelse, belægningsprocent m.v.

Reguleringen, fastsættelsen og godkendelsen af lufthavnsafgifter i Københavns Lufthavn følger de retningslinier for beregning og opkrævning af lufthavnsafgifter, som den internationale luftfartsorganisation, ICAO, har fastsat. Hovedprincipperne er, at afgifterne skal være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige.

⁶⁴ En trafikafgift er en betaling, der bl.a. beregnes pr. passager, men som dog ikke skal forveksles med den statslige passagerafgift.

I 2004 udgjorde passagerindtægterne således knap 1,5 mia. kr., en stigning på næsten 17 pct. i forhold til 2003⁶⁵, mens passagerfremgangen i samme periode var 7,5 pct. Dertil kom ca. 440 mio. kr. til passagerafgiften.

De nuværende principper for regulering gælder indtil udgangen af 2008 og fastlægger et loft for ændringen af afgiftsniveauet for tre år ad gangen. Loftet fastsættes ved forhandlinger mellem Københavns Lufthavne A/S og luftfartsselskaberne. Takstregulativet giver ikke hjemmel til at opkræve forskellige priser for samme ydelser afhængig af, om der er tale om et ruteselskab, et charterselskab eller et lavprisselskab.

Inden for disse rammer har Københavns Lufthavne dog selv mulighed for at påvirke, hvorledes trafikafgifterne skal belaste selskaberne. Lufthavnens udspil⁶⁶ til forhandling om takstændringer indebærer således en øget belastning af de selskaber, der har mange transferpassagerer til fordel for punkt til punkt eller lavprisselskaberne.

Sammenlignes Københavns Lufthavns niveau for trafikafgifter i 2004 med 50 lufthavne i Europa er Københavns Lufthavns niveau i midterfeltet, jf. tabel 7.1 nedenfor.

⁶⁵ Det skyldes, ifølge København Lufthavns Årsrapport 2004, en takstforhøjelse på 4 pct. pr. 1. januar 2004, og 9,10 kr. pr. afgående flypassager pr. 1. april 2004 til sikkerhedsbidrag, fremgang i antal passagerer, takstforhøjelser og skærpede krav til "security". De samlede passagerindtægter er derudover steget som følge af et skifte i passager-sammensætningen fra transferpassagerer, som får takstrabat, til flere lokalt afgående passagerer, som ikke får takstrabat.

⁶⁶ Københavns Lufthavne har dette forår over for luftfartsselskaberne varslet at hæve taksterne for sikkerhedstillæg med 5,80 kr. og fjerne den hidtidige rabat for transferpassagerer på 50 pct. Det betyder, at transferpassagerer, der flyver fra Oslo til Bruxelles via København, skal betale 100 kr. i afgifter for begge strækninger mod tidligere 50 kr., men den overordnede passagerafgift sænkes generelt med 15 pct.

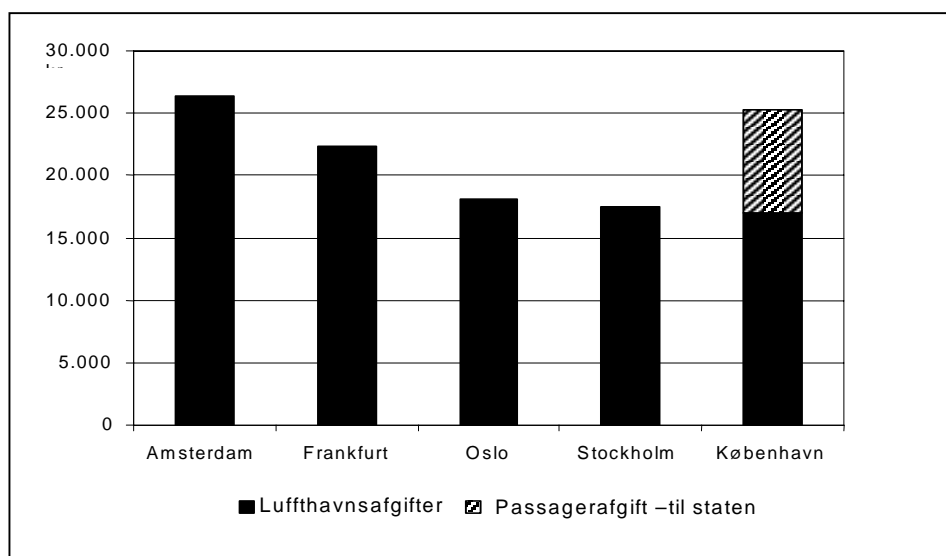
Tabel 7.1: Lufthavnsafgifter (Athen = indeks 100)

Athen	100	Lissabon	68
Paris-CDG	88	Dusseldorf	67
Frankfurt	88	København	63
Zürich	81	London-LHR	61
Amsterdam	77	Milan-MXP	60
Budapest	76	Rom	60
Wien	76	Oslo	60
Berlin	73	Helsinki	51
Stockholm	72	Madrid	46
München	69	Dublin	44
Brussel	68	London-LGW	40

Kilde: Transport Research Laboratory, UK (2004) (www.cph.dk).

Til illustration af niveauet for lufthavnsafgifter og passagerafgift vises nedenstående eksempel for en Airbus A320-200 med 110 passagerer ved at starte i Københavns Lufthavn i sammenligning med andre internationale lufthavne, jf. figur 7.2 nedenfor. Som det fremgår af figuren er afgiftsniveauet (når der ses bort fra den fiskale passagerafgift) i Københavns Lufthavn forholdsvis lavt i sammenligning med de andre internationale lufthavne. Imidlertid betyder den fiskale passagerafgift, at de samlede omkostninger ved at benytte Københavns Lufthavn er større.

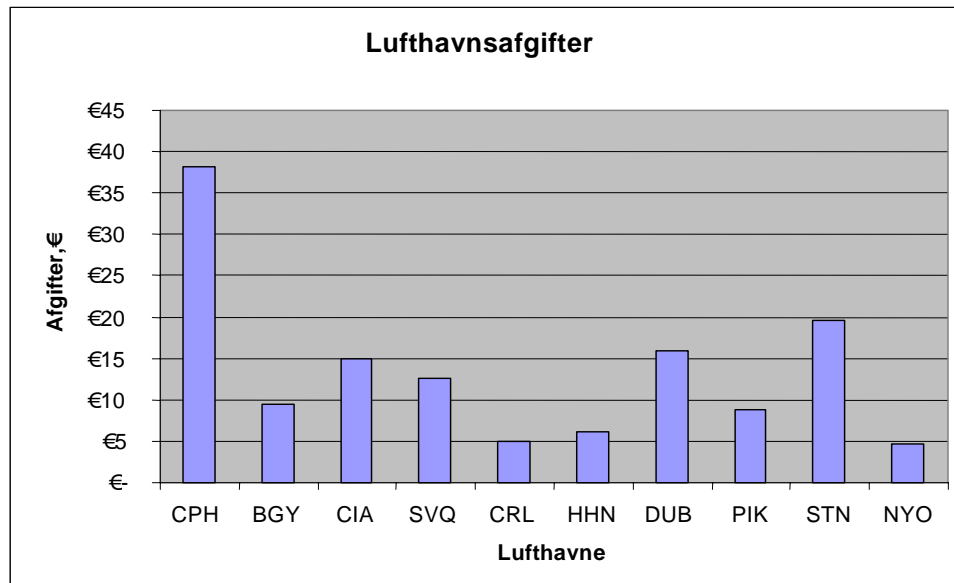
Figur 7.2: Omkostninger i kr. ved at starte et Airbus A320-200 fly med 110 passagerer



Kilde: Københavns Lufthavn.

Sammenlignes imidlertid med såkaldte sekundære lufthavne er Københavns Lufthavn omkostningsfuld at anvende, jf. figur 7.3 nedenfor.

Figur 7.3: Oversigt over lufthavnsafgifter i Københavns Lufthavn og sekundære lufthavne



Anm.: Forkortelserne er følgende lufthavne: Kastrup, Milano, Rom-Campino, Sevilla, Bruxelles-Charleroi, Frankfurt-Hahn, Dublin, Glasgow-Prestwick, London-Stansted. Kastrup er eneste primære lufthavn og afgiften er inkl. passagerafgiften.

Kilde: Ryanair, *Plancher udleveret på mødet den 8. april 2005.*

Lavprisselskabet Ryanair flyver i praksis udelukkende til sekundære lufthavne, hvor omkostningsniveauet er væsentligt under Københavns Lufthavns.

7.2 Betydningen af Københavns Lufthavn som hub

I Europa er der en række såkaldte megahubs, herunder Paris, London og Frankfurt. Disse hubs er karakteriseret ved, at de har et stort lokalt marked og derfor er deres hub-status ret robust. Omvendt er hub-status ikke så robust for lufthavne med en høj andel af transfertrafik. Det skyldes en generel tendens til faldende transfertrafik, ligesom Københavns Lufthavn har oplevet det, samt at transfertrafik er mindre ”bundet” til en given lufthavn, dvs. let kan forsvinde afhængig af selskabernes ruteplanlægning. I Københavns Lufthavn er knap 40 pct. af passagerne i dag transferpassagerer.

For en lufthavn som Københavns Lufthavn, der i sammenligning med de store megahubs har en begrænset lokaltrafik, er transfertrafikken grundlaget for, at en række internationale ruter kan opretholdes. Hvis den internationale trafik alene skulle baseres på de lokalt afrejsende fra Danmark, ville det kun være de ruter, som var interessante for et stort antal danskere (og sydsvenskere), der kunne opretholdes. Blandt de interkontinentale ruter kunne det eksempelvis være ruter til New York og Bangkok.

Den generelt voksende flytrafik betyder stadig flere direkte flyruter (punkt-til-punkt), hvorved behovet for hubs mindskes, hvilket bl.a. kan være baggrunden for en udvikling hen imod stadig færre og større hubs i Europa.

Denne udvikling forstærkes af den skærpede konkurrence, som netværks-selskaberne de senere år har fået fra lavprisselskaberne. Lavprisselskaberne's produktionsmodel er således baseret på direkte flyruter, hvor der kan flyves med forholdsvis høje frekvenser med henblik på at holde omkostningerne nede. Da flypassagererne foretrækker direkte ruter, har dette særligt på ruter inden for Europa betydet, at SAS for at fastholde kunderne i stadig større omfang har været nødt til at tilbyde flere direkte flyvninger ud af især Oslo og Stockholm. Grundlaget for at bruge Københavns Lufthavn som hub er derfor blevet begrænset i forhold til tidligere, hvor SAS' dominerende stilling gjorde, at mange skandinaviske passagerer ikke havde andre muligheder end at flyve via Københavns Lufthavn.

Det, der især adskiller de store hublufthavne i Europa fra Københavns Lufthavn, er, at de er base for flyselskaber med et omfattende interkontinentalt rutenet. Det gælder British Airways i Heathrow, Lufthansa i Frankfurt, KLM i Amsterdam osv. I sammenligning med disse flyselskaber udgør SAS' interkontinentale flyruter kun en meget lille del af det samlede rutenet.

Isoleret set bidrager ovenstående udvikling derfor til, at det alt andet lige bliver vanskeligere at bevare Københavns Lufthavn som hub.

I Belgien gik det nationale flyselskab Sabena konkurs i november 2001. For lufthavnen i Bruxelles har Sabenas' konkurs haft dramatiske conse-

kvenser. To år efter Sabenas konkurs var antallet af internationale ruter ud af lufthavnen halveret og passagerantallet var reduceret med omkring en fjerdedel. Den passagertrafik, der er faldet bort, er næsten udelukkende transfer- og transitpassagerer, mens passagertrafikken med oprindelse og destination i Bruxelles er stort set uændret.

Hvis Københavns Lufthavn i stort omfang mister status som hub for trafikken fra Norge og Sverige, vil passagergrundlaget blive reduceret ganske betragteligt. Og dermed vil der ikke længere være grundlag for at opretholde samme frekvens på en række ruter, og der vil givet også være ruter som helt må nedlægges. For de rejsende fra Danmark vil det betyde, at de vil skulle vente længere på et fly og oftere vil skulle mellemlande for at nå en række destinationer i udlandet. For de danske passagerer kan en reduktion i trafikken til og fra Københavns Lufthavn endvidere betyde, at der kommer mindre konkurrence i lufthavnen, hvilket igen kan medføre højere priser.

For det danske samfund har det stor økonomisk betydning at have adgang til et godt netværk af internationale flyforbindelser. SAS har fået konsulentfirmaet COWI til at vurdere SAS' samfundsøkonomiske betydning som et netværksselskab med base i Skandinavien. Her beregnes de samfundsøkonomiske konsekvenser af forskellige scenarier, hvor SAS spiller en anden rolle. Der ses blandt andet på et scenario, hvor netværket forsvinder, et scenario, hvor SAS overtages af andre selskaber og et scenario, hvor SAS splittes op i tre selskaber, der konkurrerer.

Beregningerne viser, at i disse tre scenarier er der betydelige tab for de danske passagerer – i form af højere priser (som følge af mindre konkurrence) og øgede rejsetider. Da Københavns Lufthavn i dag er den største hub for SAS, er tabet for de danske passagerer ved en udvikling, hvor der ændres på et eksisterende rutenetværk, således væsentligt større end for passagererne fra Norge og Sverige.

7.3 Erhverv og turisme ved nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften

En nedsættelse af passagerafgiften kan skabe afledte effekter i erhvervslivet, herunder for turismen og for Øresundsregionen. Afledte effekter om-

fatter den øgede økonomiske aktivitet i lufthavnens opland. Analysen af de afledte effekter er kvalitative og usikre. Det er valgt at fokusere på de vigtigste to afledte effekter:

- Turisme.
- Erhvervenes rammevilkår i Øresundsregionen.

Mens en afskaffelse af passagerafgiften både kan indvirke positivt og negativt på beskæftigelsen inden for turismeerhvervet, skønnes en afskaffelse af afgiften udelukkende at kunne indvirke positivt på antallet af virksomheder, der vælger at etablere sig i Øresundsregionen.

7.3.1 Turisme

En afskaffelse af afgiften ville få flere udenlandske turister til at besøge Danmark, men samtidig bliver det billigere for danskerne at rejse på ferie i udlandet. Den samlede effekt på turismen er derfor ikke entydig.

På den ene side:

Hovedstadsregionen er klart den vigtigste turismeregion i Danmark målt i omsætning og overnatninger. Den samlede turistomsætning i regionen var i 2003 på godt 15 mia. kr. og udgjorde dermed ca. en tredjedel af landets samlede turistomsætning (inkl. udenlandsk endagsturisme)⁶⁷.

Den positive effekt på antallet af udenlandske turister skyldes at en afskaffelse af afgiften vil medføre, at det vil blive billigere for udenlandske turister at holde ferie i Danmark. Det betyder, at nogle turister, der tidligere fravalgte Danmark som feriedestination, nu vil vælge Danmark.

Hovedstadsregionen har stor betydning inden for de specifikke forretningsområder: City Break (byturisme), hvor regionen udgør 80 pct. af det samlede forretningsområde, og MICE (konferencer, kongresser mm.), hvor regionen udgør halvdelen. Hovedstadsregionen og adgangsvejene hertil er af central betydning for disse to forretningsområder.

En undersøgelse blandt kommercielt overnattende ferie- og erhvervsturister i hovedstadsregionen fra 2002 viser, at 53 pct. af de udenlandske og 3

⁶⁷ Visit Denmark (2004), *Turismens økonomiske betydning 2003*.

pct. af de danske erhvervs- og ferieturister ankom med fly – sandsynligvis alle via Københavns Lufthavn.

På baggrund af estimater for gennemsnitlige opholdslængder svarer dette til godt 500.000 afrejser med fly på årsbasis, hvoraf 95 pct. er udenlandske. Dertil kommer evt. endagsturisme og familie/vennebesøg med fly. Passagerafgiften vil på denne baggrund indbringe staten omkring 37,5 mio. kr. fra disse turister.

Den samlede turistomsætning for de flyrejsende i regionen er op mod 2 mia. kr., hvoraf ca. 700 mio. kr. (35 øre pr omsætningskrone⁶⁸) udgør provenu til stat, amt og kommune. Da forbruget for de flyrejsende i regionen er højt, omkring 1.700 kr. i gennemsnit for de udenlandske og 2.500 kr. for de danske erhvervs- og ferieturister, vil en øget efterspørgsel som følge af nedsatte transportpriser have en relativ stor provenueffekt. Det relative høje gennemsnitsforbrug skyldes, navnlig for de danske flyrejsende, at segmentet kraftigt domineres af erhvervsrejsende. Omvendt udgør passagerafgiften på 75 kr. en relativ begrænset del af en flyrejsendes samlede omkostninger. Derfor må den øgede efterspørgsel efter turistrejser til Hovedstaden også være relativt begrænset.

Da gode flyforbindelser har betydning for, hvor internationale konferencer afholdes, og passagerafgiften kan have betydning for, hvilke ruter der oprettes til/fra de danske lufthavne, kan passagerafgiften således have betydning for hvor mange internationale konferencer, der holdes i Danmark.

På den anden side:

Danskernes valg af feriested peger i modsat retning. Ved en afskaffelse af passagerafgiften ville udlandsrejser blive 75 kr. billigere og flere danskere ville vælge at rejse til udlandet i deres ferier. Det er usikkert hvor meget danskernes udlandsrejser stiger ved en afskaffelse af passagerafgiften på 75 kr. Ved rejser til billigere turismedestinationer end Danmark må passagerafgiftens andel af den samlede rejses pris dog udgøre en relativ større andel end ved udlændinges rejser til Danmark. Det vil isoleret set tale for, at efterspørgslen efter udlandsrejser vil blive relativt større end udlændiges efterspørgsel efter rejser til Danmark.

⁶⁸ Gennemsnit baseret på LINE modelkørsler.

Omvendt vil flere direkte destinationer giver udenlandske turister mulighed for at tage til Danmark med direkte fly, hvorimod danske turister blot får endnu en valgmulighed når de vælger destination for en udlandsrejse. Der kan argumenteres for, at stigningen i antallet af besøgende turister som følge af flere destinationer, formentlig vil være større end stigningen i antallet af danskere, som vælger at rejse udenlands på ferie.

Samlet vurdering

En samlet forsigtig vurdering er, at regnestykket om de afledte beskæftigelseseffekter af turisme går lige op. En fjernelse eller nedsættelse af passagerafgiften er derfor ikke et målrettet instrument, hvis sigtet er at fremme Danmarks (netto)position på turismeområdet. Til dette formål vurderes andre turistpolitiske virkemidler at være mere virkningsfulde.

I forbindelse med en vurdering af passagerafgiftens betydning for turismen er det dog ligeledes relevant at vurdere, hvilken betydning passagerafgiften har for forskellige typer af ruter. Som nævnt i afsnit 8.1.2 nedenfor, nedlagde EasyJet sine ruter fra Københavns Lufthavn til henholdsvis Bristol og Newcastle med henvisning til passagerafgiften. EasyJet har oplyst, at blandt passagerne på disse ruter kom ca. $\frac{2}{3}$ af passagerne fra Storbritannien, og ca. $\frac{1}{3}$ fra Danmark. Der var således tale om ruter, som bragte betydeligt flere udenlandske turister til Danmark end danske turister til udlandet. Der er dog ikke holdepunkter for at antage, at dette forhold vil gælde i almindelighed.

7.3.2 Erhvervenes rammevilkår i Øresundsregionen

Et godt netværk af ruter fra de danske lufthavne kræver, at de danske lufthavne er konkurrencedygtige i forhold til konkurrerende lufthavne, herunder blandt andet lufthavne i de øvrige nordiske lande. Gode rammebetingelser er således grundlaget for, at man i Danmark har et godt netværk af internationale flyforbindelser.

Dette understreges af en undersøgelse fra Economist Intelligence Unit⁶⁹, der har udnævnt Danmark til verdens bedste land at drive erhvervsaktivitet

⁶⁹The Economist (2005), *Economist Intelligence Unit Rank Denmark as best place to do business in*, 30.03.05.

i over de næste 5 år. Blandt de 10 kategorier, som vurderedes at have betydning for vilkårene for erhvervslivet, er infrastrukturen. I denne kategori kom Danmark ind på en førsteplads.

Infrastrukturens betydning for erhvervslivet bekræftes af en undersøgelse som Hovedstadens Udviklingsråd⁷⁰ har fået gennemført. I undersøgelsen har 201 virksomheder vurderet, hvad der var den vigtigste faktor ved lokalisering af deres virksomhed. I undersøgelsen blev infrastruktur placeret som den fjerde vigtigste faktor af tyve mulige faktorer.

Professor Christian Wichmann Matthiessen (2002) har analyseret⁷¹, hvilken betydning flytrafikken har for den globale tilgængelighed – både for Danmark og for Østersøområdet som helhed. En hovedkonklusion fra analysen er, at ”Østersøområdets globale tilgængelighed er således betinget af, at København og til en vis grad Stockholm kan hævde sig om internationale trafikknudepunkter. Denne position er helt afhængig af tunge flyselskabers beflyvning af lufthavnene”.

⁷⁰ HUR, trafikinfo.hur.dk.

⁷¹ 4th Annual Baltic Development Forum, 2002. Conference paper by Christian Wichmann Matthiessen. *Flyforbindelser – En strategisk adgangsbillet til den globale markedsplads for Østersøområdet.*

Boks 7.1: Direkte flyforbindelser har stor værdi for dansk erhvervsliv

I dag kan der flyves direkte til ca. 20 interkontinentale destinationer fra Københavns Lufthavn. Typisk sparer den rejsende 4 timer ved at rejse direkte fra Kastrup til en interkontinental destination frem for at flyve via en hub eller knudepunkt i udlandet – og derfra til den ønskede destination. Direkte flyforbindelse sparer tid. Værdien af tid for erhvervsrejsende afhænger af, om det er rejsetid, ventetid eller skiftetid. I Transport- og Energiministeriets ”Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet” er værdien af skiftetid beregnet til 526 kr. pr. time. Værdien af 4 timers skiftetidstab ved ikke at have direkte flyforbindelser er godt 2.000 kr. pr. interkontinental erhvervsrejse.

Hvis Københavns Lufthavns hub-status reduceres og flyselskaberne f.eks. halverer antallet af direkte interkontinentale flyruter fra Kastrup bliver der et betydeligt skiftetidstab for danske erhvervsrejsende. Da det belgiske flyselskab Sabena gik konkurs i 2001, blev antallet af ruter til destinationer uden for EU og Europa reduceret fra 35 til 8, og Bruxelles’ rolle som knudepunkt i Europa blev stort set elimineret.

I det følgende beregnes skiftetidstabet for danske erhvervsrejsende. Københavns Lufthavn har på årsplan 1,7 mio. interkontinentale passagerer (til/fra destinationer). Hvis det antages, at 60 pct. af passagerne rejser i erhvervsøjemed, og at halvdelen af disse mister muligheden for at flyve direkte, hvoraf danske forretningsrejsende udgør en fjerdedel, kan den økonomiske værdi af tidstabet for dansk erhvervsliv anslås til godt 250 mio. kr. årligt.

Kilde: Transport- og Energiministeriets beregninger.

Københavns Lufthavns status som trafikknudepunkt forventes endvidere at have betydning for mange virksomheder, når de vælger at placere hovedkvarter, nye interne servicecentre eller kundeservicecentre. Copenhagen Capacity er løbende i kontakt med virksomheder, som overvejer at investere og placere virksomheder i Danmark. Disse virksomheder vurderer at antallet af destinationer har en vis betydning for etablering af nye virksomheder i Øresundsregionen, og da passagerafgiften har betydning for antallet af destinationer kan en afskaffelse af passagerafgiften have en positiv effekt på antallet af virksomheder, der vælger at etablere sig i Øresundsregionen.

7.4 Konklusion på kapitel 7

Københavns Lufthavn er et gode for regionen, både i henseende til turisme og som et rammevilkår for erhvervene.

Københavns Lufthavn har det seneste år haft vækst i passagertallet, men set over en længere årrække har væksten ikke været så kraftig som i en række andre europæiske lufthavne. Det hænger bl.a. sammen med en tilbagegang i antallet af transferpassagerer, der benytter Københavns Lufthavn. Der er flere årsager til denne udvikling, bl.a. den faste forbindelse over Øresund, der betyder at flere svenske passagerer nu ankommer i bil eller tog frem for med fly.

Københavns Lufthavns status som hub giver en række samfundsmæssige gevinster, som det dog kan være svært at kvantificere. Gode trafikforbindelser er en vigtig parameter for virksomhedernes lokaliseringsbeslutning. For passagererne betyder mange ruter og selskaber øget konkurrence og hyppigere afgang. For Hovedstadsområdet giver gode trafikforbindelser bedre muligheder for at tiltrække f.eks. store konferencer og at være udgangspunkt for krydstogsturisme.

Der er en række forhold, der kan betyde, at Københavns Lufthavns position som hub kan blive svækket i de kommende år. Mens Københavns Lufthavn i de årtier har været den største skandinaviske hub for SAS må det forventes, at de andre skandinaviske hovedstæder får en større rolle i fremtiden. Det skyldes dels den generelle vækst, der øger trafikgrundlaget[, dels den skærpede konkurrence på de korte og mellemlange flyruter, der generelt betyder, at SAS i langt større omfang end tidligere er nødt til at tilbyde direkte ruter ud af Oslo og Stockholm.

Passagerafgiften pålægges ikke direkte transit- og transferpassagerer. Imidlertid har afgiften betydning for passagergrundlaget ud af Københavns Lufthavn og har dermed indirekte negative konsekvenser for selskaber, som benytter Københavns Lufthavn som hub.

8. Virkning af nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften - regionalt

Udgangspunktet for dette kapitel er, at indenrigsflytrafikken i Danmark belastes dobbelt så hårdt af passagerafgiften, da der af en indenrigsretur rejse betales afgift to gange, og afgiften derfor i alt udgør 150 kr.. Dette forhold forstærkes yderligere af, at prisen på flybilletten på disse strækninger er mindre end udenrigsflybilletter, således at afgiften udgør en større andel af den samlede flybilletpris.

En reduktion af passagerafgiften kan have betydning i en regionalpolitisk sammenhæng. Dels fordi afgiften kan have betydning for, hvilke indenrigsruter, der på sigt opretholdes til/fra København og de forskellige provinslufthavne dels fordi passagerafgiften kan have betydning for, i hvilken udstrækning luftfartsselskaberne vælger at oprette eller opretholde ruter fra provinslufthavnene.

Som anført i afsnit 7.1.2 ovenfor, er det en del af strategien hos flere lavprisselskaber, herunder i særdeleshed Ryanair, at etablere ruter til lufthavne i provinsen. Flere direkte ruter fra provinslufthavnene vil betyde, at både erhvervs- og privatrejsende fra provinsen, vil få forbedrede muligheder for at flyve direkte til forskellige internationale destinationer.

Efter et oprids af udviklingen i indenrigsflytrafikken perspektiveres en nedsættelse af passagerafgiften for erhvervene og turismen regionalt.

8.1 Udviklingen i indenrigsflytrafikken

Der er i dag indenrigsflyruter fra København til følgende byer: Aalborg, Århus (Tirstrup), Karup, Billund, Bornholm, Sønderborg og Thisted.

Figur 8.1: Danske indenrigsflyruter, 2005



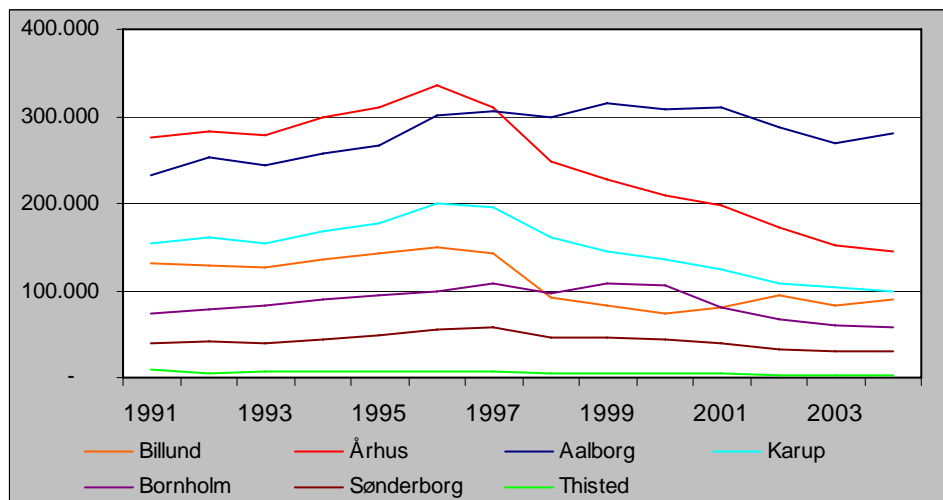
Kilde: Transport- og Energiministeriet.

Indenrigsflyruterne er blandt andet med til at sikre en god tilgængelighed til de forskellige landsdele i Danmark. I sammenligning med både bil og tog, vil flyet som regel hurtigere kunne bringe den rejsende til/fra en række destinationer rundt om i landet. Indenrigsflyruterne er således med til at sikre, at borgere og virksomheder rundt om i landet har hurtige og effektive forbindelser til hovedstadsområdet.

Indenrigsflyruter har særlig betydning for yderområderne, men en indenrigsflyrute har eksempelvis også betydning for rejsende fra Århus, der skal videre med fly ud i verden.

Åbningen af den faste forbindelse over Storebælt (baneforbindelsen i 1997 og vejforbindelsen i 1998) har betydet, at den tidsmæssige gevinst ved at flyve frem for at køre med bil eller i tog er blevet mindre. Dette afspejles således også i udviklingen i antallet af indenrigspassagerer i de danske provinslufthavne, jf. figur 8.2 nedenfor.

Figur 8.2: Antallet af afrejsende indenrigspassagerer fra de danske provinslufthavne, 1991-2004



Kilde: Statens Luftfartsvæsen.

Som det fremgår af figuren har der været en mindre stigning i antallet af afrejsende indenrigspassagerer fra provinslufthavnene i perioden fra 1991 og frem til 1997. Derefter har der været et kraftigt fald i antallet af passagerer.

Frem til 1. oktober 1995 blev indenrigsflyvningen i Danmark fastlagt inden for rammerne af det såkaldte Danair-samarbejde, hvor luftfartsselskaberne SAS, Maersk Air og Cimber Air hver havde koncession på at beflyve bestemte indenrigsruter. SAS havde koncession på at beflyve ruterne fra Kastrup til Aalborg, Aarhus og Karup. Maersk Air havde koncession på at beflyve ruterne fra Kastrup til Billund, Rønne, Esbjerg, Vojens og Odense, mens Cimber Air havde koncession på ruten til Sønderborg. Som følge af liberaliseringen af luftfarten i EU blev Danair-samarbejdet imidlertid ophævet, og der blev fri adgang til at beflyve indenrigsruterne i Danmark. Liberaliseringen kan have været en medvirkende faktor til væksten i indenrigsflytrafikken i perioden frem til 1997.

Som det ligeledes fremgår af figuren, har der været et fald i antallet af passagerer på de fleste ruter fra 1997 og frem, hvor den faste forbindelse over Storebælt åbnede. Det er alene ruten til Aalborg, som har været relativt upåvirket af åbningen af den faste forbindelse over Storebælt.

Faldet på de korte indenrigsruter har været størst, mens trafikken på de længere ture har klaret sig bedre. Trafikken til lufthavnene i Odense, Esbjerg og Vojens er blevet reduceret så kraftigt, at de faste ture er nedlagt.

Ruten mellem Århus og København havde i perioden 1996 til 2001 mistet 40 pct. af sine kunder og Billundruten i samme perioden mistet halvdelen af kunderne. Dette er spejlbilledet af Storebæltsbroens succes og forbedringen af intercitytogforbindelsen.

Efter 7 år synes tilbagegangen i indenrigsflytrafikken standset i 2004, hvor 1½ mio. personer fløj indenrigs, en stigning på 20.000 i forhold til året før – svarende til 1 pct. Stigningen skal ses i forhold til passagerfaldet på 44 pct. fra 1997 til 2003. Der er, som allerede nævnt, store regionale forskelle. Fremgangen ligger i Aalborg og Billund, mens stadig færre flyver mellem Århus og København.

De indenrigsruter, som i dag har færrest passagerer, er ruterne til Thisted, Sønderborg og Bornholm. I 2004 var der godt 5.000 passagerer på ruten København-Thisted. Antallet af passagerer var også forholdsvis begrænset på ruten København-Sønderborg, hvor der i 2004 var godt 60.000 passagerer og på ruten København-Bornholm, hvor der i 2004 var knap 120.000 passagerer.

Indstilling af en indenrigsflyrute kan indebære, at transportmulighederne til det pågældende område forringes. I nedenstående tabel er de aktuelle gennemsnitlige rejsetider mellem København og en række yderområder skitseret. Rejsetiderne må tages med det forbehold, at rejsetiden mellem forskellige områder afhænger af, hvor der rejses fra og til, herunder hvor lang tid det tager at komme til og fra lufthavnen. Dertil kommer, at check-in i lufthavnene også tager tid.

Som det fremgår af tabel 8.1 nedenfor, vil en indstilling af indenrigsflyruten fra København til henholdsvis Sønderborg, Thisted og Bornholm generelt indebære, at de rejsende til/fra disse områder vil skulle bruge i størrelsesordenen 2-4 timer mere på at nå deres destination.

Table 8.1: De aktuelle rejsetider for forskellige transportmidler ved en rejse fra København til en række yderområder

	Fly	Tog	Bil
Sønderborg	40 minutter	3 timer og 40 minutter	3 timer og 20 minutter
Thisted	50 minutter	5 timer og 40 minutter	4 timer og 40 minutter
Bornholm	35 minutter	2 timer og 30 minutter	4 timer og 45 minutter

Kilde: Transport- og Energiministeriet.

Fremadrettet vil især følgende faktorer påvirke luftfartsselskaber og lufthavne. Liberaliseringen har øget adgangen til markedet og dermed sat fokus på omkostningerne – blandt andet gennem stordriftsfordele. På den anden side er der en række faktorer, som bidrager til at øge omkostningerne for luftfarten. Det gælder eksempelvis oliepriser og en stigning i udgifterne på sikkerhedsområdet, som er affødt af begivenhederne i New York den 11. september 2001.

Samlet kan dette føre til, at luftfartsselskaberne må rationalisere og tvinger selskaberne til at overveje, hvorvidt det er rentabelt at opretholde de eksisterende indenrigsruter. Hvis en indenrigsflyrute skal være interessant både for de passagerer, som har en indenrigsdestination og de passagerer, som skal videre ud i verden, er det nødvendigt med et vist antal daglige afgang. I praksis er det således vanskeligt at opretholde en flyrute med eksempelvis blot en enkelt daglig afgang.

I de kommende år er der planlagt en række forbedringer af både vej- og baneinfrastrukturen, som vil styrke disse transportformers konkurrenceevne i forhold til indenrigsflytrafikken. På baneområdet drejer det sig eksempelvis om investeringer i nye IC4-tog, der vil øge komforten ved togrejser og en ny køreplan, hvor antallet af afgang øges ganske betragteligt. På vejområdet drejer det sig om forskellige udbygninger af vejnettet og forbedringer af motorvejsnettet. Endvidere fremgår det af regeringsgrundlaget, at det skal være billigere at køre over Storebælt.

Tilsammen betyder de ovennævnte faktorer, at dansk indenrigsluftfart er under pres.

For yderområderne i Danmark kan en nedlæggelse af indenrigsflyruten således indebære en svækkelse af transportmulighederne. Dertil kommer,

at indenrigsruterne spiller en rolle som fødenet for de internationale ruter ud af Københavns Lufthavn.

8.1.1 Passagerafgiften og provinslufthavne

Flere lavprisselskaber satser bevidst på provinslufthavne når de vælger at oprette nye ruter. I Danmark finder man da også lavprisselskaber i flere af provinslufthavnene. Det gælder eksempelvis Ryanair som har etableret ruter fra Esbjerg og Århus til London. En reduktion af passagerafgiften vil alt andet lige forbedre provinslufthavnenes muligheder for at tiltrække luftfartsselskaber, der ønsker at oprette nye ruter.

I det hele taget må en reduktion af passagerafgiften forventes at have betydning for etableringen af internationale ruter ud af de danske provinslufthavne. Billund Lufthavn har 40 internationale ruter og i perioden 1990 til 2004 er antallet af passagerer i international rutetrafik fra Billund Lufthavn steget med 650 pct. Århus Lufthavn har 4 internationale ruter.

I Storbritannien har mange af de regionale lufthavne i de senere år haft en kraftig vækst i international trafik. I perioden 1990 til 2004 er antallet af passagerer i international rutetrafik i lufthavnene i Liverpool, Bristol og Nottingham East Midlands steget med henholdsvis 1.800 pct., 1.250 pct. og 1.100 pct. I sammenligning med Billund Lufthavn har væksten således været 2 til 3 gange så høj i de regionale lufthavne i Storbritannien.

Det er imidlertid vanskeligt at sammenligne udviklingen i de danske provinslufthavne med de regionale lufthavne i Storbritannien, idet oplandet for de danske lufthavne er væsentligt mindre. Erfaringerne fra Storbritannien kan således ikke direkte overføres til danske forhold.

8.1.2 Oprettelse af nye ruter hos lavprisselskaber i provinslufthavne

Stadig flere passagerer køber i dag billetter hos lavprisselskaberne. Det sker blandt andet via internettet, hvor forbrugeren hurtigt kan afsøge markedet for de billigste billetter.

I EU har lavprisselskaber i de senere år vundet stadig større markedsandele og har nu i snit en markedsandel på 15 pct. Der er dog væsentlige forskelle mellem de forskellige lande, idet lavprisselskaberne har en mar-

kedsandel på 25-30 pct. i Irland, Storbritannien og Belgien. Omvendt er deres markedsandel på under 10 pct. i Sverige, Finland, Portugal og Grækenland.

I Danmark er lavprisselskabernes markedsandel forholdsvis begrænset. I 2004 var lavprisselskabernes markedsandel i Københavns Lufthavn på 9,4 pct. Der er dog tale om en kraftig forøgelse i markedsandelen for lavprisselskaberne, idet deres markedsandel i Københavns Lufthavn var på ca. 2 pct. i 2001, knap 3 pct. i 2002 og ca. 6,5 pct. i 2003.

Lavprisselskaberne har fokus på lavere priser – i gennemsnit i niveauet 500-600 kr. Det sikres ved at holde omkostningerne på et minimum, og deres valg af hvilke destinationer de beflyver, afhænger i høj grad af omkostningerne ved at beflyve de enkelte lufthavne. Ryanair har eksempelvis valgt at etablere en rute fra Sturup Lufthavn ved Malmø til Stansted Lufthavn beliggende ved London, fordi omkostningerne ved at benytte denne lufthavn er forholdsvis lave.

Hvis en reduktion af passagerafgiften betyder, at et eller flere lavprisselskaber vælger at oprette nye ruter fra de danske lufthavne, kan det betyde, at udbuddet af billige flybilletter øges ganske betragteligt. Et øget udbud af billige flybilletter kan betyde, at flyet bliver en attraktiv rejseform for danskere, der ikke tidligere har valgt at rejse med fly. Hvis en reduktion af passagerafgiften giver anledning til oprettelse af en række lavprisruter, kan det således betyde en betydelig højere vækst i antallet af flypassagerer end den vækst, som beregningerne i afsnit 9.2 nedenfor indikerer, hvor der tages udgangspunkt i en pris på knap 1.000 pr. flybillet.

Samtidig kan et øget udbud af billige flybilletter på en række ruter skærpe priskonkurrencen og dermed betyde, at de øvrige luftfartselskaber vælger at reducere priserne på en del af deres ruter. Hvis dette er tilfældet, kan en reduktion af passagerafgiften således indirekte gøre det billigere at flyve og dermed betyde, at antallet af passagerer fra de danske lufthavne øges.

Da EasyJet i december 2004 nedlagde sine ruter fra Københavns Lufthavn til henholdsvis Bristol og Newcastle, skete det med henvisning til passagerafgiften. Københavns Lufthavn har oplyst, at det årlige antal passagerer på disse ruter udgjorde 150.000. Københavns Lufthavn har endvidere op-

lyst, at passagerafgiften har haft stor betydning i forbindelse med et antal luftfartsselskaber beslutning om at undlade at oprette ruter fra Københavns Lufthavn. Det gælder eksempelvis US Airways' overvejelse om en rute København-Philadelphia.

Beregninger i afsnit 9.2 nedenfor peger på, at afskaffelse af passagerafgiften vil kunne øge antallet af passagerer i de danske lufthavne med omkring 600.000. I beregningerne er der imidlertid taget udgangspunkt i de eksisterende prisstrukturer på det danske luftfartsmarked. Hvis en reduktion af passagerafgiften indebærer, at lavprisselskaber opretter en række nye ruter ud af de danske lufthavne, kan den samlede vækst i passagerantallet således blive væsentligt større. Både fordi de nye lavpriseruter formentlig vil tiltrække et stort antal passagerer og fordi nye lavpriseruter kan udløse et prisfald hos de eksisterende ruter og dermed øge efterspørgslen efter disse rejser. Det er dog usikkert om afskaffelse af passagerafgiften er tilstrækkelig til, at lavprisselskaberne vil udvikle ruter til Danmark, jf. afsnit 7.1 ovenfor.

8.2 Erhverv og turisme ved afskaffelse af passagerafgiften

Gode transportmuligheder mellem en region og resten af samfundet har betydning for virksomhedernes mulighed for at konkurrere med virksomheder i andre områder. Gode transportmuligheder har således betydning for de enkelte regioners mulighed for at deltage i arbejdsdelingen og indkomstdannelsen i Danmark. Transportmulighederne kan dermed have betydning for beskæftigelse m.v. i de enkelte regioner.

Af regeringens regionale vækststrategi fremgår, at ”Danmark - i international sammenligning - er et land med en meget høj grad af regional balance. Målt på erhvervsindkomster er der imidlertid tegn på, at en række af landets udkantsområder har svært ved at følge med væksten i resten af landet.” Af vækststrategien fremgår ligeledes, at det er regeringens mål, at Danmark fastholder sin topplacering som et af de lande i Europa med den højeste grad af økonomisk balance mellem landets regioner.

Når regioner i udkantsområder tillægger regionale flyforbindelser stor betydning er det blandt andet fordi, at flyforbindelserne vurderes, at have betydning for de regionale udviklingsmuligheder. Som det fremgik af det

foregående afsnit, er en god og velfungerende transportsektor en vigtig faktor i erhvervsudviklingen – det gælder både nationalt og regionalt. Regionale flyforbindelser kan således være med til at understøtte den regionale erhvervsudvikling.

Som det fremgår har indenrigsflyruter betydning i en regionalpolitisk sammenhæng. Indenrigsflyruter har således betydning for den samfundsmæssige udvikling.

I det følgende gives alene et bud på værdien af tidsgevinsten ved at kunne flyve på ruten Aalborg-København frem for at skulle benytte andre transportformer.

For en rejsende som skal fra Aalborg til København, er rejsen typisk 3-4 timer kortere med fly. I samfundsøkonomiske analyser af tiltag i transportsektoren, er tidsbesparelser for de rejsende typisk den væsentligste samfundsøkonomiske gevinst. Til brug for samfundsøkonomiske analyser på dette område antages generelt, at for erhvervsrejsende er værdien af rejsetid 263 kr. pr. time, mens den for fritidsrejsende er 35 kr. pr. time.

På årsplan er der ca. 650.000 rejsende på ruten mellem Aalborg og København. Af rapporten *Danskernes flyvaner – en survey*⁷² fremgår, at indenrigsrejser hovedsageligt foretages i erhvervsøjemed, mens kun hver fjerde indenrigsrejse foretages som privatrejse. Hvis det på den baggrund antages, at 75 pct. af de rejsende på ruten København-Aalborg rejser i erhvervsøjemed, kan værdien af tidsbesparelsen ved at kunne flyve på denne rute frem for at skulle benytte andre transportmidler således anslås til i størrelsesordenen ½ mia. kr. på årsplan⁷³. Hvilket også afspejler, at indenrigstrafikken på de længere ruter har klaret sig bedst. Aalborg har således 4 pct. flere afrejsende passagerer end året før, især som følge af flere charterrejsende.

⁷² Transportrådet (2001), *Danskernes flyvaner – en survey*.

⁷³ Det kan dog diskuteres i hvilken udstrækning den beregnede værdi af tidsbesparelserne er udtryk for den samfundsøkonomiske gevinst ved at have en regional flyrute mellem København og Aalborg. En del af ”gevinsten” opvejes således af, at de rejsende på ruten i de fleste tilfælde har valgt at betale en højere pris for at flyve frem for at benytte et andet transportmiddel. Omvendt kan der være andre typer af samfundsøkonomiske gevinster, som ikke er inkluderet i denne analyse.

Flere internationale ruter vil også have betydning for turismen. Planlægges nye internationale ruter til attraktive turismedestinationer, vil relativt flere danske turister ønske at flyve på ferie til udlandet. Går nye destinationer omvendt til mindre attraktive turismedestinationer, kan det samlet set give en positiv nettogevinst for turismen i provinsen.

8.3 Konsekvenserne af momsfrigørelse af flytrafik mv.

Persontransport med indenrigsflyvning er i lighed med anden persontransport, bortset fra kørsel med turistbus, fritaget for moms. Det vil sige, at der ikke er moms på salget af flybilletter, men flyselskaberne kan ikke afløse momsen på indkøb. Der er dog ikke moms på indkøb af fly samt reparation og reservedele m.v.

Momsfri indenrigsflyvning betaler lønsumsafgift. Afgiften udgør 2,5 pct. af lønnen tillagt overskud rensset for renter.

Mens indenrigsflyvning er momsfrigørelset, er momssatsen derimod for udenrigspersontransport nul. Forskellen på en momsfrigørelse og en nulsats er, at der ved en nulsats ikke er moms på salg af billetter til udenrigsflyvning, mens flyselskaberne dog alligevel kan afløse moms på indkøb af råvarer m.v. Ved en momsfrigørelse er der ikke denne sidstnævnte mulighed for modregning af købsmoms, og dermed ikke fordelene ved denne fradragmulighed.

8.3.1 EU's 6. momsdirektiv

Indenrigspersontransport inkl. persontransport med indenrigsfly skal efter EU's momsregler pålægges med moms. Momsfrigørelsen er en fravigelse af EU's 6. momsdirektiv, hvorefter der skal være moms på personbefordring. Danmark har hidtil opretholdt momsfrigørelsen som en undtagelse efter en overgangsregel. Det er dog EU's målsætning, at personbefordring skal pålægges moms. Der er på nuværende tidspunkt ikke EU-retlige problemer forbundet med fritagelsen, og der er ikke sat frist for overgangsreglens udløb. Flere europæiske lande har moms på personbefordring.

8.3.2 Moms af personbefordring med indenrigsfly – et eksempel

Momsfritagelsen betyder, at der ikke er moms på salget eller billetprisen, men virksomheden kan heller ikke afløfte momsen på indkøb. Hvis der lægges moms på personbefordring med indenrigsfly skal virksomhederne ophøre med at betale lønsumsafgift og kan herefter afløfte momsen på indkøb.

Virkingen af moms på indenrigsflyvning gennemgås i det følgende ved at betragte billetpriserne for hhv. en erhvervskunde og en privat kunde.

Effekten på en billet til f.eks. Aalborg-København retur til 2.061 kr. (pris-check med SAS den 22.02.05) bliver en reduktion i prisen før moms på knap 250 kr. til ca. 1.815 kr. efter moms for momsregistrerede erhvervs-kunder. For private kunder vil prisen efter moms stige med ca. 206 kr. til i alt ca. 2.267 kr. inkl. moms.

For private rejsende – som er de mest prisfølsomme – overstiger værdien af momsfritagelsen passagerafgiften.

8.4 Miljø og afgifter på persontransport

Miljøpåvirkningen fra luftfart kan overordnet sammenfattes til effekten fra drivhusgasser, kulbrinter (HC), kvælstofoxider (NO_x) og partikler (PM). Hertil kommer støjbelastningen.

I international sammenhæng er der særlig fokus på drivhuseffekten, mens der ved lokalforurening er mest opmærksomhed omkring støj, NO_x og partikler.

Boks 8.1: Oversigt over forurenende stoffer fra persontransport

Kulbrinter

Kulbrinter er en fælles betegnelse for en lang række organiske flygtige forbindelser med meget forskellige egenskaber. De vigtigste menneskeskabte kilder er transportsektorens emissioner af uforbrændt brændstof. Nogle kulbrinter, f.eks. benzen og aldehyder, har direkte sundhedsmæssige effekter (kræftfremkaldende), men generelt indgår kulbrinterne – både naturlige og menneskeskabte – sammen med NO_x i de fotokemiske processer, der danner ozon.

Kvælstofoxider

Kvælstofoxider (NO_x, som er udtryk for summen af NO og NO₂) påvirker både miljø og sundhed. Udslippet består primært af NO, som i atmosfæren omdannes til NO₂. NO_x bidrager til forsuring, overgødskning og har dermed også virkning på det marine miljø. NO_x bidrager ligeledes til dannelsen af ozon, som virker irriterende på luftveje og øjne, og som påvirker udbyttet af afgrøder. Den dannede NO₂ virker generende for åndedrætsorganerne.

Partikler

Partikler påvirker alene sundhed. Selve partiklerne er sundhedsskadelige, men hertil kommer, at en række skadelige stoffer kan være bundet på partiklerne og dermed øge sundhedsbelastningen. Partikler indåndes, og de mindste partikler når gennem lungerne ud i blodbanerne. Indånding af partikler medfører øget sygelighed, forkortelse af levetid – særligt for personer med hjerte-kar-sygdomme og åndedrætssygdomme.

Drivhuseffekten

Luftfartens bidrag til drivhuseffekten drøftes løbende, idet der bl.a. hersker nogen usikkerhed om de kemiske processer i høje luftlag. Hertil kommer, at der er stærke indicier for, at flyenes emissioner af vanddamp, der giver kondensstriber og påvirker dannelse af høje skyer (cirrus skyer) reelt betyder, at drivhuspåvirkningen er 2-4 gange højere end udledningen af CO₂ i sig selv indikerer.

Støj

Luftfart er ligeledes en vigtig kilde til støj, som har sundhedsskadelig virkning. Støj giver søvnforstyrrelser, stress m.v., som har en indvirkning på hjerte-kar-sygdomme og kan ligeledes have psykologisk konsekvenser som depressioner og angst.

Der vurderes at være ca. 40.000 husstande, som er udsat for sundhedsskadelig flystøj, heraf 3.000 stærkt støjbelastede. Størstedelen af boligerne er beliggende omkring Københavns Lufthavn.

Kilde: Miljøstyrelsen.

Der foreligger en dansk udviklet model, som netop har til formål at sammenligne udslippet af forurenende stoffer ved transport fra et sted til et andet ved anvendelse af forskellige transportmidler. Modellen er udviklet af COWI for Transport- og Energiministeriet (TEMA 2000).

I tabel 8.2 er som eksempel anført emissionen af forskellige forurenende stoffer angivet som gram pr. person ved transport fra København til Århus

med personbil (benzin eller diesel – Euro 3), bus, lyntog eller fly (MD82). Beregningerne er gennemført med de forudsætninger om gennemsnitsbelastninger, som er anvendt i modellen.

Tabel 8.2: Forurening pr. person på strækningen København-Århus

	Bil (benzin)	Bil (diesel)	Bus	Tog	Fly (MD82)
	Gram				
Kvælstofoxider (NO _x)	22	53	132	231	255
Kulbrinter (HC)	7	4	12	12	22
Partikler	2,0	5,8	4,5	6,0	-
	Gram				
CO ₂	36.800	31.800	25.300	15.800	53.500

Anm.: Der er i beregningen søgt taget højde for, at målingerne er foretaget i forskellig højde.
Kilde: TEMA-modellen, Transport- og Energiministeriet.

Det må bemærkes, at man skal være forsigtig med en direkte sammenligning af de beregnede værdier, idet en stor del af udslippet fra fly sker i stor højde, hvor udslippet fra biler og tog sker ved landjorden. I beregningerne er der dog søgt taget højde for dette.

Endvidere skal fremhæves, at TEMA-modellen ikke beregner partikeludslip fra fly. Det skyldes, at der simpelthen ikke foreligger data, som muliggør en sådan beregning. I praksis vil der imidlertid være partikeludslip fra fly.

I tabel 8.3 nedenfor er de eksterne omkostninger for de forskellige transportere opgjort ved anvendelse af de anbefalede estimater for marginale luftforureningsomkostninger, som er anført i Trafikministeriets *Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet* fra 2004⁷⁴. Der er anvendt middelestimat for landområder.

⁷⁴ Trafikministeriet (2004), *Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet*.

Tabel 8.3: Eksterne omkostninger pr. person på strækningen København-Århus og afgiftsbelastningen

	kr. pr. kg	Bil (benzin)	Bil (diesel)	Bus	Tog	Fly (MD82)
		kr. pr. person				
NO _x	16	0,3	0,8	2,1	3,7	4,1
HC	4	0	0	0	0	0
CO ₂	0,13	4,8	4,1	3,3	2,1	7,0
<i>I alt (ekskl. partikler)</i>		5,1	4,9	5,4	5,8	11,1
Partikler	321	0,6	1,9	1,4	1,9	-
I alt		5,6	6,8	6,8	7,7	-
Afgiftsbelastning Benzin/dieselafgift	kr.	65	36	0	0	75

Anm.: Der er i beregningen søgt taget højde for, at målingerne er foretaget i forskellig højde.

Kilde: Transport- og Energiministeriets TEMA-model. Trafikministeriet (2004), *Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet*. Skatteministeriets beregninger.

Det fremgår af tabel 8.2 ovenfor, at de eksterne omkostninger er større ved anvendelse af fly end ved anvendelse af andre transportformer. Ved anvendelse af bil er miljøomkostningen ved transport fra København til Århus i størrelsesorden 6 kr. pr. person, mens beløbet ved flytransport er ca. 11 kr. pr. person, ekskl. partikeludslip, som ikke indgår for fly i TEMA-modellen.

Nye, foreløbige opgørelser fra Danmarks Miljøundersøgelser antyder imidlertid, at visse eksterne omkostninger er højere end dem, der anvendes i Transport- og Energiministeriets nøgletalskatalog. Således vurderes de eksterne omkostninger for luftforurening fra fly at udgøre ca. 30-50 kr. pr. person ekskl. partikeludslip.

Hertil kommer omkostningerne ved støjbelastningen. Hittidige redegørelser om støj, herunder regeringens vejstøjsstrategi, peger på, at der er et væsentligt velfærdstab ved støj, dels ved geneffekter, som bl.a. kan aflæses i et fald i huspriserne og dels gennem sundhedseffekter. Et meget forsigtigt skøn peger på, at geneffekterne giver anledning til et velfærdstab på ca. 3,6 mia. kr. for de 40.000 berørte husstande. Omregnet til velfærdstab på årsbasis med en diskonteringsrente på 6 pct. fås et årligt tab på 216 mio. kr. Sammenholdt med, at husstandene typisk ligger ved Københavns

Lufthavn i Kastrup, som i 2003 havde 17,7 mio. passagerer, giver den enkelte passager anledning til geneffekter på ca. 12 kr. Tillægges omkostningen ved sundhedseffekter analogt med metoden brugt i vejstøjsstrategien, som nævnt ovenfor, bliver det samlede velfærdstab for støj under de givne antagelser på ca. 20 kr. pr. år pr. passager.

Vurderingen omkring støj er behæftet med betydelig usikkerhed, men giver dog et fingerpeg om størrelsesordenen.

Afhængigt af anvendte enhedspriser på luftforurening, vil den samlede miljøomkostning for den enkelte flypassager ligge i størrelsesordenen 30-50 kr. kr. ekskl. partikler på strækningen København-Århus.

Afgiftsbelastning for en passager i hhv. en benzin- eller dieseldrevne bil hhv. 65 og 36 kr. pr. passager i betalte mineralolie og CO₂-afgifter, jf. tabel 8.3 ovenfor, ved strækningen København-Århus. Passagerer i biler betaler således 6 til 10 gange de eksterne omkostninger (når der ses bort fra støj og partikler), mens de øvrige transportformer tog og rutebus, bortset fra turistbusser og fly, slet ikke betaler afgifter.

Medregnes værdien af registreringsafgiften og den grønne ejerafgift pr. passager øges afgiftsbelastningen med 150 kr. pr. bilpassager på strækningen København-Århus.

Vurderet ud fra eksterne omkostninger, belaster flypassageren miljøet hårdest. Når der bortses fra partikler betaler flypassageren med passagerafgiften på den valgte strækning tre gange de eksterne omkostninger.

På især indenrigsruter konkurrerer flytransporten i større eller mindre grad med andre transportformer. Men flyrejser er modsat bil og turistbusser (betaler energi- og CO₂-afgifter) begunstiget ved at være fritaget for: afgift på flybrændstof, ingen registreringsafgift eller vægtafgift og ingen eller meget lav moms. For de øvrige transportformer gælder det, at hverken bus i rutedrift eller tog skal betale energi- eller CO₂-afgifter af det anvendte brændstof.

Ifølge en miljøøkonomisk optimalitetsbetragtning bør forureneren betale de eksterne omkostninger, der er forbundet med transporten. En brændstofafgift på flybrændstof er således direkte forbundet med transportforbruget, og giver en direkte tilskyndelse til at reducere den forurenende adfærd. For indeværende er det udelukkende i EU-regi i diskussionerne i ECOFIN, jf. afsnit 5.1.3, hvor muligheden for en brændstofafgift diskuteres.

Alternativt vil en fast afgift der i mere eller mindre omfang afspejler flyvningens forurening kunne sikre at indenrigsflyvning belastes svarende til miljø- og sundhedsmkostningerne. Her kunne der f.eks. tages udgangspunkt i de eksterne omkostninger ved strækningen København-Århus på 30kr. pr. passager (ekskl. de eksterne omkostninger ved partikler).

8.5 Konklusion på kapitel 8

Åbningen af den faste forbindelse over Storebælt i 1997 har øget tilgængeligheden mellem landsdelene for bil, bus og togtrafik og har som forventes betydet nedgang i passagertallet for indenrigsflytrafikken. Indenrigsflyruterne spiller dog fortsat en rolle i forhold til at sikre god tilgængelighed mellem forskellige landsdele i Danmark, herunder særligt yderområderne.

Såvel den planlagte reduktion af taksterne for at passere Storebælt som en række planlagte forbedringer af både vej- og baneinfrastrukturen må forventes at betyde, at indenrigsflytrafikken fortsat vil være under pres. En fjernelse eller reduktion af passagerafgiften kan medvirke til at styrke luftfarten i denne konkurrence, ligesom det vil øge mulighederne for, at provinslufthavne også vil kunne tiltrække nye internationale ruter.

Ved sammenligning med vilkårene for indenrigsflyvning i andre lande, skal det erindres at persontransport med indenrigsfly i Danmark er i lighed med anden persontransport (bortset fra kørsel med turistbusser) fritaget for moms. Den momsfri indenrigsflyvning betaler lønsumsafgift på 2½ pct. Momsfritagelsen er en afvigelse fra EU's 6. momsdirektiv, som Danmark har som en overgangsregel, som der ikke er sat tidsbegrænsning på. Flere europæiske lande har moms på personbefordring. For private rejsende – som er de mest prisfølsomme – overstiger værdien af moms-fritagelsen

passagerafgiften, mens det omvendte gør sig gældende for momsregistrerede erhvervskunder.

Som det fremgår af kapitel 2 er det en del af baggrunden for passagerafgiften, at blev anset som en erstatning for en miljøbetinget brændstofafgift. Arbejdsgruppen har derfor sammenlignet miljøbelastning og afgiftsbyrden på en række konkurrerende transportformer i indenrigstrafikken.

Modelberegninger viser, at de eksterne omkostninger ved indenrigsflyvning er større end ved anvendelse af de konkurrerende transportformer. Sammenholdes de eksterne omkostninger ved miljøbelastningen med afgiftsbelastningen betaler passagerer i biler væsentlig mere, mens passagerer i fly betaler noget mere, end de eksterne omkostninger tilsiger, mens der slet ikke betales afgift for tog og rutebus.

For flytransporten kan de eksterne omkostninger med nogen usikkerhed beregnes til 30 kr. pr. passager på strækningen København-Århus. Til dette tal skal lægges omkostningerne som følge af partikeludslip, som det ikke har været muligt at opgøre. En fjernelse af passagerafgiften kan ses som en afgiftsmæssig ligestilling med anden kollektiv trafik. Ved en reduktion af passagerafgiften til i størrelsesordenen 30-50 kr. ville afgiften på indenrigsfly være på niveau med de eksterne miljøomkostninger, og dermed opfylde princippet om forureneren betaler.

9. Virkning af nedtrapning eller afskaffelse af passagerafgiften - nationalt

9.1 Udenrigs- og indenrigsluftfart i tal

Flytrafikken er den hurtigst voksende transportform på verdensplan. Den internationale flytrafik vokser med 2-3 gange den økonomiske vækstrate. I Europa har flytransport haft gennemsnitlige årlige vækstrater på ca. 7 pct. fra 1990-2000, mens de tilsvarende vækstrater for vej- og banetraffic har været på 1-2 pct.⁷⁵. Efter 11. september 2001, SARS og krigen i Irak ophørte væksten i flytrafikken frem til 2003, hvorefter opbremsningen er vendt til fremgang.

For den danske luftfart ses nu en fortsat vækst i lufthavnenes passagerantal. For hele 2004 har der været en fremgang på 7 pct. i forhold til året før. For indenrigsflytrafikken er syv års tilbagegang også vendt til en stigning på 20.000 passagerer i forhold til 2003.

9.1.1 Udviklingen i udenrigs- og indenrigsluftfart

I 2004 rejste knap 10 mio. passagerer fra Danmark til udlandet med fly fordelt på ruteflyvning, charter- og taxiflyvning, fortrinsvis fra Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn, jf. tabel 9.1 nedenfor. Det samlede antal afrejsende passagerer steg med 0,6 mio. fra 2001 til 2004. Bag væksten ligger primært en kraftig stigning i antal passagerer i rutetraffic med en stigning i antallet af terminerende passagerer på 1,2 mio., der betaler passagerafgift og et fald på 0,6 mio. transfer/transitpassagerer, der ikke betaler passagerafgift. Til gengæld faldt chartertraficken en smule.

Væksten i antal terminerende passagerer var i perioden 2001 til 2004 ca. 17 pct. Den økonomiske vækst i samme periode var ca. 11 pct.

⁷⁵ COWI, *Luftfarten i Skandinavien – værdi og betydning*, November 2004.

Tabel 9.1: Afrejsende fra danske lufthavne – indenrigs- og udenrigs-passagerer, 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
	1.000 personer			
Terminerende ¹⁾	6.610	6.609	6.779	7.702
Transit/transfer ¹⁾	4.272	4.362	3.859	3.692
I alt	11.028	10.785	10.637	11.395
- heraf chartertrafik	1.249	1.099	1.083	1.204
- heraf rutetrafik	9.742	9.653	9.526	10.159

Anm.: Opgjort ved statistikken fra Statens Luftfartsvæsen afrejser 7,7 mio. terminerende passagerer fra danske lufthavne. Dette tal er højere end beregnet ud fra indtægterne fra passagerafgiften, hvor i alt ca. 7,0 mio. passagerer betaler passagerafgiften. Det skyldes bl.a., at passagerer der har bestilt og betalt rejsen og efterfølgende ikke møder op, vil i statistikken være afrejsende, men ikke være en indtægt for staten.

1) Opgørelsen af antal terminerende og transit/transferpassagerer for årene 2001 og 2002 summer ikke med totalsummen.

Kilde: Statens Luftfartsvæsen og Danmarks Statistik (charter- og rutetrafik indeholder ikke anden flyvning, hvorfor i alt summen afviger fra summen af disse).

Samlet set er der afrejst i alt 11,4 mio. fra danske lufthavne i 2004. I samme periode er der ankommet ca. 11,1 mio. passagerer til danske lufthavne. De danske lufthavne har således afviklet omkring 22 mio. flypassagerer. Heraf betaler ca. 7,0 mio. passagerer passagerafgift. Af nedenstående tabel 9.2 fremgår antal afrejsende passagerer fordelt på indenrigs, udenrigs, transfer og transit, og på danskere henholdsvis udlændinge samt på formålet med rejsen. Ud af de knap 6,4 mio. afrejsende i udenrigsflyvningen, der betalte passagerafgift i 2004, var ca. 45 pct. udlændinge.

Tabel 9.2: Fordelingen af afrejsende passagerer, 2004

	Antal passagerer		
	I alt	- heraf erhverv	- heraf private
<i>Udenrigsflyvning i alt:</i>	mio. passagerer		
Terminerende passagerer	6,4	3,7	2,7
- heraf danskere ¹⁾²⁾	3,5	2,2	1,3
- heraf udlændinge ¹⁾²⁾	2,9	1,5	1,4
Transit-/transferpassagerer	3,4	1,8	1,6
- heraf danskere ¹⁾²⁾	0,3	0,2	0,1
- heraf udlændinge ¹⁾²⁾	3,0	1,6	1,5
<i>Indenrigsflyvning i alt:</i>	mio. passagerer		
Terminerende passagerer	1,3	0,8	0,4
I alt	11,1	6,3	4,8

Anm.: Opgjort ved statistikken fra Statens Luftfartsvæsen afrejser 7,7 mio. terminerende passagerer fra danske lufthavne. Dette tal er højere end beregnet ud fra indtægterne fra passagerafgiften, hvor i alt ca. 7,0 mio. passagerer betaler passagerafgiften. Det skyldes bl.a., at passagerer der har bestilt og betalt rejsen og efterfølgende ikke møder op, vil i statistikken være afrejsende, men ikke være en indtægt for staten.

- 1) Fordeling mellem danskere og udlændinge fremgår af *Rapport om grænsehandel 2004*, hvor kildeangivelsen er Københavns Lufthavns egen stikprøveundersøgelse. Fordelingen er 10 pct. danske og 90 pct. udenlandske transit- og transferpassagerer.
- 2) Fordelingen af danskere og udlændinge på erhvervsrelaterede henholdsvis private flyrejser stammer fra Københavns Lufthavns pressemeddelelse af 4. februar 2005. Det er endvidere antaget, at fordelingen er den samme på såvel lavpris som "almindelige" ruter. Fordelingen er 63 pct. på erhvervsrelaterede flyrejser for danskere, og 51 pct. på erhvervsrelaterede flyrejser for udlændinge.

Kilde: Statens Luftfartsvæsen og Skatteministeriets beregninger.

9.2 Passagerfremgang ved afskaffelse af passagerafgiften

I dette afsnit og det efterfølgende afsnit 9.3 skønnes konsekvenserne for passagertallet i danske lufthavne af at afskaffe passagerafgiften. En afskaffelse vil gøre det billigere og mere attraktivt at flyve og vil få flere til at flyve. I afsnit 9.2.1 beregnes passagerfremgangen ved at afskaffe passagerafgiften på eksisterende ruter og i afsnit 9.2.2 beregnes passagerfremgangen som følge af oprettelse af nye ruter. Beregningerne af passagerfremgangen tager i vid udstrækning udgangspunkt i de samme forudsætninger, som ligger til grund for rapporten "Beskæftigelseseffekter af ændret passagerafgift i Danmark" udarbejdet af COWI⁷⁶. Arbejdsgruppen har suppleret med egne skøn og overvejelser, hvor det er fundet relevant.

⁷⁶ Københavns Lufthavne A/S har bedt COWI om at undersøge de beskæftigelsesmæssige effekter i flyselskaber og lufthavne samt de afledte effekter heraf i Danmark, som følge af en eventuel reduktion eller afskaffelse af passagerafgiften på flytransport i Danmark.

9.2.1 Passagerstigning ved afskaffelse af passagerafgiften – eksisterende ruter

Afskaffelse af passagerafgiften fører til lavere priser på flybilletter. I det følgende forudsættes, at afskaffelsen af passagerafgiften medfører en nedsettelse af prisen på flyrejser svarende til afgiftens størrelse. Dvs. for en hel afskaffelse vil prisen på en indenrigsreturrejse falde med 150 kr., mens prisen på en udenrigsreturrejse vil falde med 75 kr.

Når prisen på flyrejser falder i forhold til andre konkurrerende transportformer og øvrigt forbrug, vil antallet af flyrejser stige. Hvor meget forbruget af flyrejser vil stige, afhænger af:

- Hvor stor en procentvis prisnedsættelse, er der tale om. Passagerafgiften på 75 kr. betyder procentvist mere på en billet til 500 kr. end på en billet til 10.000 kr.
- Hvor meget en given procentvis prisnedsættelse påvirker forbrugsvalget er sammenfattet i priselasticiteten. Priselasticiteten – der varierer på tværs af markeder og billettyper – afhænger primært af:
 - Hvilken betydning prisen har for valg af rejse. Hvis prisen er af mindre betydning for en passager, vil personen ikke ændre rejsen eller rejseomfanget, selvom der findes billigere muligheder. Det gælder især for erhvervsrejsende, at priser betyder mindre, og mere for privatrejsende.
 - Den vægt passageren tillægger rejsens pris sammenlignet med f.eks. rejsetid og komfort.
 - Endelig afhænger stigningen også af de alternative rejsemuligheder. Jo flere gode alternative rejsemuligheder (bil, bus og tog), des mere prisfølsom vil transportefterspørgeren være. Da der typisk er flere alternative rejsemuligheder på de kortere (indenrigs-)strækninger, vil der blive overflyttet flest passagerer til fly på de korte rejser. Der må forventes en højere priselasticitet på indenrigsflyvningen end på udenrigsflyvning, f.eks. over Atlanten.

COWI's forudsætninger er baseret på data for tre forskellige billettyper (business, økonomi og lavpris) og seks forskellige markeder (indenrigs,

Skandinavien, korte europaruter, længere europaruter og interkontinentale ruter og charter).

Passagerafgiftens virkning på prisen

Afskaffelsen af passagerafgiften påvirker flyrejsens pris. De procentvise prisændringer er beregnet ud fra gennemsnitpriser for perioden april 2003-marts 2004 og omfatter samtlige luftfartsselskaber.

Det er især for indenrigspassagerer, at en afskaffelse af passagerafgiften indebærer store relative prisreduktioner, jf. tabel 9.3 nedenfor. Det skyldes, at indenrigspassagerer betaler passagerafgiften to gange ved en indenrigsreturrejse kombineret med at indenrigsflybilletter gennemsnitligt er billigere end udenrigsbilletter.

Tabel 9.3: Gennemsnitlige priser og procentvise prisændringer (pris for enkeltrejse) ved en reduktion af passagerafgiften¹⁾

	Business		Økonomi		Lavpris	
	Pris	Prisfald	Pris	Prisfald	Pris	Prisfald
	kr.	pct.	Kr.	Pct.	kr.	pct.
Indenrigs	576	-13	500	-15	325	-23
Skandinavien	1.250	-3	1.250	-3	940	-4
Europæisk – kort	1.875	-2	1.250	-3	940	-4
Europæisk – lang	1.875	-2	1.250	-3	940	-4
Interkontinental	3.750	-1	3.750	-1	1.875	-2
Charter			940	-4		

Anm.: Der forudsættes fuld overvæltning 1:1, således at flybilletpriserne falder med hele passagerafgiftens størrelse.

1) Reduktion med 37,50 kr. for udenrigsrejser og 75 kr. for indenrigsrejser – beregningen af prisen for enkeltrejsen er foretaget ud fra det afrundede procentvise fald.

Kilde: Beregnet på grundlag af COWI's tabeller fra *Beskæftigelsesvirkninger af ændret passagerafgift Danmark, 2004*.

Den trafikale virkning på eksisterende ruter

Den trafikale virkning på de eksisterende ruter afhænger af hvor kraftigt passagerne reagerer på de procentvise ændringer i ovenstående gennemsnitspriser. Denne reaktion udtrykkes her ved priselasticiteter.

En priselasticitet på -1,7 på lavpris ved indenlandske rejser betyder, at et fald i priserne på 10 pct. fører til en stigning i antallet af lavprispassagerer på 17 pct.

Tabel 9.4: Priselasticiteter for trafik på eksisterende ruter – opdelt på markeder og billettyper¹⁾

	Business	Økonomi	Lavpris
Indenrigs	- 0,90	- 1,40	- 1,70
Skandinavien	- 0,47	- 0,73	- 1,50
Europæisk – kort	- 0,50	- 0,70	- 1,50
Europæisk – lang	- 0,35	- 0,60	- 1,00
Interkontinental	- 0,40	- 0,60	- 1,00
Charter		- 1,00	

1) COWI har udvalgt ovenstående værdier på baggrund af Bontemps (2004), Air Transport Demand Forecast, Laboratoire d'Économie et d'Économétrie de l'Aérien École Nationale de l'Aviation Civile 2004, COWI (1999), Luftfartens vilkår i Skandinavien og Gillen (2002), Air Travel Demand Elasticities: Concepts, Issues and Measurement, David W. Gillen, et al., Wilfred Laurier University, November 2002.

Kilde: COWI (2004), *Beskæftigelsesvirkninger af ændret passagerafgift Danmark, 2004.*

Ved at kombinere de skønnede billetprisfald med de forudsatte priselasticiteter kan et skøn for stigningen i antallet af passagerer på de eksisterende ruter beregnes, jf. tabel 9.5 nedenfor.

Tabel 9.5: Passagerfremgang (ankomst eller afgang) fordelt på markeder¹⁾ – eksisterende og nye ruter

	I dag		Stigning
<i>Eksisterende ruter:</i>	Passagerer		Pct.
Indenrigs	1.293.750	207.000	16
Skandinavien	1.166.667	35.000	3
Europæisk – kort	2.533.333	76.000	3
Europæisk – lang	1.950.000	39.000	2
Internkontinental	2.200.000	22.000	1
Charter	2.275.000	91.000	4
Passagerfremgang – eksisterende ruter	11.418.750	470.000	4
<i>Nye ruter til:</i>			
Europa fra Københavns Lufthavn		38.000	
Interkontinental fra Københavns Lufthavn		69.000	
Europa fra anden dansk lufthavn		19.000	
Passagerfremgang – nye ruter		126.000	

1) Ved afskaffelse af passagerafgiften.

Kilde: COWI (2004), *Beskæftigelsesvirkninger af ændret passagerafgift Danmark, 2004*, og Skatteministeriets beregninger. Passagerfremgangen i indenrigs dækker over godt 50.000 returrejser, da der i forbindelse med en returrejse på indenrigs registreres to afgående og to ankomende passagerer i danske lufthavne. På de øvrige markeder fås antallet af returrejser ved at dividere antallet af passagerer med to. Det er ikke muligt ud fra COWI's beregninger at fordele fremgangen i de tre markedssegmenter: business, økonomi og lavpris.

Tæt ved halvdelen af fremgangen i passagerantallet skyldes flere indenrigspassagerer, uanset at indenrigspassagerer udgør mindre end 12 pct. af det samlede passagerantal. Stigningen på længere internationale ruter er mere begrænset.

Ses på fordelingen af passagerfremgangen mellem danskere og udlændinge, skønnes over halvdelen af fremgangen på internationale destinationer at stamme fra udlændinge, jf. tabel 9.6 nedenfor. Erhvervsrelaterede flyrejser står for knap 60 pct. af den samlede fremgang.

I alt skønnes en afskaffelse af passagerafgiften at medføre en passagerfremgang på ca. 4 pct. eller 470.000 passagerer på de eksisterende ruter. Heraf udgør fremgangen i indenrigspassagerer knap halvdelen eller 207.0000 passagerer. Stigningen i indenrigspassagerer må i vid udstrækning forventes at vedrøre trafik, der flyttes fra andre transportmidler, dvs. bil og tog. Derimod må en væsentlig del af fremgangen i udenrigspassagerer forventes at vedrøre reel ny trafik. Samlet set skønnes omtrent 2 pct. eller 250.000 passagerer at være egentlig ny trafik.

Tabel 9.6: Fordelingen af fremgangen på 470.000 passagerer

	Antal passagerer		
	I alt	- heraf erhverv	- heraf private
	1.000 passagerer	1.000 passagerer	
<i>Indenrigsflyvning i alt</i> ¹⁾³⁾	207	130	77
- heraf danskere	207	130	77
<i>Udenrigsflyvning i alt</i> ²⁾³⁾	263	147	116
- heraf danskere	118	74	44
- heraf udlændinge	145	73	72
I alt	470	277	193

1) COWI – det antages at alle på indenrigsflyvninger er danskere.

2) Fordeling mellem danskere og udlændinge fremgår af *Rapport om grænsehandel 2004*, hvor kildeangivelsen er Københavns Lufthavns egen stikprøveundersøgelse.

3) Fordelingen af danskere og udlændinge på erhvervsrelaterede henholdsvis private flyrejser stammer fra Københavns Lufthavns pressemeddelelse af 4. februar 2005. Det er endvidere antaget, at fordelingen er den samme på såvel lavpris som "almindelige" ruter. Fordelingen er 63 pct. på erhvervsrelaterede flyrejser for danskere, og 51 pct. på erhvervsrelaterede flyrejser for udlændinge.

Kilde: Statens Luftfartsvæsen og Skatteministeriets beregninger.

9.2.2 Passagerstigning ved afskaffelse af passagerafgiften – nye ruter

Afskaffelse af passagerafgiften giver flere lyst til at rejse, men kan også føre til åbning af nye ruter eller blot fremrykkelse af åbning af nye ruter.

Nye ruter åbner i takt med den økonomiske vækst. Studier viser at den internationale flytrafik stiger med en faktor to til tre gange mere end den økonomiske vækst i procent, således at der løbende er passagerer nok til at åbne nye direkte ruter. Jo større marked, des større er sandsynligheden for, at der eksisterer en direkte rute. Da afskaffelse af passagerafgiften betyder flere passagerer på alle markeder, betyder det at nogle af markederne netop vil blive store nok til at åbne en direkte rute. Der bliver til gengæld også passagerer nok til at åbne nye direkte ruter på markeder, der før anvendte København som hub – det giver færre transferpassagerer.

COWI har vurderet, at bortfald af passagerafgiften betyder fremrykning af åbning af nye ruter, og at de samlede trafikale effekter er fire nye ruter (tre til Europa og en interkontinental).

Hovedparten af den samlede passagerfremgang er stigning i transfer passagerer. Af den samlede stigning på 126.000 passagerer er de 113.000 passagerer transfer passagerer, som ikke er berørt af passagerafgiften.

9.2.3 Diskussion af beregningsforudsætninger

Den samlede passagerfremgang beregnes til omkring 600.000, hvoraf 113.000 er transferpassagerer. Passagerfremgangen på de eksisterende ruter er beregnet ud fra de valgte elasticiteter.

En afgørende beregningsforudsætning er de valgte elasticiteter, der lægges til grund for skønnet over passagerfremgang og efterfølgende beskæftigelsesvirkning, jf. afsnit 9.4 nedenfor.

Indenrigsflyvningen står ifølge COWI over for en væsentlig passagerfremgang ved en afskaffelse af passagerafgiften. For indenrigsflytrafikken er anvendt relativt høje elasticiteter, og virkningen heraf forstærkes yderligere af, at passagerafgiften udgør mellem 13 til 23 procent af flybilletprisen. Elasticiteterne forekommer plausible, når muligheden at anvende konkurrerende transportformer tages i betragtning.

For lavprisrejsende og charter har COWI anvendt relativt høje elasticiteter. Ifølge Danmarks Statistiks Adam-model er elasticiteten på charterrejser på kort sigt -0,25 og på det lange sigt -1,27. Elasticiteterne i dette segment synes derfor også plausible som langsigtselasticiteter, hvis der kan sættes lighedstegn mellem køb af flyrejser og charterrejser. Det kan der dog næppe.

Især for charterrejser – men også andre segmenter – er der tale om køb af en pakke, hvoraf udgiften til selve flyrejsen kun udgør en del. Uden skyldig hensyntagen hertil kan der ske en betydelig overvurdering af effekten af effekten af en prisnedsættelse på en enkelt komponent.

Et eksempel kan belyse størrelsesordenen: Med en billetpris på f.eks. 1.500 kr. for en charterflybillet plus 3.500 kr. til hotel mv. bliver den samlede pris 5.000 kr. Passagerafgiften udgør 5 pct. af flybilletten, men kun 1,5 pct. af hele rejseudgiften. Hvis der her anvendes en elasticitet på -1 og et prisfald på 5 pct., antages det altså, at et prisfald på 75 kr. vil udløse en forbrugsstigning på 250 kr. – eller at elasticiteten for charterferier (inkl. hotel mv.) skulle være -3,3. Det forekommer mindre plausibelt – fremgangen i antal charterpassagerer kan derfor være kraftigt overvurderet. I

modsat fald undervurderes den kontraktive virkning i Danmark af øget antal charterrejser.

For de andre markedssegmenter COWI opererer med, business, økonomi og lavpris, gør tilsvarende effekter sig formentlig gældende om end i varierende grad, hvorved den procentvise prisnedsættelse som følge af bortfald af passagerafgiften overvurderes, da den i COWI's beregninger alene måles i forhold til flyrejsen og ikke de samlede omkostninger ved flyrejse mv.

Forudsætningen for den beregnede passagerfremgang er endvidere fuld overvæltning af afskaffelse af passagerafgiften i billetpriserne. I det omfang afgiften ikke overvælttes i lavere billetpriser til flyrejsende reduceres passagerfremgang og beskæftigelse tilsvarende. Således vil utilstrækkelig konkurrence i branchen eller en vis overvæltning i lufthavnsgebyrer ikke give de lavere priser og deraf følgende passagervækst.

Disse forhold gør, at passagerfremgangen kan være noget overvurderet – måske med op mod $\frac{1}{4}$ så skønnet over samlet passagerfremgang snarere skulle være på i alt 450.000, med tilsvarende reduktion i beskæftigelsesvirkningen, jf. afsnit 9.3 nedenfor.

I den modsatte retning trækker, at der ikke er indregnet virkningen af eventuel øget konkurrences virkning på billetpriserne. Det er velkendt, at konkurrence på flyruter får stor betydning for prisen på flybilletter, det gælder ikke mindst tilstedeværelsen af lavprisselskaber. Empiriske undersøgelser⁷⁷ viser, at prisen på flybilletter falder med ca. 10 pct. ved at gå fra en til to aktører, mens prisen falder med 17 pct., hvis antallet af aktører stiger fra en til tre aktører.

Undersøgelser viser⁷⁸, at prisfaldet som følge af øget konkurrence er yderligere signifikant når lavprisselskaber går ind på et nyt marked. Når et lavprisselskab som det nordamerikanske Southwest Airlines går ind på et nyt marked og åbner en ny rute, reduceres billetprisen med omkring 50

⁷⁷ COWI (2004), *Luftfarten i Skandinavien – værdi og betydning*

⁷⁸ Refereret i Gillen (2002), *Air Travel Demand Elasticities: Concepts, Issues and Measurement*, David W. Gillen, et al., Wilfred Laurier University, November 2002.

procent. Nedenstående tabel 9.7 sammenligner billetpriserne (målt ved afkast i cent pr. passagermile) på forskellige ruter i USA, der både afhænger af længden af flyruten og om lavprisselskabet Southwest Airlines også flyver på den pågældende rute. Tabel 9.7 illustrerer, at i takt med at de øvrige flyselskaber får mere og mere direkte konkurrence af Southwest Airline, des mere falder billetpriserne.

Tabel 9.7: Billetpriser i andre flyselskaber og Southwest Airlines (SWA)

Markedssegment	Billetpris – målt ved afkast i cent pr. passagermile	
	500 miles	1.000 miles
Andre flyselskaber – SWA flyver ikke ruten	51	26
Andre flyselskaber – SWA flyver ruten, dog med flyskift	31	20
Andre flyselskaber – SWA flyver den samme rute	26	19
SWA – flyver ruten, dog med flyskift	21	14
SWA – flyver ruten non-stop	18	12

Kilde: Gillen (2002), *Air Travel Demand Elasticities: Concepts, Issues and Measurement*, David W. Gillen, et al., Wilfred Laurier University, November 2002.

I COWI's analyse spænder de gennemsnitlige flybilletpriser på udenrigsruter fra knap 1.000 kr. for en lavprisflybillet til knap 4.000 kr. for interkontinentale flybilletter. Flybilletpriser i gennemsnit til udenrigsdestinationer i størrelsesordenen 300 til 500 kr. indgår ikke. Det er imidlertid i disse prissegmenter, at lavprisselskaber som Ryanair og EasyJet opererer. Gennemsnitsprisen⁷⁹ for en Ryanair-flybillet er 40 euro og 62 euro for EasyJet. Det er plausibelt – som bl.a. Ryanair argumenterer for – at flyrejse i dette prissegment har en særdeles elastisk efterspørgsel efter flybilletter. Afskaffelse af passagerafgiften er dog næppe en tilstrækkelig betingelse for at opfylde dette scenario – her kræves endvidere, at de samlede lufthavns afgifter inkl. den statslige afgift skal svare til niveauet i sekundære lufthavne som Ryanair udelukkende benytter, jf. afsnit 7.1.

⁷⁹ Jf. Ryanair, *Plancher udleveret på mødet den 8. april 2005*.

9.3 Beskæftigelsesvirkning i luftfarten ved afskaffelse af passagerafgift

Stigningen i passagertallet som følge af en afskaffelse af passagerafgiften sker gradvis og vil derfor hovedsagelig på det mellemlange sigt øge beskæftigelsen i luftfartssektoren. I det følgende redegøres for de mulige virkninger på beskæftigelsen på baggrund af COWI's analyse.

9.3.1 Beskæftigelsesvirkning ved afskaffelse af passagerafgiften

Virkningen for beskæftigelsen beregnes ved hjælp af estimater fra Airports Council International (ACI(2004)) der har undersøgt hvor mange jobs, der bliver skabt i og omkring en lufthavn, når den skal betjene en mio. ekstra passagerer. ACI vurderer, at 1 mio. passagerer genererer 950 ansatte i selve lufthavnen og yderligere 475 i lokalområder.

COWI anvender ACI's skøn i beregningen af beskæftigelsesvirkninger fra udenrigstrafikken, men vurderer, at der skal halvt så mange ansatte i lufthavnene til at producere en indenrigsflyvning som en udenrigsflyvning. Der åbnes to nye ruter til destinationer inden for Europa, en ny rute ud af en anden dansk by og en interkontinental rute ud af København.

Den samlede passagerfremgang på knap 600.000 passagerer øger beskæftigelsen i og omkring København med ca. 525 ansatte (heraf er 350 ansat omkring lufthavnen og 175 indirekte ansatte hos underleverandører), jf. tabel 9.8 nedenfor. I resten af Danmark er den samlede beskæftigelseseffekt ca. 150 ansatte, hvor 100 er ansat i lufthavnene og 50 hos lokale underleverandører. I alt skønnes beskæftigelsen i luftfartssektoren og relaterede erhverv at stige med ca. 700.

Tabel 9.8: Beskæftigelsesvirkninger i danske lufthavne af at afskaffe passagerafgift på eksisterende og nye ruter

	Passagerfremgang i alt	Ansatte i København			Ansatte i øvrige Danmark		
		Direkte	Indirekte	i alt	Direkte	Indirekte	i alt
Indenrigs	207.000	49	25	74	49	25	74
Skandinavien	35.000	27	13	40	6	3	9
Europæisk – kort	76.000	60	30	90	12	6	18
Europæisk – lang	39.000	34	17	51	3	2	5
Interkontinental	22.000	18	9	27	3	1	4
Charter	91.000	61	30	91	26	13	39
I alt ekst. ruter	470.000	249	124	373	99	50	149
Europa fra CPH	38.000	36	18	54	0	0	0
Interkontinental fra CPH	69.000	66	33	99	0	0	0
Europa fra anden dansk lufthavn	19.000	0	0	0	18	9	27
I alt nye ruter	126.000	102	51	153	181	9	27

Kilde: COWI (2004), *Beskæftigelsesvirkninger af ændret passagerafgift Danmark, 2004.*

COWI antager, at overflytningen til flytrafik ikke giver anledning til nedgang i beskæftigelsen inden for erhvervene tilknyttet bil- og togtrafik. For de tidligere togpassagerer antager COWI kun en beskæftigelseseffekt, såfremt afskaffelsen af passagerafgiften giver anledning til ændret køreplan, og det forventer COWI ikke er tilfældet. Ligeledes forventes det, at den sparede bilkørsel ikke mærkes på tankstationer og værksteder, og der kun evt. ses en effekt hvis nogen af de overflyttede bilister tidligere tog færrerne. Men samlet set vurderer COWI ikke, at afskaffelsen af passagerafgiften giver anledning til nedgang i beskæftigelsen i andre dele af transportsektoren.

9.4 Makroøkonomiske virkninger

COWI's beregninger af beskæftigelsesvirkningen omfatter alene beskæftigelseseffekten i lufthavnen samt tilknyttede erhverv. For så vidt angår den øvrige transportsektor antager COWI, at der ingen virkning er. COWI ser ligeledes bort fra øvrige virkninger, herunder makroøkonomiske virkninger. COWI's beregninger af beskæftigelsesvirkningen er således partielle og kan ikke belyse den samlede beskæftigelsesvirkning i Danmark.

Arbejdsgruppen har derfor gennemført makroøkonomiske beregninger af de beskæftigelsesmæssige virkninger på kort og lang sigt. Arbejdsgruppen har endvidere skønnet over virkningen for de offentlige finanser.

9.4.1 COWI's overvejelser om samlet beskæftigelsesvirkning

I det foregående afsnit er gengivet COWI's beregninger af de direkte og indirekte virkninger på beskæftigelsen i luftfarten af at afskaffe passagerafgiften. COWI beregner derudover også virkningerne af en eventuel øget økonomisk aktivitet og stigende indkomster hos de nybeskæftigede i lufthavnserhverv. COWI påpeger, at netop disse regnestykker er forbundet med usikkerhed, og anbefaler at disse virkninger behandles adskilt fra de direkte og indirekte virkninger.

Dertil kommer de katalytiske effekter som følge af den øgede aktivitet i lufthavnens opland og der fokuseres på:

- Turisme.
- Konferencer i København.
- Etablering af udenlandske virksomheder i Øresundsregionen.

For turisme skønner COWI ikke en entydig virkning, afskaffelsen af passagerafgiften betyder således, at flere danskere rejser ud, men også at flere turister vil komme til Danmark.

For konferencer tyder undersøgelser på, at en 10 pct. stigning i antallet af sæder/destinationer giver en stigning i antal konferencer på mellem 0 og 5 procent. Øget conferenceaktivitet har en betydning for beskæftigelsen, f.eks. i serviceerhvervet i og omkring lufthavne og byer.

For etablering af udenlandske virksomheder i Øresundsregionen, anfører COWI at de samlede beskæftigelseseffekter kan være op til 2 til 4 gange så store, som de direkte effekter i lufthavnen. De samlede direkte effekter af afskaffelse af passagerafgiften er ovenfor beregnet til 350 personer, svarende til en stigning i beskæftigelsen på op til 700-1.400 personer. COWI ser dog – på baggrund af den store usikkerhed – bort fra disse effekter i skønnet for de samlede beskæftigelseseffekter.

Den direkte og indirekte virkning af at afskaffe passagerafgiften beregner COWI til i alt 700 flere i beskæftigelse (inkl. indførelse af nye ruter).

9.4.2 Arbejdsgruppens skøn for de samlede beskæftigelsesvirkninger af afskaffelse af passagerafgiften

En afskaffelse af passagerafgiften medfører en nedsættelse af prisen på flyrejser⁸⁰. For en hel afskaffelse forudsættes prisen på en indenrigsreturrejse at falde 150 kr., mens prisen på en udenrigsreturrejse forudsættes at falde 75 kr.

Når prisen på flyrejser falder i forhold til andre konkurrerende transportformer og øvrigt forbrug, vil forbruget af flyrejser stige på bekostning af forbrug af andre transportformer og øvrigt forbrug. Prisfaldet må derfor forventes at betyde en øget passagermængde fra danske lufthavne i både indenrigs- og udenrigstrafikken. Den præcise stigning i passagermængden vil primært afhænge af, hvor stort prisfaldet er i forhold til billetprisen og de alternative rejsemuligheder, jf. afsnit 9.2 ovenfor.

Indenrigsflytrafikken er forholdsvis påvirkelig af prisændringer, primært som følge af muligheden for at hente passagerer fra konkurrerende transportformer. Der kan derfor forventes en vis stigning i passagermængden, formentlig i størrelsesordenen 0,2 mio., der vil medføre øget beskæftigelse i flytransportsektoren. Samtidig må dog forventes, at en væsentlig del af stigningen i givet fald vil stamme fra passagerer, der er skiftet fra de alternative rejsemuligheder i Danmark, med tilsvarende faldende passagertal i disse dele af transportsektoren til følge, mens den øvrige del afspejler et skifte fra øvrigt forbrug i Danmark. Samlet set skønnes en marginal stigning i den samlede indenrigstransportmængde (fly, bil og tog) og den deraf følgende direkte og indirekte beskæftigelse at blive modgået af faldende beskæftigelse som følge af nedsættelse af det øvrige forbrug. Arbejdsgruppen finder ikke, at man som COWI antager, kan forudsætte at mindre forbrug af trafik for bil og tog kan ske uden reduktion i beskæftigelsen i disse sektorer.

⁸⁰ Fuld overvæltning er en ofte anvendt forudsætning, som dog kun kan forventes opfyldt hvor der er stærk konkurrence på såvel udbuds- som efterspørgselsiden. Her er det især afgørende, at lufthavnen ikke justerer deres passagerafhængige gebyrer opad, sådan som den økonomiske teori ville tilsige for en rationel, profitmaksimerende lufthavn, jf. kapitel 8. Taksterne er underlagt regulering.

I udgangspunktet vil det øgede forbrug af udenrigsrejser afspejle et skifte fra især øvrigt forbrug og i et vist omfang alternative rejsemuligheder. Fra nye danske passagerer vil nettovirkningen i udgangspunktet være negativt, idet skiftet fra øvrigt forbrug og anden transport i Danmark kun delvist vil ske til den danske luftfartssektor⁸¹. For nye udenlandske passagerer vil nettovirkningen derimod i udgangspunktet være positivt, idet skiftet fra øvrigt forbrug og anden transport i udlandet delvist vil ske til den danske luftfartssektor. I udgangspunktet – såfremt det forudsættes at væksten i danske og udenlandske passagerer ikke er væsentligt forskellige – er der ikke baggrund for at skønne et væsentligt beskæftigelsesbidrag i hverken negativ eller positiv retning.

Sammenfattende må stigningen i passagertallet i danske lufthavne forventes at indebære øget beskæftigelse i de direkte og indirekte tilknyttede erhverv, jf. afsnit 9.3 ovenfor. Samtidig kan der være et fald i beskæftigelsen i især den øvrige transportsektor og øvrigt forbrug, der stort set modsvarer beskæftigelsesfremgangen som følge af flere danske passagerer. Det skyldes, at ændringer i forbrugssammensætningen (ved neutral grænsehandelsvirkning) som udgangspunkt ikke påvirker den samlede strukturelle beskæftigelse. Derimod kan skiftet til øget flytransportandel i forbruget reducere stats- og afgiftsindtægter, da andet forbrug typisk er hårdere afgiftsbelagt end den momsfrigitte flytransport, jf. afsnit 8.4.

En hel eller delvis afskaffelse af passagerafgiften vil endvidere – på linje med en nedsættelse af andre skatter og afgifter – indebære en lettelse af den effektive beskatning af arbejdsindkomst. For passagerafgifter gælder dog specielt, at ikke hele provenuet påhviler danske passagerer og virksomheder, idet knap halvdelen af provenuet, jf. tabel 9.2 ovenfor, stammer fra udlændinge. Det skønnes, at hel afskaffelse af passagerafgiften ad denne vej på sigt vil øge beskæftigelsen strukturelt med 100-200 personer eller i underkanten af virkningerne af en nedsættelse af bundskatten med tilsvarende provenutab.

⁸¹ En del af skiftet til øget forbrug af udenrigsrejser vil bl.a. ske i form af forbrug hos udenlandske lufthavne.

På længere sigt skønnes de makroøkonomiske virkninger af en afskaffelse af passagerafgiften derfor forholdsvis begrænsede. Der er ikke taget hensyn til eventuelle katalytiske effekter, jf. nedenfor. Arbejdsgruppen vurderer dog, at disse vil være af marginal betydning.

Derudover vil afgiftsnedsættelsen i fravær af diskretionær finansiering på kort sigt betyde en midlertidig stigning i aktiviteten, primært drevet af øget privatforbrug som følge af lempelsen af finanspolitikken, svarende til den del af afgiften der tilfalder danske personer og virksomheder – ca. 275 mio. kr. Det vurderes, at den midlertidige virkning er mindre end ved nedsættelse af andre skatter eller afgifter, hvor lettelsen fuldt ud tilfalder danskere. Med nogen usikkerhed vurderes stigningen i aktiviteten at give anledning til en positiv beskæftigelseseffekt på op mod 500 personer på mellemlang sigt, der – i takt med at stigningen i beskæftigelsen øger stigningstakten for de indenlandske lønninger og priser og svækker konkurrenceevnen over for udlandet – på længere sigt falder helt bort.

Tabel 9.9 Effekt på centrale nøgletal ved fuld afvikling af passagerafgiften

	2006	2010	Langt sigt
		1.000 personer	
Beskæftigelsesændring	0,2-0,4	0,5-0,7	0,1-0,2
- heraf midlertidig aktivitetsvirkning	0,2	0,5	-
- heraf varig incitamentsvirkning	0-0,2	0-0,2	0,1-0,2
		Mia. kr.	
Off. finanser, ændring, direkte provenutab	-0,5	-0,5	-0,5
Off. finanser, ændring, inkl. afledte aktivitetsvirkninger	-0,4	-0,3	-0,5

Kilde: Finansministeriets beregninger.

Lettelse af den effektive beskatning

Afgiftslettelsen ved afskaffelse af passagerafgiften svarer tilnærmelsesvis til nedsættelse af bundskatten med 0,07 pct. enhed. Det medfører – jf. ovenfor – øget arbejdsudbud svarende til 100-200 personer på lang sigt. Da en del af lempelsen af passagerafgiften vil tilfalde udlændinge må effekten skønnes i den lave ende af intervallet. Der er her ikke taget højde for eventuel diskretionær finansiering af virkningen heraf på arbejdsudbuddet.

Katalytiske virkninger

En lufthavn og det tilknyttede rutenet er en del af infrastruktur for erhvervsvirksomheder og turisme i lufthavnens nærområde.

Et helt eller delvis bortfald af passagerafgiften kunne derfor – i det omfang bortfaldet medførte en væsentlig udbygning af lufthavn og rutenet og en sådan udbygning af udenrigsflyvningsnetværket var en væsentlig parameter i virksomhedernes lokaliseringsvalg – påvirke erhvervsudviklingen i et område positivt. Passagerafgiften vurderes således at have betydning for Øresundsregionens konkurrenceevne over for andre regioner, herunder blandt andet Stockholm-regionen. Det er dog væsentligt i forhold til en eventuel makroøkonomisk virkning, at de nytilkomne virksomheder eller merudbygningen af eksisterende virksomheder ikke sker på bekostning af andre regioner inden for et lands grænser. Dermed er den centrale parameter i denne sammenhæng udenrigsflyvningsnetværket.

Der skal derfor – hvis en sådan katalytisk virkning skal have et væsentligt omfang – være tale om en forholdsvis kraftig udbygning af udenrigsflyvningsnetværket. Umiddelbart – henset til udenrigspassagermængdens forholdsvis begrænsede følsomhed over for et bortfald af passagerafgiften – vurderes en sådan katalytisk virkning dog at være forholdsvis begrænset.

Derudover indgår passagerafgiften – på linje med en række andre skatter og afgifter – blandt de fiskale rammebetingelser i multinationale virksomheders lokaliseringsvalg. I forhold til lokalisering af multinationale virksomheder m.v. i Danmark må virkningen af passagerafgiften dels ventes at komme indirekte via passagerafgiftens betydning for ruteudbuddet fra de danske lufthavne, og dels via lavere priser. Passagerafgiften udgør en meget lille del i forhold til virksomhedernes samlede omkostninger og i forhold til den samlede virkning af skatter og afgifter. Det skal – jf. ovenfor – også ses i lyset af, at foreliggende empirisk information taler for, at stigningen i udenrigstrafikken tegner sig for en stigning i det samlede passagerantal svarende til cirka 2 pct. ved en fuld afskaffelse af afgiften.

Hvis sigtet alene er at tiltrække udenlandske virksomheder er en fjernelse eller nedsættelse af passagerafgiften ikke et målrettet instrument. Til dette

formål er f.eks. lavere selskabsskat eller mindre progressive skatter mere målrettede.

9.5 Konklusion på kapitel 9

Af kapitel 9 fremgår, at flytrafikken i Danmark omfatter ca. 22 mio. passagerer, dvs. både ankomster og afgang. I alt rejser ca. 11,0 mio. passagerer fra en dansk lufthavn, hvoraf ca. 7 mio. passagerer svarer passagerafgift på i alt ca. 520 mio. kr. i 2004. Det skønnes, at knap 3 mio. udenlandske rejsende svarer passagerafgift.

Effekten af en eventuel afgiftsnedsættelse afhænger af:

- I hvilket omfang afgiftsnedsættelsen overvælttes i lavere billetpriser, hvilket igen bestemmes af konkurrenceforhold blandt luftfartselskaber og af styringen af lufthavnsgebyrer.
- Hvor prisfølsomme kunderne er, hvilket bl.a. bestemmes af, om rejseformålet er privat eller erhvervsrelateret og om der er rejsealternativer – tog, bil eller bus for eksempel.

Udgangspunktet for beregningerne er, at der kan ske fuld overvæltning i billetpriserne af en afgiftsnedsættelse. I så fald kan der ske prisnedsættelser på 10-20 pct. på indenrigsruter, på 2-3 pct. på europæiske ruter og 1 pct. på de dyrere interkontinentale ruter.

Sammenholdt med plausible skøn over priselasticiteten anslås bortfald af passagerafgift at kunne føre til ca. 4 pct. flere flyrejsende (ca. 600.000 passagerer, hvilket er inkl. passagerer på nye ruter), heraf ca. $\frac{1}{3}$ på indenrigsruter.

Hvis flyselskaber og danske lufthavne skal transportere yderligere ca. 600.000, skønnes det at kræve yderligere ca. 700 beskæftigede i lufthavnen, flyselskaber og hos underleverandører, fordelt med ca. 500 i København og ca. 200 ved jyske lufthavne.

Arbejdsgruppen finder effekter i denne størrelsesorden plausible, om end der kan påpeges usikkerhedsmomenter, som kunne pege i retning af mindre effekter.

Samtidig noterer arbejdsgruppen sig, at COWI ikke indregner såkaldte katalytiske effekter med betydning for den samlede beskæftigelse ud over de allerede omtalte ca. 700 flere beskæftigede i luftfartsbranchen. Arbejdsgruppen finder, at sådanne katalytiske effekter formentlig næppe har en væsentlig størrelse. Det gælder eksempelvis i den udstrækning passagerafgiften har betydning for transportmulighederne og dermed graden af konkurrence. Og i det omfang en reduktion af passagerafgiften bidrager til, at lavprisselskaberne etablerer nye ruter ud af Danmark. Arbejdsgruppen har dog fundet, at der er så stor usikkerhed forbundet hermed, at disse ikke er medregnet.

De makroøkonomiske virkninger af en nedsættelse af passagerafgiften kan analyseres på samme måde som andre skatte- og afgiftsnedsættelser, når det erindres, at i dette tilfælde betaler udlændinge en stor del af afgiften.

For det første vil en nedsættelse medføre, at flyrejser bliver billigere og mere tillokkende end andre transportformer og andre varer.

Det indebærer, at indenrigslufttrafikken vil stige. Stigningen vil stort set modsvares af fald i bil- og togtrafik⁸² pga. skift af transportform og formentlig i mindre grad reduceret forbrug af andre varer. Desuden stiger danskeres flyrejser til udlandet (og forbrug i udlandet), og der sker et fald i det indenlandske forbrug.

Dette modvirkes af, at de 45 pct. af udenrigsflypassagererne, der er udlændinge også vil reagere på de billigere flyrejser fra Danmark og derfor i øget omfang rejser hertil og afholder ferie- og opholdsudgifter mv.

De turismeafledte negative effekter fra danskere og positive effekter fra udlændinge anslås i det store og hele at neutralisere hinanden, selvom det skønnes, at der er flere danskere, der rejser ud end udlændinge, der rejser ind.

⁸² Det formodes, at der af en 10 pct. stigning vil være 2-4 pct. nye rejser, mens halvdelen af de resterende tidligere benyttede tog og den anden halvdel tidligere benyttede bil. COWI (2004), *Beskæftigelseseffekter af ændret passagerafgift i Danmark*.

Dernæst sker der en finanspolitisk ekspansion, som midlertidigt øger den indenlandske aktivitet. Effekten er dog mindre end svarende til provenutabet, idet $\frac{2}{3}$ af lettelsen tilfalder udlændinge og dermed ikke som udgangspunkt øger aktiviteten i Danmark.

Endelig skønnes en varig incitamentsvirkning, idet lavere afgift gør det mere fordelagtigt at arbejde og dermed øges arbejdsudbuddet. Også her er effekten mindre end provenutabet umiddelbart tilsiger, idet den del af afgiftslettelsen der tilfalder udlændinge ikke vil forbedre arbejdsudbudsincentiverne i Danmark.

Ifølge makroøkonomiske beregninger skønnes den strukturelle virkning på beskæftigelsen til 100-200 personer. Den strukturelle virkning på den offentlige saldo skønnes til som minimum at udgøre en forværring på $\frac{1}{2}$ mia. kr., svarende til det direkte provenubortfald. På den ene side vil en eventuel varig øget beskæftigelse forbedre den offentlige saldo. På den anden side vil skiftet til indenrigsflyvning fra bil og tog yderligere belaste det offentlige budget. For hver passager, der skifter fra bil, vil staten ydermere miste afgiftsprovenuet svarende til afgiftsbelastningen af en tilsvarende bilrejse. For rejsen København-Århus er det 65 kr. For hver passager, der skifter fra tog, vil DSB's økonomi blive belastet. Samlet set trækker disse effekter i retning af at belastningen af de offentlige finanser ved en afskaffelse af passagerafgiften samlet set overstiger det umiddelbare provenutab, om end de afledte effekter – i lyset af de ovenfor nævnte relativt beskedne virkninger på det samlede trafikomfang – er begrænsede.

Anskues afskaffelse af passagerafgift i et rent skatte- og afgiftspolitisk perspektiv er det nærliggende at sammenligne ovenstående effekter med effekterne af andre skatte- og afgiftsnedsættelser. For eksempel nedsættelse af bundskatten med 0,5 mia. kr. Langsigteeffekten heraf skønnes almindeligvis til en varig beskæftigelsesændring på ca. 200 personer.

Ovenstående kapitel har beskrevet virkningen af en fuld afskaffelse af passagerafgiften. I det følgende beskrives kort finanseffekterne af en trinvis reduktion af passagerafgiften over en toårig periode.

En trinvis reduktion kan gennemføres over en tre-årig periode, hvor passagerafgiften første år reduceres med 25 kr. til 50 kr. pr. afrejsende passager, og yderligere med 25 kr. i det efterfølgende år til 25 kr. pr. afrejsende passager og afskaffes fuldt ud det tredje år.

Tabel 9.10 Effekt på centrale nøgletal ved fuld gradvis nedtrapning

	2006	2007	2008	2010	Langt sigt
	kr. pr. afrejsende passager				
Passagerafgift ¹⁾	50	25	0	0	0
	1.000 personer				
Beskæftigelsesændring	0,1	0,2-0,3	0,3-0,4	0,5-0,7	0-0,2
- heraf midlertidig aktivitetsevirkning	0,1	0,2	0,2	0,5	-
- heraf varig incitamentsvirkning	0-0,1	0-0,1	0-0,2	0-0,2	0,1-0,2
	Mia. kr.				
Off. finanser, ændring, direkte provenutab	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5
Off. finanser, ændring, inkl. afledte aktivitetsevirkninger	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3	-0,5

1) Undtaget for afgift: transit- og transferpassagerer.

Kilde: Finansministeriets beregninger.

Det fremgår af tabel 9.10 ovenfor, at virkningerne af en afskaffelse af passagerafgiften kan ses i økonomien med en tidsforskydning, således at umiddelbart observeres provenutabet for de offentlige finanser, herefter virkningerne af øget beskæftigelse i danske luftfartserhverv. Lempelsen af passagerafgiften har dog på det lange sigt begrænsede makroøkonomiske virkninger, jf. afsnit 9.4 ovenfor. Disse virkninger vil imidlertid kunne observeres samtidigt, ved en trinvis reduktion af passagerafgiften.

Litteraturliste

Berlingske Tidende, diverse artikler (fremgår af fodnoterne i rapporten).

Bontemps (2004), *Air Transport Demand Forecast*, Laboratoire d'Économie et d'Économétrie de l'Aérien École Nationale de l'Aviation Civile 2004.

COWI (1999), *Luftfartens vilkår i Skandinavien*.

COWI (2004), *Beskæftigelseeffekter af ændret passagerafgift i Danmark, November 2004*.

COWI (2004), *Luftfarten i Skandinavien – værdi og betydning, November 2004*.

Danmarks Statistik, *Luftfartsstatistik*.

Department of Finance, www.finance.gov.ie.

Direction Générale de l'Aviation Civile, www.aviation-civile.gouv.fr.

Directorate-General Energy and Transport.

EU-Kommissionen, *Inventory of Taxes in the EU*.

FDM, Motor (1/2005).

Finansdepartementet, odin.dep.no.

Fjármálaráðuneytid, fjarmalaraduneytid.is

Gillen (2002), *Air Travel Demand Elasticities: Concepts, Issues and Measurement*, David W. Gillen, et al., Wilfred Laurier University, November 2002 (www.fin.gc.ca/consultresp/Airtravel).

HM Customs and Excise, www.hmce.gov.uk.

HUR, trafikinfo.hur.dk.

Institut for Fremtidsforskning (2005), *Københavns Lufthavn som aktiv for landets og Sydskandinaviens fremtidige udvikling*, februar 2005.

København Lufthavne A/S, www.cph.dk.

Politiken, diverse artikler (fremgår af fodnoterne i rapporten).

Ritzaus Bureau, *Skat på flybrændstof et skridt nærmere*, 17. februar 2005.

Ryanair, *Plancher udleveret på mødet den 8. april 2005.*

Skatteministeriet (2004), *Rapport om grænsehandel 2004*.

Statens Luftfartsvæsen, www.slv.dk.

The Economist (2005), *Economist Intelligence Unit Rank Denmark as best place to do business in*, 30.03.05.

Trafikministeriet (2004), *Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet*.

Transportrådet (2001), *Danskernes flyvaner – en survey*.

TØI (Transportøkonomisk Institut), *Reisevaner med fly 2003, TØI rapport 713/2004*.

UN Millennium Project (2005), *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary-General, 2005*.

Visit Denmark (2004), *Turismens økonomiske betydning 2003*.

Wichmann Matthiessen, Christian (2002), *Flyforbindelser – En strategisk adgangsbillet til den globale markedsplads for Østersøområdet*. 4th Annual Baltic Development Forum, 2002 (Conference paper).